

Katariina Perttula

Palveluohjauksen vaihtoehdot - Pitkäaikaissairaiden ja vammaisten las- ten ja nuorten ja heidän perheidensä pal- veluohjauskokeilun arviointitutkimus

2/2003

Tiivistelmä

Katariina Perttula: *Palveluohjauksen vaihtoehdot – Pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten ja nuorten ja heidän perheidensä palveluohjauskokeilun arviointitutkimus.* Stakes, FinSoc Arviointiraportteja 2/2003. Helsinki 2003. ISBN 951-33-1547-9. ISSN 1458-1833.

Arviointitutkimus kohdistuu sosiaali- ja terveysministeriön palveluohjauskokeiluun, joka toteutettiin pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten ja heidän perheidensä palveluissa. Hanke alkoi kesäkuussa 2001 ja päättyi keuhälä 2003. Kokeilu perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaan vuosille 2000–2003. Mukana oli 13 osahanketta kokeilemassa palveluohjausta. Kokeilun tavoitteena oli tuottaa tietoa palveluohjauksen toimivista käytännöistä kohderyhmän palveluohjauksessa.

Arviointi kohdennettiin kokeilussa kehiteltyjen hyvien käytäntöjen ja tulosten arviointiin. Arviointi toteutettiin kehittävänä arviointina, jossa yhdistyivät osahankkeiden oman kokeiluhankkeen itsearviointi ja niiden ulkoinen arviointi. Arvioinnin keskeisin aineisto muodostui hankkeiden itsearviointiraporteista. Arvioinnin kohteena oli erityisesti palveluohjauksellisten ohjelmateorioiden ja niiden toteuttamisen arviointi. Arviointikysymykset olivat: 1) Millaisia toimivia palveluohjausmalleja osahankkeissa paikallisesti kehitettiin? 2) Millaisia keskeisiä elementtejä, piirteitä ja sisältöjä palveluohjaus sai eri osahankkeissa? Millaisia toimivien käytäntöjen edellytyksiä tai esteitä paikallisissa hankkeissa on identifioitiin? 3) Miten paikallisissa osahankkeissa määriteltiin paikallisen kehittämistyön välittömät ja pidemmän aikavälin vaikutukset asiakastasolla, työntekijätasolla ja organisaatiotasolla? Erilliskysymyksenä tarkasteltiin sitä, miten pilottihankkeet ovat juurrutettavissa osaksi paikallisia palvelurakenteita ja millä edellytyksillä malleja voidaan levittää muihin kuntiin.

Kokeilusta on valmistunut myös kokeilun toimeenpanoa koskeva yhteenvedoraportti "Lapsi, perhe ja palveluohjaus", jossa kuvataan itse kehittämistoimintaa prosessina. Kokeilun raportti on julkaistu sosiaali- ja terveysministeriön julkaisusarjassa.

Kokeilun toteuma oli seuraava: Palveluohjaus toteutui kokeilussa ensisijaisesti työtteenä. Palveluohjaajina toimi kahta hanketta lukuun ottamatta jo aiemmin perheen viranomaisverkostoon kuuluva työntekijä. Palveluohjaajan tehtävänä oli toimia asiakas- ja perhelähtöisesti, kuulla asiakasperheen elämäntilanne ja tarpeet siten kuin perheet itse ne kokivat sekä järjestää ja koordinoita asiakkaan tarvitsemia tukimuotoja ylisektoriaalisen ja moniammatillisen yhteistyön avulla.

Palvelusuunnitelma oli keskeinen elementti ja itseymmärryksen kohde palveluohjauksessa useimmissa osahankkeissa. Niinpä asiakkaan palvelutarpeiden arviointivaihe ja palvelusuunnitelman tekeminen korostuivat kokeilussa. Palveluohjaaja toimi eräänlaisena verkonkutojana asiakkaan ja eri

viranomaistahojen verkostoyhteistyössä. Palveluohjaaja oli dialogin tuottaja palvelujen järjestämisen prosessiin, ja hän edisti asiakkaan näkökulman esillä pitämistä muun muassa palvelujen suunnitteluvaiheessa.

Kokeiluhankkeista löytyi ituja sekä niin sanotusta modernista että jälki-modernista palveluohjauksen toimintamallista. Niitä täydennettiin arvioinnissa valtaistavan palveluohjauksen visiolla. Palveluohjaukokeilun tärkeimmäksi toimintaa ohjaavaksi ydinelementiksi nousi perhelähtöinen työote, joka ymmärrettiin kokeilussa kahdella tavalla – modernin ja jälkimodernin perhelähtöisyyden näkökulmasta. Modernissa perhelähtöisyydessä korostui moniammatillisen yhteistyön parantaminen ja palveluketjujen sujuvuus, kun palveluohjaaja otti vastuun palveluiden ja tukimuotojen hakuprosesseista. Jälkimodernin keskiössä oli enemmän myös asiakkaan tarpeiden uudenlainen hahmottamisen ja kuulemisen prosessi.

Kokeiltujen mallien keskeiset tulokset liittyivät yhtäältä tehdyn työn kokonaisvaltaistumiseen, aiempaa parempaan asiakkaan asioihin paneutumiseen, ajan antamiseen asiakkaan asioiden suunnittelulle ja järjestämiselle. Palveluohjauksellisessa työotteessa innovatiivisuus ilmeni paikallisesti toisin toimimisena verkostoyhteistyössä, mikä koettiin paikallisesti tarkoituksemukaisena. Jälkimodernin ohjelmateorian viitekehyksessä arvioitiin selkeästi myös uudestaan ammatillisen työn kohdetta, sisältöjä ja työkäytäntöjä.

Kokeilun ongelmakohdiksi osoittautuivat kokeilun lyhyt aikajänne, puutteelliset työntekijäresurssit, yhteistyökumppaneiden jonkinasteiseen muutostarintaan ja strategisen vuoropuhelun käynnistymisen hitaus.

Kokeilun organisointirakenne mahdollisti periaatteessa laajan paikallisen vuoropuhelun palveluohjauksesta. Organisatorisesti palveluohjauksen paikkaa osana palvelujärjestelmää ehdittiin työstää vain vähän, koska kokeilu oli kestoltaan lyhyt. Osahankkeissa käytiin kuitenkin melko paljon yleistä keskustelua palveluohjauksen infrastruktuurista, palvelujen saumattomuudesta ja palvelupuutteista. Kokeilussa kehiteltiin myös kiinnostavia ituja työparityömallin kehittämiseksi avoimuuden koordinaatiivisista tehtävistä vastaavien työntekijöiden (palveluohjaajien) ja sosiaalityöntekijän välille.

Sammandrag

Katariina Perttula: Palveluohjauksen vaihtoehtot - Pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten ja nuorten ja heidän perheidensä palveluohjauksoikeilun arviointitutkimus. (Case management och dess alternativ – Utvärderingsundersökning av försöket med servicehandledning för långtidssjuka och handikappade barn och ungdomar och deras familjer.) Stakes, FinSoc Arviointiraportteja 2/2003. (Stakes, FinSoc Utvärderingsrapporter 2/2003.) Helsinki 2003. (Helsingfors 2003.) ISBN 951-33-1547-9. ISSN 1458-1833.

Utvärderingsundersökningen utfördes på social- och hälsovårdsministeriets försök med case management, som genomfördes inom servicen för långtidssjuka och handikappade barn och deras familjer. Projektet inleddes i juni 2001 och avslutades våren 2003. Försöket baserar sig på mål- och verksamhetsprogrammet för social- och hälsovården för åren 2000-2003. I projektet ingick 13 delprojekt. Syftet med försöket var att få kunskap om funktionella och goda arbetsmetoder inom case management.

Utvärderingen fokuserade på en bedömning av goda arbetspraktiker och resultat, som utvecklats i försöket. Utvärderingen verkställdes som en formativ utvärdering, som bestod av en självutvärdering av de egna försöksprojekten och en extern utvärdering. Det centrala materialet i utvärderingen bestod av självutvärderingsrapporterna för de olika delprojekten. Särskilt utvärderades de olika programteorier som utvecklats i de lokala case management försöken. Utvärderingsfrågorna var: 1) Vilka olika case management modeller utvecklades på lokal nivå i delprojekten? 2) Vilka var de centrala elementen, dragen och innehållet i begreppet case management i de olika delprojekten? Vilka förutsättningar eller hinder för funktionella arbetssätt identifierades i de lokala projekten? 3) Hur bestämdes i de lokala delprojekten de omedelbara och långfristiga effekterna av utvecklingsarbetet på klient-, arbetstagar- och organisationsnivå? En fråga som granskades särskilt var, hur pilotprojekten kan integreras som en del av de lokala servicestrukturer och under vilka förutsättningar pilotprojekten kan spridas till andra kommuner? Det har även utgetts en rapport om hur case management försöket verkställdes, ”Barn, familj och servicehandledning”, där själva utvecklingsverksamheten beskrivs som en process. Rapporten har publicerats i social- och hälsovårdsministeriets publikationsserie.

Case management försöket genomfördes i första hand som en arbetsmetod. Som servicehandledare verkade, med undantag av två projekt, arbetare från familjernas myndighetsnätverk. Servicehandledaren hade till uppgift att agera utgående från ett klient- och familjeperspektiv, höra klientfamiljens livssituation och behov såsom familjen själv upplevde dem samt samordna de stödformer som klienten behövde genom sektoröverskridande och tvärfackligt samarbete.

I de flesta delprojekt utgjorde serviceplanen det centrala elementet i hur case management uppfattades. I försöket blev därför utvärderingen av klienternas servicebehov och uppgörande av serviceplanerna de viktigaste inslagen. Servicehandledaren verkade som samordnare i nätverkssamarbetet mellan klienterna och de olika myndigheterna. Servicehandledaren befrämjade också dialogen mellan organiseringen av servicen och förde fram klientens synvinkel bland annat i servicens planeringsskede.

Medan utvärderingen framskred märkte man att det fanns drag av olika verksamhetsmodell som kan kallas moderna och postmoderna case management modeller. Därutöver kompletterades modellerna med visionen om den empowerment orienterade case management modellen. Kärnelementet i case management försöket var den familjecentrerade arbetsmetoden, som uppfattades på två sätt – ur en modern och postmodern familjecentrerad synvinkel. I den moderna modellen strävade man att utveckla det sektoröverskridande nätverksamarbetet och förbättra servicen genom smidigare servicekedjor, där servicehandledaren tog ansvaret för koordineringen av service och stödformer. Kärnan i den postmoderna modellen däremot var en ny form av process där klienternas situation och behov uppmärksammades på ett nytt sätt.

De viktigaste resultaten av försöket med case management var att arbetet blev mera helhetsbetonat, mer klientcentrerat samt att man fick mer till planering och organisering av ärenden. De innovativa elementen låg i att på lokal nivå fungera på ett lite annat sätt i samarbetsnätverket. Den postmoderna programteorin bestod av att utveckla nya praktiker, omskriva målen och innehållet för verksamheten samt omarbete nya arbetsformer.

Hinder för utvecklingen av case management modellen i försöket visade sig vara försökets kortvarighet, bristfälliga personalresurser, motstånd mot förändringar hos samarbetspartnerna och svårigheter att starta en strategisk dialog.

I princip möjliggjorde organiseringsstrukturen en bred lokal dialog omkring case management. I delprojekten fördes också diskussioner på strategisk nivå om infrastrukturen i servicen – om välfungerande tjänster och brister i tjänsterna. Organisatoriskt sett visade det sig ändå vara svårt att nå de riksomfattande målen och integrera case management som en del av servicesystemet. Dels berodde det på tidsbristen (utvecklingsprocesser tar tid). I försöket utvecklades emellertid intressanta idéer om pararbete som arbetsmodell mellan servicehandledare och socialarbetare.

Abstract

Katariina Perttula. *Palveluohjauksen vaihtoehdot - Pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten ja nuorten ja heidän perheidensä palveluohjauskokeilun arviointitutkimus.* [Options of case management – evaluation of the pilot on case management for chronically ill and disabled children, young people and their families]. Stakes, FinSoc Arviointiraportteja 2/2003. (STAKES, FinSoc Evaluation Reports 2/2003.) Helsinki 2003. ISBN 951-33-1547-9. ISSN 1458-1833.

This evaluation study concerns the case management pilot of the Finnish Ministry of Social Affairs and Health, implemented in services for chronically ill and disabled children and their families. The project started in June 2001 and ended in spring 2003. The pilot was based on the social welfare and health care target and action plan 2000–2003. Consisting of 13 subprojects experimenting with case management, the pilot aimed to provide information about feasible practices of case management for the target group.

The evaluation focused on assessing the good practices and outcomes developed during the pilot. It was done as developmental evaluation, combining the self-evaluations of each subproject and their external evaluation. The core material of this evaluation comprised the subprojects' self-evaluation reports, the focus being on programme theories of service counselling and their implementation. The evaluation questions were as follows: 1) What kind of feasible case management models were developed in the local subprojects? 2) What key elements, characteristics and contents were present in the concept of case management in different subprojects? What were the prerequisites and obstacles of feasible practices identified locally? 3) How did the local subproject define the direct and long-term impacts of local development at the levels of clients, workers and organisation? It was also examined whether (under which conditions) the pilot projects could become a permanent part of the local service structure and whether the model could be disseminated to other municipalities as well.

A summary report on the implementation of the pilot, '*Lapsi, perhe ja palveluohjaus*' (Child, family and case management, 2003) was published, describing the development activities as a process. The pilot report came out in the publication series of the Ministry of Social Affairs and Health.

Case management was implemented in the pilot as the foremost work approach. With the exception of two projects, the case manager was an official who had already worked with the family. It was the duty of the case manager to act in a client and family-oriented manner, listening to what the family had to say about their situation and needs as they themselves perceived as well as to organise and co-ordinate support measures required by the family through multiprofessional co-operation transcending sectorial boundaries.

In most subprojects, the service plan was the central element and object of self-understanding of case management. Thus, the stages of service need assessment and drawing up a service plan were highlighted in the pilot. The case manager acted as a bridge in networking between the client and the authorities by providing dialogue to the process of service provision and promoting the client viewpoint, for example, at the service planning stage.

The subprojects had elements of the so-called modern and postmodern case management action models, which were complemented in the evaluation by a vision of empowering case management. In the case management pilot, the core element governing the activities turned out to be the family-oriented work approach, which was understood in two ways: from the viewpoints of modern and postmodern family orientation. In the modern family orientation, the primary concern was with activities enhancing multiprofessional co-operation and smooth service chains, as the case manager was responsible for the process of applying for services and support. The key element of the postmodern approach was a new process of perceiving and responding to client needs.

The main results of the pilot models were associated with better work integration, closer attention to the client's situation as well as more time spent in planning and organisation. Locally, the innovative elements in subprojects were perceived to concern new action models and networking in multiprofessional co-operation. Within the framework of the postmodern programme theory, clearly new practices were developed and professional work and work practices were redefined.

The pilot's short duration, inadequate personnel resources, resistance among co-operative partners and the sluggishness of starting strategic dialogue turned out to be problems hindering the development of case management activities.

The pilot's organisational structure in principle enabled extensive local dialogue on case management. The pilot's short duration, however, made it difficult to work out the position of case management organisationally as part of the service system in this pilot. Nevertheless, the subprojects engaged in strategic discussion about the infrastructure of case management, seamless service chains and local service needs. The pilot developed also viable starting points for developing the partner model between those coordinating non-institutional social care (case managers) and social workers.

Sisällys

1 PALVELUOHJAUKSEN KEHITTÄMISEN PERUSTEET	1
1.1 PALVELUOHJAUKSEN KOKEILEVA JUURUTTAMINEN	4
2 PALVELUOHJAUSKOKEILUN VALTAKUNNALLISET TAVOITTEET, OHJELMATEORIA HANKKEEN TOIMEENPANOSTA JA OSAKOKEILUJEN ORGANISOINTI PAIKALLISTASOLLA	7
3 ARVIOINNIN NÄKÖKULMA JA LÄHTÖKOHDAT – KEHITTÄVÄ ARVIOINTI JA PALVELUOHJAUKSELLINEN ITSEYMMÄRRYS	9
3.1 DEDUKTIIVISET, INDUKTIIVISET JA KÄYTTÄJÄLÄHTÖISET OHJELMATEORIAMAT	10
3.2 OHJELMATEORIAMAT JA HANKKEEN PROSESSIEN, TULOSTEN JA VAIKUTUSTEN ARVIOINTI	12
3.3 KEHITTÄVÄN ARVIOINNIN MENETELMÄT	14
3.4 ARVIOINTIAINEISTO	15
3.5 ARVIOINTIAINEISTOON LIITTYVÄT ONGELMAT	17
3.6 ARVIOINTIAINEISTON ANALYYSI	17
4 ARVIOINNIN TULOKSET	23
4.1 OSAHANKKEIDEN LÄHTÖKOHDAT KOKEILUUN	23
4.2 PALVELUOHJAAJINA TOIMIVAT TYÖNTEKIJÄT	23
4.3 PALVELUOHJAUSKOKEILUUN VALITUT PERHEET	25
4.4 PAIKALLINEN PROJEKTOITUMINEN AVAINHENKILÖRYHMISSÄ	26
5 PAIKALLISTEN PALVELUOHJAUSMALLIEN KESKEISET ELEMENTIT, PIIRTEET JA SISÄLLÖT	29
5.1 PALVELUOHJAAJAN TYÖN SISÄLTÖ	29
5.2 KESKIÖSSÄ PALVELUSUUNNITELMA	30
5.3 KAKSI NÄKÖKULMAA PERHELÄHTÖISYYTEEN	33
5.4 VERKOSTOTYÖN ERI ULOTTUVUUDET	37
5.5 PSYKOSOSIAALINEN TUKI	39
5.6 KAKSI ERILAISTA PALVELUOHJAUSJÄSENNUSTÄ – MODERNI JA JÄLKIMODERNI PALVELUOHJAUS	40
6 PALVELUOHJAUKSEN KEHITTÄMISEN KIPUPISTEET JA KITKATEKIJÄT	45
6.1 ASIAKASTASOLLA	45
6.2 AIKA- JA RESURSSIPULA	46
6.3 TYÖNTEKIJÄTASOLLA – PALVELUOHJAUKSELLISEN AMMATTI-IDENTITEETIN KEHITTYMINEN JA TYÖSSÄ JAKSAMINEN	47

6.4	UUDENLAISTEN YHTEISTYÖKÄYTÄNTÖJEN KITKATEKIJÄT	48
7	PALVELUOHJAUS JA TYÖN PAIKALLINEN TYÖNJAOLLINEN UUDISTAMINEN	51
7.1	LIUDENTUVIA AMMATTIKUNTARAJOJA JA HILJAISIA REVIIRITAISTELUJA	51
7.2	UUDET PARITYÖN MALLIT	52
7.3	KOULUN ROOLI PALVELUOHJAUKSESSA	52
8	PAIKALLINEN STRATEGISEN TASON VUOROPUHELU	55
9	KOKEILUSTA MALLEIKSI – MALLIEN VALTAVIRTAISTAMISEN EDELLYTYKSET	59
9.1	MODERNI JA JÄLKIMODERNI PALVELUOHJAUSMALLI – VERTAILU SUOMALAIISIIN PALVELUOHJAUKÄYTÄNTÖJEN KEHITTÄMISTRENDEIHIN	60
9.2	MODERNIN PALVELUOHJAUKSEN METAFORA JA PULMAKOHDAT	63
9.3	JÄLKIMODERNIN PALVELUOHJAUKSEN METAFORA JA PULMAKOHDAT	64
9.4	SUURTEN, KESKISUURTEN JA PIENTEN KUNTIEN PALVELUOHJAUSSTRATEGIAT YHTEISIÄ VAI ERIYTYVIÄ?	68
9.5	PALVELUOHJAUS – PUOLESTAPUHUJUUTTA, MAHDOLLISTAMISTA, VALTAISTAVAA?	68
9.6	PALVELUOHJAUKSEN VALTAVIRTAISTAMINEN	72
10	YHTEENVETO	75
11	EPILOGI	81
KUVIOT		
	Kuvio 1. Moderni, jälkimoderni ja valtaistava palveluohjaus	72
LIITTEET		
	Liite 1. Palveluohjauskokeiluun osallistuneiden hankkeiden erittely	95

Lukijalle

Tämä arviointitutkimus (sopimus 7035759/2002) liittyy sosiaali- ja terveysministeriön kesäkuussa 2001 käynnistämään valtakunnallisen pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten ja nuorten ja heidän perheidensä palveluohjauskokeiluun, joka kesti vuoden 2002 loppuun. Sosiaali- ja terveysministeriön tavoiteohjelmassa vuosille 2000–2003 korostettiin palveluiden käyttäjien osallisuuden lisäämistä palveluissa ja kuntien vastuuta informoida kansalaisia aiempaa paremmin palvelujen saatavuudesta, kustannuksista ja rahoituksesta sekä kehittää hoito-, palvelu- ja kuntoutussuunnitelmia. Tavoitteen toteuttamiseen liittyen sosiaali- ja terveysministeriö hankki pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten ja nuorten palveluohjauskokeilun vetämisvastuun Erja Pietiläiseltä Kehitysvammaliitosta ja asetti kokeilun ohjaamiseen erillisen johtoryhmän.

Valtakunnalliseen kokeiluun osallistui 11 kuntaa ja yksi seutukunta, yksi kuntayhtymä ja yksi sairaala. Kokeiluun osallistuivat Espoo, Härmänseudun seutukunta, Ikaalinen, Kirkkonummi, Lieksa, Lohja, Mäntsälä, Pietarsaaren sairaala, Rovaniemi, Rovaniemen maalaiskunta, Tampere, Turku, Vantaa, Honkalammen kuntayhtymä ja Seinäjoen ammattikorkeakoulu, joka kehitti omaa rooliaan sosiaalityön kouluttajana. Kunnilla oli kokeilussa vapaat kädet kehittää palveluohjausmalliaan omien tarpeidensa mukaan.

Pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten palveluohjauskokeilun tavoitteina oli tuottaa kuntien ja muiden yhteistyötahojen käyttöön tietoa ja kokemuksia palveluohjauksen hyvistä käytännöistä ja samalla koota yhteen käyttökelpoista tietoa sellaisista palvelujärjestelmässä tai lainsäädännössä olevista joustavan toiminnan esteistä, jotka vaikeuttavat asiakkaan elämää ja arjen sujuvuutta. Kuntatasolla tavoitteena oli kokeilla ja toteuttaa palveluohjausmallia käytännössä kunnan itse valitsemien periaatteiden mukaisesti ja käydä myös strategisen tason keskustelua avainhenkilöryhmissä ja eri viranomaisten, päätöksentekijöiden, palvelutuottajien ja asiakkaiden kesken, jotta paikallisesti kyetään kehittämään omaan sosio-kulttuuriseen ja demografiseen ympäristöön soveltuvia palveluohjauskäytäntöjä. Kokeilun tavoitteena oli myös selkiyttää työn ja tehtävien jakoa ja luoda toimivia palveluohjauskäytäntöjä.

Asiakkaiden kannalta tavoitteena oli tarkoituksenmukaisten palvelukonaisuuksien muodostaminen paikallisesti, asiakkaan tiedonsaamisen edistäminen erilaisista toimintamahdollisuuksista ja palveluvaihtoehtoista sekä asiakkaan valinnan ja vaikutusmahdollisuuksien laajentaminen ja asiakkaan voimavarojen käyttöön saamisen tukeminen. Kokeilussa oli keskeistä perhelähtöisyys, joka palveluohjaustyössä tarkoitti perheenjäsenten hyvinvointivajeiden huomioimista ja sosiaalisen tuen ja palvelujen tarpeiden tunnistamista.

Arviointi suunniteltiin Sosiaalipalvelujen evaluaatioryhmässä (FinSoc) Stakesissa. Stakes hankki arvioinnin Seinäjoen ammattikorkeakoululta, josta tutkija Katariina Perttula teki arviointitutkimuksen. Tutkimukselle asetettiin tukiryhmä, johon kuuluivat kehittämisspäälikkö Riitta Haverinen Stakesista (pj.) ja jäsenenä ylitarkastaja Aini Kimpimäki sosiaali- ja terveysministeriöstä; erikoistutkija Vappu Karjalainen, tutkija Pekka Karjalainen ja lakimies Erkki Kemppainen Stakesista sekä projektin koordinaattori Erja Pietiläinen Kehitysvammaliitosta. Arvioinnin tukiryhmän tarkoitus oli tukea tutkijaa ja ratkaista arvioinnin prosessissa eteen tulevia ongelmia. Arvioinnin tukiryhmä suunnitteli ja toteutti yhdessä tutkijan kanssa hankkeeseen osallistuville kaksi itsearviointipäivää kokeilun keskeisten käsitteiden selkeyttämiseksi ja kokeiluhankkeiden raportoinnin kehittämiseksi kohti itsearvioivaa lähestymistapaa. Tarkoitus oli myös monipuolistaa arviointiaineistoja.

Pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten palveluohjauskokeilusta julkaistiin kesällä 2003 projektikoordinaattori Erja Pietikäisen kirjoittama raportti (Lapsi, perhe ja palveluohjaus, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003:11). Raportissa kuvataan kokeiluhankkeen tavoitteet ja eteneminen sekä eritellään monipuolisesti sen antia.

Tässä arviointitutkimusraportissa on pyritty välttämään päällekkäisyyksiä kokeilun raporttiin. Näin tarkoitus on, että kokeilun raportti ja tämä arviointitutkimus yhdessä muodostavat hanketta kuvaavan, erittelevän ja arvioivan kokonaisuuden. Tähän arviointitutkimukseen on valittu kehittämisarvioinnin näkökulma. Myös arvioinnin tilaaja, sosiaali- ja terveysministeriö, näki arvioinnin palveluohjauksen kehittämisen välineenä.

Tässä tutkimuksessa paikannetaan palveluohjauksen kehittämisen perusteet ja haasteet, eritellään palveluohjauskokeilun valtakunnallisia tavoitteita, ohjelmateorioita ja niiden toimivuutta, eritellään paikallisia palveluohjauksen työtapoja ja palveluohjaajina toimivien työntekijöiden työn organisoinnista. Arvioinnin tuotoksena tuotetaan näkyville kolme mahdollista palveluohjauksen kehittämisen perspektiiviä, moderni, jälkimoderni ja asiakkaita valtaistava palveluohjaus, ja eritellään näiden elementtejä. Tutkimuksen epilogissa pohditaan FinSocin näkökulmasta kehittämistyön ja arvioinnin suhdetta ja arvioinnin haasteita kehittämistyön tekemiselle.

Palveluohjaus on viime aikoina ajankohtaistunut monilla eri kentillä, myös työttömien, ikäihmisten ja mielenterveyskuntoutujien palveluissa. Siksi arviointitutkimuksella on yhteyksiä moneen suuntaan yleisemminkin palveluohjauksen, palvelukoordinaation ja verkostotyön kehittelyissä.

Arviointitutkimuksen tekijä ja tutkimuksen tukiryhmä toivovat arviointitutkimuksen raportin antavan lisätietoa palveluohjauksen toteutumisesta työtapana, sen kehittämisen vaihtoehtoista ja edellytyksistä toimivalle palveluohjaukselle. Toivomme myös, että tämä arviointitutkimus ja kokeilun raportti yhdessä antavat hyvää pohjaa tuottaa toimivaa ohjelmateoriaa uusille käynnistyville palveluohjauksoikeiluille.

Helsingissä 22.12.2003

Riitta Haverinen
Ryhmäpäällikkö
Sosiaalipalvelujen evaluaatioryhmä

1 PALVELUOHJAUKSEN KEHITTÄMISEN PERUSTEET

Koti korostuu sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan asuin- ja elinympäristönä ja palvelujen antamisen paikkana. 2000-luvun kysymykseksi onkin noussut luoda jälkimoderni palvelukulttuuri, jossa palvelurakenteet ja tukimuodot ja niiden organisointitavat vastaisivat muuttuneita sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaperiaatteita ja asiakkaiden tarpeita. Oma erityinen haasteensa palvelujen kehittämisessä on paljon erilaisia tukimuotoja tarvitsevien ihmisten tarpeet omassa asuinyhteisöissään.

Esimerkiksi kokeilun kohderyhmässä vammaisten ja pitkäaikaissairaiden lasten hoidossa ja huolenpidossa keskitytään kotona tapahtuvan hoidon ja kasvun tukemiseen. Vammaisten lasten kuntoutus ja kasvatusvastuu sijoituvat kotiin vanhemmille. Vammaiset lapset ja nuoret asuvat lähiyhteisöissään ja käyttävät peruspalveluita erityispalveluiden lisäksi. Laitoshoidtoa ja muita sijaishoitojärjestelyjä käytetään pienten vammaisten lasten osalta ensisijaisesti vain lyhytaikaishoidon (kuten kuntoutusjaksojen) ja omaishoitajien loma-aikaisen laitoshoidon tarpeen vuoksi. (Sosiaali- ja terveystieteen tutkimus 2002, 9.)

Vastuuta hoivasta, huolenpidosta ja palvelujen koordinoinnista on siirretty takaisin perinteisille yhteisöille, jotka kuitenkin elävät palkkatyöläistyneessä, (post)modernissa yhteiskunnassa. Samaan aikaan käsitykset vammaisen osallisuudesta työhön ja yhteiskunnalliseen osallisuuteen ovat muuttuneet. Asiakasperheiden päivittäiseen elämään ja hyvinvointiin liittyvät asiat järjestetään institutionaalisen hoivan sijaan avohuollossa monien toimijatahojen tuottamien palvelu- ja etuselementtien yhteensovittamisena. (Barnes 1997, 11.)

Palvelusuunnittelu ja sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden työn yhteensovittaminen ovat sinällään vanhoja kysymyksiä (ks. Niemi 1953). Suomessa palveluohjauskeskustelu nykyisessä muodossaan käynnistyi alun perin jo 1980-luvun lopussa. Jorma Sipilä (1989) oli ensimmäinen, joka toi palveluohjauskäsitteen Suomeen. Palveluohjauksen kokeilutoiminta käynnistyi 1990-luvun puolivälissä Tampereen sosiaalipolitiikan laitoksen lyhyenä puolen vuoden kokeiluna Tampereella ja Hämeenkyrössä. (Ala-Nikkola & Valokivi 1997.) Hankkeessa palveluohjaajina toimivat moniammatilliset tiimit. Pyrkimyksenä oli sopivien palvelupakettien, palveluketjujen sujuvuuden ja oikean porrasteisuuden parantaminen – kokonaisvaltaisen työotteen omaksuminen palveluohjausasiakkaiden osalta.

1990-luvun loppupuolella on syntynyt runsaasti erilaisia palveluohjauksen kokeiluhankkeita vanhustyössä, mielenterveys- ja vammaistyössä. Niiden rahoittajina on ollut useita tahoja, muun muassa RAY. (Häkkinen 2000.)

Vuonna 1999 valtioneuvosto hyväksyi palveluohjauskokeilun käynnistämisen sosiaali- ja terveysministeriön ja Kelan yhteisesti vetämänä hankkeena sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa vuosille 2000–2003 (STM 1999), johon arvioitava kokeiluhanke kiinnittyy. Tavoiteohjelmassa oli yhtenä tavoitteena kuntalaisten ja palveluiden käyttäjien osallisuuden lisääminen ja asiakkaan aseman ja oikeuksien parantaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Kokeilua on edeltänyt Lastensuojelun keskusliiton pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten vanhempainyhdistyksen yhteistyöryhmän (YTRY) ja Kansaneläkelaitoksen yhteisprojekti, jossa kehitettiin palveluohjausmallin lainsäädännöllistä perustaa kohderyhmän tarpeisiin¹.

Nyt arvioitava kokeilu käynnistyi pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten perheiden palveluissa kesäkuussa 2001, ja se kesti vuoden 2003 keväeseen saakka.

Palveluohjausjärjestelmän moderniksi perusteluksi voidaan esittää inkrementaalisesti rakennetun palvelujärjestelmän ongelmat. Monet paljon sosiaali- ja terveyspalveluja käyttävät asiakasryhmät saattavat asioida kymmenien erilaisten tahojen kanssa, ilman että kukaan koordinoi palvelutarjontaa tai huolehtii asiakkaiden tuen ja palvelujen saannin kokonaisvaltaisesta arvioinnista ja seuraamisesta. (Häkkinen 2000.) Tarvitaan uudenlaisia linkkihenkilöitä, jotka koordinoivat, yhteensovittavat erilaisia palveluelementtejä ja erilaisten ammattilaisten työtä, ketjuttavat, verkostoivat ja yhteensovittavat palveluja ja neuvovat ja opastavat asiakkaita oikeiden palvelujen äärelle. Tällaisia palveluohjauksellisia ratkaisuja tutkittiin muun muassa Makropilotin omaneuvojakokeilussa. Kokeilu jäi tosin puolitiehen, mikä johtui sen tietoteknologisen infrastruktuurin rakentamisen viiveistä. (Liikanen & Virtanen 2002; Koivisto 2002.)

Modernistisessa viitekehyksessä korostuu usein ajatus, että palveluohjauksellisia rakenteita tarvitaan ratkaisuna palvelujärjestelmän pulmiin, jotka liittyvät palvelujen saumattomuuteen, ketjuuntumiseen, hoivan organisoimisen kustannuksiin ja kustannusten jakoon, palveluiden laatuun, joustavuuteen ja järkevään koordinaatioon.

Keskeisimpänä modernin palvelujärjestelmän pulmana esimerkiksi vammaisten lasten perheissä on koettu se, että palvelujärjestelmä toimii perheiden näkökulmasta pirstaleisesti, eikä kukaan koordinoi palveluja yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Avustusten hakeminen on koettu työlääksi ja monimutkaiseksi. (Pietiläinen & Ylikoski & Juusti 1999; Määttä 1999; Niskanen 2001.) Perheet kokevat, että vanhempien on vaikea saada riittävästi tietoa lapsen vammasta ja vammaisen lapsen arjen elämään liittyvistä asioista, palveluista ja tuen muodoista.

¹ Lastensuojelun Keskusliiton ja Kansaneläkelaitoksen yhteisprojektin 20.3.–19.9.1998. Pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten ja nuorten sosiaaliturvan ja palvelujen selkiyttäminen. Palveluohjaus ja selkeä sosiaaliturva. Moniste.

Palveluohjauksellisten rakenteiden kehittämisen ”sisällöllinen” jälkioderni peruste löytyy meillä palvelujen pluralisoitumistendensseistä ja sosiaalialan työn kohteen muutoksista. Julkisten palvelujen rinnalle on syntynyt järjestöjen, hoivaa ja sosiaalista tukea tuottavien yhdistysten ja hoivapalveluyritysten verkostomainen rakenne. 1990-luvulta alkaen Suomessa on korostunut vähittäin hyvinvoinnin monituottajuus eri versioissaan. Samalla asiakasperheiden arjessa selviytymisen, sosiaalisen osallisuuden ja elämänlaadun dimensiot ovat nousseet keskeisemmin esille myös palvelujen koordinoinnissa ja järjestämisessä.

Laitoshoidon institutionalisoinnin näkökulmana oli teollistuvan ja palkkatyöläistyvän yhteiskunnan tarpeet. Palvelujärjestelmän rakentamisen keskeisiä periaatteita olivat universaalisuus, tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus sekä palvelujen saatavuus ja saavutettavuus. Jo pitkän aikaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmiä on kehitetty tämän ohella yhä enemmän itse asiakkaan näkökulmasta. Tällöin hoivapalvelujen tehtävänä on toteuttaa asiakkaille myös viisi tavallisen elämän määrettä: yhteisön läsnäolo, arvostetuksi tuleminen ihmissuhteissa, valinnanvapaus, tunne siitä, että on kyvykäs, kelvollinen ja arvostettu muiden silmissä. (Barnes 1997, 20.)

Palvelujen yhteisöperustainen organisointi on nostanut uudella tavalla esiin asiakkaiden palvelutarpeisiin ja niiden arviointiin, oikeanlaisten asiakkaiden tarpeita vastaavien palveluiden tuottamiseen, järjestämiseen ja koordinointiin liittyvät kysymykset. Kun palveluja on tuotu lähiyhteisöihin, asuinyhteisöissä asuville erityisryhmille ei useinkaan ole ollut riittäviä ja riittävän koordinoituja tukimuotoja, jotka tukevat asiakasperheiden arkea ja yhteisöllistä osallisuutta. Palveluohjauksellisen toimintatavan keskeisenä tavoitteena on ollut muuntaa asiakastyön ja palveluiden kehittämisen ja organisoimisen välistä suhdetta ja toimintalogiikkaa aidommin asiakkaan elämäntilanteesta lähteväksi.

Palvelujen ja sosiaalisen tuen organisointiperiaatteiden, toimintatapojen ja -menetelmien kehittyminen ja pluralisoituminen on tuottanut myös uudenlaisia hallinnan ongelmia järjestelmän sisällä ja muuttanut sosiaalialan ammattilaisten työn luonnetta. Palveluiden, erilaisten tuen muotojen ja etuuksien koordinaatio ja erityisesti jälkiodernissa viitekehyksessä myös uudenlaisten palveluelementtien kehittäminen on noussut uudella tavalla keskeiseksi. Tämä on edistänyt palveluohjauksellisen toimintatavan käyttöönoton tarvetta. Pirstaloituneisuus on selvästi nähtävissä erityisesti asiakasperheiden arjessa ja esimerkiksi juuri pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten ja heidän perheidensä palveluissa, koska näiden ryhmien palvelut ovat muuttuneet ja kehittyneet voimakkaasti juuri 1990-luvulla. Palveluja on siirretty koteihin, samalla kun on kehittynyt ja on kehitetty muita korvaavia sosiaalisen ja kuntoutuksellisen tuen muotoja perheelle.

Monien arvioiden mukaan sektoriperusteisen palveluajattelun mukainen palvelujen organisointi ei enää toimi. Tarvitaan uudenlaista verkottuvaa, räätälöivää ja ylisektoriaalista toimintatapaa, jossa samalla tarkastellaan

hyvin kokonaisvaltaisesti ihmisen elämää ja eräällä tavalla ”uudelleen ajatellaan” sitä, millaisia tuen elementtejä asiakkaat tarvitsevat (vrt. esim. Karjalainen & Lahti 2001).

Kun sosiaalityöntekijöiden, ja muiden sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaavissa tehtävissä toimivien työntekijöiden, työtehtäviä aikoinaan luotiin, periaatteena oli, että nämä henkilöt koordinoivat tiettyjen palvelujen tarjontaa ja ohjaavat rajattuja käytännöllisiä työtehtäviä. Asiakkaan tehtävänä on ollut hakea tarvitsemiaan palveluja ja tukia. Palvelujen järjestämisen ja tarjoamisen perusrakenteet ovat muuttuneet. Palvelujen tuottajien verkosto on monipuolistunut. Monipuolistumista on pidetty myös toivottavana kehitysuuntana. Avohuollon koordinatiivisissa tehtävissä toimivat ammattilaiset koordinoivat usein jo monia asioita yhtäaikaaisesti. Toisaalta tarvittaisiin myös työtettä tai erillisiä henkilöitä, jotka työskentelevät laaja-alaisesti ja ei-palvelukeskeisesti ajatellen asioita asiakkaan elämänkokonaisuuden kannalta. Kysymys on, miten tämä tehtävä järjestetään. Kenen tehtäväksi palveluohjaus työtteenä parhaiten soveltuisi? Millaisin edellytyksin palveluohjaus on mahdollista toteuttaa? Mitä asioita palveluohjaus käytännössä tarkoittaisi?

1.1 Palveluohjauksen kokeileva juurruttaminen

Sosiaali- ja terveysministeriön ja Kelan palveluohjauksoikeilun perustana on ollut, että tarvitaan palveluohjauksoikeilun kokeilevaa ”istuttamista” ja toimivien palveluohjauksmallien luomista kuntiin tai ylikunnallisiin rakenteisiin, jotta palveluohjaus voitaisiin integroida osaksi suomalaista palvelujärjestelmää. Erityyppisiä kokeiluja ja kuntien itse valitsemia malleja kokeilemalla pyritään löytämään toimivia työnjako- ja toimivaltasuhteita sosiaalialan kentällä. Näin voidaan tarkastella, millaisiin toimintarakenteisiin palveluohjaus voidaan sovittaa ja millaiset palveluohjauksoikeilut ovat toimivia ja toteuttamiskelpoisia Suomessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja Stakesin arviointia koskevassa sopimuksessa (Sopimus 7035759/2002) arvioinnin tehtäväksi määriteltiin kehittämishankkeen tulosten ja toimeenpanon arviointi eri tasoilla. Arviointitutkimus keskittyy kehittämishankkeen tulosten ja toimeenpanon arviointiin siitä näkökulmasta, mitä osahankkeet itse raportoivat itsearviointiraportissaan omasta kokeilustaan. Osahankkeiden itsearviointia tuettiin arviointiprosessissa varsinaisen kokeiluvaiheen jälkeen. Arvioinnin ohjausryhmä rajasi arvioinnin painopisteeksi palveluohjauksoikeilussa kehitettyjen toimivien kokeilujen arvioinnin ja kokeilussa luotujen toimintakäytäntöjen juurruttamisen edellytysten ja sovellettavuuden arvioinnin laajemmin kuntakenttään.

Tässä arviointiraportissa ei esitellä yksittäisiä palveluohjauksmalleja tai yksityiskohtaisia kuvauksia yksittäisistä palveluohjauksen organisointimalleista. Ne ovat luettavissa projektin yhteenvetoraportista. Arvioinnissa nos-

tetaan sen sijaan esille niin sanottu moderni, jälkimoderni ja valtaistava palveluohjausmalli. Malleja sinällään ei esiinny täysin puhdaspiirteisesti missään osahankkeessa. Modernit ja jälkimodernit palveluohjauskäytännöt elivät kuitenkin kokeilussa erilaisina, osin toisiinsa limittyvinä versioina, joista syntyi erityyppisiä implikaatioita itse palvelujärjestelmän toimintatapojen kehittämisessä.

Hyvien käytäntöjen ja luotujen mallien juurruttamisen edellytysten arviointi tapahtui seuraavien kohtien avulla:

- erittelemällä ja esille nostamalla kehiteltyjä palveluohjausmalleja ja arvioimalla, miten osahankkeissa määritetään toimivuus.
- tarkastelemalla, mikä paikallisten osahankkeiden arvion mukaan on muuttunut palveluohjauskäytäntöjen soveltamisen myötä.
- pohtimalla, millaisia välittömiä ja pidemmän tähtäimen vaikutuksia palveluohjauskokeilulla on nähty olevan paikallisesti eri osahankkeissa.
- pohtimalla sitä, miten paikallisten hankkeiden innovaatiot voisivat olla juurrutettavissa osaksi paikallisia peruspalvelurakenteita tai levitettävissä muihin kuntiin ja millä edellytyksillä tämä voi olla mahdollista.

2 PALVELUOHJAUSKOKEILUN VALTAKUNNALLISET TAVOITTEET, OHJELMATEORIA HANKKEEN TOIMEENPANOSTA JA OSAKOKEILUJEN ORGANISOINTI PAIKALLISTASOLLA

Arvioitavan pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten ja nuorten ja heidän perheidensä palveluohjauskokeilun tavoitteet määriteltiin kolmitasoisina. Valtakunnallisesti kokeilun tavoitteena oli tuottaa kuntien ja muiden yhteistyötahojen käyttöön tietoa palveluohjauksen hyvistä käytännöistä kohde-ryhmän palveluohjauksessa ja koota yhteen tietoa niistä joustavan toiminnan esteistä lainsäädännössä ja palvelujärjestelmässä, jotka vaikeuttavat asiakkaan elämää ja arkea. Varsinaisesti kunta- ja asiakastason tavoitteet koskivat osahankkeita.

Kuntatasolla valtakunnallisen kokeilun rakenne oli kaksinapainen. Yhtäältä kunnille annettiin vapaat kädet kokeilla palveluohjausta itse valitse-
mansa mallin mukaisesti. Ne saivat toteuttaa valitsemaansa palveluohjausta, selkiyttää työn ja tehtävien jakoja ja luoda toimivia palveluohjauskäytäntöjä, jotta kokeilulle asetetut asiakas- ja kuntatason tavoitteet toteutuisivat.

Kuntien oman vapaan ruohonjuuritason kehittämistoiminnan tavoitteena oli, että osahankkeissa kyettäisiin muodostamaan tarkoituksenmukaisia palvelukokonaisuuksia, edistämään asiakkaiden tiedonsaantia palvelumahdollisuuksista ja erilaista toimintavaihtoehtoista sekä lisäämään asiakkaan valinnan mahdollisuuksia, tukemaan asiakkaan voimaantumista ja voimavarojen käyttöönottoa.

Valtakunnallisessa projektirakenteessa määriteltiin kuitenkin yleinen projektitoiminnan viitekehys, jossa toivottiin toimittavan. Tärkein näistä oli monitoimijaisen avainhenkilöryhmän perustaminen jokaisessa hankkeessa. Avainhenkilöryhmien toivottiin muodostuvan eri sektorihallinnon – sosiaali- ja terveydenhuollon, koulutoimen, Kelan ja järjestöjen sekä perheiden edustajista. Avainhenkilöryhmän tehtävänä oli linjata paikallista kokeilua ja edistää strategista vuoropuhelua palveluohjauksesta avainhenkilöryhmässä ja eri viranomaisten, päätöksentekijöiden, palvelutuottajien ja asiakkaiden kesken.

Varsinainen paikallinen kehittäminen organisoitiin paikallisilla resursseilla. Kuntien käyttöön ei ollut erillistä projektirahoitusta. Kunnille ei myöskään järjestetty yhteistä laajamittaisempaa koulutusta palveluohjauksesta. Kunnilla oli kuitenkin käytössään projektikoordinaattorin tuki. Hän piti säännöllisesti yhteyttä osahankkeisiin ja toimitti osahankkeiden käyttöön palveluohjaustoimintaa tukevaa materiaalia, koulutti ja konsultoi. Kokeilun aikana organisoitiin myös kaksipäiväinen aloitusseminaari ja välise-

minaari vuoden 2002 keväällä. Seminaarien tarkoituksena oli tukea paikallista kehittämistä.

Kokeilu eteni siten, että kokeilu käynnistyi pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten perheiden palveluissa kesäkuussa 2001. Syksy 2001 varattiin osahankkeiden oman hankkeen suunnitteluun. Varsinaista asiakastyönkokeilua toteutettiin vuosi 2002 ja kevät 2003 varattiin paikallishankkeiden raportointiin, jolloin nämä tuottivat itsearviointiraportit omasta kokeilustaan.

Käytännössä organisoititapa ja kuntiin suunnattu niukka resursointi merkitsi sitä, että kuntien resurssit olivat rajalliset. Yhteenvertoraportin mukaan niukkuus näkyi muun muassa siinä, että kehittämistä ja kokeilemista jouduttiin tekemään oman työn osana.

Resursointi-malli heijasti ilmeisen selvästi oletusta, että palveluohjaus kyettäisiin juurruttamaan kuntakenttään nykyisillä voimavaroilla. Alkuasetelmassa näkyi myös oletus, että mukaan lähtevissä kunnissa lähtökohtaisesti tiedetään jo varsin paljon palveluohjustoiminnan periaatteista ja sisällöistä ja kysymys on lähinnä palveluohjauksen parhaista täytäntöönpanon muotojen testaamisesta.

Kokeilun aloitusvaiheessa osahankkeille esiteltiin erilaisia palveluohjausmalleja kehittämisen tueksi:

- Perinteinen palveluohjaus
- Intensiivinen, yhteisöllinen palveluohjaus
- Asiakkaan itsemääräämisoikeutta korostava palveluohjaus
- Siirtymävaiheiden palveluohjaus
- Asianajomalli.

Mahdollisina hallintomalleina esiteltiin seuraavat palveluohjausmallit:

- Palveluohjaus osana omaa työtä kunnassa tai erikoissairaanhoidossa
- Erillinen palveluohjaajan toimi
- Palveluohjaus ostopalveluna
- Palveluohjaus asiakasryhmän palveluita yhteen kokoavan palvelukeskustoiminnan osana. (Pietiläinen 2001.)

Näistä malliesimerkeistä käsin kunkin osahankkeen toivottiin määrittelevän oma mallinsa, jota se edusti.

3 ARVIOINNIN NÄKÖKULMA JA LÄHTÖKOHDAT – KEHITTÄVÄ ARVIOINTI JA PALVELUOHJAUKSELLINEN ITSEYMMÄRRYS

Arviointitutkimusten tehtävänä on arvioida hankkeen tuloksia ja määrittää tulosten perusteella kehittämistoiminnan arvoa ja hyötyjä. Valitut arvioinnin kysymykset ja menetelmät sinällään ohjaavat näkökulmaa. Millaisten kysymysten, kriteerien ja aineistojen avulla kehittämistoiminnan arvoa arvioidaan ja millaisia asioita nostetaan tärkeiksi arvioinnissa?

Arvioinnin tavoitteena voi olla toiminnan prosessien tai vaikutusten arviointi. Arvioinnissa voidaan tarkastella toiminnan tehokkuutta tai vaikuttavuutta. Arvioinnin kohteena voi olla myös toiminnan laatu tai kustannus-hyödyt tai jotkin näistä edellä mainituista tekijöistä. Hanketoiminnassa arvioinnin lähtökohtana on joka tapauksessa usein jonkinlainen ”toisin tekemisen” jäljittäminen - muutos. Arvioinnissa pyritään jäljittämään muutoksen merkitystä toiminnan eri tasoilla ja toisin tekemisen heijastuksia itse toiminnan tuloksiin tai prosesseihin. Arvioinnille on myös tyypillistä, että muutoksia, toisin tekemisen heijastuksia, arvioidaan joidenkin tiettyjen kriteerien mukaan. Niiden avulla pyritään vastaamaan kysymykseen, missä määrin ja miten hankkeen toteuma vastaa sille alun perin asetettuja tavoitteita.

Hankerahoituksella toimivien projektien arvioinnit on toteutettu perinteisesti joko summatiivisia tai prosessiarviointeja käyttäen. Näiden menetelmien käyttöä on ollut kuitenkin syrjäyttämässä nopeasti yleistynyt realistinen arviointi, jossa on ideana monimetodisesti ja moniaineistollisesti arvioida hankkeiden toimivuutta ja tuloksia, jolloin saadaan realistinen kuva hankkeesta. (Pawson & Tilley 1997; Rostila & Tornainen 1999; Rajavaara 2001.)

Palveluohjauskokeilun arviointiin varattujen resurssien puitteissa ei ollut mahdollista hankkia kovin monia aineistoja arviointia varten tai havainnoida jokaisen osahankkeen prosesseja läheltä. Kehittämistoiminnalle ei myöskään voitu asettaa selvää aloitusta ja loppua. Paikallinen hanketoiminta oli nähtävä pikemmin jatkumona, jossa sosiaali- ja terveysministeriön ja Kelan palveluohjauskokeilu jatkoi osin myös aiempaa osahankkeiden kehittämistoimintaa. Kokeilun tavoitteena oli pikemmin integroida hanke osaksi tavalista perustyötä.

Arvioinnin näkökulmaksi valittiin kehittävä arviointi. Kehittävässä arvioinnissa haluttiin tarkastella, mikä hankkeissa on toiminut. Arvioinnin tavoitteeksi haluttiin ymmärtää yhtä paljon ”mahdollisuusvisioiden kuvaaminen ja perusteleminen” kuin arviointi (Suikkanen & Lindth 2001).

Kehittävää arviointia suunniteltaessa keskusteltiin vaihtoehtoisista kehittävä arvioinnin näkökulmista ja pohdittiin, mikä palveluohjauskokeilun arvioinnissa olisi oleellista. Ajateltiin, että vielä kehittymässä olevien käy-

täntöjen arvioinnissa tärkeää on palveluohjauksen itseymmärryksen esille nostaminen. Palveluohjauksen itseymmärrystä – ohjelmateoriaa tarkastelemalla – voidaan tehdä läpinäkyväksi toiminnan taustalla vaikuttavien oletusten suhde valittuihin paikallisiin toteutuksiin – strategioihin ja taktiikoihin eri tasoilla ja toisaalta odotuksiin projektilta odotetuista hyödyistä – vaikutuksista ja tuloksista.

Ohjelmateoriat kuvaavat yksinkertaisesti niitä oletuksia, joiden varassa hanke toteutetaan – millaisia tavoitteita hankkeelle asetetaan, millaisia menetelmiä ja interventioita tavoitteista johdetaan, millaisia toimintarakenteita tarvitaan ja mitä kyseisillä interventioilla, menetelmillä ja toimintarakenteilla on tarkoitus saada aikaan. Parhaimmillaan ohjelmateoreettinen tarkastelu toimii pohjana sille, että on mahdollista arvioida hankkeiden toteuttamaa käytäntöä.

Esimerkiksi arvioitavasta palveluohjauksoikeilusta voidaan löytää kolmenlaisia ohjelmateorioita:

Koko valtakunnalliselle kokeilulle asetetuista tavoitteista voidaan löytää ohjelmateorioita koko kokeilun toimeenpanosta, miten kokeilu on parasta toteuttaa, jotta saadaan mahdollisimman hyviä tuloksia. (Kokonaisnäkökulma)

Paikallisten osahankkeiden ohjelmateoriaa voidaan tutkia siitä sisällöllisestä näkökulmasta, millaisia oletuksia palveluohjauksesta sinällään paikallisista kokeiluhankkeista voidaan löytää: Miksi tarvitaan palveluohjausta? Mitä palveluohjaus asiakastyönä tarkoittaa? Miten palveluohjaus toteutuu? Millaisia tuloksia palveluohjauksesta odotetaan? Millaiseen systeemiseen ja yhteiskunnalliseen ympäristöön palveluohjaus käsitteellisesti sijoitetaan? (Palveluohjauksen kontekstointi ja sisältönäkökulma)

Paikallisten osahankkeiden ohjelmateorioita voidaan tutkia paikallisen kehittämistoiminnan toimeenpanon näkökulmasta. Millaista paikallista projektioorganisaation toimeenpanoa koskevaa ohjelmateoriaa, jolla pyritään toteuttamaan toivottua palveluohjauksellista itseymmärrystä, osahankkeet toteuttavat? (Toimeenpanonäkökulma)

3.1 Deduktiiviset, induktiiviset ja käyttäjälähtöiset ohjelmateoriat

Patton (1997, 219–221) jakaa ohjelmateoriat deduktiivisiksi, induktiivisiksi ja käyttäjälähtöisiksi. Deduktiiviset ohjelmateoriat ovat arvioijan rakentamia teorioita siitä, miksi tietynlaista kehittämistoimintaa tarvitaan, miten se tulisi toteuttaa ja miten ohjelman oletetaan toimivan. Deduktiiviset teoriat ovat usein tieteellisesti perusteltuja, mutta niiden ongelmana on, että todellisuus on usein erilainen kuin teorit. Myös induktiivisesti tuotetut teorit syntyvät arvioijan työn tuloksena, mutta ne kehittyvät kentällä arvioijan kenttätöön tuloksena, kun hän havainnoi, tekee huomioita, haastattelee eri osapuolia ja

tutustuu hankkeeseen eri aineistojen avulla. Käyttäjälähtöiset ohjelmateoriat ovat taas hankkeeseen osallistuvien (esimerkiksi työntekijöiden) käsityksiä projektin taustalla vaikuttavista oletuksista ja syy-seuraussuhteista sekä heidän käsityksiään, mitä kentällä tehdään ja miksi. (Patton 1997, 221.) Tässä arvioinnissa keskitytään juuri käyttäjälähtöisiin ohjelmateorioihin ja tarkastellaan osahankkeiden käsitteellistämää käytäntöä.

Pattonin (1997, 221) mukaan ongelmana on usein, että iso osa toimintaa ohjaavista teoreettisista oletuksista on implisiittistä – ei sanallistettua. Niinpä sanallistettukin teoria on usein eri asia kuin varsinainen käyttöteoria, joka toteutuu. Asioita tehdään usein vain ”koska jostain syystä jotkin asiat näyttävät järkeviltä tehdä tai toteuttaa jossakin tilanteessa”. Itse toimintaohjelmat suunnitellaan usein pikemmin käytännön kokemustiedon ja intuition pohjalta, ilman että toiminnalle ilmaistaisiin selvää käsitteellistä pohjaa. Weussin (1988; 1998) mukaan kuitenkin ne käytännöt leviävät parhaiten, joissa ongelmat ja kehittämistoimintaa ohjaavat periaatteet kyetään käsitteellistämään ja yhdistämään yleisempään viitekehykseen.

Voidaankin ajatella, että arvioijan tehtävänä on toimia tämän implisiittisen käyttöteorian käsitteellistäjänä ja ymmärretyksi tekijänä, kun paikalliset toimijat kuvaavat, mitä he tekevät ja mitkä asiat näyttävät keskeisinä palveluohjauksessa (vrt. Yliruka 2000). Paikallisten toimijatahojen ohjelmateoriaa tutkiessaan arvioijan tehtävänä onkin kyetä näkemään hanke osin myös induktiivisesti – paikallisten toimijoiden silmin. Mitä varten hanke on olemassa? Mitkä asiat hankkeessa muodostuvat merkittäviksi paikallisten tahojen näkökulmista? Esimerkiksi Rossin, Freemanin ja Lipsey'n (1999) mukaan ohjelmateoria voidaan tehdä näkyväksi parhaiten esille nousevien osiensa kautta, jotka voidaan löytää hankkeessa mukana olevilta toimijatahoilta, hanketta koskevista dokumenteista ja kirjallisuudesta. Erilaisista informaation osasista syntyy se kokonaiskuvaus arviointia varten, josta käsin hankekokonaisuudet tulevat ymmärretyksi.

Pattonin (1997, 237) mukaan ohjelmateorioiden tutkiminen on sikäli käyttökelpoista, että niiden avulla arvioija voi yhdistää tietyt ohjelmaa koskevat arviointikysymykset laajempiin sosiaalitieteellisiin kysymyksiin. Kehittämishjelmissä syntyvät käytännöt, syy-seurausketjut, liittyvät johonkin yhteiskunnalliseen taustaan ja toimintaympäristöön, josta käsin kokeiluhankkeet saavat perustelunsa. (Suikkanen & Lindth 2001, 18–19.) Esimerkiksi palveluohjauksen perustelut voidaan liittää sosiaalityön arvoperustaan, monimutkaistuviin sosiaaliin ongelmiin, yksilöllistyvän ja globalisoituvan yhteiskunnan problematiikkaan, pluralisoituvaan ja erikoistuvaan palvelujärjestelmään, desentralisaatioon tai asiakkaan asemaan ja oikeuksiin.²

² Näiltä osin arvioinnin näkökulmalla on yhteyttä myös realistiseen arviointiin. Osahankkeiden itsearviointiin perustuvassa kehittävässä arvioinnissa oletetaan realistisen arvioinnin tavoin, että osaprojektit toteutettiin monikerroksisessa kontekstissa, jossa sekä yhteiskunnallinen todellisuus, hanketoiminta ja projektit elävät toisiinsa limittyviä pienoissysteemiä, jotka vaikuttavat toisiinsa. Niillä on tiettyjä resursseja, voimavaroja, mutta myös joitakin

3.2 Ohjelmateoriat ja hankkeen prosessien, tulosten ja vaikutusten arviointi

Ohjelmateoriaa tarkasteltaessa vaarana on, että saadaan kuva hankkeesta sellaisena, millaiseksi se on tarkoitettu, kuin kuva tosiasiallisesta toteutuneesta hankkeesta. Hankkeesta vastuussa olevat tahot näkevät hankkeen mielellään idealisoituna, vaikka todellisuus ei vastaisikaan tätä ideaalimallia. (Rossi, Freeman & Lipsey 1999, 165–166.) Tarvitaan ainakin jollain tasolla myös toimeenpanon ja toiminnan prosessien kuvausta ja arviointia. Mitä todella on tehty? Miten kokeiluprosessi on toteutunut? Millaisia selityksiä voidaan löytää hankkeen toiminnan onnistumiselle tai onnistumisen esteille? (Patton 1997.) Myös palveluohjauskokeilun arvioinnissa haluttiin saada osahankkeilta tietoa toteutuneen kehittämistoiminnan prosesseista, tuloksista ja vaikutuksista paikallistasolla.

Sekä kehittämistoiminnan tavoitteet, tulokset että toiminnan vaikutukset voidaan jakaa välittömiin, keskipitkänaikavälin ja pitkänaikavälin tavoitteisiin, tuloksiin ja vaikutuksiin. Välittömät tavoitteet keskittyvät toimeenpanoon ja edeltävät keskipitkän aikavälin tavoitteita ja lyhyen aikavälin tuloksia. Nämä tulee saada aikaan, ennen kuin voidaan tarkastella toiminnan laajempia ”ohjelmateoreettisia” tavoitteita ja pitkän aikavälin tuloksia tai vaikutuksia. (Patton 1997, 169; 217–218; Rossi, Freeman & Lipsey 1999.) Vaikutuksia arvioitaessa on tärkeää myös erottaa vaikutukset eri toiminnan tasoilla. Esimerkiksi palveluohjauskokeilussa kehittämistoiminnalta odotettavat hyvät vaikutukset voidaan jakaa vaikutuksiin, jotka kohdistuvat yhtäältä asiakkaaseen, toisaalta työntekijätason ja työyhteisötason työprosesseihin ja toimintamalleihin ja kolmantena kuntatason palveluohjauksellisiin strategioihin. Kun puhutaan jonkin kehittämistoiminnan pitkänaikavälin vaikutuksista, törmätään väistämättä myös kysymykseen uuden toimintatavan juurtumisesta osaksi muuta toimintajärjestelmää tai leviämisestä laajemmaksi käytännöksi.

Kehittämistoiminnan vaikutusten arvioinnin ongelmana lyhytkestoisissa projekteissa on, että toiminnan aikajänne ei anna mahdollisuuksia kovin syvälliseen vaikutusten arviointiin. Toiminnan todelliset vaikutukset näkyvät joskus jopa vasta vuosien jälkeen. Usein on tyydyttävä lähinnä välittömien kokemusten ja vaikutelmien keräämiseen toiminnan vaikutuksista. Hankkeen välittöminä tuloksina voidaan pitää kuitenkin yhtäältä hankkeissa toimineiden työntekijöiden kokemuksia palveluohjauksen käyttöönoton vaikutuksista omaan työhönsä sekä asiakkaiden ja muiden yhteistyötahojen (muiden työntekijöiden ja muiden alueella toimivien toimijatahojen) käsi-

toiminnan esteitä ja hidasteita. Ne ovat riippuvaisia toimijoistaan ja näiden toimijoiden ymmärryksestä. Edellä mainituista tekijöistä käsin muodostuu erilaisia mikro- ja makroprosesseja, joilla on yhteys kehittämistoiminnan toteutumiseen ja tuloksiin. (Rostila & Kostiainen 1999.)

tyksiä ja kokemuksia palveluohjauksen soveltuvuudesta kohderyhmän parissa tehtyyn työhön. Asiakkaiden ja yhteistyötahojen näkökulmat on tärkeää saada esille suoraan – ei välitteisesti.

Arviointiaineisto rajattiin kuitenkin kirjalliseen aineistoon. Keskeisinä tiedon välittäjinä toimivat ne tahot, jotka ovat kirjoittaneet itsearviointiraportit ja keränneet arviointiraportteihin tarvittavan informaation. Arviointia täydentää jonkin verran projektikoordinaattorin keräämä aineisto yhteistyötahojen ja asiakkaiden palautteesta projektista.

Kokeilualueille annettiin vapaat kädet kehittää itse palveluohjausmalliaan. Hankkeet ovat myös eri vaiheissa kehittämisprosesseissaan, joten hankkeiden arvioinnissa oli vaikea luoda yhtenäisiä kriteerejä onnistumiselle. Hankkeiden erojen vuoksi olikin rakentavampaa pyrkiä selvittämään hankkeiden onnistumista edistäviä tai hidastavia tekijöitä kuin keskittyä pelkästään tuloksiin tai tuloksiin verrattaviin vaikutuksiin. Kehittävän arvioinnin näkökulmasta tavoitteiden ja ”tulosten” ristiriita on kiinnostavaa pikemmin toimivien käytäntöjen toimeenpanon esteiden ja edellytysten näkökulmasta.

Arviointikysymykset voidaan tiivistää seuraavasti:

- Millaisia toimivia palveluohjausmalleja paikallisesti osahankkeissa kehitettiin? Miten toimivuus määrittyi osahankkeissa? Miten nämä vastasivat valtakunnallisia odotuksia paikallisesta kehittämistoiminnasta?
- Millaisista keskeisiä elementtejä, piirteitä ja sisältöjä palveluohjaus-käsite sai eri osahankkeissa?
- Millaisia toimivien käytäntöjen esteitä tai edellytyksiä paikallisissa hankkeissa identifioitiin?
- Miten paikallisissa osahankkeissa määriteltiin paikallisen kehittämistyön a) välittömät ja b) pidemmän aikavälin vaikutukset
 - asiakastasolla
 - työntekijätasolla
 - organisaatiotasolla?
- Erilliskysymyksenä tarkasteltiin sitä, miten pilottihankkeet ovat juurrutettavissa osaksi paikallisia palvelurakenteita ja millä edellytyksillä mallia voidaan levittää muihin kuntiin.

Näistä kysymyksistä käsin arvioidaan osahankkeissa kehitellyn ja kokeillun toiminnan innovatiivisuutta, toteutettavuutta, sosiaalista relevanssia ja tarkoituksenmukaisuutta paikallisesti ja valtakunnallisesti. Tavoitteena on nostaa esille paikallista toisin toimimista, vaikkei se olisikaan valtakunnallisesti täysin uutta. Toisaalta tarkastellaan, kyettiinkö kehittämään jotakin sellaista,

jota voidaan pitää myös valtakunnallisesti merkittävänä ja innovatiivisena. Samalla arvioidaan projektiorganisaation relevanssia suhteessa paikallista kehittämistoimintaa ohjaavaan kehittämisajatukseseen ja kehittämishankkeen toteutettavuutta kokeilun aikana ja sen jälkeen. Viimeksi mainittuihin kysymyksiin kiinnitetään huomiota erityisesti raportin johtopäätöksissä.

Arvioinnin valintoihin on vaikuttanut tieto, että malleja kehitettiin erityyppisistä itseymmärryksistä ja siten erilaisista sisällöllisistä ja käytännön kehittämistoimintaa mallittavista ohjelmateorioista käsin, vaikka hankkeille olikin luotu jonkinlainen projektoitumisen viitekehys ja rakenne. Hankkeilla ei ollut yhtenäistä visiota palveluohjauksesta, eivätkä hankkeet toimineet projekteina samalla tavalla.

3.3 Kehittävän arvioinnin menetelmät

Kehittävä arviointi voidaan toteuttaa erilaisia menetelmiä hyödyntäen. Kehittävä arviointi voidaan suorittaa prosessiarviointimalleja käyttäen (Seppänen-Järvelä 1999). Kehittävässä arvioinnissa erityisen käyttökelpoisiksi on havaittu erilaiset dialogiset menetelmät (mm. Arnkil et al. 2001; Karjalainen & Lahti 2001). Myös responsiivisia tai valtaistavia arviointimenetelmiä (Guba & Lincoln 1989; Fetterman et al. 1996) tai toimintatutkimuksellisia asetelmia voidaan hyvin hyödyntää kehittävän arvioinnin viitekehyksessä. Yhteistä näille menetelmille on se, että kehittävästä arvioinnista muodostuu samalla intervention väline. Tässä arvioinnissa kehittävä arviointi toteutettiin osahankkeiden itsearviointin ja ulkoisen arvioinnin menetelmiä soveltamalla.

Sisäisellä (itse)arviointilla tarkoitetaan projektin työntekijöiden oman hankkeen arviointia (Patton 1997, 193). Tässä hankkeessa itsearviointilla tarkoitettiin osahankkeissa aktiivisesti toimineiden henkilöiden tekemää paikallisen kehittämistyön arviointia. Tavoitteena oli, että osahankkeista hankkeissa aktiivisesti toimivat pysähtyvät refleктоimaan tehtyä työtä suhteessa aloitusvaiheessa tehtyihin odotuksiin ja suunnitelmiin. Heidän tehtävänä oli pohtia, mitä palveluohjaus heidän hankkeessaan tarkoitti, millaisia kokemuksia palveluohjauksen käytöstä saatiin. Miten kokeilun muu strategisen tason kehittämistoiminta toteutui? Millaisia kehittämistoiminnan esteitä havaittiin? Niinpä itsearviointien tärkein tehtävä oli tehdyn työn sanallistaminen ja näkyväksi tekeminen ja käsitteellistäminen. (Vrt. Yliruka 2000.)

Pattonin (1997) mukaan isoja hankekokonaisuuksia arvioitaessa hyvään tulokseen päästään kustannustehokkaalla tavalla, kun yhdistetään osaprojektien itsearviointin ja ulkoisen arvioinnin menetelmiä. Kokeilussa osahankkeiden omissa oppimisprosesseissa kertyy usein sellaista tietoa kehittyneistä käytännöistä, jonka hankkeet itse voivat parhaiten ilmaista ja koota. Ulkoisen arvioijan tehtävänä on arvioida tätä osahankkeiden itsensä kokoamaa

materiaalia, seuloa tästä materiaalista toimivat elementit ja arvioida niiden innovatiivisuutta.

Ulkoisella arvioinnilla tarkoitetaan yleensä arviointeja, joissa arvioija on täysin ulkopuolinen. Hän tulee hankkeen ulkopuolelta arvioimaan hanketta (Patton 1997, 193). Tässä hankkeessa tutkijalla on ollut kuitenkin jonkinasteinen yhteys valtakunnalliseen hankkeeseen kokeilun aikana kehittäjäorganisaation edustajana ja yhden osahankkeen seuraajana. Yhden seutukunnallisen osahankkeen seuraamisesta on ollut hyötyä arvioinnin suorittamisessa. Arviointiin varattujen resurssien puitteissa ei ollut mahdollista tutustua kaikkiin paikallisiin osaprojekteihin. Yhtä projektia seuraamalla tutkija sai tietoa palveluohjauksen erityiskysymyksistä pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten ja heidän perheidensä osalta. (Vrt. Patton 1997.)

Arvioinnin tueksi ja tutkimuksen puolueettomuuden varmistamiseksi arviointiin asetettiin Stakesista arvioinnin tukiryhmä, johon kuuluivat kehittämispäällikkö Riitta Haverinen, erikoistutkija Vappu Karjalainen, tutkija Pekka Karjalainen ja lakimies Erkki Kemppainen sekä Kehitysvammaliitosta projektikoordinaattori Erja Pietiläinen ja sosiaali- ja terveysministeriöstä ylitarkastaja Aini Kimpimäki. Tukiryhmä tuki tutkijaa arvioinnin kohdentamisessa, menetelmien valinnassa ja arvioinnin prosessissa sekä ohjasi tutkimusta ja ratkoi arvioinnin aikana esiin tulleita ongelmia.

3.4 Arviointiaineisto

Arviointiaineiston tuottamista ja täydentämistä varten arvioinnin asiantuntijaryhmä järjesti kaksi itsearviointipäivää, joiden tarkoituksena oli auttaa osahankkeita jäsentämään ja arvioimaan omaa hankettaan: Ensimmäisen itsearviointitehtävän ja -päivän aiheena oli kunnissa syntynyt itseymmärrys palveluohjaus-käsitteestä ja syntyneistä toimivista toimintakäytännöistä. Toista itsearviointipäivää varten osahankkeet kirjoittivat omasta raportistaan alustavan version, johon he saivat Stakesin asiantuntijoilta konsultatiivista palautetta.³

Kahden itsearviointipäivän yhteydessä osahankkeet työstivät pari- ja ryhmätyöskentelynä käsityksiään toimivasta palveluohjauksesta. Ensin mainittuna päivänä käsiteltiin oman palveluohjauksellisen toimintamallin toimivia ja ei-toimivia piirteitä. Toisen päivän ryhmätyöskentelyssä pohdittiin erityisesti palveluohjauksen juurruttamisen edellytyksiä ja esteitä. Nämä pari- ja ryhmätyöskentelyn tuotokset ja näiden yhteydessä käydystä yleiskeskustelusta tehdyt muistiinpanot ovat arvioinnin aineistoa ja tarkentavat itsearviointitehtävien tuloksia. Paikallisten osahankkeiden tekemät loppuraportit ovat kuitenkin pääasiallinen arviointiaineisto.

³ Itsearviointipäivillä osahankkeiden itsearviointien tukena konsultteina toimivat Riitta Haverinen, Vappu Karjalainen ja Pekka Karjalainen Stakesista.

Kuntien itsearviointitehtävistä käyty keskustelu kehittämispäivillä toimi osaltaan vuoropuheluorientoituneen kehittävän arvioinnin paikkana, kun kunnat esittelivät omia hankkeitaan ja kehiteltyjä käytäntöjä ja näistä käytiin yhteistä keskustelua. Osahankkeet saivat tilan verrata ja reflektoida omaa hankettaan ja sen toimintaa ja käytäntöjä suhteessa muihin hankkeisiin. Tarkoituksena oli auttaa omalta osaltaan paikallisen itsearviointi-raportin kirjoittamista hankkeen loputtua. Kokeilu, oppiminen ja arviointi muodostivat syksyn ja talven aikana itsearviointi-prosessissa eräänlaisen ekspansiivisen syklin (Engeström 1995) ulkoista arviointia varten.

Arviointia varten toteutettiin palveluohjaukokeilun johtoryhmän jäsenen haastattelu hankkeelta toivottavista tuloksista. Haastattelu toteutettiin eräänlaista ennakoitdialogin sovellusta hyödyntämällä (Vrt. mm. Arnkil et al. 2001). Johtoryhmän jäsenten haastattelun anti toimi aineiston analyysin apuna. Aineiston tuloksia tuodaan esille jossain määrin tuloksia esiteltäessä ja johtopäätöksissä. Johtoryhmähaastattelu toteutettiin puhelinhaastatteluna, jotka kestivät reilusta puolesta tunnista noin kahteen tuntiin. Kehittävää ulkoista arviointia varten lisäaineistoksi saatiin myös projektikoordinaattorin yhteenvetoraportti ja tekninen raportti raporttien valmistuttua. Niitä on käytetty loppuvaiheessa eräänlaisena lisäaineistona ja -informaatiolähteenä kokeilun arvioinnin suorittamisessa.

Arviointitutkimuksen aineisto koostuu

- kehittämispäiviä varten tehdyistä itsearviointi-tehtävistä
- paikallisista hankeraporteista
- kehittämispäivien pari- ja ryhmätyöskentelyn tuloksista
- päivillä käydystä keskustelusta tehdyistä muistiinpanoista
- valtakunnallisen palveluohjaukokeilun johtoryhmän jäsenen haastatteluista
- valtakunnallisen projektikoordinaattorin yhteenvetoraportista ”Lapsi, perhe ja palveluohjaus” ja teknisestä raportista ”Pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten ja nuorten palveluohjaukokeilu 2001–2003”.

Tavoitteena oli, että arviointia varten olisi saatu käyttöön myös palveluohjausta tehneiden työntekijöiden työn seurantalomakkeet, mutta tämä ei toteutunut.

Tuloksia raportoitaessa ilmoitetaan, mistä aineistoista käsin päätelmiä on johdettu. Eri aineistoihin viitataan sanoilla itsearviointitehtävät, hankeraportit (käytetään myös sanaa itsearviointiraportit), kehittämispäivien pari/ryhmätyön tulokset, kehittämispäivillä käyty keskustelu, kokeilun johtoryhmän jäsenten haastattelu, yhteenvetoraportti, tekninen raportti. Kun viita-

taan esimerkiksi projektikoordinaattorin yhteenvetoraporttiin, siitä siis puhutaan yhteenvetoraporttina ilman lähdeviitteitä.

3.5 Arviointiaineistoon liittyvät ongelmat

Osahankkeiden itsearviointiraportit muodostuivat sisällöllisesti ja laajuudeltaan hyvin erilaisiksi. Osa raporteista oli kovin pelkistettyjä, ja niissä kerrottiin yksinomaan keskeiset piirteet. Pelkistetyimmillään raporteissa toiminnan kuvaus esitettiin luetelmaviivoin ja olettaen käytettävien termien tulevan yksiselitteisesti ymmärretyiksi ilman näiden tätä parempaa kuvaamista. Mukana oli myös yksityiskohtaisia työn kuvauksia, joissa käytiin tarkasti läpi eri vaiheita ja dimensioita ja analysoitiin tarkasti ja itsereflektiivisesti omaa osahanketta eri näkökulmista. Kolmas ryhmä aineistosta koostui niistä osahankeraporteista, joihin oli sisällytetty runsaasti omaa käsitteellistä pohdintaa tai kirjoittamista, joka oli osin irrallaan varsinaisesta itsearviointikuvauksesta. Näistä raporteista oli kuitenkin useimmiten löydettävissä myös melko selkeä kuvaus itse palveluohjaustoiminnasta.

Pulmaksi muodostui käsitteellisen itseymmärryksen sisällyttäminen analyysiin niiltä osin kuin tämä osio raportista ei näkynyt itse toiminnan kuvauksessa. Analyysissä on pitäydytty lähinnä konkreettisen toiminnan kuvauksessa ja tämän materiaalin analysoimisessa. Muu käsitteellisempi itseymmärrykseen viittaava pohdinta on hyödynnetty lähinnä vain informoimaan siitä ajatuksellisesta kehikosta, josta käsin työtä tehtiin. Näin toimittiin, koska oletettiin, että kehittämistoiminnassa palveluohjauksellinen itseymmärrys ja varsinainen tekeminen etenevät joskus eritahtisesti. Usein syntyy viivettä, kun itseymmärryksestä siirrytään itse toimintaan. Arviointiraporttia luettaessa on hyvä muistaa, että analyysi tehdään aineiston variaation ehdoilla.

Selvä ongelma oli, että paikallisissa itsearviointiraporteissa palveluohjaus kuvattiin työotteena. Työotteen kuvausta ei tuotettu kuitenkaan palveluohjaajien perustoimenkuvasta käsin. Miten palveluohjauksellinen työtapa sijoittui omaan muuhun työhön, kun kaikki se mitä tehtiin, ei ollut palveluohjausta? Kuvauksia ei kontekstoitu useinkaan riittävästi perustyöhön, paikalliseen palvelujärjestelmään tai muuhun palveluohjaukselliseen toimintaan.

3.6 Arviointiaineiston analyysi

Aineisto on analysoitu prosessina siten, että ensimmäisen itsearviointipäivän aineisto analysoitiin arvioinnin pohjaksi. Itsearviointitehtäväaineiston avulla hahmotettiin osahankkeiden yleispiirteet. Toisen itsearviointipäivän osahankeraporttiversioista tehtiin lyhennelmät siten, että jokaisesta palautuneesta itsearviointiraportista muodostettiin kuva hankkeen toteuttamasta palveluohjauskäytännöstä. Tämä kuvaus oli apuna muodostettaessa hankkeista kokeil-

tua palveluohjausmallia kuvaavia ryppäitä, jotka olivat apuna hankkeita analysoitaessa.

Kun valmiit osahankeraportit palautuivat, monet olivat kirjoittaneet osahankekuvauksensa aiemman raporttiluonnoksen varaan – talven raporttiluonnosta täydennellen. Osa palautui lähes sellaisenaan takaisin hankeraporttina. Toisissa täydennyksiä ja laajennuksia raportteihin oli tehty runsaastikin.

Varsinaisia loppuraportteja analysoitiin tutkimalla arviointia varten laadittuja dimensioita apuna käyttäen hankeraporteista esiin nousevat toimivat käytännöt, toimivien käytäntöjen keskeiset elementit ja piirteet ja toisaalta kehittämistä hidastavat tai kokonaan estävät tekijät. Dimensioiden avulla tutkittiin, millä tavoin kyseiset asiat esiintyvät raportissa.

- Palveluohjausmallit ja käsite
 - Palveluohjaajan rooli
 - Paikallisen palveluohjausmallin toimeenpano ja sen konteksti
 - Palveluohjauksen ydinpiirteet ja käytäntöä ohjaavat periaatteet
 - Palveluohjaus substanssina (mitä sosiaali- ja terveysalan asiasisältöjä palveluohjauksen alla organisoidaan)

- Millaisten prosessiulottuvuuksien kautta palveluohjaus on toteutunut?
 - Millaisia elementtejä, periaatteita ja piirteitä kussakin palveluohjausprosessin vaiheessa korostetaan.
 - Missä määrin palvelujen strateginen kehittämisaspekti tai strateginen palveluohjausajattelun läpivieminen koko organisaatiossa ilmaistaan yhtenä prosessina.

- Millaisia esteitä tai edellytyksiä palveluohjauksen juurruttamiselle / toimeenpanemiselle nähdään – asiaa tarkastellaan ainakin seuraavilla dimensioilla:
 - toimintakulttuuri
 - työntekijän tietämys tai taidot
 - johdon sitoutuminen / strategisen tason kehittämis-työ
 - toimintatapojen tutuksi tekeminen / informointi paikallisille muille toimijoille yli hallinnon (ja hallintotasojen) rajojen
 - koulutusvaatimukset (+ lisäkoulutus/ylimääräinen työpaikkakoulutustarve)

- vastuu- ja toimivaltakysymykset
- kysymykset yhteistyöorganisaatioiden toimintaperiaatteiden saman- ja erikaltaisuuksista
- ylisektoriaalisessa tiedonkulun esteet ja edellytykset
- toimintamuotojen ja palveluvarustuksen niukkuus
- lainsäädännölliset esteet

Miten määritellään innovatiivisuus

Vaikutuksia tutkittiin seuraavien dimensioiden avulla:

Työntekijätasolla: toimintatavan sisäistäminen, oppiminen, uudenlaiset yhteistyö- ja kumppanuussuhteet asiakkaisiin, muihin viranomais-tahoihin, kolmannen tai yksityisen sektorin toimijoihin, eri toimijatahojen työn rajapinnat ja näistä käyty neuvottelu, työtavan mielekkyys, ajanhallinta- ja käyttö, vastuu- ja osaamiskysymykset, työntekijän autonomia ja asema

Asiakastasolla: valinta- ja vaikutusmahdollisuudet, tiedonsaanti palveluista ja sosiaalisen tuen muodoista, palvelujen ja sosiaalisen tuen saatavuus ja yhteensovittaminen, muutokset perheiden jaksamisessa /elämäntilanteen selkiytyminen, asiakkaalle annettu aika, (psyko)so-siaalinen tuki, arjen sujuvuus, perhelähtöisyyden periaatteen toteutu-minen, kustannusvaikuttavuus, asiakkaan voimaantuminen ja valtaistu-minen.

Strategisella tasolla: palveluohjausajattelun ajaminen sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden sisälle, uudenlaisen toimintatavan omaksuminen, paremmat prosessuaaliset (organisaatiotasoiset) työ-käytännöt ja niiden sisällöt, palveluelementtien koordinaatio koko kuntaorganisaation tasolla, eri toimijatahojen (organisaatiotasoinen) yhteistyö, ”yhden luukun”-periaate / palvelupiste-ajattelu palvelujen organisoinnin organisaatiotasoisena perustana, yhteiset (yhteisesti jae-tut) organisaatioiden väliset (tasoiset) tavoitteet / spesifit toimintakäy-tännöt, palvelurakenteen strateginen kehittämistyö ja ”uudestaan ajat-teleminen”, uusien palveluelementtien kehitystyö ja suunnittelu, asi-akkaiden/asiakasedustuksen integroiminen palvelujen kehittämistyö-hön, strategisella tasolla käyty keskustelu vastuuajako-kysymyksistä, kustannustehokkuus/kustannusvaikuttavuus, asiakastyytyväisyys, bud-jettikysymykset

Analyysimateriaalin jokaista yksittäistä kohtaa ei raportoida niiltä osin kuin raporteista ei ollut löydettävissä informaatiota, jollei tätä katsota itse sisäl-lönanalyysin kannalta tärkeäksi informaatioksi.

Arviointitehtävänä oli toimivien toimintakäytäntöjen identifiointi ja toisaalta sen arvioiminen, mitkä tekijät näyttäisivät estävän toimivien palveluohjauskäytäntöjen kehittämistä. Tutkimuksen analyysitapa oli laadullinen. Laadullisen analyysin tavoitteena ei ole hakea edustavuutta vaan variaatiota. Niinpä raporttiin poimitut tiedot eivät välttämättä edusta kaikkien hankkeiden tai aina edes kovin monien kokemusta vaan mukana on myös yksittäishuomioita, joiden katsottiin kuitenkin olevan koko kokeilun tavoitteiden kannalta informatiivisia.

Arvioinnissa oletetaan, että se ”mitä kirjoitetaan” on ollut merkittävää ja maininnan arvoista kyseisessä osahankkeen kehittämistyössä. ”Kirjoitettu” kuvaa, mitä palveluohjauksella perimmiltään tarkoitetaan. Jonkin asian esiintyminen itsearviointiraporteissa yksittäishuomiona ei välttämättä tarkoita sitä, etteikö muissakin hankkeissa kyseistä ilmiötä tai asiaa olisi esiintynyt vaan sitä, että se oli jossakin haluttu raportoida ja nostaa itsearvioinnin osaksi.

Hankeraporttien analysoimisessa on käytetty niitä ilmauksia, joita osahankeraporttien tekijät itse ovat käyttäneet. Samalla on pyritty kuitenkin hakemaan jotakin yleisempää yli yksittäisten raporttien ylittävää juonetta. Tämän vuoksi osahankeraportteja on jouduttu jonkin verran tulkitsemaan.

Osahankkeilta on joiltain osin myös pyydetty täydennyksiä itse arviointiraportteihin, joita osalta osahankkeista myös saatiin.

Kokeiluhankkeet on kuvattu osahankekohtaisesti liitteessä 1. Kaaviossa kuvataan kunkin hankkeen kehittämisen painopisteet, erityispiirteet ja palveluohjaajina toimineet henkilöt.

Palveluohjauskokeilun arviointia koskevassa tulososiossa arviointi etenee seuraavasti: Aivan aluksi tarkastellaan osahankkeiden lähtökohtia ja erityispiirteitä. Nämä luovat eräänlaisen viitekehysten ja yleiskuvauksen kehittämisen lähtökohdista. Tämän jälkeen siirrytään arvioimaan itse hanketoimintaa.

Hanketoiminnan arvioinnin tulokset esitellään palveluohjauskokeilulle valtakunnallisesti asetettujen tavoitteiden mukaan. Ensin tarkastellaan osahankkeiden käsitteellistämää palveluohjauksellista itseymmärrystä – ohjelmateoriaa – ja kuvataan osahankkeiden itsearviointiraporteista nousseet keskeisimmät palveluohjauksellista itseymmärrystä käsittelevät teemat. Näissä kappaleissa kuvataan, mitä palveluohjaus oli ja miten palveluohjaus toteutui paikallishankkeissa. Ohjelmateoreettisiin oletuksiin sisältyy aina myös käsityksiä siitä, millaisia vaikutuksia kehitetyllä toiminnalla odotetaan, joten palveluohjauksellista itseymmärrystä kuvaavien lukujen yhteydessä kuvataan myös, miten palveluohjaus itsearviointiraporttien mukaan muutti työtä. Millaisia vaikutuksia sillä koettiin saadun aikaan? Hankkeiden itseymmärrystä käsittelevä luku päättyy kahden erilaisen mallin – modernin ja jälkimodernin palveluohjauksen – esittelyyn. Niiden avulla voidaan kuva-

ta kahta erilaista palveluohjausymmärrystä ja myös osahankkeiden variaatioita.

Palveluohjauksen itseymmärryksen jälkeen kuvataan ruohonjuuritason työn ja kehittämistoiminnan esteitä. Nämä informoivat kokeilussa toteutuneen kehittämistoiminnan ohjelmateoreettisista pullonkauloista ja sosiokulttuurisista kuntakonteksteista ja yhteistyökulttuureista, jossa toimittiin ja jotka ovat joko edistämässä tai estämässä työtä.

Palveluohjauskokeilun tavoitteena oli paitsi kokeilla palveluohjausta myös uudistaa paikallisia työnjakoja ja tuottaa paikallista strategisen tason vuoropuhelua palveluohjauksen malleista. Työnjaollinen uudistaminen ja strateginen vuoropuhelu käsitellään omina lukuina. Ruohonjuuritason palveluohjauksellisen toiminnan toteutumista käsittelevien lukujen jälkeen tarkastellaan ensin palveluohjauskokeilua vammaistyön työnjaollisen uudistamisen näkökulmasta. Kahdeksannessa luvussa tarkastellaan strategisen vuoropuhelun onnistumista ja sisältöjä. Lopuksi summataan arviointiosioiden keskeiset tulokset yhteen. Niiden avulla voidaan arvioida, miten hyvin valtakunnallinen ohjelmateoreettinen oletus koko hankkeen toimeenpanosta näytti toimivan.

Useimpien arviointikappaleiden loppuun on kerätty keskeiset arvioivat loppupäätelmät laatikkoon, josta ne voidaan lukea tiivistetysti.

Luvussa ”Kokeilusta malleiksi” vedetään yhteen yksi tapa hahmottaa kokeilussa kehiteltyjen mallien ituja. Samalla arvioidaan mallien juurruttamisen edellytyksiä laajemmin kuntakenttään.

4 ARVIOINNIN TULOKSET

4.1 Osahankkeiden lähtökohdat kokeiluun

Hankkeet jakautuivat käytännössä kolmeen ryhmään aiemman oman kehittämistyönsä perusteella – konkareiksi, innokkaiksi noviiseiksi ja vastatuuleen purjehtiviksi noviiseiksi. Konkarihankkeet olivat kehitelleet palveluohjausta itse konkreettisesti jo pidempään joko jonkin erillisen kokeilun osana tai osana tavanomaista työtä tai paikallista kehittämistä.

Innokkaat noviisit olivat hankkeita, joissa kokeilun kohderyhmän parissa työskentelevät toimijat eivät olleet toteuttaneet palveluohjausta varsinaisesti käytännössä, mutta paikallisesti oli järjestetty palveluohjauskoulutusta tai palveluohjausta lähellä olevaa koulutusta, vammaistyön toimintakulttuuri oli aktiivinen ja kehittämissilmapiiri oli hyvä. Yhdessä hankkeessa alueella oli ollut useita palveluohjauskokeiluja muilla sektoreilla. Myös näillä hankkeilla oli hyvät taustalähtökohdat kokeiluun.

Mukana oli myös joitakin vastatuuleen purjehtivia noviisihankkeita, joissa lähtökohtaisesti identifioitiin paljon kehitettävää palveluohjauksessa ja koko vammaistehuollossa. Vammaisten ja pitkäaikaissairaiden lasten ja nuorten ja heidän perheidensä tukitoimissa ja palveluissa saattoi olla useita alueita, jotka eivät vastanneet perheiden tarpeisiin ja teettivät kohtuuttomasti työtä ja vaivaa kuten yksi osahanke identifioi. Kyseisessä hankkeessa listattiinkin paljon puutteita, samalla kun työntekijät saattoivat olla väsyneitä työtaakkansa alle. Yhdessä hankkeessa kehittämistoiminta liittyi uuteen työtehtävään ja ongelmana oli työntekijöiden suuri vaihtuvuus. Toisaalta saatettiin kokeilla jotakin aivan uutta seutukunnallista toimintatapaa, jolloin toimintamallia jouduttiin kehittämään samanaikaisesti monella tasolla – tarvittiin seutukunnallista, organisatorista, kuntarajat ylittävää ylisektoriaalista keskustelua itse palveluohjauksellisen työotteen kehittämisen lisäksi.

Kunnissa ei lähdetty kehittämään palveluohjauksellisia työtapoja samankaltaisista lähtökohdista. Sama piirre pätee kuntatodellisuuteen laajemminkin. Kunnissa ja alueilla kehittämisinto ja -vauhti ja kehittämisen tavat ovat yhä eriytyvämpiä. Kokeilu kertoo siis myös siitä käytännön todellisuudesta, jossa kuntakentässä eletään.

4.2 Palveluohjaajina toimivat työntekijät

Kokeilun taustalla vaikuttanut selvä ohjelmateoreettinen esiolettamus oli, että palveluohjausta viedään eteenpäin työotteena. Kokeilu painottui lähinnä palveluohjauksellisen työotteen toimivuuden testaamiseen eri työntekijäryhmillä, mikä on ollut tyypillinen tapa organisoida palveluohjausta silloin kun palveluohjausta on kokeiltu ilman selvää erillisrahoituksella toimivaa

projektiorganisaatiota. Työotteellisesti kehitetty palveluohjaus on asettunut jonkin verran vastakkain erillisrahoituksella toimivissa projekteissa kehitel-
lyn palveluohjauksellisen työn kanssa. Useimmissa paikallisissa kokeilu-
hankkeissa palveluohjaus oli organisoitu osaksi jo olemassa olevien työntekijäryhmien työtä ja palveluohjausta kokeiltiin pienimuotoisesti yhden tai muutaman asiakkaan osalta.

Lähes puolessa osahankkeista palveluohjaajana toimi yksi henkilö. Muissa hankkeissa palveluohjausta toteuttivat kaksi tai useampi ammattiryhmää. Osahankkeittain palveluohjausta kokeiltiin usein yhden työntekijän voimin erityisesti pienissä kunnissa. Keskisuurissa ja suurissa kunnissa palveluohjaajana toimi useampi työntekijä joko siten, että palveluohjaus oli suunnattu yhdelle ammattiryhmälle tai sitten palveluohjaus toteutettiin moniammatillisena kokeiluna.

Osakokeilut jakautuivat seuraavasti:

- osa oli organisoitu ensisijaisesti sosiaalialan työntekijäryhmiin kohdentuvaksi kokeiluksi, joissa palveluohjaajina toimivat tyypillisimmin sosiaalityöntekijät ja/tai avohuollon tukitoimien koordinoinnista vastaavat työntekijät.
- toinen osa (selkeästi kaksi hanketta, tämän lisäksi löyhemmin kaksi muuta osahanketta) paikallisista kokeiluhankkeista kohdentui sosiaalityön ja/tai kuntoutusalan ammattilaisten työhön, jossa painopisteenä oli nimenomaan kuntoutusohjaajien työn kehittäminen palveluohjaukselliseen suuntaan.
- kolmannen ryhmän muodostivat osahankkeet, joissa palveluohjaajina toimivat opettajat ja erityislastentarhan opettajat.
- neljännen ryhmän muodostivat ne hankkeet, joissa palveluohjaus oli organisoitu selkeästi moniammatillisesti ja joissa palveluohjaajina toimi monia eri ammattiryhmiä.

Osahankkeista kaksi oli myös seutukunnallista kuntatason hanketta, mikä toi oman seutukunnallisen kehittämisen erityispiirteen näihin hankkeisiin.⁴ Kokeilussa oli mukana myös kaksi kuntayhtymää, joten myös näitä hankkeita voidaan pitää seutukunnallisina hankkeina.

Yksi hanke poikkesi muista sikäli, että kehittämistehtäväksi oli rajattu yksinomaan asiakkaan tietoja yhteen kokoavan ja asiakkaan (ja palveluohjaajan) mukana kulkevan kuntoutuskansion käyttöönotto, johon oli liitetty erityinen palvelusitoumus. Yhdestä hankkeesta valmistui projektisuunnitel-

⁴ Näiden lisäksi osahanketta toimi osin maantieteellisesti kytköksissä toisiinsa, kun toinen edusti kehitysvammahuollon erityisosaamista ja toinen paikallista kunnallista tahoja. Lisäksi yhdessä seutukunnallisessa osahankkeessa erityishuollon edustaja oli aktiivisesti mukana seutukunnan kokeiluhankkeessa erillisenä asiantuntijatahona osallistuen mm. avainhenkilöryhmätyöskentelyyn.

ma vasta kokeilun päättyessä. Tätä hanketta ei voitu ottaa arviointiin mukaan.

Kokopäiväisestä palveluohjaajan tehtävästä oli muutamassa osahankkeessa keskusteltu, mutta palveluohjaajan työnkuvan luominen oli kaatunut joko määrärahojen niukkuuteen tai hankkeissa päädyttiin preferoimaan muista syistä palveluohjauksen kehittämistä työotteena. Yhdessä seutukunnallisessa hankkeessa kokeiltiin ylikunnallista palveluohjausta kokeiluluonteisesti. Tässä hankkeessa palveluohjaajalla oli myös useampia asiakkaita kuin muissa hankkeissa. Yhdessä osahankkeessa oli paikallisesti tehty päätös palveluohjaajan toimenkuvan perustamisesta, joskin tässäkin hankkeessa työntekijä kokeili palveluohjausta vielä lähinnä työotteena osana omaa työtään. Työntekijällä näytti kuitenkin olevan tässä hankkeessa eräänlainen väliintulijan rooli.

Mukana olleissa osahankkeissa palveluohjaus määriteltiin joko laaja-alaisena yleisosaamisena, joka voidaan liittää useiden erityisosaamista vaativien perustehtävien (kuntoutusohjauksen, sosiaalityön, avohuollon ohjauksen) yhteyteen, tai sen ajateltiin olevan eräänlaista syvennettyä työtä, jota tehdään joidenkin paljon tukea ja palveluja tarvitsevien asiakkaiden kanssa. Yhdessä osahankkeessa palveluohjaus haluttiin mieltää pikemmin erityistehtävänä, joka luo tilaa muille ammattiryhmille siten, että he voivat keskittyä omiin perustehtäviinsä (kuntoutusohjaaja, sosiaalityöntekijä, fysioterapeutti). Seutukunnallisten hankkeiden ensimmäisen kehittämispäivän paritöskentelyssä seutukunnallinen palveluohjaus haluttiin mieltää yleisosaamisen sijaan seutukunnallisena ylikunnallisia voimavaroja yhdistävänä ja organisoivana erityisosaamisena.

Yhdessä osahankkeessa palveluohjauksen organisoimista oli käsitelty strategisella tasolla kahdessa työryhmässä. Niissä oli esillä rakenteellinen uudistus lastentalosta, jossa pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten kanssa työskentelevien sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetustoimen ammattilaisten asiantuntijuutta kerättäisiin yhteen taloon. Innovatiivisuudestaan huolimatta palveluohjauksen integrointia osaksi lastentalon toimintaa ei voitu arviointitutkimuksessa arvioida, koska uudistus oli lausuntovaiheessa kokeilun aikana. Varsinainen asiakastason kokeilu kohdentui osahankkeessa yhden koulun oppilaisiin, joten arvioinnissa tutkitaan vain asiakastyön osiota. Kokeilun yhteenvetoraportissa esitellään kuitenkin laajemmin lastentalon toiminta-ajatusta.

4.3 Palveluohjauksoikeiluun valitut perheet

Paikallisten palveluohjauksellisten ohjelmateorioiden kannalta on kiinnostava kysymys, keitä pidetään kohdeosallisina asiakkaina.

Palveluohjausta käsittelevässä kirjallisuudessa palveluohjauksen yhteydessä pohditaan usein palveluohjauksellisen toiminnan horisontaalista ja vertikaalista tehokkuutta (Ala-Nikkola & Valokivi 1997), jolla viitataan

siihen, kenelle palveluohjaus tulisi suunnata. Tavoitteena on löytää oikeat asiakasperheet siten, että yksilökohtaista palveluohjausta tarjotaan vain intensiivistä tukea tarvitseville asiakkaille.

Palveluohjausperheiden valikointi kokeiluun tapahtui lähes kaikissa hankkeissa siten, että palveluohjaajana toimiva työntekijä (joskus jonkin yhteistyöryhmän jäsenen ehdotuksesta) tai avainhenkilöryhmän jäsenet olivat valinneet alustavasti kokeiluperheet. Perheet itse päättivät, haluavatko he mukaan kokeiluun. Yhdessä osahankkeessa asiakasperhe oli saanut valita itse oman palveluohjaajansa.

Kokeilussa palveluohjausta ei suunnattu yksinomaan laajaa tukea tarvitseville perheille vaan kohderyhmä vaihteli osahankekohtaisesti. Perheiden valintakriteerit jakautuivat neljään valintatapaan. Joissakin hankkeissa kriteerinä oli sellaisten perheiden valinta, ”joiden asiat olivat sekaisin”, – valittiin siis melko monimutkaisia tilanteita. Monissa hankkeissa kriteerinä oli myös siirtymävaihe, jolloin oli ajankohtaista tarkastella asioita kokonaisuutena laajemmin tai sitten keskityttiin juuri siirtymävaiheen asioihin. Kolmas ryhmä hankkeista olivat ne hankkeet, joissa palveluohjausperheiksi valittiin tuen tarpeiltaan eritasoisia perheitä, jolloin osassa samalla arvioitiin millaiset asiakasperheet soveltuvat (esim. kuntoutusohjaajien toteuttaman) palveluohjauksen piiriin. Joissakin osahankkeissa palveluohjauskokeilu oli rajattu myös johonkin tiettyyn lapsiryhmään (Asperger-lapset, moniongelmaiset perheet) tai jonkin yksittäisen instituution asiakkaisiin (koulu). Mukaan oli otettu myös perheitä, jossa vanhempi on vammainen tai juuri vammautunut.

Vaikutinkin siltä, että palveluohjasta kokeiltiin jonkin verran myös yleisempänä kysymyksenä – palveluihin ohjaamisen ja palvelusuunnittelun yleisessä merkityksessä – jossa pyrittiin soveltamaan kuitenkin intensiivisen palveluohjauksen prosessimallia. Tämä heijastaa osin palveluohjauksen ymmärtämistä työotteellisena toimintatapana.

4.4 Paikallinen projektoituminen avainhenkilöryhmissä

Paikallinen projektoituminen avainhenkilöryhmissä toteutui itsearviointiraporttien mukaan seuraavasti: Muutamassa hankkeessa avainhenkilöryhmätyö oli vireää ja paikallisesti järjestettiin verrattain paljon erilaisia tilaisuuksia tai koulutusta aiheen tiimoilta. Osassa avainhenkilöryhmä toimi ensi sijassa työohjauksellisena kontekstina palveluohjaajille ja palveluohjauksesta keskusteltiin paljon projektiin osallistuneiden kesken mutta lähinnä ruohonjuuritason työn näkökulmasta. Toisissa taas avainhenkilöryhmä toimi käytännössä irrallaan itse kehittämistoiminnasta ja jäi etäiseksi itse tehdystä kokeilutoiminnasta. Mukana oli myös hankkeita, joissa palveluohjauksen kehittäminen oli lähes yksinomaan palveluohjaajana toimivan/toimivien

vastuulla ja toteutui siten yksinomaan oman työn kehittämisenä. Myös avainhenkilötyöskentely sai käytännössä hyvin erityyppisiä funktioita osahankekohtaisesti.

5 PAIKALLISTEN PALVELUOHJAUSMALLIEN KESKEISET ELEMENTIT, PIIRTEET JA SISÄLLÖT

Palveluohjauksoikeilussa kehiteltyjä työkäytäntöjä päätettiin arvioida ensi sijassa palveluohjauksellista itseymmärrystä – ohjelmateoriaa – tarkastele-malla. Tätä pidettiin perusteltuna kahdesta syystä. Palveluohjauksen it-seymmärrystä analysoimalla voidaan tarkastella kokeilussa toteutuneen pal-veluohjaustoiminnan taustalla vaikuttavia ajattelurakenteita ja toimintaperi-aatteita ja funktioita, jotka ovat keskeisiä painopisteitä kokeilun tulosten relevanssia, yhteiskunnallisia perusteluja ja innovatiivisuutta arvioitaessa. Osahankkeiden oma itseymmärrys on myös keskeinen tukiranka, joka vai-kuttaa hyvän käytännön rakentumiseen. Voidaan pohtia sitä, miten hyvin hanke onnistui luomaan jotain uutta toimintarakennetta, joka on syytä saada yleistymään laajemmaksi käytännöksi koko maahan.

Itsearviointiraporteista saattoi havaita ohjelmateoreettisia esioletuksia seu-raavissa asioissa:

- Palveluohjaajana toimivan henkilön rooli ja vastuut
- Palveluohjausprosessin toteuma
- Asiakaslähtöisyyden periaatteen ymmärrys ja toimeenpano palveluohjausprosessissa
- Verkostotyön ja verkostoitumisen ymmärrys ja toimeenpano osana palveluohjausta

5.1 Palveluohjaajan työn sisältö

Palveluohjauksellista työtettä toteuttava palveluohjaaja ymmärrettiin ko-keilussa henkilönä, jolla on vastuu palveluohjausasiakkaan tai asiakasper-heen palvelusuunnitelman tekemisestä. Hän on henkilö, joka kokoaa asiak-kaan kanssa asiakkaan verkostoa ja palveluja yhteen siten, että ne muodos-tavat yhtenäisen kokonaisuuden. Palveluohjaajan tehtävänä oli kartoittaa perheen erilaisia tukimuotoja ja etuuksia, tukea perhettä laaja-alaisesti arjes-sa, tiedottaa palveluista ja ohjata niihin. Palveluohjaajaa pidettiin erään-laisena "palvelujärjestelmän monipuolisena asiantuntijana", jolla on vastuu palvelusuunnitelmapalaverin koolle kutumisesta. Palveluohjaus ymmärret-tiin usein projektin taustapaperissa esitettynä "perinteisenä palveluohjaukse-na".

Palveluohjaaja ymmärrettiin henkilönä, "joka ottaa asiakasperheen asiat hoitaakseen, ja muut antavat tietonsa ja osaamisensa kumppanien käyttöön". Näin ikään kuin uudenlaista toimintamallia edellytettiin sekä palveluohjaa-

jalta, joka ottaa perheen asiat hoitaakseen että yhteistyöryhmältä, joka antaa osaamisensa myös muiden kumppaneiden käyttöön siten että osaaminen voisi kertautua ja työtä tehdään yhteen suuntaan.

Hankkeen yhteenvetoraportissa perheen näkökulmasta tärkeintä oli ollut sellaisen nimetyn henkilön osoittaminen, jonka puoleen perheet voivat kääntyä asioissaan ja jonka välityksellä asioita voitiin hoitaa, ilman että perheen olisi tarvinnut järjestellä tukitoimia monien eri tahojen kanssa erillisesti. Yhteenvetoraportin mukaan perheet arvostivat palveluohjaajaa juuri asioiden järjestelijänä.

Palveluohjaajalla oli useimmissa hankkeissa paitsi palveluohjaajan myös palveluiden ja tukien myöntämisestä päättäjän tai palvelutuottajan rooli palveluohjausasiakkaiden palveluissa.

Monissa hankkeissa palveluohjaus miellettiin eräänlaisen dialogisen elementin tuottajana palvelusuunnitteluprosessiin osana palvelusuunnittelua ja asiakasperheen palvelutarpeiden kartoitusta. Yhtäältä palveluohjaaja loi dialogisuutta, silloin kun asiakkaan tarvitsemia tukimuotoja vähittäin rakennettiin ja varmisteltiin yhteydenottojen kautta palveluiden saantia. Toisaalta palveluohjaajalla eräänlaisena vuoropuhelun välikappaleena oli puolestapuhujan ja puolenpitäjän rooli palvelusuunnitelmapalaverissa. Niinpä vuoropuhelun välityksellä asioista voitiin sopia ja konkretisoida yhteistä käsitystä sovitusta asioista. Palveluohjaaja oli myös eräänlainen välittäjä, joka materialisoi sen, mistä on suunnitelmassa sovittu. Hän edisti vuoropuhelua palvelutarpeiden kartoitusvaiheessa tai palvelusuunnitelmatilaisuudessa, silloin kun asiakkaan ja viranhaltijan näkökulmat ja käsitykset esimerkiksi palvelun saannin määristä erosivat. Palveluohjaaja loi tilaa asiakkaan näkökulman esillä pitämiseen ja edistämiseen sekä piti huolta siitä, että asiakkaan näkökulma käy edellä työntekijän näkökulman.

Paikallisina saavutuksina kokeiluissa identifioitiin asiakaslähtöisen työotteiden omaksuminen, asiakkaiden luukuttamisen vähentyminen sekä kokonaiskäsityksen karttumisen asiakaskohtaisessa työssä. Tällaisen kokonaisvaltaisen työotteen koettiin lisäävän samalla kumppanuutta asiakkaan ja työntekijän välillä, kun asiakkaan asioita järjestettiin kokonaisvaltaisesti yhdessä. Itsearviointiraporteista ei ilmennyt, suhteutettiinkö nämä kokemukset palveluohjaajana toimivan työntekijän aiempaan työrooliin vai perheiden kanssa tehtävään koordinoituvuuteen yleensä. Yhteenvetoraportin mukaan asiakkaiden asioita oli kyetty hoitamaan keskimäärin ottaen aiempaa sujuvammin.

5.2 Keskiössä palvelusuunnitelma

Palveluohjauksellisen työotteen keskeinen toimintaa ohjaava ja paikallista ohjelmateoriaa kuvaava väline koko kokeilussa oli palvelusuunnitelma ja toimintaa ohjaava periaate asiakaslähtöisen palvelusuunnitelman tekeminen.

Tämä ilmeni sekä kokeilun taustapaperista, itsearviointiraporteista ja kokeilun yhteenvetoraportista.

Palvelusuunnittelun keskeisyyttä palveluohjauksessa heijastaa jo se, että palvelutarpeiden kartoitus- ja arviointivaiheen kuvaamiseen oli usein käytetty loppuraporteissa selvästi eniten aikaa.⁵

Niissä osahankkeissa, joissa palveluohjausprosessi oli kuvattu yksityiskohtaisemmin, palvelutarpeita kartoitettaessa ja palvelusuunnitelmaa koottaessa käytettiin kahta erilaista taktiikkaa, jotka voidaan nimetä sykliseksi yksittäisasioiden hoitomalliksi ja asioita kokoavaksi malliksi:

Syklisessä yksittäisasioiden hoitomallissa korostui enemmän asiakkaan palvelutarpeisiin vastaava järjestäminen ja neuvottelu – toimintatapa, jossa asiakkaan rinnalla toimien haettiin sopivia tukimuotoja ja soviteltiin erilaisia palveluja, etuuksia ja tukia yhteen. Asiakkaan palvelutarpeiden arviointi, suunnittelu ja päätökset lomittuivat turbulentisti keskenään. Palveluohjaaja saattoi olla yhteydessä palveluista päättäviin ja palveluja tuottaviin tahoihin jo arviointi- ja suunnitteluvaiheissa ja prosesseissa korostui syklisyys, eikä varsinaista moniammatillista palaveria välttämättä pidetty lainkaan.

Asioita kokoavassa mallissa palvelutarpeiden arvioinnin, suunnittelun ja palvelusuunnitelman koonnin vaiheet pidettiin selkeämmin erillisinä vaiheina. Palvelutarpeiden arviointi, kenties joskus kipeidenkin asioiden läpikäynti ja palveluiden suunnitteluvaihe pidettiin asiakkaan ja palveluohjaajan omana aikana, jolloin rauhallisesti mietittiin vaihtoehtoja, arvioitiin ja rakennettiin suunnitelmaa asiakkaan ja palveluohjaajan yhteistyönä asiakkaan toiveiden näköiseksi. Tällaista toimintatapaa käytettiin, kun asiakkaalla oli jo olemassa palvelusuunnitelma, mutta työntekijä oli uusi tai työntekijällä oli päätösvaltaa useisiin asiakasperheen tukimuotoihin. Konkreettisista muutosehdotuksista, toimintatavoista ja -periaatteista saatettiin neuvotella lopullisesti vasta varsinaisessa suunnittelupalaverissa, jossa asioita sovitettiin yhteen.

Asioita kokoavassa mallissa palveluohjaaja saattoi omaksua kolmenlaisia rooleja hankkeesta riippuen. 1) Palveluohjaaja saattoi toimia eräänlaisena asiakkaan asianajajana ja puolestapuhujana. 2) Palveluohjaaja saattoi mieltää itsensä lähinnä asioiden esittelijäksi tai 3) palveluohjaaja toimi pitkälle myös asiakkaan tukimuodoista päättävänä tahona. Tässä mallissa pelkkä esittelijän, joissakin tapauksissa myös päättäjän, rooli näyttäytyi joskus

⁵ Palvelujen arvioinnissa tärkeitä elementtejä olivat aiemmat selvitykset, kartoitukset ja päätökset, jotka kertovat asiakkaan elämäntilanteesta ja toimintakyvystä. Asiakasperheen voimavarojen ja verkostojen arvioimiseksi saatettiin käyttää myös verkostokarttoja ja muita arviointeja. Aiemmista selvityksistä ja arvioinneista huolimatta tärkeänä elementtinä toimivassa palveluohjauksessa pidettiin silti koko asiakasperheen omaa osallisuutta omien palvelutarpeidensa arvioinnissa – joskin mukana oli myös hankkeita, joissa keskityttiin lähinnä vain lapsen tai nuoren asioihin. Asiakasta voimavaraistava työote oli kuitenkin ainakin periaatteellisesti tärkeä työtä ohjaava elementti osahankkeissa.

pulmallisena, jos mukana oli näkemyseroja asiakasperheen ja palveluista päättävän tahon välillä esimerkiksi palvelun järjestämisen muodoista tai ylipäättään mahdollisuuksista tarjota palvelutarpeita vastaavia palveluja.

Molempiin malleihin (sykliseen ja asioita kokoavaan) yhdistyi myös toimintatapaa, jossa asiakasta tutustutettiin uusiin palveluihin, täytettiin asiakkaan kanssa hakemuksia, pidettiin yhteyttä suunnittelun aikana muihin viranomaistahoihin asiakkaan suostumuksella. Palveluohjaus selkeän prosessivaiheistuksensa avulla toi yhden hankkeen mukaan työlle ”jämmäkyyttä ja jänteveyttä”.

Palvelussuunnitelman⁶ suhdetta muihin suunnitelmiin pohdittiin joissakin hankkeissa. Palvelusuunnitelman tehtävänä oli koota eri suunnitelmiin sisältyvä olennainen tieto yhteen. Palvelusuunnitelma erotettiin muista asiakkaalle tehtävistä suunnitelmista⁷. Käytännössä mukana oli kuitenkin hankkeita, joissa kuntoutussuunnittelu- ja palvelusuunnittelu olivat lähes yhtäläisiä prosesseja. Yhdessä hankkeessa palveluohjaus oli käytännössä toteutunut lähinnä yksittäisinä palvelujen tarkistamistilaisuuksina, joten aivan kaikissa ei myöskään palvelusuunnittelu toteutunut suunnitellusti. Syynä tässä hankkeessa asiakastyön epäonnistumiseen oli väärä kohderyhmän valinta.

Seurantavaihe raportoitiin hankkeissa huomattavasti heikommin kuin arviointi- ja suunnitteluvaihe. Seurantavaihe oli joskus jäänyt kokonaan kuvaamatta. Seurantavaihe ymmärrettiin osin samaksi asiaksi kuin seuraava arviointikerta ja asiakaskohtaisesti sovittiin suunnitelman tarkistusajankohdista⁸. Tärkeänä pidettiin sitä, että asiakkaalla oli oikeus heti tarpeen vaatiessa pyytää uutta arviointia ja suunnitelman tarkistusta. Osin seuranta toteutui osana muuta tavanomaista työtä. Kun seuranta ymmärrettiin omana erillisenä vaiheenaan, palveluohjaaja piti yhteyttä asiakasperheeseen, kysyi kuulumisia ja oli yhteydessä muihin verkoston viranomaistahoihin ja seurasi näin asiakkaan palvelujen toteutumista – ikään kuin kantoi huolta perheestä ja perheen arjen sujumisesta suunnittelun jälkeenkkin.

Neljä hanketta toi esiin myös asiakkaan ja työntekijän välisen luottamuksen keskeisyyden koko palveluohjausprosessin onnistumisen näkökulmasta. Yhdessä hankkeessa tätä pidettiin niin tärkeänä asiana, että luottamuksen rakentaminen oli nostettu omaksi vaiheekseen koko palveluohjausprosessissa. Arvioinnin näkökulmasta asiakastyössä saavutetusta luottamuksesta ja keskinäiselle luottamukselle lepävästä dialogista näyttikin muodostuvan

⁶ Kokeilussa havaittiin useampia tulkintoja palvelusuunnittelukokouksen kokoonpanosta erityisesti sikäli, keitä palaverissa on hyvä olla mukana. Yhtäältä ajateltiin, että tarpeelliseksi katsotut henkilöt ovat mukana. Toisissa malleissa taas kaikki asiakkaan kanssa yhteistyötä tekevät tahot kutsuttiin kokouksiin. Joissakin hankkeissa keskeisempää kuin se, keitä palaverissa on läsnä, oli se, miten perheet tulivat tuetuiksi.

⁷ Kuntoutussuunnitelmasta, erityishuoltosuunnitelmasta tai lähityön suunnitelmista, jotka ohjaavat asiakkaiden ja yhteisöjen päivittäisiä käytäntöjä.

⁸ Tarkistusta varten joissakin hankkeissa asetettiin myös aikarajoja, joiden puitteissa suunnitelmaa viimeistään tarkistetaan, kuten vuoden kuluttua, siirtymävaiheessa tai tarvittaessa.

eräänlainen peruselementti, joka kävi ylitse monien muiden periaatteiden ja oli joko mahdollistamassa tai estämässä työtä. Luottamuksen rakentamista voidaan pitää omalla vaiheenaan ja eräänlaisena asiakastyön tärkeänä meta-prosessina toimivassa palveluohjausprosessissa.

Paikallishankkeiden kokeilua ohjaavien ohjelmateorioiden osioita:

Kokeilun kantava oletus: palveluohjaus työotteena.
Palvelusuunnitelma keskeinen elementti ja itseymmärryksen kohde. Seurantavaiheeseen kiinnitettiin vähemmän huomiota – saattaa vaikuttaa myös kokeilun lyhyt kesto. Myös muihin palveluohjauksen dimensioihin olisi ollut hyvä kiinnittää enemmän huomiota.
Mallit: Syklinen yksittäisasioiden hoitomalli ja asioita kokoava malli

Tarkoituksenmukaisuus:

Haettiin palvelujen järjestämisen ja palvelusuunnitelman kokoamisen uutta yhteyshenkilöä, jota kautta tuotetaan uudenlaista työnjakoa paikallisiin rakenteisiin ja sujuvuutta asiakastyöhön.

Johtopäätös:

Luottamuksen syntyminen palveluohjaajan ja asiakkaan välille – kysymys, joka joko edisti tai esti työn onnistumista

Pulmat:

Palveluohjausta ja palvelusuunnitelmaa ei aina osattu erottaa muista asiakastyön suunnitelmista. Palveluohjaus samaistettiin jopa liiaksi palvelusuunnitelmaan.

5.3 Kaksi näkökulmaa perhelähtöisyyteen

Kokeiluilla on Pattonin (1997) mukaan aina jokin tietty missio, jokin spesifimpi tarkoitus ja tietyt tätä yksityiskohtaisemmat ja kohteellisemmat tavoitteet. Ohjelmateorian näkökulmasta onkin kiinnostavaa tarkastella, millaisia palveluohjauksen missioita löydetään, millaisia tarkoituksia ja tavoitteita hankkeille asetetaan ja miten näihin pyritään pääsemään.

Ehkä tärkein palveluohjaukseen liittyvä missio-käsite on asiakaslähtöisyys. Palveluohjauksen tärkein tavoite on muuntaa aiempia organisaatiolähtöisiä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintatapoja asiakaslähtöisiksi – asiakastyöksi, jossa asiakkaan oma ääni, omat toivomukset, elämäntilanne ja asiakkaan ja työntekijän kumppanuus korostuvat. Asiakastyö on asiakasta voimaannuttavaa ja valtaistavaa. Valtakunnallisen projektin tavoitteissa perhelähtöinen toimintatapa ja asiakkaan kannalta toimivien palvelukokonaisuuksien kokoaminen, asiakkaan tiedonsaannin edistäminen palveluvaihtoehtoista ja asiakkaan valtaistaminen olivat keskeisiä tavoitteita asiakastyössä. Myös valtakunnallisen palveluohjaukskokeilun johtoryhmän jäsenet pitivät keskeisenä kriteerinä onnistuneelle palveluohjaukselle sitä, että perheet pitivät palveluohjausta onnistuneena. Käytännön toiminnassa asiakaslähtöisyyden periaate ymmärrettiin kuitenkin kahdella erilaisella tavalla:

Moderni näkökulma perhelähtöisyyteen: Modernissa palveluohjauksellisessa työssä – usein verkostotyötä painottavissa hankkeissa – asiakasnäkökulma oli työntekijälähtöinen tai joissakin myös eräänlaista syklistä palvelujen hakuprosessia korostava. Palvelujen kehittämisen painopiste oli työntekijöiden yhteistyön kehittämisessä tai palvelujen yhteensovittamisen sujuvuutta korostavaa toiminnassa. Toimintamallissa ajateltiin, että paremmin samaan suuntaan työskentelemällä ja yhdessä kerralla tai syklisesti työntekijän avustuksella asioista sopimalla palvelujen järjestämisen kokonaisuudesta saatiin vähemmän asiakkaan aikaa ja voimavaroja kuluttava prosessi ja asiakkaan aikaa voitiin vapauttaa muuhun elämiseen. Näissä hankkeissa itse työn kohteesta informoitiin usein melko niukasti.

Tarinallinen ”jälkimoderni” näkökulma perhelähtöisyyteen: Lähtökohtana oli perheen äänen kuuleminen ja perhelähtöinen palveluiden järjestäminen. Keskeistä perhelähtöisissä hankkeissa oli perheen elämäkerrallisuuden huomioiminen, perheen kaikkien jäsenten tilanteen ja hyvinvoinnin ja yhteisöllisen osallisuuden vahvistaminen. Niinpä asiakkaan valtaistamista ja voimaantumista saatettiin korostaa moniammatillista työtapaa enemmän, vaikka myös näissä hankkeissa käytännön työ perustui moniammatilliseen – ideaalisesti joskaan ei aina monitahoiseen – verkostoitumiseen palvelujen suunnittelussa, koordinoinnissa ja järjestämisessä. Tärkeää kuitenkin oli: sen sijaan, että vain asiakkaita olisi yritetty sovittaa palveluihin, myös palveluita haluttiin kehittää asiakkaiden tarpeita vastaaviksi.

Paikallishankkeiden itsearviointeissa juuri asiakas/perhelähtöisyyden periaatteen soveltamisessa näkyivätkin suurimmat erot osahankkeiden itseyemmärrysten välillä. Modernissa keskityttiin työn tekemisen viranomaisprosesseihin. Perhelähtöisissä hankkeissa palveluohjauksen kehittämiseen oli otettu asiakkaiden arjessa jaksamista tukeva työn sisältöihin ja tarvittaviin tukimuotoihin viittaava substantiaalisempi näkökulma.

Itsearviointiraporttien mukaan moderni perhelähtöisyys oli selvästi tyyppillisempi tapa ”kirjoittaa” palveluohjauksellinen perhelähtöisyys. Tosin modernin sisällä saattoi havaita ituja myös toisenlaiseen tulkintaan, joka

ilmaistiin kuitenkin melko ohuesti tai yksinomaan palvelupuutteiden välityksellä.

Arjen perspektiivi ja perheen selviytyminen arjessa näyttäytyivät tärkeinä lähtökohtina jälkimodernissa perhelähtöisessä asiakastyössä – miten auttaa perheiden jaksamista. Perheiden jaksamisen näkökulmasta tärkeitä olivat kotipalvelun, tilapäishoidon järjestyminen ja muut asiakkaan ja perheen yhteisöllistä osallisuutta tukevat tukimuodot ja ylipäättään se, että järjestelmästä kyetään tekemään joustava ja asiakkaiden tilannekohtaiset tarpeet huomioiva. Muuallekin levitettävänä hyvin käytäntöinä pidettiin muun muassa paikallista tukihenkilötoimintaa, vammaisille järjestettävää vapaa-ajantoimintaa, kuten erityisliikuntaa ja vammaisten omaa teatteriryhmää, joiden järjestäminen tai koordinointi saattoi olla osin tai kokonaan palveluohjaajana toimivan vastuulla. Kahdessa hankkeessa palveluohjaajan työkaluna oli mukanaolo vammaisperheiden vertaisryhmätoiminnassa, jolloin toiminta laajeni perinteisestä yksilöllisestä työskentelystä ja viranomaisyhteistyöstä vertaistoiminnan tukemisen suuntaan. Näistä toisessa hankkeessa vertaisryhmää pidettiin yhtenä innovatiivisimpana elementtinä paikallisesti jopa siinä määrin, että vertaisryhmätoimintaa suunniteltiin laajennettavaksi ja vertaisryhmien ylläpitotehtävää suositeltiin asetettavaksi yhdeksi kunnalliseksi palveluksi (vrt. hyvinvointineuvolaideat).

Erityisesti jälkimoderneissa hankkeissa kehiteltiin myös sisällöllisesti uusia innovatiivisia ”ei virastomaisia” toimintamuotoja. Perinteinen asiakastyö laaja-alaisesti, ja uudet toimintamuodot parhaimmillaan muunsivat myös työntekijän suhdetta asiakkaisiin. Työntekijän ja asiakkaan välinen suhde ei määrittynyt vain viranomaisuutena ja ”erilaisten vastakkainasettelujen kautta” vaan kumppanuutena ja ”samalla puolella olemisena”. Uusia toimintamalleja ei kuitenkaan kehitetty varsinaisesti tässä projektissa, vaan niiden juuret olivat usein jo aiemmissa projekteissa ja kehittämistoiminnassa.

Moderni ja jälkimoderni perhelähtöinen näkökulma palveluohjaukseen eivät olleet paikallisissa kehittämishankkeissa toisiaan pois sulkevia kehittämisen painopistealueita, mutta selkeästi nähtävissä erillisinä kehittämistavoitteina palveluohjausprojektille, mikä välittyi osin myös projektien strategisen työskentelyn tasoille. Tämä näyttäytyi erityisesti vaikutuksissa, joita identifiointiin.

Noin puolet osahankkeista kokivat työntekijän näkökulmasta keskeisenä tuloksena eräänlaisen ajattelullisen muutoksen, joka näkyi palveluohjauksellisen toimintatavan tärkeyden tiedostamisena. Usein sitä, mitä ajatuksellinen muutos tarkoitti, ei osattu selkeästi kuvata, miten se näkyy itse työssä. Usein se liittyi eräänlaiseen toisin toimimiseen itse asiakastyön prosesseissa – uudelleenlaiseen verkostoyhteistyöhön asiakastyössä. Yhdessä hankkeessa koettiin, että palveluohjauksellinen toimintatapa ”lähinnä syvensi työntekijän asiakastyön ammattitaitoa ja toi muutostarpeita työmenetelmissä, palvelutarjonnassa ja asenteissa”, vaikkei yksilöidysti kuvattukaan, millaisista muutoksista tarkkaan ottaen oli kysymys. Yksi raportoitu ajattelullinen muutos

tässä hankkeessa liittyi kuitenkin siihen, että kokeilussa pohdittiin aiempaa tarkemmin perheen näkökulmasta esimerkiksi perheen lyhytaikaisen hoiva-järjestelyjen pulmakohtia ja ratkaisumalleja.

Noin kolmanneksessa hankkeista raportoitiin, että asiakasta oli opittu kuuntelemaan uudella tavalla. Kun perheet tunnetaan paremmin, tiedetään paremmin myös heidän voimavaransa ja arvonsa.

Perhelähtöisyys liittyi osin myös työn ja tuen ajallistamiseen ja oikea-aikaisuuteen – uuden aikajänteen omaksumiseen asiakastyössä. Lähes puolet osahankkeista piti palveluohjauksellisen työtavan hyötynä sitä, että asiakastyö tiivistyi ja asiakastapaukseen käytettiin enemmän aikaa. Asioita voitiin ottaa puheeksi ajoissa ja toisaalta oikeista asioista voitiin keskustella oikeaan aikaan. Asiakkaan asioita voitiin suunnitella myös tulevaisuutta ajatellen, mikä toi perheelle turvallisuuden tunnetta, että heidän perheensä asioita tullaan tarkastelemaan kokonaisuutena myös myöhemmin. Työn perhelähtöinen ajallistaminen aiheutti kokeilussa myös paineita työajallisiin joustoihin ja iltatyöhön, koska perheille soveltuvinta palveluohjausaikaa oli ilta. Uudet toimintamuodot saattoivat ajoittua iltaan, mikä muutti edelleen työn luonnetta erilaiseksi kuin tavallinen virastotyö.

Asiakas/perhelähtöisyyden periaate:

Kaksi ohjelmateoriaa perhelähtöisyyteen – moderni ja jälki-moderni

Tarkoituksenmukaisuus;

- Modernissa perhelähtöisyydessä tarkoituksenmukaisuus nousi tarpeesta hoitaa perheiden palveluiden hakuprosesseja – säästää perheen aikaa.
- Jälkimodernin keskiössä myös asiakkaan tarpeiden uudenlainen hahmottamisen ja kuulemisen prosessi.

Innovatiivisuus:

- Paikallisesti toimitaan toisin.
- Jälkimodernissa ohjelmateorian viitekehyksessä selkeästi myös kehitellään uudenlaista käytäntöä ja uudelleen kirjoitetaan ammatillisen työn kohdetta ja työkäytäntöjä – luotiin sellaisia toimintamuotoja, jotka eivät vielä ole vakiintuneita.
- Palveluohjaajan työtehtävien laajeneminen: mukana vertaisryhmätoiminnassa, vapaa-ajan toiminnan vetäjänä /organisoijana, tukihenkilötoiminnan koordinaattorina.

5.4 Verkostotyön eri ulottuvuudet

Hyvä palveluohjaaja näyttäytyi hankkeissa myös hyvänä verkostotyöntekijänä, mikä on ollut monissa palveluohjauksoikeiluissa yksi keskeisiä teemoja – joskaan ei aina. Esimerkiksi mielenterveyskuntoutujiin kohdistuneessa Casetti-projektissa korostui pikemmin pyrkimys asiakkaan valtaistamiseen kuin verkostotyö. (Vrt. Hyttinen 2003; Payne 1995.) Palveluohjauksellisen verkostotyön tavoitteena on, että yhteistyöhön hakeudutaan uudenlaisten viranomaistahojen kanssa – joiden kanssa aiemmin ei ole toimittu yhteistoiminnallisesti asiakasyhteistyössä vaan yhteistyö on konkretisoitunut toteutuessaankin ainoastaan policy-tasolla tai vaihtoehtoisesti vain yksittäisten asiakkaiden ja työntekijöiden osalta.

Kokeiluhankkeissa hyvät käytännöt verkostotyössä ilmenivät pyrkimyksenä liikkua joustavammin ylisektoriaalisilla kehillä sosiaali- ja terveydenhuollon, erityishuollon, koulutoimen kentillä (myös ammatillisen koulutuksen) ja rakentaa toiminnallista yhteistyöverkkoa muihin julkisen sektorin instituutioihin, kuten Kelaan ja työvoimaan, asiakaskohtaisessa työssä. Muutamassa hankkeessa oli olemassa jo selkeämmin myös verkosto, jossa julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyö oli kehittynyttä ja kolmannen sektorin panosta hyödynnettiin palveluohjauksellisessa asiakastyössä ja toimintamuotojen kehittämisessä (tukihenkilötoiminta, vapaa-ajantoiminta), joihin asiakkaita ohjattiin palveluohjausprosessissa.

Varsinaisia palveluntuottajia osahankkeet eivät yksilöineet, joten ostopalveluin tuotettujen yksityisten palvelujen tuottajien määrää osana tuottajaverkostoa ei osahankeraporteista voinut arvioida.

Osahankkeiden ensimmäisen itsearviointitehtävän perusteella valtakunnallisessa palveluohjauksoikeilussa palveluohjausta kehitettiin kaikkein tyypillisimmin asiakaslähtöisenä julkisen sektorin ammattilaisten työtä verkostoivana kehittämisprojektina. Tällaisessa verkostoyhteistyötä korostavassa palveluohjauksellisessa työtavassa oli keskeistä aiempaa kohdennetumpi ja jäsenetymppi palvelujen suunnittelu ja koordinointi asiakkaan tarpeista käsin siten, että suunnittelussa asiakkaan tilanne huomioidaan yksilöllisemmin ja samalla verkostomainen työtapa eri toimijatahojen välillä saadaan vakiinnutettua toimivaksi. Yhdessä hankkeessa myös Kelan edustaja oli toiminut palveluohjaajana. Verkostotyö käsitteellistyi kuitenkin monella tavalla ”verkostokokoontumisina”, yhteydenpitona verkostotoimijoihin, sopivan verkoston ”kokoamisena asiakkaan ympärille”, verkostoyhteistyönä.

Kun palveluohjauksen prosesseja ja tuloksia tarkastellaan, juuri verkostomaisesta työotteesta saadut myönteiset kokemukset olivat kokeilun keskeistä antia. Monet palveluohjauksellisen toiminnan tuloksista liittyivät aiempaa tuloksekkaamman verkostotyön tuloksiin palveluohjausprosessissa, työn hallintaan ja eheyttämiseen – eräänlaiseen ruohonjuuritason työn tar-

koituksenmukaisuuden lisäämiseen, mikä muodostui palveluohjaajan, asiakkaan ja yhteistyöryhmän yhteistyön yhteissummana. Puolet hankkeista koki, että työntekijöille syntyi aiempaa kokonaisvaltaisempi kuva niistä palveluista ja tukitoimista, joita kukin perhe yksilöidysti sai. Perheiden kanssa työskenteleville ammattilaisille oli muodostunut kokonaisvaltaisempi kuva toistensa tekemästä työstä ja yhteinen tietopohja asiakaskohtaisessa työssä. Tämän koettiin helpottavan asiakastyötä ja ”vähentävän mutu-tuntumaan perustuvia virhearviointeja”. Yhteinen tietopohja yhteistyöryhmässä lisääntyi, mikä lisäsi mielekkyyden kokemuksia ja samaan suuntaan työskentelyn, pari- ja tiimityön mahdollisuuksia. Edellä kuvattujen seikkojen koettiin lisäävän työntekijän itsetuntoa ja työssä jaksamista. Toisaalta uskottiin myös, että ”perheen elämäntilanne ja elämänlaatu paranivat kun byrokratiatyö jäi vähemmälle”. Byrokratiatyön väheneminen oli yhteenvetoraportin mukaan myös perheiden näkökulmasta valtakunnallisen hankkeen keskeisimpiä tuloksia.

Toisaalta joissakin hankkeissa koettiin jo nyt toimittavan palveluohjauksellisesti, joten mitään kovin suurta uutta kokeilun ei koettu tuoneen omaan työhön. Yhdessä hankkeessa kokeilu oli tehnyt läpinäkyväksi sen, miten erilaisia näkemyksiä kuntoutusyhteistyössä eri asiantuntijoilla voi olla perheen parhaasta.

Verkostotyö:

- Verkostotyö keskeinen itseymmärryksen lähde monissa hankkeissa. Tärkeä tekijä työn tarkoituksenmukaisuutta lisäävänä elementtinä – erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon, päiväkodin, koulun ja Kelan yhteistyö. Yhteistyö oli niukempaa erityis- huollon ja kuntien välillä tai kolmannen sektorin suuntaan. Poikkeuksena muutama hanke.

Tarkoituksenmukaisuus:

- Tuotti paikallista uutta yhteistyötä ja verkostoitumista asiakastason palvelusuunnittelussa, aiempaa tarkoituksenmukaisemalla tavalla toimimista.

Innovaatiot:

- Kelan ja työvoiman edustajien integrointi palvelujen asiakaskohtaisiin suunnitelmakokouksiin.
Asiakkaiden konsultointi palvelujen kehittämisessä.
Tukihenkilötoiminnan, vapaa-ajan toiminnan järjestäminen kolmannen sektorin kanssa verkostoyhteistyössä.

5.5 Psykososiaalinen tuki

Palveluohjauksesta keskusteltaessa pohditaan usein sosiaalityön ja palveluohjauksen päällekkäisyyksiä ja eroja. Sosiaalityöntekijä on perinteisesti ollut se, joka yhteensovittaa ja koordinoi asiakkaan erilaisia tukimuotoja. Sosiaalityöntekijällä on ollut myös tarvittaessa taitoja psykososiaaliseen tukeen ja terapeuttiseen keskusteluun. Näitä on pidetty tärkeinä sosiaalityöntekijän työmenetelminä. Asuinyhteisöperustainen hoiva ja huolenpito on tuonut tarpeen tuottaa perinteisen sosiaalityön alueelle myös käytännöllisempää otetta asioihin ja lisännyt sosiaalityössä tarvetta aiempaa toiminnallisempaan otteeseen itse työssä. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa on pohdittu paljon sitä, merkitseekö palveluohjaus pelkkää asioiden järjestelyä, tuleeko työntekijöillä olla myös psykososiaalisen työn tai jopa terapeutin taitoja. Onko palveluohjaus eri asia kuin sosiaalityö? Entä millaisia menetelmätaitoja ja palveluohjauksessa tarvitaan? (Payne 1995; Couldshed & Orme 1998.)

Joissakin pohjoismaisissa mielenterveystyön palveluohjausmalleissa on korostunut psykososiaalisen työn ja verkostotyön osuus osana palveluohjausta (vrt. Suominen 2002). Kokeilun osahankkeissa psykososiaalinen tuki ilmaistiin yhtenä palveluohjauksen elementtinä. Psykososiaalinen ulottuvuus kuvattiin kuitenkin pikemmin kiertoteitse: palveluohjauksen etu toimintatapana on se, että asiakasperhe tulee aiempaa paremmin kuulluksi ja ymmärretyksi ja perhettä voidaan tukea kokonaisvaltaisemmin, kun yksi työntekijä kantaa kokonaisvastuuta perheen asioista ja tukee perhettä.

Asiakkaan ja työntekijän kumppanuutta pidettiin hyvin tärkeänä. Kahdessa osahankkeessa palveluohjaajan rooli miellettiin siten, että hänen tehtävänsä on paitsi palveluista informoiminen, myös auttaa perheitä tunnistamaan ja sanallistamaan elämäntilanteeseensa liittyviä palvelutarpeita. Erityisesti yhdessä hankkeessa psykososiaalisen työn sisällöt ymmärrettiin samankaltaisiksi kuin Casetti-projektissa (Hyttinen 2003), jossa vuorovaikutteinen työskentely, empaattinen asiakkaan elämäntilanteen kokemuksellinen jakaminen vuorovaikutuksessa koettiin jo sinällään asiakkaan voimaantumista edistäväksi ja eräällä tavalla asiakkaan kokemuksellisia haavoja korjaavaksi. Se edistää oman perheen elämäntilanteen hyväksymistä, jolloin vapautui voimavaroja myös vaikuttaa omaan elämäänsä.

Valtakunnallisen projektikoordinaattorin yhteenvetoraportissa perheen psyykinen tukeminen, kuunteleminen ja ymmärtävä työskentely näyttäytyivät perheiden näkökulmasta tärkeimpinä tekijöinä itse perheille kokeilu- paikkakunnilla kuin mitä yksinomaan osahankkeiden itsearviointiraporteista välittyy. Perheille asioiden jakaminen ja läpikäyminen, kuulluksi ja ymmärretyksi tuleminen, olivat merkittäviä asioita palveluohjauksessa, mutta varsinaisia terapeutteja palveluohjaajat eivät olleet. Tosin kaikkein vaikeim-

missä asiakastilanteissa yhteenvetoraportin mukaan ongelmaksi oli tullut rajojen vetäminen tässä suunnassa.

Asiakkaan ja työntekijän hyvä vuorovaikutussuhde, psyykkinen tuki ja asiakkaan elämäntilanteen myötäelämiseen perustuva asiakastyö näyttäytyivät palveluohjauksen perustekijöinä, vaikka palveluohjauksen psykososiaalista ulottuvuutta ei kaikissa itsearviointiraporteissa erityisesti korostettuakaan.

Psykososiaalinen ulottuvuus:

- Kuvattiin ymmärtävän työskentelyn, kokonaisvaltaisuuden välityksellä.
- Palveluohjaajan rooli "kuulla" perheen elämäntilanne siten kuin perhe sen kokee.
- Työn psykososiaalinen ulottuvuus oli ollut kokeilussa perheille tärkeämpi kuin yksinomaan hankkeiden itsearviointiraporteista ilmenee.

5.6 Kaksi erilaista palveluohjausjäsenystä – moderni ja jälkimoderni palveluohjaus

Osahankkeiden kehittämistyö voidaan kiteyttää osahankkeiden käsitteellistämisen palveluohjauksellisen itseymmärryksen ja toteutetun palveluohjauksen perusteella kahdeksi erilaiseksi visioksi palveluohjauksesta. Niitä nimitetään tässä moderniksi ja jälkimoderniksi palveluohjaukseksi. Malleja ei sellaisenaan havaita mistään osahankkeesta, mutta niiden avulla voidaan kiteyttää kokeilun kaksi palveluohjaus ”näkyä” toimivasta palveluohjauksesta. Mallit on luotu ikään kuin konkretisoimaan palveluohjauksen vaihtoehtoisia käsitteellistämisen tapoja. Arvioinnin näkökulmasta tähän lisätään myöhemmin myös kolmas ”valtaistava palveluohjaus”. Se jatkaa jälkimodernin teemoja, mutta nostaa perheen roolia keskeisempään asemaan itse palveluohjausprosessissa ja saattaisi soveltua osalle perheitä.

Moderni palveluohjaus

Toiminnan kohde jäsenyi etupäässä eri asiantuntijatahojen toiminnan koordinoitina, jossa palveluohjauksessa kyse on julkisen sektorin sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten ja kouluviranomaisten välisen työn yhteensovittamisesta. Palveluohjaajan tehtävänä on nimenomaan lakisääteis-

ten palvelujen, etujen ja oikeuksien yhteensovittaminen ja koordinointi moniammatillisen yhteistyön ja yhteensovittamisen välityksellä palveluohjausprosessissa. Palveluohjaus katsotaan lain velvoitteiden täyttämiseksi siten, että asiakas saa lain hänelle säätämät etuudet ja palvelut koordinoitusti. Asiakkaan liikkumavara ja asiakastyö määrittyy kuitenkin niin sanotun modernin julkisen palvelujen järjestämisen ehdoilla. Uutta on kenties tiiviimpi yhteistyö Kelan, päivähoidon ja koulutoimen kanssa (myös ammatillisen koulutuksen organisaatioihin).

Modernissa viitekehyksessä asiakas/perhelähtöisyys tarkoitti käytännössä seuraavaa: koska palvelujärjestelmä on hajautunut, palveluohjauksellisia toimintamuotoja käyttöön ottamalla haluttiin selkiyttää asiakkaan palveluketjuja ja viranomaisyhteistyön prosesseja ja vastuualueita, samalla voitiin välttää päällekkäistä työtä ja varmentaa, ettei asiakkaan palvelujen saantiin synny katkoksia. Palveluprosessien sujuvuus ja ei-katkoksellisuus pyrittiin takaamaan palveluohjaajan, eräänlaisen yhteyshenkilön, avulla. Hän otti hoitaakseen perheen puolesta palveluiden koordinoinnin. Näin perheelle vapautuisi aikaa muuhun elämään.

Palveluohjaajan rooli:

Palvelutarpeiden kartoittaja, olemassa olevien vaihtoehtojen esittelijä, palveluelementtien yhteensovittaja – joskus asiakkaan edunvalvoja.

Näkökulma pysyttäytyi joissakin hankkeissa lähinnä lapsen asioissa.

Työhön saattoi liittyä mukanaolo tutustumiskäynneillä yhdessä asiakkaan kanssa, kun asiakas tutustui uusiin palveluihin. Työhön liittyi osin myös palveluiden hakemista asiakkaan kanssa.

Hyödyt:

Asiakkaan omaan arkeen enemmän aikaa

Byrokratia vähemmälle

Olemassa tuttu luottohenkilö, johon jatkuva yhteydenpito ja joka hoitaa asioita asiakkaan kanssa

Mahdolliset ongelmakohdat:

Asiakkaan ohittaminen, jos työn painopisteeksi ainoastaan viranomaisten työn yhteensovittaminen.

Työ nojaa jo olemassa oleviin palveluihin ja tukimuotoihin ja lakisääteisiin oikeuksiin – vaarana liian staattinen orientaatio työhön. Vaatii aktiivisen muun kehittäjätahon toimiakseen dynaamisessa toimintaympäristössä.

Vaara, että työssä keskitytään lähinnä esimerkiksi vain kuntoutuksellisiin kysymyksiin

Liika puolestatekeminen valtaistamisen sijaan

Käsitys asiakkaasta:

Asiakas on kohde, jolle organisoidaan palveluita.

Jälkimoderni palveluohjaus

Myös niin sanotussa jälkimodernissa palveluohjauskäytännössä työn modernit elementit olivat työn perusta: Asiakasta informoitiin hänelle kuuluvista palveluista, etuuksista ja tukimuodoista ja paikallisista mahdollisuuksista, keskusteltiin perheen tarpeista ja palveluvaihtoehdoista, joista käsin palvelukokonaisuuksia pyrittiin räätälöimään olemassa olevien mahdollisuuksien rajoissa. Tärkeää oli myös palveluprosessien sujuvuus ja verkostomainen yhteistyö asiakkaan verkostoon kuuluvien jäsenten välillä. Tämän lisäksi jälkimodernissa palveluohjauksessa haettiin ainakin jossain määrin myös muita sosiaalisen tuen ja hoivan elementtejä tavanomaisen julkisen modernin palveluvalikon ohella. Viitekehyksessä korostettiin voimakkaammin esimerkiksi omaishoivan hoivaresurssin uusintamista (kotipalvelua, tilapäishoivaa), kaikkien perheenjäsenten tarpeita, vammaisen ja hänen perheensä sosiaalisia verkostoja, virkistystä, itsensä toteuttamista ja harrastuksia ja yhteistyötä ja kumppanuutta kolmannen ja yksityisen sektorin toimijoiden kanssa. Näitä saatettiin myös järjestää palveluohjaajan toimesta (esim. vapaa-ajan toimintaa). Niinpä tässä viitekehyksessä palveluohjaajan työorientaatio ja työn tekemisen tapa on lähellä projektimaista työtettä – työhön sisältyy intensiivistä asiakastyötä, mutta myös muunlaisia yksilökohtaisen, jalkautuvan ja ryhmämuotoisen työn muotoja. Joissakin osahankkeissa korostui vaihtoehtoisesti psykososiaalinen tuki perheelle tärkeänä tekijänä, johon liittyi palvelujärjestelmän kehittäjän rooli. Toisaalta myös modernin viitekehyksessä tuotettu palveluohjaus saattoi laajeta jälkimodernin suuntaan, jos alueellinen infrastruktuuri antoi tähän mahdollisuuksia.

Verkostotyö ymmärrettiin optimaalisesti moneen suuntaan (myös kolmannen sektorin suuntaan) tapahtuvana työskentelynä, jossa huolehditaan, että asiakkaan asiantuntijaverkostot kaiken kaikkiaan toimivat yhden suuntaisesti ja asiakas integroituu paikallisiin (myös informaaleihin) verkostoihin.

Asiakaslähtöisyydessä oli keskeistä, että palveluprosessit ovat asiakkaan näkökulmasta sujuvia ja että asiakas voidaan vapauttaa ”palveluohjaajana toimimisesta”. Sen lisäksi asiakaslähtöisyyden ymmärrettiin kuvaavan myös sellaista toimintamallia, jossa asiakas itse voi määritellä, millaisia palveluja ja tukimuotoja tarvitsee. Olennaista oli asiakaslähtöinen ja asiakasta kuuleva prosessi, jossa asiakas ja palveluohjaaja yhdessä miettivät palveluvaihtoehtoja. Palvelujen ja tukimuotojen suunnittelussa keskeiseksi muodostui arjen näkökulma ja arjen sujuvuus ja mielekkyys perheen näkökulmasta. Järjestelmää pyrittiin aktiivisemmin muuttamaan asiakkaiden tarpeita vastaavaksi.

Hyödyt:

Perhelähtöisyys – koko perheen tarpeiden huomioiminen

Painopiste koko perheen yhteisöllisen osallisuuden tukemisessa eri toimin

Asiakkaan oman äänen ja arjen näkökulman keskeisyys

Palveluja aktiivisesti kehittämään pyrkivä työorientaatio, jonka perustana on asiakkaan tarpeista lähtevä työote.

Yhdistelee luovasti erilaisia toimintamuotoja osaksi asiakaslähtöistä asiakastyötä – asiakas kohdataan erilaisilla areenoilla.

Mahdolliset ongelmakohdat:

Vaatii vankkaa ammatillisuutta – sopivaa persoonaa

Työn laaja-alaisuus – vaatii monipuolista asiantuntijuutta ja uskallusta

Vaatii paitsi riittävää toimintajärjestelmän tuntemusta myös erilaisten työmenetelmien hallintaa

Vaatii aikaa, resursseja

Ilman monipuolista palveluiden infrastruktuuria, jälkimoderni palveluohjaus ei toteudu

Asiakaskäsitys:

Asiakas on kumppani

6 PALVELUOHJAUKSEN KEHITTÄMISEN KIPUISTEET JA KITKATEKIJÄT

6.1 Asiakastasolla

Perhetasolla palveluohjauksellisen toimintatavan onnistumisen esteet liittyivät yleisimmin palvelupuutteisiin. Palveluohjauksesta huolimatta ei kokeilussa ollut itsestään selvää se, että perhe välttämättä saa kartoitusprosessissa suunniteltuja palveluja. Itsearviointiraporttien mukaan perheet turhautuivat, jos tätä ristiriitaa ei ollut kyetty käsittelemään perheen näkökulmasta tyydyttävällä tavalla. Eräs keskeinen oivallus hankkeen aikana kahdessa osahankkeessa olikin liittynyt kysymykseen, voidaanko valinnattomissa tilanteissa oikeastaan puhua palveluohjauksesta, ja tätä pidettiin eräänlaisena palveluohjauksellisen toiminnan peruskriteerinä. Tavoitteena on toimia asiakaslähtöisesti. Yhden arvion mukaan näin ei aina käytännössä käy, vaan palvelusuunnitelmakokouksessa asiakkaalle saatetaan tarjota sellaista ratkaisumallia, joka on lähinnä organisaation näkökulmasta mahdollinen tai toimivin ratkaisu. Kahdessa hankkeessa arvioitiin, että palvelusuunnitelman toteutumisen seuranta pitäisi kyetä muuntamaan aiempaa konkreettisemmaksi, jotta myös asioiden toteutumattomuutta voitaisiin seurata aiempaa paremmin ja tarttua siihen. Yhdessä hankkeessa raportoitiin ongelmaksi, että asiakastyön verkostoissa vuoropuhelu siirtyy helposti työntekijöiden väliseksi ja itse asiakkaan ohittavaksi, vaikka tavoitteena on toimia asiakaslähtöisesti.

Kolmas ongelma, joka jonkin verran esimerkiksi yhteenvetoraportista ilmenee on, että perheitä ei riittävästi informoitu, mitä palveluohjaus tarkoittaa. Palveluohjaus saatettiin mieltää palveluohjaajana toimivan työntekijän perustehtävien kautta, mikä ei kuitenkaan ole tarkoitus.

Sekä itsearviointiraporttien että yhteenvetoraportin mukaan muutamissa asiakastapauksissa ongelmana oli myös perheiden oikea valinta palveluohjauksen piiriin ja asiakaskontaktin luominen siten, että perhe sitoutuu ja on tyytyväinen palveluohjausprosessiin. Mukana oli myös muutamia perheitä, jotka eivät olleet kokeneet tarvitsevansa intensiivistä palveluohjausta. Jälkimmäisissä tapauksissa tulisikin miettiä millaisesta palveluihin ohjaamisesta – kenties palveluvaihtoehtojen, perheen oman valinnantilan laventamisesta ja tuen muotojen tarjonnan yleisestä ja hyvin saatavilla olevasta tiedottamisesta – nämä perheet hyötyisivät enemmän.

Kipupisteet asiakastasolla:

- Keskeisin kipupiste riittävien palveluiden puuttuminen.
- Muutamissa tapauksissa toimivan asiakas-työntekijäsuhteen luominen tai epäonnistunut palveluohjausasiakkaiden valinta.
- Asiakkaan ohittaminen verkostoyhteistyössä.

6.2 Aika- ja resurssipula

Tärkeimmäksi palveluohjauksellisen toimintatavan kehittämisen esteeksi organisaatiotasolla osoittautui ajan puute. Ajan puute viittasi projektiin varattuihin resursseihin ja sosiaalialan työn resursseihin yleisimminkin, kun työtä tehtiin oman työn ohessa. Ajan puute ilmeni selvimmin palveluohjauksen ja oman työn yhteensovittamisessa, mikä ilmeni itsearviointiraportteissa ja erityisesti yhteenvetoraportissa. Sosiaalityön työmäärän nähtiin yleisimminkin esteenä palveluohjauksen kehittämiseksi, mihin koettiin joidenkin hankkeissa tarvittavan selkeästi uusia lisäresursseja.

Ajan puutetta koettiin myös itse valtakunnallisen hankkeen toimeenpanossa. Osin lyhyen aikajänteen vuoksi palveluohjausta toteuttaneet työntekijäryhmätkin kokivat vasta projektin aikana asteittain sisäistäneensä palveluohjauksen toimintatapana. Siten keskustelut palveluohjauksellisen ja muun työn eroista olivat jääneet usein kesken tai kokonaan käymättä.

Melko yleinen havainto omasta kokeiluhankkeesta kokeilun lopuksi oli, ettei omassa kokeilussa ollut ehditty luoda omaa mallia. Hanke oli vielä keskeneräinen. Tällaiset keskeneräisyyden kokemukset saattoivat liittyä osittain ainakin joissakin hankkeissa myös korkeaan tavoitteenasetteluun esimerkiksi silloin, kun kokeiluun integroitui myös laajempia rakenteellisia muutoksia.

Valtakunnallisen kokeiluhankkeen lyhyen aikajänteen tuottamaa ongelmaa ja ajanpuutetta monimutkaisti vielä projektien paljous kuntakentässä. Tämä aiheutti sen, että yhteistyökumppaneita ja muita projektin ulkopuolisia tahoja oli vaikea saada sitoutumaan pitkäjänteisesti projektin kehitystoimintaan. Projektit kilpailevat ajasta ja huomiosta, eikä lopulta jakseta riittävästi kiinnostua yksittäisistä projekteista.

Voidaan sanoa, että palveluohjaustoiminnan kehittämisen esteeksi ja visaisimmiksi ongelmiksi osoittautuivat kokeilun lyhyt aikajänne, puutteelliset työntekijäresurssit, kiire ja työn kaikenlainen kuormittavuus. Ne nielivät voimia itse kehittämiseltä ja uuden kokeilemiseltä.

Aika- ja resurssipula:

- Aikapula-ongelma sekä kokeilun kehittämistoiminnan läpiviennissä että asiakastyössä.
- Ongelmana myös kokeilun lyhyt kesto.

6.3 Työntekijätasolla – palveluohjauksellisen ammatti-identiteetin kehittyminen ja työssä jaksaminen

Johtoryhmähaastatteluissa nousi esille työntekijän palveluohjauksellisen ammatti-identiteetin rakentumiseen ja työntekijöiden pitkän aikavälin jaksamiseen liittyvät kysymykset palveluohjauksellisen toimintajärjestelmän pitkänajan toimintaedellytyksinä. Jaksako työntekijä toimia palveluohjaajana osana omaa työtään pidemmällä tähtäimellä, jos hän toimii palveluohjaajana joillekin asiakkaille ja työskentelee muussa roolissa muiden asiakasparheiden kanssa tehtävässä työssä? Itse kokeilussa tätä kysymystä ei problematisoitu. Sen sijaan vain vähän kriittisesti pohdittiin mahdollisia ammattieettisiä ristiriitoja, joita saattaa syntyä pitkällä aikavälillä, kun työntekijä joutuu kohtaamaan asiakkaita eri ammattirooleissa. Vain sosiaalityössä tämä identifioitiin, eikä sielläkään työotteen ylläpitämisen ja kehittymisen näkökulmasta, vaan pikemmin sosiaalityöhön liittyvän päätöksentekovallan kannalta. Kokeiluhankkeissa saatettiin pikemmin ajatella, että ammatillista vahvuutta tuotetaan sitä kautta, että useita ammattiryhmiä on mukana palveluohjaajina.

Päätösvallan näkökulmasta koettiin, että työntekijätasolla työntekijän pitkä työkokemus ja sen tuomat kokemukshahleet ovat joskus esteinä sille, että työntekijä kykenee muuntumaan uudenlaiseen palveluohjaukselliseen rooliin. Kahdessa osahankkeessa sosiaalityöntekijät kokivat osittain pulmallisena palveluohjaajan ja päätöksentekijän roolin yhteensovittamisen omassa työssään. Palveluohjaajalle uskottiin soveltuvan parhaiten selvitysten tekijän, koordinoijan, esittelijän, asiakkaan edustajan ja puolestapuhujan roolin, jota ei kahlita päätösvaltaoikeuksiin. Itsestäänselvänä lääkkeenä ristiriitatilanteiden poistamisessa ei näyttäytynyt myöskään päättäjän ja koordinoijan roolien erottaminen palveluohjauksella siitäkin huolimatta, että hankkeissa tuotettiin palveluohjaus eräänlaisena kommunikatiivisen tilan tuottajana palvelujen suunnitteluprosessiin. Onnistunut toiminta näytti olevan kiinni luottamuksesta ja työntekijän orientaatiosta, joka esti tai edisti konfliktitilanteiden esiintymistä, jos näkyvillä oli näkemyseroja tai taloudellisia ristiriitoja, jotka koettelevat toimijatahojen kumppanuussuhteita ja solidaarisuuksia. Palveluohjaajan asettuminen asiakkaan puolestapuhujaksi ja selkeästi assolidaariseksi toimijaksi tosin siirsi konfliktit työntekijätasolle. Tärkeää

oli lopulta perheen kuulluksi tulemisen -kokemus ja työntekijän ammattitaito löytää soveltuvia palveluja ja tukimuotoja.⁹

Työntekijän ammatti-identiteetin kehittämiseen kiinnitettiin enemmän huomiota kuitenkin työnohjauskysymyksen näkökulmasta. Työnohjaus mainittiin osahankeraporteissa tärkeänä jaksamista ja ammatillista kehittämistä ylläpitävänä tekijänä. Työnohjaus oli pyritty järjestämään kokeilun aikana joko osana kokeilua tai osana muuta omaan työhön kuuluvaa työnohjausta. Muutamissa hankkeissa oma paikallinen ohjausryhmä tai palveluohjausta toteuttava työryhmä tai avainhenkilöryhmä toimi eräänlaisena työnohjaussellisenä tai ”vertaistuellisena” kontekstina, joka koettiin kokeilussa toimivaksi. Kaikissa työnohjausta ei ollut järjestetty, mikä koettiin pulmallisena.

Kipupisteet työntekijätasolla:

- Oman työroolin ja palveluohjausroolin välistä dilemmaa ei ehditty pohtia paljon palveluohjaussellisen ammatti-identiteetin kehittämisen näkökulmasta.
- Useiden ammattiryhmien mukanaolo nähtiin vahvuutena.
- Työnohjaus ehdoton edellytys toimivalle palveluohjaukselle.
- Ryhmätyönohjausmallit koettiin kokeilussa toimiviksi.

6.4 Uudenlaisten yhteistyökäytäntöjen kitkatekijät

Yhteistyön rakentaminen yli hallinnonalojen koettiin jo ruohonjuuritason työssä kaiken kaikkiaan monissa osahankkeissa vaativaksi ja vaikeaksi tehtäväksi, joka ei aina onnistunut pulmitta. Monissa osahankkeissa kehittämisen hidasteena oli ilmennyt yhteistyökumppaneiden joskus verrattain heikko sitoutuminen palveluohjausselliseen toimintatapaan. Palveluohjaussellinen laajempi keskustelu ja kehittäminen oli edennyt hitaasti, ja osin vastassa oli ollut muutosvastarintaakin joko siten, että koettiin palveluohjaussellista toimintatapaa jo noudatettavan tai sitten pulmana yksinkertaisesti oli ajanpuute ja muut ajalliset reunaehdot.

Koettiin, että oman sektorihallinnon sisälläkin yhteistyön sujumiseksi tarvitaan vielä työtä. Kehittämispäivien parityöskentelyssä ja joissakin arviointiraporteissa esteeksi mainittiin myös tietotekniset puutteet, jotka jarrut-

⁹ Tässä ei kyetä kuitenkaan arvioimaan, miten paljon esimerkiksi asiakkaan tilanteen monimutkaisuudella tai paikallisella lähtötilanteella yleisemmin oli yhteyttä palveluohjauksen onnistumisen asteeseen.

tavat ylisektoriaalista ja asiakaslähtöistä kommunikaatiota, tiedonkulkua ja tiedottamista.

Kuntarajojen mainittiin seutukunnallisissa hankkeissa hidastavan kehittämistä, mutta toisaalta palveluohjauksen seutukunnallinen pohtiminen oli koettu palkitsevana. Yli kuntarajojen tapahtuva vuoropuhelu oli käynnistynyt uudestaan, ja seutukunnallinen avainhenkilötyöskentely oli tarjonnut eräänlaisen vertaistuellisen tilan pohtia asioita ja verrata käytäntöjä. Seutukunnallisen vuoropuhelun uskottiin edistettävän edellytyksiä yhteisten seutukunnallisten palveluelementtien tuottamiselle tulevaisuudessa.

Kehittämistoiminnan esteitä:

- Osin ongelmana yhteistyökumppaneiden joskus verrattain heikko sitoutuminen kehittämisprosessiin.
- Seutukunnallisuus kehittämisessä sekä ongelma että vahvuus.
- Yhteistyön ongelmana tietotekniset puutteet.

7 PALVELUOHJAUS JA TYÖN PAIKALLINEN TYÖNJAOLLINEN UUDISTAMINEN

Valtakunnallisen hankkeen yhtenä tavoitteena oli uudistaa paikallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon työnjakoja ja tehtäviä, jotta kyettäisiin vastaamaan paremmin asiakasperheiden elämäntilanteisiin.

Työnjaollisesti ja organisatorisesti palveluohjausta oli kyetty työstämään kuitenkin vain vähän. Tällaiseen orientaatioon saattoi ohjata koko kokeilua värittänyt oletus palveluohjauksesta työotteena. Hankkeet keskittyivät enemmän testaamaan palveluohjausta työotteena ja arvioimaan yksittäisen työntekijän resursseja integroida oman työnsä osaksi intensiivistä työtapaa edellyttävää palveluohjausta. Näiltä osin päädyttiin usein havaintoon, että yksi työntekijä kykenee huolehtimaan korkeintaan muutamasta palveluohjausasiakkaasta kerrallaan osana omaa perustehtäväänsä. Samalla oli törmätty joidenkin työntekijöiden osalta ajankäytöllisiin ongelmiin palveluohjauksessa.

7.1 Liudentuvia ammattikuntarajoja ja hiljaisia reviiritisteluja

Työnjaollisen uudistamisen näkökulmasta nousi esiin yksi hankkeen keskeinen ristiriita, joka näytti liittyvän palveluohjauksellisen toimintatavan merkityksellisyysymmärtämiseen ja sitten sen rajaamiseen, kuka tai ketkä voivat toimia palveluohjaajan tehtävissä. Samalla kun palveluohjaus oli tiedostettu tärkeäksi, ajateltiin se omaksi ja oman ammattikunnan tehtäväksi. Palveluohjaajan ja yhteistyöryhmän roolijakoja ja näiden kahden eri aseman ja asetelman eroja ei hankkeissa käsitelty, vaikka laaja-alaisen dialogin käyminen tästä olisi ollut keskeistä. Ilman yhteistyöryhmää ei ole palveluohjausta, ja toisaalta vasta palveluohjauksellisen linkkihenkilön kautta yhteistyöryhmästä voi muodostua palveluohjauksen hengen mukainen.

Niinpä projektista välittyi yhtäältä kuva jälkimodernista ammattikuntarajojen liudentumisesta, missä asiantuntijuus ja asiantuntijan ja asiakkaan kumppanuus ei kiinnity enää niinkään formaaleihin ammatillisiin tunnuksiin, vaan se on aiempaa amebamaisempaa ja tilanteittaisemmin määrittyvää. Taustalla väikkyi toisaalta eräänlaisia reviiirijakoja, jotka näkyivät rajanvetoina esimerkiksi siinä, kehen luotiin yhteistyökumppanuutta ja keiden yhteistyötahojen oletettiin integroituvan verkostoyhteistyöhön luonnollisesti. Joissakin hankkeissa oli selvästi myös nähtävissä että, kokeilua haluttiin strategisistakin syistä viedä enemmän omana ruohonjuuritason kokeiluna, jotta sitten voidaan osoittaa oma osaaminen. Joissakin hankkeissa strategista

vuoropuhelua käytiin aktiivisemmin, mutta aika loppui yksinkertaisesti kesken.

Palveluohjaajat raportoivat yksinäisyyden kokemuksia eri syistä. Kuntoutusohjaajien yksinäisyyden kokemus omassa toimintaympäristössään oli yleinen. He lähtivät usein koordinatiivisiin tehtäviin osin vakiintuneiden organisatoristen tiimien ulkopuolelta. Kaikilta osin heidän ja samankaltaisia työtehtäviä tekevien työntekijöiden työkuviin päällekkäisyyksiä ja eroja ei ehditty kokeilun aikana käsitellä, joskin tämä usein havaittiin. Sama ilmiö toistui jossain määrin niissä hankkeissa, jossa palveluohjaaja oli eräänlainen väliintulija ja erillinen toimija tai projektityöntekijä. Yksinäisyyttä kokeilun eteenpäin viemisessä koettiin myös silloin, jos kokeilu oli säilytetty pelkätään yhden työntekijän vastuulle yleisemminkin.

7.2 Uudet parityön mallit

Kuitenkin muutamissa hankkeissa työntekijäyhteistyössä oli kehitelty tai oltiin pohtimassa uudenlaisia parityön malleja, jossa sosiaalityöntekijän ja eri nimikkeisten ohjaajien työrooleja oli neuvoteltu uudelleen ja haettu uudenlaisia yhteistyö- ja yhdessä tekemisen käytänteitä. Tällainen parityö koettiin tarpeelliseksi ja antoisaksi. Siinä, miten parityöskentelyä oli kehitetty tai sen toivottiin kehittyvän, oli eroja kuntakohtaisesti ja myös kuntayhtymän ja kuntatoimijoiden kesken.

Erityisesti yhdessä kunnassa avohuollonohjaajan ja sosiaalityöntekijän parityöskentely, jossa avohuollon ohjaaja toimi palvelusuunnittelussa selvitysten ja kartoitusten tekijänä, uusien toimintamuotojen organisoijana ja sosiaalityöntekijä päättäjänä, koettiin toimivaksi ja olisikin ollut toivottavaa, että tämänkaltaista innovatiivisia uusia uria aukovia hankkeita olisi voinut nähdä selvemmin useammassakin kokeiluhankkeissa.

Aina sopivaa kumppania parityöhön ei ollut löydetty paikallistasolla. Erityisen selvästi tämä näkyi kuntayhtymän hankkeessa, jossa koettiin pulmana, ettei työparia aina löydy kunnasta, vaikka erityisesti moniongelmaisten perheiden osalta sitä pidettiin aivan välttämättömänä. Tässä hankkeessa katsottiinkin seuraavana vaiheena kuntatason ruohonjuuritason työntekijöiden aiempaa tiiviimmän integroimisen kehittämiseen.

7.3 Koulun rooli palveluohjauksessa

Neljässä hankkeessa mainittiin koulutoimi mahdollisena palveluohjausta toteuttavana tahona vammaisen tai pitkäaikaissairaanlapsen siirtyessä kouluun joko niin, että kouluun voitaisiin palkata omia palveluohjaajia tai siten, että osa opettajista voisi toimia palveluohjaajina. Tätä perusteltiin yhtäältä sillä, että kouluikäisen lapsen arki sijoittuu keskeisesti juuri kouluun. Toisaalta näkemystä perusteltiin yhteistyöpyynnöillä, joita koulusta oli saatu,

mutta mihin ei resurssien niukkuuden vuoksi ollut voitu vastata. Koulun uskottiin myös hyötyvän kuntoutuksen suunnitteluvastuusta, koska tätä kautta opettajille saadaan tietoa, jota voidaan hyödyntää henkilökohtaisissa opetussuunnitelmissa. Aivan mutkitta tämä ei kuitenkaan näyttänyt onnistuvan. Muutamissa hankkeissa oli luotu toimivia yhteistyökäytäntöjä koulun kanssa useimmiten nimenomaan siten, että koulun edustaja toimi yhteistyöryhmän jäsenenä. Tämä näyttäytyi laajemminkin juurrutettavana hyvänä käytäntönä kouluikäisen lapsen palveluohjauksessa. Sairaalan kuntoutuskansio -hankkeessa päivähoiton ja koulun edustajia toimi myös henkilönä, joka kokoaa oppilaan tiedot kansioon ja kokoaa yhteistyöryhmää, missä oltiin tavoitteiden puitteissa itsearviointiraportin mukaan onnistuttu. Keskeinen tulos kuitenkin hankkeissa, joissa opettajat toimivat palveluohjaajina, oli se, että varsinaiseen palveluohjaajan työhön opettajien työaika ja toimenkuva sopivat huonosti. Yhdessä hankkeessa samankaltaisia kokemuksia havaittiin terveydenhoitajan työn osalta. Muun muassa koulun ja päivähoiton rooli yhteistyöryhmän osana osoittautui kuitenkin tärkeäksi toimivan palveluohjauksen osaksi.

Työnjaollinen "uudelleen ajattelemisen":

- Työnjaollisesti palveluohjauksen paikkaa osana palvelujärjestelmää kyettiin työstämään kokeilun valtakunnallisiin tavoitteisiin nähden heikosti.
- Palveluohjaus soveltuu nykyisellään huonosti opettajien työhön. Koulu tärkeä yhteistyöryhmän osana.
- Nähtävillä sekä jälkimodernia ammattikuntarajojen liudentumista että strategisia reviiritisteluita, jossa tavoite näyttää oma osaaminen ennen varsinaista vuoropuhelua.
- Työntekijöiden yksinäisyyden kokemukset kehittämisessä.

Innovaatio:

- Parityöskentely- malli.

8 PAIKALLINEN STRATEGISEN TASON VUOROPUHELU

Kokeilun kuntatason tavoite oli käynnistää paikallista strategisen tason vuoropuhelua palveluohjauksesta. Tätä voidaan pitää tärkeänä rakenteellisena edellytyksenä sille, että löytyy riittävästi niitä toimijatahoja, jotka myötävaikuttavat siihen, että palveluohjaus saa tilaa paikallisessa palvelujärjestelmässä. Osa kokeilun johtoryhmän jäsenistä piti tätä tavoitetta palveluohjauksellisten rakenteiden vakiinnuttamisen ja koko kokeilun näkökulmasta tärkeänä.

Myös valtakunnallisen kokeilun rakenne ainakin periaatteessa mahdollisti laajan paikallisen vuoropuhelun palveluohjauksen käytännöistä avainhenkilöryhmätyöskentelyn kautta.

Strategisen vuoropuhelun onnistuminen on usein monien eri asioiden summa. Tarvitaan yhteisesti laajasti jaettua visiota palveluohjauksesta, kykyä nähdä sen merkitys ja löytää paikka osana organisaatioita. Samalla tarvitaan poliittisten toimijoiden ja organisaatiojohdon valmiutta luoda rakenteellisia puitteita palveluohjaukselle ja nostaa palveluohjaus esille organisaatiorakenteessa.

Varsinainen laaja strateginen vuoropuhelu palveluohjauksesta itsearviointiraporttien mukaan päättäjien suuntaan oli vähäistä. Sen sijaan kokeilusta valmistuneen yhteenvetoraportin mukaan ruohonjuuritason sitoutuminen kehittämistyöhön onnistui parhaiten siellä, missä paikallinen projektiorganisaatio kykeni integroimaan ruohonjuuritason erilaisia toimijoita itse kehittämiseen. Tätä kautta kyettiin tuottamaan muiden ruohonjuuritason työntekijöiden myötämielisyyttä palveluohjauksen kehittämistä kohtaan. Tämä jäi puuttumaan yhden tai muutaman henkilön hankkeissa. Tämä kehittämisen heikkouden tai vahvuuden kokemus oli kuitenkin riippumaton itse tehdyn palveluohjaustyön onnistumisesta. Myös niissä hankkeissa, joissa ruohonjuuritasontyöntekijöitä oli kyetty integroimaan kehittämiseen, varsinainen strateginen vuoropuhelu oli kuitenkin useimmiten melko niukkaa. Selvä poikkeus oli lasten talo -hanke, jossa strateginen vuoropuhelu oli käynnissä, mutta joka kokeilun aikana ei edennyt, ja itse kokeilu toteutettiin irrallaan tästä strategisesta työstä. Yhdessä hankkeessa strategista poliittista vuoropuhelua oli kyllä käyty, mutta ruohonjuuritasolla palveluohjaaja toimi yksin. Strategisen tason vuoropuhelukaan ei näyttänyt olevan se avain, jolla palveluohjaus saadaan toimimaan. Tarvittiin kolmea asiaa yhtäaikaisesti: hyvää ja todella toimivaa palveluohjauskäytäntöä, yhteistyötahojen myötämielisyyttä palveluohjaustoimintaa kohtaan, strategisen tason vuoropuhelussa oikean paikan löytymistä palveluohjaukselle.

Vuoropuhelua avainhenkilöryhmissä ja alueellisesti järjestetyissä tilaisuuksissa käytiin kuitenkin yleisellä tasolla. Osakokeiluissa kerättiin run-

saasti informaatiota erilaisista palveluohjauksen perusrakenteisiin liittyvistä kysymyksistä. Joissakin hankkeissa luotiin tärkeää toisin tekemisen kulttuuria strategisessa vuoropuhelussa, kun asiakkaita ja järjestötahoja kuultiin kehittämisessä. Vaikka perheet ja järjestötahot eivät kovin usein kuuluneet kehittämistyön avainhenkilöiden ytimeen, järjestökenttää Kelan ja asiakasperheiden tavoin kuultiin kuitenkin eräänlaisina asiantuntijatahoina kokeiluhankkeiden koulutus- ja keskustelutilaisuuksissa. He saivat tavallaan epäsuoran konsultatiivisen roolin kehittämistyössä. Asiakasperheiden systemaattista konsultointia palveluiden kehittämisessä voidaankin pitää yhtenä tärkeänä laajemminkin yleistettävänä toimintatapana siinä prosessissa, jossa muunnetaan palvelujen organisoimien yleisiä periaatteita perhelähtöisiksi.

Kokeilussa strateginen yleinen keskustelu näkyi palveluketjujen saumattomuuteen ja sujuvuuteen liittyvinä keskusteluina, jossa samalla nähtiin tarvetta myös aiempaa selkeämpiin yleisiin linjauksiin eri organisaatioiden välillä. Kenen vastuulle yksittäiset asiakkaat kuuluvat? Miten asiakkaan siirtymät yhden organisaation asiakkuudesta toiseen saadaan mahdollisimman sujuvaksi, ja miten siirtymissä viranomaisten väliset yhteistyökuviot tulisi hoitaa? Tällainen palveluketjuihin liittyvä problematiikka ja sen strategisen tason vuoropuhelun tarve oli esillä erityisesti isommissa kaupungeissa, joskin samankaltaisia pulmia havaittiin myös pienemmillä paikkakunnilla. Siellä ne liittyivät erityisesti perustason ja erityishuollon väliseen työnjakoon ja kehittymättömiin yhteistyökäytäntöihin.

Erityisesti perhelähtöisissä jälkimoderneissa ja jonkin verran myös niin sanotuissa moderneissa hankkeissa strategisen tason keskustelut käsittelivät myös toisenlaista näkökulmaa: Ajateltiin, että toiminnan on oltava responsiivinen myös tukirakenteissaan rakenteellisella ja strategisella tasolla, jotta organisaatio ja työote voi olla asiakkaiden tarpeita vastaava ja kykenee ottamaan huomioon perheiden tarpeiden yksilöllisyyden ja tilanteittaisuuden. Jos palveluiden tarjonnan perinne on ollut tarjontalähtöistä, asiakaslähtöisyyden aikaansaamiseksi tarvitaan uusia toimintamalleja ja palveluelementtejä. Alueellisessa kehittämisessä oli haettu pikemmin palvelujärjestelmän eri elementtejä uudelleenarvioivaa näkökulmaa. Näissä osahankkeissa raportoitiin joko joitakin palvelupuutteita, joita oli noussut esiin palveluohjauksekokeilun myötä, tai ilmaistiin tyytyväisyys paikallisten palveluelementtien monimuotoisuudesta ja kehittyneisyydestä. Useissa hankkeissa paikallisia palvelupuutteita identifioitiin – joissakin jopa hyvin laajasti. Pulaa saattoi olla muun muassa terapeuteista (erityisesti puheterapeuteista), tilapäishoidosta, perhehoidosta, vammaisille lapsille järjestettävästä kerhotoiminnasta, aamu- tai iltapäivähoidosta, kesäleireistä, jatko-opintomahdollisuuksista, asumispalveluista ja omaishoidontuesta. Palvelupuutteet ilmenivät joko siten, että tarvittavia palveluita ei ollut lainkaan tarjolla, niitä oli puutteellisesti tai tarvittavien palveluiden organisoititapa oli sellainen, ettei se kohdannut asiakkaiden yksilöllisiä tarpeita (esimerkiksi tilapäishoito

määrittöy organisaation mukaan eikä perheiden toivomusten ja tarpeiden mukaisesti).

Vuoropuhelua palveluiden saumattomuuden parantamiseksi, peruspalveluiden ja erityishuollon vastuujakojen selkiyttämiseksi ja uusien palveluiden kehittämiseksi käytiin useimmiten asiakkaiden kanssa ja hankittiin tietoa asiakkailta, kuinka paikalliset palvelut vastaavat perheiden palvelutarpeita ja missä olisi kenties kehittämisen varaa. Hankkeissa ei yleisesti pyritty vielä kokeilun aikana aktiivisesti ratkomaan palveluketjujen saumattomuuteen liittyviä pulmia tai kehittämään uusia palveluelementtejä ja toimintamuotoja.

Vaikkutikin siltä, että strategista vuoropuhelua käytiin ensi sijassa valtakunnallisesti asetettujen tavoitteiden suunnassa ilman, että sitä olisi ehditty vielä kokeilun aikana integroida osaksi omaa paikallista kehittämistoimintaa. Tähän ajoi mitä ilmeisimmin hankkeen lyhyt aikajänne.

Paikallinen strategisen tason vuoropuhelu:

- Varsinainen strateginen vuoropuhelu palveluohjauksen paikasta vähäistä, sen sijaan strategisen tason keskustelua käytiin paljon palveluohjauksen perusrakenteisiin liittyvistä kysymyksistä – palvelujen saumattomuudesta ja palvelupuutteista. Esillä myös palvelujärjestelmiä sisällöllisesti uudelleen arvioivaa näkökulmaa.
- Palvelupuutteita havaittiin runsaasti.
- Kokeilun aikana vähän varsinaista toimintaa, joka liittyi palvelujen saumattomuuteen ja tukimuotojen kehittämiseen.

Innovaatio:

- Asiakkaiden ja järjestötahojen konsultointi strategisen tason vuoropuhelussa

9 KOKEILUSTA MALLEIKSI – MALLIEN VALTAVIRTAISTAMISEN EDELLYTYKSET

Kokeilun itsearviointien perusteella palveluohjauskokeilussa sovellettiin karkeasti ottaen kahta erilaista palveluohjausymmärrystä erilaisina versioina – 1) ”modernia” asiakkaan lakisääteisiä oikeuksia koordinoivaa ja yhteensovittavaa ja asiakkaan ja yhteistyötahojen yhteistyötä verkostoivaa palveluohjausta ja 2) ”jälkmodernia” perhelähtöistä, moneen suuntaan verkostoituvaa ja palveluelementtejä kehittävää palveluohjausta.

Palveluohjaus-käsitteen jonkinasteinen hajautuminen kokeiluhankkeissa on kiinnostava ja keskeinen tulos jo kokeilun tulosten juurruttamisen ja leviämisen näkökulmasta. Palveluohjauksellisen itseymmärryksen hajautuminen heijastaa palveluohjaus-käsitteen monisisältöisyyttä laajemminkin. Esimerkiksi eri maissa palveluohjausta sovelletaan hyvinkin erilaisina versioina – osin myös versioina, joita tässä kokeilussa ei nähty¹⁰.

¹⁰ Mm. brittiläisissä malleissa palveluohjaus on ymmärretty keskeisesti osaksi hyvinvoinnin monituottajuutta, jossa palveluohjaajan tehtävänä on ollut yhdessä asiakkaiden kanssa miettiä ja hankkia sellaisia palvelukokonaisuuksia, joita asiakkaan elämäntilanne vaatii ja asiakas tarvitsee. Tähän palveluohjaajalla on ollut käytössään erillinen oma budjetti, jonka avulla kunkin asiakkaan tuentarpeet pyritään tyydyttämään ja löytämään asiakkaalle parhaiten sopivat palvelut ja tuen muodot. Työntekijän autonomiaa lisäämällä on pyritty edistämään sitä, että työntekijä hyödyntäisi myös muita mahdollisuuksia kuin perinteisiä julkisia palveluita asiakastyössä. Hoivan tuottajien monipuolistaminen, irrottaminen hoivan tuottaminen yksinomaisesti julkisesti tuotetusta hoivasta ja samalla palveluiden käyttäjien mahdollisuuksien laajentaminen palveluntuottajien valinnassa ovat olleet keskeisiä tavoitteita. Pyrkimys kustannustehokkuuteen ja kustannusten hillintään on kuitenkin värittänyt palveluohjaustoiminnan luonnetta, vaikka alun perin kustannusten hillinnän juuret liittyivät sosiaalipalvelujen kustannusten ylikasvuun, erityisesti vanhustyössä, kun myös yksityiset hoivapalvelut avattiin asiakkaille julkisesti tuetuiksi ilman kustannuskattoja. Care management miellettiin välitysrakenteeksi, jota kautta monituottajuuden kontekstissa kustannusten kasvua voidaan kontrolloida ja asiakkaan valinnantilaa laennetaan. (Henwood & Robinson 1996; Lewis, Bernstock, Bovell & Wookey 1996; Lewis, Bernstock, Bovell & Wookey 1997.)

Pohjoismaisissa mielenterveyshuollon malleissa korostuu palveluohjauksen psykososiaalinen ulottuvuus ja intensiivinen yhteydenpito asiakkaaseen. Keskeistä on ”ei-virastomainen”, jalkautuva työote (Suominen 2002). Suomalaisissa palveluohjaussovelluksissa on korostunut palvelujen yhteensovittaminen ja räätälöinti monituottajuutta enemmän. Toisaalta on korostettu jonkin verran myös toiminnan kustannustehokkuutta ja moniammatillista verkostomaista yhteistyötä. Tosin myös Suomesta voidaan löytää erilaisia palveluohjaussovelluksia. Kun sitten suomalaisia palveluohjausmalleja verrataan vaikkapa brittiläisiin malleihin, brittiläisessä palveluohjauksessa moniammatillisuus on enemmän taka-alalla (mm. Payne 1995). Pohjoismaisissa sovelluksissa palveluohjaus on mielletty osin työmenetelmänä kun brittiläinen palveluohjaus on selkeästi erillinen työtehtävä- ja nimike, missä osa sosiaalialan asiantuntijoista toimii juuri care managereina. Isossa-Britanniassa palveluohjaus liittyy myös selkeästi lähinnä hoivasektorin – vanhus-, vammais- ja mielenterveyssektoreiden – toiminnan organisointiin, ja palveluohjaus (care management) mielletään

9.1 Moderni ja jälkimoderni palveluohjausmalli – vertailu suomalaisiin palveluohjauskäytäntöjen kehittämistrendeihin

Kokeiluhankkeiden variaatio – ja jakautuminen palveluohjauksen moderneihin ja jälkimoderneihin versioihin – ei sinällään ollut yllätys, jos tarkastellaan suomalaisia palveluohjauskokeiluja yleisesti. Myös Suomessa se, mitä palveluohjauksella tarkemmin on tarkoitettu, on vaihdellut melkoisesti kohderyhmäkohtaisesti. Palvelutarpeiden kartoittaminen, sopivien palveluiden ja tukien löytäminen asiakkaalle yhdessä asiakkaan kanssa ja näiden kokoaminen palvelusuunnitelmaksi on ollut keskeistä suomalaisissa malleissa. Aivan aluksi palveluohjaus on haluttu ymmärtää erityisesti paikallisella tasolla pelkästään erilaisista julkisen sektorin palveluista ja etuuksista informoisena ja yhteensovittamisena. Ala-Nikkolan ja Valokiven (1997) mukaan ainakin palveluohjauskokeilujen kehittämisen alkuvaiheessa kunnallisten palveluohjaajina toimivien työntekijöiden oli myös vaikea irrottautua perinteisen julkisen sektorin palveluista, ja siten työssä pysyttäydettiin niissä mahdollisuuksissa, joita perinteinen olemassa oleva järjestelmä tarjosi (ks. Ala-Nikkola & Valokivi 1997).

Palveluohjauskäytäntöjen kehittäminen on tarkoittanut kuitenkin yksilökohtaisen asiakastyön toimintatapojen vähittäistä monipuolistumista, mikä näkyi hyvin myös erityisesti kokeilun innovatiivisimmissa perhelähtöisissä palveluohjausmalleissa. Oivallettiin, että asiakasperheen arjessa selviytymisen pulmien ratkaisemisessa tarvitaan monenlaisia yksilöllisiä tuen elementtejä. (Vrt. Raunio 2000, 79–80.)

Palveluohjauksellisissa pohdinnoissa on kuitenkin ollut jonkin verran vaimennettuna reflektiivinen, innovatiivinen keskustelu palveluohjaustyön sisällöistä, vaikka suomalaisessa palvelujärjestelmässä erilaisia palveluelementtejä, tukipalveluita ja uusia toimintamuotoja on kehitetty mittavastikin viime vuosina.

Jo Suomesta voidaan löytää hyvin erilaisia palveluohjauskokeiluja ja -ymmärryksiä riippuen osin siitä, millä sektorilla palveluohjausta on kokeiltu käytäntöön. Vanhus- ja vammaistyössä on korostuneesti ollut esillä palveluista ja tukimuodoista informointi ja palveluelementtien räätälöinti, johon on yhdistetty moniammatillisen tiimityön ja verkostotyön kehittäminen. Myös vanhustyön palveluohjauksellisissa kokeiluissa on alettu yhä enem-

paitsi yksilökohtaisena työnä, siihen liitetään myös alueellisen hoivan organisoiminnin ja mobilisoiminnin yhteisötason kysymyksiä, joihin sisältyy myös velvoite konsultoida asiakkaita palvelujärjestelmää suunniteltaessa ja osallistaa palveluiden käyttäjät palvelujen järjestämisen kaikilla tasoilla. (Coulshed & Orme 1998, 61–62.)

män painottaa arjen perspektiiviä, toimintakykyä, virkistystä ja omaishoitajien jaksamista (Rantala 2001; Karhu 2001) ja pyritty näin kehittämään uudenlaista sisällöllistä perspektiiviä modernistiseen palveluohjausprosessiin ja materialisoimaan sitä, mitä asiakkaan tarpeisiin vastaaminen palveluohjauksessa voi tarkoittaa.¹¹

Mielenterveystyössä palveluohjaus on mielletty vanhustyön ja vammaistyön palveluohjausta jalkautuvampana toimintana, missä painopisteenä on ollut asiakkaan henkilökohtainen tuki ja selviytyminen arjessa, arjen asioiden opettelu ja niissä ohjaaminen. Työhön on liitetty henkilökohtaisen tuen ja asiakkaan valtaistumista tukevan työotteen lisäksi vertaistukea vahvistavia elementtejä ja vertaisryhmätoimintaa. (Hyttinen 2001; Hyttinen 2003.) Huumeiden käyttäjien parissa jalkautuva työote on ollut keskeinen. Se on tarkoittanut yhtäältä etsivää työtä ja sitä, että asiakkaan asioita hoidetaan yhdessä niissä paikoissa, missä asiakas tarvitsee apua. Samankaltaisia piirteitä voidaan löytää myös vapautuvien vankien parissa tehdystä palveluohjauksesta, jossa ymmärrysorientoitunut työ, valtaistava työote ja rinnalla kulkeminen ovat olleet tärkeitä periaatteita (Valokivi 2001).

Myös pitkäaikaistyöttömille, syrjäytymisvaarassa oleville työttömille nuorille tai mielenterveyskuntoutujille suunnatuissa projekteissa asiakkaille tehdyt yksilölliset räätälöidyt suunnitelmat ovat sisältäneet käytännössä samoja elementtejä kuin palveluohjaus. Yksilöllisen tuen oheen projekteissa on kuitenkin organisoitu yleensä myös monenlaista muuta (usein myös innovatiivista) palvelutuotantoa samojen työntekijöiden toimesta, jotka tekevät suunnitelmat. Näin projekteissa on yleensä käytössä lähinnä niin sanottu palveluohjauksen yhteisöllinen malli (Järvikoski, Kokko & Kauhaluoma 2000), missä projektityöntekijät toimivat sekä suunnitelmien tekijöinä että useiden palvelujen tuottajina. Tämä pätee moniin projekteihin yleisemminkin. (mm. Spangar, Arnkil, Lyytinen, Karjalainen, Lahti & Aho 2003; Karjalainen 2002; Valokivi 2002; Karhu 2001; Rantala 2001.)

Suomessa palveluohjauksellista toimintatapaa on siis sovellettu monenlaiseen sosiaalityöhön työttömien aktivoinnista, lastensuojelusta, vanhusten huoltoon ja vammaispalveluihin asti. Erityisesti palvelusuunnittelu (vaikka se onkin vain osa koko palveluohjausprosessia) on toimintakäytäntönä laajentunut merkittävästi ja saanut näkyvyyttä ja myös lainsäädännöllistä ja institutionaalista jalansijaa. Vanhusten palvelusuunnitelman teosta on jo saatavissa myös erinomainen opas (Päivärinta & Haverinen 2002). Pitkäaikaistyöttömien osalta jo laki velvoittaa asiakaskohtaisessa suunnittelussa myös kunnan ja työvoimahallinnon ylisektoriaaliseen yhteistyöhön, johon sisältyy myös seurantavelvoite. (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/

¹¹ Vastaavanlainen kehitys voidaan havaita myös esimerkiksi Isossa-Britanniassa, jossa yhteisöhoivalaki ja care management -rakenne ovat nostaneet esille uudenlaisia kysymyksiä asiakkaiden palvelutarpeita vastaavien tukimuotojen kehittämisestä kun palvelujen organisoimisen toimintalogiikkaa on muunnettu asiakaslähtöiseksi. (Lloyd 2000; ks. Payne 1995.)

2001.) Palveluohjaukselle ei ole kuitenkaan muodostunut varsinaisesti pysyvää paikkaa suomalaisessa toimintajärjestelmässä.

Palveluohjauksesta itsestään on puhuttu enemmän modernistisen palveluohjausajattelun viitekehyksessä. Tämä ilmiö heijastui joissakin kokeiluhankkeissa siten, että toimintaa ei osattu kuvata aina työn sisällöistä käsin, jolloin palveluohjausmalleja olisi ollut helpompi arvioida työn kohteesta käsin ja tehdä työ substantiaalisesti läpinäkyvämmäksi.

On keskusteltu paljon siitä, millaisiin työtehtäviin palveluohjaus voidaan yhdistää. Onko se työtapa vai työtehtävä? Onko palveluohjaus erityispalvelua vai yleispalvelua?

- Palveluohjaus voidaan ymmärtää yleispalveluna, jolloin muita tehtäviä esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan, kuntoutuksen, ope- tuksen, päivähoiton ja Kelan tehtäviä hoitavat henkilöt informoi- vat asiakasta eri palveluvaihtoehdoista ja yhdessä asiakkaan kans- sa miettivät asiakkaan tilanteeseen parhaiten soveltuvia vaihtoehto- ja, kokoavat näitä asiakkaan toivomuksia hakemuksiksi ja suunnitelmiksi ja kokoavat ja koordinoivat yhteistyöryhmää. Täl- löin palvelurakenteen kehittämistyö jää pitkälti muiden asiantun- tijatahojen tehtäväksi.
- Palveluohjaus voidaan ymmärtää sellaisten asiantuntijaryhmien tehtäväksi, jotka jo tällä hetkelläkin huolehtivat palvelujärjestel- män koordinatiivisista tehtävistä, mutta palveluohjausasiakkaiden kanssa työtä tehdään syvennetysti. Työ laajenee asiakkaan koko palvelukokonaisuutta kokoavaksi ja organisoivaksi. Samalla uu- distetaan paikallisia työtapoja, yhteistyökäytäntöjä ja kehitetään palveluelementtejä ja toimintamuotoja. Työ saa uusia ulottuvuuksia, kun työn kohde muuttuu kokonaisvaltaisemmaksi ja laajenee verkostoihin, jaksamiseen ja virkistykseen. Työntekijällä voi olla työntekijän omista henkilökohtaisista ominaisuuksista riippuen myös palvelujen kehittäjän rooli.
- Palveluohjaus voidaan ajatella omaksi kokopäiväiseksi tai osa- aikaiseksi tehtäväksi, jolloin työntekijällä on vain palveluoh- jausasiakkaita ja tämän lisäksi työntekijä voi käyttää erilaisia me- netelmiä, jalkautuvaa työtettä, organisoida, mobilisoida tai vetää ryhmätoimintaa, vertaistuen verkostoja ja virkistystoimintaa. Asi- antuntijalla voi olla myös henkilökohtaisista ominaisuuksista riippuen kehittäjärooli ja asiakasryhmän asianajorooli suhteessa poliittisiin päättäjiin. (Vrt. Coulshed & Orme 1998.)

Järvikoski, Kokko ja Kauhaluoma (2000, 90–91) jaottelevat palveluoh- jausmallit perusmalliksi, intensiiviseksi yhteisömalliksi ja kuntoutus- ja voimavaraorientoituneeksi malliksi. Perusmallissa palveluohjaaja on palve- luverkoston tuntija, jonka tehtävänä on etsiä ja koordinoida asiakkaalle oi-

keita palveluita ja sovittaa yhteen eri järjestelmien toimintaa. Palveluohjaaja räätälöi monimutkaisesta järjestelmästä asiakkaalle sopivia palveluita ja elementtejä. Yhteisöllisessä mallissa sen sijaan palvelut voidaan järjestää asiakkaan kotona tai lähiyhteisössä siten, että palveluohjaaja tai tiimi, johon palveluohjaaja kuuluu, antaa ison osan palveluista, mikä sisältää käytännöistä tukea ja opastusta arkisissa asioita. Voimavaramallissa keskitytään asiakkaan toimintavoiman tukemiseen ja vahvuuksiin heikkouksien sijaan. Palveluohjaajan ja asiakkaan välinen suhde on tärkeä, ja asiakkaaseen ollaan aktiivisesti yhteydessä. Erilaisia palveluohjausmalleja tuskin koskaan noudatetaan aivan puhdasoppisesti, mutta jaottelut kertovat sen, mikä eri malleissa on keskeistä. Samankaltaisia jakoja esiteltiin myös kokeilun taustapaperissa (Pietiläinen 2001).

Arvioinnissa osahankkeiden kokeilemista palveluohjauksellista toimintatavoista löydettiin ituja niin sanotusta modernista ja jälkimodernista palveluohjausmallista. Tyypillisimmin modernit palveluohjausmallit edustivat palveluohjauksen perusmalleja, joihin saattoi tosin liittyä myös piirteitä vaikkapa voimavaramallista. Sen sijaan jälkimodernien palveluohjauskäytäntöjen ituja ei ole aivan yksiselitteistä sijoittaa mihinkään palveluohjausmalliin Järvikosken, Kokon ja Kauhaluoman (2000) jaottelussa. Mallit edustavat lähinnä yhteisöllisen ja voimavaramallin variaatioita sikäli, että työtä arvioitiin asiakkaiden tarpeista käsin ja hyödynnettiin monia työmenetelmällisiä taitoja, vaikka palveluohjaajat eivät tuottaneetkaan kaikkia palveluja itse.

9.2 Modernin palveluohjauksen metafora ja pulmakohdat

Modernistisessa viitekehyksessä voidaan ajatella, että monet työntekijät voivat toimia palveluohjaajina: Varsinkin erityisryhmien kohdalla palveluja ja sosiaalisen tuen muotoja tuotetaan jo hyvin monesta lähteestä. Palvelujen monitahoisuus aiheuttaa usein isojakin pulmia muutenkin kuormittuneille asiakkaille. Yhtenä asiakasta auttavana ratkaisuna voi olla modernin viitekehyksessä työtteenä tuotettu palveluohjaus. Asiakkaan omasta viranomaisverkostosta valitun palveluohjaajan tehtävänä on tällöin koordinoita ja järjestää monitahoisia palveluja niitä tarvitsevien asiakasperheiden puolesta siten, että ne palvelevat parhaiten perheen parasta, kun palveluohjaaja on perheen kanssa yhdessä ensin jäsentänyt sitä, mitkä lakisääteiset olemassa olevat palvelut ja tuen muodot parhaiten palvelevat perheen tilannetta ja arkea, kun vanhemmat toimivat vammaisen lapsensa vanhempina ja hoitajina.

Tällaisen modernin palveluohjauksen vastine ovat laitoshuollon tiimikäytännöt ja työnjako: Modernissa palveluohjauksessa siirretään aiemmat laitoshuollon tiimikäytännöt avohuoltoon, luodaan verkostoja ja tiimiytetään,

jotta asioista voidaan sopia ja asiat sujuvat. Toisaalta modernissa palveluohjauksessa ajatellaan: koska vanhemmille on siirtynyt laitoshuollon hoivahenkilöstön työ, niinpä ”hallinto” laitosten toimintatapojen tapaan tulee siirtää pois hoivahenkilöstöltä eli vanhemmilta, jotta vanhemmille jää aikaa huolehtia hoivatyöstä.

Moderni työotteellinen palveluohjausmalli näytti kokeilussa toimivan nimenomaan siitä näkökulmasta, että tätä kautta kyettiin lisäämään työn tekemisen tarkoituksenmukaisuutta, asiakastyön sujuvuutta ja asiakkaan palvelujen saantia. Vaihtoehdossa on hyvä kuitenkin tarkkaan selvittää, mitä uutta tuotetaan, kun nimetään yksi palveluverkoston työntekijä palveluohjaajaksi. Samoja asioita ei pyritä tekemään uudestaan vain hieman eri työntekijöiden toimesta, kun nimetään palveluohjauksellinen vastuuhenkilö. Kokeilussa karttui vain vähän informaatiota modernin viitekehyyksessä toteutetusta työotteellisesta palveluohjauksesta näiltä osin. Työnjaollinen vuoropuhelu oli vähäistä, eikä yhtenäistä käsitystä palveluohjauksesta ehditty muodostaa. Niinpä on huolehdittava, ettei palveluohjauksesta työotteena muodostu yhtä ohimenevää trendiä, joka aikanaan vaihtuu johonkin muuhun, tai palveluohjauksesta muodostu etupäässä esimerkiksi kuntoutussuunnittelua ja arjen jaksamisen ja yhteisöllisen osallisuuden näkökulma jää liiaksi kuntoutuskysymysten varjoon. Työotteellisesti palveluohjausta toteutettaessa on tärkeää taata myös se, että palveluohjaajina toimivilla on riittävä osaaminen työn tekemiseen ja että tieto kumuloituu palveluohjaajien yhteistyöverkostossa. On huolehdittava myös siitä, ettei palveluohjaus irtoa sosiaalityön viitekehyyksestä siinä määrin, että palveluohjauksesta muodostuu esittelevä taho, samalla kun päätösvalta siirtyy kauemmas.¹²

9.3 Jälkimodernin palveluohjauksen metafora ja pulmakohdat

Palveluohjausta kehitettäessä jälkimodernista näkökulmasta toiminnan kehittämisen keskitytään perheen tarpeisiin ja tätä kautta kehittämisenä kiinnitetään huomiota ja ”uudelleen ajatellaan” työn kohdetta ja sisältöjä, mikä heijastuu muun muassa työmenetelmien kehittelynä ja ideaalisesti myös moneen suuntaan tapahtuvana verkottumisena. Keskeinen lähtökohta on: Sosiaalihuollon asiakkaiden hyvinvointi asuinyhteisöissään syntyy usein samoista asioista kuin kenen tahansa ihmisen hyvinvointi (riittävästä toimeentulosta, fyysisestä, psyykkisestä ja sosiaalisesta toimintakyvystä, levon ja tekemisen vuorottelusta, itsensä toteuttamisesta, vapaa-ajasta ja elämään

¹² Tällöin vaarana on että palataan vanhoihin sosiaalityön käytäntöihin – vain toisessa muodossa, jossa asiakastyötä tekevän työntekijän päätösvalta on niukka. Jokaista päätöstä joudutaan hyväksyttämään toisilla työntekijöillä, joihin työntekijän kontaktit saattavat olla etäiset.

sisältyvistä elämyksistä). Huomiota kiinnitetään paitsi asiakkaan lakisääteisiin oikeuksiin ja myös asiakkaiden itsensä toteuttamisen mahdollisuuksiin.

Työ, kulttuuri, vapaa-aikaa, kuntoilu- ja harrastusmahdollisuudet, elämän elämyksellisyys yleensä huomataan tärkeiksi ja tehokkaiksi keinoiksi pitää yllä ja edistää asiakkaiden (vammaisen lapsen ja muiden perheen jäsenten) jaksamista, kuntoutumista ja yhteisöllistä osallisuutta. Osaa näistä pidetään usein myös jälkimodernia määrittävinä iskusanoina. Tällöin työ laajenee perinteisistä lakisääteisistä oikeuksista asiakkaiden yhteisöllistä osallisuutta tukevien edellytysten turvaamiseen.

Jälkimodernin palveluohjauksen metaforana on eräänlainen kolmitasoinen lumiukko tai -akkamalli, jossa ideana on nähdä ihmisen koostuvan yhtäaikaisesti traditionaalista, modernista ja jälkimodernista kerroksesta. Jokaisen ihmisen elämään sisältyy traditionaaliseen elämänmuotoon viittaava elinpiirinsä – juurensa ja sukulaissidoksensa, jotka liittävät ihmisen niihin vastuun, vastavuoroisuuden ja huolenpidon verkostoihin, joissa syntyy yksi tärkeä osa yksilön hyvinvointia. Moderni elämänmuoto viittaa palkkatyöhön, ydinperheeseen ja näiden jäsentämiin aikaulottuvuuksiin, joissa työ, perhe-elämä ja vapaa-aika erottuvat toisistaan. Hyvinvointijärjestelmien tasolla moderni viittaa yhtäläisiin kaikille yhdenmukaisiin palveluihin ja oikeuksiin, jotka tekivät palkkatyön ja palkkatyöläisen uusintamisen ylipäättään mahdolliseksi. Modernin metaforaksi sopii siis lumiukon keskikerros eli maha ja palkkapussi. Yksilöön sisältyy myös jälkimoderniin viittaava sielu, jossa korostuvat yksilöllisyys, yksilöllistyminen, elämäntapojen ja palvelutarpeiden variaatiot, valinnanvapaus, elämänpolitiikka, elämykset ja itsensä toteutus. Nämä muodostavat lumiukon pään. Myös näitä jälkimoderneja ilmiöitä on alettu korostaa samankaltaisuutta, yhtäläisyyttä ja yhdenvertaisuutta korostavan kansalaisuuden ohella ilmiöinä, joihin myös sosiaalista turvaa ja huolenpitoa tuottavien järjestelmien on reagoitava uusiutumalla.

Jälkimodernia ovat myös sukuyhteisön ja ydinperheen rinnalle tulleet uudet vertaisuuteen perustuvat yhteisösidokset, joista esimerkkinä ovat vammaisperheiden vertaisverkostot. Barnesin (1997, 47) mukaan modernin teollisen yhteiskunnan tärkeimmät yhteiskunnalliset liikkeet muodostuivat luokkaintressiperustaisesti ja tähtäsivät taloudelliseen kasvuun ja tulojen uudelleenjakamiseen. Jälkitekollisen ajan uudet yhteisölliset innovaatiot ovat syntyneet toisella tavalla. Ne voivat perustua esimerkiksi elämäntilanteeseen perustuvaan vertaisuuteen ja korostavat sosiaalisia suhteita ja mikrokosmota. Sosiaalisen tuen ja hyvinvointijärjestelmien tasolla jälkimoderni näkyy juuri yksilöllisyyden huomioimisena ja uusina toimintatapoina, joissa esimerkiksi erilaiset vertaisryhmätoiminnat, kotipalvelu ja jo aiemmin mainitut kulttuuri, itsensä toteuttaminen ja elämykset yleensä nähdään tärkeinä ja usein tehokkaina keinoina lisätä hyvinvointia, arjessa jaksamista ja jopa kuntoutumista.

Toisaalta jälkimodernista sanotaan, että se lainaa useita aikakausia (vrt. Giddens 1991). Niinpä hyvinvointivaltio tukee erilaisia elämäntavallisia

kerroksia esimerkiksi traditionaalista omaishoivaa tukemalla. Samalla oletus perheiden pyrkimyksestä tehdä elämänpoliittisia valintoja, yhdistää työtä ja huolenpitoa on saanut yhä enemmän tilaa esimerkiksi sosiaalipolitiikan tutkijoiden teksteissä ja ammatillisessa työssä. Toisaalta lähiverkostot joutuvat hoivan organisointiperiaatteiden muututtua valikoivimmiksi myös ottamaan aiempaa enemmän hoivavastuuta ja päätyvät yhteensovittamattomiin tilanteisiin, kun hoidettavana on hoiva ja työ. Ihmisiä putoaa osin takaisin ”traditionaaliseen”. Palkkatyöhön perustuvassa yksilöllistyneessä yhteiskunnassa aikaa ja henkisiä voimavaroja vievä työ ja esimerkiksi harrastukset määrittävät kuitenkin keskivertoa elämäntapaa ja rakenteistavat merkittävästi ihmisten välisiä yhteisösidoksia. Ne saattavat olla myös henkisen hyvinvoinnin edellytyksiä ja henkireikiä hoivaamiseen. Näiden yhteensovittaminen voi olla monimutkainen prosessi asiakasperheissä.

Voidaan ajatella, että palkkatyöläistyminen toi modernit palvelut ja laitosratkaisut hoivakysymyksiin. Jälkimodernissa asuinyhteisöperustaisessa hoivassa palveluohjaus on yksi tapa yhteensovittaa traditionaalin, modernin ja jälkimodernin elämäntavan ja hyvinvoinnin kerroksia ja tuottaa vastaavia tuen muotoja. Tärkeä ”jälkimoderni” palveluohjauskysymys onkin, miten niin sanotut traditionaalinen, moderni ja jälkimoderni ovat olemassa paikallisissa sosiaalialan rakenteissa ja asiantuntijuudessa.

Barnesin (1997) mukaan sosiaalialan yhdeksi palveluohjaukselliseksi tehtäväksi on muodostumassa informaalin hoivan yleistyessä myös informaalin hoivan uusintamistehtävä – ei vain palkkatyöläisten uusintaminen. Tällöin informaalin ja formaalin hoivan suhteesta tulee uudella tavalla neuvoteltava suure (Harris 2002). Perheille syntyy hoivaamisesta monenlaista hoivan antamistaakkaa ja perhetaakkaa. Nämä heijastuvat perheissä uupumisena, stressinä, yksinäisyytenä ja oman ajan puutteena, missä tavallinen perheen arki jää helposti taustalle. (Payne 1995, 134–135.) Nämä näkökulmat olivat itse asiassa melko voimakkaastikin esillä myös arvioitavassa valtakunnallisessa palveluohjauskokeilussa¹³.

Selvänä pulmana kokeiluissa osahankkeissa oli, että palveluohjauksen työnjaollisia kysymyksiä ei ollut käsitelty kovinkaan laajasti strategisella tasolla. Useimmiten työtöitä jo olemassa oleviin viemällä ikään kuin rakennettiin uutta vanhan lomaan ja kultivoitiin sitä, mitä jo on, kun vanhat toimijat omaksuvat uuden tavan ajatella uudelleen työtehtäviä ja tehdä yhteistyötä. Tämä oli eräänlaista uudenlaista rajatyötä, jota toteutettiin ilman että oltaisiin vielä tässä kokeilussa saatu muita yhteistyötahoja mukaan ko-

¹³ Kokeilun tavoitteita oli, että koko perhe voisi hyvin ja kullakin perheen jäsenellä olisi oma tilansa ja paikkansa perheessä. Työlle tulee tärkeitä psykososiaalisen tuen ulottuvuuksia. Riittävä kotipalvelu, tilapäishoiva ja vertaisryhmätoiminta ja harrastusmahdollisuudet ja tarjottavien palveluiden oikea-aikaisuus näyttäytyivät kokeilussa tärkeinä elementteinä osana vammaisten ja pitkäaikaissairaiden lasten perheiden palvelujärjestelmää erityisesti juuri jälkimoderneissa palveluohjauksen versioissa.

vinkaan laajasti yhteiseen keskusteluun tai työn kohteeseen oltaisiin kiinnitetty kovin paljon huomiota.

Jälkimodernin palveluohjauksen osalta esillä oli melko lupaavia parityömalleja, joille ei kyetty kuitenkaan luomaan täysin pitävää rakennetta, mutta joissa hyödynnettiin sosiaalialan kehittämisraportissa (Heikkilä, Kaakinen, & Korpelainen 2003) esiteltyä uutta rakennetta sosiaalityöntekijöiden ja sosiaalialan ammattikorkeakoulutettujen välille. Tällainen ”jälkimodernin” ymmärryksen varassa toteutettu palveluohjaus vaatisikin ehkä rohkeutta luoda aivan uusia palveluohjauksellisia työnkuvia ja/tai tämän ymmärryksen mukaisia uudenlaisia parityön malleja, jotta toimintajärjestelmä ja rakenteet vastaisivat asiakaslähtöisen palveluiden suunnittelun tarpeisiin ja erityistä panostamista perheiden tukipalveluiden kehittämiseen. Näkökulmaa puoltavat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimatarpeen ennakointi-toimikunnan arviot (2001), jossa pulan sosiaalityöntekijöistä odotetaan sosiaalityöntekijöiden eläkkeelle siirtymisen ja huonon alalle rekrytoitumisen vuoksi jopa kasvavan. Kysymys liittyy samalla keskeisesti muihin vireillä oleviin kehittämishankkeisiin muun muassa sosiaalialan henkilöstön tehtävä- ja ammattirakenteen kehittämishankkeeseen (Sosiaalialan ammatinharjoittamistyöryhmän muistio 2000). Johtopäätöksiä puoltaa myös hyvin yleisesti osahankkeissa näyttäytynyt ongelma puutteelliset sosiaalityön työntekijäresurssit, kiire, työn kuormittavuus ja ajanpuute.

Erityisesti jälkimodernia palveluohjausta laajemmin kuntakenttään levitettäessä ja muillekin sektoreille juurrutettaessa, on tärkeää aivan aluksi arvioida, missä määrin erilaisten hankerahoituksella toimivien projektien avulla on tuotettu ja tuotetaan eri sektoreille palveluohjauksellista, ja usein juuri jälkimodernin viitekehyksen mukaista osaamista, ja kanavoidaan intensiivistä palveluohjausta osin tätä kautta. Samalla tulee arvioida, projektiluonteisen palveluohjauksen toimivuus ja juurtumisen ja vakiintumisen mahdollisuudet osaksi paikallista palvelutarjontaa (vanhukset, pitkäaikaistyöttömät, syrjäytymisvaarassa olevat nuoret, mielenterveyskuntoutujat) (kts. Karjalainen 2002; Karjalainen & Lahti 2001; Karhu 2001; Rantala 2001; Valokivi 2001). Tästä näkökulmasta on mahdollista saada lisäinformaatiota ja viitteitä paikallisesti ja valtakunnallisesti, millainen palveluohjaus on tuloksekkainta eri asiakasryhmissä.

Oma kysymyksensä on myös se, voidaanko malleja hyödyntää palveluohjauskäytäntöjen suunnittelussa ja toimeenpanossa siten, että modernin ja jälkimodernin palveluohjausversioiden erilaisia variaatioita on mahdollista soveltaa paikallisesti yhtäaikaisesti toisiaan täydennellen. Kokeilun arviointiaineisto ei riittävästi tuonut tietoa tästä.

9.4 Suurten, keskisuurten ja pienten kuntien palveluohjausstrategiat yhteisiä vai eriytyviä?

Kokeilun yhteenvetoraportin mukaan keskisuurilla paikkakunnilla oli parhaat edellytykset palveluohjauksen kehittämiseksi. Keskisuurilla paikkakunnilla on paikallisesti sopivasti tuttuutta ja kuitenkin riittävästi myös resursseja jakaa työtä. Isoissa kaupungeissa ongelmana ovat asiakasmäärät. Paljon energiaa vievät myös asioiden kohdentamisen kysymykset. Ratkaisuna esitettiin parityöskentely sosiaalityöntekijöiden ja sosionomien välille. Pienillä paikkakunnilla pulmaksi havaittiin ammatillisen rakenteen haavoittuvuus ja yhtenä vaihtoehtona esitettiin palveluohjauksen seudullinen kehittäminen.

Jos tarkastellaan osahankkeita arvioinnin näkökulmasta, keskisuurissa kunnissa työhön kyettiin parhaiten niveltämään myös uudenlaista kumppanuutta tuottavia jälkimoderneja elementtejä siten, etteivät ne irronneet täysin asiakastyöstä. Toisaalta usein näillä paikkakunnilla kehittämistyökin oli edennyt jo pidemmälle aiemmissa projekteissa. Pienemmillä paikkakunnilla kysymys on usein työntekijäresurssien niukkuudesta, jolloin yhden tai kahden ihmisen voimin olisi tuotettava monenlaisia tukielementtejä: Seudullisissa hankkeissa seutukunnallisuus näyttäytyi tärkeänä vahvuutta tuovana tekijänä juuri palveluvalikoiman ja asiantuntijuuden vahvistumisen näkökulmasta. Varsinaisen seutukunnallisen palveluohjauksen toimeenpano näyttäytyi kuitenkin suurena askeleena, joten tähän ei kovin helposti lähdetä edes siinä tapauksessa, että tehty palveluohjaus sinällään koettaisiin hyvänä – tämänkaltaiset rakenteet vaatisivat materiaalisia tai muita "porkkanoita", ennen kuin varsinainen seudullinen kehittäminen kaikilta osin toteutuu. Ituja erityisesti seudullisten palveluelementtien tuottamiseen kokeilu kuitenkin toi seudullisissa hankkeissa – mikä osaltaan edistää toimintakontekstin monimuotoistumista.

Isoissa kaupungeissa infrastruktuuria on - mutta usein puutteellisesti, koska myös asiakasmäärät ovat suuria. Suuren kaupungin kompleksisuus asettaa toimintajärjestelmän vaihtoehtojen hallinnan näkökulmasta enemmän vaatimuksia osaamiselle, mitä yhteenvetoraportissa esitetyn parityöskentelyn kautta voidaan kenties ylittää.

9.5 Palveluohjaus – puolestapuhujuutta, mahdollistamista, valtaistavaa?

Kun arvioidaan sitä, millaista palveluohjausta voidaan pitää erityisen hyvänä käytäntönä, asiaa voidaan puntaroida sen perusteella, onko palveluohjaajan työn keskeisempänä tavoitteena toimia asiakkaan puolestapuhujana, mahdollistajana vai asiakkaan valtaistajana. Näitä molempia käsitteitä käy-

tetään usein, kun puhutaan palveluohjauksesta. Myös tätä kautta on mahdollista pohtia, millainen malli olisi soveltuvin juuri suomalaiseen toimintaympäristöön.

Tuleeko palveluohjaajan toimia puolestapuhujana mieluummin asiakastilanteiden tasolla vai toimia asiakasryhmän puolestapuhujana suhteessa poliittisiin päättäjiin? (Payne 1995): Asiakastilanteittaisessa puolestapuhujudessa palveluohjaaja esiintyy asiakkaan puolella olevana tukitahona esimerkiksi palvelusuunnittelukokouksissa ja asiakkaiden palveluja haettaessa. Tällainen puolestapuhujuus oli esillä usein palveluohjauksen moderneissa versioissa, joissa palveluohjaajalla ei ollut välttämättä päätösvaltaa, mutta palveluohjaaja ei omaksunut pelkkää asiakkaan asioiden esittelijänkään roolia. Jälkimodernissa palveluohjauksessa palveluohjaajan yhtenä roolina oli myös asiakasryhmän puolesta toimiminen – muun muassa uusien toimintamuotojen kehittäjänä. Tämä näkyi joissakin hankkeissa ainakin ideatasolla.

Molemmissa viitekehyksissä (moderni ja jälkimoderni) palveluohjaaja toimii mahdollistajana, kun hän auttaa asiakasta siinä, että hänen voimavaroinsa vahvistuvat ja hän vapautuu elämäänsä omaa perheen elämää (mikä voi näkyä jaksamisena, arjessa selviytymisenä, itsetunnon kohoamisena). Tällainen asiakasta voimaannuttava toiminta auttaa asiakasta ylittämään toiminnan esteitä ja lisää hänen omaa itsemääräämistään joissakin tilanteissa. Mahdollistaminen ei silti välttämättä ole valtaistava sanan varsinaisessa merkityksessä. Valtaistaminen taas edellyttää, että asiakkaalla on mahdollisuuksia vaikuttaa olosuhteisiinsa, nähdä olosuhteet muuttuvina ja poistaa oman elämänhallinnan yksilöllisiä, yhteisöllisiä tai yhteiskunnallisia esteitä, saavuttaa päämääriä ja vaikuttaa yhteiskunnallisiin rakenteisiin. Hänellä on valtaa miettiä oman elämäntilanteensa vaihtoehtoja ja valita niiden välillä. (Payne 1995; Hyttinen 2003.)

Valtaistamisen käsitteen avulla voidaan muotoilla vielä yksi palveluohjausmalli modernin ja jälkimodernin lisäksi; valtaistava palveluohjaus, jossa asiakkaat itse astuvat poliittisille ja hallinnollisille areenoille. He itse ovat osallisia palveluiden suunnittelussa ja kehittämisessä. Yksilötasolla valtaistuminen merkitsee, että syntyy myös aitoja mahdollisuuksia valita palveluiden ja tukimuotojen välillä. Valinnanvapaus mahdollistuu, jos jälkimodernia palveluohjausta täydennetään esimerkiksi palvelusetelijärjestelmällä, jonka hyödyntämisestä sosiaalipalveluista on tehty periaatepäätös ja jota pyritään kokeilemaan jo erityisesti vanhusten kotipalveluissa (HE 74/2003 vp). Tällöin perhe itse voisi valita vapaammin ainakin osan palveluista.

Palvelusetelijärjestelmän käyttöönotto laajentaa perheen mahdollisuuksia myös itse toimia palveluohjaajana, jota voidaan pitää valtaistavan palveluohjauksen versiona. Valtaistava palveluohjaus ei poista ammatillisen työntekijän roolia palvelutarpeiden arvioijana, perheen tukijana ja neuvonantajana, mutta lisää asiakkaiden valtaa itse päättää tuen muodoista ja tuottajista. Kokeilu antoi viitteitä siitä, että kaikki perheet eivät kokeneet tarvitsevansa

intensiivistä palveluohjausta ja toisaalta palveluohjauksesta huolimatta kaikkia perheiden palvelupuutteisiin liittyviä pulmia ei kyetty kokeilumalleissa ratkomaan (mm. kotipalvelu). Näissä tilanteissa esimerkiksi palvelusetelijärjestelmä voi edistää sitä, että perheet saavat tarvitsemiaan palveluita. Tällainen perheen valtaistaminen autonomiaa lisäämällä palveluiden hankinnassa ja palvelujen räätälöinnissä hyödyntäisi myös niitä perheitä, joiden perhetilanteet ei ole kovin kuormittuneita ja jotka eivät varsinaisesti kuulu intensiivisten palvelujen piiriin tai haluavat itse olla aktiivisia palveluohjausprosessissa.

Valtaistava palveluohjaus voitaisiin kiteyttää seuraavasti osana muuta palveluohjausjärjestelmää:

Valtaistava palveluohjaus

- Jälkimodernin palveluohjausmallin täydennys, johon liittyy perheelle siirtyvä aiempaa laajempi valta vaikuttaa palveluiden suunnittelun ja kehittämisen poliittisiin ja hallinnollisiin prosesseihin, valita palvelumuotoja, tuen tapoja ja osin myös yhteensovittaa itse palveluita.
- Yksilötason kysymyksenä: mallin avulla lisätään valinnanvapautta.
- Valtaistavassa palveluohjauksessa palveluohjaajan ja perheen rooleja neuvotellaan jossain määrin (perheiden ehdoilla) uudestaan ja siirretään enemmän valtaa perheelle valita ja hankkia itse palveluita.
- Palveluohjaajan tehtävänä on toimia perheen tukijana, perheen palvelutarpeiden (palveluoikeuksien) arvioijana ja tahona, joka tarkistaa perheen tilanteen ja tarvittaessa toimii neuvonantajana.
- Yhteisötason kysymyksenä: edellyttää uutta toimintakulttuuria palvelujen suunnittelussa – mekanismeja, jolla asiakkaat osallistetaan palveluiden suunnitteluun eri tasoilla.
- Yksi valtaistamista edistävä mekanismi olisi palvelusetelijärjestelmän integroiminen osaksi vammaisten ja pitkäaikaissairaiden lasten perheiden palveluohjausta.
- Sovellusala: Malli saattaisi soveltua aktiivisille perheille, joiden palvelutarpeet ja perhetilanteet eivät ole kovin monimutkaisia. Malli mahdollistaisi sen, että perhe voisi käyttää myös muita palveluita kuin julkisen sektorin omia palveluita.
- Mallia voitaisiin hyödyntää myös osittaisesti joihinkin perheen tarvitsemiin palveluihin, joita julkinen sektori ei voi tuottaa, ja edistää joidenkin kokeilussa esitettyjen palvelupuutteiden ratkaisemista.

Hyödyt:

Yhteisötasolla: nopeuttaa palvelujärjestelmän muutosta asiakaslähtöiseksi, muuttaa kehittämiskulttuuria

Yksilötasolla: perheelle siirtyy enemmän valtaa itse päättää palveluista, mikä lisää perheen valinnanvapautta

Saattaa joiltain osin vähentää palveluohjaajan ja julkisen järjestelmän resursseja palveluiden järjestämisessä

Luultavasti monipuolistaisi itse palvelujärjestelmää, lisäisi yhteisöllisen ja yksityisen palvelutuotannon osuutta palvelujärjestelmässä

Edellytykset:

Vaatii toimia, joilla perheitä integroidaan suunnitteluprosesseihin, tietoistetaan palveluoikeuksista ja vaihtoehtoista – kattavia tiedotusjärjestelmiä, aktiivisia vammaisneuvostoja, pyöreänpöydän suunnittelukulttuuria, Internet-portaaleja, oppaita, infopisteitä.

Yksilötasolla: vaatii jo valmiiksi monipuolisen ja monenlaisia vaihtoehtoja sisältävän palvelujärjestelmän.

Puutteet:

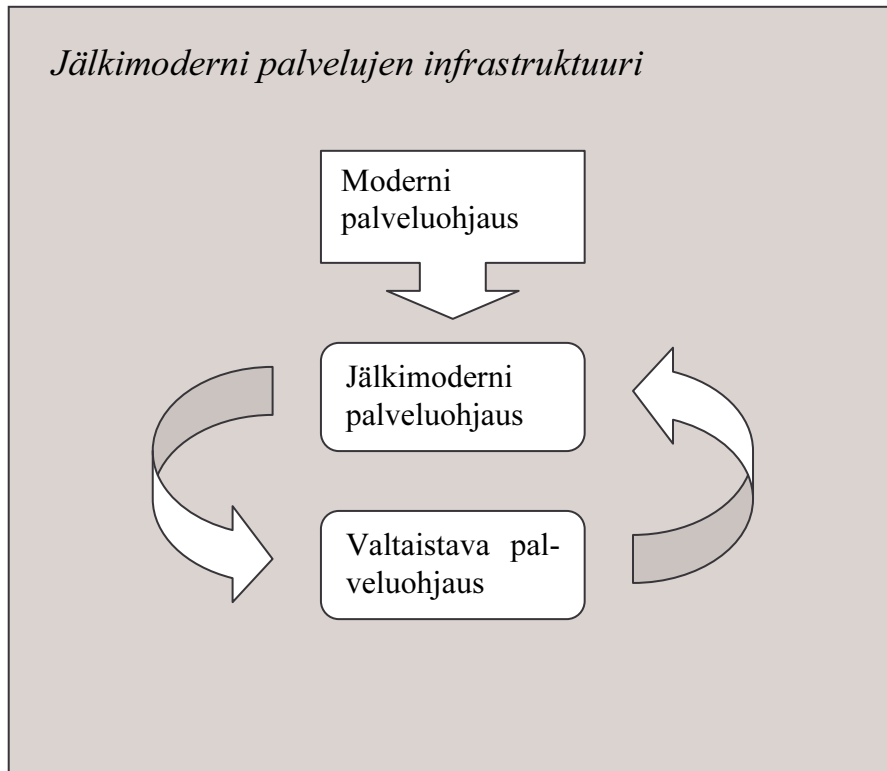
Asiakastason toteutus: Ei sovellu hyvin kuormittuneille tai moniongelmaisille perheille.

Jos itse palvelurakenteissa tai tavassa, jossa arvioidaan perheiden palvelutarpeita, on puutteita, palvelusetelijärjestelmän avulla asiakasta valtaistava palveluohjaus ei toimi.

Asiakaskäsitys:

Aktiivinen, valtaa käyttävä/ valitseva/ verkostoituva toimija

Kehittämistoiminnan perusteella rakennettu palveluohjauksen visio on palveluohjausrakenne, jossa perheet voivat siirtyä jälkimodernista palveluohjaus versiosta valtaistavaan palveluohjaukseen ja toisinpäin sen mukaan millainen perheen oma tilanne, toiveet ja resurssit ovat. Palveluohjauksellista palvelusuunnittelua ja työn koordinoitua sovelletaan laajemmin yleisenä toimintamallina asiakasperheiden kanssa tehtävässä työssä.



Kuvio 1. Moderni, jälkimoderni ja valtaistava palveluohjaus

Voidaan myös ajatella, että paikalliset palveluohjausta kehittävät toimijat saattavat hyvin siirtyä vähittäin modernin viitekehyksessä ymmärrytystä mallista jälkimodernin ja valtaistavan mallin suuntaan, kun asiakasperheiden tarpeita kuullaan ja ymmärretään uudella tavalla, monipuolistetaan omaa tukipalvelujärjestelmää, toimintatapoja ja tuen organisoimien muotoja. Samalla mahdollistuu se, että asiakkaiden kanssa työtä voidaan tehdä erilaisissa viitekehyksissä käsin riippuen asiakasperheen tuen tarpeista, arvoista, elämäntilanteesta ja resursseista.

9.6 Palveluohjauksen valtavirtaistaminen

Entä millä tavalla nämä mallit ovat juurrutettavissa osaksi olemassa olevia palvelurakenteita, levitettävissä muihin kuntiin ja sektoreille ja valtavirtaistettavissa laajemmin osaksi suomalaista palvelujärjestelmää?

Karjalaisen ja Lahden mukaan paikallisesti toimivat käytännöt saattavat löytää jo itsestään oman vakiintuneen paikkansa kokeilupaikkakunnilla kokeilussa syntyneiden uusien verkstorakenteiden vakiintumisen välityksellä, jos toimintamalli on todettu toimivaksi. Palveluohjaukselliset toimintatavat ja rakenteet jatkuvat kokeilun loppumisesta huolimatta, ja palveluohjauksel-

lista toimintatapaa vakiinnutetaan ja lisätään kokeilupaikkakunnilla, kun yhteistyö on saatu käyntiin. (Karjalainen & Lahti 2001.) Kokeillut toimivat käytännöt saattavat juurtua ja levitä myös generatiivisen yleistymisen kautta, kun toimivia käytäntöjä otetaan laajemmin käyttöön ja siirretään esimerkiksi muidenkin asiakasryhmien parissa tehtävään työhön (Karjalainen & Lahti 2001, 78). Yhteenvetoraportin mukaan palveluohjauksen kehittäminen jatkuu (lähes) kaikilla kokeilupaikkakunnilla. Myös viitteitä palveluohjauksen generatiivisesta omaksumisesta ja siirtämisestä muille sektoreille (Karjalainen & Lahti 2001, 92–93) oli alun perinkin, kun toimintatavalla nähtiin jo kokeiluun lähtiessä sovellusala myös muilla sosiaalityön sektoreilla, kuten vanhustyössä tai mielenterveystyössä. Varsinaisia aloitteita toimintatavan levittämisestä paikallisesti ei kuitenkaan vielä nähty. Osin myös muut työntekijät kuin palveluohjaajat toimivat kiinnostuivat työotteesta tai identifioivat omaan työhönsä kuuluvan vastaavia elementtejä – tosin osin palveluohjauksen samaistaminen omaan työhön liittyi myös palveluohjaustoimintaa kohtaan osoitettuun vastarintaan, jota ei kokeilussa ehditty työstää.

Sen sijaan palveluohjauksen strategisen tason juurruttaminen, missä palveluohjaukselle olisi löytynyt oma vakiintunut paikkansa (Karjalainen & Lahti 2001, 90–91) oli selvästi kokeilun kipupiste.

Niinpä palveluohjauksen juurruttamiseksi ja valtavirtaistamiseksi kuntakenttään toivottiin talven kehittämispäivillä, yhteenvetoraportissa sekä johdoryhmähaastatteluisissa valtakunnallisia suosituksia, informaatio-ohjausta (esimerkkejä hyvistä toimintakäytännöistä), koulutusta, lainsäädännöllistä viitekehystä ja hankerahoitusta erilaisin painotuksin.

Uudessa sosiaalialan kehittämishankkeen toimeenpanosuunnitelmassa palveluohjaus on nostettu nyt yhdeksi kehittämisen painopistealueeksi. Sosiaalialan kehittämissuunnitelman toimeenpanosuunnitelma (2003) sisältää myös panostuksia paikalliseen kehittämistoimintaan hankerahoituksen, seudullisten kehittäjien, alueellisen osaamiskeskusverkoston ja lääninhallitusten kautta, jota tukee valtakunnallinen asiantuntijaverkosto ja ”hyvät käytännöt”-teemakokonaisuus. Käynnistyvässä hankekokonaisuudessa kehittäminen mahdollistuu selvästi paremmilla voimavaroilla ja tukirakenteilla kuin nyt arvioitava kokeilu. Toivottavaa onkin, että käynnistyvissä hankekokonaisuuksissa kyettäisiin luomaan enemmän myös ennakkoluulottomia uudenlaisia jälkimoderneja palveluohjaushankkeita. (Vrt. Kananoja 2003.)

Sosiaalialan kehittämisohjelma on merkittävä palveluohjauksen kehittämisen kannalta myös toisesta näkökulmasta. Monet sosiaalialan kehittämishankkeen toimeenpanosuunnitelman eri osista kokoavat kysymyksiä, joita voidaan kehittää palveluohjaus -käsitteen alla. Toivottavaa onkin, että eri hankekokonaisuuksien välille syntyisi vuoropuhelua ja synergiaa, jotta mahdollistuu – termistöstä riippumatta – yhtä sektoria laajempien palveluohjausstrategioiden kehittäminen huomioiden samalla sektoreiden eroavuudet. Tähän uuden sosiaalialan kehittämishankkeen toimeenpanosuunnitelma antaa hyvät lähtökohdat.

Kokeiluhankkeiden itsearviointiraporttien arvioinnin perusteella voidaan arvioida, että kehittämistoiminnan ohella tarvitaan myös yleistä ennakkoluulotonta keskustelua palveluohjauksen paikasta ja funktioista. Tämä voi tukea hanketoimintaa, palveluohjauksen paikan löytymistä ja erityisesti sen sisällön kehittämistä.

Monipuolisen keskustelun ja hyvien toimintamallien levittämisen tarvetta kuntien tietoon voisi perustella muun muassa seuraavista näkökulmista:

- Jo osahankkeissa ilmeni selvästi erilaisia käsityksiä palveluohjauksesta itsestään. Yleinen ymmärrys palveluohjauksesta on kuitenkin välttämätön, jos tavoitteena on juurruttaa ja vakiinnuttaa palveluohjaus käytäntönä.
- Palveluohjauksellinen tietoistuminen oli yksi tulos koko kokeilussa.
- Palveluohjaajina toimivat itse tarvitsevat usein lisää tietoa palveluohjauksesta kyetäkseen toimimaan palveluohjaajina – erityisesti, jos palveluohjaus halutaan toteuttaa monipuolisena toimintamuotoja kehittämään kykenevänä toimintana ja siten palveluohjauksen jälkimodernissa merkityksessä.
- Yhteistyötahoille suunnattu monipuolinen tieto asiakas- ja perhelähtöisestä palveluohjauksesta on edellytys, jotta yhteinen suunnittelu voi käynnistyä ja palveluohjaukselle löytyy paikallisesti luonteva paikka osana sosiaali(alan)työtä ja myös tarvittavat resurssit.

Parhaimmillaan palveluohjaus voi merkitä paikallisesti melko suurta palvelukulttuurin muutosta.

10 YHTEENVETO

Arvioinnin tehtävänä oli arvioida kokeilun tuloksia ja arvioida kokeilussa kehiteltyjä malleja, niiden innovatiivisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja sosiaalista relevanssia.

Sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla hankkeita voidaan tarkastella eräänlaisina toiminnallisina kokonaisuuksina, joihin on panostettu tietty määrä erilaisia välineitä, henkilökuntaa ja muita resursseja. Näiden toimintaa varten panostettujen resurssien puitteissa oletetaan saavutettavan tiettyjä tavoitteita. Tavoitteiden saavuttamiseksi on asetettu erityisiä ohjelmateoreettisia oletuksia hankkeen toimeenpanosta ja sisällöistä, joiden mukaan hanke toteutetaan.

Arviointitutkimuksessa keskityttiin erityisesti palveluohjauksellisten ohjelmateorioiden tarkastelemiseen. Tämä katsottiin perusteltuna kahdesta syystä. Palveluohjauksen itseymmärrystä – ohjelmateoriaa – analysoimalla voitiin tarkastella kokeilussa toteutuneen palveluohjaustoiminnan taustalla vaikuttavia toimintaperiaatteita ja funktioita, jotka ovat tärkeitä kokeilun tulosten relevanssia, yhteiskunnallisia perusteluja ja innovatiivisuutta arvioidessa. Ohjelmateorioita ja niiden toteutusta arvioiden voidaan tarkastella sitä, miten hyvin hankkeet onnistuivat luomaan sellaisia uusia toimintarakenteita, joiden valtavirtaistaminen muissakin kunnissa käyttöönotettaviksi käytännöiksi olisi ajankohtaista ja tarpeellista.

Arvioinnissa oletettiin, että kokeilusta voidaan löytää kolmenlaisia ohjelmateoreettinen oletuksia:

- Koko valtakunnalliselle kokeilulle asetetuista tavoitteista voidaan löytää ohjelmateorioita koko kokeilun toimeenpanosta, miten hanke on parasta toteuttaa, jotta saadaan mahdollisimman hyviä tuloksia. (Kokonaisnäkökulma)
- Osahankkeiden ohjelmateorioita voidaan tutkia siitä näkökulmasta, millaisia sisällöllisiä oletuksia palveluohjauksesta sinällään jokaisesta hankkeesta erikseen voidaan löytää. Millaisia tuloksia palveluohjauksesta odotetaan ja saavutetaan? Millaiseen systeemiin ja yhteiskunnalliseen ympäristöön palveluohjaus käsitteellisesti voidaan sijoittaa? (Palveluohjauksen kontekstointi ja sisältönäkökulma)
- Millaista paikallisen projektiorganisaation toimeenpanoa koskevaa ohjelmateoriaa, jolla pyritään toteuttamaan toivottua palveluohjauksellista itseymmärrystä, osahankkeet toteuttavat? (Toimeenpanonäkökulma)

Arvioinnissa keskityttiin erityisesti kysymykseen, millaisia sisällöllisiä ohjelmateorioita palveluohjauksesta osahankkeiden käytännöistä voidaan löytää.

Arviointi toteutettiin kehittävänä arviointina, jossa yhdistyivät osahankkeiden oman kokeiluhankkeen itsearviointi ja niiden ulkoinen arviointi. Niinpä arvioinnin keskeisin aineisto muodostui hankkeiden itsearviointiraporteista. Niitä täydensivät kokeilun johtoryhmän jäsenten haastattelut, osahankkeiden itsearviointitehtävät, kehittämispäivien pari- ja ryhmätyöskentelyn tulokset, ja kehittämispäivillä käydystä keskustelusta tehdyt muistiinpanot sekä valtakunnallisen projektikoordinaattorin kokeilun yhteenvetoreportti ja tekninen raportti.

Osahankkeiden itsearviointiraportit olivat arvioinnin pääasiallista aineistoa. Niinpä osahankkeiden ohjelmateorioiden arvioinnin onnistumisen kannalta keskeiseksi muodostui se, miten seikkaperäisesti palveluohjaukselle paikallisesti asetetut tavoitteet, toimenpideprosessit ja niiden toteutuminen sekä tulokset kyettiin dokumentoimaan. Arvioidun hankekokonaisuuden itsearviointiraporttien variaatio oli melko suuri. Niinpä voitiin arvioida vain niitä asioita, joita hankkeet olivat osanneet kirjata itsearviointiraportteihin.

Kokeilun kantava oletuksena oli palveluohjauksen ymmärtäminen työotteena. Palvelusuunnitelma oli keskeinen elementti ja itseymmärryksen kohde palveluohjauksessa. Palvelutarpeiden arviointivaihe ja palvelusuunnitelman tekeminen korostuivat kokeilussa. Tässä viitekehyksessä palveluohjauksen tarkoituksenmukaisuus syntyi siitä, että palvelujen koordinoitiin ja järjestämiseen ja palvelusuunnitelman kokoamiseen haettiin uutta yhteyshenkilöä, jota kautta tuotettiin uudenlaista työnjakoa paikallisiin rakenteisiin ja sujuvuutta itse asiakastyöhön. Palvelujen ja asiakkaan elämäntilanteen seuranta jäi selvästi vähemmälle huomiolle. Tähän vaikutti luultavasti myös kokeilun lyhyt kesto. Palvelusuunnittelu sai ehkä hieman liian korostetunkin roolin kokeilussa. Kokeilusta saattoi löytää kaksi erilaista palveluohjauksen prosessimallia syklisen yksittäisasioiden hoitomallin ja asioita kokoava mallin.

Verkostotyö oli keskeinen itseymmärryksen lähde monissa hankkeissa. Palveluohjaaja toimi ensi sijassa eräänlaisena verkonkutoja asiakkaan ja eri viranomaistahojen verkostoyhteistyössä. Verkostotyö näyttäytyi tärkeänä tekijänä työn tarkoituksenmukaisuutta lisäävänä elementtinä. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon, päiväkodin, koulun ja Kelan verkostoyhteistyö palveluohjauksessa koettiin tärkeäksi. Yhteistyö oli niukempaa erityis- huollon ja kuntien välillä tai kolmannen sektorin suuntaan. Poikkeuksena oli muutama hanke.

Verkostotyö näyttäytyi sosiaalisesti tarkoituksenmukaisena. Se tuotti paikallista uutta yhteistyötä ja verkostoitumista asiakastason palvelusuunnittelussa, aiempaa tarkoituksenmukaisemmalla tavalla toimimista. Verkostotyössä innovaationa voidaan pitää Kelan ja työvoiman edustajien integrointia palvelujen asiakaskohtaisiin suunnitelmakokouksiin sekä tukihenkilötoiminnan ja vapaa-ajan toiminnan järjestämistä kolmannen sektorin kanssa verkostoyhteistyössä.

Palveluohjaaja oli eräänlainen dialogin tuottaja palvelujen järjestämisen prosessiin ja edisti asiakkaan näkökulman esillä pitämistä muun muassa palvelujen suunnitteluvaiheessa.

Myös luottamuksen rakentaminen palveluohjaajan ja asiakkaan välille osoittautui tärkeäksi metaprosessiksi toimivassa palveluohjauksessa ja oli joko edistämässä tai estämässä työn onnistumista.

Arvioinnissa pyrittiin kehittävän arvioinnin perspektiivissä luomaan jonkinlaisia kokeilussa näkyvien mallien kategorioita. Kokeilussa löydettiin ja visioitiin moderni ja jälkimoderni palveluohjauksen toimintamalli. Näiden juurruttamisen edellytyksiä arvioitiin tarkemmin kappaleessa ”Kokeilusta malleiksi”. Näistä erityisesti idut jälkimodernin palveluohjausmallin mukaisesta työstä osoittautuivat kiinnostaviksi innovatiivisiksi esimerkeiksi palveluohjauksen kehittämisestä ja avaavat tärkeää sisällöllistä näkökulmaa palveluohjaukseen. Näitä kahta mallia täydennettiin arvioinnissa valtaistavan palveluohjauksen mallilla.

Palveluohjauksen tärkeimmäksi toimintaa ohjaavaksi ydinelementiksi nousi asiakas/perhelähtöinen työote. Asiakas- ja perhelähtöisyys tulkittiin kuitenkin kahdella eri tavalla. Niinpä kokeilusta löydettiin modernin ja jälkimodernin palveluohjausmallien mukaisesti kaksi ohjelmateoriaa perhelähtöisyyteen – moderni ja jälkimoderni perhelähtöisyys. Modernissa perhelähtöisyydessä keskityttiin erityisesti palveluketjujen sujuvuutta lisäävään toimintaan, kun palveluohjaaja otti vastuun palveluiden hakuprosesseista. Näin voitiin säästää perheen aikaa tavalliseen arkeen, kun heidän ei tarvinnut asioida erillisesti monien viranomaisstahojen kanssa. Jälkimodernin keskiössä oli enemmän myös asiakkaan tarpeiden uudenlainen hahmottamisen ja kuulemisen prosessi.

Palveluohjauksellisen työotteen psykososiaalinen ulottuvuus kuvattiin ymmärtävän työskentelyn, kokonaisvaltaisuuden välityksellä. Palveluohjaajan rooli oli ”kuulla” perheen elämäntilanne siten kuin perhe sen kokee. Asiakkaan ja työntekijän hyvä vuorovaikutussuhde, psyykkinen tuki ja asiakkaan elämäntilanteen myötäelämiseen perustuva asiakastyö näyttäytyivät palveluohjauksen peruselementteinä, vaikka palveluohjauksen psykososiaalista ulottuvuutta ei kaikissa itsearviointiraporteissa erityisesti korostettuakaan.

Keskeiset tulokset liittyivät tehdyn työn kokonaisvaltaistumiseen, aiempaa parempaan asiakkaan asioihin paneutumiseen, ajan antamiseen asioiden suunnittelulle ja järjestämiselle. Perheen arvostivat palveluohjaajaa erityisesti asioiden järjestelijänä ja perheen tukijana. Keskeiset paikalliset tulokset liittyivät toisiin toimimiseen verkostoyhteistyössä. Paikallisia toisiin toimimisen tapoja luotiin, kun palvelusuunnitteluun ja suunnitelmapalaveriinkin integroitiin aiempaa systemaattisemmin eri toimijatahoja.

Innovatiivisuus käsitteellistyi paikallisesti toisiin toimimisenä. Jälkimodernissa ohjelmateorian viitekehityksessä selkeästi myös kehiteltiin uudenlaista käytäntöä ja uudelleen kirjoitettiin ammatillisen työn kohdetta ja työ-

käytäntöjä – luotiin sellaisia toimintamuotoja, jotka eivät vielä ole vakiintuneita. Jälkimodernissa palveluohjauksessa palveluohjaaja oli mukana muun muassa vertaisryhmätoiminnassa, vapaa-ajan toiminnan vetäjänä tai organisoijana, tukihenkilötoiminnan koordinaattorina, jolloin työ muuntui eivirastomaisen työn suuntaan ja vaati monenlaisia työmenetelmällisiä taitoja. Näitä uusia toimintamuotoja ei kehitelty varsinaisesti tässä kokeilussa, vaan niiden juuret olivat jo osahankkeiden aiemmassa kehittämistoiminnassa.

Perheiden ja järjestötahojen konsultatiivista roolia joidenkin osahankkeiden strategisessa vuoropuhelussa voidaan pitää tärkeänä innovatiivisena uudehkona avauksena itse kehittämistoiminnassa. Seuraava vaihe olisikin se, jossa perheet itse valtaistavan tai osallistavan kehittämistoiminnan kehikossa otetaan itse avainhenkilötyön ytimeen.

Kokeilun ohjelmateoreettisena ideana oli, että osahankkeille autonomiaa antamalla ja hyvin eri tyyppisiä kokeiluhankkeita kokeilemalla saadaan parhaiten esille sellaisia toimivia käytäntöjä, jotka ovat toteutettavia myös muissa kunnissa. Samalla saadaan esille erilaisia tapoja toteuttaa palveluohjaus. Näiltä osin valtakunnallisen hankkeen ohjelmateoria näytti toimivan suunnitellusti.

Palveluohjaustoiminnan kehittämisen esteeksi ja visaisimmiksi ongelmiksi osoittautuivat kokeilun lyhyt aikajänne, puutteelliset työntekijäresurssit, kiire ja työn kaikenlainen kuormittavuus. Nämä nielivät voimia itse kehittämiseltä ja uuden kokeilemiselta. Hankkeiden toteutettavuuden näkökulmasta tärkeimmät ongelmat liittyivät kokeilussa erityisesti palvelupuutteisiin, mutta myös kokeilun lyhyeen ajalliseen keston ja joissakin hankkeissa yhteistyökumppaneiden jonkinasteiseen muutosvastarintaan ja strategisen vuoropuhelun käynnistymisen hitauteen. Muutamissa tapauksissa ongelmana oli myös toimivan asiakas-työntekijäsuhteen luominen, epäonnistunut palveluohjausasiakkaiden valinta tai asiakkaan ohittaminen verkostoyhteistyössä. Seutukunnallisuus ilmeni kokeilun aikana sekä ongelmana että vahvuutena kehittämisessä.

Palveluohjauksen paikkaa osana palvelujärjestelmää kyettiin työstämään vielä tässä kokeilussa kokeilun valtakunnallisiin tavoitteisiin nähden heikosti. Kokeilussa näkyi sekä jälkimodernia ammattikuntarajojen liudentumista että strategisia reviiritaisteluita, jossa tavoitteena oli näyttää oma osaaminen ennen varsinaista vuoropuhelua. Tärkeä innovaatio oli parityöskentelymallien kehittäminen palveluohjaajan ja sosiaalityöntekijän välille ja työtehtävien työnjaollinen uudelleen ajattelevinen parityön mallin mukaisesti.

Myöskään palveluohjauksellisen ammatti-identiteetin kehittymisen näkökulmasta palveluohjaajina toimineiden oman työroolin ja palveluohjausroolin välistä dilemmaa ei ehditty pohtia. Useiden ammattiryhmien mukana olo nähtiin kokeilussa kuitenkin vahvuutena. Sen sijaan työnohjaus havaittiin tärkeänä edellytyksenä toimivalle palveluohjaukselle. Ryhmätyönohjausmallit koettiin kokeilussa toimiviksi.

Valtakunnallinen ohjelmateoria projektin toteuttamisesta mahdollisti periaatteessa laajan paikallisen vuoropuhelun palveluohjauksen kehittämisestä. Kokeilun päättyessä voi havaita, että elävän paikallisen dialogin tuottaminen avainhenkilötyöskentelyssä ei ole itsestään selvää siten, että strateginen vuoropuhelun tukisi välittömästi itse hanketta.

Varsinainen strateginen vuoropuhelu palveluohjauksen paikasta oli vähäistä, sen sijaan strategisen tason keskustelua käytiin paljon palveluohjauksen infrastruktuuriin liittyvistä kysymyksistä – palvelujen saumattomuudesta ja palvelupuutteista. Palvelupuutteita havaittiin paljon. Varsinaisia aloitteita palvelujen saumattomuudesta ja tukimuotojen kehittämisestä oli kuitenkin vähän vielä kokeilun aikana.

Tuloksia tarkasteltaessa on hyvä muistaa se tosiasia, että paikallisen kehittämistoiminnan aikajänne on aina selvästi pidempi kuin yksittäisen kokeilun kesto, johon kokeilun tulokset on syytä mitoitaa. Usein toimivien käytäntöjen kehittäminen vaatii pitkiä kehittämisprosesseja ja useita perättäisiäkin hankkeita ennen kuin laajamittaisia tuloksia saadaan aikaan. Tuloksia onkin syytä arvioida pikemmin siitä näkökulmasta, mitä asioita kokeilualueilla kyettiin kokeilun aikana käynnistämään.

Riitta Haverinen

11 EPILOGI

Kehittämistyön ja arvioinnin suhteesta

Tämä arviointitutkimus liittyy laajemmin kehittämistyön arviointiin. Tätä kehittämistyön ja arvioinnin yhteyttä tarkastellaan yleisesti seuraavassa.

FinSocin näkökulmasta kehittämishankkeiden arviointiin kuuluu monia varsinaiseen kehittämishankkeen suunnitteluun ja toteuttamiseen liittyviä asioita, joihin on kiinnitetty toistaiseksi varsin vähän huomiota. Näissä on kyse kehittämistyön keskeisestä perustasta ja toteuttamisen rakenteista, kuten kehittämishankkeiden ajoittamisesta, suunnittelusta, tietoperustasta, tavoitteiden konkretisoimisesta, seurannan ja hankedokumentaation asianmukaisuudesta ja itse kehittämistyön kontekstista. Kehittämistyön konteksti on muuttunut monella tavalla.

Muuttunut kehittämistyön ulkoinen konteksti sisältää myös kehittämisen kohteisiin liittyviä muuttuneita ehtoja. Tämä merkitsee muuttuneita arkielämän ehtoja palveluja tarvitsevien ihmisten elämässä ja palvelujen paikantumista näihin ehtoihin. Palvelujen pluralistisuus, tarpeiden ja resurssien väliset kuilut, monimuotoistunut ja osin niukkeneva palveluvalikoima tuovat tilanteen, jossa korostuu sekä asiakkaiden kyky hakea palveluja että saada niistä arkielämää helpottavia hyötyjä. Palvelujärjestelmän kannalta tämä merkitsee tarpeisiin soveltuvien palvelujen tuottamista. Työntekijöiden kannalta analyttisyys ja osaaminen asettuu palvelutarpeiden ja palvelujen tarjonnan suhteen jäsentämiseen kehittämisen kulttuurissa, jossa uutta haettaessa toimitaan lyhytkestoisissa ja määräaikaisissa erillisissä kehittämishankkeissa ja usein kehittämistä tehdään oman työn osana. Ulkoinen konteksti ja projektirakenne tuottavat kehittämiselle omat haasteensa.

Muutosta tapahtuu myös kehittämistyön ytimessä lähitoimintaympäristössä. Kehittämishankkeita tehdään usein tiukassa aikataulussa, niukoin resurssein ja usein luottaen siihen, että työn arjesta löytyy uusia parempia organisoinnin, verkottamisen osaamisen kehittämisen tapoja ja toimivampia ratkaisuja. Lyhytjänteinen rahoitus, kovat tulosodotukset ja vaatimukset sekä tulosten siirrettävyyden odotus ovat kehittämistyön arkea.

Arvioinnin vaatimus on osa kehittämishankkeiden arkea. Rahoittajat odottavat arviointia tulosten varmistamiseksi ja rahoituksen vastineeksi. Olisi kuitenkin syytä kiinnittää lisähuomiota arvioinnin tulosten hyödyntämiseen. Muun muassa Michael Quinn Patton (1997) on korostanut hyödyntämisenäkökulmaa arvioinnin keskeisenä perusteena. Kehittämishankkeiden osalta on tarpeen huolellisesti pohtia esimerkiksi seuraavia kysymyksiä: miksi arviointia? kenelle? miten tuloksia käytetään parannettaessa kehittämistä ohjaavia ajatuksia? Vaikuttaako arviointi ja mihin?

Kaikkea kehittämistyötä ei ehkä ole syytä ulkoisesti arvioida, mutta kaikkeen kehittämistyöhön kuuluu luontevasti refleктоiva hankkeen oma itsearviointi. Arvioinnin tarvetta voidaan perustella monin tavoin. Taustalla voi olla ristiriitaisia odotuksia toiminnan kehittämistä, muuttamisesta, suuntaamisesta toisin, jopa lakkauttamisesta. Näiden pohdintojen tueksi arviointi tuo uusia näkökulmia ja objektiivista tietoa. Arviointi voi olla strategia, johon on sitouduttu organisaation avoimuuden osoituksena. Tässä mielessä arviointi voi olla käyntikortti ulospäin. Koska arviointi perustuu näyttöön, tämä asettaa omat vaatimuksensa arvioitavien hankkeiden dokumentoinnille.

Kaikki organisaatiot tarvitsevat uskottavuutta asiakkaiden, tilaajien, sosiaalisen ympäristön, yhteistyökumppaneiden, oman henkilöstön ja luottamushenkilöiden suuntaan. Toiminnan legitimaation säilyminen edellyttää uskottavuutta.

Arvioimalla omaa toimintaansa organisaatio tietää, saavutettiinkö asetetut tavoitteet. Arvioinnin tilaajan on myös hyvä avoimesti julkistaa arvioinnin tulokset, jotta eri osapuolet voivat perehtyä niihin.

Seuraavassa nostan esille joitakin arvioinnin kannalta keskeisiä tekijöitä kehittämishankkeissa.

Erilaisia kehittäjiä

Marketta Rajavaara (1994) on löytänyt kuusi erilaista kehittäjän muotokuvaa. Nämä ovat rationaali kehittäjä, kehittäjäbyrokraatti, oppiva ja opettava kehittäjä, kehittäjäpoliitikko, merkitysten tuottaja ja toimintaympäristön kuulostelija. Rationaali kehittäjä tarttuu johonkin lukuisista projektioppaista ja oppii kaavan, jonka mukaan kehittämishanke etenee päämäärien asettelusta projektin toteutuksen suunnitteluun, projektin läpivientiin, päätösarviointiin ja tulosten hyödyntämiseen. Kehittäjäbyrokratialle organisaatiot edustavat pysyvyyttä, turvallisuutta, hierarkkisuutta ja rutiineja. Hän tarttuu hankkeeseen uteliaasti ja panee hankkeen toimeen samaan tapaan kuin rationaali kehittäjä, mutta hän ei kuvittelekaan saavansa aikaan muutoksia organisaatiossa. Hänelle hanke on organisaation jokapäiväistä rutiinia. Oppiva ja opettava kehittäjä on ennen muuta tiedonhaluinen. Hän luottaa omaan ja muiden itseohjautuvuuteen ja uudistumiskykyyn. Hän suosii ryhmätyötä, seminaareja ja palautepäiviä. Hänelle on tärkeintä olla yhdessä ja saada aikaan demokraattisia osallistumismalleja, jotka mahdollistavat yhteisen oppimisen, uusien havaintojen tuottamisen ja uudenlaisten ajattelu- ja toimintatapojen sisäistämisen. Kehittäjäpoliitikko tarkastelee kehittämistoimintaa vallan, intressien ja organisaatiopoliittisten ristiriitojen näkökulmasta. Hän näkee nopeasti, että johto, suorittajataso ja asiakkaat toivovat hankkeelta eri asioita. Hän näkee ongelmat ja pohtii, kenen hyödyksi hanke koituu.

Merkitysten tuottajan puhe vilisee uuskieltä ja uudissanoja. Merkityksen tuottaja muovaa organisaation toimintaa koskevia perususkomuksia. Hänen mukaansa kannattaa sitouttaa, jalkauttaa, tulosityksiköittää, hajauttaa, keskitää ja hajakeskittää. Puhe ja teksti ovat tämän kehittäjän valttikortit. Hänellä tuntuu olevan kyky suunnata hanketta kulloistenkin muotivirtausten mukaan. Toimintaympäristön kuulostelija pohtii, voiko kehittämistoimintaa ohjata rationaalinen suunnittelu, byrokratian, organisaation oppimisen, vallan tai kehittämisen puheen avulla. Hän tutkii ja kartoittaa organisaation toimintaympäristöstä tulevia tarpeita ja paineita. Hän pohtii, voidaanko kehittämishanketta suunnata sisältä vai suuntautuuko se toimintaympäristöstä käsin.

Erilaisia kehittäjätyyppejä tarvitaan monipuolisuuden lisäämiseksi. Näin erityyppisille ihmisille saattaavat soveltua erilaiset otteet, kuten tulisieluinen kehittäjäyys tai asiallinen dokumentoija. Nämä vaativat erilaisia kvalifikaatioita. Koska erilaiset kehittäjän muotokuvat ja niiden ominaisuudet eivät yleensä yhdisty yhdessä ihmisessä, on tavoiteltavaa luoda tiimejä, joissa on mukana erilaisia kvalifikaatioita.

Kehittämistyön arki saattaa yllättää

Todellisuus yllättää usein – ja moneen suuntaan. Elämä ei ole rationaalinen ja lineaarinen prosessi vaan ennakoimaton ja yllättävä. Kehittämishankkeissa on hyvä olla avoin ja reflektiivinen ennakoimattomalle; idullaan oleville uusille näkökulmille, tavoille ja keinoille. Voidaan myös ottaa tietoisesti riskejä. Näin luodaan tilaa ja mahdollisuuksia ennakoimattoman tapahtumiselle.

Todellisuus yllättää myös kontekstin suhteen. Työtavat, jotka toimivat yhdessä toimintaympäristössä, eivät välttämättä toimi toisessa. Työtapojen, keinojen ja interventoiden valinnalla voidaan tietoisesti ylittää jo tehty ja etsiä jotain aivan uutta. Voidaan myös valita etenemisen tapa, jossa kokeillaan, testataan tai kumuloidaan aiempien raportoitujen hankkeiden tietoa. Tällöin tavoitteena voi olla ohjelmateorian yleinen kehittäminen ja painopiste tutkimuksellisen kehittämistyön ohella.

Kehittämisprojektin suunnitelma

Hyvä hankesuunnitelma sisältää kehittämisprojektin kulun konkreettisesti ja selkeästi, jotta suunnitelman toteutumista voidaan aidosti seurata, jopa mitata. On tärkeää kuvata myös keskeiset tarkistuspisteet. Koska arviointi perustuu aina näyttöön, on hyvässä suunnitelmassa tarpeen kuvata, miten seurantatietoa kootaan; miten kuvataan valituista keskeisimmistä näkökulmista tavoitteiden, prosessin ja tavoiteltavien tulosten tilaa. Tavoitteiden toteutumisen arviointi edellyttää tietoa, jolta pohjalta voidaan arvioida, saavutettiinkö tavoitteet. Hyvässä hankesuunnittelussa pohditaan, mikä riittää tu-

loksiksi, eli mitä pitää olla olemassa, jotta voidaan todeta hankkeen saavuttaneen tavoitteensa.

Tavoitteet voidaan jakaa eri tason tavoitteisiin. Ne voivat olla ideaalitavoitteita, jotka kurkottavat kauas, hiukan lisärutistusta edellyttäviin tavoitteisiin, joihin päästään kohtuullisella lisäpanoksella, ja riittävän hyviin tavoitteisiin. Kukin näistä tavoitekategorioiden vaatii omanlaisensa keinot ja menetelmät, jotka vastaavat kysymykseen, millaisin toimin ne uskotaan saavutettavan. On hyvä miettiä, mitkä ovat onnistumisen mittarit valitun tavoitetason osalta. Liian abstraktit ja yleiset tavoitteet eivät auta interventioiden suunnittelussa, ja ne voivat jäädä retoriseksi, eikä niiden pohjalta voida arvioida toteutumista. Tällöin arvioinnissa joudutaan aina keräämään lisäaineistoja, jotta arviointi ylipäätään mahdollistuu. Tätä lisäaineistojen keruuta voidaan vähentää ajatellulla ja selkeällä suunnitelmalla.

Tavoitteiden saavuttamisen keinojen, työskentelytapojen, työkalujen ja toteuttamisen keinojen osalta on hyvä miettiä, miten aiemmissa samantyyppisissä kehittämissuunnitelmissa lupaaviksi osoittautuneet toimintatavat, menetelmät ja toimenpiteet voisivat olla avuksi.

Yhteiset avainkäsitteet

Hyvässä kehittämishankkeessa, joka aiotaan arvioida, on tärkeää valita kontekstin kannalta tarkoituksenmukaiset käsitteet. On yhteistyölle ja hankkeen etenemiselle hyväksi, jos kehittämishankkeissa käytetyt käsitteet valitaan ja määritellään yhdessä, jotta voidaan päästä yhteiseen näkemykseen ja tulkitaan ainakin käsitteiden pääasiallisesta sisällöstä. Tämä on tärkeää, vaikka käsitteiden alaa avarrettaisiin käytännön työstä nostettavan niin sanotun käytäntöteorian näkökulmasta.

Käytäntöpohjaisten toimivampien käsitteiden etsintä ja keskustelu niiden sovellusarvosta on haaste sosiaalialan työntekijöille. Kun koulutustaso on korkea, on kaikki edellytykset edetä tässä. Joka tapauksessa on tarpeen keskustella kehittämisen yhteisestä tietopohjasta. Yhä enemmän myös haetaan käytäntölähtöisiä käsitteitä, joista voi olla apua. Tämä edellyttää sitä, että kehittämistyötä tekevät työntekijät luottavat omaan tietoonsa ja kokemukseensa. Yhteiset käytäntöpohjaiset käsitteet on myös hyvä määritellä yhdessä. Ne siis otetaan todesta ja niitä muokataan esimerkiksi tutkivan kehittämisen näkökulmasta. Toki vakiintuneet teoreettiset käsitteet ovat käyttökelpoisia ja hyviä vaihtoehtoja. Näitäkin saatetaan joutua taivuttamaan omaan toimintayhteyteen.

Ohjelmateorian selkeys

Kehittämistyö on toimintaympäristöönsä vahvasti liittyvää. Kuitenkin ohjelmateorian kuvaamisesta voidaan hyötyä. Tiivistetysti ohjelmateoria tarkoittaa aiemmista kehittämiskokeiluista saadun tiedon hyödyntämisen poh-

jalta luotujen ennakoitien ja oletusten esille nostamista kehittämishankkeen pohjaksi. Näitä ennakoiteja ja oletuksia ikään kuin testataan hankkeen kuluessa. Lähtökohtana voi olla nyt käynnistettävän hankkeen kannalta keskeisen tutkimus- ja kehittämistiedon tiivistäminen, joka näytti tuottavan odotettuja hyviä asiakkaille.

Ohjelmateorian kirkastaminen ja kuvaaminen edellyttää sitä, että perehdytään aiheeseen liittyvään ydinkirjallisuuteen ja keskeiseen tutkimukseen. Usein se edellyttää myös niin sanotun harmaan kirjallisuuden hakemista. Tämä tarkoittaa sellaisten kehittämishankkeiden raportteja, joita ei tavanomaisella haulla löydy, mutta joista voisi olla hyötyä, mikäli niissä on eritelty lupaavia ja toimivia onnistumisen elementtejä. Uuden kehittämissuunnan alaan liittyvien kokeiluhankkeiden raporttien huolellinen lukeminen ja analyysi voi tuottaa tietoa uudessakin hankkeessa mahdollisesti toimivien elementtien löytämiseksi ja ohjelmateorian rakentamiseksi tältä pohjalta.

Ohjelmateorian kehittäminen prosessina sisältää sen arvioinnin, olisiko aiempien hankkeiden löydöksiä, rakenteita, työmalleja, välineitä, interventioita tai organisoimista tapoja hyödyllistä sisällyttää uuteen hankkeeseen. Näin testataan aiemmissa hankkeissa saatuja löydöksiä, oletuksia ja lupaaviksi koettuja osioita ja kumuloidaan tietoa.

Ohjelmateoria voi sisältää oletuksia teoriasta, käsitteistä, resursoinnista, yhteistyöstä, työkaluista ja tukimuodosta. Se voi myös olla lupaavia ideoita prosessin johtamisesta ja tukemisesta, dokumentaatiosta ja seurannan sisällöstä. Näin raportoiduista hankkeiden kokemuksista oppia ottavan paremman ohjelmateorian varaan rakennettu hanke on jo kehittämistyön elementtien ja tietopohjan kumuloimista ja edelleen kehittelyä.

Dokumentaatio tiedon tuottamisen välineenä

Arvioinnin kannalta kehittämishankkeiden varsinainen haaste on sellainen dokumentaatio, jonka avulla hankkeen etenemistä, interventioita, toimia, katkoksia, pullonkauloja, onnistumista ja onnistumisen edellytyksiä ja tuloksia voidaan näyttöön pohjautuen seurata ja arvioida.

Kehittämishankkeiden raportointi antaa usein hyvin niukasti tietoa hankkeen kulusta, ongelmista ja pullonkauloista ja niiden käsittelystä, mikä on arvioinnin kannalta olennaisesta tietoa. Dokumentointi voi sisältää myös implisiittistä tietoa (tacit knowledge). Dokumentaatio on jälkipolville tärkeää, vaikka se ehkä hankkeen tiimellyksessä välttämättä siltä tunnu. Arvioinnille se on ensiarvoisen tärkeää.

Odotetut tuotokset ja tulokset

Kehittämishankkeilla haetaan yleensä muutosta. Ydinkysymyksiä ovat: Millaisia muutoksia tulisi tapahtua, jotta hanke on saavuttanut tavoitteensa?

Mitä tuloksia odotetaan, ja mitkä tulokset ovat kaikkein tärkeimmät? Mille tasoille ja tahoille tuloksia odotetaan? Minkä pitäisi muuttua?

Tulosodotukset on ensiarvoisen tärkeää suhteuttaa hankkeen resursseihin ja työtapoihin. Osa tuloksista on ennakoimatonta. On tärkeää miettiä mitä haetaan: esimerkiksi parempi palvelu asiakkaille, työprosessin parantuminen, työyhteisön parempi toimivuus, tyytyväisemmät asiakkaat, parantunut palvelu.

Tulokset on tärkeää osoittaa objektiivisesti. Tällöin voidaan yksinkertaisesti kysyä: miten tiedetään, että tulokset on saavutettu, mikä näyttää tulokset todeksi? Tulosodotukset ovat useimmiten ylimitoitettut, – jos niitä odotetaan yhteiskunnan, yhteisön, organisaation, ryhmän, perheen, hoitosysteemin ja yksilön tilanteeseen. Laajat ja monitasoiset tulosodotukset edellyttävät suuren hankkeen, eivätkä ne useinkaan toteudu yhdessä hankkeessa.

On hyvä miettiä yhdessä kehittämistiimissä, mikä on realistisista annetun ajan, käytettävissä olevien resurssien, työkalujen ja usein kuormittuneiden työntekijöiden tilanteessa.

Oma kysymys on, millä kriteereillä voidaan puhua vaativista käsitteistä, kuten tuotokset ja vaikutukset. Vaikuttavuus edellyttää sitä, että panokset aikaansaavat tuotokset ja näin niiden välillä on todennettavissa oleva kausaalisuhde. Tehokkuuden lisääntymisen osoittaminen edellyttää panosten ja tuotosten keskinäisen suhteen todentamista.

Kokeiluajan merkitys

Kehittämishankkeiden toteuttamisajat ovat nykyään varsin lyhyitä. Lisäksi aikakäsitteen sisältö ja perspektiivi voivat olla erilaisia eri toimijoilla. Poliittikka-areenan ja rahoittajien aika-käsitys voi olla erilainen kuin varsinaista kehittämishanketta toteuttavien. Muutos vaatii aina aikaa. Ei ole realistista odottaa kovin mullistavia muutoksia vuoden tai puolentoista vuoden kokeilun pohjalta. Tuloksien saavuttamista näyttäisi edistävän aiempi kehittämistyö, jolloin aloitettava kehittämishanke on osa pidempää kehittämishankkeiden ketjua.

Kehittämisen organisointi ja tukirakenteet

Kehittämistyön projektointi on palvelujen uudistamisen keskeinen konsepti. Kehittäminen tapahtuu usein oman työn osana ilman lisäresursseja. Tällöin korostuvat tukiresurssit. Tuki tarkoittaa lähinnä koulutuspäiviä, selkiyttäviä aineistoja, käsitteitä sekä pienimuotoisia jäsentämisen työkaluja. Hankearvioinnissa tulisikin tarkastella erikseen sitä, mikä rooli tuella oli tulosten saavuttamisessa.

Niukkojen resurssien todellisuudessa kehittämistyö tapahtuu yhä enemmän seudullisissa rakenteissa, joissa tavoite on myös kustannussäästöjen hakeminen. Tämä konsepti haastaa rakenteet, prosessit, osaamisen ja osaa-

misen johtamisen. Myös ylikunnallisen kehittämisen tukirakenteita voivat olla ohjaus- ja tukiryhmät, osaamista kokoavat verkostot ja vertaiskonsultaatio. Voidaan järjestää koulutuspäiviä, tuottaa tukiaineistoja, käsitteitä sekä pienimuotoisia jäsentämisen työkaluja. Arvioinnissa voidaan tarkastella erikseen sitä, miten tuki auttoi hanketta.

Tällä haavaa verkostoituminen näyttää olevan tuen keskeinen rakenne ja sen voimaan uskotaan. Verkostoiminen voi olla tuen saamisen rakenteen integroimista kehittämishankkeisiin, jos verkostoissa olevilla on aikaa panostaa yhteiseen kehittelyyn verkostossa. Tukirakenteiden haaste on myös ammatillisen sisältöosaamisen ja edustuksellisen osaamisen vuoropuhelu.

Arviointitietoa tarvitaan erilaisten kehittämistyön tukirakenteiden, organisointitapojen ja verkostojen yhteydestä tavoitteiden saavuttamiseen ja tuloksiin. Ammatillisen osaamisen yhteistyörakenteita ja muita tukirakenteita olisi tärkeää arvioida. Tällöin ollaan kiinnostuneita tämän intervention yhteydestä saavuttuihin tuloksiin.

Itsearviointi osana ulkoista arviointia

Itsearviointi on kehittämistyötä tekevän työryhmän systemaattista oman tekemisen arviointia. Itsearviointi on myös hyvä väline hankkeen toimijoille ja kohderyhmille määrääjain tarkistaa, ovatko alkuperäiset tavoitteet edelleen relevantit, onko niitä syytä muuttaa tai tarkentaa sekä selkiyttää hankkeen suunnassa pysymistä. Keskeisten teemojen osalta tehty itsearviointidokumentaatio voi olla yksi tärkeä ulkoisen arvioinnin aineisto. Kehittämisevaluatioon voi kuulua itsearviointi, kun haetaan autenttista näkökulmaa arvioitavaan hankkeeseen. Itsearviointi sisällytetään myös yhä useammin osaksi ulkoista arviointia.

Organisaatio voi valita erilaisia evaluaation tapoja. Valinnat koskevat arvioinnin kohdetta: mitä on tarkoitus arvioida ja missä tarkoituksessa. Mihin arviointia käytetään? Mitä raportti vaikuttaa vai vaikuttaako se lainkaan? Muutetaanko jotain sen pohjalta? Millainen arviointi tehdään ja kenen toimesta? Tehdäkö itsearviointi vai tilata ulkopuolinen evaluaatio vai yhdistää nämä kaksi lähestymistä?

Itsearvioinnissa on hyvänä puolena se, että opitaan itse ja voidaan käyttää omaa tietoa kehittämisen pohjana. Itsearviointi voi myös olla taloudellisempaa kuin ulkopuolisen evaluaattorin käyttö. Riskejäkin itse tehtyyn arviointiin sisältyy. Toiminnan sisältä voi olla vaikea nähdä ongelmien syitä ja yhteyksiä. Itsearviointia voidaan käyttää toiminnan legitimaation perustana, jolloin objektiivisuus on vaarassa. Ulkopuolisen arvioijan katse voi olla tarpeen, kun on kysymys ristiriitaisista tilanteista, valtasuhteista ja tunteista. Ulkopuolinen evaluaattori pyrkii objektiivisuuteen muun muassa tasapainoillessaan toiminnan sisältötavoitteiden ja tehokkuuden ja taloudellisuuden toteutumisen ristipaineissa.

Ulkopuolinen arviointi käynnistyy lähtökohdasta, jossa halutaan ulkopuolisen tahon perusteltu evaluaatio kehittämis ehdotuksineen. Arvioija voi joutua tasapainoilemaan eri rooliensa välissä tilaajan ja arvioinnin kohteiden kanssa. Arvioija ei tee päätöksiä toiminnan muuttamisesta tai kehittämisestä. Hän esittää suosituksia. Päätökset tehdään organisaatiossa. Näin arvioija on eräänlainen neutraali ulkopuolinen, joka on pyydetty siksi, että hänellä on osaamista ja tietoa, josta organisaatiolle on hyötyä. Arvioijaa valittaessa tilaajalla on mahdollisuus vaikuttaa siihen, millaista asiantuntemusta saadaan. Arvioijan asiantuntemus on sitä, että hän tasapainoisesti etsii sekä kriittisiä tekijöitä että mahdollisuuksia, jotka voivat olla jo ituna organisaatiossa. Arviointi voi nostaa näitä esille ja tulkita niitä. Ulkopuoliselle arvioijalle voi olla helpompi puhua pulmallisistakin asioista.

Tilaja joutuu miettimään arvioinnin kohteet. Arvioinnin tarpeesta ja kohteista voi myös olla erilaisia näkemyksiä, jolloin arviointi on neuvoteltava siten, että arvioija tietää, mitä häneltä odotetaan. Kirjallinen sopimus on suositeltavin tapa.

Lähteet:

Patton, Michael Quinn (1997). *Utilization-Focused Evaluation*. The New Century text, Edition 3, Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi.

Rajavaara, Marketta (1994). Kaikenlaisia kehittäjiä ja kehittämisajatteluita. Teoksessa Lindqvist Tuija & Marketta Rajavaara (toim.) *Kehittämistyö itseanalyysiin*. Stakes, Raportteja 147, Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus, Täydennyskoulutusjulkaisuja 8, Hakapaino Oy, Helsinki. 45–56.

Lähteet

Ala-Nikkola, Merja & Valokivi, Heli (1997). Yksilökohtainen palveluohjaus käytäntönä. Stakes Raportteja 215. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.

Arnkil, Tom Erik, Erikson, Esa & Arnkil, Robert (2001). Palveluiden dialoginen kehittäminen kunnissa: sektorikeskeisyydestä ja projektien kaaoksesta joustavaan verkostointiin. Stakes Raportteja 253. Helsinki: Stakes.

Barnes, Marian (1997). *Care, Communities and Citizens*. London: Longman.

Couldshed, Veronica & Orme, Joan (1998). *Social Work Practice: An Introduction*. Basingstoke: Palgrave.

Engeström, Yrjö (1996). *Kehittävä työntutkimus. Perusteita, tuloksia ja haasteita*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.

Fetterman, David, Kaftarian, Shakeh & Wandersman, Abraham (1996). *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability*. Thousand Oaks: Sage.

Giddens, Anthony (1991). *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press.

Guba, Egon G. & Lincoln, Yvonna S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, California: Sage.

HE 74/ 2003. Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4 pykälän muuttamisesta. Valtioneuvoston tiedotusyksikön tiedote. Tasavallan presidentin esittely 18.9.2003.

Harris, John (2002). *Caring for Citizenship*. *British Journal of Social Work* 32, sivut 267–281.

Heikkilä, Matti, Kaakinen, Juha & Korpelainen, Niina (2003). Kansallinen sosiaalialan kehittämisprojekti. Selvityshenkilöiden loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Henwood, Melanie, Wistow, Gerald & Robinson, Janice (1996). Halfway There? Policy, Politics and Outcomes in Community Care. *Social Policy & Administration* Vol. 30 No 1, sivut 39–53.

Hyttinen, Leena (2001). Yhteisellä matkalla: Palveluohjauksen toimintamallia hakemassa. Helsinki: Kuntoutussäätiö.

Hyttinen, Leena (2003). Palveluohjauksen vaikuttavuutta määrittämässä. Kirjassa Satka, Mirja, Pohjola, Anneli & Rajavaara, Marketta: Sosiaalityö ja vaikuttaminen. Jyväskylä: Sophi, sivut 83–103.

Häkkinen, Hannele (2000). Palveluohjaus vanhuspalvelujen koordinoinnissa. Meta-analyysi yhdysvaltalaisista, brittiläisistä ja saksalaisista palveluohjausta käsittelevistä tutkimuksista sekä katsaus palveluohjausta käsittelevään suomalaiseen kirjallisuuteen. Pro gradu-tutkielma. Kuopion yliopisto: Terveystalouden ja -taloudenlaitos.

Järvikoski, Aila, Kokko, Riitta-Liisa & Ala-Kauhaluoma, Mika (2000). Kuntoutuvan asiakkaan palveluketju. Kirjassa Nouko-Juvonen, Susanna, Ruotsalainen, Pekka & Kiikkala, Irma (2000). Hyvinvointivaltion palveluketjut. Helsinki: Tammi, sivut 87–103.

Kananoja, Aulikki (2003). Alustus suurten kaupunkien sosiaalijohdon neuvottelupäivillä Porissa 18.–19. 2003. Artikkelissa: Suurissa kaupungeissa uudistetaan sosiaalihuollon tehtävärakennetta. *Sosiaaliturva* No 16, sivut 18–20.

Karhu, Kaisa (2001). Dementoituneen ja hänen läheisensä kotona selviytymisen monipuolinen tukeminen – esimerkkinä kotilomitus projekti. Kirjassa Heimonen, Sirkka-Liisa & Voutilainen, Päivi: Dementoituvan hoitopolku. Helsinki: Tammi, sivut 61–75.

Karjalainen, Pekka (1999). Nuorten työpaja: Osallisuutta omaan elämään: Tapaustutkimus Korson kansalaispajasta. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskuksen raportteja ja selvityksiä 32. Lahti: Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus.

Karjalainen, Pekka (2002). Elämänhallintaa ja työelämäpolkuja. Nuotta-projektin arvioinnin väliraportti. *FinSoc* arviointiraportteja 1. Helsinki: Stakes.

Karjalainen, Vappu & Lahti, Tuukka (2001). Kokeilusta käytännöksi. Miten edistää pitkäaikaistyöttömien aktiivikäytäntöjen yleistymistä. Raportteja 264. Helsinki: Stakes.

Koivisto, Juha (2002). Makropilotin vaikutus sosiaali- ja terveystyön sosio-tekniiseen muutokseen. Teoksessa Ohtonen, Jukka (toim.): Satakunnan Makropilotti: tulosten arviointi. FinOHTAn Raportti 21. Helsinki: Stakes, sivut 98–124.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001.

Lewis, Jane, Bernstock, Penny, Bovell, Virginia & Wookey, Fiona (1996). The Purchaser/Provider Split in Social Care: Is It Working? *Social Policy & Administration* Vol. 30 No 1, sivut 1–19.

Lewis, Jane, Bernstock, Penny, Bovell, Virginia & Wookey, Fiona (1997). Implementing Care Management: Issues in Relation to the New Community Care. *British Journal of Social Work* Vol. 27, sivut 5–24.

Liikanen, Hanna & Virtanen, Krista (2002). Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaiset saumattomia palveluketjuja kehittämässä. Teoksessa Ohtonen, Jukka (toim.): Satakunnan Makropilotti: tulosten arviointi. FinOHTAn Raportti 21. Helsinki: Stakes, sivut 73–98.

Lloyd, Liz (2000). Caring about Carers: Only half of the picture? *Critical Social Policy* Vol. 20 No 1, sivut 136–150.

Määttä, Paula (1999). Perhe asiantuntijana: erityiskasvatuksen ja kuntoutuksen käytännöt. Jyväskylä: Atena.

Niemi, Veikko (1953). Kuntouttamisesta. Kirjassa Järvikoski, Aila & Vilkkumaa, Ilpo (toim.) (1995): Kuntoutus hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Kuntoutussäätiö, sivut 7–13.

Niskanen, Mika (2001). Vammaisen lapsen perhe ja yhteiskunnan palvelut. *Kuntoutus* 4/2001, sivut 29-37.

Patton, Michael Quinn (1997). *Utilization-Focused Evaluation*. The New Century Text. 3. painos. Thousand Oaks, California: Sage.

Pawson, Ray & Tilley, Nick (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage.

Payne, Malcolm (1995). *Social Work and Community Care*. Basingstoke, Hampshire: Macmillan.

Pietiläinen Erja, Ylikoski, Päivi, Juusti, Jyri (1999). Liitokset kohdalleen. Paikalliset laatu järjestelmät -projekti. Helsinki: Kehitysvammaliitto.

Pietiläinen, Erja (2001). Palveluohjauksen mahdollisuuksia. Ajatuksia palveluohjauksen järjestämiseen ja kuntien yhteistyön pohjaksi. Pitkäaikaissairaat ja vammaiset lapset ja heidän perheensä. Osahankkeille kokeilun alussa jaettu taustapaperi.

Pietiläinen, Erja (2003). Lapsi, perhe ja palveluohjaus. Sosiaali- ja terveysministeriö. Selvityksiä 11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten ja nuorten sosiaaliturvan ja -palvelujen selkiyttäminen. Palveluohjaus ja selkeä sosiaaliturva. Lastensuojelun keskusliiton ja Kansaneläkelaitoksen yhteisprojekti 20.3.–19.9. 1998. Moniste.

Päivärinta, Eeva & Haverinen, Riitta (2002). Ikäihmisten hoito- ja palvelusuunnitelma. Opas työntekijöille ja palvelusta vastaaville. Stakes Oppaita 52. Helsinki: Stakes.

Rajavaara, Marketta (2001). Realistisen arviointiotteen mahdollisuudet. Kirjassa Järvikoski, Aika, Härkäpää, Kristiina & Nouko-Juvonen, Susanna (toim.): Monia teitä kuntoutuksen arviointiin. Tutkimuksia 69. Helsinki: Kuntoutusäätiö.

Rantala, Marja-Liisa (2001). Kuntoutusohjaus muistiklinikalla – hoitopolun alku. Kirjassa Heimonen, Sirkka-Liisa & Voutilainen, Päivi: Dementoituvan hoitopolku. Helsinki: Tammi, sivut 48-60.

Raunio, Kyösti (2000). Sosiaalityö murroksessa. Helsinki: Gaudeamus.

Rossi, Peter H., Freeman Howard E., Lipsey Mark W. (1999). Evaluation. A Systematic Approach. 6. painos. Thousand Oaks, California: Sage.

Rostila, Ilmari & Kostianen, Kati (1999). Mikä toimii? Monet-projektin toiminnan väliarviointi 1999. FinSoc Työpapereita 6/99. Helsinki: Stakes.

Seppänen-Järvelä, Riitta (1999). Luottamus prosessiin. Kehittämistyön luonne sosiaali- ja terveysalalla. Stakes Raportteja 212. Helsinki: Stakes.

Sipilä, Jorma (1989). Case Management – laadun parantamista sosiaalihuollossa. Sosiaaliturva 23, sivut 1147–1149.

Sosiaalialan ammatinharjoittamistyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistioita 2000:32.

Sosiaalialan kehittämissuunnitelma toimeenpanosuunnitelma (2003). Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 20. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveystietämys 2002. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (1999). Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000–2003. Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 16. Saatavilla [www-muodossa: URL:http://www.vn.fi/stm/suomi/pao/julkaisut/tato/](http://www.vn.fi/stm/suomi/pao/julkaisut/tato/)

Sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimatarpeen ennakointitoimikunnan mietintö (2001). Sosiaali- ja terveysministeriö Komiteamietintö 7. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Spangar, Timo, Arnkil, Robert, Lyytinen, Sanna-Mari, Karjalainen, Vappu, Lahti, Tuukka & Aho, Simo (2003). Yhteinen palvelu kehittyy – kehittykö yhteinen johtaminen? Työhallinnon, kuntien ja Kelan yhteispalvelukokeilun arvioinnin väliraportti 30.06.2003. Työhallinnonjulkaisu No 331. Helsinki: Työministeriö.

Suikkanen, Asko & Lindh, Jari (2001). Kuntoutuksen vaikuttavuuden arvioinnista kohti kehittävää arviointia. Kirjassa Järviskoski, Aila, Härkäpää, Kristiina & Nouko-Juvonen, Susanna (toim.): Monia teitä kuntoutuksen arviointiin. Kuntoutussäätiö tutkimuksia 69. Helsinki: Kuntoutussäätiö, sivut 11–27.

Suominen, Sauli (toim.) (2002). Henkilökohtainen palveluohjaus: Case management mielenterveystyössä. Helsinki: Omaiset mielenterveystyön tukena Uudenmaan yhdistys ry.

Valokivi, Heli (2001). Palveluohjaus ja rikoksiin syyllistyneiden yksilölliset polut. Kisälli-projekti loppuraportti. Silta-valmennus-raportteja.

Weiss, Carol (1988). Evaluation for decisions: Is Anybody There? Does Anybody Care? Evaluation Practice vol. 9, No. 1, sivut 5-21.

Weiss, Carol (1998). The Interface between Evaluation and Public Policy. Evaluation Vol. 5 No 4, sivut 468–486.

Yliruka, Laura (2000). Sosiaalityön itsearviointi ja hiljainen tieto. FinSoc työpapereita 2. Helsinki: Stakes.

Liite 1. Palveluohjauskokeluun osallistuneiden hankkeiden erittely

HANKE	PALVELUOHJAAJAINA TOIMINEET + KOHDERYHMÄ	AIEMPI KEHITTÄMISTYÖ	PALVELUOHJAUKSELISEN KEHITTÄMISEN PAINOPISTE	ERITYISPIIRTEET	TULOKSET	PULMAKOHDAT
Honkalammen kuntayhtymä	Pääosin neljä kuntoutusohjaajaa ja kaksi sosiaalityöntekijää, Mukana sekä laajaa tukea tarvitsevia perheitä että vähemmän tukea tarvitsevia perheitä ja siirtymävaiheessa olevia.	Kehitetty pitkäjänteisesti vuosien ajan työntöteena, osahankkeessa ollut jo aiempaa koulutusta palveluohjauksesta	Asiakaslähtöisyys, työn kehittäminen, erityisesti verkostoyön kehittäminen, päällekkäisyyksien poistaminen verkostotyössä, tiedottamisen kehittäminen.	Perhelähtöinen työote. Tavoitteena tutkia, toimintaanko hankkeessa jo valmiiksi palveluohjauksellisesti. Painotus: Asiakasparheen tukeminen ja palveluihin ohjaus ja verkostoyhteistyö muihin viranomaisiin.	Yhteydenpito perheisiin ja verkoston viranomaisiin tiivistävi selvästi. Sisällöllisesti työ laajeni muihin kuin lakisäätöisiin etuihin. Verkostoyön kehittäminen ei edennyt suunnitellusti. Koetaan, ettei oma työtapaa kovin paljon muuttunut suhteessa aiempaan – työ on jo aiemminkin ollut palveluohjauksellista.	Jonkin asteinen pulma ajanriittävyys, jos toimintana laajenee. Joiltain osin paikallistasolla muutosvastarintaa, jota ei ehditty käsitellä. Työpari työskentely kuntatason toimijoiden kanssa koettiin hyödylliseksi ja katsottiin välttämättömäksi erityisesti moniongelmaisten perheiden kanssa työskenettäessä.
Härmänmaan seutukunta	Osa-aikaisesti toimiva projektityöntekijä (opiskelija), jolla eräänlainen väliintulijan rooli.	Ei aiempia projekteja aiheen tiimoilta. Kehittämiskulttuuri jonkin verran eriytynyt eri kunnissa.	Perhelähtöinen työote, seutukunnallisen mallin löytäminen, seutukunnallisen vuoropuhelun käynnistäminen, jonka uskottiin luovan edellytyksiä mm. seutukunnallisten palveluelémenttien kehittämiseksi tulevaisuudessa.	Perhelähtöinen asiakasta valtaistava ja voimavarastava työote: asiakkaan puolesta ohjauksen rooli esillä voimakkaasti mm. suunnittelmapalaverissa. Palveluohjaajalla palvelurakenteita kehittävä toimintaorientaatio.	Projektityöntekijän työpanos sinällään koettiin arvokkaaksi. Seutukunnallisen palveluohjauksen muuntui kuitenkin kokonaan aikana seutukunnalliseksi työotteeksi, mikä käynnisti vuoropuhelun.	Hankkeen haasteellisuus neljän kunnan hankkeena. Eriytyneet visiot palveluohjauksen kehittämisen strategioista.

HANKE	PALVELUOHJAAJAINA TOIMINEET + KOHDERYHMÄ	AIEMPI KEHITTÄMISTYÖ	PALVELUOHJAUKSELLISEN KEHITTÄMISEN PAINOPISTE	ERITYISPIIRTEET	TULOKSET	PULMAKOHDAT
Ikaalinen	Paikallisesti päätös palveluohjaajan toimen perustamisesta. Koko toimintamallia kokeiltiin muutaman asiakkaan kanssa - osittaisesti 11 asiakkaan kanssa perheineen. Palveluohjaajalla selkeä väliintulijan rooli hankkeessa. Yksi kuntoutusohjaaja.	Kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmän hanke palvelujärjestelmän ongelmien ratkominen 2000-2001, johon hankerahoitus.	Verkostoyhteistyön kehittäminen. Oma erillinen toimintansa kunnan peruspalveluissa. Tarjotaan perheille, joilla samanaikaisesti asiointia usean eri viranomaisen kanssa.	Verkostotyö, palveluohjaaja lähinnä asioiden koordinoija, esittelijä. Palveluohjaaja auttoi myös hakuprosesseissa. Työn sisältöä informoitiin niukasti.	Kokeilu auttoi testaamaan omaa mallia. Saatu lisärahaa edelleen kehittämiseen.	Muutosvastarintaa esillä paikallisesti. Työntekijävaihdokset hidastivat kehittämistä. Palveluohjaajan yksinäisyyden kokemus kehittämises-
Mäntsälä	Yksi kuntoutusohjaaja.	Ei aiempaa kehittämistä. Kuntoutusohjaajan tehtävä verrattain uusi paikkakunnalla, työnkuva ei vielä vakiintunut.	Melko niukasti kuvattu hanke. Kehittämistyön kohteena ammatillisiin opintoihin tai työelämään siirtyvien nuorten asiat – syrjäytymisen ehkäisy.	Yhteydenotossa korostui pisteittäisyys ja sykliisyys ja jalkautuvuus. Keskityttiin ensi sijassa siirtymävaiheen asioihin. Työn kohteena nuori – ei perhe. Yhteistyö Kelaan ja kouluun tiivistä. Omaista, jalkautuva toiminta.	Asiakkaan oikeuksien toteutuminen lisääntyi. Työntekijä toimi asiakasta tukevasti työn kohteena olevissa asioissa.	Työntekijävaihdoksia paikallisesti paljon. Yksinäisyys kehittämises-
Lohja	2 sosiaalisyöntekijää ja yksi avo-ohjalonohjaaja	EKA-projekti. KAUAS-projekti	Melko niukasti kuvattu prosessi. Perhekeskeinen työote, moniammatillisen työn kehittäminen, kokonaisvaltainen palveluohjaustyömenetelmä, sellaisten rakenteellisten muutosten aikaan saaminen, jotka tukevat palveluohjausta työotteena.	Sosiaalityön ja avo-ohjalonohjaajan työparityö ja työnjakojen tarkistus. Avo-ohjalonohjaajan toimenkuva laajennettu – integroitu vapaa-ajantoininnan ohjausta, seksuaalivalistusta jne. Avo-ohjalonohjaaja mukana myös vanhempien vertaisryhmissä.	Paikalliset verkostot paremmin käyttöön. Yhteistyö Kelan, koulun ja kehitysvammahuollon palveluntuottajin kanssa tiivistynyt. Yhteinen tietopohja lisääntynyt. Kytetty kehittämään palveluita enemmän asiakkaiden tarpeita vastaavaksi.	Työn organisatorista rakennetta ja tietojärjestelmiä ei kytetty kehittämään tavoitteiden mukaisesti.
Kirkkonummi	Yksi sosiaalisyöntekijä	EKA-projekti	Perhekeskeinen työote. Kokeilu rajattu Aspergerlapsiin.	Palveluohjaaja mukana vertaisryhmä-toiminnassa	Perheiden kokemus kuulluksi tulemisesta. Kiinnitettiin erityistä huomiota perheiden arjessa jaksamiseen. Vertaistuen merkityksellisyys perheille.	Palveluohjaajan yksinäisyys kehittämises-

HANKE	PALVELUOHJAAJAINA TOIMINEET + KOHDERYHMÄ	AIEMPI KEHITTÄMISTYÖ	PALVELUOHJAUKSELISEN KEHITTÄMISEN PAINOPISTE	ERITYISPIIRTEET	TULOKSET	PULMAKOHDAT
Tampere	Kaupungin kuntoutusohjaajat ja kuntoutusneuvolan työntekijät. Mukana sekä paljon tukea tarvitsevia että vähemmän tukea tarvitsevia perheitä ja siirtymävaiheessa olevia perheitä	Palveluohjausta kehitetty muilla sektoreilla	Palvelukehittäjä-näkökulma	Osahankkeissa kaksi erilaista palveluohjausjäsenmistä. Palveluohjausprosessissa korostuu syklisyys sekä palvelutarpeiden kartoituksessa että sopivien tukimuotojen etsimisessä ja koordinoimisessa	Työtoon lisäarvo kokonaisvaltaisuuudessa, ja selkeässä vaiheistuksessa.	Keskustelua peruspalveluiden ja erityisneuvolan työntekijöistä ei kyety toteuttamaan suunnitellusti. Koettu ammatillisesti vaativana. Jonkinasteisia puutteita tarkoituksenmukaisista tukimuodoista.
Turku	Erytislastentantahanopettaja ja kaksi erityisopettajaa. Siirtymävaiheessa olevat lapset.	Kaksi palveluohjausta pohtinutta työryhmää – esillä Lasten talo-malli	Rakenteellisella tasolla käyty vuoropuhelua pitkään - palveluohjauskokellun integrointi koulumaailmaan	Palveluohjaus toteutui yksittäiskäytteinä kotona, joilla tarkistettiin tukimuotojen riittävyys – ei palvelujen tarkistuksen tarvetta.	Kohderyhmän valinnassa ei onnistuttu - perheillä ei palveluohjauksen tarvetta, siksi palveluohjausprosessia ei toteutettu	Kohderyhmän valinta epäonnistunut. Kokeilu toteutui irrallaan aiemmasta innovatiivisesta kehittämistyöstä.
Rovaseutu	Sosiaalityöntekijä ja kotihoidonohjaaja. Kohderyhmä: moniongelmaiset perheet.	Ei aiempia palveluohjausprojekteja. Muita perheitä tukevia projekteja mm. Jatu-projekti (Vanhempien jaksamisen tukeminen.)	Perhelähtöinen, moneen suuntaan verkostoituvaa työtä erityisesti ajatuksellisella tasolla, jossa korostettiin arjen keskeisyyttä Seutukunnallinen hanke.	Toimittiin kahdessa eri kunnassa, kahden eri ammattikunnan ja eri työalojen kesken. Toimintaympäristö vaikea: työolot - erityisesti koettu työn paljous, paikallinen vastustus uudelle, selkeitä puutteita useissa palveluissa erityislasten osalta.	Toiminnasta muodostui perhelähtöisempää ja paneutuvampaa. Uskalletaan puhua perheiden tarpeista ja käyttää aikaa perheiden kohtaamiseen Moniammatillinen yhteistyö tiivistyi.	Ei aiempaa yhteistyöpohjaa seutukunnallisesti – projektityöhön lähdettiin nopeasti. Työajan käyttö. Selkeästi koetut puutteet palveluissa. Sosiaalityöntekijän päättäjärooli. Moniammatillisen yhteistyön traditioiden ohaus. Verkostotyön kehittäminen jäi kesken.

HANKE	PALVELUOHJAAJAINA TOIMINEET + KOHDERYHMÄ	AIEMPI KEHITTÄMISTYÖ	PALVELUOHJAUKSELLESEN KEHITTÄMISEN PAINOPITTE	ERITYISPIIRTEET	TULOKSET	PULMAKOHDAT
Liekka	Kuntoutusohjaaja, varhaiskasvatuksen ohjaaja, Kelan vakuutussihteeri, erityisopettaja, kouluterveydenhoitaja, perhetyöntekijä. Perheet itse valitsivat palveluohjaajan	Varhaiskuntoutuksen kehittämissprojekti, kartoitus vammaisten lasten perheiden tuen tarpeista ja palveluista.	Hanke kuvattu suppeasti. Moniammatillinen yhteistyö. Tuttavuus- ja yhteistyösuhte lähtökohdista palveluohjaukselle siten että asiakas valitsi palveluohjaajan Kokeilun aikana runsaasti koulutusta aiheen tiimoilta.	Palveluohjaukseen liittynyt monenlaisissa pulmissa avustamista, joka dokumentoituu heikosti osaksi muuta työtä.	Hyvä viranomaistyö kehittynyt asiakaslähtöiseksi yhteistyöksi. Yhteistyötahojen työ tutuksi.	Työajam käyttö. Opettajan ja terveydenhoitajan työnkuvaan soveltuu ajankäyttöliisesti huonosti.
Vantaa	3 sosiaalityöntekijää, kaksi kotihoivon ohjaajaa, erityislastentarhan opettaja, terveydenhoitaja. Tutkitaan, mitkä ryhmät tarvitsevat palveluohjausta eniten.	Palveluohjausta selvittänyt ja koulutusta järjestänyt työryhmä edeltänyt kokeilua	Hanke dokumentoitu suppeasti. Asiakaslähtöisyys ja koko perheen tilanteen huomioiminen ohjanneet työskentelyä. Työ sisälsi paljon samoja työtehtäviä kuin mukana olleiden työntekijöiden normaalityö.	Tutkitaan, miten palveluohjaus on otettavissa palvelujärjestelmän työtavaksi.	Työstä muodostui paneutuvampaa ja asiakaslähtöisempää. Laajensi tietoa sosiaaliturvasta. Asiakasperheeseen käytiin enemmän aikaa, auttoi tutustumaan muiden ammattiryhmien työhön. Lisää työn mielekkyyttä. Perheet tarvitsevat enemmän apua kodinhoitoon.	Nykyisellään mahdollisuus toteuttaa 1-2 asiakasperheen kanssa/ työntekijä.
Pietarsaari	Erityislastentarhanopettaja, opettaja	1999 alkanut palveluohjausprojekti	Kuntoutuskansion käyttöönotto	Kokeilu rajautui kuntoutuskansion käyttöönottoon.	Kuntoutuskansio käyttö selkiyttää verkoston toimintaa. Tekee näkyväksi osiongelmakohdat. Edistää palveluiden saumattomuutta.	Alkuvaikeuksia hankkeen liikkeelle lähdessä.