

*Eija Kaskiharju, Marjaana Seppänen*

## *Vaihtoehtona palveluseteli*

---

# **Lahden seudun viiden kunnan palvelusetelikokeilu**



## TIIVISTELMÄ

Vaihtoehtona palveluseteli – Lahden seudun viiden kunnan palvelusetelikokeilu. Toim. Eija Kaskiharju ja Marjaana Seppänen. Helsinki, 2004. 68 s. (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä ISSN 1236-2115; 2004:8)  
ISBN 952-00-1508-4

Raportin tavoitteena on kuvata kokemuksia Lahden kaupunkiseudun viiden kunnan (Asikkala, Hollola, Lahti, Nastola ja Orimattila) palvelusetelikokeilusta. Asiakkaan oli mahdollista tasasuuruisen setelin avulla hankkia palvelua järjestelmään hyväksytyiltä palveluntuottajilta kuntarajojen yli. Kokeilun kohderyhmiksi määriteltiin ikääntyvät omaishoitajat ja –hoitettavat, tilapäisesti tai äkillisesti apua tarvitsevat ja kotona asuvat dementoituvat.

Kokeilun aikana palvelusetelit kohdentuivat pääasiassa tilanteisiin, jossa tarvittiin tilapäistä apua esim. sairastumisen, tapaturman, sairaalasta kotiutumisen tai omaishoitajan sairastumisen takia. Lähes yhtä usein seteleitä myönnettiin omaishoidon tilanteisiin lisäavuksi. Dementoituvien osuus palveluseteliasiakkaista oli vähäisempi. Palvelusetelillä pyrittiin vastaamaan sellaisiin tilanteisiin, joihin kunnan oma palvelutuotanto ei taipunut. Varsinkin viikonloppuisin, juhlapyhinä ja loma-aikoina asiakkaat saivat joustavammin ja nopeammin apua palvelusetelillä. Pääasiassa seteli toimi lisäresurssina ja täydentämässä kotihoidon asiakkaiden kunnallisia palveluita. Palvelusetelit myönnettiin useimmiten hoivapalveluihin ja päivätoimintaan sekä siivoukseen ja kotiutuksen järjestämiseen. Käyttötarkoitukset kuitenkin vaihtelivat kunnittain.

Palvelusetelin merkitys asiakkaille konkretisoitui palvelun järjestymisen joustavuudessa ja nopeudessa. Asiakaspalautteen mukaan palvelusetelin käyttäminen ostovälineenä ei tuottanut vaikeuksia, vaan palvelusetelin käyttö koettiin helpoksi ja vaivattomaksi. Asiakkaat olivat tyytyväisiä saamaansa palveluun ja palveluntuottajiin. Palveluseteli osoittautui toimivaksi ratkaisuksi sellaisten vanhojen ihmisten kohdalla, jotka pystyvät vertailemaan vaihtoehtoja. Moni palvelusetelin käyttäjä korosti itsenäisen päättämisen mahdollisuutta. Kokeilu osoitti, että mm. onnistuneen setelien kohdentamisen myötä myös vanhuksilla on valmiuksia aktiiviseen asiakkuuteen sekä riittävästi osaamista palveluiden ostamiseen.

Kuntien työntekijöiden työmäärää järjestelmä lisäsi, mutta toisaalta se myös helpotti kotipalveluhenkilöstön työpaineita. Setelin avulla voitiin tasata ruuhkahuippuja ja reagoida nopeasti ennakoimattomiin palvelutarpeisiin. Työntekijät toivovat palvelusetelin muuttuvan pysyväksi palvelumuodoksi. Yhteistyö kuntarajojen yli ja työntekijöiden kesken lisääntyi kokeilun suunnittelun ja toteuttamisen aikana. Myös kuntien yhteistyö yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntuottajien kanssa tiivistyi.

Kokeilu ei palveluntuottajien näkökulmasta lisännyt mittavasti asiakkaita ja vain osa ehti saada seurantajakson aikana palveluseteliasiakkaita setelimäärän rajallisuuden sekä kohderyhmien rajauksen vuoksi. Palveluntuottajille hankalaa oli erityisesti kiinteähintaisen setelin sovittaminen tuntihintoihin ja palvelukertojen määrään sekä laskuttaminen moneen paikkaan. Palveluntuottajat suhtautuvat siitä huolimatta myönteisesti palvelusetelin käytön laajenemiseen.

**Asiasanat:** kokeilut, kunnat, palvelusetelit, sosiaalipalvelut, vanhukset, vanhustenhuolto

## SAMMANDRAG

Servicesedel som ett alternativ – ett försök med servicesedel i fem kommuner inom Lahtis-regionen. Red. Eija Kaskiharju och Marjaana Seppänen. Helsingfors, 2004. 68 s. (Social- och hälsovårdsministeriets rapporter, ISSN 1236-2115; 2004:8)  
ISBN 952-00-1508-4

Syftet med rapporten är att beskriva erfarenheter av ett försök med servicesedlar som utfördes av fem kommuner (Asikkala, Hollola, Lahtis, Nastola och Orimattila) i Lahtis-regionen. Klienter hade möjlighet att använda servicesedlar med fastställt värde för att anskaffa tjänster från serviceproducenter som omfattades av servicesedelsystemet över kommungränserna. Som försökets målgrupper definierades åldrande vårdare och vårdbehövande inom närståendevården, sådana som behöver tillfällig eller oförutsedd hjälp och demenspatienter som bor hemma.

I försöket utnyttjades servicesedlar mest i situationer där någon behövde tillfällig hjälp på grund av till exempel insjuknande, olycka, hemkomst från sjukhus eller insjuknande av närståendevårdare. I nästan lika många fall beviljades servicesedlar i situationer där kompletterande hjälp behövdes i närståendevård. Demenspatienter använde servicesedlar i mindre omfattning. Syftet med servicesedlarna var att bemöta sådana situationer där kommunens egen serviceproduktion inte räckte till. Speciellt på veckoslut, över helger och på semestertid fick klienter hjälp snabbare och mer flexibelt med servicesedlar. Servicesedlar användes huvudsakligen som en kompletterande resurs och som ett tillägg till den kommunala hemservicen. Servicesedlar beviljades oftast till vårdservice och dagverksamhet och till anordning av städning och hemkomst från en institution. Användningsändamålet varierade dock bland kommunerna.

Servicesedlarnas nytta för klienterna konkretiserades i och med att tjänsterna kunde ordnas snabbare och mer flexibelt. Enligt feedbacken upplevde klienterna att det inte var svårt att använda servicesedlar som betalningsmedel utan att det var lätt och enkelt att använda servicesedlar. Klienterna var nöjda med servicen och serviceproducenterna. Servicesedlarna verkade vara en bra lösning för sådana äldre personer som kan jämföra olika alternativ. Flera användare av servicesedlar betonade möjligheten till självständigt beslutsfattande. Försöket visade bl.a. att en lyckad allokering av servicesedlar ger äldre personer möjlighet att vara aktiva som klienter och att de har tillräckligt med kunskap att köpa tjänster.

Systemet ökade arbetsbördan för de kommunalt anställda men å andra sidan underlättade det arbetsbördan hos personalen inom hemservicen. Med hjälp av servicesedlarna kunde man utjämna de mest belastade tiderna och reagera snabbare på oväntade servicebehov. De anställda hoppas att servicesedeln skall bli en fast serviceform. Samarbetet över kommungränserna och mellan de anställda ökade under planeringen och förverkligandet av försöket. Också samarbetet mellan kommunerna och serviceproducenterna inom den tredje sektorn intensifierades.

För serviceproducenterna medförde försöket inte någon betydlig ökning i antalet klienter och endast en del av producenterna hann få klienter under försöksperioden på grund av det begränsade antalet servicesedlar och avgränsningen av målgrupperna. Serviceproducenterna upplevde det svårt att anpassa servicesedlarna som har ett fast värde med timpriser och antal

gångar som man gav service. Också fakturering till flera ställen upplevdes som krångligt. Serviceproducenterna förhöll sig dock positivt till en bredare användning av servicesedlar.

**Nyckelord:** försök, kommuner, servicesedlar, socialtjänster, äldreomsorg, äldre personer

## SUMMARY

Service voucher as an alternative – a service voucher experiment in five municipalities in the Lahti region. Eds. Eija Kaskiharju and Marjaana Seppänen. Helsinki, 2004. 68pp. (Reports of the Ministry of Social Affairs and Health, ISSN 1236-2115; 2004:8)  
ISBN 952-00-1508-4

The report aims at describing the experiences of a service voucher experiment conducted in five municipalities (Asikkala, Hollola, Lahti, Nastola and Orimattila) in the Lahti region. Clients had the opportunity to acquire services from service providers included in the programme across municipal borders with fixed-price service vouchers. The target group included ageing carers and clients in informal care, those in need of temporary or unexpected help and dementia patients living at home.

During the experiment service vouchers were mainly used in situations where temporary help was needed because of, for instance, sickness, accident, discharge from hospital or in the case of sickness of an informal carer. Almost as often service vouchers were granted as extra help in informal care situations. The use of service vouchers among dementia patients was less common. The aim with service vouchers was to respond to situations which the municipal service provision could not manage. Especially on week-ends, on holidays and during holiday seasons clients using the service voucher received service faster and more flexibly. The service voucher was mainly used as an extra resource and its purpose was to supplement municipal home care services. Service vouchers were usually granted for care services and day activities as well as for arranging cleaning and return home from an institution. The use of voucher varied, however, between the municipalities.

The advantage of using service vouchers was concretised for the client through the flexible and rapid access to service. According to client feedback, using service voucher as a means of payment did not cause any difficulties and using service vouchers was considered easy. Clients were content with the services and the service producers. The service voucher proved to be a appropriate solution for such ageing persons who are capable of comparing different alternatives. Several users of service vouchers emphasised the possibility to decide for themselves. The experiment showed that, for instance, a successful allocation of service vouchers enables also ageing persons to be active clients and that they have the necessary skills to purchase services.

The system increased the work load of municipal employees but, on the other hand, it eased the work pressure of home service personnel. The voucher made it possible to ease out peak times and to react quickly to unexpected service needs. The employees hoped that the service voucher would become a permanent form of service. Cooperation across municipal borders and between the employees increased during the planning and implementation stage of the experiment. Additionally, cooperation between the municipalities and service providers in the third sector was intensified.

From the point of view of the service providers, the experiment did not significantly increase the number of clients and during the experiment only some providers managed to get service voucher clients due to the limited amount of vouchers available and the limited the target group. Service providers found it difficult to adjust the fixed-price service voucher to prices per hour and the number of service occasions. Billing several places was also considered problematic. Service providers were, nevertheless, positively disposed to expanding the use of service vouchers.

**Key words:** elderly care, experiments, municipalities, service vouchers, social services, older persons

## SISÄLLYS

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>JOHDANTO</b> .....  | <b>11</b> |
| 1.1      | Palvelusetelikokeilun taustaa .....  | 11        |
| 1.2      | Väestö ikääntyy ja keskittyy.....  | 11        |
| 1.3      | Palvelurakenteet muuttuvat .....   | 13        |
| 1.4      | Ikääntyvät palvelujen käyttäjänä .....                                     | 15        |
| <b>2</b> | <b>PALVELUSETELI</b> .....   | <b>17</b> |
| 2.1      | Mikä on palveluseteli?.....  | 17        |
| 2.2      | Palveluseteli omaishoidossa .....  | 18        |
| 2.3      | Selvityshenkilöiden raportista lainsäädäntöön .....                        | 19        |
| <b>3</b> | <b>LAHDEN KAUPUNKISEUDUN PALVELUSETELIKOKEILUN<br/>TOTEUTTAMINEN</b> ..... | <b>21</b> |
| 3.1      | Alkuvaiheen suunnittelu ja kokeilun organisointi.....                      | 21        |
| 3.2      | Palvelusetelikokeilun tavoitteet ja keskeiset linjaukset.....              | 22        |
| 3.3      | Prosessin eteneminen .....   | 24        |
| 3.4      | Tiedottaminen ja koulutus .....  | 25        |
| 3.5      | Viranomaisten lausunnot palvelusetelikokeilusta .....                      | 26        |
| 3.6      | Palveluntuottajien valinta .....   | 27        |
| 3.7      | Tutkimus kehittämistyön tukena .....                                       | 29        |
| <b>4</b> | <b>KOKEMUKSET PALVELUSETELIKOKEILUSTA</b> .....                            | <b>30</b> |
| 4.1      | Lahden kaupunkiseudun palvelusetelimalli .....                             | 30        |
| 4.2      | Palvelusetelin myöntäminen ja käyttäjät.....                               | 31        |
| 4.3      | Palvelusetelien käyttötarkoitus .....                                      | 35        |
| 4.4      | Käyttäjien kokemuksia palvelusetelistä .....                               | 38        |
| 4.5      | Palveluntuottajien kokemuksia palvelusetelistä .....                       | 43        |
| 4.6      | Kuntien kokemuksia palvelusetelistä .....                                  | 47        |
| <b>5</b> | <b>JOHTOPÄÄTÖKSIÄ</b> .....  | <b>52</b> |
|          | <b>LÄHTEET</b> .....   | <b>57</b> |

## LIITTEET

|         |   |    |
|---------|---|----|
| Liite 1 | Lahden kaupunkiseudun palvelusetelikokeilun ohjausryhmä.....            | 59 |
| Liite 2 | Lahden kaupunkiseudun palvelusetelikokeilun palvelusetelityöryhmä ..... | 60 |
| Liite 3 | Hakemus palveluseteliyrittäjäksi.....                                   | 65 |
| Liite 4 | Ohjeet kunnille .....   | 66 |





# 1 JOHDANTO

## 1.1 Palvelusetelikokeilun taustaa

Ajatus Lahden kaupunkiseudun (Asikkala, Hollola, Lahti, Nastola ja Orimattila) palvelusetelikokeilusta syntyi vuonna 2000. Kuntien palvelutuotantoon keskittyvän Lahden kaupunkiseudun kaupunkiohjelman tavoitteeksi oli asetettu seudullisen yhteistoiminnan mallien kehittäminen. Ohjelmaan liittyen Helsingin yliopiston Tutkimus- ja koulutuskeskus Palmenia teki selvityksen kaupunkiseudullisista palvelutavoitteista, palvelujen mitoittamisesta ja seudullisen yhteistyön kehittämisestä. Vanhustyö oli yksi selvityksen kohteista. Selvityksen tuloksena syntyi ajatus palvelusetelin kokeilemisesta kaupunkiseudulla.

Taustalla oli vanhusten määrän lisääntymisen ja palvelurakenteen murroksen myötä kasvanut tarve löytää uudenlaisia tapoja järjestää palveluita alueen vanhusväestölle. Vanhusten kotona asumisen tukeminen nähtiin kokeilun keskeiseksi tavoitteeksi. Tätä tavoitetta lähdettiin toteuttamaan kehittämällä viiden kunnan yhteinen palvelusetelijärjestelmä. Samanaikaisesti Lahden kaupunkiseudulla aloitettiin palvelunvälityskeskuskokeilu, joka tuki palvelusetelikokeilun toteuttamista.

Palvelusetelikokeilun suunnittelu käynnistyi elokuussa 2001. Kokeilun valmisteli kesti vuoden 2002 loppuun saakka. Vuosi 2003 oli varsinainen kokeiluvuosi. Tässä raportissa kerrotaan kokeilun toteuttamisesta sekä eri osapuolten (kunnat, asiakkaat, palveluntuottajat) kokemuksista palvelusetelin käytöstä. Lisäksi arvioidaan kokeilun tavoitteiden toteutumista.

Palvelusetelin kokeiluvaiheessa palveluseteliin liittyvä lainsäädäntötyö oli vielä käynnissä, ja lakimuutokset palvelusetelistä hyväksyttiin samaan aikaan kun kokeilu päättyi. Tässä raportissa kerrotaan käytännöistä, joita Lahden kaupunkiseudun kokeilun aikana kehitettiin. Toivottavasti tässä raportoitavan kokeilun tuloksia voidaan soveltuvin osin hyödyntää niissä kunnissa, jotka ovat palvelusetelin käyttöön liittyvän lainsäädännön myötä ottamassa palvelusetelin käyttöönsä.

## 1.2 Väestö ikääntyy ja keskittyy

Ei ole sattumaa, että Lahden kaupunkiseudulla kokeiltiin palveluseteliä, ja että kohteeksi valittiin juuri vanhusten palvelut. Väestön ikääntyminen sekä käynnissä oleva palvelurakenteen murros toimivat motivaationa ja perusteina kohteen valinnalle.

Tilastokeskuksen (Taulukko 1) arvioiden mukaan Suomen yli 65-vuotias väestö kasvaa määrällisesti yli 600 000 hengellä seuraavan 30 vuoden aikana.

**Taulukko 1. Yli 65-vuotias väestö Suomessa vuosina 2001-2030**

|      | 65-69   | 70-74   | 75-79   | 80-84   | 85-89   | 90-94  | Yli 95 | Yhteensä |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|----------|
| 2001 | 225 124 | 212 227 | 166 217 | 103 436 | 55 411  | 19 179 | 3458   | 785 106  |
| 2010 | 283 410 | 221 655 | 174 409 | 134 360 | 72 901  | 23 510 | 4824   | 915 969  |
| 2020 | 365 728 | 356 469 | 229 655 | 150 436 | 83 625  | 34 720 | 6638   | 1227 271 |
| 2030 | 341 894 | 323 298 | 299 514 | 255 400 | 119 735 | 41 345 | 7942   | 1389 128 |

(Lähde: Tilastokeskus)

Vajaan kolmenkymmenen vuoden kuluttua arviolta 5,3 miljoonasta Suomessa asuvasta ihmisestä noin 1,4 miljoonaa on täyttänyt 65 vuotta. Suurten ikäluokkien ikääntyminen aiheuttaa vanhusten määrän kasvun seuraavan kolmenkymmenen vuoden aikana kaikkialla Suomessa. Viimeisetkin suuret ikäluokat ovat tulleet 65 vuoden ikään vuoteen 2020 mennessä. Yli 85-vuotiaiden määrä saavuttaa huippunsa vuoden 2030 jälkeen, jonka jälkeen suunta alkaa muuttua. Ikääntymiskehitys kuitenkin vaihtelee alueittain, ja käynnissä oleva väestön keskittymisen alueellisiin keskuksiin vaikuttaa tulevaisuudessa myös vanhusväestön alueelliseen sijoittumiseen ja sitä kautta palvelutarpeeseen.

Väestö vähenee kaikkialla Suomessa, mutta Päijät-Hämeen alueella väestön ikääntyminen kuitenkin tapahtuu jonkin verran keskimääräistä nopeammin, sillä päijäthämäläiset ovat tällä hetkellä hieman vanhempia kuin suomalaiset keskimäärin. Päijät-Hämeen sisällä ikärakenne eroaa kuntien välillä. Ns. reuna-alueen kunnissa väestö on iäkkäämpää kuin Lahdessa ja sen kehyskunnissa. (Karisto et. al. 14 - 16, 118, 2003.)

Lahden kaupunkiseudulla, jossa palvelusetelikokeilu toteutettiin, yli 65-vuotiaiden osuus vuonna 2002 oli noin 15 %, mikä vastasi keskimääräistä tasoa Suomessa (Taulukko 2).

**Taulukko 2. Väestö ikäryhmittäin Lahden kaupunkiseudulla 2002**

|            | Yhteensä | 0-14-vuotiaat | 15-64-vuotiaat | yli 65-vuotiaat | yli 65-v. % |
|------------|----------|---------------|----------------|-----------------|-------------|
| Asikkala   | 8 648    | 1 476         | 5 490          | 1 682           | 19,4        |
| Hollola    | 20 527   | 4 226         | 13 808         | 2 493           | 12,1        |
| Lahti      | 97 968   | 15 568        | 66 690         | 15 710          | 16,0        |
| Nastola    | 14 684   | 2 868         | 10 065         | 1 751           | 11,9        |
| Orimattila | 14 310   | 2 798         | 9 144          | 2 368           | 16,5        |
| Yhteensä   | 156 137  | 26 936        | 105 197        | 24 004          | 15,4        |

(Lähteet: Tilastokeskus, Väestörakenne 2002)

Lahden kaupunkiseudun eri kunnissa oli kuitenkin kohtalaisen suuria eroja ikäryhmien suhteellisissa osuuksissa vuonna 2002. Yli 65-vuotiaiden osuudet ovat matalimmat Hollolassa (12,1 %) ja Nastolassa (11,9 %), kun taas Asikkalassa tämän ikäryhmän osuus on 19,4 % kunnan väestöstä. (Päijätuntari 2003.)

Vajaassa kymmenessä vuodessa jokaisen Lahden kaupunkiseudun kunnan yli 65-vuotias väestö kasvaa sekä määrällisesti että prosentteina (Taulukko 3). Alueen yli 65-vuotiaiden määrän keskimääräinen lisäys on 19,4 %. Pienintä kasvun arvioidaan olevan Orimattilassa, alle 10 % ja suurinta Nastolassa (33 %). Hollolassa kasvun arvioidaan olevan 25 % ja Lahdessa lähellä keskimääräistä kasvuprosenttia. Asikkalassa kasvu on 13 %. Samaan aikaan kuntien asukasluvun arvioidaan pysyvän lähes ennallaan.

**Taulukko 3. Lahden kaupunkiseudun yli 65-vuotiaiden osuudet vuonna 2002 ja 2010**

|            | Yli 65-vuotiaat 2002 | % väestöstä 2002 | Yli 65-vuotiaat 2010 | % väestöstä 2010 | Yli 65-vuotiaiden kasvu henkilöinä 2002-2010 | Yli 65-vuotiaiden lisäys prosentteina 2002-2010 |
|------------|----------------------|------------------|----------------------|------------------|--|---|
| Asikkala   | 1682                 | 19,4             | 1902                 | 22               | 220  | 13  |
| Hollola    | 2493                 | 12,1             | 3130                 | 15               | 637  | 25  |
| Lahti      | 15710                | 16,0             | 18702                | 19               | 2992   | 19  |
| Nastola    | 1751                 | 11,9             | 2335                 | 17               | 584  | 33  |
| Orimattila | 2368                 | 16,5             | 2601                 | 19               | 233  | 9,8   |
| Yhteensä   | 24004                | 15,4             | 28670                | 18               | 4666   | 19,4  |

(Lähde: Tilastokeskus)

### 1.3 Palvelurakenteet muuttuvat

Ikärakenteen muutoksen myötä vanhusten hoiva ja huolenpito kasvattavat lähivuosina sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntää. Samalla sosiaali- ja terveyspoliittista toimintaympäristöä muokkaavat monet muutkin tekijät (esim. kansainvälistyminen, julkisen talouden ongelmat ja työelämän muutokset), joiden myötä palvelurakenne on suurten muutosten edessä. Muutokset liittyvät toisaalta palvelujen järjestämistapaan ja toisaalta palvelujen rahoitukseen. Rahoituskysymykset ovat olleet viime vuosien aikana näkyvästi keskustelun kohteena kuntatalouden ongelmiin liittyen. On todettu, että toimivien ratkaisujen kehittäminen edellyttää mm. alueellisen yhteistyön sekä julkisten että yksityisten palveluntuottajien yhteistyön lisäämistä ja tiivistämistä. Toisaalta näkyvässä oleva väestön tulotason nousu luo myös uusia vaihtoehtoja palvelujen rahoittamiseen.

Vanhuspolitiikan valtakunnalliset linjaukset luovat suuntia paikalliselle, kunnissa harjoitettavalle vanhuspolitiikalle. Vuosille 2000-2003 tehdyssä sosiaali- ja terveysministeriön tavoite- ja toimintasuunnitelmassa asetettiin vanhuspolitiikalle seuraavat tavoitteet:

*Suomen vanhuspolitiikan tavoitteena on edistää ikääntyvien ihmisten hyvinvointia ja kykyä selviytyä mahdollisimman itsenäisesti, sekä huolehtia siitä, että vanhat ihmiset saavat tarvitessaan hyvää hoitoa ja palvelua. Tasa-arvo, itsemääräämisoikeus sekä oikeudenmukaisuus ovat vanhuspolitiikan perusarvoja.*

*(Sosiaali- ja terveysministeriö 1999)*

Vanhusten palveluissa on 1990-luvun aikana tapahtunut suuria muutoksia. Vuonna 1992 asetettiin tavoite, jonka mukaan laitospaikkoja vähennetään ja kotiin annettavia palveluja lisätään, voimavarojen käyttöä tehostetaan ja kustannuksia alennetaan. Erityisesti laitoshoidon on ollut suurien muutosten alaisena viimeisen kymmenen vuoden aikana. Merkittävin piirre on palveluasumisen asiakasmäärän kolminkertaistuminen ja vanhainkotihoidon korvaaminen tehostetulla palveluasumisella. 1990-luvun kehityksestä tehdyn arvioin mukaan tehokkuustavoitteet ovat toteutuneet, mutta kotipalvelun lisääminen ei ole toteutunut asetettujen tavoitteiden mukaisesti. (Vaarama, Voutilainen ja Kauppinen 2002, 76, 78-79 sekä Vaarama ja Voutilainen 2002, 352-354)

Kotihoidon kattavuudessa on tapahtunut merkittäviä supistuksia, jotka ovat johtaneet siihen, että avun absoluuttinen asiakasmäärä on vähentynyt yli 30 % viimeisen kymmenen vuoden aikana. Samaan aikaan omaishoidon tuen asiakkaiden määrä on kasvanut lähes 10 %. (emt. 2002, 80-81.) Aivan viime vuosina ei kuitenkaan ole tapahtunut juurikaan kasvua omaishoidon tuen saajien määrässä. Tuen kattavuus (tukisopimusten määrä suhteessa kunnan asukaslukuun) jopa laski vuosien 1998 ja 2002 välillä. Lisäksi omaishoidon tuella on varsin epävakaa asema kuntien palvelujärjestelmässä. Määrärahojen kehitys vaihtelee vuosittain ja omaishoidon tukijärjestelmät sekä myöntämisperusteet vaihtelevat kunnittain huomattavasti. Lisäksi suuri osa omaishoitajista ei syystä tai toisesta hae tukea. Tällä hetkellä omaishoidon tuen ulkopuolella on enemmän omaishoitajia kuin tuen piirissä. (Vaarama, Voutilainen & Manninen 2003, 60-61).

Noin 70 % kotona asuvista yli 75-vuotiaista tulee toimeen ilman hoivapalveluja. Arviolta 30-50 % tarvitsee jotakin apua ainakin satunnaisesti, ja loput tarvitsevat apua melko säännöllisesti. Avuntarve lisääntyy iän myötä siten, että noin puolet 85 vuotta täyttäneistä tarvitsee ulkopuolista apua. Vakavat sairaudet, yksinäisyys ja puutteelliset elinolot altistavat palvelujen tarpeelle. Yksi merkittävimmistä kotona selviytymistä heikentävistä sairauksista on dementia. Tällä hetkellä vähintään keskivaikeaa dementiaa sairastavia on yli 65-vuotiasta noin 75 000, ja luvun arvioidaan nousevan 128 000:een vuoteen 2030 mennessä.

Nuoremmilla ikääntyneillä avuntarve koskee siivousta ja asiointia, iän lisääntyessä tarvitaan apua enemmän kodinhoidossa, ruuanlaitossa, henkilökohtaisessa hygieniassa ja lopulta myös pukeutumisessa, riisuuntumisessa, syömisessä ja wc-toiminnoissa.

Nykyiset tutkimukset tukevat varovaisesti sitä käsitystä, että nuoremmat ikääntyneet ovat tulevaisuudessa paremmassa kunnossa. On mahdollista, että asiakkaat tulevat säännöllisen kotihoidon piiriin nykyistä myöhemmin. Oletettavasti paremmat asuinolot ja asuinympäristö edistävät hyvinvointia nykyistä pitempään. Tutkimustulokset eivät vahvista kuitenkaan sitä, että kaikkein iäkkäimpien toimintakyky olisi parantumassa. (emt. 2002.)

Kansallisessa sosiaalialan kehittämishankkeen taustaraportissa (Heikkilä, Kaakinen & Korpelainen 2003, 25-26) nostetaan vanhusten palveluiden sisällön modernisointi lähivuosien haasteeksi. Siinä erääksi keskeisistä lähtökohdista nähdään ikääntyneiden erilaistuminen ja elä-

mäntyylieni yksilöllistyminen. Tällöin perinteiselle vanhuskuvalle rakennetut massapalvelut eivät kykene vastaamaan tulevaisuuden vanhuksen tarpeisiin. Yksilöllistymiskehitys edellyttää muutoksia hoitokäytännöissä ja palvelurakenteissa. Palveluseteleitä pidetään yhtenä keinona tukea kotona selviytymistä ja samalla parantaa asiakkaan mahdollisuutta omaehtoisen palvelujen valintaan.

#### 1.4 Ikääntyvät palvelujen käyttäjänä

Yksilöllisyyden ja valinnanvapauden korostuminen liittyyvät ajattelutavan muutokseen, jonka myötä palvelujen (passiivisesta) vastaanottajasta on tullut palvelujen (aktiivinen) käyttäjä. Vaikka palveluseteliä käytettäessä palvelu rahoitetaan osittain julkisista varoista, avun tarvitsijan rooli on palvelun ostajan rooli.

Lahtelaisten vanhusten palvelutarpeita kartoittaneeseen yli 75-vuotiaille suunnattuun kyselyyn vastanneista (n=774) yli 40 % kertoi tarvitsevänsä apua arkipäivästä selviytymisessä. Joka kymmenes apua tarvitsevista koki, ettei saa riittävästi apua. Riittämättömän avun saannin suurimmaksi selittäjäksi osoittautui puutteellinen tiedonsaanti palveluista. Vain vajaa puolet vastaajista sai riittävästi tietoa yhteiskunnan tarjoamasta sosiaaliturvasta ja eri palveluvaihtoehdoista. Halukkuutta omaehtoisen palveluiden ostoon oli, mutta sitä vähensi maksukyvyyn rajallisuus. (Seppänen, Pajunen & Artima, 2001, 20-24, 41, 50-53, 58-59.)

Tulotaso vaikuttaa luonnollisestikin palvelujen ostohalukkuuteen. Eläkkeellä olevien tulotaso on keskimääräistä selvästi aiempaa parempi, mikä merkitsee sitä, että kulutusmahdollisuuksia ja sitomatonta ostovoimaa löytyy jopa ajateltuakin enemmän. Alueelliset erot ovat kuitenkin suuret, ja esimerkiksi Päijät-Hämeessä pienen eläkkeen saajia on yhtä paljon kuin koko Suomessa, mutta suurta eläkettä saavia on selvästi vähemmän. Lahtelaisten keskimääräinen eläketaso ylittää niukasti koko maan keskimääräisen tason (Taulukko 4). Pelkästään kansaneläkkeen varassa eläviä on noin yhdeksän prosenttia eläkkeensaajista. (Karisto et. al. 2003, 58, 119.)

**Taulukko 4. Lahden kaupunkiseudun eläkkeen saajien keskimääräinen kokonaiseläke vuonna 2000, euroa/kk**

|                 |              |
|-----------------|--------------|
| Asikkala        | 876,1        |
| Hollola         | 922,2        |
| Lahti           | 984,6        |
| Nastola         | 900,1        |
| Orimattila      | 848,0        |
| <b>Koko maa</b> | <b>963,5</b> |

(Lähde: Karisto et. al. 2003, 57)

Ikääntyneistä palvelujen ostajana on olemassa suhteellisen vähän tietoa. On kuitenkin esimerkiksi havaittu, että miehet ovat naisia kiinnostuneempia maksamaan yksityisistä palveluista. Palveluiden ostaminen on useita elementtejä sisältävä prosessi, johon kuuluvat mm. tarpeiden tunnistaminen, tiedon etsintä, vaihtoehtojen arviointi, varsinainen ostaminen ja ostamisen jälkeinen arviointi. Vaihtoehtojen arvioinnin vaiheessa päätös tehdään käytännön tiedon va-

rassa. Vaihtoehtojen vertailu voi olla helpompaa, jos on kyse konkreettisesta ostoksesta, mutta palvelua ostettaessa vertailu on vaikeampaa ja rationaalisen päätöksenteon mahdollisuudet todennäköisesti rajallisempia esimerkiksi tiedon puutteen ja valintakriteerien moninaisuuden takia. Lisäksi ostopäätökseen vaikuttavat monet kulttuuriset, sosiaaliset, persoonalliset ja psykososiaaliset tekijät. (Rissanen 1999, 69-73.)

Raija Julkusen (1993) mukaan oman rahan käyttö huolenpitoon liittyvien palveluiden ostoon vaatii kahden oppimiskynnyksen ylittämistä; ensinnäkin hoiva on työtä, ei rakkautta, ja toiseksi rahaa ei tarvitse säästää lapsille perinnöksi. Tulevaisuuden vanhuksilla on rahaa käytösään todennäköisesti enemmän, ja mikäli kynnykset palvelujen ostoon ylitetään, kysyntä hoivapalveluille tulee lähiaikoina kasvamaan.

Rissanen (1999, 150-154) mukaan avun ostaminen esim. hoivayrittäjiltä oli mahdollinen ratkaisu osalle, mutta ei kaikille vanhuksille. Hoivayrityksen asiakkaana vanhus voi asettaa tarpeensa tärkeysjärjestykseen. Toisaalta hän voi pyrkiä selviytymään entistä vähemmällä avulla ja siten estää ennalta ehkäisevän avun saantia. Hoivan ostaminen edellyttää aktiivista asiakkuutta, tietoa ja osaamista. Näitä voidaan tukea henkilökohtaisella palveluohjauksella.

## 2 PALVELUSETELI

### 2.1 Mikä on palveluseteli?

Yksinkertaisimmillaan palveluseteli voidaan määritellä kunnan asukkaalleen myöntämäksi sitoumuksiksi maksaa ulkopuolisen palvelun tarjoajan antamasta palvelusta ennalta määrätty kustannus (Suominen & Valpola 2002, 31).

Joissakin palvelusetelin määritelmässä tuodaan olennaisesti esille se, että asiakas vastaa itse osasta kustannuksia. Mm. Kuntaliiton palvelusetelijärjestelmää koskevassa muistiossa (25.11.1999) palveluseteli määritellään seuraavasti:

*Palveluseteli on julkisen vallan toimesta allokoitu ja käyttötarkoitukseltaan sidottu ostovoima, joka voidaan kohdentaa tietyille väestöryhmälle tai palveluntarvitsijoille palvelujen ostamiseksi joko yksityisestä tai julkisesta tarjonnasta ja jossa palvelun tarvitsijat käyttävät myös omia taloudellisia voimavarojaan.*

Palveluseteli voi olla konkreettinen paperi; monistettu tai painettu ostokuponki, kuitti tai shekki. Se voi yhtä hyvin olla myös ”näkymätön” taustalla oleva sitoumus vastata tietystä palvelusta aiheutuvista kustannuksista. *Palveluseteli* on kuitenkin käsitteenä jo niin vakiintunut, että sitä käytetään silloinkin kun konkreettista seteliä ei ole.

Sosiaali- ja terveystalouden piirissä on viime vuosien aikana aktiivisesti kokeiltu vaihtoehtoisia palvelujen järjestämistapoja ja rahoitusmalleja. Palveluseteli on kunnan itsensä tuottamien palveluiden rinnalle syntynyt tapa järjestää palveluita. Siinä palvelun rahoittaja ja palvelun tuottaja ovat eri tahoja. Palvelusetelin myöntäjä määrittelee palveluntuottajavalikoiman sekä palvelutyypin ja –määrän etukäteen, mutta olennaista palvelusetelin käytössä on se, että asiakkaat saavat valita eri palveluntarjoajien välillä. Palveluseteli eroaa kunnan ja palveluntuottajan välisistä ostopalvelusopimuksista siten, että ostopalvelusopimuksissa asiakas ei voi valita palveluntuottajaa. Palvelusetelin saanut *asiakas* tekee sopimuksen palveluntuottajan kanssa, kun ostopalvelusopimuksissa osapuolet ovat kunta ja palveluntuottaja. (Mikkola 2003, 13.). Myös yleisesti käytössä oleva maksusitoumus on ostopalvelua, mutta kyseessä on tällöin yksilökohtaisesti ostettava palvelu. Maksusitoumusta käytettäessä sopimus palvelusta tapahtuu myös kunnan ja palveluntuottajan välillä, mutta käytännössä maksusitoumusta käytettäessä voi asiakkaalla olla rajattu mahdollisuus valita palveluntuottaja.

Palveluseteliä käytettäessä rahoittajan (Mikkola 2003, 14-15) näkökulmasta setelille on asetettu erilaisia tavoitteita. Merkittävimpänä tavoitteena pidetään asiakkaan oikeuksien ja valinnanvapauden lisäämistä, palvelun kysynnän, tarjonnan, kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden lisääntymistä sekä palvelun järjestäjän ja rahoittajan kustannussäästöjen lisäämistä. Sillä myös pyritään kannustamaan yrittäjyyttä ja lisäämään työllisyyttä. Palveluseteli voidaan nähdä myös keinona lisätä palveluntuottajien määrää ja kilpailua.

Käytännössä olennainen edellytys on riittävä palveluntuottajien määrä. Kilpailu ei toimi, jos palveluntuottajia ei ole riittävästi. Liian vähäinen palveluntuottajien määrä lisää riskiä valikoida asiakkaita ja nostaa hintoja. Paljon keskustelua palvelusetelin yhteydessä on herättänyt kunnan oman tuotannon sisällyttäminen palvelusetelin piiriin yhtä lailla muiden tuottajien kanssa. Toistaiseksi Suomessa toteutetut kokeilut ovat pääosin olleet sellaisia, joissa kunnan



oma palvelutuotanto ei ole ollut setelin piirissä, vaan asiakas on voinut valita ainoastaan muiden palveluntuottajien välillä.

Palvelusetelijärjestelmien keskeisenä periaatteena oleva asiakkaan valinnanvapaus toteutuu, jos erilaisia palveluja ja palveluntarjoajia on vähintään kaksi. Tuottajan valinta edellyttää kuitenkin riittävää informaation saantia. Tiedon lisäksi voi valinnanvapauden toteutumista rajoittaa se, että asiakas voi sairauden takia olla kyvytön arvioimaan tarpeitaan ja valitsemaan itselleen sopivimman palvelua. Asiakkaalla voi tällöin olla edusmies, joka toimii asiakkaansa itsemääräämisoikeuden puolesta. (emt. 2003, 17-18.)

## 2.2 Palveluseteli omaishoidossa

Kiinnostus palveluseteliin on kasvamassa, ja keskustelua käydään erityisesti siitä, minkä tyyppisissä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa palveluseteli voisi olla mahdollinen. Vanhusten palveluihin liittyen laajamittaisin palvelusetelikokeilu on ollut *Valtakunnallinen omaishoidon palvelusetelikokeilu* (1995 –1997). Sen tavoitteena oli selvittää palvelusetelin soveltuvuutta omaishoitajien vapaan järjestämisessä sekä monipuolistaa tilapäishoidon muotoja ja tuotantoa tukemalla yksityisten palvelumarkkinoiden syntymistä. Kokeilun odotettiin lisäävän valinnanvapautta, kohottavan palvelun laatua ja tuovan mukanaan kustannussäästöjä. Kokeilussa pyrittiin järjestämään hoitovapaata erityisesti sitovaa hoitoa antaville omaisille. Tavoitteena oli estää ja lieventää hoitajan uupumusta ja turvata hoidon laatu ja jatkuvuus. Peruslähtökohtana oli se, että kunta myöntää setelin, ja asiakas tai hänen edustajansa hankkii tarpeitaan vastaavan tilapäishoitopalvelun yksityiseltä palveluntuottajalta. Kunnat saivat määrittellä omien kriteeriensä ja resurssiensa mukaan seteliin oikeutettujen omaishoitajien ja heidän hoidettaviensa joukon, sekä kokeiluun mukaan hyväksytyt palveluntuottajat. (Vaarama et al. 1999, 55, 57-58.)

Kokeilun tulosten perusteella voitiin päätellä, että palveluseteli soveltuu osalle omaishoidon asiakkaita. Heitä ovat nuoret ja keski-ikäiset hoitajat ja hoidettavat. Palvelusetelin todettiin lisäävän valinnanvapautta, mutta käyttöä voitaisiin tehdä joustavammaksi. Osa asiakkaista ei halunnut tai kyennyt käyttämään seteliä. Vieraaksi sen kokivat erityisesti iäkkäät hoitajat tai hoidettavat. Asiakkaiden oma laadunvalvonta vaikutti toimivalta. Avoimesta asiakaspalautteesta saatiin hyviä tuloksia tilapäishoitopalvelujen laadun valvomisen kannalta. Kokeilun raportissa esitettiin tilapäishoidon laatuksien laatimista laadun valvonnan helpottamiseksi. Palvelusetelin soveltuvuudesta todettiin, että sillä on merkitystä kunnalle omaishoitajien hoitovapaan lisäämisessä. Järjestelmä kuitenkin tarvitsisi säännöt, jotka takaavat toiminnan laadun ja turvallisuuden, mutta ovat asiakkaalle riittävän joustavia. (emt. 159, 169.)

Omaishoitajat ja Läheiset –liiton mukaan (Purhonen 2003) omaishoitajat kritisoivat setelin käyttöä joustamattomuudesta, kun esimerkiksi naapuriapu, kyläyhdistykset ja kyläpiikatoiminta eivät ole kuuluneet palvelun piiriin.

## 2.3 Selvityshenkilöiden raportista lainsäädäntöön

### Selvityshenkilöiden työ lakimuutosten taustalla

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti huhtikuussa 2002 selvityshenkilöryhmän (Risto Suominen ja Olli Valpola), jonka tavoitteena oli laatia ehdotuksia palvelusetelin käyttöönoton tehostamisesta. Tarkastelun kohteena oli ensisijaisesti kunnan järjestämä kotipalvelu. Selvityshenkilöt hahmottelivat palvelusetelijärjestelmää, joka edesauttaisi itsenäistä suoriutumista ja kotona selviämistä.

Selvityshenkilöiden esityksen (Suominen & Valpola 2002) peruseriaatteena oli, että palveluseteliä käytettäessä sovellettaisiin mahdollisimman samansisältöisesti kunnan järjestämistä vastuulla tapahtuvaa toimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Olennaisia asioita palvelusetelijärjestelmässä olivat

- tuottajavaihtoehtojen tasapuolinen kohtelu,
- laadun varmentaminen,
- kunnan oman tuotannon asema palvelusetelijärjestelmässä sekä
- palvelusetelin arvon määrittäminen vastaamaan asiakasmaksulaissa määriteltyä tulosidonnaista maksua.

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi yhteensä 40 organisaatiota, jotka edustivat eri ministeriöitä ja hallinnonaloja, kuntia, työntekijä- ja työnantajajärjestöjä, antamaan lausuntonsa raportista. Useimmat lausunnonantajat pitivät selvitysmiesten esityksiä oikeansuuntaisina ja asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien parantamista kannatettavana. Palvelusetelin käyttöönotto edellytti lausuntoyhteenvedon mukaan kuitenkin moninaisten lainsäädäntö- ja muiden toimenpiteiden selvittämistä. Sosiaali- ja terveysministeriössä ryhdyttiin valmistelemaan selvityshenkilöraportin ehdotusten pohjalta muutoksia lainsäädäntöön.

Valmistelutyön pohjalta hallitus teki esityksen (HE 74/2003) eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §, sosiaalihuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 § muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin, että

- sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua laki muutettavaksi niin, että siihen sisällytetään säännökset mahdollisuudesta järjestää sosiaali- ja terveyspalveluita myös palvelusetelin avulla,
- sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettuun lakiin sisällytettäväksi ehdotetun yleissäännöksen mukaisesti: järjestettäessä palveluja palvelusetelillä palvelun käyttäjän maksettavaksi jäävä omavastuuosuus ei saa ylittää sitä asiakasmaksua, jonka kunta voisi periä itse järjestämistään vastaavista palveluista,
- sosiaalihuoltolaissa säädettäväksi, että kunnan tulee kaikissa sosiaalipalveluissa hyväksyä ne palveluntuottajat, joiden palvelun ostamiseen palveluseteliä voitaisiin käyttää ja
- sosiaalihuoltolakiin otettavaksi erityissäännökset kotipalvelun hankkimiseksi annettavan palvelusetelin arvon määräytymisestä. Palvelusetelin arvo määräytyisi jatkuvien ja säännöllisesti annettavien kotipalvelujen osalta asiakkaan tulojen mukaisesti.

## **Palvelusetelimalli kotipalvelussa**

Käytännössä tämä tarkoitti palvelusetelimallia, jossa kunta päättää palvelujen järjestämistävoistaan, ja palveluseteli on yksi järjestämistapa muiden vaihtoehtojen rinnalla. Kunta siis päättää, otetaanko palveluseteli käyttöön sekä mitä palveluja ja missä laajuudessa sen avulla järjestetään. Vaikka tarkoituksena oli säännellä setelin käyttöä kotipalvelussa, muitakaan käyttökohteita ei suljeta pois. Jatkuvassa ja säännöllisessä kotipalvelussa palvelusetelin arvo on vähintään 20 euroa tunnilta, mutta kunta voi lisätä setelin arvoa. Tilapäisessä kotipalvelussa ja tukipalvelussa ei setelin arvosta säädetä, vaan sen tulee olla kohtuullinen.

Palveluseteli toimii seuraavasti:

- asiakas hakee palvelua
- kunta arvioi palvelutarpeen, laatii asiakkaan kanssa yhdessä palvelu- ja hoitosuunnitelman ja tekee päätöksen palvelusta
- asiakas valitsee palveluntuottajan kunnan hyväksymistä tuottajista
- asiakas saa palvelun
- asiakas maksaa tuottajalle palvelusetelin arvon ja palvelun hinnan erotuksen
- palveluntuottaja laskuttaa setelin arvon kunnalta

Asiakkaalla ei ole oikeutta vaatia palveluseteliä itselleen, mutta asiakas voi kieltäytyä hänelle tarjotusta setelistä. Kunta hyväksyy palveluntuottajat joko kilpailuttamalla tai hyväksymällä kelpoisuusvaatimukset ja muut laatuvaatimukset täyttävät palveluntuottajat ilman kilpailuttamista. Sen lisäksi, että palvelun laatu arvioidaan auktorisointivaiheessa, kunnan tulee seurata palvelujen laatua mm. tekemällä asiakaskyselyjä. (HE 74/2003; Virnes 2003.)

Hallituksen esitys hyväksyttiin muuttumattomana. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön (23/2003) liitettiin kuitenkin vastalause, jossa edellytettiin palvelusetelimallia, joka mahdollistaisi kotisairaanhoidon sisällyttämisen palvelusetelin käytön piiriin. Lisäksi vastustettiin asiakasmaksulakiin ehdotettujen muutosten sisältöä sekä ehdotettiin lausumaa, jonka mukaan jatkossa, kun palvelusetelin käyttöalaa laajennetaan terveyspalveluihin, palvelusetelin tu-losidonnaisuudesta tulisi luopua.

### 3 LAHDEN KAUPUNKISEUDUN PALVELUSETELI-KOKEILUN TOTEUTTAMINEN

#### 3.1 Alkuvaiheen suunnittelu ja kokeilun organisointi

Lahden kaupunkiseudun kuntayhteistyö alkoi 1960-luvun lopulla Lahden, Hollolan ja Nastolan yhteistyönä. Orimattila ja Asikkala tulivat mukaan vuonna 1989. Yhteistyöelimenä toimi kaupunkiseudun yhteistyövaliokunta, joka muodostuu kunnanvaltuustojen ja –hallitusten puheenjohtajista sekä kunnan- ja kaupunginjohtajista koostuva kaupunkiseudun johtoryhmä. Lahden kaupunkiseutu hyväksyttiin mukaan sisäasiainministeriön valtakunnalliseen seutuhankkeeseen, joka alkoi vuonna 2000. Seutuyhteistyö jatkui, kun laki seutuyhteistyökokeiluista tuli voimaan 1.8.2002 ja Lahden kaupunkiseudulle valittiin seutuvaltuusto ja -hallitus sekä myöhemmin seutujohtaja. Palvelusetelikokeilu kuului kaupunkiseudun ensimmäisten toiminnallisten yhteistyökohteiden joukkoon.

Palvelusetelikokeilua valmisteltiin yhteistyössä Lahden kaupunkiseudun viiden kunnan sosiaali- ja terveysjohdon ja vanhuspalveluista vastaavien virkamiesten kanssa. Samaan aikaan valmisteltiin myös palvelunvälityskeskuskokeilua, jonka tavoitteena oli koota yhteen tiedot kaupunkiseudun alueella toimivista palveluntuottajista sekä antaa neuvontaa palveluista ikääntyville palvelunostajille, jotka hankkivat palveluita setelillä tai omin varoin. Lisäksi palvelunvälityskeskus palveli kuntien vanhuspalveluiden työntekijöitä.

Alustavat projektisuunnitelmat tehtiin syksyllä 2000. Lahden kaupunkiseudun johtoryhmä valtuutti Helsingin yliopiston Tutkimus- ja koulutuskeskus Palmenian ja toteuttamaan palvelusetelikokeilun hallinnoinnin, koordinoinnin sekä tutkimus- ja kehittämistyön. Kokeilu kuului Palmenian hallinnoiman Etelä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen Päijät-Hämeen ja Itä-Uudenmaan yksikön toiminnan piiriin. Kaupunkiseudun viiden kunnan kaupungin- ja kunnanjohtajista koostuva Lahden kaupunkiseudun johtoryhmä sitoutui 1.2.2001 tekemällään päätöksellä hankkeeseen ja valtuutti Lahden sosiaali- ja terveysjohtajan toimimaan yhdyshenkilönä hankkeen rahoitusneuvotteluissa.

Kokeilulle haettiin rahoitusta sosiaali- ja terveysministeriöltä. Ministeriö myönsi rahoituksen syksyille 2001 palvelusetelikokeilun suunnittelua varten ja myöhemmin kokeilun toteuttamista varten. Hankkeen suunnittelutyö käynnistyi 1.8.2001.

Palvelusetelikokeiluille muodostettiin **suunnittelun ohjausryhmä**, joka aluksi vastasi myös palvelunvälityskeskuksen suunnittelusta. Myöhemmin molemmat hankkeet saivat omat ohjausryhmänsä.

Palvelusetelikokeilun suunnittelun *ohjausryhmän* tehtäviksi annettiin:

- seurata ja ohjata palveluseteli- ja palvelunvälityskeskuskokeilujen suunnittelutyötä ja käytännön toteutusta suhteessa projektien tavoitteisiin
- projektisuunnitelmien ja niiden muutosten hyväksyminen
- projektien suunnittelun talouden seuraaminen
- työryhmien työskentelyn tuloksena syntyneiden ehdotusten käsittely
- konsensuksen rakentaminen ratkaistavista asioista eri osapuolten mielipiteiden ja asiantuntijalausuntojen pohjalta

Ohjausryhmän nimesi palvelusetelikokeilulle *työryhmän*, jonka tehtäväksi annettiin:

- valmistella kaupunkiseudun kuntien yhteistä palvelusetelijärjestelmää ja tehdä ehdotuksia ohjausryhmälle
- raportoida valmistelutyön etenemisestä ohjausryhmälle
- esittää ohjausryhmällä näkemys kenelle palveluseteli myönnetään; mitkä ovat saajan oikeudet ja velvollisuudet; mikä on palvelusetelin mittayksikkö, muoto ja arvo; mikä on palvelusetelin kelpoisuus; mihin palveluihin se oikeuttaa; mitkä ovat palveluntuottajien kriteerit ja valinta sekä heidän velvollisuutensa

Asiakasnäkökulman saamiseksi palvelusetelikokeilun työryhmään päätettiin pyytää myös kohderyhmän edustaja, esimerkiksi omaishoitaja. Palvelusetelikokeilun ohjausryhmän ja työryhmän kokoonpano on esitetty liitteissä 1 ja 2.

### 3.2 Palvelusetelikokeilun tavoitteet ja keskeiset linjaukset

Lahden kaupunkiseudun kunnissa haluttiin palvelusetelikokeilun avulla löytää uusia toimintatapoja, joilla vanhusten kotona selviytymistä ja hyvinvointia voitaisiin tukea entistä paremmin. Yhteiseksi tavoitteeksi asetettiin seutukunnallinen viiden kunnan yhteinen palvelusetelimalli, jonka muodosta, arvosta ja kohderyhmästä päättää ohjausryhmä. Ohjausryhmä päätti myös palveluntuottajien valintakriteereistä sekä hyväksymisestä mukaan kokeiluun.

Palvelusetelikokeilun perusajatuksiksi muotoutui se, että vanhus tai hänen omaishoitajansa voi palveluseteliä käyttäen hankkia tarvitsemansa palvelut itse valitsemiltaan palveluntuottajilta. Kunta osallistuu kustannuksiin antamalla palvelusetelin, ja asiakas vastaa itse osasta kustannuksia. Asiakas voi hankkia palveluja myös oman kuntansa rajojen ulkopuolelta seutukunnan muista kunnista. Kokeilun avulla pyrittiin siihen, että vanhusten tarpeet ja palveluntuottajien palvelutarjonta kohtaavat nykyistä paremmin. Palvelusetelin käyttöön liittyi olennaisena osana kuntien, yksityisten palveluntuottajien ja kolmannen sektorin yhteistyö sekä palvelujen laadun kehittäminen. Vanhuksen valinnanvapaus ja yksilöllisten tarpeiden huomioiminen olivat keskeisiä periaatteita kokeilussa kuten myös kaupunkiseudun palveluresurssien mahdollisimman tehokas käyttö.

Palvelusetelikokeilun alussa sen tavoitteet ja toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi muotoiltiin projektisuunnitelmassa (Heinänen 2001) seuraavanlaisesti:

Tavoitteet:

- seutukunnan vanhusväestön hyvinvoinnin lisääminen, vanhusten ja omaishoitajien yksilöllisten tarpeiden huomioiminen
- vanhusten kotona selviytymisen helpottaminen, ennenaikaiseen laitoshoitoon joutumisen ehkäiseminen
- omaishoitajien tukeminen
- resurssien tehokkaampi käyttö kaupunkiseudulla
- vanhuspalvelujen laadun parantaminen

Toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi:

- kehittää kaupunkiseudun kuntien palveluseteli kokonaisvaltaiseksi ja yhtenäiseksi vanhus-  
ten huollon työkaluksi niin, että palveluja tarvitsevan vanhuksen tai häntä hoitavan omai-  
sen on mahdollisuus hankkia palvelusetelin avulla palveluja Lahden kaupunkiseudun alu-  
eella
- kuntien, yksityisten ja kolmannen sektorin palveluntuottajien yhteistyön lisääntyminen
- palvelutarjonnan lisääntyminen ja monipuolistuminen alueella, uusien palveluyritysten ja  
työpaikkojen syntyminen
- erityisosaamisen hyödyntäminen seutukunnallisesti
- valtakunnallisessa kehittämistyössä hyödynnettävän mallin luominen
- selvitetään tutkimuksellisesti palvelusetelin käytön kustannusvaikutuksia ja vaikutuksia  
kuntien toimintakäytäntöihin
- selvitetään tutkimuksen avulla kuntien vanhustyön toimijoiden, palveluyrittäjien ja ikäih-  
misten kokemuksia palvelusetelin käytöstä
- selvitetään palvelusetelin käyttöön liittyviä juridisia ongelmia, kilpailuttamiseen liittyviä  
kysymyksiä ja verotuskysymyksiä
- tuotetaan hankkeesta loppuraportti, jota voidaan hyödyntää valtakunnallisessa kehittämis-  
työssä

Palvelusetelityöryhmä päätti 8.11.2001 kokouksessa ehdottaa ohjausryhmälle, että palve-  
luseteli otetaan pilottivaiheessa käyttöön *vaihtoehtona kunnan tarjoamille palveluille*. Kokei-  
lussa ei haluttu laajentaa kunnan palveluja saavien vanhus- tai palvelujen määrää vaan tarjo-  
ta palvelusetelin avulla vaihtoehto palveluiden, esimerkiksi omaishoitajien vapaan, järjestämi-  
seksi. Palvelusetelikokeilun tavoitteeksi asetettiin mahdollisimman aukoton ja yksinkertainen  
järjestelmä.

Ohjausryhmän työskentelyssä kevään 2002 mittaan syntyi päätös palvelusetelinkokeilun koh-  
deryhmistä:

- vanhus- omaishoitajat, jotka saavat kunnan omaishoidon tukea, ja omaishoidettavat
  - hoidettavan lomajakso palvelutalossa tai hoitokodissa
  - omaishoitajan sijainen kotiin
  - kotipalvelu, tukipalvelut
- tilapäisesti tai äkillisesti paljon apua tarvitsevat ikäihmiset
  - sairaalasta kotiutuminen
  - saattohoito
  - äkillinen avuttomuus, esimerkiksi puolison kuolema
- dementoituvat vanukset, jotka selviytyvät vielä kotihoidossa
  - kuntouttava lomajakso
  - kuntouttava päivätoiminta
  - kotimies esimerkiksi tilapäisen sairauden tai kunnan huononemisen ajaksi
  - kotimies omaishoitajan vapaan ajaksi
  - hoitavan omaisen sairastuminen tai uupuminen
  - omaishoitajan jaksamiseen tähtäävä kuntouttava ja virkistävä toiminta

Palveluseteliksi päätettiin muodoltaan eksplisiittinen, kiinteähintainen, 20 euron suuruinen ja täydennettävissä oleva malli. Kunkin kunnan viranhaltijan tehtäväksi tuli päättää, kenelle palvelusetelin käyttöä ehdotetaan ja mihin palveluihin sitä voi käyttää. Kunta päätti myös käytön laajuudesta. Asiakas voi täydentää setelin arvoa maksamalla palveluntuottajalle lisäkorvauksen, joka on osa hinnasta. Asiakas voi myös halutessaan ostaa omin varoin kunnan määrittelämän palvelun lisäksi muuta palvelua tai laadukkaampaa palvelu. Asiakas voi saada kerralla useampia seteleitä palvelutarpeen mukaan. Palveluja sai setelin avulla ostaa yksityisen tai kolmannen sektorin palveluntuottajalta, mutta ei kunnan omista yksiköistä.

Koska palvelusetelikokeilusta haluttiin tehdä hallinnollisesti mahdollisimman joustava, päätettiin, että esimerkiksi tuloksetystä ei tehdä, vaan palveluseteli myönnetään, mikäli kotihoidon kriteerit täyttyvät. Asiakasmaksulakia ei sovellettu, koska jokainen asiakas maksoi omista varoistaan palveluntuottajalle palvelun hinnan ja palvelusetelin välisen erotuksen. Päädyttiin sellaiseen ratkaisuun, että kotipalveluiden piirissä olevan henkilön asiakasmaksuihin ei tehdä muutoksia, vaikka hänelle myönnetään palveluseteli.

### 3.3 Prosessin eteneminen

Hankkeen suunnittelun alkuvaiheessa kokeilun uskottiin käynnistyvän kesän 2002 alussa, mutta pian todettiin, että palvelusetelin käyttöönottoajankohta voisi olla aikaisintaan syksy 2002. Ennen palvelusetelin käyttöönottoa asetettiin tavoitteeksi laatia hallinnolliset dokumentit, joita olivat kaupunkiseudun yhteinen palvelusetelimalli, käyttöohje asiakkaalle, ohje kuntien työntekijöille sekä ohje palveluntuottajille palvelusetelin käytöstä.

Syyskuussa 2002 työ- ja ohjausryhmien toiminta useamman kuukauden tauon jälkeen jatkui. Ne kokoontuivat syksyn aikana kumpikin kolme kertaa. Syksyn aikana käsiteltiin palveluseteliyrittäjien haku- ja hyväksymisprosessia, koulutusta, palvelusetelin muotoa ja logoa sekä setelin käyttöön liittyviä lomakkeita. Projektisuunnittelija ja tutkija vierailivat kaupunkiseudun kunnissa tapaamassa sosiaali- ja terveystoimintajohtajia sekä vanhustyön vastuhenkilöitä. Tapaamisten aikana keskusteltiin yllämainituista asioista kuntakohtaisesti. Tavoitteena oli kuulla kuntien vanhustyön tilanteesta ja koota kuntien edustajien näkemyksiä palveluseteliin liittyen. Kuntakäynneillä keskusteltiin myös siitä, kuinka paljon kunnat ovat varaamassa omaishoitoon ja palveluseteliin vuoden 2003 talousarviossa. Samalla sovittiin myös projektihenkilökunnan kutsumisesta kuntien kotipalvelun kokouksiin perehdyttämään henkilökuntaa kokeiluun.

Projektisuunnittelija ja tutkija valmistelivat työ- ja ohjausryhmien sekä kuntakäyntien ohjeiden perusteella palvelusetelin lopullisen muodon, ohjeet ja lomakkeet. Setelimallista ja käytännöistä konsultoitii Etelä-Suomen lääninhallitusta, Kilpailuvirastoa ja verovirastoa. Näiden tahojen lausunnot ja kommentit löytyvät myöhemmin tässä raportissa (luku 3.5).

Työ- ja ohjausryhmissä keskusteltiin palvelusetelin arvoon, muotoon ja omavastuuseen liittyvistä kysymyksistä. Työryhmän yksimielinen mielipide oli, että palvelusetelin hallinnointi täytyy saada kokeiluvuodeksi mahdollisimman yksinkertaiseksi. Erityisen vaikeaksi osoittautui omavastuun määrittelemisen palveluseteliä myönnettäessä.

Joulukuussa 2002 työ- ja ohjausryhmä olivat hyväksyneet palvelusetelimallin ja siihen liittyvät hallinnolliset lomakkeet ja ohjeet. Kehitystyö oli kestänyt useamman kuukauden. Projektihenkilökunta myös tiedusteli kokemuksia kunnista, joissa palveluseteli on ollut käytössä.

Samalla kysyttiin, kuinka omavastuukysymys oli ratkaistu. Yhdelläkään kunnalla ei ollut tähän selkeää ratkaisua vaan omavastuu jätettiin asiakkaan ratkaistavaksi siten, että asiakas itse päätti, kuinka paljon hän käyttää omia varojaan palvelun ostamiseen. Omavastuun merkitystä mietittiin myös sellaisten asiakkaiden kohdalla, jotka ovat jo kunnan palveluiden piirissä, mutta tarvitsevat lisäpalvelua, jota setelillä voitaisiin tarjota.

Kun käytännön kysymykset oli ratkaistu, painetut palvelusetelit ohjeineen (Liite 4) postitettiin kuntiin tammikuun 2003 alussa. Jokainen kunta laati ohjeet ja myöntämiskriteerit kotipalveluohjaajalle palveluseteliin oikeutetuista asiakkaista ja myönnettävistä setelimääristä/palvelu. Palveluntuottajille järjestettiin tiedotustilaisuus palvelusetelin käytöstä. Heille myös postitettiin kirjallinen ohjeisto palvelusetelin kanssa toimimisesta. Asiakas sai kirjalliset ja suulliset ohjeet, yrittäjäluetelon ja täytetyt palvelusetelit kotipalveluohjaajalta. Palvelusetelin takasivulle painettiin asiakkaan ohjeet.

Palveluseteliohjausryhmä kokoontui kuudesti vuonna 2003. Tiivis yhteydenpito koettiin tärkeäksi, jotta kokeilun seuranta ja nopea puuttuminen yllättäviin tilanteisiin onnistuisi. Kokouksia tarvittiin myös palveluntuottajien hakemusten hyväksymistä varten. Kokoukset olivat tärkeitä siitakin syystä, että saatiin tietoa kokeilun sujumisesta ja kokemuksista eri kunnissa.

Kokeilun päättyessä ohjausryhmän ja palvelusetelityöryhmän jäseniä pyydettiin arvioimaan kokemuksia kehittämisprosessista. Kokemukset prosessista olivat pääsääntöisesti erittäin myönteisiä. Vastauksissa todettiin, että kehittämisen kannalta on merkittävää, että kunnat, palveluntuottajat ja projektiorganisaatio kohtasivat kokeilun toteuttamisprosessissa ja mukana olevat tahot sitoutuivat kokeiluun hyvin. Eri osapuolten tieto ja kokemus loivat merkittävän panoksen palvelusetelin kehittämiseen. Yhteistyö kuntien toimijoiden kesken synnytti hankkeen aikana uusia yhteistyömuotoja ja lujitti käytännön seutuyhteistyötä myös kokeilun ulkopuolella. Henkilökohtaisestikin kehitystyöllä oli merkitystä osallistujille ammatillisen kehittymisen kannalta.

### 3.4 Tiedottaminen ja koulutus

Tiedottamisessa päätettiin toteuttaa linjaa, jonka mukaan tieto palvelusetelikokeilusta kulkee kuntiin ensin ohjausryhmän ja työryhmän kuntaedustajien kautta. Lisäksi projektihenkilökunta vieraili kunnissa esimerkiksi sosiaali- ja terveyslautakunnan kokouksissa kertomassa asiasta. Seuraavassa vaiheessa tiedotettiin ikäihmisten kanssa kunnissa toimivalle henkilöstölle ja palveluntuottajille. Kunnat itse kertoivat kokeilusta asiakkailleen.

Marraskuussa 2002 järjestettiin tiedotustilaisuus yksityisille ja kolmannen sektorin palveluntuottajille. Palveluntuottajille kerrottiin, miten he voivat hakeutua palveluseteliyrittäjiksi sekä siitä, millä perusteella valinnat tehdään. He saivat tietoa mahdollisuudesta osallistua palvelujen laadun kehittämiseen tähtäävän *Hyvinvointipalvelut, laatu ja tasa-arvo* –projektin järjestämään koulutukseen, jonka tavoitteena oli kehittää laadun lisäksi palveluntuottajien yhteistyötä ja verkostoitumista.

Projektisuunnittelija ja tutkija vierailivat kaupunkiseudun viidessä kunnassa kotipalvelun henkilöstön työkokouksissa kertomassa palveluseteli- ja palvelunvälityskeskuskokeiluista. He tapasivat myös kuntien sosiaali- ja terveysjohtajia sekä vanhustyön vastuuhenkilöitä ennen kokeilun aloittamista. Tammikuussa 2003 järjestettiin tiedotustilaisuus palveluseteliyrittäjiksi



hyväksytyille palveluntuottajille. Tilaisuudessa kerrottiin palvelusetelikokeilun alkamisesta ja opastettiin, kuinka palvelusetelin kanssa toimintaan.

Kokeilussa mukana oleville palveluntuottajille järjestettiin koulutuspäivä toukokuussa 2003 aiheesta *Miten kohtaan ikääntyvän ihmisen hänen omassa kodissaan?* Koulutus oli suunnattu erityisesti niille palveluntuottajille, joilla ei ole sosiaali- ja terveysalan koulutusta. Koulutuksen tavoitteena oli antaa tietoa vanhuksen kohtaamisesta ja siitä, mitä lainsäädännöllisiä asioita palveluntuottajan on huomioitava asiakkaan kodissa työskennellessä.

Palveluntuottajille, kuntien edustajille ja kiinnostuneille järjestettiin lokakuussa 2003 koulutus aiheesta *Sopimusjuridiikkaa hoivayrittäjän kannalta*. Tilaisuuteen osallistui 40 asiasta kiinnostunutta eri tahoja edustavaa henkilöä. Koulutuksen tavoitteena oli auttaa osallistujia muodostamaan käsitys hoiva-alan sopimuskäytännöistä, käydä läpi keskeistä sopimusoikeutta koskevaa lainsäädäntöä ja keskustella erilaista sopimusmalleista.

Palvelusetelikokeilu herätti paljon valtakunnallista kiinnostusta. Useat palvelusetelin käyttöönottoa valmistelevat kunnat tai kuntayhtymät olivat yhteydessä projektisuunnittelijaan.

Lisäksi kokeilu herätti kiinnostusta tiedostusvälineissä ja sitä esiteltiin myös paikallisille järjestöille sekä lukuisissa erilaisissa seminaareissa ja tilaisuuksissa.

### 3.5 Viranomaisten lausunnot palvelusetelikokeilusta

Palvelusetelikokeilua varten pyydettiin **Kilpailuvirastolta** lausuntoa kokeilusta syksyllä 2002. Kilpailuvirasto piti palveluseteliä huomionarvoisena mahdollisuutena hyvinvointipalveluja kehitettäessä. Virasto liittäisi palvelusetelijärjestelmän osaksi hyvinvointiyhteiskunnan palvelutavoitteiden toteuttamista. Lausunnossa todettiin, että palveluseteliyrittäjän hyväksymisedellytykset olivat asianmukaiset, kaikkien tiedossa ja niitä sovellettiin tasapuolisesti. Yrittäjien hakuajan joustavuutta pidettiin hyvänä asiana. Kilpailuvirasto toivoi, että kuntien oma tuotanto jossain vaiheessa alistettaisiin kilpailuun.

Palvelusetelin verotusasioissa neuvoteltiin **Sisä-Suomen veroviraston** kanssa. Sieltä asiassa oltiin yhteydessä verohallitukseen. Syksyllä 2001 verohallinto otti kantaa yksityisen kotipalvelutoiminnan arvonlisäveroon. Yksityinen kotipalvelutoiminta on verotonta (ALV 38 §), jos palveluntuottaja on merkitty lääninhallituksen pitämään yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien rekisteriin ja palvelunsaaja on kunnan osoittama tai kunta maksaa huollonsaajan puolesta palvelun kokonaan tai osittain. Palvelusetelikokeilun hankesuunnitelman ja em. neuvottelun perusteella Sisä-Suomen verovirastosta kerrottiin, että palvelusetelistä ei tule verotuksellisia seuraamuksia setelin saajille. Talvella 2003 edellä mainittu verottomuus määriteltiin koskemaan myös kotisairaanhoidon. Ohjauskirjeessä todetaan: ”Kun terveydenhuollon ammattihenkilöstö suorittaa sen ammattinimikkeen koulutusta vastaavia tehtäviä, josta hänet on merkitty Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen ammattihenkilörekisteriin, tai yhtiömuotoinen yrittäjä niitä terveydenhuollon tehtäviä, joiden suorittamiseen se on saanut luvan lääninhallitukselta, on kyseisten palveluiden myynti arvonlisäverotonta. Tällöin verottomuuden kannalta ei ole merkitystä sillä, keneltä palvelu laskutetaan tai onko kyseessä kunnan sosiaalitoimen asiakas.”

**Etelä-Suomen lääninhallituksen** sosiaali- ja terveystoimisto piti uusia asiakaslähtöisiä vaihtoehtoja tervetulleina ja tarpeellisina ikääntyneiden ja muidenkin asiakasryhmien kannalta. Lääninhallituksen mukaan palvelusetelikokeilu sisälsi uusia, innovatiivisia elementtejä. Kokeilun ja kehittämistoiminnan todettiin täyttävän lain- ja asianmukaisuusvaatimukset.

### 3.6 Palveluntuottajien valinta

Keskeiseksi edellytykseksi kokeilun onnistumiselle todettiin jo suunnitteluvaiheessa palveluntuottajien riittävä määrä ja onnistunut valinta sekä palvelujen laadun riittävä varmistaminen. Palveluntuottajien valintaa pohdittiin perusteellisesti ohjausryhmässä. Palveluseteliyrittäjien valintakriteereiksi muodostuivat seuraavat tekijät:

Palveluntuottaja

- on tehnyt ilmoituksen kotikuntaan
- täyttää yksityisten sosiaali- ja terveystoimien valvonnasta ja yksityisestä terveydenhuollosta annettujen lakien ja asetusten vaatimukset
- on itsenäinen yrittäjä, ei yksityishenkilö (ennakkoperintärekisterissä, vastuuvakuutus, yrittäjärisi, tarjoaa julkisesti palveluja, useita asiakkaita)
- sitoutuu hyvään laatuun, luotettavuuteen, vaitiolovelvollisuuteen ja toiminnan pitkäjänteisyyteen

Keväällä 2002 laadittiin kyselylomake, joka lähetettiin Päijät-Hämeen yksityisen ja kolmannen sektorin vanhuspalveluja tarjoaville palveluntuottajille. Osoitteet kerättiin eri lähteistä hyödyntämällä rekisterejä ja erilaisia selvityksiä. Kyselyn avulla pyrittiin kartoittamaan Lahden kaupunkiseudun kuntien alueen yksityiset ja kolmannen sektorin saatavilla olevat vanhuspalvelut. Jotkut yrittäjät tavoitettiin henkilökohtaisesti soittamalla. Kyselyssä selvitettiin myös palveluntuottajien halukkuutta ryhtyä palveluseteliyrittäjäksi, heidän palvelutarjontaansa, laajentamismahdollisuuksia ja koulutustarpeitaan. Palveluntuottajilta myös kysyttiin suostumusta yritystietojen tarkistamisesta verottajalta. Tieto on tärkeä toiminnan luotettavuuden ja pitkäjänteisyyden arvioinnin kannalta. Kyselyitä lähetettiin yhteensä 65 kappaletta ja vastauksia palautui 28. Osa tiedossa olevista yrittäjistä oli lopettanut ja uusia palveluntuottajia oli aloittanut toimintansa, joten uusia yhteystietoja saatiin kyselyn toteuttamisen jälkeenkkin.

Syksyllä 2002 työryhmän kokouksessa käsiteltiin palveluntuottajan oikeutta saada tietoa asiakkaastaan esim. kunnan kotipalvelusta. Todettiin, ettei tämä ole ongelma omaishoidon tapauksissa, joissa omaisen voi antaa tiedot. Muutoin työryhmä tuli tulokseen, että yrittäjä voi kysyä tietoja kunnan työntekijältä, jos hänellä on lupa asiakkaalta. Tulevaisuudessa yksityisen ja kolmannen sektorin lisääntyvä osuus palvelujen tuottamisessa voi merkitä sitä, että palvelusuunnitelmaan kirjataan, ketkä ovat oikeutettuja asiakkaan tietoihin.

Lokakuussa 2002 postitettiin saatekirjeellä varustettu hakemuslomake (Liite 3) 38 palveluntuottajalle, jotka olivat aiemmin ilmaisseet alustavan kiinnostuksensa ryhtyä palveluseteliyrittäjäksi. Heille järjestettiin myös infotilaisuus marraskuussa. Tilaisuuteen osallistui 36 henkilöä, jotka edustivat 33 yksityistä tai kolmannen sektorin palveluntuottajaa.

Osa palveluntuottajista palautti hakemuksen, ja niistä laadittiin yhteenveto sekä tarkistettiin valintakriteerien täytyminen. Tämän jälkeen hakijan tiedot lähetettiin kotikuntansa ohjausryhmän jäsenelle kunnan lausuntoa varten. Kun kotikunta antoi hyväksyttävän lausunnon yrit-

täjästä, muut kuntajäsenet hyväksyivät yrittäjän tuottamaan palvelua omissa kunnissaan Hakemukset hyväksyttiin ohjausryhmän kokouksessa.

Joulukuussa 2002 ohjausryhmä hyväksyi 16 palveluntuottajaa palveluseteliyrittäjien listalle. Seitsemän hakemusta vaati lisäselvittelyjä, ja yhtä hakemusta ei hyväksytty valintakriteerien jäätyä täyttymättä. Palveluntuottajat saivat ohjausryhmän päätöksestä tiedon kirjallisesti. Hakuaika ei ollut kiinteä, vaan palveluntuottajalla oli mahdollisuus jättää hakemuksensa parhaaksi katsomanaan ajankohtana. Uudet hakemukset käsiteltiin ohjausryhmässä niiden saatuttua. Palveluntuottajia hyväksyttiin kokeiluun yhteensä 32. Ohjausryhmän palveluntuottajien edustajat eivät osallistuneet yrittäjien valintaan.

Palvelusetelikokeiluun valitut palveluntuottajat edustivat erilaisia organisoitumismuotoja (Taulukko 5). Yleisintä olivat toiminimillä ja osakeyhtiömuotoinen toiminta.

**Taulukko 5. Palvelusetelikokeiluun valittujen palveluntuottajien toimintamuoto**

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| toiminimi                        | 10 |
| kommandiittiyhtiö tai osakeyhtiö | 8  |
| rekisteröity yhdistys            | 7  |
| osuuskunta                       | 4  |
| säätiö                           | 2  |

Kokeiluun valittujen palveluntuottajien palveluvalikoima kattoi hyvin monenlaisia palveluita (Taulukko 6).

**Taulukko 6. Palvelusetelikokeiluun valittujen palveluntuottajien kokeiluun hyväksytyt palveluvalikoima**

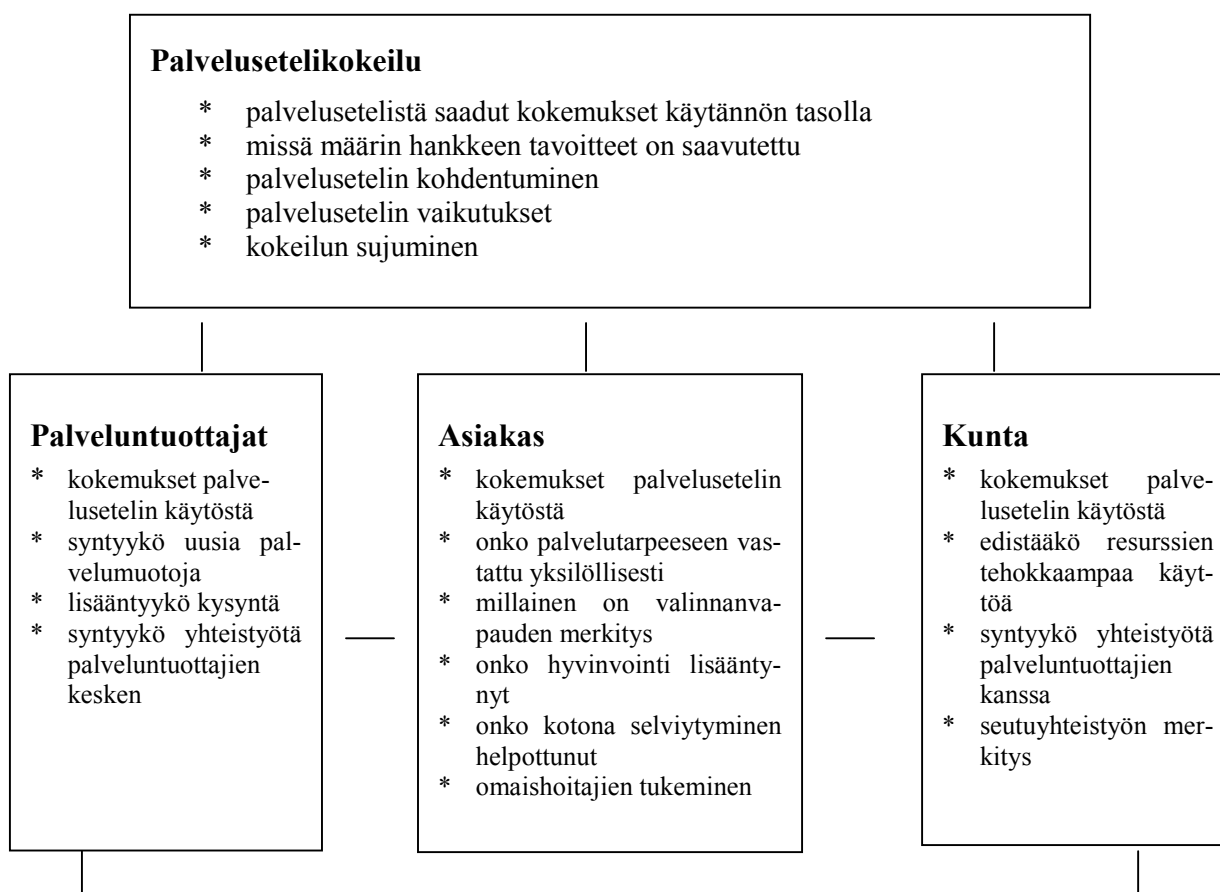
ateriapalvelu  
 pyykki- ja vaatehuolto  
 kauppa- ja asiointipalvelut  
 kodin kunnossapito ja korjaustyöt  
 kiinteistönhoito, pihatyöt, halonhakkuu  
 ilta- ja yöhoito  
 kuljetuspalvelut  
 siivouspalvelut  
 kotipalvelu  
 kotiutuspalvelut  
 kotisairaanhoito, jalkahoito  
 saattajapalvelut  
 päivätoiminta  
 asumispalvelut  
 kotimies- ja omaishoitajan sijaispalvelut  
 loma- ja intervallahoito  
 fysikaalinen hoito ja kuntoutus

Ohjausryhmä joutui käsittelemään kokeilun aikana ainoastaan yhdestä yrityksestä saatuja asiakaspalautteita. Useat asiakkaat olivat saaneet tältä palveluntuottajalta epäasiallista palvelua. Ohjausryhmä pyysi ko. palveluntuottajalta selvitystä, mihin toimenpiteisiin se asian johdosta ryhtyy. Toimenpiteet todettiin riittäviksi, ja palveluntuottajan sallittiin jatkaa kokeilun piirissä.

### 3.7 Tutkimus kehittämistyön tukena

Palvelusetelikokeiluun liitettiin myös tutkimusosuus. Tutkimuksen roolia kokeilussa voidaan luonnehtia siten, että kyse oli tutkimusavusteisesta kehittämistyöstä, jonka aikana kerättiin systemaattisesti tietoa eri osapuolten (käyttäjät, kunnat, palveluntuottajat) kokemuksista. Tavoitteena oli tuottaa tietoa mahdollisista ongelmakohdista kokeilun aikana, jotta niihin voitaisiin reagoida mahdollisimman nopeasti. Tavoitteena oli myös kerätä tietoa projektin tulosten arvioinnin pohjaksi. Tuloksia arvioitiin suhteessa projektin tavoitteisiin kokeilun päättyessä. Arvioinnissa apuna käytettävät kysymykset on koottu kuvioon 1.

**Kuvio 1. Palvelusetelikokeilun arviointimalli**



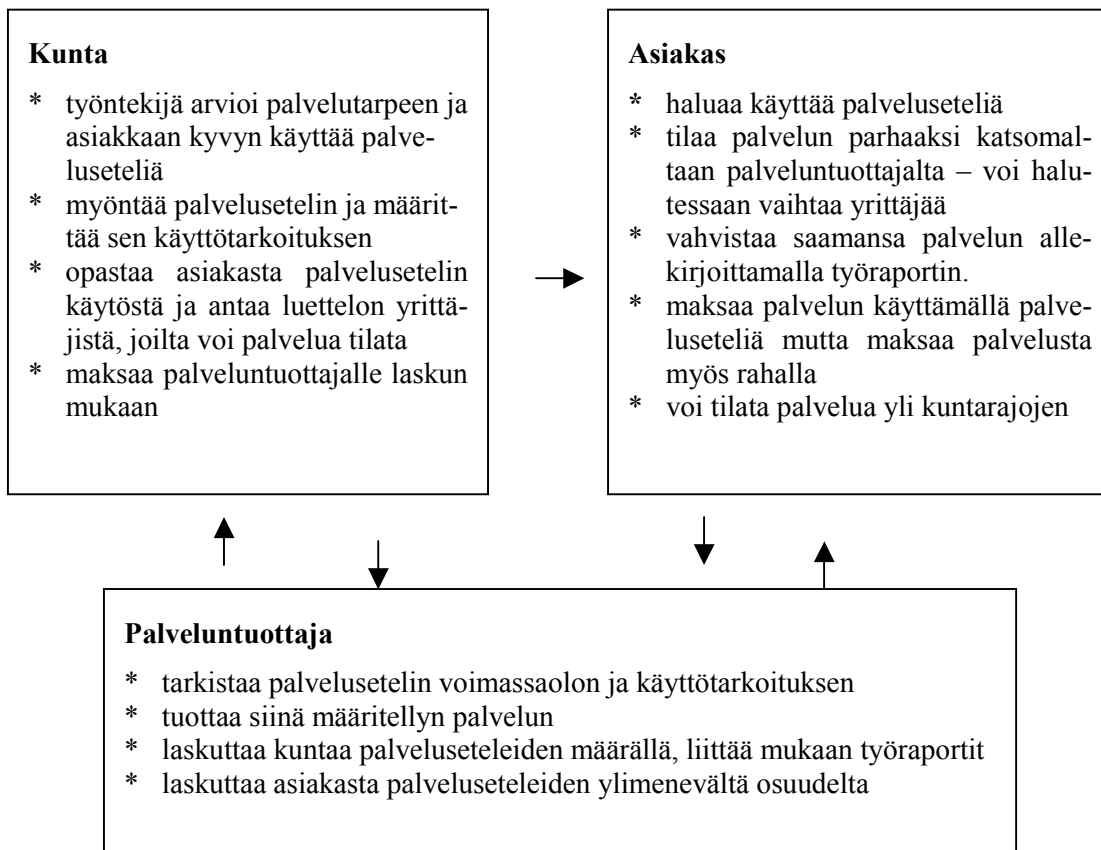
Yllä olevan kuvioon on tiivistetty arvioinnin teemat, jotka on koottu hankkeen tavoitteista. Luvussa 4 tarkemmin kuvattujen aineistojen (lomakekyselyt, sähköpostikyselyt ja haastattelut) avulla kerättiin tietoa, jonka avulla näitä kysymyksiä voidaan tarkastella.

## 4 KOKEMUKSET PALVELUSETELIKOKEILUSTA

### 4.1 Lahden kaupunkiseudun palvelusetelimalli

Suunnittelutyön perusteella muotoutui Lahden kaupunkiseudun palvelusetelimalli, joka esitetään vielä yhteenvetona kuvion muodossa (Kuvio 2)

**Kuvio 2. Lahden kaupunkiseudun palvelusetelimalli kokeiluvuoden aikana**



Palvelusetelijärjestelmässä kunnan työntekijä arvioi palvelun tarpeen, tekee päätöksen palvelun myöntämisestä sekä opastaa asiakasta setelin käyttämisessä. Setelin myöntäjän tehtävä on määritellä palvelusetelin käyttötarkoitus ja myönnettävän palvelun määrä. Asiakas saa setelit ja listan yrittäjistä, joilta voi tilata palvelua. Asiakas ottaa yhteyttä valitsemaansa palveluntuottajaan. Palveluntuottaja ja asiakas sopivat keskenään, milloin palvelu tuotetaan. Yrittäjä varmistaa seteleiden voimassaoloajan ja käyttötarkoituksen. Käynnin yhteydessä palveluntuottaja täyttää asiakaskohtaisen työraportin ja pyytää asiakkaalta siihen allekirjoituksen. Yrittäjä laskuttaa asiakkaalta omavastuuosuuden ja kunnalta palvelusetelin arvon.

## 4.2 Palvelusetelin myöntäminen ja käyttäjät

Palvelusetelit painettiin joulukuun 2002 lopulla ja postitettiin kuntien kotipalvelusta vastaaville henkilöille vuoden 2003 alkupäivinä.

**Asikkalassa** kokeiluun varattiin 5 000 euroa kokeiluvuodelle eli 250 palveluseteliä. Palvelusetelin myöntämiselle olivat voimassa samat kriteerit kuin kunnan kotipalvelulle. Omaishoitajien vapaapäivien ostamisessa setelien lukumäärä rajattiin kolmeen vuorokautta kohti ja kuuteen seteliin kuukaudessa. Muutoin niiden määrää ohjasi palvelujen tarve. Seteleitä annettiin enintään kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan.

**Hollolassa** varattiin määrärahaa 10 000 euroa eli 500 seteliä omaishoitajien vapaapäivien järjestämiseen. Kunta määritteli kuitenkin tarkemmin palvelusetelin saajan. Kriteerit olivat: a) kunnallista omaishoidon tukea saava henkilö, b) seteli käytetään omaishoitajien lakisääteisten vapaapäivien järjestämiseen palkkaamalla yksityisen tai kolmannen sektorin tuottaja suorittamaan hoivatyötä kotona, tuottajan tulee olla palvelusetelirekisteriin hyväksytty ja c) hoidettava ei ole ollut jaksohoidossa kunnan osoittamassa hoitopaikassa. Myöntäminen delegoitiin vastaavalle kotipalveluohjaajalle.

**Lahti** varasi palveluseteliin 30 000 euroa eli 1500 seteliä. Palveluseteli tarkoitettiin kunnallisen kotihoidon korvaamiseen kokonaisuudessaan tai täydentämään sen avulla jo olemassa olevia palveluja. Palvelusetelin myöntämisestä päättivät ne kotihoidon yhteyshenkilöt, jotka yleensä arvioivat ja määrittävät kotihoidon asiakkaiden hoidon- ja palveluntarpeen. Lisäksi päivystyksessä työskentelevät terveydenhoitajat myönsivät palveluseteleitä asiakkailleen.

**Nastolassa** varattiin määrärahaa kokeiluun omaishoidon osalle 2000 euroa eli 100 palvelusetelin verran. Lisäksi vanhusten päivätoimintaan varattiin 2000 euroa kuukaudessa. Vanhusten päivätoimintaa oli tarkoitettu omaishoitajien jaksamisen tukemiseen ja vapaiden järjestämiseen. Siihen osallistui myös kotona asuvia muistamattomia ja lievästi dementoituneita henkilöitä, yksinäisiä vanhuksia ja vanhuksia, joilla ei ole mahdollisuuksia peseytyä tai sauna. Nastolassa on myös omaisiaan kotona hoitavia iäkkäitä henkilöitä, joille ei omaishoidontukea makseta, koska myöntämisperusteet eivät täyty. Palveluseteliä kokeiltiin myös tukipalveluiden ostamiseen niille iäkkäille henkilöille, jotka hoitavat kotonaan omaistaan ilman kunnallista omaishoidontukea. Palveluseteliä ajateltiin myös kokeiltavan tilapäisiin ja äkillisiin tilanteisiin, joissa kunnan omat palveluresurssit eivät riitä sekä tilapäisen sijaisen tai vapaapäivän järjestämiseen omaishoitajille. Palvelusetelin myöntäminen kuului avopalveluohjaajan tehtäviin.

**Orimattila** teki päätöksen seteleiden myöntämisestä muita kuntia myöhemmin. Sosiaalilautakunta päätti, että palveluseteleitä myönnetään henkilöille, joilla on sotavammalain mukainen oikeus korvaukseen. Palveluseteleitä voi käyttää sosiaalihuoltolain mukaisen omaishoitajan vapaapäivän järjestämiseen.

Tiedot palvelusetelin myöntämisestä kerättiin kokeiluvuoden alusta lokakuun 2003 loppuun. Palvelusetelin myöntämiseen oikeutettu henkilö täytti kokeilun seurantaan varten laaditun tilastolomakkeen myöntämisistä. Lomakkeeseen merkittiin asiakkaan ikä, saako hän kunnalta muuta palvelua, asuuko yksin vai läheisen kanssa, onko kyseessä omaishoidon tilanne, mihin kohderyhmään (hankkeen tavoitteissa määriteltyn) asiakas kuuluu, mihin tarkoitukseen palveluseteli on myönnetty, miten kauan se on voimassa ja kuinka monta palveluseteliä asiakas saa. Palautuneiden lomakkeiden määrää ja sisältöä käytetään kuvaamaan palvelusetelin kohdentumista. Palveluseteleitä myönnettiin 152 kertaa. Palveluseteliasiakkaita on ollut siis enin-

tään 152, mutta lukumäärässä myös sellaisia henkilöitä, joille on myönnetty palveluseteli useammin kuin kerran. Koska tutkijan käyttöön ei voitu luovuttaa asiakkaiden henkilötietoja, ei tiedetä, kuinka moni yksittäinen henkilö on saanut palvelusetelin, ja kuinka monelle se on myönnetty useamman kerran. Palveluseteleitä voitiin myöntää kerralla suurempi määrä palveluntarpeesta riippuen. Yhteensä palveluseteleitä myönnettiin lokakuun loppuun mennessä 1279 (Taulukko 7).

**Taulukko 7. Myönnettyjen palvelusetelien lukumäärä kunnittain ajalla 1.1.-31.10.2003**

| Kunta      | Myönnetyt palvelusetelit | %      |
|------------|--------------------------|--------|
| Asikkala   | 136                      | 10,6 % |
| Hollola    | 53                       | 4,1 %  |
| Lahti      | 634                      | 49,6 % |
| Nastola    | 438                      | 34,2 % |
| Orimattila | 18                       | 1,4 %  |
| Yhteensä   | 1 279                    | 100 %  |

Lahdessa myönnettiin palveluseteleitä lähes 50 % koko myönnetystä määrästä. Nastolassa myönnettiin palveluseteleitä 438, mikä vastaa noin 34 % osuutta seteleistä. Nastolan osuus on väkilukuun nähden alueen suurin. Asikkalassa kokeilu pääsi myös hyvin vauhtiin, seteleitä myönnettiin 136. Hollolassa palvelusetelit loppuivat kesän jälkeen, mutta niitä ehdittiin myöntää 53 palveluseteliä. Orimattila tuli kokeiluun mukaan myöhemmin, ja lokakuun loppuun mennessä siellä oli myönnetty 18 palveluseteliä.

Myönnettyjen palveluseteleiden määrä vaihteli 1 ja 39 välillä myöntämiskertaa kohti. Myös niiden voimassaoloaika määriteltiin yhdestä käyttökerrasta yli kuudeksi kuukaudeksi eli myöntämishetkestä kalenterivuoden loppuun. Useimmiten myönnettiin yhdellä kertaa joko 2, 9 tai 12 palveluseteliä. Alle 10 seteliä myönnettiin 102 kertaa, 10-20 seteliä myönnettiin 39 kertaa ja yli 20 seteliä 9 kertaa. Palveluseteli myönnettiin tietylle ajanjaksolle. Pääasiassa palvelusetelit myönnettiin alle kuukaudeksi kerrallaan, mikä tapahtui 52 kertaa. Toiseksi eniten eli 47 kertaa myönnettiin palvelusetelit 3-6 kuukaudeksi, ja 40 kertaa 1-3 kuukauden ajaksi. Yli kuudeksi kuukaudeksi palveluseteleitä sai 11 asiakasta.

Kunnista palautuneiden lomakkeiden mukaan palvelusetelin saajista yli puolet oli lahtelaisia, toiseksi eniten nastolalaisia ja kolmanneksi eniten setelin myöntämiskertoja raportoi Asikkala (Taulukko 8).

**Taulukko 8. Palautuneet asiakaskohtaiset tilastointilomakkeet kunnittain**

| Kunta      | Asiakkaita | %    |
|------------|------------|------|
| Asikkala   | 20         | 13,2 |
| Hollola    | 5          | 3,3  |
| Lahti      | 80         | 52,6 |
| Nastola    | 46         | 30,3 |
| Orimattila | 1          | 0,6  |
| Yhteensä   | 152        | 100  |

Palvelusetelin saajista naisia oli 108 ja miehiä 44. Palvelusetelin saajista yli puolet, 79 asiakasta, oli 80 vuotta täyttäneitä (Taulukko 9). Toiseksi suurin ryhmä olivat 70-79-vuotiaat, yhteensä 54 asiakasta. Kuusitoista asiakasta (noin 11 %) oli alle 70-vuotiaita.

**Taulukko 9. Palvelusetelin saajat ikäryhmittäin**

| Ikäryhmät        | Lukumäärä | %    |
|------------------|-----------|------|
| Alle 60-vuotiaat | 6         | 3,9  |
| 60-69-vuotiaat   | 11        | 7,2  |
| 70-79-vuotiaat   | 54        | 35,5 |
| Yli 80-vuotiaat  | 79        | 52,0 |
| Ei tietoa iästä  | 2         | 1,3  |
| Yhteensä         | 152       | 100  |

Suurin osa, 103 (70 %) henkilöä, asui taajamissa ja loput haja-asutusalueella. Yksin asuvia oli reilu puolet palveluseteliäsiakkaista. Muiden kunnan palveluiden piirissä (yleensä kotihoidon) palvelusetelin käyttäjistä oli yhteensä 85 eli 56 %. Tällöin oli kyse lisäavun tarpeesta, jota myönnettiin palvelusetelin avulla. Osuus vaihteli kunnittain; 60 % lahtelaisista palvelusetelin saajista oli kunnan palveluiden piirissä. Muissa kunnissa palvelujen piirissä oli 30 % asikkalalaisista, orimattilalainen ja kaikki hollolalaiset palveluseteliäsiakkaat, ja reilu puolet nastolalaisista käyttäjistä.

Palvelusetelin kohderyhmiksi oli määritelty *omaishoitajat, tilapäisesti ja äkillisesti apua tarvitsevat sekä dementoituvat* (ks. kappale 3.2.). Seuraavassa tarkastellaan sitä, kuinka suuressa osassa tapauksista oli kyse kuhunkin kohderyhmään kuulumisesta.



## Omaishoitajat

Omaishoidon tuen piirissä oli setelin saaneista 18 asiakasta, mutta palvelusetelin myöntäjän määrittelyn mukaan 58 palveluseteliasiakkaan kohdalla oli kyse omaishoitosuhteesta. Näin 40 asiakkaan kohdalla omaishoito toteutui ilman hoitopalkkiota. Useimmiten vaimo hoiti miestä, toiseksi suurin hoitajaryhmä olivat tyttäret jotka hoitivat äitiään. Kolme miestä hoiti vaimoan, samoin kolme tytärtä isäänsä. Muita omaishoitajia olivat useimmiten miniät ja lapset.

Palveluseteliä myönnettäessä oli kyse omaishoitotilanteesta 38 %:n palveluseteliasiakkaan kohdalla.

## Tilapäinen ja äkillinen avun tarve

Hankkeessa määritelty kohderyhmä 'tilapäinen ja äkillinen avuntarve' jaettiin tarkastelua varten vielä kolmeksi eri kategoriaksi: kotiutus, äkillinen toimintakyvyn muutos ja muu tilapäinen apu (Taulukko 10).

**Taulukko 10. Tilapäiseen / äkilliseen apuun myönnetyt setelit**

| Tilapäisen avun kategoriat     | Myönnettyjen setelien lukumäärä |
|--------------------------------|---------------------------------|
| Äkillinen toimintakyvyn muutos | 41                              |
| Kotiutus                       | 13                              |
| Muu tilapäinen apu             | 10                              |
| Tilapäinen apu yhteensä        | 64                              |

Äkillisessä toimintakyvyn muutoksessa oli yleensä kyse vanhuksen sairastumisesta tai tapaturmasta, joka heikensi toimintakykyä. Kotiutustilanteissa oli kyse sairaalahoidon jälkeisestä tilapäisestä avuntarpeesta. Muu tilapäinen apu liittyi pääasiassa omaishoitajan sairastumisesta tai toimintakyvyn muutoksesta johtuvaan avuntarpeeseen.

Kaikista palveluseteliasiakkaista 42 % sai palvelusetelin avulla tilapäiseksi avuksi luokiteltua apua.

## Dementia

Palveluseteli myönnettiin seurantajakson aikana 20 kertaa tilanteeseen, jossa oli kyse kotona asuvasta dementoituvasta henkilöstä. Suurin osa tämän kohderyhmän seteleistä käytettiin päivätoimintaan, jota erityisesti Nastola järjesti setelin avulla. Valtaosa tähän ryhmään kuuluvista setelin saajista oli iältään 80 ja 90 ikävuoden väliltä ja asui yksin. Melkein kaikki heistä olivat myös kunnan muiden palveluiden (yleensä kotihoidon) piirissä.

|   |
|---|
| Palveluseteliäsiakkaista 13 % sairasti dementiaa. |
|---|

### 4.3 Palvelusetelien käyttötarkoitus

Palvelusetelin käyttötarkoituksia tarkastellaan kunnista palautuneiden tilastolomakkeiden (n = 152) sisältämän informaation avulla (Taulukko 11). Palvelusetelin käyttötarkoituksen määrittelyn tarkkuudessa oli työntekijäkohtaisia eroja, minkä vuoksi luokittelussa jouduttiin käyttämään jonkin verran tulkintaa. Luokittelussa tehtiin erottelu hoidon ja hoivan välille. Käsitteen *hoiva* määrittelyssä on taustalla esim. Silva Tedren (2003, 57) käyttämä erottelu hoitoon ja hoivaan. Hoito viittaa terveydenhuoltoon, hoiva taas erityisesti sosiaalihuollon la-  
kisääteisiin sosiaalipalveluihin. Hoiva on määritelty asiakkaan avustamiseksi ja huolenpidoksi henkilökohtaisissa arkisissa toiminnoissa kuten kylvettämisessä, aterioissa ja yleisessä hyvinvoinnin turvaamisessa. Tilastointilomakkeen täyttänyt palvelusetelin myöntäjä on käyttänyt hoivaan luokitelluissa tapauksissa esimerkiksi ilmaisia viikonlopputyö, avustaminen aamutoimissa, hoiva ja ateriat. Lomakkeessa ei tällöin viitattu sairaanhoitoon liittyvään toimintaa. Kotisairaanhoidoksi on määritelty sairaanhoidolliset toimenpiteet kuten esimerkiksi haavanhoito ja näytteiden otto.

**Taulukko 11. Palvelusetelin käyttötarkoitus**

| Käyttötarkoitus                     | Palvelusetelillä myönnetty palvelu | %    |
|-------------------------------------|------------------------------------|------|
| Ilta- tai yöhoito                   | 1                                  | 0,7  |
| Kauppa- ja asiointipalvelut         | 4                                  | 2,6  |
| Kotimies tai omaishoitajan sijainen | 9                                  | 5,9  |
| Kotisairaanhoido                    | 5                                  | 3,3  |
| Kotiutuspalvelut                    | 17                                 | 11,2 |
| Kuntoutus, kunnon parantaminen      | 1                                  | 0,7  |
| Piha- tai lumityöt, halonhaku       | 4                                  | 2,6  |
| Päivätoiminta                       | 39                                 | 25,7 |
| Pienet remonttityöt                 | 1                                  | 0,7  |
| Saattajapalvelut                    | 4                                  | 2,6  |
| Siivous, ikkunanpesu, siistiminen   | 23                                 | 15,1 |
| Hoiva                               | 44                                 | 28,9 |
| Yhteensä                            | 152                                | 100  |

Useimmin palveluseteli oli myönnetty päivätoimintaan. Seuraavaksi useimmin palveluseteli oli myönnetty (28,9 %) hoivapalveluun. Siivous ja ikkunanpesu muodostivat kolmanneksi suurimman käyttötarkoituksen ja kotiutuspalveluita myönnettiin neljänneksi eniten. Muihin palveluihin palveluseteleitä myönnettiin harvemmin.

Palvelusetelin kohteet vaihtelivat kunnittain (Taulukko 12).

**Taulukko 12. Palvelusetelin käyttötarkoitukset kunnittain**

|                             | Asikkala | Hollola | Lahti | Nastola | Orimattila | Yhteensä |
|-----------------------------|----------|---------|-------|---------|------------|----------|
| Ilta- tai yöhoito           |          |         | 1     |         |            | 1        |
| Kauppa- ja asiointipalvelut |          |         | 4     |         |            | 4        |
| Kotimies tai omaish. sij.   | 1        |         | 7     |         | 1          | 9        |
| Kotisairaanhoido            |          |         | 5     |         |            | 5        |
| Kotiutuspalvelut            | 1        |         | 16    |         |            | 17       |
| Kuntoutus, kunnon parant.   |          |         | 1     |         |            | 1        |
| Piha- tai lumityöt, halot   |          | 2       |       | 2       |            | 4        |
| Päivätoiminta               |          |         |       | 39      |            | 39       |
| Remonttipalvelut            |          | 1       |       |         |            | 1        |
| Saattajapalvelut            |          |         | 4     |         |            | 4        |
| Siivous ja ikkunanpesu      | 16       | 2       |       | 5       |            | 23       |
| Hoiva                       | 2        |         | 42    |         |            | 44       |
| Yhteensä                    | 20       | 5       | 80    | 46      | 1          | 152      |

Lahdessa myönnettiin palveluseleitä useampaan käyttötarkoitukseen kuin muissa kunnissa. Siellä suurin ryhmä, yli puolet palveluseteliäsiakkaista, koostui hoivan tarvitsijoista. Toinen suuri ryhmä muodostui kotiutuspalvelua saaneista palveluseteliäsiakkaista. Lahdessa myönnettiin seteleitä myös ilta- ja yöhoitoon, kauppa- ja asiointipalveluihin, kotimiespalveluun ja omaishoitajan sijaisuuksiin ja saattajapalveluun.

Asikkalassa 80 % palveluseteliäsiakkaista sai siivous- ja ikkunanpesuapua. Kahdelle asiakkaalle myönnettiin hoivapalvelua, yhdelle omaishoitajan sijaispalvelua ja yhdelle kotiutuspalvelua. Nastolassa lähes 85 % palveluseteliäsiakkaista sai setelinsä päivätoimintaa varten. Seitsemälle niitä myönnettiin raskaimpiin kotitöihin kuten siivoukseen ja keväällä pihatöihin. Hollolassa seteleitä myönnettiin omaishoitajille pihatöihin, pienremonttiin ja siivoukseen. Orimattilan lokakuun loppuun mennessä ainoa asiakas sai palveluseleitä omaishoitajan sijaisen hankkimiseen. Palveluseleitä ei myönnetty kertaakaan ateriapalveluun, pyykki- ja vaatehuoltoon, kuljetuspalveluun, loma- ja intervallihoidon. Ilta- ja yöhoitoon sekä remonttipalveluun oli palveluseteli myönnetty vain kerran.

Kun tarkastellaan palvelusetelin käyttäjien ikäryhmiä ja käyttötarkoituksia (Taulukko 13), yli 80-vuotiaista 60 % oli saanut palveluseleitä hoivaa ja päivätoimintaa varten. Yli 70 % ikäryhmässä 70-79-vuotiaat oli saanut seteleitä päivätoimintaan, siivoukseen ja hoivaan. Muut käyttötarkoitukset olivat yksittäisiä kertoja. Hoivaan olivat kuitenkin asiakkaat kaikissa ikäryhmissä saaneet palveluseleitä.

**Taulukko 13. Palvelusetelin käyttötarkoitus ikäryhmittäin**

|                             | Alle 60-<br>vuotiaat | 60-69-<br>vuotiaat | 70-79-<br>vuotiaat | Yli 80-<br>vuotiaat | Ei tietoa<br>iästä | Yhteensä |
|-----------------------------|----------------------|--------------------|--------------------|---------------------|--------------------|----------|
| Ilta- tai yöhoito           |                      |                    |                    | 1                   |                    | 1        |
| Kauppa/asiointi             |                      |                    | 1                  | 3                   |                    | 4        |
| Kotimies/omaishoitajan sij. |                      |                    |                    | 8                   | 1                  | 9        |
| Kotisairaanhoido            |                      | 1                  | 3                  | 1                   |                    | 5        |
| Kotiutuspalvelut            | 2                    | 3                  | 4                  | 7                   | 1                  | 17       |
| Kuntoutus, kunnon edist.    |                      |                    |                    | 1                   |                    | 1        |
| Piha- tai lumityöt, halot   |                      |                    | 3                  | 1                   |                    | 4        |
| Päivätoiminta               |                      | 2                  | 16                 | 21                  |                    | 39       |
| Remonttipalvelu             |                      | 1                  |                    |                     |                    | 1        |
| Saattajapalvelut            |                      |                    | 3                  | 1                   |                    | 4        |
| Siivous ja ikkunanpesu      |                      | 2                  | 13                 | 8                   |                    | 23       |
| Hoiva                       | 4                    | 2                  | 11                 | 27                  |                    | 44       |
| Yhteensä                    | 6                    | 11                 | 54                 | 79                  | 2                  | 152      |

Siivouspalvelua saivat eniten yli 70-79 -vuotiaat. Kotimies- ja omaishoitajan sijaispalvelua annettiin ainoastaan yli 80-vuotiaille. Kotiutuspalvelu jakautui kaikkien ikäryhmien kesken ja painottui lievästi yli 80-vuotiaisiin.

#### 4.4 Käyttäjien kokemuksia palvelusetelistä

Palvelusetelin käyttäjien kokemuksia palvelusetelistä kartoitettiin siten, että kuntien työntekijät lähettivät palvelusetelin käyttäjille kyselylomakkeen pian sen jälkeen, kun asiakas oli palvelusetelinsä käyttänyt. Lomakkeita palautui 60 kappaletta. Vastaajista naisia oli 35 (58 %) ja miehiä 25 (42 %). Kaikista vastaajista alle 60-vuotiaita oli 3 (5 %), 60-69-vuotiaita 8 (13,3 %) ja 70-79-vuotiaita oli 20 (33,3 %). Yli 80-vuotiaita vastaajia on 29 eli 48,3 % koko ikäryhmän palvelusetelin käyttäjistä.

Palvelusetelin käyttäjistä noin 39 % (n = 152) palautti heille annetun kyselylomakkeen (Taulukko 14).

**Taulukko 14. Palvelusetelin käyttöä koskevaan kyselyyn vastanneet palvelusetelin käyttäjät**

|                  | Palvelusetelin käyttäjiä | Kyselylomakkeen palauttaneet (lkm) | Vastanneita käyttäjän ikäryhmässä (%) |
|------------------|--------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|
| Alle 60-vuotiaat | 6                        | 3                                  | 50 %                                  |
| 60-69-vuotiaat   | 11                       | 8                                  | 73 %                                  |
| 70-79-vuotiaat   | 54                       | 20                                 | 37 %                                  |
| Yli 80-vuotiaat  | 79                       | 29                                 | 36,7 %                                |
| Yhteensä         | 152                      | 59                                 | 38,8 %                                |

Vastaajia oli kaikista kunnista. Lahtelaisia vastaajia joukossa on luonnollisesti eniten, 34 henkeä (lähes 60 %) kaikista lomakkeen palauttajista. Nastolalaisia vastaajia on 10 ja asikkalalaisia 10. Hollolan kaikki viisi palveluseteliasiakasta on palauttanut kyselylomakkeen, kuten myös ainoa orimattilalainen. Vastauksia on tullut kaikista ikäryhmistä, ja kaikista vastauksista lähes puolet tuli yli 80-vuotiailta. Nuorempien käyttäjäryhmien vastausprosentit ovat korkeampia, mutta heitä on palvelusetelin käyttäjissä kuitenkin melko vähän.

Asiakailta kysyttiin palvelusetelin käytön helppoudesta asteikolla 'helppo ja vaivaton', 'melko helppo ja vaivaton', 'melko vaikea' ja 'hyvin vaikea' (Taulukko 15).

**Taulukko 15. Palvelusetelin käytön helppous**

|   | Vastausten lukumäärä | %    |
|---|----------------------|------|
| 'Käyttö on helppoa ja vaivatonta'       | 43                   | 71,7 |
| 'Käyttö on melko helppoa ja vaivatonta' | 12                   | 20,0 |
| 'Käyttö on melko vaikeaa'               | 4                    | 6,7  |
| 'Käyttö on hyvin vaikeaa'               | 1                    | 1,7  |
| Yhteensä                                | 60                   | 100  |

Valtaosa vastanneista (yli 90 %) palvelusetelin käyttäjistä piti palvelusetelin käyttöä vähintään melko helppona ja vaivattomana. Vain viidelle vastaajalle palvelusetelin käyttäminen oli tuottanut jonkin verran tai paljon vaikeuksia. Vaikeuksien syiksi kaksi asiakasta ilmoitti, että palveluntuottajia on vaikea saada, ja yhdelle asiakkaalle aikataulun sovittaminen oli tuottanut hankaluuksia. Ikäryhmittäin tarkasteltuna käyttöä piti hyvin vaikeana tai melko vaikeana kolme yli 80-vuotiasta palveluseteliasiakasta. Melko vaikeana sitä piti yksi alle 60-vuotias asiakas ja toinen 60-69-vuotias asiakas. Käytön kanssa vaikeuksia kokeneista neljä oli naista ja yksi mies. Kaikki viisi olivat lahtelaisia.

Palvelusetelin avulla kertaluonteista palvelua myönnettiin 16 % asiakkaista ja 89 % sai toistuvaa palvelua setelin avulla. Palvelusetelillä myönnetyn palvelun määrän koki riittäväksi 46 palvelusetelikyselyyn vastannutta käyttäjää, kymmenen mielestä se oli riittämätöntä ja neljä ei vastannut kysymykseen. Riittämättömyyden syiksi ilmoitettiin palvelun vähyys määrällisesti tai ajallisesti (viisi vastaajaa) ja palvelueteleiden riittämätön määrä palvelutarpeeseen nähden (kolme vastaajaa).

Asiakkailta myös tiedusteltiin, miten palveluseteli on soveltunut heidän elämäntilanteeseensa.

Vastausvaihtoehdot olivat 'sopii erittäin hyvin', 'sopii melko hyvin', 'sopii melko huonosti', tai 'ei sovi lainkaan' (Taulukko 16).

**Taulukko 16. Palvelusetelin soveltuminen asiakkaan palvelutarpeeseen**

|                        | Vastausten lukumäärä | %    |
|------------------------|----------------------|------|
| 'Sopii erittäin hyvin' | 31                   | 51,7 |
| 'Sopii melko hyvin'    | 19                   | 31,7 |
| 'Sopii melko huonosti' | 1                    | 1,7  |
| 'Ei sovi lainkaan'     | 2                    | 3,3  |
| Ei vastausta           | 7                    | 11,6 |
| Yhteensä               | 60                   | 100  |

Seitsemän käyttäjää ei vastannut kysymykseen ollenkaan. Syytä vastaamattomuuteen on vaikea arvioida. Suurin osa vastanneista (yli 80 %) koki, että palveluseteli on sopinut heidän tilanteeseensa melko hyvin tai erittäin hyvin. Sellaisia asiakkaita, joille käyttö oli vähintään melko helppoa ja vaivatonta ja palveluseteli sopi tilanteeseen erittäin tai melko hyvin, oli 48 vastaajaa eli 80 % kaikista vastanneista. Tämä kertoo siitä, että hyvin moni asiakas on ollut tyytyväinen järjestelmään ja palveluun sekä saanut apua tilanteeseensa. Vastaajien mielestä palvelutarpeeseen on siis vastattu riittävästi ja oikealla tavalla.

Asiakkailta kysyttiin avokysymyksen avulla, millaisia konkreettisia vaikutuksia palvelusetelillä on ollut heidän elämäänsä. 41 kysymykseen vastanneen kokemukset luokiteltiin tarkastelua varten (taulukko 17).

Taulukko 17. Palvelusetelin vaikutus asiakkaan elämään, kooste avovastauksista

| Vaikutus   | Mainintoja |
|--|------------|
| Terveyden ja toimintakyvyn paraneminen             | 9          |
| Läsnäolo ja turvallisuus vaikuttaneet myönteisesti | 6          |
| Valinnanvapauden mahdollistuminen                  | 8          |
| Mielen virkistyminen                               | 2          |
| Taloudellinen apu                                  | 7          |
| Mahdollistaa omaishoitajan työssäkäynnin           | 1          |
| Ei hyötyä tai vaikutusta                           | 3          |
| Palvelutarpeeseen on vastattu                      | 15         |
| Ei vastausta                                       | 15         |

Muutama asiakas mainitsi useammankin vaikutuksen. Valinnanvapauden ja itsenäisen päättämisen mahdollisuuden mainitsi 8 vastaajaa.

*Palveluntuottajan avun sai itse määritellä tarpeen mukaan, esim. kylvetys ja/tai siivous. Palvelusetelin käyttö oli edullista. (63-vuotias nainen)*

*Käyttäjälle jää vapaus valita, mikä apu tärkein. (80-vuotias nainen)*

Yhdeksän vastaajaa kertoi, että palvelu on vaikuttanut terveyteen ja toimintakykyyn myönteisesti,

*Se mahdollisti säarihaavahoidon, jonka lääkäri määräsi. (71-vuotias mies)*

*Verraton apu infarktista toipumisen aikana. (82-vuotias mies)*

*Erittäin paljon. Kaikki aamutoimet on hoitunu hyvin ja kylvetys on ehdoton. En pysty itse tekemään mitään, kun on kipsi jalassa eikä saanut varata jalan päälle. (75-vuotias nainen)*

*Liikuntakyky palautui hyvin. (82-vuotias mies)*

muutamalla on mielikin virkistynyt,

*Toisen ihmisen läsnäolo on jo vaikuttanut positiivisesti elämään. (80-vuotias mies)*

*Koti on nyt todella pitkästä ajasta siivottu! Oli myös mukavaa, että iloinen ihminen tuli vaikeaan tilanteeseen. (56-vuotias nainen)*

ja seitsemän vastaajaa totesi palvelusetelin olleen ensisijaisesti taloudellinen apu palvelun ostamisessa.

*Sain apua jokapäiväisiin askareisiin heti sairaalasta palattuani. Ei mennyt niin paljon rahaa. (88-vuotias nainen)*

*Ilman seteliä olisi liian kallista. (89-vuotias nainen)*

Yhden omaishoitajan työssäkäynti on tullut mahdolliseksi, kun apua on voitu saada hoidettavalle. Usea kommentti kertoi siitä, että palvelutarpeeseen oli vastattu riittävästi. Kolme vastaajaa oli sitä mieltä, ettei palvelusetelillä ole ollut vaikutuksia.

Tasahintaista palveluseteliä maksuvälineenä asiakkaat eivät kritisoineet. Myöskään minkään muun tyyppistä palveluseteliä asiakkaat eivät esittäneet. Sen sijaan 17 asiakasta toivoi, että palvelusetelin arvo olisi joku muu kuin 20 euroa, yleensä arvoa toivottiin korkeammaksi. 35 vastaajaa koki 20 euron suuruisen setelin sopivan kokoiseksi arvoltaan.

Vastauksista heijastui tyytyväisyys siihen, että apua on tullut ja palvelutarpeeseen on vastattu. Palvelusetelin mahdollisuuksiksi mainittu valinnanvapaus toteutuu ideaalilanteissa niin, että asiakas itse päättää, mitä palvelua ja milloin hän ostaa. Myönnetyt setelit oli kuitenkin sidottu käyttötarkoitukseltaan melko tiukasti. Asiakkaalle jäi kuitenkin jonkin verran liikkumavaraa palvelun määrittelyssä ja vapaus valita palveluntuottaja (silloin kun tarjolla oli useita). Asiakkaan oli myös useimmassa tapauksessa ollut mahdollisuus itse määrittellä ajankohta, jolloin palveluntuottaja käy hänen luonaan.

Vastanneista 40 henkilöä (66,7 %) piti Lahden kaupunkiseudun yksityisen ja kolmannen sektorin palvelutarjontaa riittävänä. Seitsemän vastaajaa ei kommentoinut lainkaan ja kaksitoista halusi, että palvelutarjonta olisi laajempaa. Asikkalan kymmenestä vastaajasta kaksi piti palvelutarjontaa riittämättömänä, mutta kahdeksan oli sitä mieltä, että se oli riittävää. Hollolan viidestä vastaajasta kaksi toivoi, että palvelutarjonta olisi nykyistä laajempaa ja valinnan mahdollisuuksia enemmän. Nastolan asiakkaista yksi piti sitä riittämättömänä, kahdeksan sopivana ja yksi ei vastannut. Lahtelaisten vastaajien arviot hajaantuivat eniten: yli 60 % piti palveluntarjoajaa riittävänä, 20 % riittämättömänä, viisi ei vastannut lainkaan, ja yhden mielestä palveluita on liikaa ja niistä on vaikea valita.

Kysymykseen miten tärkeää on saada itse valita palveluntuottaja, vastasi 58 asiakasta. Heistä 37:lle mahdollisuus valita itse yrittäjä oli erittäin tärkeää, 16 vastaajaa piti sitä melko tärkeää, kolme piti seikkaa melko vähän tärkeänä, ja kahdelle sillä ei ollut merkitystä. Myös niille, jotka eivät kokeneet saaneensa hyötyä tai myönteistä vaikutusta palvelusetelillä palvelun hankkimisesta, oli yrittäjän itsenäinen valinta tärkeä kriteeri. Myös perusteita yrittäjän valinnasta kysyttiin. 21 vastaajaa oli valinnut palveluntuottajan sen perusteella, että joku oli tätä suositellut. Kuudelle vastaajalle yrittäjä oli ennestään tuttu, kahdeksalle ratkaisevaa oli hinta, mutta kahdeksan ilmoitti, ettei ollut muita vaihtoehtoja. Tämä vastaus on hieman ristiriidassa sen kysymyksen kanssa, jossa kysyttiin kaupunkiseudun palvelutarjonnan riittävyyttä. Neljälle oli tärkeää, että palveluntuottaja asuu lähellä. Neljä jätti kysymykseen vastaamatta.



Palvelusetelin käyttäjiä pyydettiin myös arvioimaan saamaansa palvelua täsmällisyyden, ystävällisyyden, osaamisen, ripeyden ja sen suhteen onko työ vastannut aiemmin sovittua. Käyttäjiä pyydettiin antamaan kouluarvosanoja (4-10) näistä ominaisuuksista.. Yleisin arvosana kaikissa kysytyissä ominaisuuksissa oli 9 tai 10 (Taulukko 18).

**Taulukko 18. Palveluseteliasiakkaiden arvio (kouluarvosana 4-10) palvelun osa-alueista**

| <b>Palvelun osa-alue</b>  | <b>Kouluarvosanojen keskiarvo</b> |
|---------------------------|-----------------------------------|
| Täsmällisyys              | 8,8                               |
| Ystävällisyys             | 9,1                               |
| Osaaminen                 | 8,7                               |
| Ripeys                    | 8,8                               |
| Työn vastaaminen sovittua | 8,7                               |

Keskiarvot muodostuivat hyvin korkeiksi, minkä perusteella voidaan päätellä, että asiakkaat ovat olleet erittäin tyytyväisiä palveluntuottajiin ja saamaansa palveluun.

Asiakailta kysyttiin avovastauksella palautetta palvelusetelijärjestelmästä, palveluista ja pyydettiin parannusehdotuksia.

*Idea on erinomainen, mutta tiedottamista on parannettava. (70-vuotias nainen)*

*Joka käynnillä eri ihminen, mikä ei ole mielestäni hyvä asia. (75-vuotias mies)*

*Kohtallani kaikki toimi hyvin. (71-vuotias nainen)*

*Olemme tyytyväisiä palveluun ja hoitajan ammattitaitoon. (63-vuotias mies)*

*Olisi hyvä tietää tarkemmin tuloaika. (65-vuotias nainen)*

*Tämä palvelumuoto on minulle tarpeeton. (89-vuotias nainen)*

*Muuten hyvä mutta kallis. (82-vuotias mies)*

*Eivät käy viikonloppuisin eikä arkipyhinä. (88-vuotias nainen)*

*Korkea ammattiosaaminen, joutuisaa tekemistä. Siisteys käynnin jälkeen kiitettävä 10. (53-vuotias mies)*

*Kaikin puolin tyytyväinen. (56-vuotias nainen)*

*Ostavastuuosuus saisi olla korkeintaan 1/3 hinnasta. Otetaan huomioon tämän ikäluokan eläkkeet. Ja yleinen hinta taso nyky Suomessa. (76-vuotias mies)*

*Tähän asti kaikki on toiminut moitteettomasti. (83-vuotias nainen)*

*Vain myönteistä sanottavaa. (75-vuotias nainen)*

*Kielteistä melkein kaikki. (72-vuotias mies)*

*Olimme tyytyväisiä asialliseen ja reippaaseen toimintaan. (72-vuotias nainen)*

*Ainainen kiire. Ei ehtinyt tehdä mitään kunnolla. Piti mennä toiseen paikkaan (93-vuotias nainen)*

*Hiukan pidempi aika järjestelyyn, niin kaikki olisi varmasti sujunut hyvin.*

*(65-vuotias nainen)*

*Liian kallista vähästä työstä, viipyvät n. 15 min, laskutetaan puolesta tunnista. Kotiapuja pitäisi kaupungille lisätä. (85-vuotias nainen)*

*On ihan turvallista jättää omainen vähäksi aikaa kotimiehen hoitoon.*

*(74-vuotias nainen)*

*On ammattitaitoinen. Hoitaa työnsä kiitettävästi. (71-vuotias nainen)*

Avovastaukset kertovat, mitä asiakkaat ovat arvostaneet palvelussa. Palvelun laatu, työn jälki ja ammattitaito koettiin useimmiten hyviksi ja niistä usea vastaaja ilmaisi tyytyväisyytensä. Moitteita ilmaistiin työntekijän vaihtumisesta, kiireestä, matkakuluista ja hinnoista.

Lopuksi asiakkailta kysyttiin, mitä palvelua he ostaisivat, jos saisivat vapaasti valita. Suurin osa vastaajista tilaisi säännöllistä kotiapua, kodinhoitoa, siivousta ja kaupassakäyntiä. Yksi vastaaja tilaisi aterioita, kaksi saattajapalvelua, neljä palkkaisi omaishoitajan sijaisen, yksi hankkisi kotisairaanhoidon palveluja ja yksi avustajan päivittäisiin toimintoihin. Kymmenkunta vastaajaa haluaisi itse päättää, mitä palvelua mihinkin tilanteeseen tilaisi. Vastauksissa toivottiin, ettei palvelusetelin käyttö olisi niin rajoitettua kuin se on ollut. 16:ssa lomakkeessa ei vastattu tähän kysymykseen lainkaan.

#### **4.5 Palveluntuottajien kokemuksia palvelusetelistä**

Palvelusetelikokeiluun oli hyväksytty 32 palveluntuottajaa, joille lähetettiin kyselylomakkeet palveluseteliin liittyvien kokemusten selvittämiseksi syyskuussa 2003. Kysely uusittiin marraskuussa. Joillakin tuottajilla oli kokeilussa mukana useampi toimintayksikkö. Kyselyn palautti 24 palveluntuottajaa, jolloin vastausprosentiksi muodostui 75. Vastaajista 6 edusti yhdistyksenä toimivaa palveluntuottajaa, 3 säätiötä, 2 osuuskuntaa, 2 osakeyhtiötä, 1 kommandiittiyhtiö/ avoin yhtiö, 9 toiminimeä ja yhdeltä tieto puuttui.

Kyselyyn vastanneissa organisaatioissa vakinaisia työntekijöitä yrityksissä vastaushetkellä ilmoitettiin olevan yhteensä 209, määräaikaisia 28, osa-aikaisia 33, tuntityöntekijöitä 25, opiskelijoita 1, keikkatyöntekijöitä 4, oppisopimuskoulutuksessa olevia 2 ja sijaisia 3. Palve-

luntuottajat vaihtelivat isoista useamman kymmenen työntekijän työpaikoista yhden hengen yrityksiin.

Uusia työntekijöitä ilmoitti vuoden 2003 aikana palkanneen 14 yrittäjää, jotka olivat rekrytoineet yhteensä 35 työntekijää. Kysymys on osittain työvoiman lisäämisestä, mutta myös vaihtuvuudesta. Uudet työntekijät sijoitettiin hoitotehtäviin, siivoukseen, kotipalveluun, ruokahuoltoon, toimistotehtäviin, ohjaajiksi, projektityöhön ja laitoshuoltajan tehtäviin. Vakinaisiin tehtäviin palkattiin 5 henkilöä, määräaikaisiin 6, osa-aikaiseen 1, tuntityöntekijäksi 2 ja työllistämisvaroin 1 henkilö. Kaikki vastaajat eivät täyttäneet tätä kohtaa, joten kaikkien uusien työsuhteiden luonteesta ei ole tietoa.

Vastanneista vain kahdellatoista oli palveluseteliä asiakkaita syyskuun 2003 loppuun mennessä. Yksi kiinnostavimmista kysymyksistä on se, millaista on ollut toimia palvelusetelin kanssa (Taulukko 19).

**Taulukko 19. Palvelusetelin käytön helppous palveluntuottajien näkökulmasta**

|  | Määrä | %    |
|--|-------|------|
| Käyttö ollut helppoa ja vaivatonta       | 2     | 8,3  |
| Käyttö ollut melko helppoa ja vaivatonta | 5     | 20,8 |
| Käyttö ollut melko vaikeaa               | 5     | 20,8 |
| Ei ole ollut asiakkaita                  | 12    | 50   |
| Yhteensä                                 | 24    | 100  |

Helppona ja vaivattomana sitä piti vain kaksi vastaaja. Melko helpoksi ja vaivattomaksi sen luokitteli viisi vastaajaa, ja viisi oli sitä mieltä, että palvelusetelin käyttö on ollut melko vaikeaa tai hankalaa. Suurimmiksi hankaluuksiksi mainittiin paperityön lisääntyminen, ohjeiden muuttuminen ja tasasuuruudesta palvelusetelistä aiheutuvat seurantaongelmat. Palveluntuottajan piti tarkkaan seurata, milloin palveluseteli oli käytetty jos tuntihinta tai palvelun hinta jäi alle 20 euron. Jotkut asiakkaat eivät palveluntuottajien mukaan olleet ymmärtäneet sitä, että heidän oli maksettava itse osa palvelun hinnasta. Lisäksi laskujen lähettäminen kahteen paikkaan (kuntaan ja asiakkaalle) lisäsi paperityötä. Sitä lisäsi myös se, että jokaisesta asiakkaasta tehtiin erillinen työraportti. Tällaista käytäntöä pidettiin ohjausryhmässä välttämättömänä tietosuojaan turvaamiseksi. Myös epäselvyys siitä, kuinka monta seteliä voi kerralla käyttää tai saako maksaa useamman käyntikerran yhdellä kertaa, aiheuttivat lisäselvittelyjä ja epäselvyyksiä. Palveluntuottajat kokivat, että kuntien edustajat olisivat voineet informoida asiakasta paremmin ja tarkemmin. Heidän mielestään asiakkaiden oli vaikea ymmärtää palvelusetelin käytön rajoituksia.

Palveluntuottajien kokemuksia kuvaavat seuraavat kommentit kyselylomakkeen avovastauksista:

*Ohjeet muuttuvat välillä, ehkä vielä vähän hakemista.*

*Ongelmaa on tullut 20 €/hinnasto. Mikäli v. 2004 setelit tulevat käyttöön, meillä on vain yksi hinta, tuntiveloitus.*

*Olisi selvempää, että laskuerittely riittäisi ja vain yksi työraportti.*

*Kun setelin arvo on 20 eur ja tuntia kohden saa käyttää 10 eur, niin pitää olla tarkkana milloin asiakas käyttää loput setelin arvosta ja milloin sen voi laskuttaa kunnalta. Setelin arvoksi sama, minkä voi käyttää tuntia kohti.*

*Aluksi osa asiakkaista pyrki tarjoamaan useamman setelin yhdellä käyntikerralla ja maksamaan useamman käyntikerran seteleitä keräten. Seteleitä myönnettäessä varsinkin aluksi oli asiakkaalle tiedottamisessa ongelmia, jonka tähden osalla asiakkaita oli vaikeuksia ymmärtää, että setelin ylimenevältä osalta tulee lasku.*

*Ohjeistus – joutui soittamaan kuntaan, asiakas ei ymmärtänyt tilannetta. Palvelusetelien hyvin tarkkaan rajoitettu käyttö.*

*Laskutus moneen paikkaan aiheuttaa lisätyötä. Yksinkertaisemmaksi. Hyvin rajattu kohdealue aiheuttaa epäselvyyksiä. Laajempi kohdealue: silloin hyötyä asiakkaille ja tekijöille. (Raha?)*

*Alussa ei ollut selvää, kuinka monta seteliä asiakas sai antaa. Neuvot olivat ristiriitaisia.*

*Työraporttien tilitysväli on liian pitkä. Yrityksen rahat seisoo. Sopiva väli olisi viikko tai kaksi viikkoa.*

*Joustavuutta niiden asiakkaiden kohdalla, jotka tarvitsevat paljon apua. Parempi tiedonvälitys kaupungin työntekijöiden kesken.*

*Asiakkaat ovat saaneet väärää tietoa setelin antajalta ja tästä on syntynyt erimielisyyksiä mm. asiakkaan omavastuuosuuden kohdalla, miten monta seteliä saa käyttää yhdellä käynnillä jne. Myös työraporttien täyttäminen on työlästä. Esimerkkejä hankalista tilanteista: 1) Asiakas oli saanut tiedon, että hänen ei tarvitse maksaa mitään itse. Setelin myöntäjä kommentoi tätä yritykselle: ”Palveluntuottajien täytyy sitten laskea hintoja, ettei asiakkaan tarvitse maksaa mitään.” 2) Setelin myöntäjällä oli kuva, että seteleitä saa jättää ”säästöön”, eli yhdistää useammalle kerralle. Tämä tieto oli kuitenkin väärä tai sitten yrittäjälle on annettu väärää tietoa.*

*Asiakas ei tuntenut käyttötapaa. Kunnassa kaikki oli uutta keväällä 2003. Yksi asiakas ilmoitti saavansa seteleitä, sovittiin työtehtävät ja kunnasta peruttiin. Turhia puhelinsoittoja monta. Omavastuuosuuden epämääräisyys. Lisätyötä kun tarvitaan kaksi laskua (kunta ja asiakas).*

*Palveluseteleitä jatkossa reilummin. Yksi laskutusosoite. Enemmän tietoa muiden kuntien palveluseteleistä, kenelle tarkoitettu.*

*Kokemukseni palvelusetelistä on, että se on käytännössä hankalaa ja teettää turhaa työtä. Lähinnä tarkoitan tällä palvelusetelien tilitystä kunnalle. Esi-*

*merkki: Ongelma on tilitykset kuukausittain ja puoliksi käyttämättömät setelit. Tilityksessä on siis aina oma päänvaivansa laskea, kuka jääkään 'velkaa' palvelusetelistä ja kenen 'täytynyt' seteli tilitetään. Seteleitä saa siirrellä pinosta toiseen ja yrittää pysyä kärryillä, mikä mihinkin kuuluu. Laskutus vie kokonaisen työpäivän. Jo pelkästään postimaksut ovat moninkertaistuneet. Parasta olisi se, ettei varsinaisia paperisia seteleitä liikuteltaisi lainkaan, vaan kunnalta tulisi päätös, kuinka monta palveluseteliä ts. kuinka moneen esim. päivätoimintapäivään asiakas on oikeutettu.*

Palvelusetelin kanssa toimiminen ensimmäisiä kertoja on merkinnyt opettelua. Jotkut ovat kokeneet ohjeistuksen riittämättömäksi tai jopa jossain määrin ristiriitaiseksi. Ongelmia oli kuitenkin lähinnä alkuvaiheessa ja ensimmäisiä kertoja palvelusetelin kanssa toimiessa. Ohjeita täsmennettiin kokeilun edetessä. Palveluntuottajia työllisti kahdensuuntainen laskutus: osa palvelun hinnasta laskutettiin kunnista ja osa asiakkailta. Asiakkaiden omavastuun, palvelun hinnan ja palvelusetelin keskinäinen sovittaminen on merkinnyt yhtä melko isoa lisätekiötä, kun asiakkaan kanssa on neuvoteltu ja sovittu palveluntuottamisesta.

Kaikki palvelusetelikokeiluun hyväksytyt palveluntuottajat eivät saaneet kokeiluvuoden aikana syyskuun loppuun mennessä palveluseteliasiakkaita. Vastanneista 12 oli tuottanut palvelua setelillä. Niiden asiakasmäärä vaihtelee yhdestä aina lähes kolmeenkymmeneen. Näyttää siltä, että osa niistä palveluntuottajista, jotka eivät vastanneet kyselyyn, oli kuitenkin saanut palveluseteliasiakkaita. Asiakkaita olivat saaneet palveluntuottajat, jotka tarjosivat siivouspalveluita, kotipalvelua, kotisairaanhoidoa, kauppa- ja asiointipalvelua, päivätoimintaa, kotimies- tai omaishoitajan sijaispalvelua, kiinteistönhoitoa ja pihatöitä ja kotiutuspalvelua. Sen sijaan kuljetuspalvelua, kuntoutusta ja fysikaalista hoitoa intervallihoidoa tai asumispalveluita tuottavat yritykset eivät saaneet palveluseteliasiakkaita. Tämä johtuu siitä, ettei näitä palveluita setelillä edes myönnetty.

Asiakkaat siis jakautuivat kokeiluun valittujen palveluntuottajien kesken varsin epätasaisesti. Näyttää siltä, että pienet yritykset menestyivät kilpailussa asiakkaista. Kysymykseen palvelusetelin muuttumisesta pysyväksi palveluksi kaupunkiseudulla vastasi 21 yrittäjää. Heistä 17 toivoi siitä pysyvää palvelumuotoa, kaksi vastusti ja kolme ei ollut muodostanut mielipidettä asiasta.

Kysymykseen kysynnän muutoksesta verrattuna edelliseen vuoteen vastasi 21 yrittäjää; kolme ilmoitti myynnin kasvaneen merkittävästi, 14 tuottajaa kertoi, että se oli lisääntynyt jonkin verran ja neljällä se oli pysynyt edellisen vuoden tasolla. Kolme palveluntuottajaa ei vastannut kysymykseen. Kysynnän lisääntyminen jakautui useiden palveluiden kesken ja vastaukset koskevat yksittäisiä yrittäjiä; vastaajat ilmoittivat siivouksen, kauppa- ja asiointipalveluiden, kotipalvelun, kotimies- ja omaishoitajan sijaispalvelun, pienten remonttien, kiinteistönhoidon, päivätoiminnan, pyykkipalvelun ja kotisairaanhoidon kysynnän kasvaneen. Kuusi yrittäjää ilmoitti laajentaneensa palvelutarjontaa edellisestä vuodesta. Uusia palveluja olivat ateriapalvelu, kotimies- ja omaishoitajan sijaispalvelu, kotisairaanhoido, asumispalvelut sekä kiinteistönhoito ja pihatyöt.

Palveluntuottajien verkostoitumiseen liittyen kysyttiin uusien yhteistyökumppaneiden määrän kasvulla kokeiluvuoden aikana. Kysymyksessä yhteistyökumppaneiksi määriteltiin muut yrittäjät, kuntien, järjestöjen jne. edustajat. Kahdeksan yrittäjää ilmoitti solmineensa yhteis-

työsuhteita joidenkin mainittujen tahojen kanssa. Sen sijaan 14 ei ollut vastannut kysymykseen lainkaan. Kaksi ilmoitti yhteistyökumppaneiden määrän olevan entisellä tasolla.

#### 4.6 Kuntien kokemuksia palvelusetelistä

Palveluseteliä myöntäville työntekijöille lähetettiin kokemuksia kartoittava sähköpostikysely syyskuussa 2003. Vastauksia kysymyksiin tuli seitsemän kappaletta. Kuntien työntekijät kohetasivat kokeilun kuluessa muutamia palveluseteliin liittyviä ongelmia. Yleisin ongelma oli tasasuuruisen setelin ja palvelun hinnan välinen yhteensovittaminen, minkä takia palveluntuottajat olivat ottaneet kuntaan yhteyttä. Riittävän tarkkojen ohjeiden puuttuessa alkuvaiheessa syntyi erilaisia tapoja laskuttaa kuntaa. Yhden esimerkin mukaan asiakkaan osuus määrittyi siten, että palveluntuottaja laski yhteen kaikkien käyntikertojen bruttohinnan ja vähensi siitä palvelusetelien arvon, jonka hän peri kunnalta, ja asiakkaan maksettavaksi jäi erotus. Toinen palveluntuottaja puolestaan määrittä asiakkaan osuuden jokaista käyntikertaa kohden erikseen, jolloin asiakkaan maksama osuus vaihteli käynnin pituudesta ja viikonpäivästä riippuen. Erään kunnan työntekijä piti ongelmallisena sitä, että kuntaa on laskutettu tasaluvulla vaikka palvelua on annettu jonakin päivänä vain puoli tuntia. Ko. tapauksessa oli todennäköisesti kyse siitä, että palveluseteleitä on niputettu yhteen ja arvoa siirretty seuraavan kerran yhteyteen.

Sähköpostikyselyyn vastanneet palvelusetelin myöntäjät kommentoivat palvelusetelikokeilun aikana kertyneitä kokemuksia seuraavasti:

Onko palveluseteliä markkinoitu asiakkaille vai ovatko he toivoneet sitä itse?

*Ei ole tarvinnut mainostaa, mutta markkinoida kuitenkin. Omaiset ovat kysyneet ja varmentaneet, mistä on kyse.*

*Palveluseteliä olemme esitelleet suurimmalle osalle sen käyttäjistä silloin, kun he käyttivät sitä ensimmäistä kertaa. Muutama asiakas soitti itse sen jälkeen, kun paikallislehdessä oli juttu palvelusetelikokeilusta. Myöhemmin lisää seteleitä tarvitessaan asiakkaat ovat itse ottaneet yhteyttä.*

*On täytynyt kertoa palvelusetelistä, asiakas ei ole aiemmin tiennyt sellaisesta.*

*Asiakkaista osalla on ollut tietoa asiasta, jonkun verran lehtijuttujen jälkeen tuli kyselyjä lähinnä siivouksen tiimoilta. Eivät soittale perään, kotikäynneillä myönnetään setelit ja käydään perusteellisesti asia läpi.*

*Kyllä palveluseteliä on joutunut kovasti mainostamaan. Eivät paljoa kysele seteleistä. Haluaisivat vain kunnallista palvelua.*

*Meillä oli ensinnäkin niin pienet määrärahat, ettei palveluseteleitä paljon mainostettu, vaan avopalveluohjaaja teki ehdotuksen vain muutamalle asiakkaalle. Paikallisessa lehdessä kyllä kerrottiin palvelusetelistä ja sen perusteella asiakkaat kyllä soittelivat ja kyselivät seteliä mitä ihmeellisimpiin asioihin. Asiakkaat ja palveluntuottajat soittelivat palvelusetelistä ja sen käyttöön liittyvistä asioista.*

Minkä verran palveluseteli on teetättänyt työntekijöillä paperi- ja hallintotehtäviä? Onko järjestelmässä asioita, jotka pitäisi muuttaa työn sujuvuuden lisäämiseksi?

*On teetättänyt liiallisesti töitä, seteliin kirjoittaminen pitäisi saada helpommaksi.*

*On teetättänyt jonkin verran lisätyötä. Kuntamme perusturvalautakunta teki päätöksen, että seteleitä voi myöntää vain kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan. Siksi olemme joutuneet joka toinen kuukausi tekemään uuden viranhaltijapäätöksen samalle asiakkaalle. Alkuun myös seteleiden kirjoittaminen käsin vei aikaa, olemme nyt saaneet sen pohjan koneelle ja se helpottaa melkoisesti. Työtä helpottaisi myös, jos seteleitä voisi myöntää pitemmäksi aikaa kerrallaan. Mutta ainahan uusi asia työllistää muutenkin.*

*Myönnetään yleisemmin kartoituskäynnin yhteydessä, loppu paperisota lähinnä työn lisäystä ja palautuneiden seuranta. Lisää paperityötä. Hidasta kirjoittaa käsin isompia määriä seteleitä.*

*Kyllä palveluseteli teettää kovasti työtä, liikaakin. Mielestäni palvelusetelit voisi olla kaupunki-, kuntakohtaisia, missä olisi jo esitiedot kaikki valmiiksi tai sitten jos on yhden kirjoittanut niin toiset voisi kopioida.*

*Voisi jatkossa olla setelipohja, joka pykälöityy päätöksen mukaisesti. Seteliin pääsisi siirtymään suoraan vanhustenhuolto-ohjelmasta. Työ ei ole ollut kohtuuton, koska seteleitä on myönnetty vähän.*

*Töitä on teettänyt, mutta ei kohtuuttomasti.*

Onko ohjeistus ollut riittävää?

*Ohjeistusta on täydennetty matkan varrella uusien kysymysten myötä.*

*Tietenkin olisi ollut hyvä, että jo alussa olisi olleet selkeät ohjeet lomakkeiden täyttämisestä ja koko toiminnasta.*

*Ohjeistus on ollut hyvä.*

*Ohjeistusta on ollut, mutta olisi ehkä ollut hyvä käydä koko prosessia läpi. Paljon on joutunut opastamaan yrittäjiä, jotka eivät aina ole selvillä kaikista koukeroista. Nyt kaupungin tilitykset, esim. kestävät luvattoman kauan, kun setelit pyörivät pöydältä toiselle.*

*Ohjeistukseen jouduin itse kyllä lisäämään asiakkaalle esimerkkejä kuinka palvelusetelillä maksaminen tapahtuu.*

Onko palveluntuottajien laskuissa ollut ongelmia? Ovatko yrittäjät yleensäkin ottaneet yhteyttä myöntäjään?

*Ovat ottaneet yhteyttä, on ollut ongelmia*

*Palveluntuottajat ovat laskuttaneet kalenterikuukausittain, laskut ovat olleet selkeitä. Ensimmäisiä laskuja kyselimme, alkuun tuli kahden kuukauden lasku samassa, mutta nyt kuukausittain.*

*Ainoastaan yhden, koska heidän laskutuksensa on ollut äärettömän pieni.*

*Ovat ottaneet yhteyttä, juuri tilitysten viipymisen vuoksi. Työseuranta raportit kirjavia ja asiakkaalle tullut yllätyksenä hoidon hinnakkuus, koska palveluntuottajien hinnat vaihtelevat.*

*Palveluntuottajille joillekin on laskutus tuottanut ongelmia, ohjeita ei ole ymmärretty tai noudatettu. Ovat kyllä soitelleet kun asiaa on ollut.*

*Laskutuksen kanssa ehkä eniten ongelmia, jotka kyllä sitten pystytyt hoitamaan. Ongelmat syntyneet lähinnä siitä, kuinka puoli tuntia ja 15 minuuttia palvelusetelin kanssa laskutetaan. Myös se on hankalaa, jos palvelusetelistä jää puolikas käyttämättä, jolloin asiakkaan on ollut pakko valita sama palveluntuottaja, jotta toinenkin puoli setelistä tulee käytettyä. Tämän samaisen ongelman vuoksi ovat asiakkaat sekä palveluntuottajat ottaneet yhteyttä. Tämän vuoksi olen ajatellut, olisiko mahdollista, että kunta voisi itse päättää kuhunkin tarkoitukseen myöntämänsä yksittäisen palvelusetelin arvon, joka merkittäisiin palveluseteliin. Tällä vältyttäisiin turhilta setelinkirjoittamisilta, kun on kalliimpia palveluita, ja toisaalta halvempiin palveluihin voisi kirjoittaa esim. 10 euron setelin, jolloin ei tarvitsisi seteleitä puolittaa eikä asiakkaan sitoutua samaan palveluntuottajaan sen vuoksi, että saa käytettyä koko setelin.*

Mitä hyötyä tai hankaluutta palveluseteli on tuonut työhösi?

*Asiakkaat ovat saaneet nopeasti avun, etenkin kesällä resurssipulassa.*

*Palvelusetelitoiminta on tuottanut enemmän hyötyä kuin haittaa. Se on joustava palvelumuoto. Sitä on käytetty omaishoitajien vapaitten sijaistamiseen, tukemaan omaishoitajan jaksamista auttamalla raskaissa työtehtävissä. Varsinkin iäkkäimmille omaishoitajille sitä on käytetty omaishoidon tukena palveluna; se on osa hoitopalkkiota, korvaa sen tai toimii hoitopalkkion lisänä. Lisäksi seteliä on myönnetty myös kotiuttamistilanteissa sekä täydentämään kunnallista kotihoitoa. Joustavuutensa puolesta palveluseteli sopii hyvin äkillisiin tilanteisiin ja ruuhka-aikoina työtilanteen helpottamiseksi.*

*Asiakkaalle hyötyä, koska hänen kuukausimaksunsa olisi noussut haavahoitojen vuoksi kohtuuttoman suureksi. Tietenkin helpottanut myös, ksh:n käyntejä ei ole tarvittu niinä päivinä.*



*Seteli on antanut joustoa kotihoitoon tiukissa tilanteissa, jolloin asiakas on saanut tarvitsemansa palvelun jota muute ei olisi voitu tarjota. Lisäkäynnit esim. viikonloppuisin ja kotiutustilanteissa.*

*Hyöty: saatu hoidettua asiakkaita enemmän, eikä oma henkilöstö ole joutunut niin tiukoille työssään. Hankaluus: työmäärän lisääntyminen. Ei käy muistamattomille.*

*Palveluseteli on rajattu tiukasti mihin saa käyttää, on hyvä, mutta toisaalta tilanteet ovat erilaisia ja seteli saattaisi auttaa jos sen voisi myöntää yllättävissä tilanteissa muuhunkin kuin rajattuun asiaan.*

*Henkilökohtaiseen työhöni seteli on tuonut lisää työtä, mutta tietenkin uusia mahdollisuuksia tehdä asiakas tyytyväiseksi sekä pientä säästöä kunnalle [ ] seteliä käytettäessä.*

*Toivoiko, että palvelusetelistä tulisi pysyvä palvelumuoto?*

*Kyllä. Mutta... me myönnämme, mutta onko meillä velvollisuus valvoa palvelun laatua? Onko kotihoidosta tehtävä kotikäynti, arviokäynti.*

*Toivon siitä tulevan pysyvän palvelumuodon, koska se on osoittautunut erittäin toimivaksi. Jatkossa toivomme sen kattavan kaikki ikäluokat.*

*Ihan hyvä idea.*

*Kyllä voisi olla pysyvä, mutta tarvitsee kehittämistä ja mainostamista, että sen omaksuisi myös myöntäjätkin, että se on lisäresurssi.*

*Kyllä palveluseteli on hyvä palvelumuoto, varsinkin sellaisissa kunnissa, joissa kunnan omilla palveluilla ei pystytä.*

Palvelusetelistä tiedottaminen kuului pääasiassa kuntien tehtäviin. Tiedottamisessa haluttiin pitää matalaa profiilia, sillä alkuun ei vielä tiedetty, millaista kiinnostusta sitä kohtaan herää. Asiakkaat eivät ole suuressa määrin kyselleet mahdollisuutta saada palveluseteliä, vaan niitä tarjottiin työntekijän toimesta. Vastauksista ei ilmene kieltäytymisiä palvelusetelistä tai että asiakkaiden parissa olisi esiintynyt epäluuloa yksityisiä ja kolmannen sektorin palveluja kohtaan vaan palveluseteleihin on suhtauduttu hyväksyen. Työntekijöiden neuvontatyö näyttää onnistuneelta, vaikka muutama asiakas tai hänen omaisensa on tarkistanut myöhemmin asian yksityiskohtia. Myöntämistilastoihin työntekijät ovat usein kirjoittaneet asiakkaan olleen tyytyväinen, että palvelu on järjestynyt ja apua saatu.

Vaikka kunnissa työtä osaltaan on helpottanut se, että palvelua on voitu järjestää palvelusetelin avulla joustavammin, järjestelmä on kuitenkin teetättänyt hallinnollista työtä joidenkin mielestä liikaakin. Painettu palveluseteli, johon työntekijä kirjoittaa käsin saajan nimen, tarkoituksen, voimassaoloajan jne. ei ole joustava myöntämisprosessissa. Joissakin kunnissa otettiin käyttöön tietokonepohjainen malli, joka helpotti työtä, kun asiat kirjoitettiin vain yhteen kertaan ja sen jälkeen seteleitä tulostettiin riittävä määrä. Palveluseteli oli kokeiluvaiheessa ratkaisuna irrallinen eikä niveltynyt esim. käytössä oleviin atk-ohjelmiin.

Palvelusetelin perusajatus vaikuttaa olleen siinä määrin käyttökelpoinen, ettei sitä ole kokeiluvuoden aikana tarvinnut olennaisesti muuttaa. Ohjeet ovat kuitenkin olleet väljiä ja suuntaa antavia, ja niitä on ollut tarpeellista täsmentää ja täydentää sitä mukaan, kun palveluseteli-asiakkaita on tullut mukaan palvelun piiriin ja käytöstä kertynyt kokemuksia. Kokeiluvuoden aikana tulleet viestit työntekijöiltä kertoivat siitä, että ohjeet olisivat voineet jossain määrin olla tarkempia ainakin käyttötarkoituksen suhteen. Olennaisinta on palvelusetelin käyttötarkoituksen määrittelemisen selkeästi ja yksiselitteisesti niin, että käyttötarkoitus olisi kaikille osapuolille samalla tavalla ymmärrettävissä eikä tulkinnanvaraisuutta olisi. Epäselvyyttä käyttötarkoituksesta ilmeni muutaman kerran ja käyttötarkoitus piti selvittää uudelleen. Tärkeää oli myös määritellä, kuinka monta seteliä asiakas voi käyttää käyntiä kohti.

Suurimmat ongelmat myöntämisprosessissa ja kunnan työntekijän kannalta näyttävät liittyvän palvelusetelin laskutukseen, laskujen tarkastamiseen ja tilityksiin. Jos ohjeet olisivat olleet alusta asti täsmällisemmät, yhteydenotot olisivat saattaneet vähentyä, mutta etukäteen oli vaikea kuvitella kaikkia tilanteita, joita työntekijät joutuvat ratkomaan. Laskutukseen liittyvä ongelma on 20 euron suuruisen palvelusetelin ja todellisen palvelun hinnan välinen epäsuhta, jos palvelun hinta jää alle 20 euroa.

Palvelusetelijärjestelmän teknisistä ongelmista huolimatta kuntien työntekijät toivovat, että järjestelmästä tulisi pysyvä palvelumuoto. Palveluna se merkitsee lisäresursseja monissa tilanteissa; esimerkiksi loma-aikoina, kesäisin ja viikonloppuisin. Setelin joustavuutta pidettiin erityisenä etuna; sillä voidaan vastata äkilliseen ja tilapäiseen palvelutarpeeseen, vähentää kunnan kotipalvelun kuormitusta ja tukea asiakkaan kotona asumista. Järjestelmän todettiin olevan myös edullinen kunnalle, sillä kunta maksaa vain siitä palvelusta, mikä on käytetty.

Yleensä palveluntuottajia oli riittävästi, ja seteleitä voitiin käyttää halutulla tavalla. Ainoastaan Asikkalassa palveluseteleitä olisi voitu myöntää enemmänkin, jos alueella olisi ollut enemmän palveluntuottajia.

Palveluseteliyhteyshenkilöiltä pyydettiin marraskuussa sähköpostitse arvioita palvelusetelin kustannuksista ja niiden tasosta. Palveluntuottajan lähettämästä työraportista selviää se, kuinka paljon asiakas on maksanut palvelusta. Lahdessa 75 eri asiakasta oli käyttänyt yhteensä 986 kappaletta palveluseteleitä. Arvion mukaan kunta oli maksanut noin 85 % palvelun kustannuksista ja asiakas 15 %.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Palveluseteliä kokeiltiin Lahden kaupunkiseudun viidessä kunnassa (Asikkala, Hollola, Lahti, Nastola ja Orimattila) vaihtoehtoisena tapana järjestää palveluja ikääntyville. Kokeilun linjauksista päätti kuntien sosiaali- ja terveysjohtajista, palveluntuottajista, kohderyhmän jäsenistä ja Palmenian edustajista koostuva ohjausryhmä. Neuvoa-antavaan työryhmään kuului palveluntuottajien lisäksi kuntien koti- ja avopalveluohjaajia. Työ- ja ohjausryhmän työskentelyn tavoite, seudullinen palvelusetelijärjestelmä lomakkeineen saatiin aikaiseksi vuoden 2002 lopulla. Vuoden 2003 aikana varsinaisesti kokeiltiin seteliä.

Palvelusetelillä asiakas voi hankkia palvelua järjestelmään hyväksytyiltä palveluntuottajilta kuntarajojen yli. Palvelusetelikokeilun toimintamallista päätettiin tehdä mahdollisimman yksinkertainen. Se toimi siten, että kunta myöntää asiakkaalleen 20 € suuruisen palvelusetelin tai palveluseteleitä, asiakas tilaa palvelua parhaaksi katsomaltaan tuottajalta ja maksaa saamillaan palveluseteleillä. Yrittäjä laskuttaa kuntaa saamiensa palvelusetelien mukaisesti. Asiakas maksaa osan palvelun hinnasta omavastuuna. Tuloksetystä ei tehdä, jotta palvelutarpeeseen voitaisiin vastata nopeasti. Ohjausryhmä määritteli kokeilun kohderyhmiksi ikääntyvät omaishoitajat ja –hoidettavat, tilapäisesti tai äkillisesti apua tarvitsevat ja kotona asuvat dementoituvat.

Palveluseteliä päätettiin kokeilla kunnan tuottaman kotipalvelun täydentäjänä ja lisäresurssina. Palveluseteli oli vaihtoehto kunnan tuottamalle kotipalvelulle kunnan näkökulmasta katsottuna. Asiakkaan näkökulmasta valinnan vapaus ei toteutunut niin laajana kuin esim. Ruotsissa Nackan kunnassa, jossa asiakas valitsee kunnan palvelujen ja muiden palveluntuottajien välillä.

Palveluseteleitä myönnettiin kokeilun seuranta-aikana (1.1.2003 - 31.10.2003) 1269 kappaletta, yhteensä 25 000 euron arvosta. Ensimmäiset setelit myönnettiin helmikuun aikana. Kevään ja kesän mittaan setelien myöntäminen pääsi vauhtiin ja kokemukset karttuivat.

Palvelusetelit kohdentuivat pääasiassa ohjausryhmän määrittelemille asiakkaille. Ohjausryhmän määrittelemien kohderyhmien puitteissa kunnat kohdensivat palvelusetelit vielä kunnan sisällä asiakkaiden tarpeiden, oman palvelutuotannon kattavuuden ja riittävyuden perusteella.

Palveluseteleitä myönnettäessä useimmin kyse oli tilanteesta, jossa tarvittiin tilapäistä apua esim. sairastumisen, tapaturman, sairaalasta kotiutumisen tai omaishoitajan sairastumisen takia. Lähes yhtä usein seteleitä myönnettiin omaishoidon tilanteisiin lisäavuksi. Dementoituvien osuus palveluseteliasiakkaista oli vähäisempi. Noin joka kymmenennessä tapauksessa oli kyse dementiaa sairastavasta, joka useimmiten asui yksin. Palveluseteli täydensi yleensä näissä tilanteissa kunnan tuottamia kotipalveluita.

Palvelusetelillä pyrittiin vastaamaan sellaisiin tilanteisiin, joihin kunnan oma palvelutuotanto ei taipunut. Varsinkin viikonloppuisin, juhlapyhinä ja loma-aikoina asiakkaat saivat joustavammin ja nopeammin apua palvelusetelillä. Pyrkimyksenä oli myös kokeilla uutta toimintatapaa ja löytää sellaisia tilanteita ja asiakasryhmiä, jotka voisivat jatkossakin käyttää palveluseteliä. Kokeilun aikana palveluseteli ei ole tuonut uusia asiakasryhmiä, mutta toi jonkin verran uusia asiakkaita. Pääasiassa seteli on toiminut lisäresurssina ja täydentämässä kotihoidon asiakkaiden kunnallisia palveluita.

Palvelusetelit myönnettiin useimmiten hoivapalveluihin ja päivätoimintaan sekä siivoukseen ja kotiutuksen järjestämiseen. Käyttötarkoitukset kuitenkin vaihtelivat kunnittain. Päivätoiminnan kohdalla ongelmaksi muodostui palveluntarjoajien vähäisyys. Setelin käyttö ei välttämättä vastaa tarkoitustaan, jos kunnassa on vain yksi päivätoiminnan järjestäjä, jota asiakkaat pääosin käyttävät. Silloin voisi kysymykseen tulla myös ostopalvelusopimus kunnan ja palvelun järjestäjän välillä, mikä vähentäisi hallinnollista työtä. Myös maksusitoumuskäytäntöjä kehittämällä voitaisiin saavuttaa samoja etuja kuin palvelusetelin käytössä. Joissakin tilanteissa maksusitoumus voi olla palveluseteliä toimivampi vaihtoehto.

\*\*\*\*\*

Asiakkaiden kommentteista voi päätellä, että palvelusetelin avulla hankittu palvelu on tuonut helpotusta asiakkaiden elämään ja palvelutarpeeseen on vastattu. Asiakkaat ovat voineet asua kotonaan, vaikka toimintakyky on heikentynyt. Myös sairaalasta kotiutuminen on ollut mahdollista, kun on voitu tilata palvelua kotiin. Merkityksellistä on myös se, että asiakas on saanut apua raskaisiin töihin kuten siivoukseen ja ikkunanpesuun ja voinut säästää voimiaan. Nämä kaikki ovat palveluita, joita olisi voitu myöntää kunnan tuottaminakin, mutta palvelusetelin merkitys on konkretisoitunut juuri palvelun järjestymisen joustavuudessa ja nopeudessa.

Asiakaspalautteen mukaan palvelusetelin käyttäminen ostovälineenä ei ole tuottanut vaikeuksia, vaan palvelusetelin käyttö koettiin helpoksi ja vaivattomaksi. Palvelusetelin soveltuvuus täyttämään palvelutarvetta oli asiakkaiden mielestä hyvä. Asiakkaat olivat tyytyväisiä saamaansa palveluun ja palveluntuottajiin. Yrittäjien valinta kokeiluun onnistui siis hyvin. Vain yhdestä palveluntuottajasta saatiin kielteistä palautetta kokeilun aikana. Myös saadun palvelun laatu koettiin hyväksi ja sopiminen palvelun tuottamisesta näyttää sujuneen lähes ongelmitta.

Tasahintaisen painetun palvelusetelin yksi etu on, se että siitä tulee konkreettisesti tunne ostovoimasta. Tämä oli peruste myös eksplisiittisen palvelusetelin valinnalle kokeiluun; se koettiin helpommaksi tavaksi mieltää uusi käytäntö. Tasahintaisen setelimallin ongelmaksi koettiin 20 euroa alittavat palvelumaksut. Asiakkaalle ei voitu palauttaa summaa rahana, vaan hänen on käytettävä koko seteli palvelun ostamiseen. Palveluntuottajan oli tällöin seurattava, milloin seteli on käytetty ”loppuun”. Omavastuusuudenkin useimmat asiakkaat hyväksyivät, vaikka jotkut pyrkivät sitä kokonaan välttämään. Omavastuun määrittely oli palveluseteli-suunnittelussa vaikeimpia tekijöitä. Omavastuu vaihteli palvelu- ja asiakaskohtaisesti.

Palveluseteli osoittautui toimivaksi ratkaisuksi sellaisten vanhojen ihmisten kohdalla, jotka pystyvät vertailemaan vaihtoehtoja. Moni palvelusetelin käyttäjä korosti itsenäisen päättämisen mahdollisuutta. Kuntien työntekijät onnistuivat palvelusetelin kohdentamisessa hyvin; he osasivat arvioida oikein setelin sopivuuden asiakkaille ja asiakkaan mahdollisuudet toimia setelin edellyttämällä tavalla.

\*\*\*\*\*

Kuntien työntekijöiden mukaan asiakkaat ovat ottaneet palvelusetelin vastaan mielellään, vaikka he eivät juurikaan oma-aloitteisesti pyytäneet sitä. Monet olivat ilahtuneita palvelun nopeasta järjestymisestä. Setelin myöntäjän työmäärää järjestelmä kuitenkin lisäsi, mutta toisaalta se myös helpotti kotipalveluhenkilöstön työpaineita. Setelin avulla voitiin tasata ruuhkahuippuja ja reagoida nopeasti ennakoimattomiin palvelutarpeisiin. Näyttää siltä, että hyödyt ovat olleet kuitenkin haittoja suuremmat, sillä työntekijät toivovat palvelusetelin muuttuvan pysyväksi palvelumuodoksi. Kuntien edustajat pitävät palvelusetelijärjestelmää taloudellisena tapana tuottaa palvelua. Kunnat maksavat vain todellisesta käytöstä eli siitä, kuinka monta palveluseteliä palautuu maksatukseen.

Kuntien ja palveluntuottajien kokemukset kertoivat palveluseteliin liittyvistä ongelmista enemmän kuin asiakkaiden antamat palautteet. Hankalat tilanteet liittyvät laskutukseen ja alkuvaiheen puutteellisiin ohjeisiin. Kaikilla osapuolilla palveluseteli vaati opettelua, mutta alkuvaiheen jälkeen järjestelmä näyttää toimineen joustavasti.

Yhteistyö kuntarajojen yli ja työntekijöiden kesken lisääntyi kokeilun suunnittelun ja toteuttamisen aikana. Työ- ja ohjausryhmien jäsenet kykenivät hyödyntämään toisiltaan saamaansa tietoa omassa työssään. Työskentely ohjaus- ja työryhmässä koettiin tärkeäksi molemmiin puolin. Toisaalta ryhmien jäsenet toivat oman osaamisensa yhteiseen käyttöön ja toisaalta he kertoivat kokeilun olleen merkityksellinen juuri työskentelystä saadun tiedon ja kollegiaalisen tuen takia. Myös kuntien yhteistyö yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntuottajien kanssa tiivistyi, mikä koettiin myönteiseksi asiaksi.

Ennen kokeiluvuoden alkamista alueen palveluntuottajien tiedot ja ilmoitukset kuntiin saatiin ajan tasalle ja kuntien käytössä oli samaan aikaan toteutetun palvelunvälityskeskuskokeilun ansioista kattavat ja jatkuvasti päivitettävät tiedot alueen palveluntuottajista; myös niistä, jotka eivät kuuluneet palvelusetelikokeilun piiriin.

\*\*\*\*\*

Kokeilusta kiinnostuneita yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntuottajia löytyi tarpeeksi (32), jotta kokeilu voitiin toteuttaa. Kokeilu johti joidenkin osalta kilpailutilanteeseen ja hintojen tarkistamiseen. Hinnoittelussa olikin kokeilun alkaessa kirjavuutta, ja kokeilun aikana hinnoitteluperusteita yhtenäistettiin. Hinnoittelussa siirryttiin enenevässä määrin tuntiperusteiseen hintaan, mikä helpottaa huomattavasti palvelusetelin myöntämistä.

Kokeilu ei palveluntuottajien näkökulmasta lisännyt mittavasti asiakkaita ja vain osa ehti saada seurantajakson aikana palveluseteliasiakkaita setelimäärän rajallisuuden sekä kohderyhmien rajauksen vuoksi. Näytti kuitenkin siltä, että myös pienet paikalliset palveluntuottajat voivat menestyä ja erikoistua persoonallisella palvelullaan. Palvelusetelikokeilun asiakkaille ystävien ja sukulaisten suositus oli tärkeä kriteeri valita yrittäjä. Palveluntuottajan näkökulmasta tällä on merkitystä, sillä erityisesti pienillä yrityksillä markkinointimahdollisuuksien rajallisuuden vuoksi asiakkaiden saaminen on vaikeaa. Kun kontakti on syntynyt ja palvelu onnistunut, asiakassuhteen ylläpitäminen on yleensä jo helpompaa.

Useat yrittäjät ilmoittivat kysynnän kasvusta kokeiluvuoden aikana. Kokeilun vaikutusta tähän on vaikea arvioida, sillä myös kotitalousvähennyksellä oli merkitystä. Joka tapauksessa vuosina 2002-2003 syntyi uusia alan yrityksiä, palveluiden tarjonta lisääntyi ja tulevaisuuskin näyttää palveluntuottajien mukaan myönteiseltä. Palveluntuottajien verkostoituminen pääsi

alkuun esimerkiksi koulutuksen avulla. Samanaikaisesti toteutettu laatuprojekti oli merkittävä lisäapu palvelujen laadun kehittämisessä.

Järjestelmä tuotti yrittäjille hallinnollista työtä. Hankalaa oli erityisesti kiinteähintaisen setelin sovittaminen tuntihintoihin ja palvelukertojen määrään. Laskuttaminen moneen paikkaan lisäsi kustannuksia eivätkä ohjeet olleet kaikille osapuolille selvät alussa. Uuden toiminnan mieltäminen vei oman aikansa. Palvelusetelillä oli taloudellista merkitystä joillekin yrityksille ja osa raportoidusta kysynnän lisääntymisestä johtui palvelusetelikokeilusta. Kaikki tuottajat eivät ole saaneet kokeiluvuoden aikana palveluseteliasiakkaita, mutta suhtautuvat siitä huolimatta myönteisesti mahdolliseen palvelusetelin vakinaistamiseen.

\*\*\*\*\*

Lahden kaupunkiseudun kokeilussa palvelusetelillä voitiin tarjota asiakkaalle palvelua joustavasti ja nopeasti äkillisiin ja tilapäisiin tarpeisiin. Vuoden 2004 voimaan astuneiden lain muutokset keskittyvät säätelemään jatkuvaan ja säännölliseen kotipalveluun käytettävää palveluseteliä. Tällöin palvelusetelin arvoon vaikuttavat kotitalouden koko ja tulot, joiden selvittäminen vaatii tietyn aikansa. Jos palvelusetelillä hankitaan tilapäistä kotipalvelua tai tukipalveluita, voidaan soveltaa harkintaa ja käyttää tässä raportoitavan kokeilun kaltaisia käytäntöjä. Ihanteellisessa tilanteessa käytössä olisivat molemmat mahdollisuudet myöntää palveluseteliä. Mahdollisuus reagoida nopeasti äkilliseen palveluntarpeeseen osoittautui merkitykselliseksi asiaksi, jolla voi olla myös raskaamman avun tarvetta ehkäiseviä vaikutuksia.

Palvelusetelin lyhyen käyttöjakson vuoksi kokeilun taloudellisia vaikutuksia ei juurikaan voida arvioida. Jotta palvelusetelin käytön kustannuksia voitaisiin verrata kuntien omien palveluiden kustannuksiin, tulisi kehittää kustannuslaskentaa oman tuotannon kustannusten osoittamiseksi. Tämä olisi erityisen tärkeää, jos kuntien oma palvelutuotanto tulisi palvelusetelin piiriin, mitä ainakaan toistaiseksi ei Suomessa ole kokeiltu. Välillisesti palveluseteli vaikuttaisi kunnallisten palvelujen kysyntään siten, että palvelusetelijärjestelmä ohjaa asiakkaita käyttämään yksityisiä palveluntuottajia. On havaittu, että palveluiden osto vaatii tietynlaisen kynnyksen ylittämisen. Jos setelin avulla karttuu kokemusta palvelujen ostosta ja kynnys ylitetään, on todennäköistä, että yksityisten tai kolmannen sektorin palveluita ostetaan helpommin myös ilman seteliä. Ikääntyneiden tulotaso on vähitellen kasvamassa, mikä edesauttaa palveluiden omaehtoista hankkimista.

Palveluseteli vastaa osaltaan myös ikääntyneiden erilaistumisen ja elämäntyylien yksilöllistymisen mukanaan tuomiin palveluiden modernisointihaasteisiin. Asiakkaat pitivät erittäin merkityksellisenä asiana mahdollisuutta valita palveluntuottaja. Jonkin verran vähemmän tärkeänä pidettiin mahdollisuutta päättää, millaista palvelua setelillä voi hankkia, mutta sitäkin koskevia toivomuksia tuli useita. Kokeilu osoitti, että mm. onnistuneen setelien kohdentamisen myötä myös vanhuksilla on valmiuksia aktiiviseen asiakkuuteen sekä riittävästi osaamista palveluiden ostamiseen. Osittain myös palvelunvälityskeskukseen toiminnan myötä tietoa palveluista oli riittävästi saatavissa. Puutteellinen tiedonsaanti on todettu merkittäväksi palvelujen käyttöä rajoittavaksi tekijäksi, ja tiedon keräämiseen ja jakamiseen panostaminen muodossa tai toisessa edistääkin merkittävästi palvelujen käyttöä.

Palvelusetelin käytöllä on varmasti pidemmän aikavälin vaikutuksia palvelutarjonnan laajuuteen ja kannattavuuteen. Kokemusten mukaan pienetkin palveluntuottajat saivat asiakkaita, ja

setelillä voi olla suurikin merkitys pienelle yritykselle. Palvelusetelin käyttöön ottaminen vaatii kuitenkin riittävän palvelutarjonnan, jollaista Suomessa ei kaikkialla ole tarjolla, ainakaan yksittäisissä kunnissa. Seutuyhteistyö on tässä merkittävä voimavara; seudun alueella voi palvelutarjonta olla riittävä setelin käyttöön oton kannalta.

Seutuyhteistyöllä oli suuri merkitys kokeilun aikana. Vaikka kunnat itsenäisesti viime kädessä päättivät palvelusetelin myöntämisestä, toimintamalli oli seudullinen ja sen avulla voitiin hyödyntää tehokkaasti koko seudun palveluntuotantoa. Kokeilu lisäsi myös huomattavasti kuntien yhteistyötä yksityisen ja kolmannen sektorin palvelutuotannon kanssa.

Kokeiluvuoden lopussa kunnat olivat varsin toiveikkaita palvelusetelin muuttumisesta pysyväksi palvelumuodoksi. Lakiehdotusta pidettiin kuitenkin sellaisena, että seteleiden myöntäminen ei olisi sen jälkeen joustavaa ja se teettäisi lisää hallinnollisia töitä. Palautteiden mukaan kuntien ja palveluntuottajien hallinnollista työmäärää olisi kyettävä vähentämään, jos palveluseteliä käytetään.

Mikäli palvelusetelin käyttö yleistyy, kuntien rooli palveluiden järjestämisessä suuntautuu entistä enemmän ohjaus-, rahoitus- ja valvontatehtäviin. Kunnilla säilyy kuitenkin viimekätinen vastuu palvelujen saatavuudesta ja niiden laadusta. Asiakkaiden palvelunohjauksen merkitys korostuu, mikä merkinnee uusia kvalifikaatiovaatimuksia kuntien vanhustenhuollon työntekijöille. Palveluiden laadun valvontaan liittyvä toiminta laajenee, ja edellyttää toisaalta palveluntuottajilta osaamista palveluiden laadun ja sisällön kuvaamisessa sekä kunnilta yhteisiä kriteereitä laadun valvonnalle.

## L Ä H T E E T

HE 74/2003. Hallituksen esitys laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n, sosiaalihuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 § :n muuttamiseksi.

Heikkilä, Matti; Kaakinen, Juha ja Korpelainen, Nina (2003): Kansallinen sosiaalinen kehittämisprojekti. Selvityshenkilöiden loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003:11, Helsinki.

Heinänen, Maija (2001): Palvelusetelikokeilun projektisuunnitelma. Helsingin yliopiston Tutkimus- ja koulutuskeskus Palmenia.

Julkunen, Raija (1993): Hoivabisnekseen vai nyркиn ja hellan väliin? Teoksessa Simonen, Leila (toim.) Hyvinvointivaltion murros ja hoivan uudelleen organisointi. Stakes. Raportteja 94, Jyväskylä.

Karisto, Antti; Nummela, Olli; Konttinen, Riikka; Haapola Ilkka; Valve, Raisa; Uutela, Antti ja Heikkilä, Kirsti (2003): Ikääntyvä Päijät-Häme. Kuntien hyvinvointiraportti. Helsingin yliopiston Tutkimus- ja koulutuskeskus Palmenia. Raportteja ja selvityksiä. 41/2003, Helsinki.

Mikkola, Hennamari (2003): Kansainväliset kokemukset palvelusetelien käytöstä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2003:15, Helsinki.

Purhonen, Merja (2003): Palveluseteli omaishoidossa. Lähellä 2/2003.

Päijätpuntari (2003): Teknillinen korkeakoulu Lahden keskus, <http://www.aluenet.com/puntari/>

Rissanen, Sari (1999): Omaishoito ja hoivayritykset vanhusten huolenpidon ratkaisuina? Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 73. Kuopion yliopiston painatuskeskus, Kuopio.

Seppänen, Marjaana; Pajunen, Sari ja Artima, Essi (2001): Kuka hoitaa vanhana? Vanhustyön OIVA-projekti. Julkaisu 2/2001. Lahden seurakuntayhtymä, Lahti.

Sosiaali- ja terveysministeriö (1999): Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000-2003. Valtioneuvoston päätös. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1999:16.

Sosiaali- ja terveysministeriö (1999): Vanhusbarometri. Selvityksiä 1999:3, Helsinki.

Suominen, Risto ja Valpola, Olli (2002): Palvelut kotiin setelillä? Selvitys palvelusetelin käytön tehostamisesta kunnan kotipalveluissa. Selvityshenkilöiden raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002: 10, Helsinki.

Tedre, Silva (2003): Hoiva ja vanhuus. Teoksessa: Marin, Marjatta ja Hakonen Sinikka (toim.): Seniori- ja vanhustyö arjen kulttuurissa. PS-kustannus, Jyväskylä.

Vaarama, Marja ja Voutilainen, Päivi (2002): Kaksi skenaariota vanhusten hoivapalvelujen kehityksestä ja resurssitarpeista ajalla 1999-2030. Yhteiskuntapolitiikka 67 (2002) 4.



Vaarama, Marja; Törmä, Sinikka; Laaksonen, Seppo ja Voutilainen, Päivi (1999): Omaishoitajien tuen tarve ja palvelusetelillä järjestetty tilapäishoito. Omaishoidon palvelusetelikokeilun loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö ja Stakes. Selvityksiä 1999:10, Helsinki.

Vaarama, Marja; Voutilainen, Päivi ja Kauppinen, Sari (2002): Ikääntyneiden palvelut. Teoksessa Heikkilä, Matti ja Parpo, Antti (toim.): Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2002. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES, Helsinki.

Vaarama, Marja; Voutilainen, Päivi ja Manninen, Milla (2003): Omaishoidon tuki sosiaalipalveluna. Selvitys omaishoidon tuesta ja sen vaihtelusta 1994-2002. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

Virnes, Eevaliisa (2003): Mitä palveluseteli merkitsee kunnan vanhustenhuollossa. Luento omaishoito- ja palvelusetelipäivillä 9.12.2003 Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitossa.

**Liite 1: Lahden kaupunkiseudun palvelusetelikokeilun ohjausryhmä joulukuussa 2003**

| <b>Nimi</b>   | <b>Nimike</b>   | <b>Yhteisö</b>  |
|---|---|---|
| Päivi Hiltunen<br>Malla Ahonen<br>Viveca Arrhenius<br>Hellevi Eskelinen<br>Arja Etuaho<br>Sirkka Juden<br>Antti Karisto | sosiaali- ja terveysjohtaja (pj)<br>toiminnanjohtaja<br>ylitarkastaja<br>SHO, KM<br>toiminnanjohtaja<br>johtava hoitaja<br>professori | Hollolan kunta<br>Mallusjoen Lepokoti<br>STM<br>Kohderyhmän edustaja<br>Lahden Lähimmäispalvelu ry.<br>Asikkalan kunta<br>Helsingin yliopisto,<br>Sosiaalipolitiikan laitos<br>Päijät-Hämeen hyvinvointi-<br>palvelujen kehitys ry<br>Orimattilan kaupunki<br>Lahden Diakoniasäätiö,<br>Kotihoitopalvelu<br>Lahden kaupunki, Sosiaali- ja<br>terveysvirasto |
| Eija-Inkeri Kivistö   | puheenjohtaja   | Nastolan kunta<br>HY, Tutkimus- ja koulutuskes-<br>kus Palmenia / Etelä-Suomen<br>sosiaalialan osaamiskeskus,<br>Päijät-Hämeen ja Itä-Uuden-<br>maan yksikkö  |
| Maria Borg<br>Elli Pulkkinen  | vs. vanhustyönjohtaja<br>johtaja  | HY, Tutkimus- ja koulutuskes-<br>kus Palmenia / Etelä-Suomen<br>sosiaalialan osaamiskeskus,<br>Päijät-Hämeen ja Itä-Uuden-<br>maan yksikkö  |
| Pirjo Vainio  | kehityspäällikkö  | HY, Tutkimus- ja koulutuskes-<br>kus Palmenia / Etelä-Suomen<br>sosiaalialan osaamiskeskus,<br>Päijät-Hämeen ja Itä-Uuden-<br>maan yksikkö  |
| Aune Suomalainen<br>Marjaana Seppänen   | avopalveluohjaaja<br>yksikönjohtaja   | HY, Tutkimus- ja koulutuskes-<br>kus Palmenia / Etelä-Suomen<br>sosiaalialan osaamiskeskus,<br>Päijät-Hämeen ja Itä-Uuden-<br>maan yksikkö  |
| Juha Karppinen  | projektijohtaja   | HY, Tutkimus- ja koulutuskes-<br>kus Palmenia / Etelä-Suomen<br>sosiaalialan osaamiskeskus,<br>Päijät-Hämeen ja Itä-Uuden-<br>maan yksikkö  |
| Eija Kaskiharju   | tutkija   | HY, Tutkimus- ja koulutuskes-<br>kus Palmenia / Etelä-Suomen<br>sosiaalialan osaamiskeskus,<br>Päijät-Hämeen ja Itä-Uuden-<br>maan yksikkö  |
| Maija Heinänen  | projektisuunnittelija (sihteeri)  | HY, Tutkimus- ja koulutuskes-<br>kus Palmenia / Etelä-Suomen<br>sosiaalialan osaamiskeskus, Päi-<br>jät-Hämeen ja Itä-Uudenmaan<br>yksikkö  |

**Liite 2: Lahden kaupunkiseudun palvelusetelikokeilun palvelusetelityöryhmä joulukuussa 2003.**

| <b>Nimi</b>   | <b>Nimike</b>   | <b>Yhteisö</b>  |
|---|---|---|
| Malla Ahonen<br>Aune Suomalainen<br>Aila Kekkonen<br>Mirja Jarva<br>Irma Paakki | toiminnanjohtaja<br>avopalvelunohjaaja<br>kotipalvelunohjaaja<br>kotipalvelunohjaaja<br>hallintojohtaja | Mallusjoen Lepokoti<br>Nastolan kunta<br>Asikkalan kunta<br>Asikkalan kunta<br>Lahden kaupunki, Sosiaali- ja terveysvirasto           |
| Pirkko Peltomaa   | vastaava kotihoidonohjaaja  | Lahden kaupunki, Sosiaali- ja terveysvirasto, keskustan alueen kotihoito  |
| Elli Pulkkinen  | johtaja   | Lahden Diakoniasäätiö, Kotihoitopalvelu   |
| Pirkko Pulkkinen<br>Eija Siira  | vastaava kotipalveluohjaaja<br>kotipalveluohjaaja   | Hollolan kunta, sosiaalitoimisto<br>Orimattilan kunta, sosiaalipalvelukeskus  |
| Anna-Maija Vorne<br>Marjaana Seppänen   | sairaanhoitaja<br>yksikönjohtaja  | omainen<br>HY, Tutkimus- ja koulutuskeskus Palmenia / Etelä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, Päijät-Hämeen ja Itä-Uudenmaan yksikkö |
| Eija Kaskiharju   | tutkija   | HY, Tutkimus- ja koulutuskeskus Palmenia / Etelä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, Päijät-Hämeen ja Itä-Uudenmaan yksikkö            |
| Maija Heinänen  | projektisuunnittelija   | HY, Tutkimus- ja koulutuskeskus Palmenia / Etelä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, Päijät-Hämeen ja Itä-Uudenmaan yksikkö            |

**Liite 3: Hakemus palveluseteliyrittäjäksi**

Lahden kaupunkiseudun (Asikkala, Hollola, Lahti, Nastola, Orimattila) palvelusetelikokeilu

**Vastausohje:** Kirjoittakaa vastaus sille varattuun tilaan tai ympyröikää valitsemanne vastausvaihtoehto tai vaihtoehdot. Kirjoittakaa mieluummin **TIKKUKIRJAIMIN**. Kaikki tiedot käsitellään luottamuksellisesti. Tarvittaessa autamme lomakkeen täyttämässä.

**PALAUTUS KAHDEN VIIKON SISÄLLÄ VIIMEISELLÄ SIVULLA OLEVAAN OSOITTEESEEN.**

**Palveluntuottajan tiedot opasta varten**

Palveluntuottajan nimi: \_\_\_\_\_

Palveluntuottajan kotikunta: \_\_\_\_\_

ja mahdolliset muut toimintakunnat: \_\_\_\_\_

Osoite: \_\_\_\_\_

Puhelin / Fax: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

Johtaja / vastuhenkilö: \_\_\_\_\_

Perustamisvuosi / toiminnan aloitusvuosi: \_\_\_\_\_

**Mikä on toimintamuotonne?**

- 1 rekisteröity yhdistys
- 2 säätiö
- 3 osuuskunta
- 4 osakeyhtiö
- 5 kommandiittiyhtiö tai avoin yhtiö
- 6 toiminimi
- 7 muu, mikä? \_\_\_\_\_

**Onko yrityksenne ennakkoperintärekisterissä?**

- 1 kyllä
- 2 ei

**Mikä on Y-tunnuksenne:** \_\_\_\_\_

**Mistä lähtien yrityksenne on ollut lääninhallituksen hyväksymä palveluntuottaja:** \_\_\_\_\_

**Oletteko tehnyt ilmoituksen omaan kuntaanne toiminnan aloittamisesta?**

- 1 kyllä
- 2 ei

**Onko yrityksellänne vastuuvakuutus?**

- 1 kyllä
- 2 ei

**Mikä on toiminta-ajatuksenne tai toimintaanne ohjaavat arvot:** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**Onko yrityksellänne tällä hetkellä ostopalvelusopimuksia jonkun kunnan kanssa?**

1 kyllä

2 ei

**Luettelkaa tärkeimmät yhteistyökumppaninne:** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**Mitkä näistä palveluista tällä hetkellä kuuluvat palveluvalikoimaanne?**

- 1 loma- ja intervallihoito
- 2 kotimies tai omaishoitajan sijainen - palvelu
- 3 päivätoiminta
- 4 ilta- tai yöhoito
- 5 kotisairaanhoido
- 6 kotiutuspalvelut
- 7 siivous
- 8 ateriapalvelu
- 9 pyykkipalvelut, vaatehuolto
- 10 kauppa- ja asiointipalvelut
- 11 kodin kunnossapito- ja korjaustyöt
- 12 kiinteistönhoito (pihatyöt, lumenluonti, halonhakkuu)
- 13 saattoapu
- 14 kuljetuspalvelut
- 15 tulkkipalvelut
- 16 muu; mikä

**Montako jatkuvassa, palkallisessa työsuhteessa olevaa työntekijää yrityksenne palveluksessa tällä hetkellä on (esimies- ja johtotehtävät mukaan lukien)?**

1 ei yhtään

2 \_\_\_\_\_ henkilöä, joista kokopäiväisiä \_\_\_\_\_ ja osapäiväisiä \_\_\_\_\_

**Minkä koulutuksen saaneita henkilöitä ja kuinka monta yrityksessänne työskentelee?**

1 lääkäri; lukumäärä \_\_\_\_\_

2 terveyden- tai sairaanhoitaja; lukumäärä \_\_\_\_\_

3 lähi-, kodin- tai perushoitaja; lukumäärä \_\_\_\_\_

4 kotiavustaja, laitoshuoltaja; lukumäärä \_\_\_\_\_

5 kiinteistöalan koulutus; lukumäärä \_\_\_\_\_

6 muu koulutus; mikä \_\_\_\_\_; lukumäärä \_\_\_\_\_

7 ei ammatillista koulutusta; lukumäärä \_\_\_\_\_

**Onko suunnitelmissanne palkata lisää henkilökuntaa?**

- 1 on; miltä alalta tai aloilta: \_\_\_\_\_
- 2 ei

**Onko suunnitelmissanne laajentaa uusille toimialoille?**

- 1 on; mille alalle tai aloille: \_\_\_\_\_
- 2 ei

**Minkä ikäisistä ihmisistä asiakaskuntanne tällä hetkellä koostuu? Arviot riittävät.**

- 1 0-17-vuotiaat \_\_\_\_\_ %
- 2 18-64-vuotiaat \_\_\_\_\_ %
- 3 65-75-vuotiaat \_\_\_\_\_ %
- 4 yli 75-vuotiaat \_\_\_\_\_ %

**Kuvaile lyhyesti tapoja, joilla hankitte palautetta työstänne:**


---



---



---

**Mistä toimintanne rahoitus koostuu?**

- 1 asiakasmaksut ja muu maksullinen palvelutoiminta \_\_\_\_\_ %
- 2 kuntien ostopalvelusopimukset \_\_\_\_\_ %
- 3 asiakaskohtainen maksusitoumus \_\_\_\_\_ %
- 4 kunnan avustukset \_\_\_\_\_ %
- 5 Raha-automaattiyhdistyksen avustukset \_\_\_\_\_ %
- 6 EU-projektit tai muu projektirahoitus \_\_\_\_\_ %
- 7 muu rahoitus; \_\_\_\_\_ % mikä: \_\_\_\_\_

**Onko henkilöstön kouluttautumisessa ajankohtaisia tarpeita? Jos on, niin millainen ja minkä alan koulutus voisi olla tarpeen?**

- 1 oman ammattitaidon kehittäminen
- 2 oman yrityksen toimintaan liittyvä koulutus
- 3 tutkintoon johtava koulutus
- 5 koulutus kuntien toiminnasta ja julkishallinnosta
- 6 asiakastyön ongelmakohdat (esim. aggressiivinen tai dementoituva asiakas)
- 7 muu; mikä: \_\_\_\_\_

**Mitä mielestänne laatu tarkoittaa vanhusten palveluissa:**


---



---



---

**Kertokaa, miten yrityksenne voi tukea vanhusten kotona selviytymistä:**

---

---

---

**Onko mielestänne Lahden kaupunkiseudulla (Asikkala, Hollola, Lahti, Nastola, Orimattila) ongelmia, jotka vaikeuttavat yrityksenne pitkäjänteistä toimintaa? Jos on, niin millaisia?**

---

---

---

**Mitä mieltä olette palautteen hankinnasta asiakkailtanne kokeilun aikana?**

- 1 erittäin hyödyllistä
- 2 melko hyödyllistä
- 3 vähän hyödyllistä
- 4 ei ollenkaan hyödyllistä

**Miten hyödyllisenä näette kokeilun tutkimuksen?**

- 1 erittäin hyödyllisenä
- 2 melko hyödyllisenä
- 3 vähän hyödyllisenä
- 4 ei ollenkaan hyödyllistä

**Oletteko valmis sitoutumaan vaitiolovelvollisuuteen?**

- 1 kyllä
- 2 ei

**Perustelkaa lyhyesti, miksi haluatte palveluseteliyrittäjäksi:**

---

---

---

**Mitkä syyt voisivat estää teitä ryhtymästä palveluseteliyrittäjäksi?**

---

---

---

Annatteko luvan yritystänne koskevien tietojen tarkistamiseen eri tahoilta (mm. verottajalta) ennen palveluseteliyrittäjien luetteloon liittämistä?

- 1 kyllä
- 2 ei

Jos yrityksenne hyväksytään palveluseteliyrittäjäksi, tietonne lisätään palveluseteliyrittäjien rekisteriin ja ikäihmisten palveluoppaaseen. Siitä asiakkaat löytävät yhteystietonne. Pyydämme liittämään hakemukseen esitteenne ja palveluhinnaston.

Yrityksenne yhteyshenkilö, johon yhteyttä ottamalla voimme tarvittaessa täydentää lomakkeen tietoja ja neuvotella palveluseteliyrittäjäksi ryhtymisestä sekä neuvotella tutkimuksen tekemisestä (jos eri kuin ensimmäisellä sivulla):

**Nmi:** \_\_\_\_\_

**Asema/nimike:** \_\_\_\_\_

**Osoite:** \_\_\_\_\_

**Puhelin:** \_\_\_\_\_

**Fax:** \_\_\_\_\_

**Sähköpostiosote:** \_\_\_\_\_

**Palautus ja lisätiedustelut:**

**Maija Heinänen**  
Projektisuunnittelija  
Helsingin yliopisto  
Tutkimus- ja koulutuskeskus Palmenia  
Saimaankatu 11  
15140 LAHTI  
puhelin (03) 892 20234  
maija.heinanen@helsinki.fi

**Eija Kaskiharju**  
Tutkija  
Helsingin yliopisto  
Tutkimus- ja koulutuskeskus Palmenia  
Saimaankatu 11  
15140 LAHTI  
puhelin (03) 892 20306  
eija.kaskiharju@helsinki.fi



## Liite 4. Ohjeet kunnille

### LAHDEN KAUPUNKISEUDUN PALVELUSETELIKOKEILU

10.1.2003

**Kunta** (tarkoittaa myös kaupunkia) myöntää palvelusetelin asiakkaalle tilapäisen, äkillisen tarpeen ilmaannuttua.

- a) jokaisella kunnalla on omat ohjeet, kenelle palveluseteleitä myönnetään; kunta siis päättää kohderyhmät
- b) tuloksetyistä ei tehdä, jotta äkilliseen tarpeeseen voisi vastata nopeasti ja joustavasti
- c) asiakasmaksulakia ei sovelleta – asiakas maksaa palvelun hinnan ja palvelusetelien määrän erotuksen suoraan palveluntuottajalle; tämä maksu omavastuun kaltainen tai siihen verrattavissa
- d) kotipalvelutyöntekijä tekee päätöksen, kuinka monta seteliä myönnetään kyseiseen palvelutarpeeseen
- e) asiakas saa opastusta, mitä seteli tarkoittaa, miten sen kanssa toimitaan ja listan palvelusetelikoikeiluun hyväksytyistä yrittäjistä (käytetään myös sanaa palveluntuottaja)
- f) palveluntuottajalistassa on mainittu yrittäjän nimi, palvelut, joita tuotetaan ja puhelinnumero, johon ottaa yhteyttä, listassa on kaksi tai useampia sivuja
- g) koska asiakas päättää keneltä hän palvelun tilaa, neuvontatilanteessa on syytä toimia puolueettomasti, mutta palvelun sisältöä voi selventää tarvittaessa ja kertoa esimerkiksi mitä intervallihoito tarkoittaa ja ketkä sitä tarjoavat
- h) palvelusetelit ja opastuksen saatuaan asiakas päättää, keneltä palvelun tilaa – halutesaan hän voi vaihtaa palveluntuottajaa
- i) asiakas voi tilata palvelua yli kuntarajojen
- j) asiakas voi aina soittaa PalveluSantraan kysyäkseen neuvoa palveluista ja palvelusetelin käytöstä

### Asiakas

- a) päättää keneltä palvelun tilaa; oltava palveluseteliyrittäjäksi auktorisoitu palveluntuottaja; listat olemassa
- b) päättää kuinka monta palveluseteliä hän käyttää yhdellä kertaa
- c) maksaa palvelusetelien ylittävän hinnan suoraan palveluntuottajalle
- d) päättää tilaako palvelua samalta yrittäjältä uudelleen vai vaihtaako yrittäjää
- e) palvelua voi tilata muiltakin kuin oman kunnan yrittäjiltä
- f) huolehtii palveluseteleistä kuin käteisestä rahasta konsanaan
- g) ei luovuta palveluseteleitä muille kuin palveluseteliyrittäjälle, eikä siirrä niitä tuttavien käytettäväksi
- h) varmentaa yrittäjän työraportin nimikirjoituksellaan; ohje palvelusetelin takasivulla

### **Palveluseteliin kirjoitetaan**

- a) Tämän palvelusetelin on myöntänyt: myöntävä kunta tai kaupunki (Asikkala, Hollola, Lahti, Nastola, Orimattila)
- b) päätöksellä numero: päätöksen numero, jos sellainen on, muuten jätetään tyhjäksi tai vedetään riville viiva
- c) Nimi: asiakkaan täydellinen nimi eli kaikki etunimet ja sukunimi
- d) Syntymäaika: asiakkaan syntymäaika (päivä-kuukausi-vuosi) ilman henkilötunnuksen loppuosaa
- e) Käyttötarkoitus: palvelusetelin käyttötarkoitus: esimerkiksi kotipalvelua enintään kahdesti viikossa, iltahoitoa kerran viikossa 4 tuntia, halonhakkuu 2 mottia, jne.
- f) Voimassaoloaika: voi olla kalenterivuosi 2003 tai tietylle ajalle, jonka tarpeen arvioidaan kestävän
- g) Myöntäjän allekirjoitus: kotipalvelutyöntekijän omakätinen nimikirjoitus ja kunnan leima, jos on tapana käyttää sitä; (leiman voi laittaa parhaaksi katsomaansa paikkaan)
- h) Nimen selvennys: kotipalvelutyöntekijän nimi selkeästi painokirjaimin
- i) Yhteystiedot: kotipalvelutyöntekijän puhelinnumero ja puhelinaika, jolloin voi tarvittaessa ottaa yhteyttä
- j) Laskutusosoite: osoite, johon palveluntuottaja lähettää asiakkaalta saamansa palvelusetelit
- k) Palvelusetelin numero: jokainen kunta voi halutessaan antaa palveluseteleille järjestysnumerot
- l) palvelusetelin taakse kirjoitetaan osoite, johon käyttämättömät setelit palautetaan
- m) palvelusetelin takana on asiakkaan toimintaohjeet

### **Yrittäjä tai palveluntuottaja**

- a) varmistaa asiakkaalta/setelistä mihin tarkoitukseen palveluseteli on myönnetty ja toimii sen mukaisesti
- b) tuottaa niitä palveluita, joita hänet on oikeutettu ohjausryhmässä tuottamaan
- c) tarkistaa palvelusetelin voimassaoloajan
- d) työraportin takasivulla on ohje, kuinka toimitaan
- e) täyttää työraportin huolellisesti ja palauttaa kuntaan palveluseteleiden ja oman laskulomakkeensa kanssa
- f) laskuttaa kokeiluvuoden palvelusetelit viimeistään tammikuussa 2004 siitä kunnasta, jotka ne on myöntänyt

- 2004: 1 Lasten- ja nuortenpsykiatrian valtionavustuksen käyttö vuonna 2002.  
ISBN 952-00-1470-5
- 2 Användningen av statsunderstödet för barn- och ungdomspsykiatri år 2002.  
ISBN 952-00-1471-3
- 3 Eila Uotila. Terveyskeskuksessa työskentelevien työn järjestäminen, toiminnan ohjaaminen ja kehittäminen.  
ISBN 952-00-1473-X
- 4 Pirjo Varjoranta, Marjatta Pirskanen, Marjaana Pelkonen, Tuovi Hakulinen, Arja Haapakorva. Äitiys- ja lastenneuvolatyö Itä-Suomen läänissä 2003.  
ISBN 952-00-1482-9
- 5 Asko Suikkanen, Sirpa Martti, Ritva Linnakangas. Homma hanksaan. Nuorten kuntoutus – kokeilun arviointi.  
ISBN 952-00-1486-1
- 6 Sirkka Perttu. Naisiin kohdistuva parisuhdeväkivalta ja sen seulonta äitiys- ja lastenneuvolassa.  
ISBN 952-00-1498-5
- 7 Ritva Linnakangas, Asko Suikkanen. Varhainen puuttuminen. Mahdollisuus nuorten syrjäytymisen ehkäisemisessä.  
ISBN 952-00-1504-3
- 8 Eija Kaskiharju, Marjaana Seppänen. Vaihtoehtona palveluseteli. Lahden seudun viiden kunnan palvelusetelikokeilu.  
ISBN 952-00-1508-4