

Arvio toimintamallista: Osallisuus sosiaali- ja terveystalvelujen hankinnassa

Osallisuus sosiaali- ja terveystalvelujen hankinnassa tarkoittaa palveluja käyttävien kuntalaisten monipuolisia mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa julkisen hankinnan valmisteluun, kilpailutukseen sekä toiminnan kehittämiseen ja toteuttamiseen hankinnan sopimusaikana.

Malli on arvioitu¹ osana Sosiaalisen osallisuuden edistämisen koordinaatiohanke – Sokran ja Euroopan sosiaalirahaston TL 5 -hankkeiden Osallisuuden palaset -kehittämistyötä. Arvio on tehty Sokra-hankkeen päätoteuttaja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa. Tässä tapauksessa Sokra-hanke on arvioinut itse kehittämäänsä toimintamallia.

Kehittäjä

Sosiaalisen osallisuuden edistämisen koordinaatiohanke – Sokra (ESR 1.10.2014–20.9.2020), Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

Kehittäjän yhteyshenkilö: Taina Schneider, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, etunimi.sukunimi@thl.fi

Mallin kuvaus

Julkinen toimija voi monin tavoin edistää palvelujen käyttäjien osallisuutta hankinnan kaikissa vaiheissa.

Hankinnan valmisteluvaiheeseen soveltuvia keinoja ovat esimerkiksi palvelunkäyttäjille ja heidän läheisilleen järjestettävät seminaarit ja keskustelutilaisuudet, kyselyt, asiakas- ja asukasraadit ja käyttäjälähtöinen yhteissuunnittelu. Valmisteluvaiheessa voidaan hyödyntää myös palvelumuotoilua. Lisäksi asiakkaat tai esimerkiksi heitä edustavat potilasyhdistykset

¹ Malli on arvioitu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa kehitettyjen osallisuuden osa-alueiden ja lupaavan käytännön kriteerien näkökulmista Sokran toimesta hankkeen dokumentaatiota hyödyntäen.



Kestävää kasvua ja työtä -ohjelma

Vipuvoimaa
EU:lta
2014–2020



voidaan kutsua mukaan palvelujen tuottamisesta kiinnostuneille järjestettäviin markkinavuoropuheluihin.

Hankinnan kilpailutusvaiheessa voidaan tehdä yhteistyötä esimerkiksi tarjouspyynnössä kuvattavien tavoitteiden, palvelukuvauksen ja tarjousten vertailuperusteiden viimeistelemisessä.

Hankinnan sopimusaikana palvelujen käyttäjät osallistuvat esimerkiksi kokemusasiantuntijan ja vertaisen rooleissa palvelujen kehittämiseen, tuottamiseen ja arvioimiseen ammattilaisten rinnalla.

Kohderyhmä

Toiminta on suunnattu julkisille organisaatioille, palveluja tuottaville yrityksille ja järjestöille sekä palveluiden käyttäjille. Malli pyrkii vastaamaan järjestelmätason hallinnan ongelmiin, joiden seuraukset näyttävät kohdentuvan eniten apua tarvitseviin, kuten vanhuksiin, lapsiin ja nuoriin sekä mielenterveyden häiriöitä ja päihdeongelmia kokeneisiin.

Osallisuutta edistävän hankinnan periaatteet

Osallisuutta edistävän sosiaali- ja terveystalouden hankinnan kolme toisiaan tukevaa periaatetta ovat

1. kumppanuus (4P-kumppanuus, Public-Private-People Partnership)
2. yhteistuotanto (co-production)
3. tulosperusteisuus (outcome-based).

Kumppanuudella tarkoitetaan perinteistä laajempaa kumppanuutta julkisten ja yksityisten toimijoiden sekä kansalaisten kesken. Se tarkoittaa käytännössä esimerkiksi osaamisen ja resurssien jakamista, muun muassa avoimen viestinnän avulla.

Yhteistuotannolla tarkoitetaan kansalaisten osallistumista palvelujen käyttäjinä tai alueen asukkaina palvelujen suunnitteluun, kehittämiseen, toteuttamiseen ja arviointiin.

Tulosperusteisuus tarkoittaa, että toimijat sopivat yhdessä toiminnalla tavoiteltavista tuloksista ja vaikutuksista perinteisen tuotosten määrittämisen sijaan.

Julkisissa hankinnoissa kuvatut osallisuutta edistävät periaatteet sisältyvät erityisesti innovatiivisiin ja tulos- tai vaikuttavuusperusteisiin hankintoihin.



Kestävää kasvua ja työtä -ohjelma

Vipuvoimaa
EU:lta
2014–2020



Vuoropuheleva prosessi – esimerkkinä innovatiivinen huumehoidon hankinta Tampereella

Osallisuutta edistävä hankinta etenee vuoropuhelevana prosessina, jossa osallisuutta edistävän sopimusajan toiminnan edellytykset rakennetaan hankinnan valmisteluvaiheessa ja kilpailutuksessa.

Osallisuutta edistävän hankinnan periaatteiden toteutumista on tarkasteltu tapaustutkimuksessa (Schneider 2019), jossa tapauksena toimi Tampereen kaupungin innovatiivinen huumehoidon hankinta (2017 alkanut sopimuskausi). Tampereen kaupungin hankinnassa palvelujen käyttäjät osallistuivat hankintaa valmisteltaessa vain palvelumuotoiluun, mikä on sellaisenaan kapea osallistumisen muoto. Palvelumuotoilun pohjalta palveluille asetetut tavoitteet ohjasivat kuitenkin markkinavuoropuhelua ja kilpailutuksen neuvottelumenettelyä kaupungin ja palvelujen tuottamisesta kiinnostuneiden toimijoiden kesken. Esimerkiksi laadun vertailuperusteina kilpailutuksessa toimivat palvelumuotoilussa esiin tulleet palvelun käyttäjien toivoma yhteisöllisyys ja mahdollisuus kokemusasiantuntija- ja vertaistoimintaan. Yhteistuotanto valmisteluvaiheessa voi auttaa ennakoimaan joitakin toimintaan liittyviä haasteita. Se auttaa myös toteuttamaan kokonaisvaltaisia palvelukokonaisuuksia.

Kaupunki päätti lisäksi pyytää tarjoukset palveluntuottajien muodostamilta konsortioilta, mikä tuki palveluntuottajien keskinäisen kumppanuuden muodostumista. Sopimukset päätettiin tehdä pitkäkestoisina kumppanuussopimuksina ja sopimuksen ohjausryhmän jäsenenä toimivat asiakasedustajat yhdessä kaupungin ja palveluntuottajien edustajien kanssa. Huumehoidon hankinnan alkuvaiheessa luotiin näin sopimuskauden osallisuuden edistämisen rakenteet. Perinteisissä hankinnoissa sopimukset on määritelty hyvin tarkasti ennalta, vaikka tilanteet muuttuvat. Mallissa jatkuvan kehittämisen prosessi on tärkeä.

Ammattilaisten tulee ymmärtää palvelun käyttäjät tasaveroiseksi osapuoleksi. Voi ottaa aikansa, ennen kuin eri osapuolten roolit hälvenevät yhteisessä toiminnassa niin että esimerkiksi palvelun käyttäjät rohkaistuvat osallistumaan tasaveroisesti ja esimerkiksi ohjausryhmä lähtee toimimaan hyvin. Luottamuksen rakentumiseen osapuolten kesken tarvitaan vuorovaikutusta.

Tarve suunnitteluvaiheessa ja kiinnittyminen

Toimintamallin taustalla on yleisesti palvelujärjestelmän siiloutuminen, pirstaleisuus, yleiset hallinnan ongelmat, palvelujärjestelmän kompleksisuus ja tässä ympäristössä perinteisin menettelyin tehdyt hankinnat. Näiden järjestelmätason hallinnan ongelmien seuraukset näyttävät kohdentuneen eniten apua tarvitseviin, kuten vanhuksiin, lapsiin ja nuoriin sekä mielenterveyden häiriöitä ja päihdeongelmia kokeneisiin. Uusi julkinen hallinta (New Public



Kestävää kasvua ja työtä -ohjelma

Vipuvoimaa
EU:lta
2014–2020



Governance, NPG) pyrkii korjaamaan edellä todettuja ongelmia kompleksiseen ympäristöön paremmin sopivin ratkaisuin.

Julkisissa hankinnoissa esimerkiksi niin sanotut innovatiiviset hankinnat ja tulos- tai vaikuttavuusperusteiset hankinnat soveltavat uuden julkisen hallinnan periaatteita. Esimerkiksi Tampereen kaupunki kehitti innovatiivisten hankintojen johtamista vuosina 2015–2018 ja teki pilottihankintana muun muassa innovatiivisen huumehoidon hankinnan. Palvelujen toteuttamisessa hyödynnettiin monituottajamallia, yhteiskehittämistä ja tulosperusteisuutta. Toiminta kiinnittyy palvelujärjestelmään, yrityksiin ja järjestöihin.

Mallin arviointi

Osallisuuden toteutuminen mallissa

Palvelun käyttäjille etsitään paremmin sopivia ratkaisuja hankintojen kehittämisen kautta. Palvelun käyttäjät pääsevät osallistumaan hankintaan eri vaiheissa. Toimintaan voi osallistua esimerkiksi päihdeongelmista kärsivä henkilö, kun toiminta toteutetaan sopivalla tavalla. Esimerkiksi ohjausryhmän toimintaan osallistuminen vaatii palvelun käyttäjältä kuitenkin aktiivisuutta, sitoutumista ja hyvää toimintakykyä. Palvelun käyttäjille yhteistuotanto voi tuoda merkitystä ja sisältöä elämään ja vahvistaa sosiaalista osallisuutta, parempien palvelujen lisäksi.

Kohderyhmän tarpeita selvittäessä kuullaan kohderyhmää itseään. Palvelujen käyttäjät osallistuvat käyttämänsä palvelun parantamiseen ja pääsevät näin myös vaikuttamaan. Ammattilaisten ja palvelun käyttäjien suhteet voivat muuttua yhteisen työskentelyn myötä välittömämmiksi ja ammatillaiset saada uusia välineitä työhönsä.

Eri osapuolet osallistava toimintamalli luo myös välillisesti turvallisempaa arkea, kun ihmiset saavat tarvitsemaan apua. Toiminnasta hyötyvät pääasiallisesti heikoimmassa asemassa olevat palvelun käyttäjät.

Toimintamalli lupaavana käytäntönä

Toimintamallin luomisessa on hyödynnetty olemassa olevaa tutkimustietoa. Malli edustaa uudenlaista toimintaa, sillä siinä lähdetään hankkimaan palvelua, jonka lopullista muotoa ei vielä tunneta ja jota kehitetään prosessinomaisesti hankinnan eri vaiheiden aikana. Esimerkkinä toimivassa Tampereella toteutetussa huumehoidon hankinnassa tehty kumppanuussopimus tuli voimaan vuonna 2017 ja toiminta on edelleen kehitteillä.

Toimintamalli on siirrettävissä eri kuntiin ja eri palveluihin. Toimintamallin siirrettävyys edellyttää osaamista ja sopivaa johtamistapaa. Tarvitaan koulutusta henkilöstölle ja henkilöstön tulee totutella uudenlaiseen kulttuuriin, jossa toimintaa suunnitellaan



Kestävää kasvua ja työtä -ohjelma

Vipuvoimaa
EU:lta
2014–2020



kumppaneiden kanssa. Toiminta vaatii roolien miettimistä ja tarvittaessa uusien tehtävien luomista.

Haasteena ovat palvelun käyttäjien erilaiset mahdollisuudet osallistua palvelujen kehittämiseen. Eriarvoistumista voidaan ehkäistä käyttämällä monipuolisesti kulloinkin parhaiten soveltuvia yhteistuotannon menetelmiä. Voidaan esimerkiksi mennä sinne missä ihmiset ovat ja kohdata heidät siellä, tai viedä esimerkiksi palvelumuotoilu tai raati palvelukeskukseen sen sijaan, että kutsuttaisiin ihmisiä kaupungintalolle tai vastaamaan verkossa. Toimintamallin riskinä voi olla vastuiden hämärtyminen, kun päätökset tehdään isommalla joukolla. Vastuiden ei tule siirtyä esimerkiksi kokemusasiantuntijoille.

Mallissa on lähdetty hakemaan toimintatapaa, jossa palvelun vaikutusten ajatellaan syntyvän ei yhdestä toimijasta tai palvelusta, vaan erilaisista toiminnoista. Vaikutuksia on tällöin vaikeampi mitata. Toimintamallissa tulee kehittää tähän tarkoitukseen sopivia ja helppoja mittareita.



Kestävää kasvua ja työtä -ohjelma

Vipuvoimaa
EU:lta
2014–2020

