§ 8
Sosiaalilautakunnan väliraportti ja esitys kaupunginhallitukselle palvelusetelikokeilujen jatkamisesta

Pöydälle 17.01.2012

HEL 2011-009993 T 05 00 00

Päätös

Sosiaalilautakunta päätti panna asian pöydälle.

Esittelijä

sosiaalijohtaja
Paavo Voutilainen

Lisätiedot

Marjo Lindgren, johtava asiantuntija, puhelin: 310 43526
marjo.lindgren(a)hel.fi

Liitteet

1 Palvelusetelit sosiaalipalveluissa
2 Kirjallisuuskatsaus

Päätösehdotus

Sosiaalilautakunta päättänee antaa asiasta kaupunginhallitukselle seuraavan sisältöisen selvityksen:

Sosiaalivirastossa on tällä hetkellä käynnissä kaupunginvaltuuston 25.8.2010 (183 §) tekemän päätöksen nojalla seuraavat palvelusetelikokeilut:

- lapsiperheiden kotipalvelu
- vammaisten henkilökohtainen apu
- sosiaalihuoltolain mukainen palveluasuminen alle 65-vuotiaille vammaisille henkilöille
- vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen
- lasten kerhotoiminta (lasten päivähoito)
- vanhusten päivätoiminta
- omaishoitajien lomitus.

Väliraporttina sosiaaliviraston palvelusetelikokeiluista voidaan todeta, että asiakkaan valinnanvapauden lisääminen palvelusetelin käyttöä laajentamalla on sosiaaliviraston palvelustrategian mukaista. Aiemmin

käyttöön otetun vanhusten palveluasumisen palvelusetelin käyttökokemusten perusteella tiedettiin, että uuden palvelujen tuottamistavan käyttöön ottaminen ja toiminnan vakiintuminen vaatii aikaa. Palvelusetelikokeiluista ja vakinaisessa käytössä olevasta vanhusten palveluasumisen palvelusetelistä saatujen kokemusten perusteella palveluseteli tulisi vakinaistaa yhdeksi palvelujen tuottamistavaksi Helsingissä.

Käyttäjiltä ja tuottajilta saatu palaute esimerkiksi lapsiperheiden kotipalvelun palvelusetelistä on ollut lähtökohtaisesti positiivista. Sosiaalivirastossa käynnissä olevista yhteensä seitsemästä kokeilusta eniten palvelusetelin käyttäjiä on tähän saakka ollut lapsiperheiden kotipalvelussa ja vammaisten henkilökohtaisessa avussa. Näihin palveluihin on myös löytynyt palveluntuottajia.

Sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen palvelusetelin käyttö on rajoittunut lähinnä yksittäisten asiakkaiden erikoistilanteisiin, joissa palveluja ei muilla tavoin ole ollut mahdollista järjestää joustavasti. Lasten päivähoidon kerhotoiminnan palvelusetelin osalta asiakasmääriin on saattanut vaikuttaa kunnallisen kerhotoiminnan ja sen markkinoinnin lisääminen sekä elokuussa 2011 alkanut maksuttomuuskokeilu. Kerhotoimintaa tarjoavat sosiaaliviraston lisäksi myös seurakunnat ja erilaiset järjestöt. Vanhusten päivätoiminnan osalta oli jo kokeilun alkuvaiheessa tiedossa, että aloitettavassa ryhmässä tulee olla vähintään 15 asiakasta ennen kuin tuottaja pystyy käynnistämään päivätoimintapaikan. Tästä syystä päivätoiminnan palvelusetelin vakiintuminen tulee viemään aikaa ja palveluntuottajien kanssa on yhteistyössä kehitettävä uusia tapoja markkinoida ja ohjata asiakkaita palvelusetelin piiriin.

Omaishoitajien lomituksen palvelusetelin käyttöalue on kokeilun perusteella osoittautunut vanhuspalveluissa liian suppeaksi. Omaishoitajilla on tarvetta saada hoidettava lyhytaikaishoitoon pidemmäksi aikaa kuin pelkästään lakisääteisinä lomapäivinä. Usein lakisääteiset vapaapäivät ja muu lyhytaikaishoito yhdistetään samalle hoitojaksolle, jolloin pelkästään lakisääteiseen vapaaseen kohdentuva palveluseteli ei palvele asiakkaita parhaalla mahdollisella tavalla. Palveluseteliä tulee kehittää siten, että se kattaa myös muun kuin lakisääteisen vapaan aikaisen lyhytaikaishoidon hoivayksikössä. Vanhusasiakkaiden näkökulmasta tulee myös pohtia, löytyykö palvelusetelin avulla keinoja tukea omaishoitoperheiden (hoitajan ja hoidettavan) yhteistä kuntoutumista. Sekä vammaisten että iäkkäiden palvelusetelin käyttäjien näkökulmasta palveluseteliä tulee kehittää siten, että sillä voi ostaa esimerkiksi lyhytaikaishoidon tai muun vapaan järjestämiseksi palvelua kotiin.

Yleisesti voidaan todeta, että palvelusetelin arvon määrittely vaikuttaa sekä asiakkaiden että palvelun tuottajien toimintaan. Helsingin kaupungin sosiaaliviraston, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Terveys- ja sosiaalitalouden yksikön sekä Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen toteuttaman tutkimuksen mukaan palvelusetelin arvolla voidaan vaikuttaa tuottajien halukkuuteen tarjota palveluja palveluseteliasiakkaille, kilpailun asteeseen yksityisellä sektorilla ja myös asiakkaiden omavastuuosuuden oikeudenmukaiseen jakautumiseen eri tuloluokissa.

Lisäksi sosiaalilautakunta päättänee edellä selvitetyn perusteella esittää, että sosiaalilautakunta oikeutetaan 1.7.2012–31.12.2012 päättämään palvelusetelikokeiluista sekä niissä tarvittavista toimenpiteistä.

Sosiaali- ja terveystoimen sekä päivähoidon toiminnan uudistamiseen liittyvät johtosääntömuutokset käsitellään kaupunginvaltuustossa kevätkaudella 2012. Tässä yhteydessä tulee huomioitavaksi myös palveluseteliin liittyvän päätöksenteon sisällyttäminen virastojen johtosääntöihin.

Esittelijä

Palvelusetelikokeilut sosiaalivirastossa

Alla on esitetty yhteenveto sosiaaliviraston palvelusetelikokeiluista ja niiden keskeisistä tunnusluvuista.

Palvelu ja kokeiluajan-kohta	**Sosiaalilauta-kunnan päätös**	**Palveluntuottajia vuonna 2011**	**Asiakkaita vuonna 2011**
Lapsiperheiden kotipalvelu, 1.1.2011 alkaen	16.11.2010 § 448	7	131 (muutama seteli myönnetty samalle perheelle)
Vammaisten henkilökohtainen apu,1.11.2010 alkaen	14.9.2010 § 376	17	52
Shl mukainen palveluasuminen alle 65-vuotiaille vammaisille henkilöille, 1.5.2011 alkaen	5.4.2011 § 120	8	3
Vammaispalve-lulain mukainen	22.3.2011 § 101	7	1

palveluasuminen, 1.5.2011 alkaen			
Lasten kerhotoiminta (lasten päivähoito), 1.11.2010 alkaen	14.9.2010 § 375	3	11
Henkilökohtainen budjetointi (vanhusten palvelut)	Tiedote asiasta osana Lauttasaaren asiakaskeskei stä palveluverkko hanketta 14.12.2010 § 499	Toiminta ei ole vielä käynnistynyt	Toiminta ei ole vielä käynnistynyt
Vanhusten päivätoiminta, 1.12.2010 alkaen	19.10.2010 § 400	6	33
Omaishoitajien lomitus, 1.3.2011 alkaen	8.2.2011 § 45	2 (Aiva)7 (Vava)	- (Aiva) 4 (Vava)

Lapsiperheiden kotipalvelun palvelusetelillä ostettava kotipalvelu on käytännön apua, kuten lasten hoitoa ja kasvatusta sekä kodinhoitoon liittyviä asioita pääsääntöisesti perheen kotona. Palvelusetelin arvo on 24 euroa/tunti. Asiakas maksaa palveluntuottajalle omavastuuosuuden eli palveluntuottajan tuntihinnan ja palvelusetelin arvon välisen eron. Kun palveluntuottajan hinta on esimerkiksi 32 euroa/tunti, niin kaupunki maksaa palvelusetelin muodossa 24 euroa/tunti ja perhe maksaa omavastuuosuutta 8 euroa/tunti suoraan palveluntuottajalle.

Vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua järjestetään, jos henkilö vammansa tai sairautensa puolesta välttämättä tarvitsee toisen henkilön apua suoriutuakseen tavanomaisista elämäntoiminnoista. Vammaisen henkilön henkilökohtainen apu järjestetään lähtökohtaisesti korvaamalla asiakkaalle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset. Käytössä on myös ostopalveluna hankittava henkilökohtainen apu. Vammaisen henkilön henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvo on 21 euroa tunnilta ja kehitysvammaisten asiakkaiden vaativan avustamisen palvelusetelin arvo on 28 euroa tunnilta. Palvelusetelin arvoa korotetaan yöaikaan 23.00 – 6.00 välisenä aikana 25 %. Sunnuntailisä on 100 % kaikkina vuorokauden aikoina.

Sosiaalihuoltolain mukainen palveluasuminen on tarkoitettu runsasta ympärivuorokautista hoivaa tarvitseville alle 65-vuotiaille henkilöille. Palveluseteli on tulosidonnainen ja se on tarkoitettu kattamaan palveluasumisen hoivan kustannuksia joko kokonaan tai osittain. Palveluseteliin on oikeutettu asiakas, jonka hoitotasoarvio on palveluasuminen. Palvelusetelin arvo on sama kuin vanhusten palvelujen palveluasumisessa ollen enimmillään 2 000 euroa, vähimmillään 200 euroa. Mikäli asiakkaan kuukausinettotulot ylittävät 3 000 euroa, ei palveluseteliä myönnetä.

Vaikeavammaisten palveluasumiseen liittyvät palvelut ja tukitoimet ovat saajalleen maksuttomia. Kunta vastaa palveluasumiseen liittyvien erityispalvelujen kustannuksista. Vaikeavammainen henkilö maksaa itse asunnon vuokran ja muut jokapäiväiseen elämiseen liittyvät kustannukset, kuten sähkö- ja vesilaskut ja ravintomenot. Vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen palveluluokat on jaettu avuntarpeen mukaan neljään luokkaan, joiden perusteella palvelusetelin suuruus määräytyy. Palveluseteli voi olla suuruudeltaan 115 euroa, 138 euroa, 165 euroa tai 190 euroa vuorokaudessa.

Lasten kerhotoiminnan palveluseteli myönnetään hakemuksesta niille kaksi vuotta täyttäneille lapsille, joiden nuorimpia sisaruksia hoidetaan vielä kotona. Lapsi ei voi yhtäaikaisesti olla päivähoidossa tai saada yksityisen hoidon tukea. Palvelusetelin arvo on tasasuuruinen 100 euroa/lapsi/kuukausi. Seteli oikeuttaa enintään 60 tuntia ja vähintään 36 tuntia kuukaudessa pidettävään kerhotoimintaan. Päivittäinen kerhoaika voi olla enintään kolme tuntia.

Henkilökohtaisen budjetin palvelusetelikokeilu toteutetaan osana vanhusten palvelujen vastuualueen Lauttasaari-hanketta. Tavoitteena on edistää asiakkaan valinnanvapautta. Asiakaskeskeinen palveluverkko – hanke on käynnistynyt alkuvuodesta 2011. Hankkeessa mallinnetaan henkilökohtaisen budjetoinnin rahoitus- ja toimintamalli. Palveluseteli on yksi väline henkilökohtaisen budjetin toteuttamisessa. Henkilökohtaisen budjetoinnin kokeilut omaishoitoperheissä toteutetaan vuoden 2012 aikana. Tavoite on, että kaikki lauttasaarelaiset 65+ omaishoitoperheet (n. 50 tahoa) osallistuisivat kokeiluun.

Vanhusten päivätoiminta on tarkoitettu 65 vuotta täyttäneille kotonaasuville helsinkiläisille. Vanhusten päivätoiminta on ennaltaehkäisevää ja kuntoutumista tukevaa toimintaa, jolla edistetään ikääntyneiden henkilöiden toimintakykyä, henkistä vireyttä ja sosiaalisia suhteita. Päivätoiminnan tavoitteena on tukea ensisijaisesti muistisairaiden asiakkaiden ja/tai omaishoidettavien kotona asumista ja ylläpitää omatoimisuutta ja itsenäistä tai tuettua selviytymistä sekä tukea omaisten ja omaishoitajien jaksamista. Vanhusten

päivätoiminnan palvelusetelin arvo on 50 euroa / päivätoimintapäivä tai 65 euroa / päivätoimintapäivä, kun palveluntuottaja järjestää kuljetuksen. Päivätoimintapäivän pituus on vähintään 6 tuntia.

Vanhusten ja vammaisten omaishoidon tuen lakisääteisen vapaan palveluseteli on tarkoitettu lyhytaikaishoidon ostamiseen asumispalveluyksiköstä tai hoitolaitoksesta. Vanhusten omaishoidon tuen lakisääteisen vapaavuorokauden palvelusetelin arvo on 125 euroa hoitovuorokautta kohden vähennettynä lakisääteisen vapaavuorokauden asiakasmaksun suuruisella omavastuulla. Vammaisten omaishoidon tuen lakisääteisen vapaavuorokauden palvelusetelin arvo on 170 euroa hoitovuorokautta kohden vähennettynä lakisääteisen vapaavuorokauden asiakasmaksun suuruisella omavastuulla.

Toimintatapojen kehittäminen

Asiakkaiden neuvontaa on kehitetty ja palvelusetelivaihtoehdosta kertominen on otettu sosiaalivirastossa osaksi asiakasohjausta. Virasto on julkaissut asiakastiedotteen ” Palveluseteli tuo uusia vaihtoehtoja sosiaalipalveluihin – tietoa palvelusetelin käytöstä”. Oppaassa on tietoa sekä palvelusetelin käyttäjille että tuottajille. Sosiaaliviraston Internet-sivustolla on linkki palvelusetelitiedotteeseen.

Palveluntuottajia on pyritty aktivoimaan siten, että kokeilujen yhteydessä on järjestetty useita tapaamisia palveluntuottajille ja palveluseteliä on esitelty tuottajille erilaisissa mm. Sitran, Palveleva Helsinki – hankkeen ja Helsingin Yrittäjien järjestämissä tilaisuuksissa.

Palvelusetelillä tuotettujen palvelujen valvonta ja laadunhallinta ovat tärkeässä roolissa. Tarkastusviraston tilintarkastusmuistiossa 2.8.2011 kiinnitetään huomiota palvelusetelikokeilujen aiheuttaman hallinnollisen työn määrään. Hallinnollisen työn vähentämiseksi sosiaali- ja terveysjohtajat päättivät keväällä 2011 käynnistää palveluseteli- ja ostopalveluprosessin sähköistämisen hankkeen sekä osallistua suurten kaupunkien yhteisesti valmistelemaan tietojärjestelmäratkaisun määrittelytyöhön. Sosiaaliviraston palvelusetelikokeiluissa sähköinen tuottajaksi hakeutuminen on kaikissa palvelusetelikokeiluissa mahdollista alkuvuonna 2012. Sähköiset lomakkeet on toteuttanut talous- ja suunnittelukeskuksen tietotekniikkaosasto. Tietojärjestelmäratkaisun määrittelytyössä yhteistyökumppaneita ovat Espoon ja Vantaan sekä Kouvolan, Turun, Tampereen ja Oulun kaupungit. Hankkeen tavoitteena on löytää uusia palveluseteliprosesseja helpottavia ja nopeuttavia toimintamalleja, tehdä niitä tukevien tietojärjestelmäratkaisujen vaatimusmäärittelyt sekä luoda tietotekninen arkkitehtuurimalli, jolla useiden kuntien ja mahdollisesti valtionhallinnon toimijoiden ja järjestelmien kokonaisuus

voi toimia. Tietojärjestelmäratkaisujen määrittely ja kilpailutusasiakirjat toteutusta varten valmistuvat kesäkuun 2012 loppuun mennessä.

Kaupunginhallituksen käyttövaroihin palvelusetelikokeiluihin varattua 1 milj. euron määrärahaa on tähän mennessä käytetty noin 82 000 euroa. Kustannuksia ovat aiheuttaneet sosiaalivirastoon ja terveyskeskukseen palvelusetelin kehitystyöhön palkattujen henkilöiden palkkamenot. Lisäksi määrärahaa on käytetty kattamaan Helsingin osuutta suurten kaupunkien kanssa toteutettavan tietojärjestelmäratkaisun määrittelytyöstä. Määrärahalle on haettu siirtoa vuodelle 2012.

Sosiaalivirastossa käynnissä olevista seitsemästä palvelusetelikokeilusta kolme liittyy keskeisesti virastolle vuodelle 2012 asetettuihin kärkihankkeisiin. Lapsiperheiden kotipalvelun kehittämisellä ja laajentamisella tavoitellaan muun muassa strategisen kumppanuuden lisäämistä lapsiperheiden kotipalvelussa. Lasten päivähoidon kerhotoiminnan vahvistamisella on tarkoitus luoda kerhotoiminnasta todellinen vaihtoehto päiväkotihoidolle. Omaishoidon toimintaedellytysten parantamisella tavoitellaan tuen saajien lukumäärän kasvua ja laitoshoidon ehkäisyä. Edellä mainittujen kärkihankkeiden lisäksi aikuisten palvelujen vastuualueella on tarkoitus ottaa vammaispalveluissa käyttöön vuoden 2012 aikana henkilökohtainen budjetti. Kuten vanhuspalveluissa, myös vammaisten palveluissa palveluseteli tulee olemaan yksi väline henkilökohtaisen budjetin toteuttamisessa.

Helsingin kaupungin sosiaalivirasto, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) Terveys- ja sosiaalitalouden yksikkö CHESS sekä Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) ovat toteuttaneet yhteistyössä tutkimuksen palvelusetelin vaikutuksista. Tutkimuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa palvelusetelin vaikutuksista asiakkaisiin, markkinoihin ja palvelujen järjestämisestä kunnille aiheutuviin menoihin sekä palvelusetelin arvon määrittämisestä. Tutkimussuunnitelman valmistelu alkoi 2010 ja tutkimus päättyy vuoden 2012 alussa. Tutkimus koostuu kirjallisuuskatsauksesta ja palvelusetelin vaikutuksia arvioivasta osasta. Hankkeen palvelusetelin vaikutuksia arvioiva osuus perustuu palvelusetelin käyttöä koskeviin rekisteriaineistoihin sekä asiakas- ja yrityskyselyihin.

Tutkimuksen johtopäätöksinä voidaan todeta, että palveluseteli on tarpeellinen lisä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmään. Aikaisempi aihetta käsittelevä tutkimuskirjallisuus ja tästä tutkimuksesta saadut tulokset osoittavat, että asiakkaat ja palvelujen tuottajat ovat tyytyväisiä palveluseteliin. Järjestelmän toimivuuden, markkinoiden kilpailullisuuden ja asiakkaiden oikeudenmukaisen kohtelun kannalta on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota palvelusetelin arvon valintaan

kunnissa. Palvelusetelin arvolla voidaan vaikuttaa tuottajien halukkuuteen tarjota palveluja palveluseteliasiakkaille, kilpailun asteeseen yksityisellä sektorilla ja myös asiakkaiden omavastuuosuuden oikeudenmukaiseen jakautumiseen eri tuloluokissa. Nämä näkökulmat on syytä huomioida, kun kunnissa päätetään palvelusetelien arvoista.

Palvelusetelit sosiaalipalveissa tutkimus on esitetty esityslistan tämän asian liitteessä 1. kirjallisuuskatsaus on esitetty esityslistan tämän asian liitteessä 2.

Esittelijä

sosiaalijohtaja
Paavo Voutilainen

Lisätiedot

Marjo Lindgren, johtava asiantuntija, puhelin: 310 43526
marjo.lindgren(a)hel.fi

Liitteet

1 Palvelusetelit sosiaalipalveluissa
2 Kirjallisuuskatsaus

Otteet

Ote	**Otteen liitteet**
Kaupunginhallitus	