



## POLICY BRIEF 2024:18

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2023 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

# Poliisin, Rikosseuraamuslaitoksen ja Ulosottolaitoksen asiakkaiden ohjaaminen palveluihin

Riikka Shemeikka, Annika Harsu, Ari-Pekka Sihvonen, Hanna Rinne, Piia Pietilä, Jaana Kemppainen, Erna Alitalo

Tutkimus osoittaa, että poliisin, Rikosseuraamuslaitoksen ja Ulosottolaitoksen viranomaiset kokevat mielekkääksi asiakkaiden ohjaamisen heidän tarpeitansa vastaaviin palveluihin. Ohjaamista edistävät selkeät ja yksinkertaiset toimintamallit, palvelujen hyvä tuntemus ja palvelun tarjoajien kanssa sovitut yhteistyökäytännöt. Viranomaiset tunnistivat myös erilaisia osaamisen puutteita sekä tarpeita parantaa toimintatapoja ja resursseja, jotta asiakkaat saavat palveluohjausta yhdenvertaisesti. Myös asiakkaat tunnistivat palveluohjauksessa samankaltaisia haasteita kuin viranomaiset.

# Onnistuneen palveluohjauksen avulla ihmiset saavat tarvitsemansa palvelut

Palveluihin pääsyyn saattaa liittyä erilaisia vaikeuksia ja esteitä, kuten tietämättömyyttä, ongelmien kasautumista, leimautumisen pelkoa sekä erilaisia vuorovaikutuksen, kohtaamisen ja kuulluksi tulemisen haasteita (Mustonen & Salanterä 2023; Suominen 2019). Puutteita voi olla myös palvelujärjestelmässä, kuten palveluntuottajien ja viranomaisten yhteistyön haasteita tai lainsäädäntöön liittyviä haasteita (Nilsson 2010).

Erilaiset kriisitilanteet sekä sosiaaliset, terveydelliset ja taloudelliset haasteet voivat synnyttää palveluntarpeiden vyyhdin, jonka purkamiseksi eivät ihmisen omat voimavarat riitä ja hän saattaa syrjäytyä kokonaan palvelujärjestelmän ulkopuolelle. Tällöin tarvitaan asiantuntijaa, joka ohjaa asiakkaan oikeiden palveluiden piiriin. Palveluohjaus onkin olennaisessa asemassa pirstaloituneessa ja hajanaisessa palvelujärjestelmässä, jotta eri toimijoiden palvelut yhteensovitetaan asiakkaan tarpeita vastaaviksi ja asiakas saa palvelut oikeaan aikaan. (Mustonen & Salanterä 2023; Suominen & Juntunen 2021; Suominen 2019.)

Poliisi, Rikosseuraamuslaitos ja Ulosottolaitos ovat viranomaistahoja, joilla on lakisääteinen velvollisuus ohjata asiakkaitaan palveluihin. Poliisi, Rikosseuraamuslaitos ja Ulosottolaitos eroavat tehtäviltään, asiakkailtaan ja siinä, millaisessa tilanteissa asiakkaita kohdataan. Tämän vuoksi niiden toteuttama palveluohjaus on luonteeltaan erilaista. Poliisiin ja Ulosottolaitoksen viranomaiset toteuttavat pääsääntöisesti palveluneuvontaa, kun taas Rikosseuraamuslaitoksella hyödynnetään pääasiassa palveluohjauksen koordinaation ja intensiivisen palveluohjauksen käytänteitä.

Tässä tutkimuksessa selvitettiin palveluihin ohjauksen toimivuutta, asiakkaiden kokemuksia palveluohjauksesta sekä annettiin suosituksia toiminnan kehittämiseksi. Palveluohjauksen toimivuuden selvittäminen ja kehittäminen on tärkeää, jotta sen yhteiskunnalliset tavoitteet saavutetaan mahdollisimman hyvin ja ihmiset näin saisivat tarvitsemansa tuen ja palvelut. Palveluohjauksen kehittäminen liittyy oikeusministeriön strategiaan, jonka vaikuttavuustavoitteena on, että rikollisuus ja turvattomuuden tunne vähenevät. Samoin se tukee Ministeriöiden tulevaisuuskatsauksen 2022 tavoitteita syrjäytymisen, rikollisuuden ja ylivelkaantumisen ehkäisystä (Valtioneuvosto 2022).

## Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Tutkimusaineisto koostui viranomaisille ja näiden asiakkaille tehdyistä kyselyistä, viranomaisten, asiakkaiden ja kokemusasiantuntijoiden haastatteluista sekä asiantuntijoiden tulevaisuustyöpajasta. Lisäksi tutkimuksen tukena käytettiin julkaistuja tilastotietoja sekä dokumentteja.

Tutkimusaineistoina olivat:

- Poliisin, Rikosseuraamuslaitoksen ja Ulosottolaitoksen viranomaisille toteutettu kysely, johon saatiin 150 vastausta,
- Poliisin, Rikosseuraamuslaitoksen ja Ulosottolaitoksen viranomaisten haastattelut, 9 ryhmähaastattelua, joihin osallistui 31 viranomaista,
- Poliisin, Rikosseuraamuslaitoksen ja Ulosottolaitoksen asiakkaille toteutettu kysely sekä erillinen vangeille toteutettu kysely, joihin saatiin 286 vastausta (vastaajista 83% edusti Ulosottolaitoksen asiakkaita),
- Poliisin, Rikosseuraamuslaitoksen ja Ulosottolaitoksen asiakkaiden ja kokemusasiantuntijoiden ryhmä- ja yksilöhaastattelut, yhteensä 20 osallistujaa, sekä
- Asiantuntijoiden tulevaisuustyöpajan aineisto. Työpajaan osallistui 15 henkilöä poliisista, Rikosseuraamuslaitoksesta, Ulosottolaitoksesta, oikeusministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, Talous- ja velkanuonnasta, Rikoksettoman elämän tukisäätiöltä, Miessakeista ja Taikusäätiöltä.

Tutkimus toteutettiin monimenetelmällisesti ja moninäkökulmaisesti, jolloin tutkimuskysymyksiin vastattiin usean eri aineiston avulla (vrt. Seppänen-Järvelä 2018). Eri-tyyppiset aineistot analysoitiin erillisesti niille ominaisilla tavoilla, haastatteluaineistot aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin ja kyselyt tilastollisin menetelmin, Tämän jälkeen eri aineistot yhdistettiin ja aineistot sulautettiin yhteen, jolloin vastaukset tutkimuskysymyksiin muodostuivat monitahoisiksi, ja laadullinen ja määrällinen aineisto tukivat toisiaan.

## Tulokset ja johtopäätökset

Tutkimuksessa tarkasteltavat organisaatiot eroavat toisistaan siinä, millaisessa tilanteessa ja millä tavoin ne asiakkaat kohtaavat sekä minkälaisia heidän asiakkaansa ovat profiililtaan. Tarkasteltavien organisaatioiden palveluohjaus onkin luonteeltaan erilaista. Poliisin ja Ulosottolaitoksen viranomaiset toteuttavat pääsääntöisesti palveluneuvontaa, kun taas Rikosseuraamuslaitoksella on käytössä palveluohjauksen koordi-

naation ja intensiivisen palveluohjauksen käytänteitä. Tulokset osoittavat, että palveluohjauksessa on sekä organisaatioille yhteisiä piirteitä että organisaatiokohtaisia eroja.

Tarkasteltavien organisaatioiden viranomaiset kokevat palveluohjaustehtävän mielekkääksi ja tuntevansa melko hyvin palveluohjaukseen velvoittavat lait. Viranomaiset tunnistivat palveluohjausta edistäviä tekijöitä organisaatioihin, asiakkaisiin että ohjattaviin palveluihin liittyen. Esimerkiksi palveluihin ohjaamista edistävät selkeät ja yksinkertaiset toimintamallit, palvelujen hyvä tuntemus ja palvelun tarjoajien kanssa sovitut yhteistyökäytännöt. Viranomaiset tunnistivat myös erilaisia osaamisen puutteita tai toimintatapoihin ja resursseihin liittyviä haasteita, jotka haittaavat palveluohjaustehtävän toteuttamista. Esimerkiksi yhteistyössä eri viranomaisten välillä sekä ohjaavan organisaation ja palveluntuottajien välillä havaittiin erilaisia haasteita.

Tarkasteltavien organisaatioiden asiakkaat tunnistivat palveluohjauksessa samankaltaisia haasteita kuin viranomaiset, kuten resurssin vähyyden, palveluiden aluekohtaiset erot, jotka vaikeuttavat palveluihin pääsyä ja palvelujen tuntemista, sekä eri osapuolten asenteisiin, motivaatioon ja kommunikaatioon liittyviä ongelmia.

## Toimenpide-ehdotukset

Tutkimuksen tulosten perusteella palveluohjauksessa on sekä kaikkia kolmea organisaatiota yhteisesti koskevia kehittämistarpeita että kunkin organisaation erityisluonteen liittyviä kehittämiskohteita.

### Yhteiset suositukset:

1. **Organisaatioiden palveluohjaustehtävää tulee kirkastaa organisaatioiden sisällä.** Palveluohjaustehtävän perusteita ja prosesseja tulee selkeyttää: Kuka tekee, miten ja kenelle? Kenellä on organisaatiossa palveluohjauksen omistajuus? Palveluohjauksen vastuun määrittely tietyille työntekijöille saattaa olla hyödyllistä. Palveluohjauksen prosessien kehittäminen tulee tehdä osallistavasti sekä henkilöstön että palveluntuottajien osaamista hyödyntäen ja hyväiksi todettuja käytäntöjä hyödyntäen. Johdon sitoutuminen on tärkeää.
2. **Palveluohjauksen välineitä tulee monipuolistaa ja kohdentaa eri välineitä asiakkaille sopiviksi** (kasvokkainen ohjaus, etäohjaus, kirjallinen aineisto, ohjevideot, chatbotit eli automatisoidut keskustelubotit ja näiden yhdistelmät). Ohjeiden ja dokumenttien tulee olla selkokielisiä. Samoin tulee huomioida eri kulttuuri- ja kielitaustat ohjeistuksissa, kirjallisissa aineistoissa, verkkosivuilla ja chatbotteja käytettäessä.
3. **Organisaation on huolehdittava siitä, että he, joiden tehtäviin palveluohjaus kuuluu, osallistuvat koulutuksiin ja perehdytykseen.** Muuten koulutukset helposti tarpeellisuudesta huolimatta jäävät käymättä aikaresurssin

puutteen vuoksi. Kaikkien organisaatioiden viranomaiset tunsivat tarvetta lisäperehdytykseen, koulutukseen ja ohjeistukseen palveluohjausta koskien. Koulutusten avulla pystytään myös vastaamaan palveluohjauksen haasteisiin, joita tutkimuksen tulosten mukaan liittyy organisaatioihin, asiakasyhteistyöhön sekä palvelun tuottajiin. Perehdytystä, koulutusta ja ohjeistusta tulisi olla lisää esimerkiksi seuraavista aiheista:

- a. Palveluohjaustehtävän perusteet. Onnistuneen palveluohjauksen elementit. Sosiaalihuoltolaki, muut oman organisaation toimintaa koskevat lait, asetukset ja ohjeet tutuiksi.
- b. Palveluohjauksen käytännön toteutus omassa organisaatiossa.
- c. Palveluiden tuntemus ja yhteistyö palveluntarjoajien kanssa. Yhtenä tätä tukevana toimintamuotona yhteistyössä palveluntuottajien kanssa järjestettävät koulutukset.
- d. Asiakkaiden kohtaaminen ja motivointi. Ratkaisukeskeinen työote, motivoiva haastattelu sekä muut työkalut.

4. **Palveluohjauksen riittävät resurssit tulee varmistaa siten, että palveluohjaus toteutuu yhdenvertaisesti.** Resurssien varsinaisen lisäämisen lisäksi tai vaihtoehtona on **toiminnan kehittäminen ja selkeyttäminen** siten, ettei viranomaisen aikaa kulu esimerkiksi asioiden selvittämiseen tai yhteistyön rakentamiseen. Tätä toiminnan kehittämistä tukevat muut suositukset: prosessien, toimintamallien ja ohjeistusten selkeytys, tarvittavan perehdytyksen ja koulutuksen varmistaminen, yhteistyön sujuvoittaminen viranomaisten ja palveluntuottajien kanssa, käytettävissä oleva ajantasainen palvelukartta palveluista yhteishenkilöineen.
5. **Viranomaisyhteistyötä tulee selkeyttää, luoda toimivat yhteistyökäytännöt ja toteuttaa niihin liittyvä perehdytys.** Yhteispalvelupisteet, joissa eri viranomaiset toimivat saman katon alla, ovat usein hyviä toimintamuotoja. Esimerkiksi nuorten ankkuritoiminnan mallin laajentamista tai soveltamista muihin ryhmiin voisi kokeilla. Viranomaiselta toiselle jatkuvan palvelujatkumon tai -polun ja siihen liittyvän sujuvan yhteistyön ja tiedonsiirron turvaaminen on tärkeää.
6. **Organisaatioiden yhteistyötä tukipalvelujen palveluntuottajien kanssa tulee lisätä ja luoda ajantasainen palvelukartta tarjolla olevista palveluista.** Yhteistyön rakentamisessa tulee hyödyntää yhteisiä koulutuksia ja palvelumuotoilua. Aktiivinen toiminta palveluverkostossa ja yhteisten rajapintojen miettiminen on tärkeää. Hyviksi todettujen toimintamallien hyödyntämistä tulee lisätä. Toimiviksi toimintamalleiksi on havaittu esimerkiksi se, että asiakas saatetaan palveluun tai hän antaa palveluntuottajalle luvan ja tämä ottaa suoraan yhteyttä asiakkaaseen. Palveluohjaukseen ja palvelurakenteeseen perehtyneet palvelukoordinaattorit voisivat tukea organisaatiossa palveluohjauksen toteutusta.
7. **Palveluohjaamisen ja palveluihin ohjautumisen seuranta tulee parantaa.** Seuranta kannattaa järjestää yhteistyössä viranomaisten ja palveluntuottajien kanssa. Suunnittelussa tulee huomioida esimerkiksi palveluntuottajien olemassa oleva tiedonkeruu ja vältettävä päällekkäistä työtä.

## Organisaatiokohtaiset suositukset:

- **Poliisi**
  - Rikoksesta epäiltyjen ja läheisten palveluihin ohjaamiseen tulee kiinnittää huomiota, jotta ohjaus toteutuu yhdenvertaisesti ja onnistuneesti. Epäiltyjen palveluohjausta voitaisiin vahvistaa esimerkiksi lisäämällä esitutkintalakiin velvoite ilmoittaa käytettävissä olevista tukipalveluista. Näin epäiltyjä ohjattaisiin tukipalveluihin samalla tapaa kuin asianomistajia. Lisäksi epäiltyjen ja läheisten palveluohjausta voisi ohjeistaa vahvemmin esimerkiksi poliisihallituksen ohjeissa.
  - Niin rikoksen tekijöiden, asianomistajien kuin läheisten palvelujen saatavuutta pitää parantaa. Palvelujen saatavuuden alueellisia eroja tulee vähentää sekä palveluverkkoa parantamalla että esimerkiksi etäpalveluja hyödyntäen.
  - Tilanteet, jossa asiakkaan palveluun saattaminen on tarpeen, tulee tunnistaa ja huomioida ohjeissa.
- **Rikosseuraamuslaitos**
  - Asiakkaiden nivelvaiheissa tapahtuvaan ohjaamiseen on kiinnitettävä huomiota, jotta varmistetaan palveluiden jatkuminen ja tiedon siirtyminen.
  - Asiakkaan rinnalla kulkevan palveluohjauksen merkitys tulee tunnistaa ja varmistaa resurssit rinnalla kulkevan palveluohjauksen toteuttamiseen. Rinnalla kulkevan palveluohjauksen toteuttaminen yhteistyössä palvelun tarjoajien kanssa, kuten järjestöjen tarjoaman kokemusasiantuntija- ja vertaistoiminnan kanssa, tulee mahdollistaa. Vapautuvan vangin välitön kohtaaminen esimerkiksi järjestön tukihenkilön toimesta on todettu palveluihin ohjautumista tukeväksi käytännöksi.
  - Läheisten palveluihin ohjaamiseen on kiinnitettävä huomiota, jotta ohjaus toteutuu yhdenvertaisesti ja onnistuneesti.
  - Rikoksesta tuomittuihin liitettäviä ennakkoluuloja tulee purkaa ja tehdä omaa toimintaa tutuksi yhteistyössä palveluntuottajien kanssa.
- **Ulosottolaitos**
  - Huomiota tulee kiinnittää asiakkaisiin, joilla on monia erilaisia haasteita ja ongelmia. Sähköisessä järjestelmässä asioivien palvelutarpeet jäävät helposti tunnistamatta. Tämän vuoksi pitäisi Ulosottolaitoksen sähköistä asiointijärjestelmää kehittää siten, että sitä pystyttäisiin paremmin hyödyntämään palveluohjauksessa. Lisäksi tarvitaan lisää resursseja ja välineitä asiakasohjauksen toteuttamiseen.
  - Palveluohjaustapoja tulee monipuolistaa, koska sähköiset tavat eivät sovi kaikille asiakkaille.
  - Asiakkaille tuotetun ohjeistuksen selkeyttäminen on tarpeen, samoin ohjeiden eri kieliversioiden toteutus.
  - Ulosottolaitoksesta ja sen toiminnasta tulee lisätä tietoa. Tiedon levittämisessä tulee tehdä tiivistä yhteistyötä palveluntuottajien ja muiden viranomaisorganisaatioiden kanssa.

## Lisälukemista

Shemeikka R, Harsu A, Sihvonen A-P, Rinne H, Pietilä P, Kemppainen J, Alitalo E. 2024. Poliisin, Rikosseuraamuslaitoksen ja Ulosottolaitoksen asiakkaiden ohjaaminen palveluihin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:30. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-328-9>

## Viitteet

Mustonen R & Salanterä S (2023) Palveluohjaus viitoittaa tien hyvinvointialueiden palveluihin. Turun yliopisto, hoitotieteen laitos. Turun Sanomat 2.4.2023. Saatavilla: <https://www.ts.fi/puheenvuorot/5951268> Luettu 12.9.2023.

Nilsson I (2010) Personliga ombud - ledningsgruppens spejare i valfardssystemet. Socialstyrelsens 2010-4-8. Saatavilla: <https://www.personligtombud.se/publikationer/pdf/Ledningsgruppens%20spejare%20i%20valfardssystemet.pdf> Luettu 14.9.2023.

Seppänen-Järvelä R (2018). Monimenetelmällisyys kuntoutuksen tutkimuksessa. Havaintoja ja kokemuksia Muutos-hankkeen tutkimuksista. Työpapereita 144. Helsinki: Kela. Saatavilla: <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/2c6a69a9-51d5-4be3-b01f-76f8224e9a26/content> Luettu 13.9.2023.

Suominen S (2019) Palveluohjaaja pitää langat käsissään. Lääkärilehti 23/2019 vsk 74, 1515-1517. Saatavilla: [https://bin.yhdistysavain.fi/1594782/Zp3NiEQK8QtQI7DRCVzw0TRbyT/Palveluohjaus\\_L%C3%A4%C3%A4k%C3%A4rilehti\\_2019.pdf](https://bin.yhdistysavain.fi/1594782/Zp3NiEQK8QtQI7DRCVzw0TRbyT/Palveluohjaus_L%C3%A4%C3%A4k%C3%A4rilehti_2019.pdf) Luettu 15.9.2023.

Suominen S & Juntunen M (2021) Mitä palveluohjaus on? Suomen Palveluohjausyhdistys, SPO ry 13.4.2021. Saatavilla: <https://bin.yhdistysavain.fi/1594782/dfB9oRpe-wlcY2vxAiDjZ0VUj8T/Mit%C3%A4%20palveluohjaus%20on.pdf> Luettu 15.9.2023.

Valtioneuvosto (2022) Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022. Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:58. Helsinki: Valtioneuvosto. Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164320> Luettu 23.5.2023.

## Lisätietoja:

**Toimitusjohtaja, dosentti Riikka Shemeikka** Kuntoutussäätiö, riikka.she-meikka@kuntoutussaatio.fi

**Rahoitus- ja TKI-erityisasiantuntija, tutkija Annika Harsu** Kuntoutussäätiö, annika.harsu@kuntoutussaatio.fi

## **Poliisin, Rikosseuraamuslaitoksen ja Ulosottolaitoksen asiakkaiden ohjaaminen palveluihin -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2023 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.**

### **Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:**

Neuvotteleva virkamies Minna Piispa  
oikeusministeriö, minna.piispa@gov.fi



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta  
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet