LAUSUNTO

Käsillä olevassa lausunnossa tarkastellaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä ja sen yhteensovittamista Joensuun kaupungin ja tulevan hyvinvointialueen välillä. Lausunnon tulokulmaksi on valittu tiettyjä teemoja konkreettisten esimerkkien kautta, eikä koko uudistuksen vaikutuskenttää ole pyrittykään lähestymään.

Lausunto on rytmitetty siten, että asiaa käsitellään teema kerrallaan ja kyseisen luvun loppuun on kirjattu siihen liittyviä havaintoja/suosituksia/toiveita *kursiivilla*.

Taustana voidaan mainita, että Pohjois-Karjalassa sosiaali- ja terveyspalvelut on siirtynyt kunnilta maakunnalliselle Siun sotelle vuonna 2017. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna arjen tason toiminnallinen muutos hyvinvointialueisiin vuoden 2023 alusta on Joensuun osalta varsin pieni. Rahoitus- ja ohjausmallin kannalta tarkasteltuna muutos on suurempi. Maakunnallisen Siun soten olemassaolo on antanut aikaa opetella eri organisaatioissa toimimista ja mahdollisuuden yhteistyön muotojen rakentamiseen sekä kehitettävien asioiden havaitsemiseen ja niihin reagointiin.

Terveyden edistäminen

Terveyden edistämisen teemassa keskustelu yleisesti ohjautuu ennaltaehkäisevän työn ja korjaavan työn käsitteiden kautta. Korjaavan työn osalta rajanveto kunnan ja soten välisestä työnjaosta on selkeämpi kuin ennaltaehkäisevän työn osalta, jossa vastuuta on laajasti molemmilla organisaatioilla.

Ennaltaehkäisevässä työssä käytäntö on osoittanut, että kunnan rooli korostuu. Taloudellisten realiteettien, henkilöstöpulan ja muiden reunaehtojen vallitessa sote usein joutuu keskittymään pitkälti korjaavaan työhön, vaikka konsensus ennaltaehkäisevien toimien vaikuttavuudesta on vahva. Haasteeksi nousee vaikuttavuuden toteaminen yhteiskunnassa, jossa tehokkuus määritellään suoritteiden, asiakkuuksien ja erilaisten toteumien kautta. Tällöin esimerkiksi varhaisessa vaiheessa varhaiskasvatuksessa tai koulussa tuetun vakavasti neuropsykiatrisesti oireilevan lapsen mahdolliset tulevaisuuden korjaavan työn kustannukset ja ennakoivista toimista koituvat säästöt ovat vaikeasti osoitettavissa.

Kunnat tekevät vahvaa ennaltaehkäisevää työtä erityisesti lasten ja nuorten osalta. Varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa, lukio-opetuksessa sekä nuorisotoimessa suuri osa perustoiminnasta voidaan lukea ennaltaehkäisevään toimintaan, jolla lapsista ja nuorista pyritään perheiden tukena kasvattamaan ja kouluttamaan itsenäisiä ja vastuullisia yhteiskunnan täysivaltaisia jäseniä. Kuntien liikunta- ja kulttuuripalveluiden toimet ovat myös tiivis osa lasten ja nuorten kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin tukemista.

Aikuisväestön, ikäihmisten ja erityisryhmien osalta kunnat tekevät ennaltaehkäisevää terveydenedistämistä tarjoamalla kulttuuri- ja liikuntapalveluita, terveysliikkumista tukevaa liikenneinfraa jne. Näiden käyttäjäryhmien kohdalla toimet ovat enemmän toimintamahdollisuuksia tarjoavia ja perustuvat ihmisten omaehtoiseen toimijuuteen. Kunnat järjestävät myös erilaisia kohtaamispaikkatoimintoja kuntalaisille sekä tilojen, avustusten jne. kautta tuetaan kolmannen sektorin toimintaa.

Toiveena olisi, että työnjakoa ennaltaehkäisevän työn osalta kunnan ja hyvinvointialueen välillä määriteltäisiin aikaisempaa selkeämmin. Realiteetti on, että vastuutaho tulee määrittää, muuten vastuuta ei ole kenelläkään. Ennaltaehkäisevän työn painoarvoa nostaisi sen huomioiminen vahvemmin kannustinmalleissa, esimerkiksi hyte-kertoimen kehitystyössä.

Osallisuuden edistäminen

Joensuussa on havaittu, että tiedotuksesta huolimatta kuntalaisille toisinaan on haastavaa ymmärtää, mikä osa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä kuuluu kaupungille ja mikä sotelle. Epätietoisuus vähentää

osallisuuden kokemusta, koska järjestelmän ymmärtäminen koetaan hankalaksi ja tällöin omat vaikuttamismahdollisuudet rajallisiksi. Mallia on Pohjois-Karjalassa toteutettu jo neljä vuotta ja roolien kirkastaminen kuntalaisten suuntaan vaatii yhä jatkuvaa työtä. Tärkeää on, että viestiminen kuntalaisten suuntaan tehdään yhteistyössä, eikä viestin kärki tahattomastikaan keskity vastuun pallotteluun.

Oman haasteensa luo kahden organisaation (kunta/sote) mallissa myös toimien yhteensovittaminen. Esimerkiksi Joensuussa Siun sotella oli Enon kaupunginosassa seniorien kuntosali, joka päätettiin lakkauttaa. Päätöksen seurauksena kaupunki joutui vastaamaan kuntalaisten ja päättäjien kysymyksiin, vaikka lakkauttamispäätös ei ollut kaupungin. Lopputuloksena kaupunki jatkossa järjestää seniorien kuntosalitoiminnan Enossa. Tämä on käytännön esimerkki, jossa tehty ratkaisu kytkeytyy keskusteluun kaupungin palveluverkosta sekä eri alueiden tasapuolisesta kohtelusta, vaikka ratkaisuvaltaa kaupungilla asiaan ei ollut.

Esimerkkejä vastaavista, alun perin soten ennaltaehkäisevien palveluiden siirtymisestä kaupungin toiminnaksi, on muitakin. Joensuuhun perustettiin ennaltaehkäisevän työn nimissä matalan kynnyksen kuntalaisten kohtaamistoimintaa varten Yhteisötalo Satama alun perin Siun soten toimintana. Vähitellen yhteistyön kautta toiminta siirtyi kaupungille ja on nykyisin puhtaasti kaupungin omaa toimintaa. Senioreille Siun sote tarjosi toimintakykyä turvaavana toimintana tuolijumppaa ja toiminnan lakkauduttua toiminta päätyi kaupungin vastuulle. Toiminnan siirryttyä kaupungille resurssit ovat laitteita lukuun ottamatta jääneet soteen.

Edelliseen lukuun viitaten, mikäli ennaltaehkäisevän työn vastuita ei määritellä selkeästi, palvelun lakkauttaminen on mahdollista ”ei kuulu perustoimintaan”-perustelulla. Ehdotuksena olisi, että kuntien ja hyvinvointialueen yhdyspinnassa tulisi olla harkitut käytänteet vuoropuheluun tulevista toimenpiteistä, että edellä esitetyt kuntalaisia koskevat muutokset eivät tulisi kunnille vain tiedoksi-periaatteella.

Koulupsykologit ja kuraattorit

Hyvinvointialueiden muodostumiseen tähtäävässä lainsäädännössä koulujen ja toisen asteen oppilaitosten opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalvelut siirtyvät kunnilta hyvinvointialueille. Lakiesitystä kommentoitaessa Joensuu vastusti muutosta, koska Pohjois-Karjalassa mallia on jo toteutettu vuodesta 2017 saakka ja kokemuksia on kertynyt runsaasti.

Kyseessä on koko Suomea koskeva kysymys, osin myös koulutuspoliittinen. Esimerkiksi kuraattorien pätevyysvaatimuksen rajaaminen sosiaalialan korkeakoulututkintoon on toiminnan arjen kannalta haitallinen. Koulujen arjessa tarvitaan soveltuvia aikuisia ja yhteisöllisen opiskeluhuollon toteuttajina esimerkiksi yhteisöpedagogit, kasvatustieteen kandidaatit ovat yhtä arvokkaita kuin sosiaalialan tutkinnon suorittaneet ammattilaiset.

Haasteet, joihin opiskeluhuollolla niin kuntien kuin sotenkin puolella koitetaan vastata, ovat muuttuneet haastavimmiksi. Samalla ikäluokat pienenevät ja koulutuspalveluiden tarjoaminen monilla alueilla muuttuu haastavammaksi. Tällöin tulisi olla rohkeutta mahdollistaa joustavia professioita koulun arjessa ja tiukat normatiiviset rajoitteet kääntyvät helposti itseään vastaan.

Koulupsykologit ja kuraattorit työskentelevät pääosin kouluilla, mutta työnantajana Joensuussa on tulevien hyvinvointialueiden tapaan sote. Selkeästi on noussut esiin, että psykologit ja kuraattorit kokevat olevansa työyhteisöjen välillä ja osin kokevansa työyhteisöön kuulumattomuutta. Oma soten työyhteisö on fyysisesti usein kaukana ja koulu kunnan palveluna näyttäytyy omana lokeronaan ja lähiesihenkilö on joku muu kuin koulun rehtori. Kuraattorien ja psykologien sijoittumista eri organisaatioon alleviivaa esimerkiksi oppilaiden tietojen kirjausalustat ja niihin liittyvät rajoitteet, aito avoin yhteistyö koulun ja soten välillä arjessa voi

kiteytyä oikeuksiin käyttöjärjestelmistä. Samoin tiedotus kulkee omien organisaatioiden käytänteiden mukaisesti.

Psykologien ja kuraattorien siirtyminen hyvinvointialueille perusteltiin työn luonteella ja perusteluissa näkyi vahvasti soten prosessien ja hoitopolkujen korostaminen. Jälleen puhutaan ennaltaehkäisevän ja korjaavan työn jaosta. Potilastietojärjestelmien ja hoitopolkuajattelun korostamisella psykologin ja kuraattorin työnkuva karkaa kauemmaksi koulun arjesta, jossa on tarvetta nopeaan reagointiin, kuuntelevaan ja läsnä olevaan aikuiseen ja yhteisöllisen opiskeluhuollon mallien kehittämiseen, jossa kaikki koulussa työskentelevät tekevät osansa lapsen ja nuoren hyvinvoinnin eteen. Ei voida myöskään väheksyä organisaatiorajan alitajuista merkitystä, jolloin vastuu voidaan helpommin ulkoistaa toiselle toimijalle, koska ”asia ei enää kuulu minulle”.

Koska psykologit ja kuraattorit siirtyvät hyvinvointialueille, tulisi toimintamallin kehittämisessä keskittyä oppilasmäärämitoitusten sijaan enemmän ao. henkilöiden työnkuvaan, työn johtamiseen vuoropuhelussa koulutoimen kanssa ja eri organisaatioissa työskentelevien ammattilaisten työyhteisökäytänteiden kehittämiseen ja tätä kautta työn houkuttelevuuden lisäämiseen. Psykologien ja kuraattorien tulisi olla osa koulun työyhteisöä työnantajasta huolimatta ja arjessa tarvittavan tiedon kirjaaminen ja siirtyminen tulisi tehdä yhteisöllisen opiskeluhuollon tavoitteiden näkökulmasta.

Hankkeet ja erityisavustukset

Yhdyspintaa kuntien ja hyvinvointialueiden yhteisöllisessä oppilashuollossa haastaa selkeästi valtion hanke- ja avustusrahoitusmallit. Hyvinvointialueiden ja kuntien koulutoimien ohjaus tulee eri ministeriöistä ja tämä näkyy arjessa.

Esimerkiksi huoli lasten ja nuorten oppimisesta, jaksamisesta sekä mielenterveydestä korona-aikana on ollut konkreettinen. Yhteisenä nimittäjänä on lasten ja nuorten pahoinvointi, joka on lisääntynyt eivätkä olemassa olevat rakenteet ja resurssit riitä. Tähän on vastattu mm. avaamalla rahoitushakuja koronan aiheuttamien vaikutuksien tasoittamiseen sekä opiskeluhuollon haasteisiin. Kasvaneet haasteet edellyttävät uusia rohkeita avauksia ja kokeiluja siten, että paikalliset maantieteelliset olosuhteet, palveluverkko, työvoiman saatavuus ym. seikat voitaisiin huomioida. Tästä huolimatta

- kunnille avattava rahoitushaku rajaa toimet erityisopetukseen, tukiopetukseen, S2-opetukseen, koulunkäynninohjaajiin ja ehdottomasti rajaa opiskeluhuollon tehtäviksi tulkittavat toimet pois
- kunnille/Siun sotelle avattava toinen rahoitushaku mahdollistaa koulukuraattorien ja psykologien palkkaamisen rajaten kaikki muut vaihtoehdot pois hakuehdoissa

Joensuussa on toiminnassa ennaltaehkäisevänä toimintana varhaiskasvatuksessa lumiukko/lumikki-toimintaa (ns. esi-Icehearts), kouluissa hyvinvointiohjaajia ja lisäksi kaksi Icehearts-ryhmää. Arjessa saatujen kokemusten mukaan uudet toimintamallit niin varhaiskasvatuksessa kuin koulussakin ovat olleet hyvin tehokkaita ja toteuttaneet tavoitetta ”tuki lapselle arkeen hänen luontaiseen kehitysympäristöönsä”.

Toiveena olisi, että kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnan yhteensovittamisessa lähtökohdaksi otettaisiin käsillä oleva ilmiö, esimerkiksi lasten ja nuorten pahoinvointi. Hankerahoituksen tulisi mahdollistaa hyvinvointialueen ja kunnan yhteensovitetut toimet ilmiön ympärille ilman tiukkaa lokerointia ja mahdollistaen uudet luovat kokeilut. Tavoitteeksi tulisi nostaa vaikuttavuus haluttuun ilmiöön, jolloin keinot tavoitteeseen pääsemiseen voidaan ratkaista alueen erityispiirteet huomioiden.

Kaupungin toimintaa ohjaavat suunnitelmat

Kunnilla on suuri määrä erilaisia toimintaa ohjaavia lakisääteisiä suunnitelmia, mm. hyvinvointikertomus, lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma, ehkäisevän päihdetyön suunnitelma. Osaa Pohjois-Karjalassa on

tehty yhdessä Siun soten kanssa, osaa itsenäisemmin. Kaikilla suunnitelmilla on selkeät liittymäpinnat hyvinvointialueisiin. Käytäntö Pohjois-Karjalassa on osoittanut, että esimerkiksi lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman kohdalla Siun sote on tehnyt suunnitelmia erikseen kuntien kanssa, joka on kohtuutonta resurssien käyttöä suhteutettuna tavoitteeseen, että maakunnallisen soten alueella palvelut lapsille ja nuorille tulisi olla yhdenmukaiset.

Olisi tärkeää, että mahdollisimman monet hyvinvointialueita koskevat asiakirjat olisivat koko hyvinvointialuetta koskevia ja ainoastaan kuntakohtainen osio eroaisi. Ehdotuksena olisi, että hyvinvointialueiden ja kuntien yhteiset ohjaavat suunnitelmat kartoitettaisiin ja lainsäädäntö saatettaisiin näiltä osin ajan tasalle ja laissa määriteltäisiin, kenelle vastuu suunnitelmista kuuluu ja kuinka sen toteutumista seurataan. Esimerkiksi lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma kuuluu nykyisin kunnan vastuulle ja siihen on määritelty prosessi, kuinka suunnitelma tulee kunnallisessa demokratiassa käsitellä. Tekemämme suunnitelman kohdalla Siun sotella ei ollut selvyyttä, missä heidän tulisi organisaatiossaan kyseinen suunnitelma käsitellä. Samalla tulisi täsmentää suunnitelmiin kuuluvat vastuut tavoitteiden toteutumisesta, jota ilman sitoutuminen asetettuihin tavoitteisiin jää vajaaksi.

Yhdyspintatyö

Joensuu ja Siun sote ovat toteuttaneet yhdyspintatyötä vuodesta 2017 saakka. Yhteistyö on arjen työntekijätasolla sujunut alusta asti luontevasti, enemmän haasteita on ollut hallinnon ja ylimmän johdon yhdyspintatyöskentelyn muodoista. Siun soten kohdalla kunnilla on ollut kuntajohtajista koostuva omistajaohjausmalli, jonka kautta maakunnallisen soten taloutta on ohjattu.

Kokemuksen kautta Joensuussa on luotu eri tasoille yhteistyömalleja, joissa voimme käydä vuoropuhelua kaupungin ja soten välillä. Esimerkiksi hyvinvoinnin toimialan johdon ja Siun soten johdon välillä on säännölliset tapaamiset, joissa käsitellään ajankohtaisia asioita ja jaetaan tietoa. Operatiivisella tasolla kaupungin ja soten yhteistyötä on koottu mm. Perhekeskus-verkoston ympärille. Lisäksi Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen valmisteluun on palkattu kuntayhdyspintakysymyksiin kumppanuuspäällikkö, jolle on ollut selkeä tarve.

Hyvinvointialueilla vastuu euro-ohjauksesta siirtyy valtiolle ja vuoropuhelu kunnan väestötason palvelutarpeesta ja sen suhteesta kuntien ja hyvinvointialueiden talousarvioihin kuvataan hyvinvointialueiden muodostumista ohjaavassa lainsäädännössä varsin avoimesti. Hyvin pohditun yhdyspintarakenteen kautta yhteistyöstä tulee proaktiivista ja eteenpäin katsovaa eikä reaktiivista haastaviin tilanteisiin keskittyvää tulipalojen sammuttelua.

Toivoisimme yhdyspintatyön pohdinnoissa huomion kiinnittämistä seuraaviin asioihin. Missä asioissa ja millä tasoilla yhteistyötä tehdään? Jos kirjaus yhteistyön velvoitteesta jää nykyisen lain (laki hyvinvointialueesta §14 Neuvottelut) yleiselle tasolle, myös yhteistyö jäänee sattumanvaraiseksi. Kirjauksesta tulee selvitä, että yhteistyön velvoite koskee poliittista päätöksentekoa ja organisaatioiden välistä ylintä johtoa. Lisäksi yhteistyön velvoite tulisi kirjata organisaatioiden asiantuntijoiden välille ja organisaatioiden kentällä toimivien välille. Näin kaikki yhteistyön eri tasot tulisi huomioitua. Organisaatioiden tulisi kyetä osoittamaan millaiset yhteistyön rakenteet kullekin yhteistyön tasolle on rakennettu ja miten tieto yhdessä sovituista asioista kulkee vertikaalisesti eri tasojen välillä.

Lausunnon koosti:
Jani Kaasinen
hyvinvoinnin kehittämisjohtaja, KT
jani.kaasinen@joensuu.fi
050-5665847