

Ajatuksia, huolia ja toiveita hyvinvointialuevalmistelusta. Haastattelututkimus järjestöjen ja hyvinvointialueiden yhdyspinnoista

Emmi Kauppila, Jouni Tourunen & Sari Jurvansuu

Julkaistu 21.12.2022

Tiivistelmä

Päihde- ja mielenterveysjärjestöjen toimintaympäristö muuttuu, kun vuoden 2023 alusta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille. Hyvinvointialueista tulee keskeisiä yhteistyökumppaneita ostopalveluita ja välimuotoisia palveluita tuottaville järjestöille, mutta uudistus vaikuttaa myös perinteisen kansalaistoiminnan toimintaedellytyksiin. Hyvinvointialueiden, järjestöjen ja kuntien välille syntyy yhteistyön tekemisen paikkoja, joista käytetään nimitystä yhdyspinta. Artikkelissa tarkastelemme hyvinvointialueiden valmistelijoiden sekä päihde- ja mielenterveysjärjestöjen työntekijöiden uudistukseen liittyviä ajatuksia, toiveita ja huolia. Haastattelimme 26 hyvinvointialuevalmistelun parissa tai järjestöissä työskentelevää asiantuntijaa kolmelta hyvinvointialueelta.

Haastateltujen järjestöjen ja julkisen sektorin työntekijöiden odotukset olivat suhteellisen samansuuntaisia järjestöjen roolien suhteen. Keskeisinä yhdyspintoina nähtiin järjestöjen tuottamat ostopalvelut, välimuotoiset palvelut sekä kansalaistoiminta, joskin eri tehtävien painoarvosta esitettiin erilaisia näkemyksiä. Tärkeänä yhteistyön muotona nostettiin esiin palveluohjaus, jonka onnistumisessa yhteisten palvelukuvausten luominen on keskeisessä osassa. Huolenaiheina nostettiin esiin pienempien järjestöjen tulevaisuus hyvinvointialueilla: järjestötyöntekijät olivat huolissaan avustusten ja kilpailutusten ulkopuolelle jäämisestä, kun taas hyvinvointialuevalmistelijat pohtivat pienempien yhdistysten kykyä tuottaa tasalaatuisia palveluita koko hyvinvointialueelle.

Ydinviestit

- Päihde- ja mielenterveysjärjestöjen keskeisinä tehtävinä pidettiin eri painotuksin ostopalveluiden ja välimuotoisen palveluiden tuottamista sekä kansalaistoiminnan organisointia hyvinvointialueilla.
- Järjestötyöntekijät olivat huolissaan siitä, syntykö uudistuksessa väliinputoajia, jotka jäävät sekä kilpailutusten että toiminta-avustusten ulkopuolelle.
- Hyvinvointialueilla tarvitaan lisätietoa järjestöjen välimuotoisista palveluista.
- Järjestötyöntekijät olivat päässeet osallistumaan hyvinvointialuesuunnitteluun, mutta olivat huolissaan siitä, otetaanko järjestöjen esiin nostamia näkökantoja huomioon aluevaltuustoissa.

Johdanto

Käynnissä on historiallisen suuri hallinnollinen uudistus, kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy vuoden 2023 alusta hyvinvointialueille. Uudistus on osa pääministeri Marinin hallitusohjelmaa 2019–2023, jossa tavoitteiksi asetetaan mm. hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, palveluiden turvaaminen, kustannusten kasvun hillitseminen sekä painopisteen siirtäminen ennaltaehkäisyyn.

Järjestökentällä uudistusta on pidetty välttämättömänä, mutta se on myös herättänyt epävarmuutta toimintaedellytyksistä (Mielenterveyspooli 2021; Järjestöbarometri 2022). Kuntaliiton selvityksen (2022) mukaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvä työnjako on koettu epäselväksi tähänastisessa valmistelussa. Myös järjestöjä koskevan suunnittelun on raportoitu olevan alkutekijöissään, mikä on herättänyt huolta yhteistyön onnistumisesta (Haikari 2022). Järjestöjen kannalta yksi uudistuksen tärkeimmistä kysymyksistä on toiminta-avustukset, joilla on tuettu esimerkiksi päihde- ja mielenterveysjärjestöjen päivätoimintaa ja kriisityötä rahallisen tuen tai edullisten toimintatilojen muodossa, mikä onkin ollut monille paikallisyhdistyksille toiminnan edellytys (Järjestöbarometri 2020). Uudistuksen myötä osa avustuksista jää kuntien vastuulle, osa siirtyy hyvinvointialueille. Muita järjestöjen kannalta tärkeitä kysymyksiä ovat välimuotoisten palveluiden ja markkinaehtoisten palveluiden asema uudessa palvelujärjestelmässä (Niemelä & Auvinen 2021).

Järjestöjen, kuntien ja hyvinvointialueiden välille syntyy uudenlaisia yhteistyön paikkoja, joista käytetään nimitystä yhdyspinta. Soteuudistuksen yhdyspintojen valmisteluryhmä (2022) määrittelee yhdyspinnan tarkoittavan ”kahden tai useamman organisaation välistä toiminnallista yhteyttä tai liityntäpintaa, jossa korostuu yhdessä tekemisen merkitys.” Yhdyspintatyöskentelyn ytimessä ovat samanaikaisesti esiintyvät haasteet, esimerkiksi päihde- ja mielenterveysongelmat (THL 2022a).

Tuija Brax (2018) on todennut, että järjestöjen aseman määrittely on uudistuksessa vaikeaa, koska järjestöjen tehtäväkenttä on niin moninainen. Sotejärjestöjen rooleja on jäsennetty janalla, jonka toiseen päähän sijoittuu järjestöjen palveluntuotanto, toiseen päähän perinteinen kansalaistoiminta. Tähän väliin sijoittuvat vapaaehtois- ja vertaistoiminta, läheisten tuki, matalan kynnyksen palvelut sekä yleishyödyllinen toiminta, joista käytetään myös nimitystä välimuotoiset palvelut (Auvinen ym. 2021; Niemelä 2019; Särkelä 2016; Pihlaja 2010). Roolit eivät ole tosiaan poissulkevia, vaan monien järjestöjen toimintaan kuuluu sekä palveluntuotantoa, välimuotoisia palveluita että vapaaehtoistoimintaa (Niemelä 2019).

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa päihde- ja mielenterveysjärjestöjen sekä hyvinvointialueiden yhdyspintatyöskentelyn suunnittelun tueksi. Tarkastelemme järjestöjen ja julkisen sektorin työntekijöiden uudistukseen ja yhdyspintatyöskentelyyn liittyviä ajatuksia, huolia ja toiveita. Selvitämme, minkälaisia rooleja eri toimijat päihde- ja mielenterveysjärjestöille hahmottelevat ja mitä uutta hyvinvointialueelle siirtyminen järjestöiltä edellyttää.

Aineisto ja menetelmät

Aineisto on kerätty osana Päihde- ja mielenterveysjärjestöjen tutkimusohjelmaa (MIPA 2.0), joka on yhdentoista päihde- ja mielenterveysjärjestön, Diakonia-ammattikorkeakoulun ja Tampereen yliopiston sosiaalityön tutkinto-ohjelman tutkimushanke.

Haastattelimme huhtikuun ja elokuun 2022 välisenä aikana 26 päihde- ja mielenterveysjärjestöissä sekä julkisella sektorilla työskentelevää sotealan asiantuntijaa. Haastattelut tehtiin kolmella alueella, joissa sekä valmistelutyö että järjestöyhteistyön rakenteet olivat aineiston keräämisen aikaan suhteellisen pitkälle edistyneitä. Otimme yhteyttä neljäänkymmeneen hyvinvointialueiden verkkosivuilla mainittuun päihde-, mielenterveys- tai järjestöyhteistyön valmistelussa työskentelevään henkilöön, joista yhdeksän osallistui tutkimukseen. Heidän työtehtäviään olivat mm. palvelualueen johtaja, hankepäällikkö, sosiaaliohjaaja, ehkäisevän päihdetyön suunnittelija, vastuuvalmistelija, päihde- ja mielenterveystyön asiantuntija sekä projektipäällikkö.

Pyysimme haastateltavaksi myös kahtakymmentä järjestötyöntekijää. Heistä 10 osallistui tutkimukseen ja heidän työtehtäviään olivat mm. toiminnanjohtaja, järjestöasiantuntija, koordinaattori ja ohjaaja. Lisäksi otimme yhteyttä kymmeneen järjestöissä työskentelevään henkilöön, joita haastatteluissa suositeltiin tutkimukseen sopiviksi. Heistä seitsemän osallistui tutkimukseen. Haastatellut järjestötyöntekijät edustivat markkinaehtoisia ostopalveluita tuottavia järjestöjä, kuntien järjestöavustuksia saavia paikallisyhdistyksiä sekä STEA-rahoituksella toimivia välimuotoisia palveluita tuottavia järjestöjä. Järjestöjä ei ollut toimintamuotojen perusteella mahdollista luokitella toisensa ulos sulkeviin kategorioihin, sillä järjestöistä suurin osa teki useampaa edellä mainittua toimintaa. Osa järjestötyöntekijöistä työskenteli hyvinvointialueen valmistelussa järjestöedustajina.

Haastatteluja tehtiin 23 ja niihin osallistui 26 henkilöä - kolmessa haastattelussa oli paikalla kaksi henkilöä, muissa yksi. Haastatteluista osa tehtiin etäyhteyden välityksellä, osa haastateltavien työtiloissa. Litteroitua haastatteluaineistoa kertyi yhteensä 134 sivua. Haastattelut olivat tyypiltään puolistrukturoituja teemahaastatteluja. Laadimme haastattelurungon viiden asiantuntijan (kaksi järjestötyöntekijää, kaksi järjestötutkijaa ja tutkimuslaitoksen kehittämispäällikkö) kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta.

Taulukko 1. Järjestöjen tehtävät hyvinvointialueella

Lainaus	Alaluokka	Pääloukka	Yläluokka
<i>Minkälaisia ne on sitten ne kilpailutus-asiakirjat? Että mitä siel sitten yhtäkkiä vaaditaan. Jos ne on sellaisia johon järjestö ei pysty mitenkään vastaamaan. (H18, järjestötyöntekijä)</i>	Huoli siitä, miten kilpailutusten ehdot muuttuvat Huoli siitä, voivatko pienet yhdistykset osallistua kilpailutuksiin	Kilpailutettavat ostopalvelut	Palveluntuotanto
<i>Kyllä siellä on semmoisia avustettavia asioita jotka joidenkin mielestä pitäisi olla hankittava ostopalveluna niin tietysti siellä sitten näillä avustettavilla tahoilla on ollut huoli siitä että saadaanko me jatkossa avustusta vai joudutaanko me kilpailutukseen että me ei haluta sinne lähteä. (H13, hyvinvointialuesuunnittelija)</i>	Huoli siitä, siirretäänkö avustettu toiminta kilpailutuksen kohteeksi	Kuntien avustama toiminta	Välimuotoiset palvelut
<i>Pystyy saamaan hyvin matalalla kynnyksellä sitä tukea ja vertaistuellista apua (...) On helpompi varmaan asioida yhdistyksessä kun [julkisen sektorin] palveluissa. (H7, hyvinvointialuesuunnittelija)</i>	Järjestöistä on helpompi lähteä hakemaan apua kuin julkiselta sektorilta	Matalan kynnyksen palvelut	
<i>Paljon meillä vapaaehtoiset ja kokemusasiantuntijat täydentää sitä palkkahenkilöstön työpanosta. (H20, järjestötyöntekijä)</i>	Julkisen sektorin palveluiden täydentäminen	Kokemus- ja vertaistoiminta	
<i>Huomaa että esimerkiksi sosiaalipuolella on vielä paljon sitä epätietoisuutta, ei tiedetä meistä välttämättä että mitä me tehdään. Ja siitä saattaa tulla sellaisia ennakkokäsityksiä että ei ymmärretä että millaisia ihmisiä täällä työskentelee että on ammattilaisia joilla on koulutus. Ja että vapaaehtoisetkin on myös koulutettuja ja sellaisia oikeasti luotettavia. Kun tietää että nykypäivänäkin on niin monenlaista kentällä olemassa niin välillä törmää semmoisiin ennakkoluuloihin että mitä te kauppaatte onko tää jotain huuhaata. (H20, järjestötyöntekijä)</i>	Huoli vapaaehtoistoimijoiden ammattitaidosta ja luotettavuudesta	Vapaaehtoistoiminta	Järjestökentän perinteiset tehtävät
<i>Meillä on mun mielestä aika kattavasti saatu yhteisymmärryksessä järjestökentän kanssa työryhmiin järjestöedustajat, jotka selvästi vie omalle kentälle tietoa ja tuo kentältä alatyöryhmään tietoja. (H12, hyvinvointialuesuunnittelija)</i>	Tiedon tuominen kentältä päättäjille Tulkkina ruohonjuuritason ja hallinnon välillä Kohderyhmän asiantuntemus	Edunvalvonta	

Haastateltuja pyydettiin kertomaan näkemyksiään hyvinvointialueen valmistelusta, päihde- ja mielenterveysjärjestöjen asemasta ja roolista sekä järjestöjen ja julkisen sektorin yhteistyöstä, sen tarpeista ja rakenteista. Aloitimme analyysin aineistolähtöisellä teemoittelulla, joka keskittyi päihde- ja mielenterveysjärjestöjen tehtäviä koskeviin kuvauksiin. Koostimme haastattelupuheesta pelkistettyjä ilmauksia kuvaavia alaluokkia, jotka jaottelimme edelleen seitsemään pääluokkaan. Pääluokat kiteyttävät aineiston päätulokset, jotka raportoidaan tässä artikkelissa. Pääluokkien pohjalta muodostimme yläluokat, jotka kuvaavat päihde- ja mielenterveysjärjestöjen tehtäviä muuttuvassa palvelujärjestelmässä. Taulukossa 1 on esitetty esimerkki analyysin etenemisestä.

Tulokset

Ostopalvelut

Haastatteluissa pohdittiin kunnille ostopalveluita tuottavien järjestöjen asemaa muuttuvassa ympäristössä. Sekä järjestöjen että julkisen sektorin työntekijöiden joukossa keskustelua herätti ostopalveluiden kilpailutusten tulevaisuus. Moni järjestötyöntekijä pohti, mitä tapahtuu, kun kilpailutuksia järjestää tulevaisuudessa kuntien sijaan hyvinvointialue ja kasvaako hankintojen kokoluokka niin suureksi, että pienemmät paikallisyhdistykset eivät voi osallistua kilpailutuksiin. Epävarmuutta palveluntuottajajärjestöjen tulevaisuudesta on ollut ilmassa pidemmän aikaa: sote-järjestöjen toimintaympäristöä kahden vuoden välein kartoittavissa Järjestöbarometreissa on raportoitu järjestöjen huolta sote-uudistuksen vaikutuksesta järjestöjen palveluntuotantoon (Järjestöbarometri 2022; 2020; 2018; 2016).

Myös julkisen sektorin työntekijät pohtivat yhteistyötä palveluita tuottavien järjestöjen kanssa. Epävarmuustekijänä mainittiin kysymys pienempien järjestöjen palveluntuotannon tasalaatuisuudesta. Toisaalta monet haastatellut sekä järjestöistä että julkiselta sektorilta uskoivat järjestöjen roolin asettuvan luontevasti osaksi palveluketjua julkisen sektorin palveluiden ja yksityisten palveluiden rinnalle. Moni julkisen sektorin työntekijä nosti esiin, että erityisesti isommilla paikkakunnilla on pitkä kokemus palveluntuotannollisesta yhteistyöstä järjestöjen kanssa. Kuvaavaa oli, että he puhuivat julkisen sektorin ja järjestöjen yhteisistä asiakkaista. Moni näki, että palveluntuotannollisen yhteistyön tarve tulee uudistuksen myötä kasvamaan. Hyvinvointialueen valmistelija kuvailee yhteistyön tarvetta seuraavassa otteessa:

On varmaan myös rahoituksen ja resursoinnin näkökulmasta paine ymmärtää tää asia että yksin me ei pärjätä. Viittaa siis yksin nyt julkiseen soteen. Meidän ihan oikeasti täytyy osata tehdä yhdessä sekä kuntien että järjestöjen kanssa ja käyttää optimaalisesti kaikkia niitä resursseja mitä täällä näillä toimijoilla on niiden meidän yhteisten asiakkaiden hyväksi. Muuten me ei tästä tehtävästämme selviydytä. (...) Ja sehän edellyttää tietenkin myös sitä, että meillä on ihan eri tasoinen yhteistyö kuin mitä meillä

on aiemmin ollut. Ja sitä että me oikeasti katsotaan niitä hoito- ja palveluketjuja yhdessä niin että kuka siihen tekee mitäkään palaa, ja mikä se järjestöjen osuus siellä on. (H11)

Osa järjestötyöntekijöistä koki, että julkisen sektorin ja järjestöjen yhteistyössä palveluntuotanto korostuu jo nykyisellään liian vahvasti muiden järjestötoimintojen kustannuksella ja oli huolissaan siitä, että kehitys vahvistuu uudistuksen myötä. Toisaalta osa sekä järjestötyöntekijöistä että julkisen sektorin edustajista näki perinteisen kansalaistoiminnan kentän olevan kutistumassa ja piti palveluntuotannon kasvua vahvuutena. Useampi järjestötyöntekijä kuvaili palveluntuotannon kasvua muuttuvaan maailmaan sopeutumisenä.

Kuntien avustama toiminta

Järjestötyöntekijät pohtivat avustusten tulevaisuutta. Haastattelujen tekoaikaan kahdella alueella ei ollut tietoa hyvinvointialueen avustuskriteerien julkaisuajankohdasta, yhdellä alueella oli päätetty jatkaa seuraava vuosi kuntien avustusperiaatteilla ja laatia hyvinvointialueen avustuskriteerit myöhemmin. Moni piti ymmärrettävänä, että järjestöavustuksia koskevat kysymykset eivät ole valmistelutyössä prioriteettina, kuten järjestötyöntekijä seuraavassa otteessa kommentoi:

Mut kai isossa kuvassa nyt on tärkeintä, että se vaan tehdään. Että se jotenkin runnotaan. Ja jos niillä on palkkaharmonisoinnit ja tietojärjestelmien harmonisoinnit ja tällaiset asiat niin ne on paljon tärkeämpiä. (...) En mä katso että se on heidän vika. Pitää ymmärtää oma asema, että on aika pieni peluri siinä isossa kokonaisuudessa mitä he nyt vie eteenpäin. Sellaista malttamista ja ymmärrystä pitää nyt tehdä. (H18)

Sekä järjestöjen että julkisen sektorin työntekijät kertoivat pitävänsä järjestöjen tukemista tärkeänä. Molemmat perustelivat tukien tarpeellisuutta julkisen sektorin ja järjestöjen symbioottisella suhteella: avustusten turvin järjestöt tuottavat ennaltaehkäisevää ja hyvinvointia edistävää toimintaa, joka sekä paikkaa aukkoja julkisen sektorin palveluissa että säästää kuluja vähentämällä erikoissairaanhoidon tarvetta. Soteuudistuksen yksi tärkeimmistä tavoitteista on painopisteen siirtäminen korjaavista palveluista ennaltaehkäisyyn. Moni julkisen sektorin työntekijä näki järjestöyhteistyön olevan tärkeässä roolissa tämän tavoitteen saavuttamisessa.

Epätietoisuus avustusten tulevaisuudesta herätti järjestötyöntekijöiden joukossa pohdintaa kilpailutettavien palveluiden ja kuntien avustuksia saavien toimintojen välisestä rajanvedosta. Isona kysymyksenä mainittiin epätietoisuus siitä, aiotaanko kuntien avustamia järjestötoimintoja siirtää hyvinvointialueella kilpailutettavaksi ostopalveluksi. Pohdittiin, syntykö muutoksessa väliinputoajia, jotka eivät voi osallistua kilpailutuksiin, mutta eivät myöskään saa avustuksia. Useampi järjestötyöntekijä mainitsi kysymyksen avustuksista olevan erityisen tärkeä, koska myös STEA-avustusten tulevaisuus näyttää epävarmalta.

Pohdintaa järjestötyöntekijöiden joukossa herätti myös kysymys siitä, minkä kokoisten järjestöjen kanssa hyvinvointialueet tekevät yhteistyötä. Erityisesti nostettiin esiin kysymys järjestöistä, jotka tuottavat palvelua erityisryhmälle tai pienelle alueelle: painottuuko yhteistyö koko hyvinvointialuetta palveleviin yhdistyksiin? Moni julkisen sektorin työntekijä kertoikin pohtineensa, että järjestöjen voisi olla hyödyllistä yhdistää voimansa niin, että toiminta kattaisi laajemman alueen. Pohdintaa herätti myös kysymys siitä, miten paljon hyvinvointialue painottaa järjestöyhteistyössä ammatillisuutta. Julkisen sektorin edustajien haastatteluissa yleisempi näkemys oli, että hyvinvointialueen tulisi priorisoida yhteistyö ammatillisesti johdettujen järjestöjen kanssa. Moni järjestötyöntekijä taas ilmaisi huoltaan siitä, että kansalaisten näkökulmasta palveluihin jää aukkoja, jos ei-ammattillisesti johdetut järjestöt jätetään yhteistyöstä syrjään.

Avustuksiin liittyvänä uhkakuvana yksi järjestötyöntekijä nosti esiin riskin liian tiiviistä yhteistyöstä: jos järjestöt tulevat liian riippuvaisiksi hyvinvointialueen rahoituksesta, eivät ne välttämättä uskalla kritisoida mahdollisia palvelujärjestelmän puutteita, minkä seurauksena niiden perinteinen tehtävä kohderyhmänsä edunvalvojana heikkenee. Toinen järjestötyöntekijä korosti, että järjestöjen riippuvuus avustuksista asettaa ne turhauttavan alisteiseen asemaan, kuten hän seuraavassa otteessa asetelmaa kuvailee:

Järjestössä opit aina lakki kourassa vähän niinku ”Saadaanko avustusta? Oletteko kuullut meidän työstä? Olisiko meillä lupa ottaa tämä sektori haltuun?” (H18)

Järjestökentän perinteiset tehtävät

Haastatteluissa mainittuja järjestöjen perinteiseen tehtäväkenttään kuuluvia palveluita olivat matalan kynnyksen palvelut, omaisten ja läheisten palvelut, kokemus- ja vertaistoiminta sekä vapaaehtoistoiminta. Yksi haastateltu hahmotteli järjestöjen ja julkisen sektorin yhdyspintaa janalla, jonka alkupäässä on järjestöjen ennaltaehkäisevä toiminta, keskivaiheilla julkisen sektorin järjestämä palvelu ja viimeisenä järjestöjen tuottamat arkea tukevat palvelut, joiden piiriin asiakkaita ohjataan julkisen sektorin asiakkuuden päättyessä.

Sekä järjestöjen että julkisen sektorin työntekijät pitivät tärkeänä yhteistyön muotona palveluohjausta. Sektorirajat ylittävää palveluohjaus-yhteistyötä on pidetty erityisen tärkeänä mielenterveys- ja päihdetyössä, jossa asiakkaat tyypillisesti tarvitsevat useita palveluita samanaikaisesti ja vastuu kuntoutumisesta on hajautettu useille toimijoille (Hänninen 2007).

Palveluohjauksen yhteistyön haasteena mainittiin järjestöjen välimuotoisia palveluita koskevan ajantasaisen tiedon puute. Syiksi tiedon puutteelle mainittiin järjestöjen suuri lukumäärä ja sirpaleinen rahoitus: kun monet järjestöjen tuottamat palvelut toimivat muutaman vuoden mittaisilla hankerahoituksilla, syntyy tilanteita, joissa palvelua ei enää olekaan tarjolla siinä vaiheessa, kun tietoisuus siitä on levinnyt. Kolmanneksi mainittiin, että julkisella sektorilla tieto alueen järjestöjen

tuottamista palveluista nojaa usein yksittäisten työntekijöiden aktiivisuuteen ja tietopohjaan, jota kuvailtiin vaihtelevaksi. Tiedon puutteen kerrottiin johtavan siihen, että asiakkaiden ohjautuminen järjestöjen välimuotoisiin palveluihin on sattumanvaraista. Julkisen sektorin työntekijät näkivät tietopohjaan liittyvien haasteiden ratkaisemisen olevan ensisijaisesti järjestöjen omalla vastuulla, mutta useat näkivät uudistuksessa myös yhteistyön mahdollisuuksia. Ehdotettiin esimerkiksi, että hyvinvointialueen kannalta tärkeimmistä järjestöistä laadittaisiin alueen muiden sote-palveluiden kanssa yhtenäiset, vuosittain päivitettävät palvelukuvaukset, jotka olisivat virallisella alustalla julkisen sektorin työntekijöiden löydettävissä.

Edunvalvonta

Sote-alan järjestöjen perinteisenä tehtävänä on pidetty edunvalvontaa: ne ajavat niiden asiaa, joita julkinen valta ei riittävästi huomioi (Lind 2020; Niemelä 2019). Aiemmassa tutkimuksessa järjestöjen roolia on kuvailtu tulkkina hallinnon ja ruohonjuuritason välillä (Möttönen 2009). Tällaiset ajatukset nousivat esiin myös useissa haastatteluissa: sekä järjestöjen että julkisen sektorin työntekijät pitivät tärkeänä, että järjestöt tuovat kohderyhmiensä tarpeita esiin päättäjille. Ajankohtaisena vaikuttamisen paikkana mainittiin hyvinvointialueen suunnittelutyöryhmät, joissa moni haastateltu oli mukana. Julkisen sektorin työntekijöistä moni mainitsi toivovansa, että hyvinvointialueella saataisiin järjestöjen kohderyhmän asiantuntemus valjastettua yhdyspintatyön tueksi. Toisaalta vapaaehtoispuolelta toimivien järjestöjen resurssien riittävyys herätti epävarmuutta yhteistyön toimivuudesta.

Moni järjestötyöntekijä piti hyvinvointialuesuunnittelua koskevaa yhteistyötä onnistuneena, mutta myös kritiikkiä esitettiin. Osa esimerkiksi koki, että järjestöjen kohderyhmät on suunnitelmassa niputettu liian vahvasti yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Seuraavassa lainauksessa järjestötyöntekijä kertoo, että palveluihin jää helposti aukkoja, jos kohderyhmää ajatellaan yhtenä massana:

Mun mielestä siellä [hyvinvointialueen valmistelussa] puuttuu se kohderyhmän tuntemus, tai siis ylipäättänsä se että ymmärrettäisiin kuinka heterogeeninen kohderyhmä se on. Että ei puhuta mistään yhdestä yksittäisestä kohderyhmästä joille kaikille voitaisiin tarjota samoja palveluita vaan että ne on aika yksilöllisiä ne palveluntarpeet. (H10)

Pohdintaa herätti myös kysymys siitä, heikkeneekö järjestöjen edunvalvontarooli uudistuksen myötä. Kun päätöksenteko koskee aiempaa laajempaa aluetta ja siirtyy kauemmas ruohonjuuritasosta, hukkuuko kentän ääni? Huolta herätti myös kysymys siitä, miten valmistellut asiat etenevät ylintä päätösvaltaa käyttävien aluevaltuutettujen joukossa ja tulevatko valmistelutyössä esiin nostetut järjestöjen kannalta tärkeät näkökulmat lopulta huomioiduiksi uudistuksen toimeenpanossa. Järjestötyöntekijä sanoikin tietynlaisen epävarmuuden kulkevan mukana siihen saakka, kunnes virallisia päätöksiä julkaistaan. Seuraavassa otteessa järjestötyöntekijä kertoo huolestaan:

Mä ajattelen että kun valmistelijan kanssa ollaan mietitty näitä asioita ja hyvinvointialueen ja järjestöjen yhteistyötä, niin tuntuu että he on vastaanottavaisia ja kuunnellut hyvin. Mutta meneekö se siellä päätöksenteossa sitten läpi niin sehän on ihan eri asia. Se valmistelija, hän vaan valmistelee ja ehkä tuo niitä omia näkökantoja että mikä onärkevää ja mikä ei. Mutta eihän hän loppuviimeksi tee mitään päätöksiä. (H22)

Järjestötyöntekijöiden haastatteluissa nousi esiin myös kysymys siitä, jääkö järjestöjen osuus hyvinvointialuevalmistelussa lopulta näennäisvaikuttamiseksi. Aitoja vaikutusmahdollisuuksista pohdittiin esimerkiksi keskusteluissa valmistelutyön aikatauluista. Usean alueen järjestötyöntekijä toi esiin, että kun järjestöille on annettu mahdollisuus antaa valmistelutyöhön liittyviä lausuntoja, aikaa lausuntojen laatimiselle on annettu liian vähän. Järjestötyöntekijöiden haastatteluissa esiintyi myös huolta siitä, osoitetaanko hyvinvointialueiden ja järjestöjen yhteistyön koordinaatioon riittäviä resursseja.

Johtopäätökset ja pohdinta

Tarkastelimme artikkelissa järjestöjen ja julkisen sektorin työntekijöiden ajatuksia päihde- ja mielenterveysjärjestöjen ja hyvinvointialueiden yhdyspinoista. Haastateltujen järjestöjen ja julkisen sektorin työntekijöiden odotukset olivat suhteellisen samansuuntaisia järjestöjen roolien suhteen. Koko soteuudistuksen suurimpia tavoitteita on painopisteen siirtäminen korjaavista palveluista ennaltaehkäisyyn ja monet sekä järjestökentällä ja julkisella sektorilla näkivät yhteistyön olevan avainasemassa tämän tavoitteen saavuttamisessa. Keskeisinä yhdyspintoina nähtiin järjestöjen tuottamat ostopalvelut ja välimuotoisten palvelut sekä kansalaistoiminta. Eri tehtävien painoarvosta oli kuitenkin erilaisia mielipiteitä sekä järjestötyöntekijöiden kesken että järjestöjen ja julkisen sektorin työntekijöiden välillä. Toiset näkivät ostopalvelut tärkeimpänä yhdyspintana ja joiltain osin aineisto vahvistaakin aiempien tutkimusten havaintoja siitä, että järjestöjen palveluntuotannollinen tehtävä vahvistuu kansalaistoiminnan kustannuksella (Jurvansuu ym. 2017; Laitinen 2018; Mänttari-van der Kuip ym. 2018; Ruusuvirta 2019). Toisaalta moni esitti myös päinvastaisia näkemyksiä ja korosti järjestöjen perinteisen edunvalvontatehtävän merkitystä hyvinvointialueella

Hyvinvointialueista muodostuu järjestöille uusi yhteistyökumppani kuntien rinnalle. Moni järjestötyöntekijä kertoi olevansa huolissaan, muuttuvatko yhteistyön kriteerit uudistuksen myötä. Epävarmuutta herätti erityisesti pienten paikallisyhdistysten sekä ei-ammattillisesti johdettujen järjestöjen toimintaedellytykset. Moni arveli, että hyvinvointialue saattaa priorisoida yhteistyön koko aluetta palvelevien järjestöjen kanssa. Tämä herätti huolta siitä, syntykö uudistuksessa väliinpuotoajia, jotka jäävät hyvinvointialueella sekä ostopalveluiden kilpailutusten että avustusten ulkopuolelle. Useat julkisen sektorin työntekijät vastaavasti kertoivat pohtineensa, pystyvätkö järjestöt tuottamaan koko hyvinvointialueelle tasalaatuisia palveluita. Moni julkisen sektorin työntekijä kannustikin pienempiä yhdistyksiä voimien yhdistämiseen, jotta niiden asema pysyisi hyvinvointialueella turvattuna.

Järjestöjen ja julkisen sektorin työntekijöiden yhteinen huolenaihe oli järjestöjen välimuotoisia palveluita koskeva tiedonpuute. Palvelujen käyttäjien kannalta ajantasainen tieto näistä palveluista olisi tärkeää, koska palvelujärjestelmän kehittäminen avohoidon suuntaan laitospalveluja karsimalla on kasvattanut tarvetta arjen tukea tarjoaville järjestöpalveluille ja -toiminnoille. Moni julkisen sektorin työntekijä harmitteli rakenteiden puutetta ja kertoi, että nykyisellään asiakkaiden ohjaus julkiselta sektorilta järjestöjen välimuotoisiin palveluihin on yksittäisten työntekijöiden oman aktiivisuuden varassa. Vastaavasti THL:n (2022b) kansallisessa asiakaspalautekyselyssä kävi ilmi, että päihde- ja mielenterveyspalveluita käyttävät kaipaivat lisätietoa alueensa kolmannen sektorin palveluista. Sekä julkisen sektorin että järjestöjen työntekijät pohtivat, voisiko tähän ikuisuusongelmaksi kuvailtuun ongelmaan löytyä ratkaisu hyvinvointialueiden, kuntien ja järjestöjen yhdyspintatyöskentelyssä. Yhtenä ehdotuksena mainittiin, että hyvinvointialue voisi esimerkiksi ylläpitää vuosittain päivitettäviä tietoja alueen järjestöjen välimuotoisista palveluista.

Sekä järjestöjen että julkisen sektorin työntekijät näkivät järjestöillä tärkeän roolin myös vaikuttamistyössä ja edunvalvonnassa: molemmat kertoivat pitävänsä tärkeänä sitä, että järjestöt toimivat kohderyhmänsä äänenä ja tuovat heidän tarpeitaan esiin päättäjille. Tärkeä vaikuttamistyön kanava on ollut hyvinvointialueen valmistelutyöryhmät, joissa järjestöjen edustus koettiin pääsääntöisesti hyväksi. Silti monia järjestötyöntekijöitä huolestutti, tullaanko järjestöjen esiin nostamia asioita lopulta huomioimaan, kun päätöksenteko etenee valmistelijoilta aluevaltuustoihin. Järjestöjen näennäisistä vaikuttamismahdollisuuksista onkin raportoitu aiemmissa tutkimuksissa (Luhtakallio 2007; Pyykkönen 2008; Perälä 2010). Osa järjestötyöntekijöistä oli myös huolissaan edunvalvonnan tulevaisuudesta hyvinvointialueella: jos järjestöt tulevat liian riippuvaisiksi hyvinvointialueen taloudellisesta tuesta, ne eivät välttämättä uskalla kritisoida palvelujärjestelmän puutteita. Toisaalta osa vastaajista oli optimistisempia ja arvioi, että vertaisuutta ja kokemusasiantuntijuutta hyödynnetään yhä useammin julkisissa palveluissa. Osa heistä olikin toiveikkaita sen suhteen, että kokemus- ja vertaistoimijoiden ääntä voitaisiin hyvinvointialueilla kuulla myös palvelujärjestelmän kehittämistyössä.

Mitä uutta yhdyspintatyöskentely vaatii järjestöiltä? Tutkimustulosten valossa omista palveluista tiedottaminen ja yhteisten palvelukuvausten kehittäminen tulee nousemaan uudistuksen myötä entistä tärkeämpään rooliin. Moni hyvinvointialueen valmistelija pohti järjestöjen tuottamien palveluiden tasalaatuisuutta ja ammatillisuutta. Tästä näkökulmasta järjestöjen omasta toiminnastaan keräämä tieto ja sen jakaminen hyvinvointialueelle voi myös nousta tärkeään rooliin. Osa hyvinvointialue-suunnittelijoista myös ehdotti, että pienempien järjestöjen voisi olla hyödyllistä yhdistää voimiaan ja näin varmistaa, että eivät jää yhteistyössä isompien, mahdollisesti koko hyvinvointialueelle palveluita tuottavien järjestöjen varjoon. Jatkossa olisi tarpeen seurata järjestöyhteistyön käytännön muutoksia: millä osa-alueilla järjestöjen rooli kasvaa tai kutistuu, minne syntyy uusia toiminnan paikkoja ja missä toimiminen vaikeutuu. Tässä tutkimuksessa haastateltiin työntekijöitä alueilta, joissa järjestöyhteistyölle oli vahvat rakenteet, mutta alueissa on suuria eroja, sillä osassa alueista yhteistyön rakenteet ovat vasta kehitteillä (Haikari 2020; Kilpeläinen ym. 2021). Yhdyspintatyöskentelyä olisi jatkossa tarpeen tutkia myös alueilla, joissa järjestöyhteistyölle ei ole pitkiä perinteitä. Yhteistyön kehitystä on tarpeen tutkia

myös uudistuksen toimeenpanon jälkeen. Järjestötutkija Janne Haikari (2022) toteaaakin järjestötoiminnan ja sotepalveluiden yhteensovittamisen ja kehittämistyön olevan pitkä prosessi, joka jatkuu hyvinvointialueille siirtymisen jälkeenkin. Palvelujen kehittämistä koordinoivan Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -hankkeen väliraportissa arvioidaan, että järjestöyhteistyö toimii hyvin erityisesti osallisuuden kokonaisuuksissa (Owal Group 2022). Järjestöjen ja hyvinvointialueiden yhdyspintaa olisikin jatkotutkimuksissa syytä tarkastella tästä näkökulmasta. Lisäksi tarvitaan lisätutkimusta siitä, millaiseksi yhdyspinta muotoutuu hyvinvointialueen ja eri järjestötoimintojen kannalta.

Tutkimus nostaa esiin yhdyspintatyöskentelyyn liittyviä toiveita järjestöjen tuottamien ostopalveluiden, välimuotoisten palveluiden sekä perinteisen kansalaistoiminnan näkökulmista. Ostopalveluiden kannalta sekä järjestöjen että julkisen sektorin työntekijöiden yhteinen huolenaihe oli, miten pienempien järjestöjen käy, jos kilpailuskriteerit uudistuksen myötä muuttuvat. Välimuotoisten palveluiden kannalta tärkeänä yhdyspintana pidettiin palveluohjausta, johon liittyviin rakenteisiin sekä järjestöjen että julkisen sektorin työntekijät toivoivat vahvaa panostusta. Kansalaisyhteiskunnan perinteisistä tehtävistä oli vaihtelevia mielipiteitä: osa haastatelluista näki järjestöjen tuottamat palvelut ensisijaisena yhdyspintana, osa taas näki, että järjestöjen asiantuntemuksen ja edunvalvonnan merkitys kasvaa uudistuksen myötä.

Kiitokset

Lämmin kiitos haastatteluihin osallistuneille hyvinvointialueiden valmistelijoille sekä päihde- ja mielenterveysjärjestöjen työntekijöille. Kiitos myös Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukselle (STEA) tutkimushankkeen rahoittamisesta.

Kirjoittajat

Emmi Kauppila, YTM, tutkija, A-klinikkasäätiö, Päihde- ja mielenterveysjärjestöjen tutkimusohjelma (MIPA 2.0), emmi.kauppila(at)a-klinikka.fi

Jouni Tourunen, dosentti, tutkimuspäällikkö, A-klinikkasäätiö, Päihde- ja mielenterveysjärjestöjen tutkimusohjelma

Sari Jurvansuu, YTM, tutkija, A-klinikkasäätiö, Päihde- ja mielenterveysjärjestöjen tutkimusohjelma

Avainsanat: soteuudistus, hyvinvointialue, päihde- ja mielenterveysjärjestöt, yhdyspinnat, palveluntuotanto, välimuotoiset palvelut, edunvalvonta

ISSN: 2343-3876

Copyright: © Kauppila, Tourunen & Jurvansuu. Julkaisu on vapaasti käytettävissä ja levitettävissä, kunhan kirjoittajat ja alkuperäinen lähde mainitaan.

Lähteet

Auvinen, T., Määttä, A., Rantamäki, P. & Hauta-aho, H. (2021): Järjestöt ja tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus. Selvitys sujuvien ja asiakaslähtöisten yhteistyöprosessien rakentamiseksi. SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry:n selvitys. Alustapalvelu Sociala Oy 2021.

Brax, T. (2018): Järjestöjen rooli maakunta- ja sote-uudistuksessa: selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 26/2018. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Haikari, J. (2020): Järjestötieto SOTE-uudistuksessa. Tarpeet, tietovarannot ja tiedontuotannon kehittämisen suuntaviivat. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. Saatavissa: <https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2020/05/2020-05-SOSTE-julkaisu-Jarjestot-mukana-muutoksessa-Jarjestotieto-sote-uudistuksessa.pdf>

Haikari, J. (2022): Järjestöt ehtivät yhä mukaan sote-palvelujen kehittämiseen. SOSTE. Elinvoimaiset järjestöt -blogi. <https://www.soste.fi/blogikirjoitus/jarjestot-ehdivat-yha-mukaan-sote-palvelujen-kehittamiseen/> Luettu 2.9.2022.

Hänninen, K. (2007): Palveluohjaus: asiakaslähtöistä täsmäpalvelua vauvasta vaariin. Stakes raportteja 20/2007. Helsinki.

Järjestöbarometri 2022 (2022): Ajankohtaiskuva sosiaali- ja terveysjärjestöistä. Peltosalmi J., Eronen A., Haikari J., Laukkarinen M., Litmanen T., Londén P., Ruuskanen P. & Suoknuuti, J. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Helsinki.

Järjestöbarometri 2020 (2020): Ajankohtaiskuva sosiaali- ja terveysjärjestöistä. Peltosalmi J., Eronen A., Haikari J., Inkinen, A., Litmanen T., Londén, P. & Ruuskanen P. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Helsinki.

Järjestöbarometri 2018 (2018): Peltosalmi, J., Eronen, A., Litmanen, T., Londén, P., Näätänen, A-M., Ruuskanen, P. & Selander, K. Suomen sosiaali ja terveys ry, Helsinki.

Järjestöbarometri 2016 (2016): Peltosalmi, J., Eronen, A., Litmanen, T., Londén, P. & Ruuskanen, P. Suomen sosiaali ja terveys ry, Helsinki.

Kilpeläinen, K., Savolainen, N., Rotko, T., Kauppinen, T., Markkula, J. & Tamminen, N. (2021): Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen alueilla 2021. Työpaperi 22/2021, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Kuntaliitto (2020): Sote-tilannekuvakysely 2/2022 kuntien ja hyvinvointialueiden yhdyspinnoista. Marianne Pekola-Sjöblom, Liisa Jurmu, Karri Vainio. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Sote-yhdyspintakysely_julkaisu_23.9.2022_0.pdf Luettu 11.10.2022

Laitinen, H. (2018): Nuorten, valtion vai markkinoiden asialla? Nuorisojärjestöjen hybridit toimintalogiikat. JYU väitöskirjat 31. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Kauppi, E., Tourunen, J. & Jurvansuu, S. (2022): Ajatuksia, huolia ja toiveita hyvinvointialuevalmistelusta. Haastattelututkimus järjestöjen ja hyvinvointialueiden yhdyspinnoista. Tietopuu: Katsauksia ja näkökulmia 2/2022: 1–14.

Lind, K. (2020): Kenen äänellä, millä asialla? Sosiaali- ja terveysjärjestöjen edustuksellisuus, toimintaympäristön muutokset ja operatiivisen johdon toimijuus. JYU dissertations.

Luhtakallio, E. (2007): Kansalaistoiminnan ulottuvuudet. Teoksessa: Holli, A-M., Luhtakallio, E. & Raevaara, E. (toim.): Sukupuolten valta/ kunta. Poliitiikka, muutos ja vastarinta suomalaisissa kunnissa. Tampere: Vastapaino.

Mielenterveyspooli (2021): <https://mielenterveyspooli.fi/mielenterveyspoolin-sote-lausunto-2021/> Luettu 15.9.2022

Mänttari-van der Kuip, M., Tammelin, M. & Anttila T. (2018): Organisaatioiden isomorfismi. Julkiset organisaatiot ja yhdenmukaisuuden paine. Yhteiskuntapolitiikka 83 (3):233–244.

Möttönen, S. (2009): Ovatko järjestöt hyvinvointivaltion purkajia vai puolustajia? Yhteiskuntapolitiikka 74 (1): 60-71.

Niemelä, J. (2019): Järjestöt sote-Suomea rakentamassa. Kunnallisan alan kehittämässätiön Julkaisu 25.

Niemelä, J. & Auvinen, T. (2021): Järjestötieto hyvinvointialueiden tietojohdantamisessa: Selvityshenkilöiden raportti kansalaisyhteiskunnasta saatavan tiedon hyödyntämisestä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:37. Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2021.

Owal Group (2022): Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelman arvioinnin väliraportti. https://soteuudistus.fi/documents/16650278/21777209/Tulevaisuuden_sote-keskus_v%C3%A4liraportti_final_140622.pdf/d681e3d5-48be-5e44-e695-1354ec5220cd/Tulevaisuuden_sote-keskus_v%C3%A4liraportti_final_140622.pdf?t=1660040343950 Luettu 2.9.2022.

Perälä, R. (2010): Sosiaali- ja terveyspalveluiden uusi neuvoteltu järjestys: esimerkki kuntien ja kristillisten päihdejärjestöjen välisestä yhteistyöstä suomalaisissa kunnissa. Yhteiskuntapolitiikka 75 (4): 389-399.

Pyykkönen, M. (2008): Kolmannen sektorin uusi yritys? Sosiaalinen yritys ja muuttuva kolmas sektori. Teoksessa Huotari, T., Pyykkönen, M. & Pättiniemi, P.: Sosiaalisen ja taloudellisen välimaastossa. Tutkimusnäkökulmia suomalaiseen sosiaaliseen yritykseen. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Ruusuvirta, M. (2019): Does sector matter? Plural characteristics and logics in third sector festival organisations. JYU Dissertations 60. Jyväskylä: University of Jyväskylä.

Pihlaja, R. (2010): Kolmas sektori maaseutukunnissa. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti.

Särkelä, R. M. (2016): Järjestöt julkisen kumppanista markkinoiden puristukseen: sosiaali- ja terveysjärjestöjen muutos sosiaalipalvelujen tuottajana vuosina 1990-2010. Ensi- ja turvakotien liiton julkaisuja. Helsinki 2016.

Soteuudistus (2022): Yhdyspintojen valmisteluryhmä <https://soteuudistus.fi/yhdyspintojen-valmisteluryhma> Luettu 29.8.2022.

Kauppi, E., Tourunen, J. & Jurvansuu, S. (2022): Ajatuksia, huolia ja toiveita hyvinvointialuevalmistelusta. Haastattelututkimus järjestöjen ja hyvinvointialueiden yhdyspintoista. Tietopuu: Katsauksia ja näkökulmia 2/2022: 1–14.

THL (2022a): Yhdyspinnat hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä. <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/yhdyspinnat-hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisessa> Luettu 11.10.2011

THL (2022b): Kansallinen asiakaspalautekysely mielenterveys- ja päihdepalveluissa. Suunnittelu, toteutus ja tulokset. Satu Viertiö, Anna-Mari Laitinen, Kristiina Kuussaari, Airi Partanen, Marjut Grainger, Sebastian Therman, Maria Heiskanen & Jaana Suvisaari. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/145026/URN_ISBN_978-952-343-900-9.pdf?sequence=1&isAllowed=y Luettu 15.10.2022