

Suosituksia kuntien ja hyvinvointialueen yhteistyön johtamiseen

Helmi­kuu 2022



**”Tärkein
hyvinvointialueen
yhdyspinta on kunta,
tästä kaikki ovat
yhtä mieltä”**

työssä haastateltu
muutosjohtaja

Johdanto

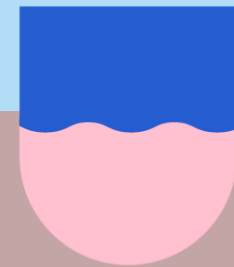
- Kuntien ja hyvinvointialueen yhteistyön rakenteiden ja toimintamallien suunnittelu on yksi Kuntaliiton sote-muutostuen painopistealueista
- 11/2021-2/2022 toteutetussa projektissa koottiin suosituksia hyvinvointialueen ja kuntien yhteistyön johtamisjärjestelmän rakentamiseen
- FCG Finnish Consulting Group Oy:n tuella toteutetussa työssä haastateltiin viittätoista hyvinvointialueiden väliaikaishallinnon ja kuntien johdon edustajaa ja asiantuntijaa
- Suosituksia tarkennetaan 2022 ja 2023 aikana Kuntaliiton ja sosiaali- ja terveysministeriön yhdyspinta-muutostukiprojektissa. Samalla tuotetaan myös muuta aineistoa yhteistyörakenteiden ja toimintamallien suunnittelun ja käyttöönoton tueksi



Kunnilla ja hyvinvointialueilla on yhteiset asukkaat ja paljon yhteisiä tavoitteita

mm.

Asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen
Alueiden ja kuntien elinvoiman vahvistaminen
Asiakaslähtöiset ja toimivat palvelut



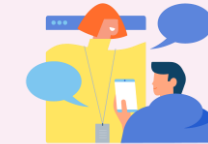
Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää toimivaa yhteistyötä useilla eri osa-alueilla



Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen



Lasten, nuorten ja perheiden tukeminen



Työllisyyden hoito



Maahanmuutto ja kotoutumisen edistäminen



Turvallisuus ja häiriötilanteisiin varautuminen



Verkostomaisen yhteistyön keskeisimmät edellytykset



Tunteminen

Tunteminen lisää luottamusta ja luottamus avoimuutta ja yhteistyön tuloksellisuutta. Hyvinvointialueen ja kuntien ja niiden edustajien tulisi tuntea toisensa ja niiden odotukset ja tavoitteet mahdollisimman hyvin. Mitä paremmin eri toimijoiden odotukset ja tavoitteet tunnustetaan, sen paremmin yhteistyötä voidaan suunnitella ja johtaa yhteisten ja samansuuntaisten päämäärien saavuttamiseksi. Myös intressiristiriidat on hyvä avoimesti tunnustaa sen välttämiseksi, etteivät ne vinouta yhteistyötä. Myös eri osapuolten vahvuuksien tunnistaminen on tärkeää.

Luottamus

Yhteistyön tärkein rakennusaine on luottamus, ja jotta luottamusta on, sen rakentamiseen pitää investoida aikaa. Luottamus voi syntyä vain siitä, että kuntien ja hyvinvointialueen yhteiset tavoitteet ja toimenpiteet niiden toteuttamiseksi tehdään näkyväksi ja voidaan luottaa että osapuolet tavoittelevat niitä yhdessä, osaoptimoinnin sijaan. Selkeät ja ennakoita yhdessä sovitut rakenteet ja toimintamallit lisäävät osapuolten välistä luottamusta ja mahdollistavat myös yhteistyössä esiin nousevien haasteiden ja ristiriitatilanteiden ratkaisemisen.

Sitoutuminen

Yhteistyössä onnistuminen edellyttää pitkäjänteistä sitoutumista. Sitoutuminen ja motivaatio ovat pitkälti kiinni siitä kokemuksesta, kuinka hyödylliseksi osapuolet kokevat yhteistyön hyödyt ja panos-tuotossuhteen. Sitoutuminen edellyttää myös tasavertaisuuden toteutumista ja kollektiivista ja osallistavaa yhteistyön tavoitteita ja toteutustapoja koskevaa päätöksentekoa. Päätöksiin ja yhteistyöhön sitoutuminen on sen sijaan huomattavasti parempaa, kun kaikki ovat olleet päätöksenteossa osallisena.

Yhteistyön johtamisjärjestelmän rakenneosat

Lainsäädännön puitteet ja reunaehdot



Lainsäädäntö määrittää tehtävät ja ohjaa yhteistyön toteuttamista.

Lainsäädäntö jättää kuitenkin väljyyttä sopia yhteistyötavat ja -rakenteet kunkin alueen erityispiirteet huomioon ottaen.

Yhteinen tilannekuva ja tietopohja



Yhteisiä asukkaita ja palvelutarpeita koskevan tilannekuvan ylläpidon tulisi olla jatkuvaa.

Hyvinvointikertomukset ja -suunnitelmat ja näiden liittyvä yhteistyö muodostavaa tilannekuvan pohjan

Yhteiset tavoitteet ja niiden seuranta



Yhteistyötä ohjaamaan tarvitaan yhteisiä tavoitteita. Tavoitteiden tulee olla realistisia, konkreettisia ja mitattavia.

Tavoitteet ja niiden seuranta tulee dokumentoida.

Määritelty työnjako ja vastuut



Toimijoiden roolit, työnjako ja vastuut tulee tunnistaa ja kuvata.

Jokaiselle yhteistyön osa-alueelle tulee nimetä vastuutahot hyvinvointialueen ja kuntien osalta.

Sovitut yhteistyön toimintamallit



Yhteistyö edellyttää myös yhdessä sovittuja pelisääntöjä. Mm. miten tavoitteista ja työnjaosta sovitaan ja miten näitä tarvittaessa muutetaan, miten tietoa osapuolten välillä jaetaan, miten epäkohtia ja ristiriitoja ratkotaan

Yhteistyön foorumit ja areenat



Onnistunut yhteistyö edellyttää poliittisen-, virka- ja toimialajohdon säännöllisiä kohtaamisia. Tämän mahdollistavia rakenteita tarvitaan eri tasoilla.

Yhteistyön foorumit ja areenat voivat olla pysyviä tai tilapäisiä

Esimerkkejä yhteistyön rakenteista ja kohteista



Poliittisen päätöksenteon tasot

Aluevaltuuston ja kuntien valtuustojen vuorovaikutus (esim. puheenjohtajiston tapaamiset)

Muiden toimielinten vuorovaikutus

Yhteiset strategiset tavoitteet ja niiden seuranta

Hyvinvointikertomukset ja suunnitelmat

Sopimukset

Hallintosääntökirjaukset ja muut sovitut yhteistyömuodot

Johdon taso Yhteistyöryhmät

Kuntien ja hyvinvointialueen ylimmän johdon yhteistyöfoorumit

Toimiala- ja palvelualuejohdon yhteistyöryhmät

Yhteisten asioiden osalta

- Valmistelu
- Kehittäminen
- Yhteistyön johtaminen
- Osaamisen kehittäminen

Asiantuntijataso Yhteistyöverkostot

Toimialojen yhteistyöverkostot

Toimialan Yhteistyökysymykset

- Kehittämistarpeiden ja ilmiöiden esiin nostaminen
- Asiakasprosessien kehittäminen
- Yhteiset koulutukset

”Kentällä toimijan” ja asiakkaan taso



SUJUVAT PALVELUT



Ensimmäinen valtuustokausi edellyttää erityistä huomiota strategisen johtamisen yhteensovittamiseksi



Seitsemän suositusta hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyön rakentajille

1. Tunnistakaa alueellanne vallitseva yhteistyökulttuuri vahvuuksineen ja heikkouksineen, ja rakentakaa tämän tiedon pohjalta uutta yhteistyötä.
2. Varmistakaa yhteisen tietopohjan saatavuus ja hyödyntäkää sitä.
3. Määritelkää yhteiset strategiset menestystekijät ja tavoitteet sekä hyödyntäkää niitä kuntien ja hyvinvointialueen strategiatyössä.
4. Perustakaa tarvittavat yhteistyörakenteet eri tasojen yhteistyötä varten ja varmistakaa niissä toimivien ihmisten valta sopia asioista.
5. Hyödyntäkää olemassa olevia toimintamalleja ja välineitä kuten hyvinvointikertomusta ja -suunnitelmaa ja varmistakaa, että yhteistyötä käsittelevät suunnitelmat muodostavat yhteensopivan kokonaisuuden.
6. Käyttäkää aikaa ja resursseja toimivan yhteistyön ja luottamuksen rakentamiseen, sillä hyvin toimiva yhteistyö on asukkaiden, kuntien ja hyvinvointialueen etu.
7. Arvioikaa ja kehittäkää kokemusten perusteella yhteistyön toimintamallia ja jakakaa näitä kokemuksia avoimesti.



Liite: lainsäädännön puitteet

Lainsäädännön puitteet 1/4

- Hyvinvointialueet vastaavat vuoden 2023 alusta lukien julkisista sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluista ja kunnat niille laissa säädetyistä kunnallisista tehtävistä ja itsehallinnon nojalla ottamistaan tehtävistä.
- Lainsäädännön mukaan hyvinvointialueiden ja kuntien tehtävät ja toimivalta ovat pääosin erillisiä ja toisensa poissulkevia.
 - Hyvinvointialuelain mukaan hyvinvointialue voi kuitenkin sopimuksen perusteella hoitaa toimintaansa liittyviä sellaisia kuntien tehtäviä, joita ei ole laissa erikseen säädetty kunnan tehtäväksi. Edellytyksenä on, että sopimuksen tekemiseen osallistuvat kaikki alueen kunnat, kunnat ovat osoittaneet hyvinvointialueelle tehtävien hoitamiseen rahoituksen, ja hoidettavat tehtävät liittyvät hyvinvointialueen tehtäväalaan.
 - Hyvinvointialue voi myös siten kuin laissa erikseen säädetään sopia tehtävänsä järjestämisvastuun siirtämisestä yhdelle tai usealle sellaiselle kunnalle, jolla hyvinvointialueen arvion mukaan on riittävät taloudelliset ja muut voimavarat näiden tehtävien hoitamiseen.
- Hyvinvointialueilla ja kunnilla on kuitenkin jaettu ja yhteinen vastuu edistää asukkaidensa hyvinvointia ja terveyttä. Hyvinvointialueella on ensisijainen vastuu tästä tehtävästä siltä osin kuin tehtävä kytkeytyy hyvinvointialueen muihin lakisääteisiin tehtäviin ja kunnalla on vastuu siltä osin kuin tehtävä kytkeytyy kunnan muihin lakisääteisiin tehtäviin.

Lainsäädännön puitteet 2/4

- Perussäännös hyvinvointialueen ja kuntien yhteistyöstä sisältyy hyvinvointialuelain 14 §:ään, jonka mukaan
 - ”Hyvinvointialueen ja sen alueen kuntien on neuvoteltava vähintään valtuustokausittain tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Neuvottelussa voidaan sopia ainakin yhteistyön edellyttämistä yhteistoimintarakenteista, toimintamalleista ja yhteistyön edellyttämästä tiedonkulusta.”
 - Säännös sisältää esimerkkiluettelon asioista, joista neuvottelussa voidaan ainakin sopia.
 - Lainsäätäjän tarkoitus on ollut se, että hyvinvointialueet ja kunnat sopivat tarkemmat yhteistyötavat ja –rakenteet kunkin alueen erityispiirteet huomioon ottaen.
 - Lainsäädäntö asettaa minimitason hyvinvointialueen ja kuntien poliittisen ja virkajohdon väliselle yhteistyölle eikä ohjaa tarkemmin sitä, minkälaisia yhteistoimintamalleja ja yhteistyörakenteita otetaan käyttöön.

Lainsäädännön puitteet 3/4

- Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) säädetään yksityiskohtaisesti hyvinvointialueen ja kunnan tehtävistä, yhteistyövelvoitteista ja neuvottelumenettelystä
 - Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä (6 ja 7 §)
- Lisäksi laissa säädetään
 - hyvinvointialueen velvollisuudesta yhteensovittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujaan kunnan palvelujen kanssa (10 §),
 - yhteistyöstä kehittämistyössä (32 §) ja varautumisessa (50 §) sekä
 - hyvinvointialueiden, kuntien ja muiden toimijoiden yhteistyöhön kohdistuvasta valtion ohjauksesta (4 luku).
- Lakiin sisältyy myös säännöksiä Helsingin kaupungin, Uudenmaan hyvinvointialueiden, HUS-yhtymän ja Uudenmaan kuntien tehtävistä ja yhteistyövelvoitteista.

Lainsäädännön puitteet 4/4

- Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) luvussa 4 säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksesta, suunnittelusta ja kehittämisestä. Valtionohjaus koskee myös hyvinvointialueiden ja kuntien välistä yhteistyötä.
 - 22 § Valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle
 - 24 § Sosiaali- ja terveysministeriön neuvottelut hyvinvointialueen kanssa
- Lukuisiin erillislakeihin sisältyy säännöksiä hyvinvointialueen ja kuntien yhteistyövelvoitteista. Lisäksi käynnissä olevissa muissa hyvinvointialueen ja kuntien tehtäviin ja työnjakoon vaikuttavissa uudistuksissa otetaan kantaa myös yhteistyötä koskeviin kysymyksiin lain tasolla.
- Hyvinvointialueuudistuksen seurauksena syntyy suuri määrä uudenlaisia yhdyspintoja hyvinvointialueen ja kuntien, ammatillisen koulutuksen järjestäjien, maakunnan liiton, yritysten ja järjestöjen kesken.
 - Yhdyspinnalla tarkoitetaan kahden tai useamman organisaation välistä toiminnallista yhteyttä. Kuntien ja hyvinvointialueiden yhdyspinnoilla tarkoitetaan toimintoja ja tehtäväkokonaisuuksia, jotka kuuluvat kunnan tai hyvinvointialueen järjestämisvastuulle ja joissa niiden onnistunut toteuttaminen edellyttää tiivistä yhteistyötä.
- Hyvinvointialueen ja kunnan yhteistyössä on kysymys kahden itsehallinnollisen ja oikeudellisesti tasavertaisen toimijan yhteistoiminnasta.

Hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyövelvoitteiden yhteensovittaminen

- Lukuisiin erillislakeihin sisältyy yhteensä yli 30 hyvinvointialuetta ja kuntaa koskevaa yhteistyövelvoitetta.
 - Lakeihin sisältyy myös yhteissuunnittelovelvoitteita, kuten lastensuojelulain velvoite hyvinvointialueen alueellisesta lasten ja nuorten suunnitelmasta sekä kunnan tai kuntien vastaavasta suunnitelmasta.
 - Lastensuojelulakiin sisältyy myös velvollisuus perustaa lastensuojelun asiantuntijaryhmä.
- Velvoitteiden määrä on niin suuri, että niiden toteuttamiseksi tarvitaan hyvinvointialueiden ja kuntien hyvin organisoitua yhteistoimintaa, jossa yksittäisiä velvoitteita toteutetaan osana laajempaa kokonaisuutta. Näistä kokonaisuuksista ja rakenteista tulisi sopia hyvinvointialueista annetun lain 14 §:n mukaisissa neuvotteluissa.
- Merkittävä osa hyvinvointialueen ja kuntien yhteistyövelvoitteista koskee hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä.
 - Keskeistä on, että yhteistyöprosessit ovat sekä hyvinvointialueiden ja kuntien kannalta yhteensopivia ja että hyvinvointialueella ja sen kunnilla on riittävästi liikkumavaraa suunnitelmien käytäntöön viemisessä.
 - Lakisääteisiä suunnittelu- ja seurantavelvoitteita voidaan yhdistää paikalliset tarpeet huomioiden samoihin asiakirjoihin (esim. hyvinvointikertomus ja -suunnitelma, lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma).

Työryhmä ja työssä haastatellut

Suosittelun laatimiseen osallistunut työryhmä

Kuntaliitto

- Erityisasiantuntija **Karri Vainio**
- Erityisasiantuntija **Sami Niemi**
- Kehittämispäällikkö **Irmeli Myllymäki**
- Erityisasiantuntija **Tarja Tenkula**
- Erityisasiantuntija **Maria Salenius**
- Erityisasiantuntija **Ville Nieminen**
- Johtava lakimies **Johanna Sorvettula**
- Kehittämispäällikkö **Jarkko Majava**

FCG Finnish Consulting Group

- Johtava asiantuntija **Jouni Mutanen**
- Vanhempi neuvonantaja **Jenni Airaksinen**
- Osaamisryhmän johtaja **Sami Miettinen**
- Johtaja **Iina Vartia**
- Asiantuntija **Juuso Ilmola**

Työssä haastatellut kuntien, alueiden ja ministeriöiden edustajat

- Kaupunginjohtaja **Jarkko Määttä**, Lieksa
- Kaupunginjohtaja **Oskari Auvinen**, Kangasala
- Projektipäällikkö **Tuukka Salkoaho**, Pirkanmaan hyvinvointialue
- VATE:n Pj **Ilkka Luoma**, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue
- Neuvotteleva virkamies **Heli Hätönen**, Sosiaali- ja terveysministeriö
- Kunnanjohtaja **Rurik Ahlberg**, Mustasaari
- Kunnanjohtaja **Hannele Mikkanen**, Liperi
- Maakuntajohtaja, VATE:n pj **Asko Aro-Heinilä**, Satakunnan hyvinvointialue / maakuntaliitto
- Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen päällikkö **Aija Rautio**, Eksote
- Kehittämispäällikkö **Merja Tepponen**, Eksote
- Muutosjohtaja **Ville-Veikko Ahonen**, Valtiovarainministeriö
- Kaupunginjohtaja **Anne Heusala**, Mänttä-Vilppula
- Kunnanjohtaja **Tuomas Lohi**, Kempele
- Kuntayhtymän johtaja **Marjukka Manninen**, Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymä



www.localfinland.fi