



Ehkäisevän päihdetyön rakenteet kunnissa 2013

– tietoa laadukkaasta toiminnan pohjaksi

Päälöydökset

- Raittiustyölain mukaan kunnan ehkäisevää päihdetyötä ohjaa kunnan monijäseninen toimielin tai sen nimittämä päihdetyöryhmä, mutta ne puuttuvat kuitenkin joka kolmannesta kunnasta.
- Useimpiin kuntiin oli nimetty ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilö. Yhdyshenkilölle oli kuitenkin usein varattu vain vähän työaika ehkäisevään päihdetyöhön ja myös tarkempi tehtäväkuva oli jätetty määrittelemättä.
- Useimmissa kunnissa päihdehaittojen ehkäisyä ohjattiin strategialla. Osasta kuntia strategia kuitenkin puuttui tai se on päässyt vanhenemaan. Myös monissa kunnissa, joista strategia löytyi, parannettavaa oli sen seurannassa.
- Ehkäisevää päihdetyötä tukevissa rakenteissa oli eroja alueiden ja kuntien välillä.

Kirjoittajat:

Jaana Markkula
kehittämispäällikkö, THL

Raija Fors
ylitarkastaja, Pohjois-Suomen
aluehallintovirasto

Marjo Hamilas
ylitarkastaja, Lounais-Suomen
aluehallintovirasto

Heli Heimala
ylitarkastaja, Etelä-Suomen
aluehallintovirasto

Anne Kejonen
ylitarkastaja, Itä-Suomen alue-
hallintovirasto

Tuula Kokkonen
ylitarkastaja, Lapin aluehallin-
tovirasto

Irmeli Tamminen
ylitarkastaja, Länsi- ja Sisä-
Suomen aluehallintovirasto

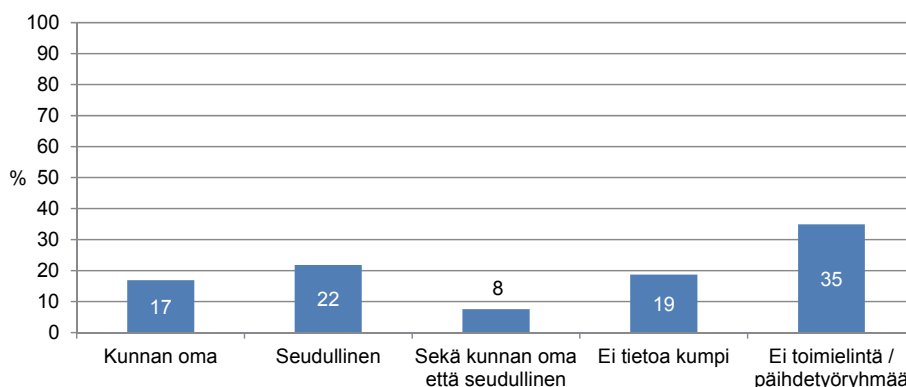
EHKÄISEVÄ PÄIHDETYÖ KUNNISSA

Kuntien ehkäisevällä päihdetyöllä voi edistää päihteettömiä elintapoja, vähentää päihteiden kysyntää, tarjontaa ja haittoja sekä lisätä päihdeilmiön ymmärrystä. Ehkäisevä päihdetyö kohdistuu nykyään niin alkoholin, huumaavien aineiden, tupakan kuin rahapeliinkin aiheuttamiin haittoihin. Kohdejoukkona on koko väestö ja riskiryhmät. Ehkäisevää päihdetyötä kunnissa toteutetaan osana laajempaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työtä. Lain mukaan vastuu tästä työstä kuuluu käytännössä kunnille (Terveydenhuoltolaki 1326/2010; Raittiustyölaki 828/1982), ja työtä tulisi tehdä kaikilla sektoreilla yhteistyössä. Onnistuakseen ehkäisevä päihdetyö vaatii rakenteita, johtamista, resursointia, osaamista ja suunnitelmallista yhteistyötä eri toimijoiden kesken.

Tässä julkaisussa raportoidaan Ehkäisevän päihdetyön rakenteet 2013 -selvityksen valtakunnalliset ja aluehallintovirastojen (avi) toimialuekohtaiset tulokset. Kunta- ja maakuntatason tulokset on julkaistu erikseen avien omissa raporteissa. Huomioitavaa on, että selvityksessä kartoitettujen perusrakenteiden olemassaolo ei vielä takaa laadukasta ehkäisevää päihdetyötä (ks. esim. Soikkeli & Warsell 2013), mutta ne luovat sen laadukkaalle toteuttamiselle paremmat mahdollisuudet.

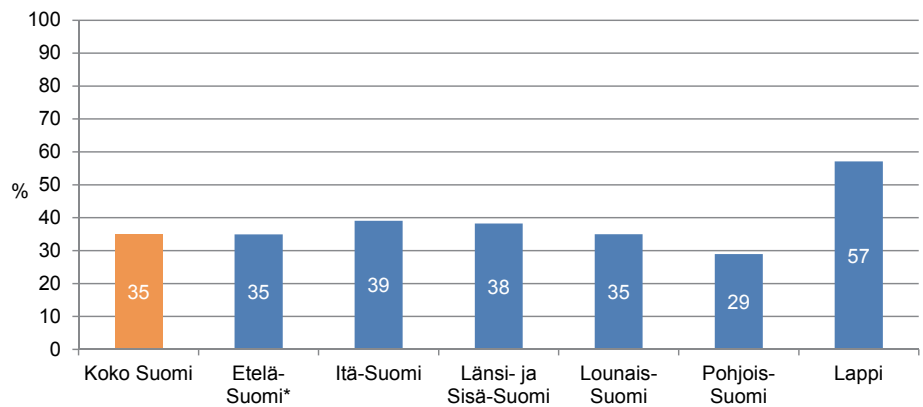
MONIJÄSENINEN TOIMIELIN OHJAA TYÖTÄ

Kuudesosa kuntia ilmoitti nimetyn raittiustyölain (4§) mukaisen monijäsenisen toimielimen tai ns. moniammatillisen päihdetyöryhmän toimivan kunnassa, noin neljäsosa seudulla ja noin joka kymmenes kummassakin. Viidesosasta ei saatu tietoa millä tasolla työryhmä toimi. Reilusta kolmanneksesta kuntia tällainen ryhmä oman ilmoituksen mukaan puuttui. (Ks. kuvio 1.) Tosin osa (noin 30 %) näistä kunnista ilmoitti, että ehkäisevän päihdetyön asioita hoidettiin jossain muussa moniammatillisessa ryhmässä.



Kuvio 1. Raittiustyölain mukaisten monijäsenisten toimielinten tai ns. moniammatillisten päihdetyöryhmien olemassaolo kunta- tai seututasolla, % (n=289).

Useimmiten erillinen toimielin tai ryhmä puuttui Lapista (ks. kuvio 2), jossa on aktiivisesti yhdistetty moniammatillisia ryhmiä toisiinsa päällekkäisen työn vähentämiseksi. Muutoin avien välillä ei ollut suuria eroja.

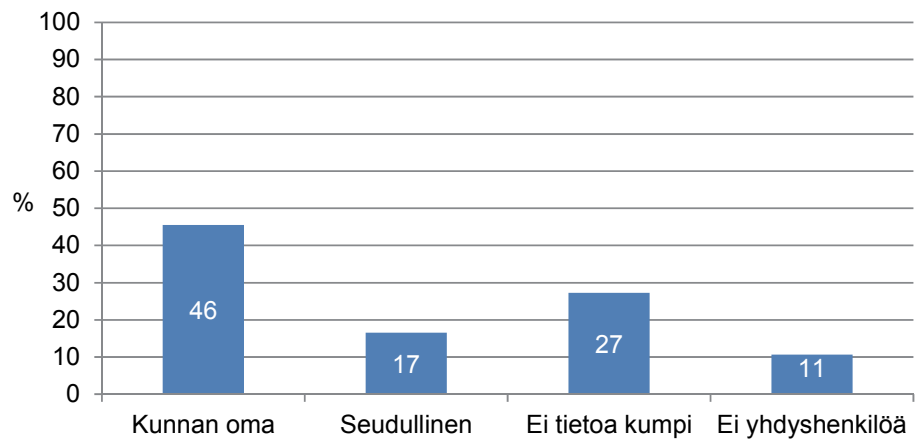


* Sysmä & Hartola täsmensivät aiemmin ilmoittamaansa arviota, jonka vuoksi tulokset tältä osin poikkeavat ESavin raportissa ilmoitetusta.

Kuvio 2. Kunta- tai seututasolla ei raittiustyölain mukaista monijäsenistä toimielintä tai ns. monialaista päihdetyöryhmää, % aveittain (n=289).

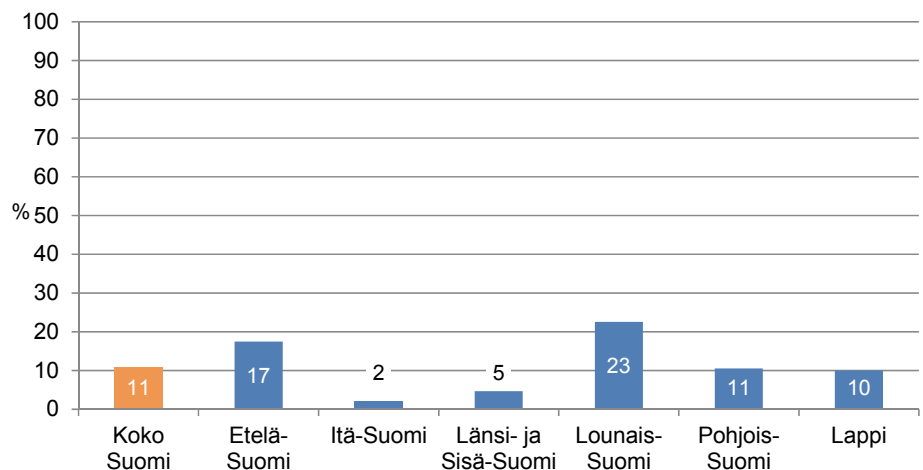
YHDYSHENKILÖ KOORDINOI PAIKALLISTA TOIMINTAA

Suurimmassa osassa kuntia ehkäisevään päihdetyöhön oli nimetty yhdyshenkilö. Joka toisessa hänet oli nimetty kuntaan ja kuudesosassa seudulle. Neljäsosasta ei ollut saatavilla tietoa siitä, kummalle tasolle yhdyshenkilö oli nimetty.



Kuvio 3. Ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilö nimetty, % (n=290).

Ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilön nimittämisessä oli eroa avi-alueittain: Muita yleisemmin Lounais- ja Etelä-Suomessa nimittämistä ei ollut tehty, kun Lapissa ja Länsi- ja Sisä-Suomessa siitä oli huolehdittu lähes kaikissa kunnissa.



Kuvio 4. Ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilöä ei nimetty, % aveittain (n=290).

Näin tutkimus tehtiin

Tiedot perustuvat aluehallintovirastojen ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Alkoholiohjelman Ehkäisevän päihdetyön rakenteet 2013 -selvitykseen.

Selvityksessä kartoitettiin ehkäisevän päihdetyön perusrakenteiden tilaa kunnissa ja alueilla kesällä ja syksyllä 2013. Itä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella toteutetun pilottiselvityksen pohjalta kartoitettaviksi perusrakenteiksi valikoituivat ehkäisevälle päihdetyölle nimetyt yhdyshenkilön, monijäsenisen toimielimen tai päihdetyöryhmän sekä päihde- tai yhdistetyn mielenterveys- ja päihdestrategian olemassaolo. Neljän avin (pl. ISavi ja LSSavi) toimialueelta selvitettiin lisäksi tarkemmin yhdyshenkilöille varattua työaikaa ja tehtäväkuvaa sekä viiden avin (pl. ISavi) toimialueen osalta myös strategian seuranta.

Tavoitteena oli tuoda näkyviin kehittämisen kohteet sekä mahdollistaa alueiden ja kuntien välinen vertailu ja vertaiskehittäminen.

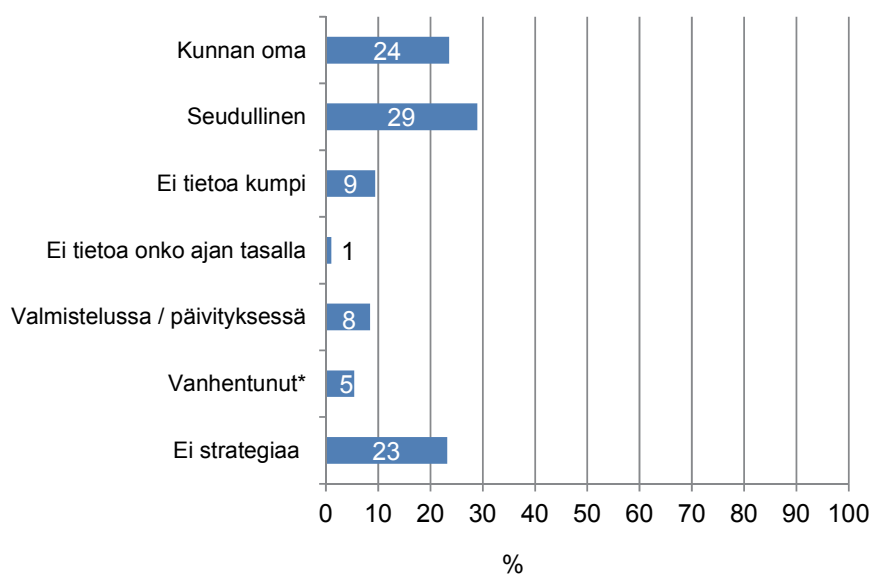
Itä-Suomen dokumentteihin ja henkilökohtaisiin yhteydenottoihin perustuneen pilottiselvityksen jälkeen muiden toimialueiden tilanne kartoitettiin verkkokyselyllä, joka lähetettiin kuntien ja seutujen ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilöille tai työstä vastaavalle. Kyselyn tuloksia täydennettiin joillakin toimialueilla vielä dokumenteista ja yhteydenotoilla saaduilla tiedoilla.

Selvityksellä saatiin arvio lähes kaikkien Suomen kuntien (n = 297, pl. Ahvenanmaa) tilanteesta keskeisimpien rakenteiden osalta. Vastausaktiivisuus vaihteli aluehallintovirastoittain: neljän aluehallintoviraston toimialueen kunnista kaikki vastasivat, kun puolestaan Etelä-Suomessa vastausprosentti oli 98 % ja Lounais-Suomessa 88 %.

Kunnista, joissa yhdyshenkilö oli nimetty, yhdyshenkilölle oli useimmiten (67 %) varattu tehtävään alle 10 % työaikaa. Yhdyshenkilöistä seitsemäsosa (15 %) toimi 10–29 %:n työajalla ja 14 % oli kokopäiväisiä. Yhdyshenkilön tehtävät olivat määrittelemättä yli puolessa (58 %) kuntia ja joka seitsemännellä kunnalla ei ollut tietoa siitä, oliko määrittelyä tehty.

EHKÄISEVÄ PÄIHDETYÖ ESILLÄ STRATEGIATASOLLA

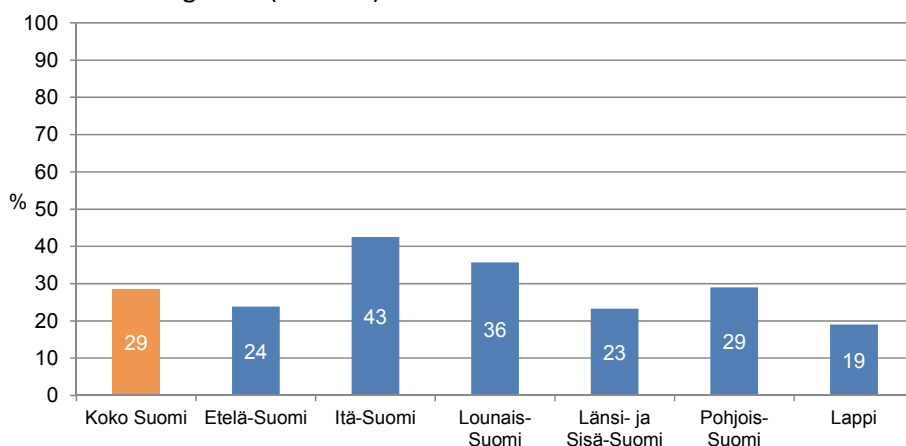
Kunnista reilussa kahdessa kolmasosassa (63 %) oli joko kunnallinen tai seudullinen päihde- tai yhdistetty mielenterveys- ja päihdestrategia. Reilusta neljänneksestä (28 %) kuntia ajantasainen strategia puuttui selvityshetkellä kokonaan ja kahdeksan prosenttia kunnista ilmoitti juuri valmistelewansa tai päivittäwansa strategiaa. (Kuvio 5.) Kunnista, joilla strategia oli, 59 prosenttia ilmoitti seuraavansa sen toimeenpanoa. Kolmannes kunnista puolestaan ilmoitti, ettei osaa sanoa seurataanko strategiaa.



* Strategiaa ei ole uusittu edellisen valtuustokauden jälkeen.

Kuvio 5. Päihdestrategia, yhdistetty mielenterveys- ja päihdestrategia tai muu strategia, johon ehkäisevä päihdetyö sisältyy, % (n=297).

Itä-Suomen avin toimialueen kunnista puuttui selvityshetkellä muita useammin (43 %) ehkäisevää päihdetyötä ohjaava ajantasainen strategia. Lapissa, Etelä- ja Länsi- ja Sisä-Suomessa ehkäisevä päihdetyö oli muita yleisemmin huomioitu erillisessä strategiassa. (Kuvio 6.)



Kuvio 6. Päihdestrategia, yhdistetty mielenterveys- ja päihdestrategia tai muu strategia, johon ehkäisevä päihdetyö sisältyy, ei ajan tasalla, % alueittain (n=297).

KUNTAKOHTAISET TULOKSET

Saatavilla verkosta

(www.alkoholiohjelma.fi > Alueellinen toiminta) seuraavat raportit:
Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen kunnat (2014)
Itä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen kunnat (2013)
Lapin aluehallintoviraston toimialueen kunnat (2014)
Lounais-Suomen aluehallintoviraston toimialueen kunnat (2014)
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen kunnat (2014)
Pohjois-Suomen aluehallintoviraston toimialueen kunnat (2014)

KIRJALLISUUTTA

Ehkäisevä päihdetyö peruspalveluissa. Opas kunnan ehkäisevään päihdetyöhön. (2010).

Ehkäisy ja hoito -opas. Laadukkaan päihdetyön kokonaisuus (2007). Stakes, Tukiaineisto.

Laitila M (2013). Mielenterveys- ja päihdetyö osana kunnan hyvinvointia – Opas strategiseen suunnitteluun. THL, Kide 22.

Soikkeli M & Warsell L (2013). Laatutähteä kiertämässä - Ehkäisevän päihdetyön laatukäsikirja. THL, Kide 21.

Strand T (2011). Ehkäisevä päihdetyö Suomessa 2011. Missä mennään, minne haluamme? THL, Raportti 37.

Warpenius K (2002). Kuka ottaisi vastuun? Ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilöverkoston perustamisen arviointi. Stakes, Raportteja 270.

Warsell L & Tenkanen T (2009). Yhdyshenkilöverkostosta seutujen päihdetyöhön. THL, raportti 30.

Terveystieteiden tutkimuskeskus
PL 30 (Mannerheimintie 166)
00271 Helsinki
Puhelin: 029 524 6000

ISBN 978-952-302-249-2 (painettu)
ISBN 978-952-302-250-8 (verkko)

ISSN 2323-5179 (verkko)
http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-250-8

www.alkoholiohjelma.fi

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET PAIKALLISEEN EHKÄISEVÄÄN PÄIHDETYÖHÖN

Ehkäisevän päihdetyön vieminen kuntien rakenteisiin vahvistaa työn pitkäjänteisyyttä sekä tukee ehkäisevän työn näkymistä kunnan arjessa. Kuntalain mukaisen monijäsenisen toimielimen vastuulle kuuluu seurata ja ohjata kunnassa tehtävää ehkäisevää päihdetyötä. Toimielimeksi nimetty lautakunta voi nimetä erillisen päihdetyöryhmän suunnittelemaan ja toteuttamaan ehkäisevää päihdetyötä laaja-alaisessa yhteistyössä. Kunnista reilu kolmannes ilmoitti, ettei niillä ole työtä ohjaavaa toimielintä tai työryhmää nimettynä kunta- eikä seututasolle. On huomioitava, että tätä kysymystä on saatettu kunnissa tulkita eri tavoin: monijäsenisen toimielimen määritelmä ei ole ollut kaikille vastanneille selvä ja lisäksi osa on vastannut monijäsenisen toimielimen ja osa puolestaan monitoimijaisen päihdetyöryhmän osalta. Vuonna 2011 vain muutamasta kunnasta puuttui raittiustyölain mukainen vastuutaho (Strand 2011).

Yhdyshenkilö ehkäisevään päihdetyöhön on nimettynä suurimmassa osassa kuntia. Suurin osa yhdyshenkilöistä tekee työtään kuitenkin hyvin vähäisellä työajalla ja ilman tehtävänkuvaa. Tilanne näyttää pysyneen samana kuin vuonna 2011, jolloin jo havaittiin, että kokopäiväinen selkeästi määriteltyä tehtävää hoitava yhdyshenkilö on harvinaisuus (Strand 2011). On suositeltu, että kunnassa ehkäisevää päihdetyötä koordinoivan työpanos on vähintään 0,3–0,5 henkilötyövuotta 20 000:ta asukasta kohti (Soikkeli & Warsell 2013, Ehkäise ja hoito -opas 2007).

Strategialla voidaan ohjata laajassa yhteistyössä tehtävää ehkäisevää työtä ja resursseja niin, että ne parhaiten vastaavat päihdetilanteeseen kunnissa ja alueilla (Ehkäisevä päihdetyö peruspalveluissa 2010). Viime vuosina on kannustettu kuntia ja alueita yhdistettyjen mielenterveys- ja päihdestrategioiden tai suunnitelmien tekemiseen (Laitila 2013). Tärkeää on huolehtia päihdestrategian tai vastaavan linkittämisestä paikallisesti kuntastrategiaan, hyvinvointikerhomukseen ja talous- ja toimintasuunnitelmaan. Reilu neljännes kunnista oli vuonna 2013 tilanteessa, että niiltä puuttui ajantasainen ehkäisevää päihdetyötä ohjaava strategia. Strategioiden osalta näyttäisi tapahtuneen hieman muutosta parempaan: vuonna 2011 kunnista 63 prosenttia ilmoitti, että heillä on päihde- tai yhdistetty päihde- ja mielenterveysstrategia (Strand 2011).

Pelkät tässä selvitetty rakenteet eivät kuitenkaan ratkaise kunnan ehkäisevän päihdetyön laadukkuutta. THL ja Alkoholiohjelma suosittelevat, että kuntien ja alueiden ehkäisevän päihdetyössä huomioidaan seuraavat asiat:

- tahto päihdehaittojen ehkäisyyn on määritelty strategiassa
- suunnittelusta, yhteistyöstä ja päihdetilanteen seurannasta vastaa monialainen päihdetyöryhmä tai vastaava
- ehkäisevää päihdetyötä johtava taho on nimetty
- ehkäisevälle päihdetyölle on nimetty yhdyshenkilö, jolla on riittävät resurssit ja selkeä toimenkuva
- päihdehaittojen ehkäisyyn työn- ja vastuunjako on sovittu
- päihdehaitat ovat käsittelyssä vuosittain poliittisella tasolla
- toiminnan painopiste on ehkäisevässä työssä
- työ kohdistetaan kaikkiin ikäryhmiin
- työ on koordinoitua ja verkostoitunutta
- yhteistyötä tehdään elinkeinoelämän ja valvontaviranomaisten kanssa vastuullisen myynnin ja anniskelun kehittämiseksi.

Tämän julkaisun viite: Markkula J, Fors R, Hamilas M, Heimala H, Kejonen A, Kokkonen T, Tamminen I. Ehkäisevän päihdetyön rakenteet kunnissa 2013 – Tietoa laadukkaan työn perustaksi. Tutkimuksesta tiiviisti 15, kesäkuu 2014. Terveystieteiden tutkimuskeskus, Helsinki.