



Turun kaupunki
Kaupunginhallitus

PÄÄTÖS VALVONTA-ASIASSA

KÄSITELTÄVÄ ASIA

Lounais-Suomen aluehallintovirasto on syksyn 2020 ja alkuvuoden 2021 aikana vastaanottanut useita kanteluja ja epäkohtailmoituksia yhteydensaannin toteutumisen ongelmista Turun terveyskeskukseen. Lisäksi kirjoituksissa on tuotu esiin viiveitä hoidon tarpeen arvioinnin toteuttamisessa ja kerrottu vaikeuksista saada vastaanottoaikaa tai reseptejä uusittua. Osa kanteluista on Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston, eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin aluehallintoviraston käsiteltäväksi siirtämiä.

Aluehallintovirasto on ottanut asian käsiteltäväksi valvonta-asiana.

SELVITYKSET

Aluehallintovirasto on 9.2.2021 pyytänyt asian johdosta selvitystä Turun kaupungin hyvinvointitoimialalta. Aluehallintovirasto on vastaanottanut palvelualuejohtaja Katariina Kauniskankaan 8.3.2021 päivätyn selvityksen, jonka liitteenä on avosairaanhoidon ylilääkäri Päivi-Leena Honkisen ja ylihoitaja Jaana Piispasen selvitykset sekä Turun terveyskeskuksen puhelinyhteydenottojen kuukausikehitys lokakuun 2019 ja helmikuun 2021 ajalta.

Lisäksi aluehallintovirasto on 9.9.2021 pyytänyt Turun kaupunginhallitukselta selvitystä sekä varannut tilaisuuden selityksen antamiselle. Aluehallintovirasto on vastaanottanut Turun kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan 10.11.2021 päivätyn selvityksen, jonka liitteenä on terveyspalveluiden palvelualuejohtaja Katariina Kauniskankaan selvitys, ylilääkäri Päivi-Leena Honkisen selvitys ja sosiaali- ja terveyslautakunnassa 29.9.2021 käsitelty toimenpidesuunnitelma terveysasemien hoitoon pääsyn parantamiseksi.

ALUEHALLINTOVIRASTON RATKAISU JA PERUSTELUT

Oikeusohjeet

Perustuslain (731/1999) 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Kansanterveyslain (66/1972) 5 §:n 1 momentin mukaan kunnan on pidettävä huolta kansanterveystyöstä sen mukaan kuin tässä laissa tai muutoin säädetään tai määrätään.

Terveystieteidenhuoltolain (1326/2010) 2 §:n mukaan lain tarkoituksena on: 1) edistää ja ylläpitää väestön terveyttä, hyvinvointia, työ- ja toimintakykyä sekä sosiaalista turvallisuutta; 2) kaventaa väestöryhmien välisiä terveyseroja; 3) toteuttaa väestön tarvitsemien palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua ja potilasturvallisuutta; 4) vahvistaa terveydenhuollon palvelujen asiakaskeskeisyyttä; sekä 5) vahvistaa perusterveydenhuollon toimintaedellytyksiä ja parantaa terveydenhuollon toimijoiden, kunnan eri toimialojen välistä sekä muiden toimijoiden kanssa tehtävää yhteistyötä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä.

Terveystieteidenhuoltolain 8 §:n 1 momentin mukaan terveydenhuollon toiminnan on oltava laadukasta, turvallista ja asianmukaisesti toteutettua.

Terveystieteidenhuoltolain 10 §:n 1 momentin mukaan kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on järjestettävä terveydenhuollon palvelut sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisiksi kuin kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän asukkaiden hyvinvointi, potilasturvallisuus, sosiaalinen turvallisuus ja terveydentila sekä niihin vaikuttavien tekijöiden seurannan perusteella lääketieteellisesti, hammaslääketieteellisesti tai terveystieteellisesti arvioitu perusteltu tarve edellyttävät. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on huolehdittava vastuullaan olevien asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja saatavuudesta yhdenvertaisesti koko alueellaan.

Terveystieteidenhuoltolain 51 §:n mukaan kunnan on järjestettävä toimintansa siten, että potilas voi saada arkipäivisin virka-aikana välittömästi yhteyden terveystieteidenkeskukseen tai muuhun terveydenhuollon toimintayksikköön. Terveydenhuollon ammattihenkilön on tehtävä hoidon tarpeen arviointi viimeistään kolmantena arkipäivänä siitä, kun potilas otti yhteyden terveystieteidenkeskukseen, jollei arviota ole voitu tehdä ensimmäisen yhteydenoton aikana. Perusterveydenhuollon yhteydessä toteutettavassa erikoissairaanhoidossa hoidon tarpeen arviointi on aloitettava kolmen viikon kuluessa siitä, kun lähete on saapunut toimintayksikköön. Hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä lääketieteellisesti tai hammaslääketieteellisesti tarpeelliseksi todettu hoito on järjestettävä potilaan terveydentila ja sairauden ennakoitavissa oleva kehitys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa, kuitenkin kolmessa kuukaudessa siitä, kun hoidon tarve on arvioitu. Tämä kolmen kuukauden enimmäisaika voidaan ylittää suun terveydenhuollossa ja perusterveydenhuollon yhteydessä toteutettavassa erikoissairaanhoidossa enintään kolmella kuukaudella, jos lääketieteellisistä, hoidollisista tai muista vastaavista perusteluista syistä hoidon antamista voidaan lykätä potilaan terveydentilan vaarantumatta.

Terveystieteidenhuoltolain 54 §:n mukaan, jos kunta tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ei voi itse antaa hoitoa 51–53 §:n mukaisissa enimmäisajoissa, on sen järjestettävä hoito hankkimalla se muilta palveluntuottajilta.

Kansanterveyslain 43 §:n mukaan, jos kansanterveystyön järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan potilasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on muutoin tämän lain tai terveydenhuoltolain vastaista, aluehallintovirasto voi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Määräystä annettaessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Arviointi

Selvitykset 3/2021

Palvelualuejohtaja Katariina Kauniskankaan selvityksen mukaan yhteydenottoruuhkat terveyspalveluihin olivat syksyllä 2020 ennen näkemättömiä; puheluita tuli useiden viikkojen ajan jopa kolme kertaa tavanomaista enemmän, joten tilannetta ei onnistuttu saamaan heti hallintaan toivotusti. Henkilöstöä palkattiin syksyn aikana lisää ja myös olemassa oleva henkilöstö on tehnyt lisä- ja ylityötä, jotta ruuhkista selvitäisiin. Joulukuun 2020 mennessä tilanne saatiinkin Kauniskankaan mukaan syksystä huomattavasti paremmaksi ja tilanne myös säilyi pitkään hyvänä. Epidemiatilanteen taas kiihdyttyä ja koronarokotusten samalla lisääntyessä tilanne oli taas jossain määrin vaikeutunut, koska suuri osa rokotusajoista Turun Messukeskuksessa annettaviin massarokotuksiin tilattiin edelleen puhelimitse. Asiaan oltiin Kauniskankaan mukaan saamassa helpotusta, kun Turun kaupunki saa kehitettyä ajanvarausrobotiikkaa koronanäytteelle pääsemiseksi Omaolo- oirearvion yhteydessä sekä koronarokotusten ajanvaraukseen.

Kauniskankaan mukaan perusterveydenhuollon tilanne on koko koronapandemian ajan ollut poikkeuksellisen vaikea. Samaa perusterveydenhuollon ja erityisesti terveysasemien hoitohenkilökuntaa käytetään koronaepidemian ja -rokotusten aikana normaali toiminnan lisäksi epidemian kannalta välttämättömän infektiövastaanoton hoitotyössä (volyymi noin puolet Mäntymäen terveysaseman volyymistä), koronatartuntojen välttämättömässä jäljitystyössä ja sairastuneiden voinnin seurannassa, koronarokotusten ajanvaraus- ja infopuhelimesta, varsinaisessa rokotustyössä sekä Turun kaupungin alueella tehtävässä koronabussi- ja rajavalvontatyössä. Turun hyvinvointitoimiala on palkannut runsaasti ylimääräistä hoitohenkilökuntaa koronaepidemiaan liittyviin ja edellä mainittuihin tehtäviin. Osoituksena niistä toimenpiteistä, joihin Turun hyvinvointitoimiala on ryhtynyt tilanteen hoitamiseksi, ovat seuraavat toimenpiteet: puhelintyöhön on palkattu 10 hoitajaa, jäljitystyöhön 25 hoitajaa, rokotuksiin ostopalveluina 31 hoitajaa (tilattu yht. 50 hoitajaa). Suuresta palkatun lisähenkilöstön määrästä huolimatta nopeasti muuttuvassa tilanteessa ei ole pystytty aina välittömästi saamaan riittävää määrää lisähenkilöstöä työvoimaa runsaasti sitovaan puhelintyöhön yhteydenottoihin vastaamaan. Kauniskankaan mukaan hyvinvointitoimialalla ollaan hyvin tietoisia tilanteen tuottamista ongelmista ja siksi turkulaisia informoidaan puhelinviesteissä ja internet-sivuilla siitä, missä vaiheessa heidän tulisi olla uudelleen yhteydessä, jos takaisinsoittoa ei tule. Samoin kaupunkilaisia informoidaan siitä, että yhteydenotto on aukioloajan puitteissa aina mahdollinen myös tulemalla paikan päälle terveysasemalle.

Yliääkäri Päivi-Leena Honkisen selvityksen mukaan yhteydensaanti terveyskeskukseen tapahtuu pääsääntöisesti puhelimitse, mutta myös sähköinen yhteydenottomahdollisuus on käytössä ja sen käyttöä suositellaan. Näiden lisäksi yhteyden terveysasemalle ja ajanvaraukseen voi saada menemällä paikanpäälle omalle terveysasemalle. Lisäksi hätätilanteessa on ohjeistettu ottamaan yhteyttä yhteispäivystykseen. Nämä edellä mainitut tiedot ilmenevät myös Turun verkkosivuilta.

Ylihoitaja Jaana Piispasen, jonka alaisuudessa terveysasemien keskitetty ajanvaraus (Call Center) toimii, selvityksen mukaan terveyspalveluiden avoterveydenhuollossa hoitaja- ja lääkäriresurssit ovat olleet vuosia alimitoitettut suhteessa väestömäärään ja väestömäärän kasvuun Turussa. Perusterveydenhuoltoon käytetyt varat ovat olleet valtakunnallisesti selkeästi alle keskimääräisen. Vuosia on yritetty saada henkilökuntaa lisää siinä erityisen hyvin onnistumatta. Vuonna 2019 saatiin useampi uusi hoitajan

vakanssi, mutta vasta vuonna 2020 saatiin sellainen lisäys (15 vakituista ja 10 tilapäistä) hoitajavakansseihin, jolla voidaan olettaa olevan merkitystä alimitoituksen korjaamiseen. Nämä vakanssit realisoituivat vasta syksyllä 2020 ja saatiin täytettyä vuoden 2020 marraskuussa. Nämä lisäykset olisivat normaalioloissa auttaneet toiminnan kehittämiseen.

Terveysasemien keskitetyssä ajanvarauksessa (CallCenter) hoidetaan puheluita, ääniviestejä, tekstiviestejä sekä sähköisiä yhteydenottoja (omaolo ja koronaomaolo). Henkilökuntamäärä/päivä määriteltiin Piispasen mukaan keskitettyyn puhelinpalveluun siirryttäessä tilastotiedoista saatujen puhelumäärien perusteella. Laskennallisesti 25-30 hoitajaa/päivä pitäisi pystyä hoitamaan ajanvaraukseen tulevat tehtävät. Työtä tehdään niin, että jokaiselta terveysasemalta on sairaanhoitajia/terveydenhoitajia CallCenter-työssä 1-2 pv/vko. Vain muutama hoitaja tekee ainoastaan puhelintyötä. Tähän toimintamalliin päädyttiin mm. siitä syystä, että puhelintyö koetaan todella raskaaksi. Ruuhkatilanteissa terveysasemilta on autettu puheluisa joko päivän alussa (maanantai) tai vastaanottojen loputtua. Tämä on toiminut hyvin ja puhelut on saatu hoidettua saman päivän aikana. Tähän pystyttiin aina heinäkuun 2020 loppupuolelle saakka, vaikka koronaepidemia oli jo todellisuutta ja CallCenteriin oli perustettu maaliskuun alussa erillinen koronapuhelinneuvonta. Syynä tilanteesta selviämiseen oli valmiuslain käyttöönotto, mikä mahdollisti kiireettömän toiminnan alasajon sekä muiden terveydenhuollon ammattihenkilöiden siirtämisen avuksi avoterveydenhuoltoon perustetulle infektiovastaanotolle sekä tartunnanjäilytykseen. Näin puhelintyöhön riitti vielä henkilökuntaa. Myöskään puheluiden määrä ei ollut erityisen paljon suurempi kuin normaalioloissa koronaneuvontapuheluista huolimatta.

Piispasen mukaan tilanne muuttui elokuussa 2020. Valmiuslaki ei ollut enää voimassa, eikä näin ollen henkilökuntaa muualta enää saanut ja kaikkea normaalitoimintaa piti normaalilla resurssilla ylläpitää ja lisäksi kevään hoitovelka painoi päälle. Uusia hoitajavakansseja alettiin vasta täyttämään. Hakuaika oli elokuussa, jolloin oltiin Piispasen mukaan jo keskellä ruuhkatilannetta. Terveysasemien työ Turussa koetaan kuitenkin edelleen kiinnostavaksi ja kaikki vakituiset vakanssit saatiin täytettyä ja valitut hoitajat ovat aloittaneet työnsä, viimeiset marraskuussa. Myös tilapäisiin vakansseihin on Piispasen mukaan saatu sijaiset.

Piispasen mukaan terveysasemien ajanvaraukseen tuli elokuun 2020 - marraskuun 2020 aikana noin kaksin- kolminkertainen määrä puheluita, ääniviestejä ja tekstiviestejä normaaliin aikaan verrattuna eli 50 000 - 68 000/kk. Omaoloja oli ja on noin 1000 kuu-kaudessa ja koronaomaoloja noin 2500. Elokuusta 2020 lähtien ei henkilökuntamäärä ole riittänyt näiden yhteydenottojen hoitamiseen kaikista mahdollisista toimenpiteistä huolimatta. Suunnitelmana oli mm. se, että infektioiden torjuntayksikön henkilökunta ottaa koronaneuvontapuhelut ja koronaomaolot terveysaseman ajanvarauksesta alkusyksyn aikana hoidettavakseen. Näin olisi koko koronakokonaisuus infektioiden torjuntayksikön hoidossa. Tähän suuntaan mentiin määrätietoisesti aina syyskuun 2020 loppuun saakka. Epidemian siirtyessä Turussa kiihtymisvaiheeseen on kaikki resurssi mennyt tartuntojen jäljitykseen eikä alkuperäistä suunnitelmaa ole pystytty toteuttamaan. Joulukuussa 2020 tilanne oli hieman parempi ja kiireettömät puhelutkin saatiin hoidettua kohtuullisen hyvin. Parempi tilanne johtui varmasti siitä, että influenssarokotukset olivat ohi ja koronatilanne vakiintunut. Terveysasemien hoitajat ovat Piispasen mukaan tehneet vapaaehtoista lisä- ja ylityötä viikonloppuisin syyskuusta 2020 lähtien ja lisäksi koronapuheluiden hoitamiseen on saatu viisi tilapäistä vakanssia ja tekijät niihin alkuvuodesta 2021. Piispasen mukaan asiakkaita on pyritty ohjaamaan aktiivisesti sähköisten palvelujen piiriin ja monien eri tahojen kanssa on mietitty, miten puhelinpalveluja voitaisiin kehittää esim. hyödyntämällä robotiikkaa. Kaikki tällainen kehittäminen vie kuitenkin aikaa, eikä ole vain työntekijöistä kiinni. Kiireelliset puhelut on kuitenkin pystytty hoitamaan tähän saakka saman päivän aikana. Häätätilanteessa on ohjeistettu

ottamaan yhteyttä päivystykseen. Lisäksi on aina mahdollisuus mennä omalle terveysasemalle varaamaan aikaa.

Selvitykset ja selitykset 11/2021

Sosiaali- ja terveyslautakunnan selvityksen mukaan koronarokotus- ja koronapuhelut terveyskeskukseen ovat vähentyneet. Kiireellisten puheluiden määrässä ei ole tapahtunut suuria muutoksia elo-lokakuussa 2021, mutta lokakuun aikana ei-kiireellisten puhelujen määrä on noussut. Kiireelliset puhelut hoidetaan aina saman päivän aikana ja kiireettömät puhelut pyritään hoitamaan kolmen vuorokauden sisällä. Jos kiireettömiä puheluita ei kyetä hoitamaan kolmen vuorokauden sisällä, puhelut poistetaan jonosta ja asiakkaalle lähetetään tekstiviesti, jossa häntä kehoitetaan soittamaan uudelleen terveysasemalle. Marraskuussa puheluihin vastaaminen on edelleen vaikeutunut mm. hoitajien sairaslomien vuoksi ja aina edes kiireellisiin puheluihin ei ole pystytty vastaamaan saman päivän aikana. Kiireellisiä puheluita ei kuitenkaan poisteta, vaan niihin vastataan seuraavana päivänä.

Palvelualuejohtaja Katariina Kauniskankaan selvityksen mukaan suunnitelmassa terveysasematoiminnan hoitoon pääsyn parantamiseksi on kolme keskeistä tavoitetta, jotka ovat saatavuuden parantuminen, työn hallinnan ja työhyvinvoinnin parantuminen sekä muun kehittämistyön jatkaminen kaupungin sopeuttamisohjelman tavoitteiden mukaisesti. Saatavuutta pyritään Kauniskankaan mukaan parantamaan puhelinkontaktien ja hoidon tarpeen arviointien lisähankinnoilla, terveysasemien vastaanottokäyntien määräaikaishankinnoilla (ostopalveluna ja palvelusetelituotantona), lääke reseptien uusintojen hankinnoilla oman tuotannon rinnalle ja digitaalisten palveluiden käyttöönotolla ja hankinnalla. Toimenpiteiden toteutus on jo käynnistynyt. Tavoitteena on korjata tilanne yhteydensaannin osalta vuoden 2021 loppuun mennessä. Toimenpiteitä jatketaan Kauniskankaan mukaan niin kauan kuin on tarpeen.

Ylilääkäri Päivi-Leena Honkisen selvityksen mukaan kiireellisiin puheluihin vastataan saman päivän aikana ja kiireettömiin puheluihin pyritään vastaamaan kolmen päivän sisällä. Jos puheluihin ei pystytä vastaamaan, loput puhelut joudutaan poistamaan jonosta ja asiakas saa tekstiviestin, jossa häntä pyydetään soittamaan uudelleen terveysasemalle. Terveyskeskuksen aukioloaikoina terveyskeskukseen voi ottaa yhteyttä myös tulemalla paikan päälle. Honkisen selvityksen mukaan hoidon tarpeen arvio ei aina toteudu kolmantena arkipäivänä yhteydenotosta. Hoitoon pääsy toteutuu Honkisen mukaan lain edellyttämässä ajassa kolmen kuukauden sisällä. Jonossa voi olla henkilöitä, jotka haluavat päästä tietyn lääkärin vastaanotolle, joten heidän osaltaan odotusaika voi olla yli kolme kuukautta. Lääkäriaikoja on tarjolla joka päivä.

Honkisen mukaan elokuussa 2021 puheluita tuli yhteensä 49 900, joista koronapuheluita oli noin 7000, rokotuspuheluita noin 17 000 sekä normaaliajan puheluita 25 900, joista kiireellisiä puheluita 7700 ja kiireettömiä puheluita 18 200. Jonosta poistettiin Honkisen mukaan noin 4500 puhelua kuukaudessa eli 17 % normaaliajan puheluita. Honkisen mukaan syyskuussa tuli yhteensä 31 924 puhelua, joista koronapuheluita oli noin 3520, rokotuspuheluita 4059 ja normaaliajan puheluita 24 345, joista kiireellisiä puheluita 7863 ja kiireettömiä 16 482. Syyskuussa jonosta poistettiin noin 2 000 puhelua eli 8 % normaaliajan puheluita. Lokakuussa puheluita tuli yhteensä 40 608, joista koronapuheluita 2754, rokotuspuheluita 7648 ja normaaliajan puheluita 30 206, joista kiireellisiä puheluita 8261, kiireettömiä puheluita 21 945. Jonosta poistettiin lokakuussa noin 3000 puhelua eli 10 % normaaliajan puheluita.

Honkisen mukaan terveysasemien lääkärivastaanottoja ostetaan ulkopuoliselta palveluntuottajalta, jolloin ajanvarauspuhelimesta voidaan antaa sujuvammin lääkärin ai-

koja, jos omalla terveysasemalla on ruuhkaa ja jonoja. Toiminta alkaa heti, kun sopimukset ja koulutukset on saatu tehtyä, arviolta marras-joulukuussa. Osa puhelimitse tapahtuvista yhteydenotoista ja hoidon tarpeen arviot (terveysasemien CallCenter) ulkoistetaan yksityiselle palveluntuottajalle. Neuvottelut on käyty ja tarjoukset yritetään saada sosiaali- ja terveyslautakuntaan marraskuussa, minkä jälkeen hankitaan IT-yhteydet ja koulutetaan henkilöstöä. Arvioitu aloitusaika on Honkisen mukaan joulukuussa. Lisäksi yleislääkärin vastaanottojen palvelusetelin sääntökirjaa työstetään ja palvelun arvioitu aloitusaika olisi helmikuu 2022.

Lautakunnan selvityksen liitteenä on toimenpidesuunnitelma terveyskeskuksen hoitoon pääsyn parantamiseksi. Toimenpidesuunnitelma on tehty ja esitetty Turun sosiaali- ja terveyslautakunnalle 29.9.2021 sekä Turun kaupunginhallitukselle 5.10.2021. Toimenpidesuunnitelmassa on todettu, että Turun kaupungin terveysasemapalvelut ovat tällä hetkellä ajautuneet tilanteeseen, jossa terveydenhuoltolain mukainen yhteydenosaanti ei toteudu kaikilta osin, jolloin myöskään hoitoon pääsy ei toteudu lain velvoitteiden mukaisesti. Terveysasematoiminnan vaikea nykytilanne Turussa ei ole pelkästään koronapandemian aiheuttamaa, vaikka koronapandemia onkin nyt laukaissut tilanteen nopean heikkenemisen. Toimenpideohjelmalla pyritään saatavuuden nopeaan parantumiseen mm. puhelinpalvelun, terveyskeskuksen vastaanottokäytien ja lääkereseptien uusintojen lisähankinnoin. Tavoitteena on korjata tilanne yhteydenosaannin osalta vuoden 2021 loppuun mennessä ja seitsemän päivän hoitotakuutavoitteen osalta kesäkuun 2022 loppuun mennessä.

Toimenpidesuunnitelman mukaan suurin osa tähänastisista kehittämistoimista on jäänyt normaalikäytännöiksi, mutta toiveikkuudesta huolimatta niillä ei ole saatu täysin riittävää vaikutusta, jotta hoitoon pääsy olisi toteutunut tavoitteiden mukaisesti 3-4 viikon sisällä kaikilla terveysasemilla. Yhtenä merkittävänä ongelmana on ollut terveysasemälääkärin verrattain suuri vaihtuvuus ja rekrytoinnin ongelmat. Lisäksi terveysasemien resursointi on ollut riittämätöntä. Tätä on korjattu mm. vuoden 2018 henkilöstösuunnitelmassa ja edelleen vuoden 2020 henkilöstösuunnitelmassa. Näistä jälkimmäisen vaikutukset eivät ehtineet toteutua ennen koronapandemiaa, ja pandemian aikana on jouduttu kamppailemaan henkilöstön saatavuusongelmien kanssa. Terveysasemilla terveyshyötymallin mukainen tiimimallinen toiminta oli juuri käynnistymässä, kun maailmanlaajuinen koronapandemia keskeytti monet kiireettömät toimet ja vaikutti laajasti myös terveysasemien toimintaan maaliskuusta 2020 alkaen. Merkittävää osaa niistä velvoitteista, joita pandemian hoitaminen on vaatinut kaupungin perustason toiminnalta, on sen jälkeen toteuttanut nimenomaan terveysasemilta saatava henkilökunta. Pandemian hoitamiseksi ja ehkäisemiseksi käynnissä olleet toimet (kuten koronarokotukset, jäljitystoiminta, testaus esim. koronabussissa, korona- ja rokotuspuhelinlinjat sekä koronaan sairastuneiden voimien seuranta) ovat tämän vuoksi verottaneet terveysasemien henkilökuntaa koko puolitoistavuotisen pandemian ajan, mikä on haitannut kaikkien kehittämistoimenpiteiden etenemistä.

Toimenpidesuunnitelmassa on todettu, että koronapandemian aiheuttama hoitovelka näkyy edelleen lähes kaikkialla terveyspalveluiden toiminnoissa. Toimenpidesuunnitelman mukaan kertyneen hoitovelan voidaan arvioida vastaavan noin neljännestä aiemmin toteutuneesta terveysasematoiminnasta. Vallitseva tilanne on ajanut terveysasemat vaikeaan kierteseen: kilpailu työvoimasta on merkittävästi lisääntynyt aiemmasta, mikä on aiheuttanut henkilöstön siirtymistä terveysasemilta muihin työpaikkoihin. Tämä on johtanut terveysasemilla työskentelevän henkilöstön työkuorman lisääntymiseen ja työskentelyolosuhteiden heikentymiseen, mikä edelleen on kiihdyttänyt työntekijävuotoa muualle. Toiminnan kehittämiseksi ja työskentelyolosuhteiden parantamiseksi suunniteltuja sopeuttamisohjelman mukaisia toimenpiteitä on vaikean tilanteen vuoksi voitu ottaa käyttöön vain hyvin vähäisessä määrin. Myös vastaanottoaikoja on ollut tarjottavissa aiempaa vähemmän, kun työntekijöitä puuttuu ja kun työntekijöiden aikaa

on kulunut tavallista enemmän muuhun kuin suoraan potilastyöhön. Samanaikaisesti myös yhteydenottojen määrä terveysasemille on lisääntynyt merkittävästi, pääosin pandemiaan liittyvien yhteydenottojen takia (rokotuslinja, koronalinja), mutta osin myös siitä syystä, että puheluihin ei ole pystytty vastaamaan, jolloin asiakkaat joutuvat soittamaan uudelleen samassa asiassa. Jos hoidon tarpeen arvion perusteella hoitajan tai lääkärin vastaanotto on tarpeen, vastaanottoaikaa ei ole ollut helposti löydettävissä, mikä on entisestään pidentänyt yhteydenottoon käytettyä aikaa. Näin ollen käytettävissä olevien ajanvarausaikojen vähyys lisää puheluruuhkaa entisestään.

Toimenpidesuunnitelman mukaan tilannetta on tähän mennessä korjattu mm. perustamalla lisähenkilöstön tilapäisiä vakansseja puhelintyöhön ja rokotustoimintaan, kehittämällä robotiikkaa koronatoimien käyttöön puheluiden määrän vähentämiseksi sekä hankkimalla lisähenkilöstöä rokotustoimintaan ja lääkäriresurssia olemassa olevan puitesopimuksen mukaiseen jononpurkuun. Nämä toimet eivät ole osoittautuneet riittäviksi. Tilanteen korjaamiseksi onkin toimenpidesuunnitelman mukaan tarpeen toteuttaa nopeita toimenpiteitä, jotta lakisääteinen terveyskeskuksen yhteyden saaminen ja hoitoon pääsy toteutuvat terveydenhuoltolain 51 §:n edellyttämällä tavalla.

Toimenpidesuunnitelmassa ehdotetaan saatavuuden parantamiseksi mm. puhelinkontaktien ja hoidon tarpeen arviointien lisähankintaa, jotta terveydenhuoltolain mukainen välitön yhteydensaanti toteutuu sekä terveysasemien vastaanottokäyntien määräraikaista lisähankintaa, jotta hoitoon pääsy toteutuu. Hankintaa toteutettaisiin ottamalla täysimittaisesti käyttöön voimassa oleva jononpurkutyön puitesopimus Pihlajalinnan kanssa, hankkimalla kilpailutettavalla puitesopimuksella lääkäri- ja hoitajakäyntejä ostopalveluina, sekä hankkimalla vuoden 2022 puolella terveysasemakäyntejä palvelusetelillä oman palvelutuotannon rinnalle, jos edelleen hoitoonpääsyaika jää tavoitteesta. Lisäksi hankittaisiin lääkereseptien uusintoja oman tuotannon rinnalle, jotta suoraan potilastyöhön vapautuisi lisää aikaa.

Aluehallintoviraston arviointi

Aluehallintovirasto toteaa, että kuntien tulee noudattaa toiminnassaan lakia ja turvata perusoikeuksien toteutuminen. Perustuslain mukaan julkisen vallan tulee turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Terveydenhuoltolain 51 §:n mukaan kunnan on järjestettävä toimintansa siten, että potilas voi saada arkipäivisin virka-aikana välittömästi yhteyden terveyskeskukseen tai muuhun terveydenhuollon toimintayksikköön. Terveydenhuollon ammattihenkilön on tehtävä hoidon tarpeen arviointi viimeistään kolmantena arkipäivänä siitä, kun potilas otti yhteyden terveyskeskukseen, jollei arviota ole voitu tehdä ensimmäisen yhteydenoton aikana. Mikäli kaupungilla on käytössään takaisinsoittojärjestelmä yhteydensaannin toteuttamiseksi, tulee takaisinsoittopyyntöihin vastata mahdollisimman pian terveyskeskuksen aukioloaikana samana päivänä. Edelleen kunnan hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä lääketieteellisesti tai hammaslääketieteellisesti tarpeelliseksi todettu hoito on järjestettävä potilaan terveydentila ja sairauden ennakoitavissa oleva kehitys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa, kuitenkin kolmessa kuukaudessa siitä, kun hoidon tarve on arvioitu. Jos kunta ei voi itse antaa hoitoa säädetyissä enimmäisajoissa, on sen järjestettävä hoito hankkimalla se muilta palveluntuottajilta.

Aluehallintovirastolle on syksystä 2020 lähtien saapunut useita kanteluita ja epäkohtailmoituksia, joissa on kerrottu jatkuvista vaikeuksista saada yhteyttä Turun terveyskeskukseen ja saada hoidon tarpeensa arvioiduksi. Monissa yhteydenotoissa on myös kerrottu, ettei takaisinsoittopyyntöihin ole vastattu, vaan soittajalle on lähetetty tekstiviestitse kehoitus olla uudestaan yhteydessä terveyskeskukseen. Tämä on saattanut toistua asiakkaan otettua terveyskeskukseen uudelleen yhteyttä. Aluehallintovirasto on ottanut yhteydensaannin, hoidon tarpeen arvioinnin ja hoitoon pääsyn toteutumisen

käsiteltäväksi valvonta-asiana. Aluehallintovirasto on seurannut Turun kaupungin toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi vuoden 2021 ja 2022 aikana.

Turun kaupunki on aluehallintovirastolle antamissaan selvityksissä kertonut koronapandemian lisänsen yhteydenottomääriä jopa kolminkertaisiksi syksystä 2020 lähtien. Lisääntyneiden yhteydenottojen vuoksi yhteydensaanti ei selvitysten mukaan ole toteutunut terveydenhuoltolain edellyttämällä tavalla. Lisäksi kaupunki on kertonut poistavansa puhelujonoista noin 2000-4500 kiireetöntä puhelua kuukaudessa (elokuussa 2021 poistettuja puheluita oli n. 4500 ja syyskuussa n. 2000 sekä lokakuussa n. 3000). Myöskään hoidon tarvetta ei selvitysten mukaan ole aina onnistuttu arvioimaan viimeistään kolmantena arkipäivänä yhteydenotosta. Tämä puolestaan on vaikuttanut hoitoon pääsyn toteutumiseen. Toisaalta selvityksissä on tuotu esiin, että hoitoon pääsy toteutuu kuitenkin lain edellyttämässä ajassa, eikä hoitoon pääsyä yli kolme kuukautta odottaneita ole lukuun ottamatta niitä, jotka haluavat tietyn lääkärin vastaanotolle.

Aluehallintovirasto katsoo Turun kaupungin toiminnan olevan selvästi lainvastaista, koska välitön yhteydensaanti ja hoidon tarpeen arviointi viimeistään kolmantena arkipäivänä yhteydenotosta eivät toteudu Turun terveyskeskuksessa terveydenhuoltolain 51 §:n edellyttämällä tavalla. Ongelmat yhteydensaannin ja hoidon tarpeen arvioinnin toteutumisessa ovat jatkuneet useiden kuukausien ajan. Turun kaupunki on ryhtynyt vuosien 2020 ja 2021 aikana erinäisiin toimenpiteisiin asian korjaamiseksi. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan toimenpiteet eivät kuitenkaan ole tähän mennessä olleet riittäviä sen takaamiseksi, että yhteydensaanti terveyskeskukseen ja hoidon tarpeen arviointi saataisiin toteutumaan lain edellyttämällä tavalla. Turun sosiaali- ja terveyslautakunnan kokousmateriaalin 3.3.2022 mukaan kiireelliset puhelut on saatu nyt hoidettua saman päivän aikana, ja myös muita puheluita on pystytty enenevästi hoitamaan samana päivänä. Puhelujonosta on kuitenkin edelleen jouduttu poistamaan puheluita, joskin aiempaa selvästi vähemmän.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan yhteydensaannin ja hoidon tarpeen arvioinnin toteutumisen ongelmat voivat vaarantaa terveyskeskuksen asiakkaiden terveyttä. Aluehallintovirasto pitää erityisen tärkeänä, että asiakkaat voivat saada yhteyden terveyskeskukseen, jotta terveydenhuollon ammattihenkilö voi arvioida hoidon ja sen kiireellisyyden tarpeen. Edelleen aluehallintovirasto toteaa, että Turun kaupungin käytäntö, jonka mukaan puheluita poistetaan jonoista, on hyvän hallinnon ja terveydenhuoltolain 51 §:n vastainen. Puheluiden poistaminen on jatkunut viikkojen/kuukausien ajan toistuvasti ja poistettuja puheluita on ollut kuukausittain noin 2000 – 4500, mikä on huomattavan suuri määrä. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan tämä on omiaan aiheuttamaan vakavaa haittaa terveyspalveluiden tarpeessa olevien asiakkaiden terveydelle ja aluehallintovirasto pitää em. toimintaa erittäin moitittavana. Aluehallintovirasto toteaa, että yhteydensaantia ja hoidon tarpeen arviointia koskeva säännös on ehdoton eikä kaupungilla ole lainmukaisia perusteita jättää noudattamatta sitä. Koska Turun kaupunki ei ole aluehallintoviraston seurannan aikana tähän mennessä saanut korjattua yhteydensaannin ja hoidon tarpeen arvioinnin toteutumisen ongelmia, katsoo aluehallintovirasto perustelluksi antaa Turun kaupungille velvoittavan määräyksen asian saattamiseksi lain edellyttämälle tasolle.

Ratkaisu

Aluehallintovirasto määrää Turun kaupungin toteuttamaan terveydenhuoltolain 51 §:n edellyttämä välitön yhteydensaanti terveyskeskukseen sekä hoidon tarpeen arviointi terveydenhuoltolain 51 §:n edellyttämällä tavalla viimeistään kolmantena arkipäivänä siitä, kun potilas otti yhteyden terveyskeskukseen, jollei arviota ole voitu tehdä ensimmäisen yhteydenoton aikana.

Toiminta tulee saattaa lainmukaiseksi mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 15.6.2022 mennessä.

Turun kaupungin tulee toimittaa aluehallintovirastolle selvitys yhteydensaannin ja hoidon tarpeen arvioinnin toteutumisen tilanteesta 30.6.2022 mennessä. Mikäli palveluita ei edelleenkään ole saatettu lain vaatimalle tasolle, tulee aluehallintovirasto antamaan Turun kaupungille uuden määräyksen, jota tehostetaan uhkasakolla.

MUUTOKSENHAKU

Tässä päätöksessä annettuun määräykseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen liitteenä olevan valitusosoituksen mukaisesti.

Muilta osin tähän päätökseen ei oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentti huomioon ottaen voi hakea muutosta valittamalla.

OSALLISTUJAT

Tämän asian käsittelyyn aluehallintovirastossa ovat osallistuneet johtava lakimies Pia Leikasto ja lääninlääkäri Maria Raitakari.

LISÄTIETOJA

Lisätietoja asiasta antaa tarvittaessa lakimies Niina Tainio, puhelin 0295 018 006.

Johtaja

Heikki Mäki

Lakimies

Niina Tainio

Jakelu Turun kaupunginhallitus

Tiedoksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

Liite Valitusosoitus

Tämä asiakirja LSAVI/1414/2021 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LSAVI/1414/2021 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Mäki Heikki 10.03.2022 14:00

Esittelijä Tainio Niina 10.03.2022 13:57