

Liite 1: Arviointikertomuksen 2021 taustamuistiot

Sisällys

4 Tuloksellisuusarviointien taustamuistiot	3
4.1 Taustamuistio: Kaupungin työllisyyden edistäminen	3
Arviointitehtävä	3
Työllisyyden ja elinvoiman edistäminen	3
Työllisyyden tilannekuva	4
Työllisysehdon käyttäminen kaupungin hankinnoissa	9
Lähteet	10
4.2 Taustamuistio: Kotoutumisen edistäminen	12
Kotoutumisen edistämisestä annettua lakia uudistetaan	12
Arviointitehtävä	12
Maahanmuuttaneet, kiintiöpakolaiset ja turvapaikanhakijat	13
Kotoutumisen toimenpiteiden seuranta	16
Lähteet	20
4.3 Taustamuistio: Kaupungin henkilöstön työhyvinvointi	22
Arviointitehtävä	22
Työhyvinvointiin ja työkykyyn vaikuttavia tekijöitä	22
Mielenterveys on työelämässä menestystekijä	24
Sairauspoissaolot ja työhyvinvoinnin tukeminen	24
Työterveyshuolto	27
Henkilöstötyön linjaukset ja muut ohjeet	28
Sisäinen liikkuvuus ja rekrytointihaasteet	29
Lähteet	29
4.4 Taustamuistio: Digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntäminen	31
Arviointitehtävä	31
Tausta digitalisaation hyödyntäminen	31
Digiohjelma	32
Digitalisaation hyödyntämisestä kaupungin palveluissa	32
Kustannukset ja säästöt, avustukset	34
Käyttäjäkokemus ja -osaaminen	35
Lähteet	35
4.5 Taustamuistio: Kaupungin hiilineutraalisuustavoitteen saavuttaminen	36
Arviointitehtävä	36
Kuntien ilmastotoimia sääntelevä lainsäädäntö	36

Kaupunkien hiilineutraaliustavoitteet.....	37
Lähteet.....	44
4.6 Taustamuistio: Nuorten talo -palveluverkosto ja SIB-vaikuttavuusinvestointi	46
Arviointitehtävä	46
Jyväskylän Nuorten talo -palveluverkoston organisointi ja resursointi.....	47
Taustatietoa nuorista ja nuorten palveluista	49
Asiakasvaikutukset.....	53
SIB-hanke	55
Lähteet.....	55
4.7 Taustamuistio: Varhaiskasvatuspalvelut ja esiopetuskokeilun käynnistyminen	57
Arviointitehtävä	57
Varhaiskasvatukselle ja esiopetukselle asetetut valtuustotasoiset tavoitteet	57
Kaksivuotinen esiopetuskokeilu.....	58
Varhaiskasvatuksen osallistumisasteet.....	59
Varhaiskasvatuksen resursointi	59
Huoltajien epäsäännöllisen työajan huomioiminen.....	60
Varhaiskasvatusmaksut ja palvelusetelit	61
Henkilöstön työhyvinvointi	62
Valvonta.....	63
Kolmiportainen tuki ja oppilashuolto.....	63
Lähteet.....	64

4 Tuloksellisuusarviointien taustamuistiot

4.1 Taustamuistio: Kaupungin työllisyyden edistäminen

Arviointitehtävä

Arvioinnissa selvitetään kaupungin keinoja ja niiden vaikuttavuutta työpaikkojen kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelman ratkaisemisessa sekä työllisyyden kuntakokeilun käynnistymistä. Nuorten työllisyystilannetta on käsitelty Nuorten talo -arvioinnin yhteydessä ja maahanmuuttajien työllisyystilannetta kotoutumisen muistiossa.

Arviointikysymykset

- Mikä on työllisyyden ja kuntakokeilun tilannekuva?
- Miten työllisyyspalveluille talousarviossa asetetut tavoitteet ovat toteutuneet?
- Miten Jyväskylässä on onnistuttu yhdistämään työllisyyden edistäminen ja työnantajien työvoima- ja osaamistarpeet?

Aineisto ja menetelmät

1) Keskusteluun tarkastuslautakunnassa 14.10.2021 osallistuivat:

- Anne Sandelin, elinkeinojohtaja
- Risto Kovala, yrityspalvelupäällikkö
- Päivi Pöntinen, työllisyysjohtaja
- Hanna Lähteelä, työllisyyskokeilun johtaja

2) Dokumentit/kirjalliset lähteet

Työllisyyden ja elinvoiman edistäminen

Kunnan keskeisiä tehtäviä kuntalain mukaan on alueensa elinvoiman edistäminen. Työllisyyspalveluiden osuus kaupungin palveluista kasvaa TE-palveluiden siirtyessä kunnille vuonna 2024. Talousarviossa 2021 työllisyyspalveluille asetetut tavoitteet koskevat työllisyyspalveluiden aktivointiastetta ja syntyneiden työsuhteiden määrää, sijoittumispalveluiden auttamien yritysten sijoittumisen määrää sekä mikroyrityksen toipumisen ja kasvun tukemisen palveluihin osallistuneiden yritysten määrää.

Työllisyys ja elinkeinopalvelujen siirtyessä valtiolta kunnille myös kuntien työttömyysturvakustannusten laskentakriteerit muuttuvat. TE-palvelut 2024 uudistuksen valmisteluvaiheen tietojen mukaan työttömän aktivointi eli palveluihin ohjaaminen ei jatkossa vaikuttaisi kunnan työttömyysturvakustannuksia vähentävästi. Lisäksi kunnan rahoitusvastuu työttömyysturvasta alkaisi nykyistä aiemmin, yli 100 päivän työttömyyden täytyessä. (TEM: TE-Palvelut 2024 –uudistus.)

Työllisyyden edistämisen arviointikriteerinä vaikuttaa aikaisempaa vahvemmin nopea työllistyminen avoimille työmarkkinoille.

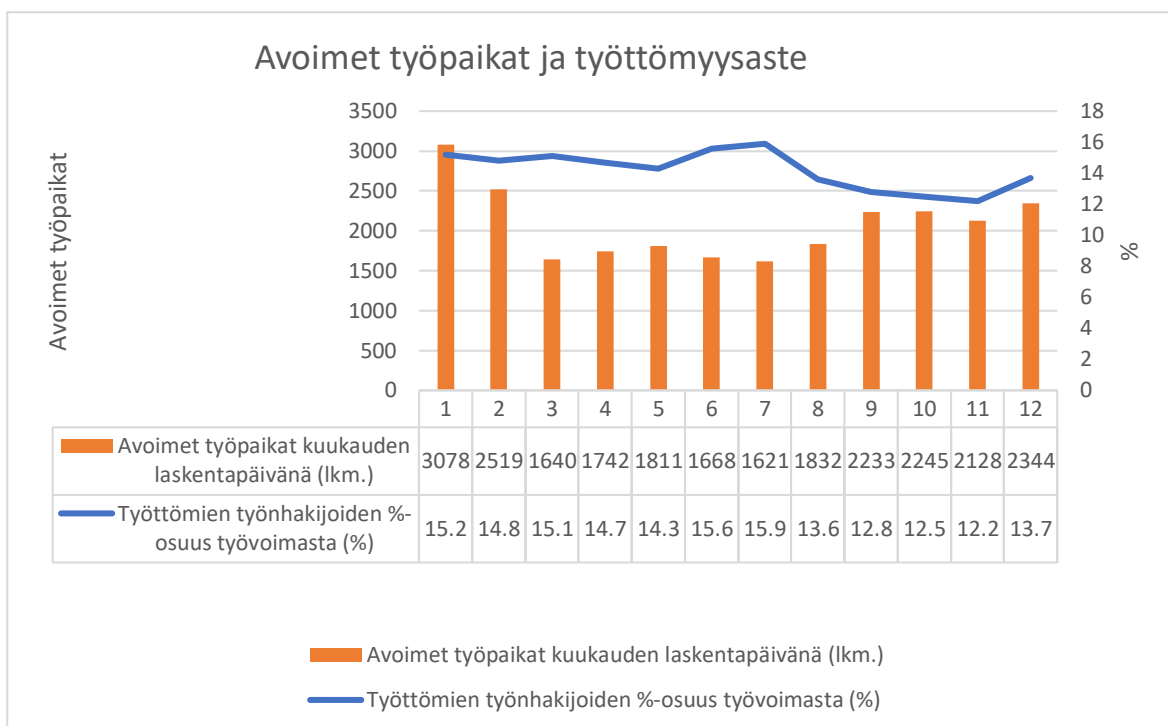
Työllisyyden kuntakokeilu alkoi Jyväskylässä maaliskuussa 2021. Kuntakokeilua on perusteltu muun muassa sillä, että kunnissa on edellytykset yhteen sovittaa yritysneuvonnan, ammatillisen koulutuksen ja työllisyyspalveluiden toimintoja synergisiksi kokonaisuuksiksi (Kuntaliitto: Elinvoima rakentuu paikallistasolla - kunnissa).

Työllisyyspalveluille on talousarviossa asetettu seuraavat työllisyyden kuntakokeiluun liittyvät tavoitteet:

- 1) henkilökohtainen palvelu työnhakijoille ja työnantajille ja palveluprosessin hallinta (case manager)
- 2) osaamisen kehittäminen ja yhteistyö koulutusorganisaatioiden kanssa opinto-ohjauksesta eri opintomahdollisuuksien monipuoliseen hyödyntämiseen saakka
- 3) monialaisen palvelun kehittäminen yhteistyössä sosiaalipalvelujen ja perusterveydenhuollon sekä maakunnallisen sote-keskus-hankkeen kanssa
- 4) yritys- ja työnantajapalveluiden kehittäminen
- 5) maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelujen sekä osaamiskeskuksen mallinnus osaksi kaupunkiorganisaation maahanmuuttajien palvelukokonaisuutta
- 6) ostopalveluiden tehokas hyödyntäminen.

Työllisyyden tilannekuva

Yhdeksän suurimman kaupungin vertailussa Jyväskylän työttömyysaste 13,7 prosenttia joulukuussa 2021 on toiseksi korkein Lahden (14,9 %) jälkeen (ELY: Työllisyyskatsaukset). Pitkäaikaistyöttömien määrä on edellisvuotta korkeammalla tasolla ja kaksinkertaistunut kahdessa vuodessa. Kaupunki on maksanut työmarkkinatuen kuntaosuuksia 20,4 miljoonaa euroa vuonna 2021 (vuonna 2020 18,5 miljoonaa euroa) pitkäaikaistyöttömyyden vuoksi (Kela). Työmarkkinatuen kuntaosuus ylitti muutetun talousarvion 3,4 miljoonalla eurolla. Jyväskylän nuorisotyöttömyys on korkea; kaupungin työllisyyskokeilun asiakkaina on noin 4 500 alle 30-vuotiasta ja heistä noin 40 prosentilla ei ollut ammatillista tutkintoa joulukuun 2021 tilanteen mukaan (koulutuksena vain perusopetus tai lukio).



Kuvio 1: Jyväskylän avoimien työpaikkojen ja työttömyysasteen kehitys vuoden 2021 aikana. Lähde: ELY työllisyyskatsaukset Keski-Suomi vuonna 2021.

Kaupungin talousarviossa vuodelle 2021 asetettu tavoite työllisyyspalveluiden aktivointiasteesta on vähintään 32 % ja tavoite työllisyyspalveluiden avulla syntyneille työsuhteille 3 700 kappaletta. Aktivointiasteella tarkoitetaan aktiivisten työvoimapolitiittisten palveluiden piirissä olevien prosenttiosuutta työttömien työnhakijoiden ja palveluiden piirissä olevien yhteismäärästä. Tilinpäätöksessä annettujen toteumatietojen mukaan työllisyyskokeilun asiakkaiden keskimääräinen kuukausittain aktivointiaste 1.3.-

31.12.2021 on 28,4 % ja työllistymiseen päätyneitä asiakkuuksia on työllisyyskokeilun aikana 1.3.-31.12.2021 rekisteröity 2 340.

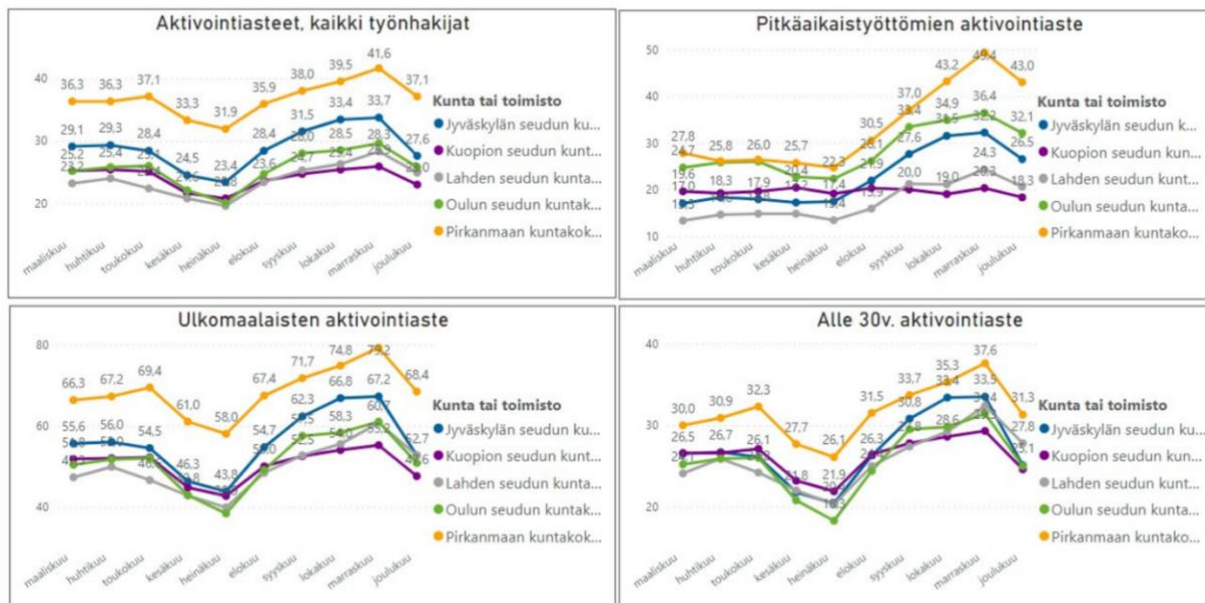
Alla olevassa kuviossa on esitetty Jyväskylän kaupungin aktiivointiaste prosentteina sekä työttömien työnhakijoiden lukumäärä keskimäärin vuosina 2016–2021. Kuvioista nähdään, että vuodesta 2016 aktiivointiaste on noussut ja työttömien työnhakijoiden määrä on laskenut vuoteen 2019 asti. Vuonna 2020 aktiivointiaste on laskenut ja työttömien määrä kasvanut merkittävästi koronapandemian seurauksena. Vuonna 2021 aktiivointiaste on kasvanut hieman ja työttömien työnhakijoiden määrä laskenut edellisvuodesta. Vuonna 2021 aktiivointiaste on ollut korkeimmillaan syys-marraskuussa.



Kuvio 2 : Jyväskylän kaupungin aktiivointiaste ja työttömät työnhakijat keskimäärin vuosina 2016–2021, lähde TEM työnvälitystilasto

Alla olevissa kuvassa on esitetty aktiivointiasteen kehittyminen kuntakokeilun alusta 1.3.2021 vuoden loppuun Jyväskylän ja vertailukuntien kokeilualueilla. Jyväskylän seudun kuntakokeilu sijoittuu hyvin verrattaessa viiteen kokeilualueeseen kaikkien työnhakijoiden ja ulkomaalaisten aktiivointiasteissa, mutta heikommin pitkäaikaistyöttömien ja alle 30-vuotiaiden aktiivointiasteissa (Lähde: työllisyyden kuntakokeilu).

Jyväskylän avoimien työpaikkojen määrä on kasvanut 475 työpaikalla verrattaessa joulukuuta 2021 vastaavaan ajankohtaan edellisvuonna. Työmarkkinoille syntyy myös uusia tehtäviä, joihin ei nopeasti saada työntekijöitä työttömänä olevista.



Kuva 1: Aktivointiasteet vuonna 2021 Jyväskylän, Kuopion, Lahden ja Oulun seutujen sekä Pirkanmaan kuntakokeiluissa

Kaikki työnhakija-asiakkaat eivät ilmoita asiakkuutensa päättymisen syytä, joten osa työllistymisistä jää dokumentoimatta. Työvälytilastoon dokumentoidaan alkavat työttömyysjaksot, virtaama palveluihin, avoimille työmarkkinoille, työvoiman ulkopuolelle tai jokin muu syy tilastoseurannasta poistamiseen. Seuranta kirjataan työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämään URA-järjestelmään, josta saadaan virtaamat Jyväskylän seudun kuntakokeilun asiakkaista (Jyväskylä, Laukaa, Muurame, Äänekoski). Jyväskyläläisten työttömien työnhakijoiden osuus Jyväskylän seudun kuntakokeilun työttömistä työnhakijoista on noin 84 prosenttia. Toinen tilastoseuranta tehdään Jyväskylän kaupungissa asuvista työttömistä asiakkaista. Tilastolähteisiin sisältyy epävarmuutta eikä nykyjärjestelmistä saada automaattisesti selville kuntakohtaisesti, miten työllisyyttä edistävät palvelut ovat vaikuttaneet.

Jyväskylän kaupunki on uudistanut muun muassa työllisyyttä edistävien avustusten jakoperusteet. Avustusten suunnitelmallisemman kohdentamisen odotetaan edistävän työllisyyttä. Työllisyyttä edistävien valmennuksellisten palvelujen hankinnasta vastaa edelleen ELY-keskus. Kuntakokeilussa on käytössä työllisyyttä edistävien TE-palveluiden lisäksi kaupungin kehittämiä/järjestämiä omia palveluja kokeilun asiakasryhmille. Muun muassa bittiliigassa nuori työtön työnhakija voi todentaa digi- ja työelämätaitoja liigan pelitoiminnan, elektronisen urheilun sekä striimi- ja mediatuotannon parissa. Myös oppisopimuksia on lisätty, mutta potentiaalia määrien kasvattamiseen on edelleen.

Alla olevan taulukon mukaisesti kolmen kuukauden kuluttua työllistymistä edistävän palvelun päättymisestä työttömänä oli 34 prosenttia vuonna 2021. Tämä tarkoittaa tarkastelujakson 2017–2021 aikana parasta tulosta, mikä indikoi palvelun vaikuttavuuden ja/tai työmarkkinoiden paranemisesta.

Taulukko 1: Jyväskylän kaupungin eri palveluiden päättäneiden työmarkkinatilanne 3kk:n kuluttua palvelun päättymisestä (Lähde: TEM, työvälytilasto)

	2017	2018	2019	2020	2021
Työttömänä 3kk palvelun päättymisestä, hlöä	6 363	4 700	4 268	3 957	3 224
Työttömänä 3kk jälkeen palvelun päättymisestä (%)	44 %	39 %	36 %	38 %	34 %

Kaupungin työllisyyttä edistävät toimenpiteet ovat parantuneet vaikuttavuudeltaan. Toisaalta pitkäaikaistyöttömyys on koronapandemian aikana vain pahentunut.

Alle 25-vuotiaiden työttömien työnhakijoiden osuus alle 25-vuotiaasta työvoimasta on 18,6 prosenttia joulukuun lopussa 2021. (Kuntakokeilujen tietoportaaali) Alle 25-vuotiaiden työttömien lukumäärä on vuonna 2021 vähentynyt 362 henkilöllä eli noin 18 prosentilla. Työllisyyspalveluiden mukaan Jyväskylässä alle 25-vuotiaiden työttömyysaste on ollut kuitenkin muihin isoihin kaupunkeihin (esim. Kuopio, Oulu, Tampere) verrattuna korkeampi ja on sitä edelleenkin eli nuorille kohdennettujen palvelujen kehittäminen on edelleen tarpeen.

Ulkomaalaisten työttömien työnhakijoiden osuus ulkomaalaisesta työvoimasta on 31,1 prosenttia joulukuun lopussa 2021. (Kuntakokeilujen tietoportaaali) Ulkomaalaisten työttömien lukumäärä on vähentynyt 114 henkilöllä eli noin 14 prosentilla vuoden 2021 aikana.

Vuodesta 2015 alkaen kuntien maksuvastuun piiriin kuuluvat yli 300 päivää työmarkkinatukea saaneet työnhakijat, joista kuntien osuus on 50 prosenttia. Yli 1 000 päivää työmarkkinatukea saaneista kuntien maksuosuus on 70 prosenttia. Vuonna 2020 kunnan osuus työmarkkinatuesta oli Jyväskylässä 18,5 ja 20,4 miljoonaa euroa vuonna 2021.

Taulukko 2: Työmarkkinatuen kuntaosuus, lähde: Kela, Kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajat ja maksetut etuudet

	Työmarkkinatuen kuntaosuus 2021 miljoonaa euroa	Työmarkkinatuen kuntaosuus 2021, euroa per asukas *	Työttömyysaste (%) joulukuun 2021 lopussa
Tampere	30,9	127	11,4 %
Oulu	25,1	120	12,2 %
Turku	23,3	120	13,2 %
Jyväskylä	20,4	141	13,7 %
Kuopio	12,6	104	10,7 %
Lahti	20,5	171	14,9 %

*Väestön ennakkotiedot 12 2021 (Lähde: Väestön ennakkotilasto, Tilastokeskus).

Jyväskylän työttömyysaste ja työmarkkinatuen kuntaosuus asukasta kohden ovat edellä taulukossa esitetyistä vertailukaupungeista toiseksi korkeimmat Lahden jälkeen. Pitkäaikaistyöttömien osuus maksuosuudesta on vuonna 2020 Jyväskylässä edellisvuoden tapaan 62 prosenttia ja vertailukaupunkien korkeimpia.

Pitkäaikaistyöttömien määrä on kaksinkertaistunut kahdessa vuodessa. Pitkäaikaistyöttömyyden hoito tulee vaatimaan yhteistyötä hyvinvointialueen kanssa (TYP-rakenne).

Kuntakokeilun alussa asiakkaista on pitkäaikaistyöttömiä noin 1 600 ja lisäksi noin 1 900 asiakkaalla on ainoastaan yleissivistävä koulutus, mikä vaikeuttaa työllistymistä. Pitkäaikaistyöttömät, heikosti koulutetut ja työkokemusta vailla olevat ovat pitkälti jääneet vuoden aikana parantuneiden työllisyyslukujen ulkopuolelle. Keskeisimpiä työttömyyden syitä on ammatillisen tutkinnon puuttuminen ja ettei osaaminen sellaisenaan vastaa työelämän tarpeita.

Työnantajien tarpeisiin vastaaminen

Jyväskylän seudun työllisyyden kuntakokeilu alkoi maaliskuussa 2021 ja sen myötä osa Keski-Suomen TE-toimiston asiakkaista siirtyi kotikuntansa työllisyyspalveluiden asiakkaiksi, Jyväskylässä noin 10 800 asiakasta.

Tuossa vaiheessa arvioitiin, että Jyväskylän kokeiluasiakkaista suurimmalla osalla (60–80 %) osaaminen ei sellaisenaan vastannut työmarkkinoita/alueen avoimia työpaikkoja.

Kuntakokeilussa tehdään yhteistyötä alueen yritysten ja oppilaitosten kanssa. Uudenlaisia rekrytointiratkaisuja ovat osaltaan myös kuntakokeilun palvelutorilla järjestettävät tapahtumat, jotka rakennetaan yhdessä rekrytoivien työnantajien, alasta kiinnostuneiden työnhakijoiden sekä alan koulutusta tarjoavien oppilaitosten yhteistyönä.

Kuntakokeilu on mukana alueen työvoimakoulutusten suunnittelussa yhteistyössä oppilaitosten ja ELY-keskuksen kanssa. Gradian kanssa kehitetään oppisopimusprosessia. Jyväskylän kuntakokeilu on mukana ”Uuden jatkuvan oppimisen” palveluketjussa Keski-Suomen työllisyyden kokeilukuntiin (UJOPK-Hanke 31.7.2023 asti) yhdessä alueen oppilaitosten (JYU, JAMK, Gradia) kanssa. Hankkeessa rakennetaan yhteistyössä kehitettyä ja tuotettua jatkuvan oppimisen palveluketjua. Palvelulla pyritään ratkaisemaan kohtaanto-ongelmaa huomioimalla työelämän osaamistarpeita, analysoimalla työnhakijoiden osaamisen kehittämisen tarpeita, työnantajien tulevaisuuden tarpeita sekä näihin soveltuvia koulutusratkaisuja.

Kaupungilla on maksuttomia palveluita työnantajille; kuten sopivien hakijoiden kartoittaminen, työntekijän neuvonnan ja opastuksen tukien tarjoaminen sekä työnantajakohtaisesti räätälöidyt ratkaisut. Yrityksille voidaan räätälöidä yksilöllisiä rekrytointikoulutuksia, oppisopimuskoulutusta uusille tekijöille tai lisäkoulutusta nykyisille tekijöille.

Kuntakokeilun yrityskoordinaattorit ovat yhteydessä alueen työntekijöihin ja välittävät tietoa sekä kuntakokeiluun että kouluttajatahoille. Yrityskoordinaattorit kartoittavat yritysten osaamis- ja työntekijätarpeita, piilotyöpaikkoja sekä käyvät läpi työnhakija-asiakkaita yritysten tarpeisiin. Tietojen perusteella asiakkaiden osaamisen kehittämisen tarpeista tiedotetaan omavalmentajia.

Työllisyyden kuntakokeilun vaikuttavuudesta ei ole vielä seurantatietoa, mutta toimenpiteet ovat oikeansuuntaisilta. Kaupunki kontaktoi yrityksiä suoraan saadakseen ajantasaista tietoa yrittäjien tarpeista ja samalla työnantajat saavat tietoa kaupungin työnantajapalveluista.

Työpaikkojen etsinnässä kuntakokeilu tekee yhteistyötä Business Jyväskylän kanssa. Hyvä esimerkki eri toimijoiden yhteistyöstä on Jyväskylän kaupungin elinkeinoyksikkö Business Jyväskylän ja kaupungin yritysten sekä julkisorganisaatioiden yhteinen valtakunnallinen paluumuuttokampanja.

Määrällisesti valtaosa kaupungin yrityksistä on yksinyrittäjien yrityksiä ja mikroyrityksiä eli ne ovat tärkeä kohderyhmä kaupungin elinvoiman ja palvelurakenteen kannalta. Yksinyrittäjille ja mikroyrityksille on suunnattu liiketoimintaosaamisen kehittämiseen liittyviä palveluita.

Jyväskylä on solminut Työ- ja elinkeinoministeriön kanssa innovaatiotoiminnan ekosysteemisopimuksen vuosille 2021–2027 (KH 25.1.2021). Valtion ja yliopistokaupunkien välisissä sopimuksissa sovitaan lähivuosien strategisista kasvun kärjistä ja innovaatiotoiminnasta.

Osaajapula on merkittävä hidaste uusien yritysten sijoittumiselle kaupunkiin. Business Jyväskylän tehtävä on koota yrityspalveluja ns. yhden luukun palveluiksi yrittäjille. Yritystonttien tarjonnan osalta yritystonttiohjelmassa kartoitetaan kaavoitettavia alueita. Vuoden 2021 aikana Jyväskylään sijoittui neljätoista uutta yritystä Business Jyväskylän sijoittumispalveluiden kautta. Talousarviotavoite (vähintään 11 yritystä) toteutui. Kokonaisinvestoinnit Jyväskylään sijoittuneiden yritysten osalta olivat yhteensä yli 4 miljoonaa euroa, sisältäen liiketoiminnan käynnistämisen ja reaali-investoinnit uusiin toimipisteisiin (Jyväskylän kaupunki: Jyväskylän vetovoima korona-ajasta huolimatta vahva). Vuonna 2020 sijoittumispalvelut auttoivat 10 yritystä sijoittumaan kaupunkiin ja reaali-investoinnit Jyväskylään sijoittuneiden yritysten osalta olivat yhteensä 2,3 miljoonaa euroa (Jyväskylän kaupungin tilinpäätös 2020).

Kaupungin veto- ja pitovoimaan vaikuttaa mielikuva elinvoimaan investoimisesta. Elinkeinoelämän keskusliiton kuntabarometrissa Jyväskylän seudun sija oli vuonna 2021 kuudes kaikista 25:stä vertailussa olleista seutukunnasta. Vuonna 2019 sijoitus oli viides ja vuonna 2017 kymmenes. (EK:n Kuntaranking-tulokset 2021)

Uuden kaupunkistrategian 2022–2025 mukaan tavoitteena on, että Jyväskylä on Yrittäjien kuntabarometrissä ja EK:n kuntarankingissa suurten kaupunkien (C21) top 3.

Taloustutkimuksen Kuntien imago 2020-tutkimuksessa Jyväskylä sijoittui yli 50 000 asukkaan kaupunkien joukossa vuonna 2020 sijalle kuusi. Vuonna 2019 sijoitus oli kahdeksas. Kyselytutkimuksessa Jyväskylän herättämiä mielikuvia arvioivat toimitus- ja talousjohtajat, joiden yrityksillä on toimintaa kaupungissa. Imagotekijöistä parhaimmat arvosanat saivat oppilaitosten ja yritysten välinen yhteistyö sekä liikenteellinen sijainti ja yhteydet. Heikoimmat arvosanat imagotekijöistä Jyväskylä sai tutkimuksessa viranhaltijoiden tavoitettavuudesta sekä kunnan asioiden tiedottamisesta yrityksille. (Business Jyväskylä: 16.12.2020.)

Vuoden aikana kaupunki käynnisti Suomessa ensimmäisenä kuntatoimijana innovaatioprojektin, jonka tavoitteena on helpottaa digitaalisia palveluja tarjoavien yritysten omaa tuotekehitystä (Business Jyväskylä: 18.11.2021).

Poikkihallinnollisista palveluista ja yhteistyöstä kaupungin eri toimialojen välillä on käyttöön otettu rakentamisen ennako-ohjauspalvelu (Business Jyväskylä: 23.11.2021).

Business Jyväskylä järjestää digikyvykkyykskoulutuksia yrityksille yhteistyössä Jyväskylän yliopiston ja Jyväskylän ammattikorkeakoulun kanssa. Hanke toteutetaan Keski-Suomen ELY-keskuksen rahoittamana ESR-tuella. (Business Jyväskylä: Yritysten digikyvykkyykskoulutukset.)

Työllisysehdon käyttäminen kaupungin hankinnoissa

Kaupungin hankintatoimintaa ohjaavat kaupunginhallituksen (KH 14.12.2020 § 307) vahvistamat hankintojen linjaukset 2021–2024. Sosiaalisen vastuun ja resurssiviisauden painopisteeseen liittyy työllistämisehtoa koskien seuraava tavoite: *Kaikissa EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa arvioidaan työllistämisehdon soveltamismahdollisuudet osana hankinnan valmistelua. Työllistämiseen liittyviä ehtoja käytetään hankinnoissa yhä enemmän.*

Jyväskylän kaupungin hankintaohjeen (2021) mukaan: Vastuullisuus tulee arvioida kaikissa hankinnan vaiheissa, kuten suunnittelussa, vähimmäisvaatimuksissa, vertailukriteereissä ja sopimusehdoissa. Vähintään kaikissa EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa työllistämisehdon soveltamismahdollisuudet tulee arvioida osana hankinnan valmistelua.

Vuonna 2021 toimialoilla on otettu käyttöön hankintojen raportointi, josta on saatavilla esimerkiksi työllistämisehdon sisältäneiden hankintojen määrä vuonna 2021. Tammikuussa 2022 yhteenvedotiedot päättyneistä hankinnoista esimerkiksi ympäristökriteerin käytön osalta on saatavilla määrällisesti hieman alle puolesta julkaistuista tarjouspyynnöistä. Seuraavat tiedot on koottu vain yhteenvedotietoihin raportoiduista hankinnoista. Työllisysehtoa on käytetty vuonna 2021 päättyneissä (hankintasopimus tullut voimaan vuonna 2021) kaupungin hankinnoissa määrällisesti neljässä prosentissa hankintoja. Työllisysehdon sisältävät hankinnat vastaavat 53 prosenttia hankintojen ennakoituista arvoista. Työllisysehdon sisältävät kilpailutukset ovat pääosin sosiaali- ja terveystalouden hankintoja.

Lähteet

Business Jyväskylä: Jyväskylän kaupunki tuo Suomen ensimmäisenä kuntana uuden alustaratkaisun vauhdittamaan yritysten digipalveluita. Uutinen 18.11.2021.

<https://www.businessjyvaskyla.fi/uutiset/jyv%C3%A4skyl%C3%A4n-kaupunki-tuo-suomen-ensimm%C3%A4isen%C3%A4-kuntana-uuden-alustaratkaisun-vauhdittamaan-yritysten-digipalveluita>

Business Jyväskylä: Kuntien imago 2020 tutkimus. Uutinen 16.12.2020.

<https://www.businessjyvaskyla.fi/uutiset/kuntien-imago-2020-tutkimus-jyv%C3%A4skyl%C3%A4n-elinkeinoel%C3%A4m%C3%A4n-imago-parantunut-tasaisesti>

Business Jyväskylä: Rakentamisen ennako-ohjauspalvelu yrityksille käynnistyy. Uutinen 23.11.2021.

<https://www.businessjyvaskyla.fi/uutiset/rakentamisen-ennako-ohjauspalvelu-yrityksille-k%C3%A4ynnistyy>

Business Jyväskylä: Yritysten digikyvykkyysskoulutukset. Verkkosivusto. Viitattu 28.2.2022.

<https://www.businessjyvaskyla.fi/yritysten-digikyvykkyysskoulutukset>

Elinkeinoelämän keskusliitto (EK): EK:n Kuntaranking-tu-lokset 2021. 11.2.2021.

<https://ek.fi/ajankohtaista/tiedotteet/ekn-kuntaranking-tulokset-2021-seinajoen-rauman-ja-salon-seudut-suomen-parhaat-alueet-yrityksille/>

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY): Työllisyyskatsaukset. Saatavilla: <https://www.ely-keskus.fi/tyollisyyskatsaukset>

Jyväskylän kaupungin hankintojen linjaukset 2021-2024. Viitattu 28.2.2022.

https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/atoms/files/hankintojen_linjaukset_2021-2024.pdf

Jyväskylän kaupungin hankintaohje (2021)

Jyväskylän kaupungin kaupunkistrategia 2022-2025

Jyväskylän kaupungin talousarvio 2021 <https://www.jyvaskyla.fi/talous-ja-strategia/talousarvio>

Jyväskylän kaupungin tilinpäätökset <https://www.jyvaskyla.fi/talous-ja-strategia/seurantaraportit-ja-tilinpaatos>

Jyväskylän kaupunki: Jyväskylän vetovoima korona-ajasta huolimatta vahva. Tiedote 10.1.2022.

https://www.jyvaskyla.fi/uutinen/2022-01-10_jyvaskylan-vetovoima-korona-ajasta-huolimatta-vahva

Kela, Kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajat ja maksetut etuudet

http://raportit.kela.fi/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=NIT085AL

Kuntakokeilujen tietoportaaali. Verkkosivusto. Viitattu 28.2.2022.

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizGVhNWU2ZWUtMWIwZi00OWJlThZDYtZmE5NmZlYjRiODI0IiwidCI6ImQ5NTk1MWE2LWVmZDMtNGE3NC05YUJlLWYyYjYjYjg5ZDY3MSIsImMiOj9>

Kuntaliitto: Elinvoima rakentuu paikallistasolla – kunnissa. 4.12.2018.

<https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2018/elinvoima-rakentuu-paikallistasolla-kunnissa>

Tilastokeskus: Väestön ennakkotilasto. Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestön ennakkotilasto [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-8381. Tammikuu 2022. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 28.2.2022].

Saantitapa: http://www.stat.fi/til/vamuu/2022/01/vamuu_2022_01_2022-02-22_tie_001_fi.html

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM): TE-Palvelut 2024 –uudistus, kysymyksiä ja vastauksia TE-palvelut 2024 –uudistuksesta. Verkkosivusto. Viitattu 25.2.2022. (<https://tem.fi/kysymyksiä-ja-vastauksia-te-palvelut-2024-uudistuksesta>).

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) Työnvälitystilasto

4.2 Taustamuistio: Kotoutumisen edistäminen

Kotoutumisen edistämisestä annettua lakia uudistetaan

Hallitusohjelman mukaan vuonna 2020 kuntapaikkojen määrä Suomessa on vähintään 850. Tämän jälkeen arvioidaan vuosittain kiintiöpakolaisten määrä välille 850–1050 ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden määrä. (Lähde: Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31) Työ- ja elinkeinoministeriö päättää ELY-keskusten esitysten perusteella kiintiöpakolaisten alueellisesta jaosta. ELY-keskukset puolestaan päättävät alueidensa kuntakohtakohtaisesta paikkajaosta.

Kotoutumisen edistämisestä annettu laki esitetään kumottavan uudella kotoutumisen edistämisestä annettavalla lailla. Lain uudistamisen tarve perustuu muun muassa eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintöön (TrVM 6/2018 vp– O 10/2017 vp), jossa edellytetään hallitukselta useita toimenpiteitä kotoutumisen edistämiseksi. Lisäksi eduskunta edellytti selonteon laatimista. Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista annettiin eduskunnalle kesäkuussa 2021.

Kuntien kotouttamisohjelmista on tehty työ- ja elinkeinoministeriön tilaama selvitys, joka on julkaistu 18.2.2022 (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja: Selvitys kuntien kotouttamisohjelmista). Selvityksen tuloksia käytetään *Kotoutumisen selonteon* jälkeen käynnistetyssä kotoutumislain uudistamistyössä.

Selvitys kuntien kotouttamisohjelmista osoittaa, että vaikka kotouttamisohjelman laatiminen on lakisääteistä, ohjelmien sisällöissä, valmisteluprosesseissa, käyttötarkoituksissa ja seurantamenetelmissä on merkittäviä eroja. Sisällöiltään ja käyttötarkoituksiltaan kuntien ohjelmat eroavat toisistaan erityisesti sen suhteen, onko ohjelma tavoiteohjelma, palveluiden kuvaus vai niiden välimuoto. Tavoitteiden asettelu ja seuranta painottuvat toimenpiteisiin eikä kotoutumisen edistämisen seurantaan niissä ohjelmissa, joissa tavoitteita on esitetty. Selvityksen perusteella useissa kunnissa kotoutumisen edistymisen mittaaminen ei ole riittävän konkreettisella tasolla, tai kotoutumisen seurantaan ja toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointiin ei ole pyrkimystä. Suurimmassa osassa kuntia ohjelmat on kuitenkin koettu hyödyllisiksi tiedon välittämisessä, keskustelun herättämisessä sekä yhteistyön lisäämisessä.

Arviointitehtävä

Voimassa olevassa laissa kotoutumisen edistämisestä (30.12.2010/1386) säädetään, että kunnan tai useamman kunnan yhdessä on laadittava kotoutumisen edistämiseksi ja monialaisen yhteistyön vahvistamiseksi kotouttamisohjelma, joka hyväksytään kunkin kunnan valtuustossa ja jota tarkistetaan vähintään kerran neljässä vuodessa. Jyväskylän kaupunginvaltuusto hyväksyi 11.6.2018 § 52 kotouttamisohjelman vuosille 2017–2020. Ohjelman mukaan kaupungin tavoitteena on maahanmuuttajien alkuvaiheen laajapohjaisen palvelukokonaisuuden luominen ja vastuiden selkiyttäminen. Kotoutumistyöllä tavoitellaan erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden pienempää tarvetta myöhemmin aikuissosiaalityön palveluihin. Tavoitteena on myös lisätä maahanmuuttaneiden palveluissa hankekumppanuuksia ja yhteistyösopimuksia kolmannen sektorin kanssa. Kotoutumisen edistämisen tavoitteiden toteutumisesta kaupunki raportoi hyvinvointikertomuksessa.

Valmistelussa olevassa kotoutumisen edistämisohjelmassa vuosille 2021–2024 (kaupunginhallitus 14.3.2022 § 70) painotetaan monipuolisten mahdollisuuksien tarjoamista Suomen kielen oppimiseen ja työelämään pääsyn lisäämistä. Kotoutumisen edistämisohjelmaan on kirjattu tavoitteeksi lisätä Jyväskylän kiinnostavuutta ja pitovoimaa sekä edistää yhteisöllisyyttä ja hyviä väestösuhteita.

Ulkomaalaisten muutosta Jyväskylään noin 10 prosenttia on humanitääristä maahanmuuttoa. Valmistelussa olevassa kotoutumisen edistämishjelmassa on otettu laajemmin huomioon eri maahanmuuttaja-asiakkaat ja heidän palvelutarpeensa. Työllisyyden kuntakokeilun myötä ja työllisyyden edistämisen palveluiden (TE-palveluiden) siirtyessä kunnille vastuu kotoutumispalveluiden onnistuneisuudesta kasvaa.

Arviointikysymykset

- Millainen on kotoutumisen tilannekuva Jyväskylässä ja miten kotouttamishjelman mukaiset tavoitteet ovat toteutuneet?
- Arvioinnissa tarkastellaan kotoutumisen onnistumista valtuuston päättämien talousarviotavoitteiden ja poikkihallinnollisiin ohjelmiin kirjattujen tavoitteiden perusteella.

Aineisto ja menetelmät

- 1) Keskusteluun tarkastuslautakunnassa 27.1.2022 ovat osallistuneet
Päivi Pöntinen, työllisyysjohtaja
Päivi Junnilainen, palvelujohtaja
Päivi Ylinen, hankepäällikkö
Laura Vääntinen, palvelupäällikkö
Pia Bärlund, palvelupäällikkö
Taru Kivijärvi, pedagoginen asiantuntija
Satu Heikkinen, kansainvälisten yhteyksien päällikkö
- 2) Kirjalliset lähteet (lähdeluettelo)

Maahanmuuttaneet, kiintiöpakolaiset ja turvapaikanhakijat

Maahanmuuttaneiden tilastoinnissa yleisimpiä muuttujia ovat kansalaisuus, syntyperä, ulkomaalaistausta ja äidinkieli. Vuoden 2021 lopussa Jyväskylän kaupungin 144 477 asukkaasta on vieraskielisiä 8 052 eli 5,6 prosenttia (31.12.2020: 7 723 eli 5,4 prosenttia ja 31.12.2019: 7 453 eli 5,2 %).

Taulukko 3: Alla olevassa taulukossa on vieraskielisten osuus väestöstä % kymmenessä suurimmassa kaupungissa 31.12.2021 (Tilastokeskus, väestötilastot)

	Helsinki	Vantaa	Espoo	Tampere	Oulu	Turku	Jyväskylä	Kuopio	Lahti	Pori
Asukasluku	658 457	239 206	297 132	244 223	209 551	195 137	144 477	121 543	120 027	83 482
Vieraskieliset	114 117	54 953	59 610	20 793	10 036	25 131	8 052	5 539	9 406	3 299
%	17,3	23,0	20,1	8,5	4,8	12,9	5,6	4,6	7,8	4,0
Ulkomaan kansalaiset	68 033	34 315	38 557	12 631	7 123	14 567	5 063	3 548	5 871	2 394
%	10,3	14,3	13,0	5,2	3,4	7,5	3,5	2,9	4,9	2,9

Ulkomaan kansalaisia oli Jyväskylässä vuonna 2021 kaikkiaan 5 063 mikä vastasi 3,5 prosenttia Jyväskylän asukasluvusta (2020: 4 840 eli 3,4 prosenttia ja 2019: 4 791 eli 3,4 %). (Tilastokeskus, väestötilastot.) Kaikki ulkomaalaiset opiskelijat eivät näy väestötilastoissa. Vuonna 2019 Jyväskylän yliopistossa, Jyväskylän ammattikorkeakoulussa ja Gradiassa opiskeli noin 1 800 ulkomaalaista tutkinto-opiskelijaa. Lisäksi Jyväskylässä asui 1 350 Jyväskylän yliopiston, Jyväskylän ammattikorkeakoulun ja Gradian vaihto-opiskelijaa. (Hyvinvointikertomus 2020.)

Valtuuston hyväksymän kotouttamisohjelman 2017–2020 mukaan pakolaistaustaisille osoitettujen kuntapaikkojen määrä tarkistetaan kuntaan muuton tasolle. Kaupunginhallitus on todennut kuntapaikkojen määrää koskevissa päätöksissään, että pakolaisten kuntapaikkamäärä on laajasti eri toimialoja koskeva asia ja näin ollen se kuuluu hallintosäännön 10 ja 14 §:ien nojalla kaupunginhallituksen päätettäväksi.

Vuonna 2016 Jyväskylään saapui noin 200 pakolaistaustaista, ja vuodelle 2017 kaupunki nosti kuntapaikkojen määrän 50:stä 150:een vuoden 2021 loppuun saakka (KH 6.11.2017 § 298). Jyväskylään on muuttanut joko kiintiöpakolaisena kuntapaikalle tai itsenäisesti tai perheen yhdistämisen kautta vuosina 2017–2021 yhteensä 1 027 henkilöä seuraavasti: 221 henkilöä (vuosi 2017), 243 (vuosi 2018), 201 (vuosi 2019), 167 (vuosi 2020) ja 195 (vuosi 2021). Sosiaali- ja terveystieteiden alaisuudessa toimivan kotoutumispalveluiden kokonaisasiakasmäärä vuonna 2021 oli 556 (2020: 630). Heistä paperittomien asiakkaiden määrää oli 10 (2020: 21). Kotoutumisen edistämisen lainmukaisen jälkihuollon palveluiden piirissä oli vuoden 2021 lopussa 117 asiakasta (2020: 123).

Kaupunginhallitus päätti 8.11.2021, että 1.1.2022 alkaen oleskeluluvan saaneille turvapaikanhakijoille ja/tai kiintiöpakolaisille myönnettävien kuntapaikkojen määrä pidetään vuosittain 150:ssä valtuustokauden ajan. Valtuuston päätös, että kuntapaikkojen määrä tarkistetaan kuntaan muuton tasolle, on valtuuston tahdon mukainen. Kuntapaikoille muuttaneita on ollut vähän alle 150 henkilöä vuosittain. Jyväskylään muuttaa kuitenkin kuntapaikkoja enemmän pakolaistaustaisia/turvapaikkaa hakevia ihmisiä.

Taulukko 4: Kuntapaikkojen määrä kaupungeittain (tiedot poimittu kaupunkien kotisivuilta helmikuussa 2022)

Kaupunki	
Turku	50 (Kotouttamisohjelma 2018–2021) lisäksi perhe ja itsenäinen muutto
Vantaa	Tarpeen mukaan (Vantaan monikulttuurisuussuunnitelma 2018–2022) Vantaalla on avoin sopimus eli sopimuksessa ei ole sitouduttu tiettyjen pakolaismäärien vastaanottamiseen. Vantaa on kuitenkin vuodesta 1993 alkaen vastaanottanut pakolaisia vuosittain. Vantaalle muuttaa eri puolilta Suomea sijaitsevista vastaanottokeskuksista oleskeluluvan saaneita pakolaisia itsenäisesti ja omaehtoisesti.
Espoo	30 plus 30 (Kotouttamisohjelma 2018–2021) Kaupunkilaiset puhuvat äidinkielenään 122 eri kieltä. Vieraskielisten osuus kaupunkilaisista kasvaa noin prosenttiyksikön vuodessa.
Helsinki	Helsinki vastaanotti yhteensä 627 oleskeluluvan joko pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun perusteella saanutta turvapaikanhakijataustaista henkilöä vuonna 2020. Suurin osa Helsinkiin muuttaneista turvapaikanhakijataustaista siirtyi Helsinkiin itsenäisesti tai vastaanottokeskuksen avustamana. ELY-keskuksen osoittaman kuntapaikan sai 14 oleskeluluvan saanutta turvapaikanhakijataustaista. https://ulkomaalaistaustaisethelsingissa.fi/fi/pakolaiset
Tampere	100 vuosittain (Tampereen kaupungin kotouttamisohjelma 2021–2025 Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 14.6.2021)
Oulu	50 (Kotouttamisohjelma 2018–2021)
Lahti	20 Päijät-Häme voi vastaanottaa vuosittain noin 70 kiintiöpakolaista Päijät-Hämeen kunnista Lahden kaupungin pakolaiskiintiö on 20 kiintiöpakolaista vuosittain.
Kuopio	65 (KH 2016) Pohjois-Savo 105
Jyväskylä	Pakolaisten kuntapaikkojen määrä on 150.
Pori	Porin kaupunki on sitoutunut vuonna 2021 vastaanottamaan 40 oleskeluluvan saanutta turvapaikanhakijaa.

Kustannusten korvaamisesta

Valtio tukee ELY-keskuksen kanssa sopimuksen tehneitä kuntia taloudellisesti suojelua saaneiden vastaanotossa. Pakolainen voi tulla Suomeen ja kuntaan vasta sitten, kun kuntapaikka on sovittu ELY-keskuksen kanssa ja asunto on löytynyt. Kunta saa valtiolta laskennallisia korvauksia kiintiöpakolaisten vastaanottamisesta ja siitä, että heille järjestetään kotoutumispalveluja. Kuntakorvausten maksamisen edellytyksenä on, että kunnassa on laadittu kotouttamisohjelma.

Kunta saa laskennallista korvausta jokaisesta vastaanotetusta henkilöstä

- 2 300 €/vuosi yli 7-vuotiaista ja sitä vanhemmista sekä
- 6 845 €/vuosi alle 7-vuotiaista.

Korvausaika on 4 vuotta kiintiössä tulleista henkilöistä ja 3 vuotta turvapaikkamenettelyn kautta tulleista henkilöistä. Lisäksi kunnalle korvataan sekä kiintiöpakolaisten että muiden pakolaistaustaisten henkilöiden toimeentulotukimenot täysimääräisenä kolmen vuoden ajan, huomattavat sosiaali- terveydenhuollon kustannukset kymmenen vuoden ajan ja tulkkaus- ja käännöskustannukset siihen asti, kun hän saa Suomen kansalaisuuden. Valtioneuvoston asetuksen 1393/2011 mukaan kunnalle maksetaan valtionvaroista laskennallista korvausta lain 9 §:ssä tarkoitetun alkukartoituksen järjestämisestä aiheutuneista kustannuksista.

Kotouttamista edistävien palvelujen menot sisältyvät toimintayksiköiden talousarvioihin. Kaupungin talousarviossa valtiolta tulevat korvaukset kohdistetaan palvelualueiden tuloksi. Palvelualueet budjetoivat kotouttavaan toimintaan kohdistuvat vastaavat menot.

Maahan muuttaneet käyttävät kaupungin peruspalveluja, eikä kustannuksia eritellä asiakasryhmäkohtaisesti. Kotoutumisajan jälkeen maahanmuuttajat saavat tarpeensa mukaisesti kaupungin tarjoamia yleisiä hyvinvointipalveluiden palveluita kuten muitakin kaupungin palveluita.

Erityiskustannuksina korvataan todellisten kulujen mukaan: tulkkipalveluiden käyttö (ei määräaikaa); alaikäisenä yksin ilman huoltajaa maahan tulleiden terveyspalveluiden kustannukset korvataan, mikäli maahan tullessa on ollut vamma tai sairaus; muuten korvataan ilman huoltajaa olevan alaikäisen sijoittamisesta perheryhmäkotiin tai muuhun asuinyksikköön sekä perhehoidosta, asumisen tukipalveluista ja muista lastensuojelun palveluihin rinnastettavista toimenpiteistä aiheutuneet kustannukset 18-vuotiaaksi (ml. lastensuojelun kustannukset), jonka jälkeen erikseen sovittuna jälkihuoltoajan kustannukset 25 ikävuoteen asti; vamman tai sairauden huomattavan suuret kustannukset 10 vuoden ajalta, mikäli vamma tai sairaus on syntynyt ennen maahantuloa sekä lyhytaikainen kallis sairaalahoito ja sosiaalihuollon erityiskustannuksia, kuten vammaispalveluiden kustannukset. Korvauksiin ovat oikeutettuja ne kunnat, jotka ovat tehneet päätöksen kuntapaikoista tai avoimen sopimuksen ELY-keskuksen kanssa. Lisäksi kunta saa kuntaan muuttaneista valtionosuusjärjestelmän mukaiset kustannukset. Kuntapaikka edellytetään alaikäisille, yksin ilman huoltajaa tulleille turvapaikanhakijoille.

Tampereen kaupungin kotouttamisohjelmassa vuosille 2021–2025 (hyväksytty kaupunginvaltuustossa 14.6.2021) on sivulla 15: ”pakolaisten kotouttavaan toimintaan kohdistettujen tulojen ja menojen toteutumista seurataan normaalin talousseurannan yhteydessä. Lisäksi kansainvälisen osaamisen palveluiden johtajalla on mahdollisuus tehdä kyselyitä toimintaan osoitetun rahoituksen käytöstä ja hän koordinoi laskennallisen rahoituksen seurantaan perustetun poikkihallinnollisen työryhmän toimintaa. Toimintayksiköiden on pystyttävä erittelemään pakolaisten kotouttavan toiminnan kustannukset.”

Jyväskylässä kotoutumispalveluiden tuloarvio vuodelle 2021 on 1,4 miljoonaa euroa kuluvan vuoden asiakasmäärään perustuen. Vuodelle 2022 tulojen on arvioitu olevan myös noin 1,4 miljoonaa euroa. Tuloarviossa on huomioitu jo asiakkuudessa olevat sekä aikaisempiin tilastoihin verraten vuonna 2022 noin 170 kuntaan muuttavaa pakolaistaustaista henkilöä. Tuloarvio kattaa Kotoutumispalveluiden kustannukset vuosina 2021–2022. Lakisääteisen kotoutumisajan päätyttyä pakolaistaustaisten/turvapaikkaa hakeneiden ihmisten aiheuttamia kustannuksia ei erikseen budjetoida/kirjata.

Kotoutumisen toimenpiteiden seuranta

Laissa kotoutumisen edistämisestä (30.12.2010/1386 § 30) säädetään, että kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla. Kunnan on huolehdittava siitä, että kunnan palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille. Lisäksi kunnan on huolehdittava siitä, että maahanmuuttajille tässä laissa tarkoitetut toimenpiteet ja palvelut järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Kotoutumisen seuranta on sisällytetty laajaan hyvinvointikertomukseen, jonka mukaan vuonna 2019 tehtiin maahanmuuttajiin ja heille suunnattuihin palveluihin liittyvä selvitys. Valmistelussa olevassa kotoutumisen edistämishjelmassa vuosille 2021–2024 tavoitteet ja niiden seuranta ovat tehtyjen valtakunnallisten ja paikallisten selvitysten perusteella parantuneet. Ohjelmassa on tunnistettu merkittävimmät ilmiöt, jotka vaikuttavat kotoutumiseen; Suomen kielen oppimisen haasteet ja opiskelumahdollisuuksien puute, Maahanmuuttaneiden tarttumapinta työelämään, Yhteisöllisyys ja hyvät väestösuhteet sekä Pitovoiman lisääminen. Tavoitteet on johdettu em. ilmiöistä ja tavoitteille on asetettu seurantamittarit:

- Lisätään Suomen kielen oppimisen mahdollisuuksia,
- Lisätään maahanmuuttaneiden mahdollisuuksia päästä työelämään,
- Edistetään yhteisöllisyyttä ja hyviä väestösuhteita,
- Lisätään Jyväskylän pitovoimaa, monimuotoisuutta ja kiinnostavuutta.

Maahanmuuttajille suunnattujen palvelujen selvityksen tulokset on huomioitu valmistelussa olevassa kotoutumisen edistämishjelmassa vuosille 2021–2024. Ohjelman tavoitteisto ja mittaristo ovat parantuneet.

Talousarviossa 2021 ja 2022 on tavoitteena, että maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelujen sekä osaamiskeskuksen mallinnus tulevat osaksi kaupunkiorganisaation maahanmuuttajien palvelukokonaisuutta.

Edellisen valtuustokauden kotouttamishjelman tavoitteena on ollut palvelupolkujen selkeyttäminen. Maahanmuuttajien erilaiset lähtökohdat aiheuttavat erilaisia palvelutarpeita. Toisaalta maahanmuuttaja voi auttaa toista maahanmuuttajaa. Esimerkiksi muutamia tohtorikoulutettavia ja maisterivaiheen opiskelijoita on työllistynyt oman äidinkielen opettajiksi.

Kaupungin kotisivujen perusteella palvelujen kokonaiskoordinaatio ja palvelujen tarjonta on selkiytynyt. Tähän on vaikuttanut omalta osaltaan kotoutumista tukevat hankkeet. Jyväskylän kaupunki on mukana hankekumppanina muun muassa Uudenmaan ELY-keskuksen hallinnoimassa valtakunnallisessa ”Osallisena kotoutumista tukevien palvelujen tuottamisessa” -hankkeessa. Tähän hankkeeseen on Jyväskylään rekrytoitu yksi työntekijä ajalle 12.10.2021-31.12.2022. Työntekijän palkkaus- ja toimintakulut katetaan sataprosenttisesti hankerahoituksella (Sisäministeriö, AMIF).

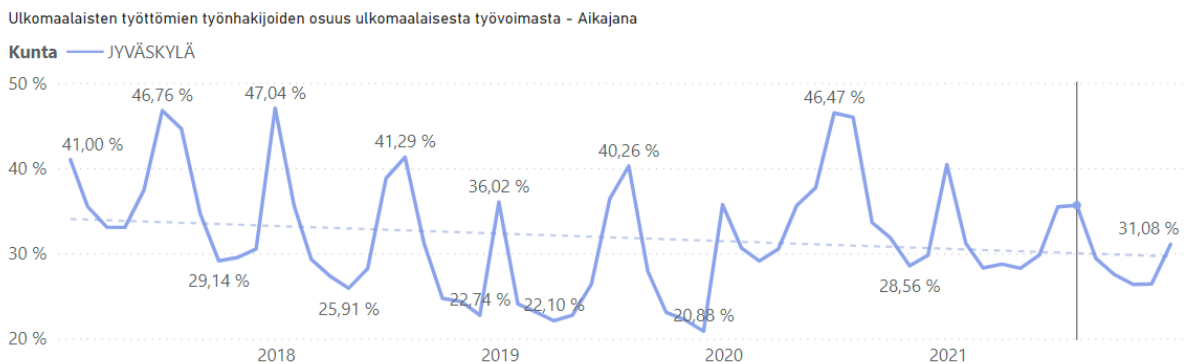
Hankkeiden aikana on tarkoitus kehittää pysyvä kansainvälisten osaajien palvelurakenne Jyväskylään samaan tapaan kuin muissakin isoissa kaupungeissa. Konkreettisena toimenpiteenä tästä on maahanmuuttaneiden

hankkeiden ja työllisyyden kuntakokeilun maahanmuuttaneiden omavalmentajien palvelut, jotka on koottu kansainvälisten osaajien palvelukokonaisuuteen Tietotalolle.

Kaupunki on hyödyntänyt ulkopuolista rahoitusta maahanmuuttajien kotoutumisen edistämässä.

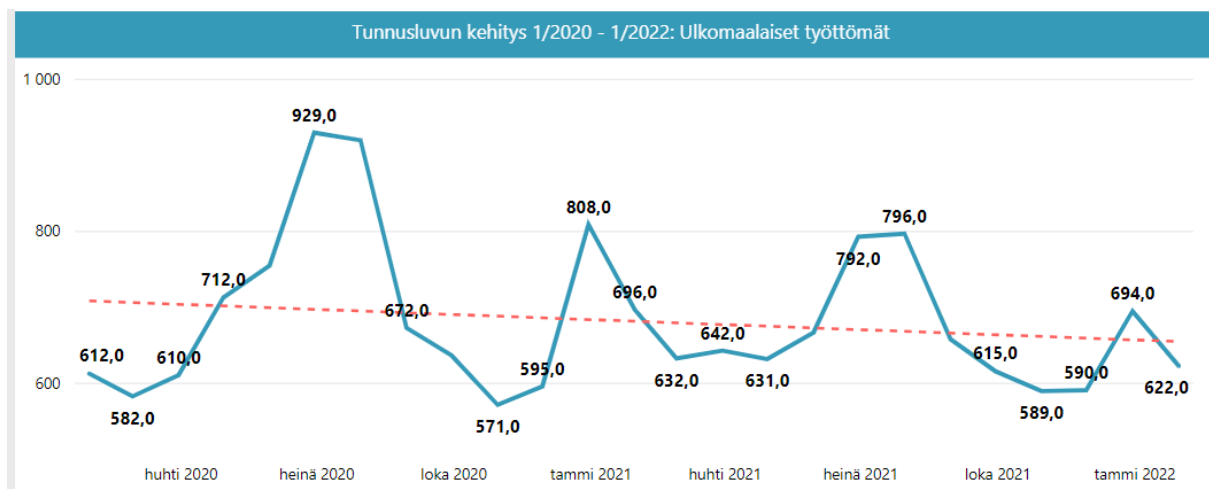
Tavoitteena on ollut maahanmuuttaneiden työllisyyden parantaminen. Työnteko Suomessa on sallittua kansainvälistä suojelua hakeneelle, jos hän on oleskellut Suomessa kolme kuukautta ja hänellä on voimassa oleva rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja. Ellei rajanylitykseen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa ole, töitä saa tehdä kuuden maassaolokuukauden jälkeen.

2000-luvun puolenvälin jälkeen maahanmuuttaneiden työllisyysaste on ollut noin 10 prosenttiyksikköä matalampi kuin kantaväestön työllisyysaste. Jyväskylässä ulkomaalaisten työttömien työnhakijoiden osuus ulkomaalaisesta työvoimasta oli 31 prosenttia joulukuun lopussa 2021 (muutostrendi on ollut laskeva).



Kuva 2: Ulkomaalaisten työttömien työnhakijoiden osuus ulkomaalaisesta työvoimasta Jyväskylässä. Lähde: Työllisyyden kuntakokeilujen tietoportaaali.

Seuraavassa kuvassa on esitetty ulkomaalaisten työttömien määrä Jyväskylässä vuodesta 2020 alkaen. Ulkomaalaisten työttömien (694 henkilöä) osuus kaikista työttömistä oli Jyväskylässä vuoden 2021 lopussa 7 prosenttia.



Kuva 3: Ulkomaalaiset työttömät Jyväskylässä vuoden 2020 alusta alkaen Lähde: Jyväskylän kaupungin työllisyystilastot 1/2022

Vieraskieliset ja maahanmuuttajat kuuluvat työllisyyden kuntakokeilun asiakkaisiin. Kuntakokeilussa on käytettävissä Julkisen työvoima- ja yrityspalvelulain (Jtypl) mukaisia ja Keski-Suomen ELY-keskuksen kilpailuttamia ja hankkimia palveluja, kuten:

- Asiantuntija-arviona kotoutumislain mukainen alkukartoitus.
- Valmennuksina uravalmennuksia, jotka on kohdennettu maahanmuuttaneille.
- Työvoimakoulutuksia.

Jyväskylän kaupungin järjestämään kuntouttavaan työtoimintaan maahanmuuttajilla on mahdollisuus osallistua, mutta ei kotoutumistoimenpiteenä. Hankintasopimuksen mukaisista kuntouttavan työtoiminnan palveluntuottajista Wari ry keskittyy erityisesti maahanmuuttaneisiin.

Maahanmuuttaja-työnhakijoiden palveluissa voidaan hyödyntää myös esimerkiksi järjestöjen hanketoimintaa, kuten Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry:n sekä Paremmiin yhdessä ry:n hallinnoimat hankkeet. Kolmannen sektorin toimijoiden kokemus on, että kotoutumisen tukea, erityisesti yhteisöllisyyden edistämistä, tarvitaan varsinaisten kotoutumistoimenpiteiden jälkeenkin. Tätä tehtävää hoitaa erityisesti kolmas sektori ja vapaaehtoistoiminta.

Kaupungin näkemyksen mukaan maahanmuuttajataustaisille työnhakijoille on riittävästi palveluja tarjolla, ja he niihin myös aktiivisesti osallistuvat. Maahanmuuttaneiden aktivointiaste on korkea (Jyväskylän seudun työllisyyskokeilussa 67,2 %). Riski on siinä, että maahanmuuttaneet jäävät kiertämään palveluihin. Tämän kehän katkaisemiseksi ja työelämään siirtymisen edistämiseksi toimitaan kuntakokeilussa ja hankkeissa.

Vuoden 2020 lopulla käynnistettiin *Jyväskylän maahanmuuttaneiden osaamiskeskus* -hanke (ESR). Hankkeen tavoitteena on maahanmuuttaneiden työllisyyden ja osaamisen tunnistamisen edistäminen. Osaamiskeskus tarjoaa yksilöllisiä ohjaus- ja neuvontapalveluita vieraskielisille henkilöille työllistymisen edistämiseksi ja tukee asiakkaitaan kielitaidon, ammatillisten perustaitojen ja osaamisen kehittymisessä. Tavoitteena on parantaa asiakkaiden ohjautumista tarkoituksenmukaisille opintopoluille ja heidän osaamistaan vastaaviin työtehtäviin sekä aloille, joissa on työvoimapulaa kohtaanto-ongelman vuoksi.

Työnantajille maahanmuuttaneiden osaamiskeskus tarjoaa suomen kielen valmentajan palveluja työpaikalle sekä ohjausta ja neuvontaa maahanmuuttaneiden työllistämiseksi ja tukea kulttuurienväliseen vuorovaikutukseen. Hankkeessa kehitetään ja tiivistetään työllisyyttä edistävien toimijoiden sektorit ylittävää yhteistyötä, jaetaan hyviä käytäntöjä ja vähennetään päällekkäisiä toimintoja. Lisäksi hankkeen aikana kehitetään maahanmuuttaneiden työllistymisen kokonaiskoordinaatioita. Hankkeen toteutusaika on 1.12.2020 - 31.5.2023 ja hankkeen kokonaiskustannukset ovat 1,12 miljoonaa euroa. Euroopan sosiaalirahaston osuus on 75, kaupungin rahoitusosuus on 24,78 ja Paremmiin Yhdessä ry:n osuus 0,22 prosenttia.

Osaamiskeskus -hankkeessa on mahdollista edistää laaja-alaisesti maahanmuuttaneiden työnhakijoiden työllistymistä yksilöllisellä, oikea-aikaisella ja nopealla palvelulla ilman viranomaisroolia. Hankkeessa ohjaus toteutetaan yksilöohjauksena sekä kohdennettuina ryhmäohjauksina. Hankkeen ohjauksessa on mahdollista toteuttaa yksilöllistä palvelua. Hanketyöntekijät toimivat siltana työnhakijoiden ja työnantajien välillä. Hankkeessa on saatavissa suomen kielen ohjausta ja valmennusta niin työntäjille kuin työnhakijoille ja se on koettu tarpeelliseksi ja hyödylliseksi rekrytointikynnyksen madaltamisessa. Tämän palvelun kysyntä on kasvanut hankkeen aikana. Kaupungin arvion mukaan tarve hankkeessa toteutettuun oikea-aikaiseen, yksilölliseen ja nopeaan ohjaukseen sekä kielenvalmennukseen on osoittautunut vaikuttavaksi ja ohjaus tulokselliseksi maahanmuuttaneiden työllistymisen edistämiseksi.

Hankkeen asiakasmäärä on vuonna 2021 ollut 282 eri henkilöä. Työllistyneitä on 66, työkokeilun aloittaneita on ollut 24 ja opiskelemaan lähteneitä on ollut 37 (yhteensä 127).

Maahanmuuttaneiden osaamiskeskus (ESR-hanke) edistää maahanmuuttaneiden työllisyyttä ja osaamisen tunnistamista. Hankkeen päättymisen jälkeen kaupungin tulisi varmistaa, että hankkeen hyviä käytäntöjä ja kehitettyjä palveluja voidaan jatkaa.

Vuonna 2019 aloitti toimintansa myös maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelujen hanke, jossa kehitetään *Info Gloriassa* tuotettua ohjausta ja neuvontaa, ja pyritään sitomaan sitä tiiviimmäksi osaksi maahanmuuttaneiden palveluketjua. Osana tätä hanketta perustettiin *International Jyväskylä – Info Center*, josta voi kysyä esimerkiksi asumisesta, työstä, koulutuksesta, oleskeluluvista, sosiaalipalveluista ja vapaa-ajan toiminnasta. Palvelu on avoin kaikille Suomeen ja Jyväskylään tulleille ulkomaalaisille. Palvelu on maksutonta, luottamuksellista ja saatavilla suomen lisäksi 16 eri kielellä. Hankkeen jatkettu toiminta-aika on 1.9.2021–31.8.2022. Hanke on saanut erityisavustusta Työ- ja elinkeinoministeriöltä.

Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelujen kehittämishankkeen (Info Center) kokonaisbudjetti on 196 000 euroa. Työ- ja elinkeinoministeriön rahoitusosuus on 128 200 euroa (enintään 70 % kokonaiskustannuksista) ja kaupungin osuus on 67 800 euroa. Hankkeessa toimii 2 kokopäiväistä työntekijää (hankekoordinaattori ja vastuuhjaaja) sekä 6 osa-aikaista omakielistä ohjaajaa.

Monikulttuurisuuskeskus Gloria ry:n Info-Glorian neuvontatyö on integroitu Info Centerin toimintaan. Info Glorian 1 kokoaikainen ja 2 osa-aikaista työntekijää ovat siirtyneet liikkeenluovutuksella Jyväskylän kaupungille ja työllisyyspalvelujen alaisuuteen 1.1.2022 alkaen. Aiemmin Info Glorian toimintaa on rahoitettu kaupungin avustuksella (80 000 euroa/vuosi).

Jyväskylä on hakenut ja saanut hankerahaa maahanmuuttaneiden palvelujen kehittämiseen ja laajentamiseen. Työllisyyden edistämisessä maahanmuuttaneiden aktivointiaste on verraten korkea, mikä on edistänyt työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

Kuulemisessa 27.1.2022 mukana olleiden asiantuntijoiden mukaan kotoutumisen keskeisimmät kehittämiskohteet liittyvät työllistymisen edistämiseen ja yhteiskuntaan kiinnittymisen vahvistamiseen. Keinoina nähdään työnantajien ennakkoluuloihin vaikuttaminen, työpaikkamentoroinnin kehittäminen, naisten yhteiskuntaosallisuuden edistäminen muun muassa suomen kielen oppimisen kautta. Kotoutumispalveluiden asiakkaiden prosessiin kuuluu vahvasti yhteistyössä työllisyyspalveluiden /TE-palveluiden kanssa toteutettavat työharjoittelut, joista asiakkaat saavat pääsääntöisesti hyvää palautetta suoriutumisistaan. Oppisopimuskoulutuksen vahvistaminen nähdään myös hyvänä keinona.

Suomen kielen oppimisella on merkittävä vaikutus työllistymiseen sekä kotoutumiseen. Kaupungin tuleekin osaltaan ja yhteistyössä varmistaa, että riittävästi ja eri tasoisia kielikoulutuksia on saatavilla. Myös ammattialakohtainen kielikoulutus on tunnistettu kehittämiskohteeksi.

Kotouttavan sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin pyritään lisäämään asiakkaiden voimaantumista ja sosiaalista kuntoutumista. Työskentelyn ensimmäisinä tavoitteina on tukea maahanmuuttajataustaista asiakasta hankkimaan riittävä suomen kielen taito sekä muita yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja. Kotouttavan työotteen kautta edistetään asiakkaan yhdenvertaista osallistumista yhteiskunnan toimintaan. Kaikki kotoutumispalveluiden piirissä olevat asiakkaat on ohjeistettu/saatettu TE-toimiston / Työllisyyden kuntakokeiluun palveluihin. Asiakkaan kotoutumisen ajan kotoutumispalveluiden sosiaalityöntekijä toimii omatyöntekijänä. Asiakkuus voidaan päättää kotoutumisajan ollessa vielä meneillään, mikäli asiakkaalla ei ole enää tarvetta tiiviiseen sosiaalityöhön tai -ohjaukseen. Työskentelyssä hyödynnetään myös kolmannen sektorin tarjoamaa toimintaa.

Työllistymisen nivelvaiheessa voidaan järjestää kulttuuritulkki myös työnantajan perehdyttämiseksi osaamiskeskushankkeen kautta.

Varhaiskasvatus/ perusopetus

Kotoutumisohjelman mukaan kotoutumista edistäviä palveluja järjestetään pääosin osana kaupungin peruspalveluja. Kotoutumista edistetään muun muassa varhaiskasvatuksessa järjestämällä maahanmuuttajalapsille päivähoitoa tarpeen mukaan tai perusopetuksessa valmistavia luokkia peruskouluikäisille.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus KARVI on teettänyt valtakunnallisen kyselyn valmistavasta opetuksesta keväällä 2021. Hankkeen loppuraportti julkaistaan kesällä 2022. (KARVI) Kyselyyn ja kielitaidon testaukseen on osallistuttu myös Jyväskylässä. Kaupunki ei ole toteuttanut omaa kyselyä valmistavan opetuksen oppilaille tai huoltajille.

Kansainvälisten yhteyksien palvelut

Konsernihallinnon kansainväliset yhteydet –palvelut tukevat kotoutumista ja vieraskielisten verkostoitumista työelämään mm. huolehtimalla kaupungin englanninkielisistä verkkosivuista ja verkkouutisista sekä kansainvälisen viestinnän kehittämisestä. Lisäksi ”Kansainväliset yhteydet –palvelut” järjestää vuosittain kansainvälisten JYU ja JAMK tutkinto-opiskelijoiden International networking -tapahtuman kaupungintalolla. Kansainvälisten yhteyksien –palvelut on mukana myös vieraskielisille tarkoitettujen Kotoutumispalveluiden järjestämän Welcome to Jyväskylä -tapahtuman sekä Työllisyyspalveluiden suomen kielen kerhon ”Juttuklubin” toteuttamisessa. ”Kansainväliset yhteydet -palvelut” järjestää kaupungintalon esittelykierroksia eri kielillä. Jyväskylän kaupungin englanninkielisillä verkkosivuilla oli syyskuun ja joulukuun 2021 välisenä aikana lähes 13 000 sivukatselua.

Poikkihallinnollista yhteistyötä maahanmuuttajien työllistämisen ja kotoutumisen edistämiseksi on tehty virkamiestasolla yksittäisissä asioissa, mutta vakiintunutta työtappaa ei ole. Kaupungin selvityksen mukaan on tunnistettu, että kaupunkiorganisaatiossa on ollut vaikeaa hahmottaa kokonaisnäkemyksiä kotoutumisesta ja maahanmuuttoasioista päätöksenteon tueksi. Kotoutumisen edistämisen näkökulma tulisi kuultujen asiantuntijoiden näkemyksen mukaan sisällyttää jo olemassa olevien poikkihallinnollisten työryhmien työhön. Lisäksi tulisi parantaa kaupunkilaisten osallisuutta kotoutumisen kehittämisessä. Tietojohtamista tulee vahvistaa niin, että kotoutumiseen ja maahanmuuttoasioihin liittyvä tieto on johdon käytössä. Kotoutumisen edistämishjelma 2021–2024 ja sen toimenpideohjelmat on valmisteltu poikkihallinnollisesti, mikä luo edellytyksiä yhteistyörakenteelle. Jyväskylä 2023-työssä, jossa valmistellaan kaupungille uusi palvelurakenne ja johtamisjärjestelmä, tarkastellaan myös kansainvälisyyttä ja maahanmuuttoa yhtenä kokonaisuutena.

Lähteet

Jyväskylän kaupungin hallintosääntö 2021, voimassa 1.6.2021 alkaen

Jyväskylän kaupungin hyvinvointikertomus vuodelta 2020

Jyväskylän kaupungin kotouttamisohjelma vuosille 2017-2020

Jyväskylän kaupungin kotouttamisohjelma vuosille 2021-2024

Jyväskylän kaupungin pöytäkirja-aineisto

https://julkinen.ikl.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_tek_tweb.htm

Jyväskylän kaupungin talousarviot 2021 ja 2022 <https://www.jyvaskyla.fi/talous-ja-strategia/talousarvio>

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (KARVI): Valmistava opetus ja oppilaan oma äidinkielen opetus (VOMA-arviointi). Verkkosivusto. Viitattu 22.2.2022. <https://karvi.fi/esi-ja-perusopetus/teema-ja-jarjestelmaarvioinnit/valmistava-opetus-ja-oppilaan-oman-aidinkielen-opetus-voma-arviointi/>

Laki kotoutumisen edistämiseksi (30.12.2010/1386) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101386>

Tampereen kaupungin kotouttamisohjelma vuosille 2021–2025 (hyväksytty kaupunginvaltuustossa 14.6.2021)

Tilastokeskus väestötilastot Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne [verkkojulkaisu].
ISSN=1797-5379. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 22.2.2022].

Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/vaerak/index.html>

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Selvitys kuntien kotouttamisohjelmista 2022:12.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163831/TEM_2022_12.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Työllisyyden kuntakokeilujen tietoportaaali

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizGVhNWM2ZWUtMWIwZi00OWJjLTlhZDYtZmE5NmZlYjRiODI0IiwidCI6ImQ5NTk1MWE2LWRmZDMtNGE3NC05YWJiLWYyYjJjYjg5ZDY3MSIsImMiOjh9>

Valtioneuvoston asetus kotouttamisen edistämiseen liittyvien kunnan kustannusten korvaamisesta valtion varoista 1393/2011 <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20111393>

Valtioneuvoston julkaisuja 2019:14 Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf

4.3 Taustamuistio: Kaupungin henkilöstön työhyvinvointi

Arviointitehtävä

Henkilöstön työhyvinvoinnin arvioinnissa kiinnitetään huomiota työhyvinvoinnin seurantaan, henkilöstön sisäiseen liikkuvuuteen ja rekrytointihaasteisiin. Tilinpäätöksen 2021 mukaan sairauspoissaolojen suurimpia syitä olivat mielenterveyden häiriöt ja sen jälkeen tuki- ja liikuntaelinsairaudet. Aluksi tehdään tutkimusten ja selvitysten perusteella lyhyt tiivistelmä mielenterveyden oireiden ja mielenterveyspalvelujen tarpeen kasvusta yleisesti. Sen jälkeen selvitetään, millaisia välineitä ja keinoja kaupungin työterveyshuollolla ja kaupungin henkilöstöhallinnolla ja -johtamisella on käytettävissä mielenterveyden sairauksien ennaltaehkäisyssä ja työkyvyn tukemisessa. Lisäksi selvitetään, kuinka kaupungissa seurataan työhyvinvointia ja työssä jaksamista sekä työhyvinvointiin liittyen rekrytointihaasteita ja henkilöstön sisäistä liikkuvuutta työtehtävissä.

Arviointikysymykset

- Mitä keinoja kaupungin henkilöstöhallinnolla- ja johtamisella sekä työterveyshuollolla on käytettävissä työkyvyn tukemisessa?
- Miten kaupungilla seurataan työhyvinvointia ja työssä jaksamista?

Aineisto ja menetelmät

1) Keskusteluun tarkastuslautakunnassa 11.11.2021 ovat osallistuneet

Henkilöstöjohtaja Arja Aroheinä, henkilöstöpäällikkö Sari Uotila, työsuojeluvaltuutetut Tuula Jokela, Jari Poikolainen ja Tiina Ronkainen sekä Työterveys Aalto Oy:n toimitusjohtaja Jarno Pylkkänen.

2) Kirjalliset lähteet (lähdeluettelo)

Työhyvinvointiin ja työkykyyn vaikuttavia tekijöitä

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimusten mukaan työn luonne on muuttunut henkisesti haastavammaksi, samalla kun monien työllisyystilanne on epävarma. Työstressi voi aiheuttaa mielenterveysongelmia, muun muassa masennusta. (THL, työikäisten mielenterveys.) Kaupungin henkilöstön työtehtävissä ei vastaavaa epävarmuutta ole juuri ollut, erityisesti alkuvaiheessa koronatilanteessa työtilanne vaihteli eri yksiköissä. Mielenterveyden häiriöt ovat kuitenkin lisääntyneet sairauspoissaolojen syynä viime vuosina, tämä noudattelee valtakunnallista linjaa.

Viimeisen kolmenkymmen vuoden aikana masennuksesta on tullut kansansairaus. Mielenterveyden häiriöiden perusteella sairauspäivärahaa saaneiden lukumäärä on kasvanut Suomessa vuosien 2016 ja 2019 välillä 43 prosenttiyksikköä (Kela 29.1.2020). Vuonna 2020 koko maassa alkaneista sairauspäivärahakausista 26 prosenttia maksettiin tuki- ja liikuntaelinten sairauksien perusteella ja 25 prosenttia mielenterveyden häiriöiden perusteella. Mielenterveyden häiriöihin perustuvat kaudet ovat kuitenkin keskimääräistä pidempiä. (Kela: Sairauspoissaolojen tutkimus.)

Mielenterveyden oireilua ja häiriöitä on kaikissa ammattiryhmissä. Mielenterveyden häiriöön sairastunut on kuitenkin yleensä kohtuullisen toimintakykyinen ja varsin tietoinen ongelmistaan. (Lähde: Työterveys Aalto Oy.) Työterveys Aallossa on kerätty havaintoja työelämän kuormitustekijöistä. Työntekijöillä on yhä vaikeampia pulmia ja monitahoisempia ongelmia. On tilanteita, joissa työaika ei tahdo riittää työn

tekemiselle ja sen suunnittelulle. Työmäärä koetaan toisinaan liian suureksi ja suorituskeskeisyys painaa. Työssä on kiirettä ja kaaoksen tunnetta sekä lisääntyviä ennakoimattomia tilanteita. Perustyön lisäksi on muita tehtäviä. Työntekijöitä on ajoittain liian vähän, koska esimerkiksi sijaisia on vaikea saada. Työtapoihin tulee nopeasti muutoksia eikä niiden omaksumiselle ole riittävästi aikaa. Työn tekemiseen liittyy eettisiä ristiriitoja ja paljon tunnetta. Esihenkilöt ovat osassa yksiköitä etäällä ja työssä koetaan tuen puutetta. Työtehtävissä psykososiaalinen kuormitus on kasvanut, erityisesti sivistys- ja sosiaali- ja terveystalveissa. Näiden tekijöiden rinnalla on myös havaittuja voimavaratekijöitä, kuten esimerkiksi toimivaa esihenkilötyötä sekä laadukasta työyhteisön vuorovaikutusta, jonka avulla työn rakenteellisia pulmia on myös onnistuttu ratkomaan ja tilannetta selkeyttämään.

Työterveyslaitoksen työelämän ja hyvän mielenterveyden toimenpideohjelmassa on julkaistu mielenterveyden manifesti, jossa korostetaan, että ”yksin pärjäämisen aika on ohi. Työyhteisön sosiaalinen tuki kannattelee myös muutostilanteissa ja kriiseissä. Yhteisöllisyyden rakentaminen on meidän jokaisen vastuulla.” (Työterveyslaitos) Suomen hallitusohjelmaan sisältyy työelämän mielenterveysohjelma, jonka ydintavoite on muuttaa mielenterveyden tuki työelämässä yksilökeskeisestä jo syntyneiden ongelmien ratkaisesta työkykyongelmien ennaltaehkäisyä painottavaan toimintaan. Työpaikkojen yhteistyökumppanina ovat työterveyshuollot, ja tavoitteena on sairauspoissaolojen ja eläkkeiden vähentäminen. (Sosiaali- ja terveysministeriö.)

Kaupungilta edellytetään toimenpiteitä työkykyongelmien ennaltaehkäisyssä. Arviointia tehtäessä saatiin henkilöstöyksiköltä tieto, että päivitettävissä henkilöstötyön linjauksissa huomioidaan työhyvinvoinnin johtaminen osana kaikkea johtamista. Työterveyshuollon toimintasuunnitelman päivityksessä vuodelle 2022 on huomioitu työkyvyn hallinnan varhainen tuki, kuormittuneisuuden hallinnan tukeminen sekä palveluiden kohdentamisen painopisteenä sairauspoissaolojen diagnoosipäryhmät: TULES ja mielenterveyden häiriöiden tuki. Työkykyä tuetaan moniammatillisesti ja tarveperustaisesti muun muassa työfysioterapeutin ja työterveyspsykologin palveluin.

Työyhteisöillä on kullakin omat perustehtävänsä ja siihen liittyvä työnjakonsa. Tähän kokonaisuuteen henkilöstöyksikön havaintojen mukaan tarvitaan harvemmin suuria/merkittäviä muutoksia. Keskeistä on esihenkilötyö, sen toimivuus, kuten myös työyhteisön keskeinen toimivuus. Sen edistämisessä korostuu vuorovaikutus ja työstä puhuminen, tavoitteiden yhteinen ymmärrys sekä työn tekemisen sujuvoittaminen. Työkyvyn heikentyessä voidaan tarvita kuitenkin joustoja, mukauttamista, keventämistä ja inhimillistä kohtaamista. Työkyvyn heikentyessä voidaan tarvita työmäärän vähentämistä ja jonkin työtehtävän jättämistä pois joksikin aikaa. Osa-aikatyö tai työkokeilu on yksi keino. Ylipäätään työmäärän pitäminen kohtuullisena on merkityksellistä.

Kaksitoista prosenttia vakituisesta henkilöstöstä on osa-aikaisia. Osa-aikaisuuden perusteena on esimerkiksi osittainen hoitovapaa tai osittainen vanhuuseläke. Yhä enenevässä määrin henkilöstö myös muussa elämäntilanteessa haluaa tehdä osa-aikatyötä. On joitakin tehtäviä, joissa osa-aikaisuus perustuu työn luonteeseen. Tällaisia ovat esimerkiksi kansalaisopiston tuntiopettajat.

Kaupungin työkykyjohtaminen perustuu työkyvyn hallintamalliin. Käytössä on myös Kevan (julkisen alan työntekijöiden) aktiivisen tuen toimintatapa, joka koostuu varhaisesta tuesta, työhön paluun tuesta ja tehostetusta tuesta. Malli on sekä esihenkilöiden että työntekijöiden väline. Työkyvyn toimenpiteiden oikea-aikaisuudella esihenkilö varmistaa työntekijän ja koko työyhteisön sujuvan työn tekemisen.

Kaupungilla on käytössä sekä työyhteisöllisiä että yksilöllisiä tukimuotoja henkilöstölle (esimerkiksi Mitä kuuluu -keskustelu, Muut työelämä -keskustelut, Työkyky – keskustelu, Työnohjaus, Työn imua 55, Valmennukset ja koulutukset, Tunnepysäkit, Voimavarakartoitus, Työnohjaus, Akku – aktiivinen kuuntelu - valmennus, Työyhteisön tilaa kuvaavat kyselyt). Henkilöstöpalveluissa on työyhteisöjä koulutettu Heti purku

-mallin käyttöön työyhteisön haastavissa ja vaikeissa tilanteissa. Yhteistyössä työterveyden kanssa järjestetään työyhteisöjen kriisitilanteiden jälkihoito.

Mielenterveys on työelämässä menestystekijä

Hyvä mielenterveys on kytköksissä yksilöiden ja yhteisöjen hyvinvointiin, kehittämis- ja muutoskykyyn sekä tuottavuuteen. Samalla pystytään vähentämään työkyvyttömyydestä aiheutuvia kustannuksia. Työterveyslaitos on tuottanut digitaalisen työkalupakin mielenterveyden tukemiseen https://hyvatyo.ttl.fi/mielityo/etusivu?_ga=2.104086464.1979435636.1637649940-681808532.1631608247.



Kuva 4: Mielenterveys on koko työyhteisön asia. Lähde: Työelämän mielenterveysohjelma (Työterveyslaitos)

Kaupungin intranetin henkilöstöasioiden kautta pääsee muun muassa työhyvinvointia käsitteleville sivuille. Esihenkilöitä ohjataan myös esimerkiksi Kevan sähköisen työkykyjohtamisen oppimismateriaalin Clanedin käyttöön.

Työterveyslaitoksen työkalupakista tullaan toteuttamaan kaupungilla vuonna 2022 muun muassa Hyvän mielen työpaikka – esihenkilöiden työkalua, Työn muokkausta mielenterveyshäiriöissä – verkkovalmennusta ja TUURA-valmennusten käynnistämistä työkyvyn hallintaan. Esihenkilökokouksissa teemoina on ollut mielenterveyden häiriöiden varhainen tunnistaminen ja tuki.

Sairauspoissaolot ja työhyvinvoinnin tukeminen

Kaupungin henkilöstömenot kokonaisuudessaan olivat 387 miljoonaa euroa vuonna 2021. Säästösyistä pidetyistä palkattomista vapaista ja lomarahojen vaihdosta vapaaksi syntyi säästöjä noin 1,0 miljoonaa euroa.

Jyväskylän kaupungin vuosittaisessa henkilöstökertomuksessa on kuvattu kaupungin henkilöstörakennetta ja sitä koskevia tunnuslukuja sekä muutoksia.

Taulukko 5: Henkilöstötunnuslukuja 2018–2021, (Lähde: Henkilöstökertomukset 2018–2021 ja tilinpäätökset 2018–2021)

	2018	2019	2020	2021
Henkilötyövuosien määrä, koko henkilöstö	7 124	7 313	7 447	7 661
, josta vakituisen henkilöstön osuus henkilötyövuosina	5 661	5 734	5 923	6 015
Henkilöstömenot, M€	340,4	355,1	366,0	386,8

Kaupungin henkilöstön sairauspoissaolot aiheuttavat yli seitsemän miljoonan euron kustannukset vuosittain. Vuonna 2020 sairauspoissaolojen kustannukset olivat 7,8 miljoonaa euroa ja 8,9 miljoonaa euroa vuonna 2021. Sairauspoissaolojen kustannukset maksetuista palkoista ovat 2,6 prosenttia (vuonna 2020) ja 2,8 prosenttia vuonna 2021. Kustannuserä tarkoittaa henkilöstölle sairauspoissaolojen ajalta maksettuja palkkoja ja palkkioita ilman sivukuluja vähennettynä Kelan korvauksilla. Tämän lisäksi syntyy osassa tilanteita kuluja, kun tarvitaan sijaiset paikkaamaan poissaoloa. Sairauspoissaolo aiheuttaa myös esimerkiksi työn kasautumista ja muita haasteita työyhteisössä ja myös poissaolijalle. Pitkittyessään sairauspoissaolot nostavat myös riskiä työkyvyttömyydestä.

Taulukko 6: Jyväskylän kaupungin sairauspoissaolot päivinä henkilötyövuotta kohden ja päivinä vuosina 2018–2021.
Lähde: Henkilöstökertomukset 2018–2021.

	2018	2019	2020	2021
Sairauspoissaolot (pv/htv)	18,4	18,7	19,8	19,9
Sairauspoissaolot (pv)	131 466	136 949	147 083	151 901
Sairauspoissaolojen kustannukset M€	6,8	7,2	7,8	8,9

Kaupungin henkilöstöyksikössä on tunnistettu työelämän haasteet, joihin haetaan ratkaisuja esihenkilöiden kanssa. Koko työyhteisötasolla tehdään henkilöstökyselyjä, joista viimeisin on tehty vuonna 2018. Koko henkilöstön kattava kysely on todettu raskaaksi prosessiksi, jonka tulokset ovat olleet toimenpiteiden suunnittelun ja tarvittavien korjausliikkeiden toteutuksen kannalta heikohkoja. Henkilöstökyselyprosessi on tunnistettu kehittämiskohteeksi ja se on tarkoitus uudistaa. Tavoitteena on uudistaa toimintamalli vuodelle 2023 arvioiden tarkoituksenmukainen toimintatapa ja kyselyn muoto. Silloin punnitaan esimerkiksi se, onko tarkoituksenmukaisempaa mitata asiaa kevyemmällä useammin toteutettavalla mittauksella ja sen lisäksi mahdollisesti yksikkökohtaisilla erillisillä mittareilla. Vaihtoehtoisesti pohditaan mahdollisuus selvittää tilannekuvaa osallisuutta vahvistavasti ja teknologiaa hyödyntäen. Ennen työpaikkakäyntejä työyksikköön suunnataan kyselyt työterveyshuollosta tai aluehallintoviranomaisen toimesta.

Toimialojen tietotarpeisiin työhyvinvoinnista ei kaikilta osin pystytä nykyisillä järjestelmillä vastaamaan. Työyhteisötason tietoa on olemassa paljon, mutta sitä ei vielä nykyisillä järjestelmillä pystytä täysimääräisesti käyttäjäystävällisellä tavalla hyödyntämään. Monetra on kilpailuttanut uuden HR-järjestelmän, jonka käyttöönottoa tai muita vaihtoehtoja selvitetään osana kaupungin tietovaraston ja raportoinnin kehittämishanketta. Henkilöstötietojen ja työhyvinvoinnin analysointi paranee digitalisoinnin edistyessä, mikä mahdollistaa systemaattisemman seurannan ja analysoinnin osana henkilöstöä koskevaa tietoa ja auttaa suuntaamaan myös ennaltaehkäiseviä palveluja paremmin. Manuaalisten tehtävien automatisoinnilla voidaan vapauttaa esihenkilöiden työaika.

Työyhteisöittäin tehdään työhön liittyen lakisääteistä työn haitta- ja vaaratekijöiden sekä riskien arviointia uudella toimintamallilla. Toimintamalli on uudistettu vuonna 2021. Lisäksi osassa kaupungin yksiköjä on toteutettu pandemian aikana erityisesti siihen liittyen kyselyjä muun muassa työsuojeluvaltuutettujen toimesta, esimerkiksi varhaiskasvatuksessa, kulttuuri- ja osallisuuspalveluissa sekä Kylän Kattaus -liikelaitoksessa. Samoin työyhteisötasolla on osassa yksiköitä kartoitettu tilannetta voimavarakyselyillä. Työterveyshuollon toimintasuunnitelman osana on suunnitelma työpaikkaselvityksistä, joita tehdään vuosittain vaihtuviin kohteisiin huomioiden sekä tarpeet että säännönmukaisuus. Myös aluehallintoviranomainen tekee vaihtuviin kohteisiin työsuojelutarkastuksia, joiden perusteella toimintaa kehitetään työyhteisökohtaisesti.

Kun kaupungin sairauspoissaoloja halutaan vähentää, on yksi keino pyrkiä vähentämään erityisesti pitkiä sairauspoissaoloja aiheuttavia tuki- ja liikuntaelinten sekä mielenterveyden oireita. Kaupungin ja

työterveyshuollon on käytävä aktiivista keskustelua siitä, miten rajatut määrärahat kohdennetaan mahdollisimman vaikuttavasti. Työterveyshuolto ja henkilöstöpalvelut seuraavat määräraportoinnin avulla palvelujohdon kanssa pitkiä poissaoloja.

Työhyvinvoinnissa on organisaatiokohtaisia eroja, ja siksi ennaltaehkäisevien palvelujen kohdistaminen voisi vähentää sairauspoissaoloja. Työhyvinvointiin liittyvät palvelut tulee kuitenkin tarjota tasapuolisesti ja oikeidenmukaisesti kaikille työntekijöille. Työnantajan on kohdeltava työntekijöitä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole työntekijöiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua syytä (Työsopimuslain 2 luvun 2 §:n 3 momentissa säädetty tasapuolisen kohtelun vaatimus).

Työterveyden hoitopolku: *”Nopea, matalan kynnyksen yhteydenotto oireen ilmaantuessa ja tarttuminen ensioireeseen on keino ennaltaehkäistä sairauspoissaoloja sekä varmistaa työterveyshuollon ennakoivaa moniammatillista otetta piileviin työkykyongelmiin. Huolen herätessä, työterveyshuollon mielenterveysasioiden tukeen sisältyvät työkyvyn hallintamallin ja työkyvyn aktiivisen tuen mukaisesti työkyvyn arviointi sekä työhön paluun tuki osana tehostettua tukea sairauspoissaolon lyhentämiseksi tai uusiutumisen ehkäisemiseksi. Osana työkyvyn arviointia ja työhön paluun tukitoimia työterveyslääkäri voi tehdä lähetteen erikoislääkärin konsultaatioon. Lisäksi työterveyshuolto antaa palveluohjausta jatkohoidon piiriin avoterveydenhuollon palveluihin tai kuntoutuspsykoterapiaan hakeutumiseksi. Kohdennettuun kriisityöhön varautuminen työterveyshuollossa on niin ikään tärkeä osa mielenterveyden häiriöistä johtuvien sairauspoissaolojen ennaltaehkäisyä.”*

”Myös työterveyshuolto analysoi työnantajan sairauspoissaolojen kehittymistä sekä palveluiden käyttöä. Sairauspoissaolodatan analyysin pohjalta työterveyshuolto voi kohdentaa moniammatillisesti työterveyshuollon toimintaa tehden tiivistä työterveysyhteistyötä esihenkilöiden, HR:n ja työsuojelun kanssa. Työterveyshuollon potilastietojärjestelmän ja SAP-HR- rajapintojen yhdistävän liittymän avulla päästään porautumaan työyksiköiden tilanteeseen entistä tarkemmin ja tieto saadaan reaaliaikaisemmin hyötykäyttöön. Terveystarkastukset, työpaikkaselvitykset sekä esihenkilötapaamiset lisäävät sairauspoissaolotietoja ja dataa palveluiden käyttöasteesta. Esimerkiksi psykososiaalista kuormitusta ja sen terveydellistä merkitystä arvioidaan työterveyshuollon toimesta jokaisella työpaikkakäynnillä. Vaikuttavinta työterveyshuoltoa on tiivis työterveysyhteistyö, varhaisen tuen mallin hyödyntäminen, työkykyprosessin hiominen yhteistyössä työnantajan kanssa ja tarpeen mukainen sairaudenhoito ja nopea hoitoon pääsy mielenterveyshäiriöissä.”

Työhyvinvoinnin edistämisessä on oleelliseksi ennakoivan, varhaisen tuen keinoksi havaittu riittävien keskustelujen, kohtaamisten ja yhteisen ajan ja vuorovaikutuksen turvaaminen työyhteisöissä. Esihenkilöille tarjotaan jo nykyisin kaupungin sisäistä koulutusta eri näkökulmista työhyvinvoinnin edistämiseen osana kokonaisjohtamista. Esihenkilöllä on muun muassa huolehtimisvelvoite, joka edellyttää havaitsemaan liiallisen kuormituksen merkit. Työntekijöitä ohjataan (esimerkiksi työterveyshuollossa) siihen, että he tunnistavat omien elintapojen vaikutuksen terveyteen ja motivoituvat muuttamaan totuttuja tapoja.

Mielenterveyden tuen tarpeet on tunnistettu ja esihenkilöille tullaan tarjoamaan lisää tukea kohdata mielenterveyden ongelmia ja keinoja lisätä työntekijöiden voimavaroja. Esihenkilöille tarjotaan jo nykyisin kaupungin sisäistä koulutusta eri näkökulmista työhyvinvoinnin edistämiseen osana kokonaisjohtamista. Koulutuksiin osallistumista voi rajoittaa esihenkilöiden työn kiireet ja kuormittavuus. Uudet esihenkilöt perehdytetään palvelussuhteen alussa työkyvyn johtamiseen.

Kaupungin tulisi varmistaa, että koulutuksiin osallistuvat myös he, joilla on koulutuksiin eniten tarvetta.

Työterveyshuolto

Jyväskylän kaupungilla työterveyspalveluiden painotus on Kela-korvausluokan 1 palveluissa eli lakisääteisessä ennaltaehkäisevässä työterveyshuollossa. Kaupungin henkilöstökertomuksen 2021 mukaan työterveyshuollon palvelut laajentuivat koskemaan ilman rajoituksia koko henkilöstöä rajoitetuissa sairaanhoidon palveluissa. Työterveyspainotteinen sairaanhoito pitää sisällään työterveyshoitajan sairaanhoitovastaanoton ja hoidontarpeen arvioinnin, yleislääkäritasoisien sairaanhoidon, erikseen määritellyt laboratorio- ja kuvantamistutkimukset, työterveyspsykologin palvelut sekä työfysioterapeutin suoravastaanoton.

Työterveyspainotteista sairaanhoitoa on esimerkiksi:

- Työskentelyolosuhteista aiheutuneet sairaudet
 - Pitkittyneet tuki- ja liikuntaelinvaiat
 - Työhön liittyvät mielenterveyden ja jaksamisen ongelmat
 - Sisäilmaan liittyvien sairauksien hoito (kaupungin sisäilmastotyöryhmän toimintaohjeen mukaisesti)
- Työtapaturmat
- Työfysioterapeutin ja työterveyspsykologin palvelut.

Henkilöstökertomuksen 2020 mukaan työterveyshuollon palveluja olisi tarvetta käyttää aiempaa enemmän, suunnitelmallisesti ja vaikuttavuutta seuraten.

Henkilöstö on oikeutettu työterveyshuollon sairaanhoidon palveluihin silloin, kun sairaus johtuu työskentelyolosuhteista. Haastetta on siinä, miten henkilöstö tunnistaa työkyvyn näkökulmasta ne tilanteet, milloin he ovat oikeutettuja työterveyshuollon palveluihin ja milloin eivät. Henkilöstö myös usein toivoo nykyistä laajempia työterveyshuollon palveluita. Työterveyshuolto antaa hoidon tarpeen arvioinnissa henkilöasiakkaille palveluohjausta tässä asiassa.

Vuonna 2021 työterveyshuollon kulut kaupungilla olivat noin 3,6 miljoonaa euroa (verolliset kustannukset). Vuodelle kirjautuneet Kela-korvaukset olivat noin kaksi miljoonaa euroa. Kustannukset ovat kasvaneet merkittävästi viime vuosina.

Jos sopimukseen sisältyisi laajemmin korvausluokkaan kaksi kuuluvia sairaanhoidon palveluja, tarvittaisiin lisäeuroja nykyiseen verrattuna nykyisellä henkilöstömäärällä vähintään kolme miljoonaa euroa nykyistä enemmän. Kela-korvauksissa työnantajille on enimmäismäärät, joten korvausten määrä ei kasvaisi enää nykyisestä merkittävästi tilanteessa, jossa työterveyshuollon menot kasvaisivat.

Akuuteilla sairauksilla ja rajatuilla sairaanhoidon palveluilla on suoria ja välillisiä vaikutuksia sairauspoissaoloihin sekä niistä aiheutuviin kustannuksiin, sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannuksiin, työhyvinvointiin ja työnantajaimagoon. Jatkossa kaupungin tulee arvioida, mikä merkitys työterveyshuollon rajoitetuilla sairaanhoidon palveluilla on kaupungin imagoon ja vetovoimaan työpaikkana sekä työnantajana.

Työterveys Aalto Oy:n keräämän asiakaspalautteen keskiarvo oli 9.11.2021 tilanteessa 4,6 (1–5). Arvosanan 4 tai 5 antoi 95 prosenttia asiakkaista ja negatiivinen palaute koski pääosin sopimussisältöä eli työterveyspainotteisen sairaudenhoidon (taso 1) sisältöä ja palveluiden piiriin pääsemistä. Eli se osuus henkilöstöstä, joka on saanut työterveyden palveluita, on ollut niihin hyvin tyytyväinen. Työterveyden palvelut ovat nopeuttaneet palvelun piiriin pääsyä ja hoidontarpeen arviointia.

Työterveyshuollon kustannusvertailu

Lakisääteisten työterveyspalvelujen (Kelan korvausluokka I) lisäksi osa työnantajista järjestää henkilöstölleen sairaanhoito- ja muita terveydenhuollon palveluja (korvausluokka II). Jyväskylässä osuudet olivat vuonna 2020 (Kela I) 80 % / (Kela II) 20 %. Esimerkiksi Kuopiossa vuonna 2020 lakisääteisten kustannusten (Kela I) ja sairaanhoidon (Kela II) osuudet olivat 53 % / 47 % (Lähde: Kuopion kaupungin henkilöstökertomus 2020). Tampereella ennaltaehkäisevän työterveyshuollon osuus (Kela I) oli 51 % ja sairaanhoidon (Kela II) osuus 49 % (ilman koronatestauksesta aiheutuneita kustannuksia) (Lähde: Tampereen kaupungin henkilöstökertomus 2020).

Työntekijäkohtainen kustannusten yhteinen enimmäismäärä on 423,60 € (KL I + KL II). Sairaanhoidon eli korvausluokan II kustannuksia voidaan korvata, jos enimmäismäärää on jäljellä korvausluokan I kustannusten jälkeen, kuitenkin enintään 40 prosenttia yhteisestä enimmäismäärästä.

Työkyvyn ylläpitäminen sisältyy kaikkeen työterveyshuollon toimintaan. Työkyvyn hallinnan toimintakäytännöt (työkyvyn hallinta, seuranta ja varhainen tuki) pitää kuvata kirjallisesti. Työkyvyn edistäminen ja työkykyä tukevat toimintakäytännöt ovat ennakoivaa toimintaa ja perustuvat työpaikan tarpeisiin, ja ne jatkuvat läpi työntekijän työuran. (Lähde: Työterveyshuollon sisältö (työterveyshuoltolaki, finlex.fi.)

Työterveyshuollon toimintasuunnitelma (Työterveyshuoltolaki 11 §): Työterveyshuollon toimintasuunnitelma voi olla osa työturvallisuuslaissa tarkoitettua työsuojelun toimintaohjelmaa tai muuta työnantajan laatimaa kehittämisohjelmaa tai -suunnitelmaa.

Työterveyshuollon palvelujen osto Työterveys Aalto Oy:lta perustuu kaupunginhallituksen päätökseen vuodelta 2018 ja päätöksen perusteella allekirjoitettuun palvelusopimukseen.

Työterveyshuollon toimintasuunnitelma on laadittu tällä hetkellä tavoitteineen vuosille 2020–2022, ja tätä toimintasuunnitelmaa tarkennetaan vuosittain. Näin on tehty myös vuodelle 2022. Jyväskylän kaupungin intrasta löytyy myös Työkyvyn hallintamalli. Samoin toimintasuunnitelmankin liitteenä olevat muut asiakirjat, kuten esimerkiksi työpaikkaselvitysten suunnitelma tai päihdeohje.

Henkilöstötyön linjaukset ja muut ohjeet

Henkilöstötyön linjaukset päivitetään kaupunkistrategian päivityksen jälkeen keväällä 2022. Linjaukset hyväksyy kaupunginhallitus. Myös työhyvinvoinnin tiekartta on tätä arviointia tehtäessä valmistelussa. Tiekartta kokoaa yhteen työhyvinvoinnin tavoitteita, ohjeita, suunnitelmia ja työkaluja sekä arviointia. Kokonaisuus rakennetaan jatkuvan kehittämisen periaatteella. Henkilöstöpalveluissa päivitetään jatkuvasti erilaisia henkilöstötyöohjeita, suunnitelmia ja linjauksia, esimerkiksi virka- ja työehtosopimusmuutokset sekä lainsäädäntö huomioiden. Yksi konkreettinen esimerkki on ohjeistus sairauslomatilanteessa esihenkilölle ja työntekijälle. Koronatilanne on aiheuttanut ohjeisiin useita poikkeusmuutoksia sekä työtilanteen vuoksi haastanut ohjeiden uudistamista. Työterveyshuollon raportit käsitellään yhteistyötoimikunnassa kahdesti vuodessa.

Henkilöstötyön linjausten uudistamisessa painottune laadukas vuorovaikutus työyhteisössä. Vuorovaikutuksen tavoitteena on puhua työstä, sen sisällöistä, työn ja suoritusten tavoitteista ja niissä onnistumisesta. Myös turvallinen työ, työn hallinta ja uudistumiskykyisyys ovat todennäköisesti jollain tavoin mukana uudistettavissa linjauksissa.

Kaupungin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelma 2022–2023 on päivitetty:

Henkilöstön yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelman tavoitteet vuosille 2022 – 2023 kiteytyvät seuraavasti: Syrjimättömät menettelytavat, Yhdenvertaisuus henkilöstörekrytoinneissa , Koulutuksen ja ammatillisen kehittämisen yhdenvertaisuus, Työsuorituksen ja – arvioinnin yhdenvertaisuus ,

Palkkausjärjestelmän läpinäkyvyyden ja tunnettavuuden lisääminen, Työhyvinvoinnin edistäminen, Häirinnän ja epäasiallisen kohtelun ehkäisy, Monimuotoisiin työyhteisöihin kannustaminen, Syrjintään ja häirintään puuttuminen, jos sitä ilmenee, Turvallisen ja laadukkaan vuorovaikutuksen toimintakulttuurin edistäminen.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaan Ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen.

Aluehallintoviranomaisten yhdenvertaisuuteen ja/tai tasa-arvoon liittyviin tarkastuksiin tai vastaaviin on suunnitelmakaudella 2017–2021 vastattu henkilöstöyksikön antaman tiedon perusteella muutamaan.

Sisäinen liikkuvuus ja rekrytointihaasteet

Koronapandemian aiheuttaman työn määrän muutosten vuoksi kaupungin henkilöstöstä 338 henkilöä siirtyi omista tehtävistä toisiin tehtäviin vuonna 2020. Vuonna 2021 siirrot olivat yksittäisiä ja enemmän palveluiden sisäisiä kuten määräaikaista tehtävämuutoksia.

Sisäiseen liikkuvuuteen ei ole kovin suurta innokkuutta. Vuonna 2021 yhteensä noin 30 henkilöä siirtyi toiseen tehtävään edellisen vuoden kokemusten perusteella rakennetun sisäisen liikkuvuuden toimintamallin kautta. Toimintamalli on rakennettu niihin tarpeisiin, kun eri tehtävissä työvoiman tarve vaihtelee eri tavoin eri vuodenaikoina. Liikkuvuuden edistämiseen ja tukemiseen panostettiin erityisesti kesälomakaudella, jolloin liikkuvuus on kaikkein tarkoituksenmukaisinta. Tämän lisäksi on toteutunut muilla perusteilla tapahtuneita tehtävävaihtoja organisaation sisällä.

Rekrytointihaasteita on erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa. Haasteiden taustalla on muun muassa oman henkilöstön siirtyminen koronatehtäviin, valtakunnallinen henkilöstön saatavuushaaste sekä palvelutarpeen nopea kasvu esimerkiksi ikääntyneiden palveluissa, mielenterveys- ja päihdepalveluissa sekä lasten, nuorten ja perheiden palveluissa. Muilla toimialoilla rekrytointihaasteita on esimerkiksi varhaiskasvatuksessa sekä asiantuntija- ja johtamistehtävissä. Rekrytointihaasteet liittyvät kiinteästi henkilöstön hyvinvointiin.

Lähteet

Jyväskylän kaupungin henkilöstökertomus 2020 ja henkilöstökertomus 2021

Jyväskylän kaupungin tilinpäätökset <https://www.jyvaskyla.fi/talous-ja-strategia/seurantaraportit-ja-tilinpaatos>

Kela 29.1.2020: Mielenterveyden häiriöistä johtuvien sairauspoissaolojen kasvu jatkuu jyrkkänä.

Verkkosivu. Osoitteessa: https://www.kela.fi/ajankohtaista-henkiloasiakkaat/-/asset_publisher/kg5xtogDw6Wf/content/mielenterveyden-hairioista-johtuvien-sairauspoissaolojen-kasvu-jatkuu-jyrkkana

Kela: Sairauspoissaolojen tutkimus. Pitkien sairauspoissaolojen määrä kääntyi laskuun vuonna 2020.

Verkkosivu. Osoitteessa:

<https://www.kela.fi/sairauspoissaolojen-tutkimus>. Viitattu 21.2.2022.

Kuopion kaupungin henkilöstökertomus 2020. Saatavilla:

<https://www.kuopio.fi/documents/7369547/8828868/Henkil%C3%B6st%C3%B6kertomus+2020.pdf/fda61e4f-1dea-45f6-a916-f07112a33853>

Sosiaali- ja terveysministeriö 25.1.2022: Työelämän mielenterveysohjelma. Verkkosivu. Osoitteessa: (<https://stm.fi/tyoelaman-mielenterveysohjelma>.)

Tampereen kaupungin henkilöstökertomus 2020. Saatavilla: https://www.tampere.fi/tiedostot/h/bztnqZy7F/Tampere_Henkilostokertomus_2020_saavutettava.pdf

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: työikäisten mielenterveys. Verkkosivu. Osoitteessa: <https://thl.fi/fi/web/mielenterveys/mielenterveyden-edistaminen/tyoikaisten-mielenterveys>. Viitattu 21.2.2022.

Työsopimuslaki 26.1.2001/55 <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010055>

Työterveyshuoltolaki 21.12.2001/1383 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011383>

Työterveyslaitos: Työelämän mielenterveysohjelma. Verkkosivu. Osoitteessa: <https://hyvatyo.ttl.fi/mielityo/uutinen/mielenterveyden-manifesti>. (<https://hyvatyo.ttl.fi/mielityo/uutinen/mielenterveyden-manifesti>). Viitattu 21.2.2022.

Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141325>

4.4 Taustamuistio: Digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntäminen

Arviointitehtävä

Arvioinnissa selvitetään digitalisaation hyödyntämistä kaupungin palveluissa sekä digiohjelman etenemistä. Kohdennetumpi tarkastelu tehdään kotihoitoon ja avosairaanhoidon digivastaanottoihin.

Arviointikysymykset

- Mikä on digiohjelman ja sen toimenpiteiden etenemisen tilanne?
- Miten ikääntyneiden palveluissa ja avoterveydenhuollossa hyödynnetään sähköisiä palveluita ja mikä on palveluiden kustannusvaikuttavuus?
- Millaisia ovat käyttäjäkokeemukset kyseisissä palveluissa?

Arvioinnin menetelmät, aineisto ja rajaukset

- 1) Keskusteluun digitalisaatiosta tarkastuslautakunnassa 14.10.2021 osallistuivat:
Tuukka Vepsäläinen, tietohallintojohtaja
Taina Aaltonen, ict-kehityspäällikkö
Salla Pykälämäki, erikoissuunnittelija
Keskusteluun avosairaanhoidon ja ikääntyneiden palveluista tarkastuslautakunnassa 17.3.2022 osallistuivat:
Maarit Raappana, palvelujohtaja **ikäntyneiden palvelut**
Hanna Vihavainen, palvelujohtaja **avoterveydenhuollon palvelut**
- 2) Digiohjelma ja muut dokumentit (lähdeluettelo)

Tausta digitalisaation hyödyntäminen

Jyväskylän kaupungin kaupunkistrategiassa vuosille 2017–2021 on resurssien viisaan käytön -strategiakärkeen liitetty tavoite hyödyntää tehokkaasti digitalisaation mahdollisuuksia. Talousarviossa 2021 on kuvattu koronapandemian aikana kehitettyjen uusien toimintatapojen ja käytänteiden, kuten digitalisaation ja etätönn, hyödyntämistä resurssiviisauden edistämiseksi ja kustannussäästöjen aikaan saamiseksi.

Talousarviossa 2021 strategiaa toteuttavina kehittämistoimenpiteinä on esitetty eri toimialoilta muun muassa etähoiva, sähköinen asiointi, etävastaanotot, sähköiset aineistot, henkilöstön digikoulutukset ja digiosaaminen sekä digitaalisten viestintä- ja markkinointikanavien tehokas hyödyntäminen. Digitalisaatio on laaja teema, jolla on vaikutuksia esimerkiksi toimintatapoihin, kuntalaisten palveluihin, resurssisiin, henkilöstöön ja riskeihin. Koronapandemia on osaltaan vauhdittanut digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntämistä muun muassa etätönn ja sen työvälineiden muodossa. Etätönskentelyn hyödyntämistä on edistetty vuonna 2021 HALTI-projektilla eli hallinnon tilojen optimoinnilla ja monipaikkaisen työn mahdollistamisella. Kaupungin henkilöstölle on vuoden aikana järjestetty muun muassa O365-sovellusten koulutuksia ns. kahvivartteina.

Kuntaliiton vuonna 2021 toteuttaman kuntien digitalisaatiokartoituksen perusteella ICT-menot jatkavat kasvuaan. Kuntasektorin ICT-kustannusten määrä suhteessa kokonaiskäyttömenoihin on 2,0 prosenttia vuonna 2021 ja jää jälkeen yrityssektorin vastaavista luvuista. Kuntakentän ICT-kustannusten tietoihin liittyy useita epävarmuustekijöitä. Organisaatioiden tietohallintokulujen seuranta ja raportointi vaihtelevat laajasti ja tämä vaikuttaa tietojen vertailtavuuteen. Kyky tunnistaa ja hyödyntää ulkopuolisia rahoituskanavia on osa organisaation digikyvykkyyttä, jota kartoituksen tulosten perusteella tulisi vahvistaa kuntakentällä. (Kuntaliitto: Kuntien digitalisaatiokartoitus 2021.)

Vuosien 2017–2021 kaupunkistrategian seurantaraportilla ei ole asetettu resurssien viisaan käytön teemalle “hyödynnämme tehokkaasti digitalisaation mahdollisuuksia” seurantamittareita. Resurssiviisas Jyväskylä 2040 –ohjelman seurantaraportilla 2020 (KV 21.6.2021 § 70) on ainoastaan otsikkotasolla kuvattu liikkumisen tarpeen vähentyneen digitaalisilla ratkaisuilla asumisen, työpaikkojen ja palveluiden fiksun sijoittelun lisäksi. Uudessa kaupunkistrategiassa vuosille 2022–2025 on tavoite vähentää liikkumisen tarvetta digitaalisilla ratkaisuilla ja laajentaa taide- sekä kulttuuritoiminnan palvelutarjontaa.

Digiohjelma

Jyväskylän kaupungin digiohjelma on hyväksytty kaupungin johtoryhmässä 13.9.2021 ja sitä päivitetään uuden kaupunkistrategian myötä tarvittavilta osin. Digiohjelmaa ei ole hyväksytty kaupunginhallituksessa. Digiohjelman lisäksi laaditaan vuosisuunnitelmia ja – tavoitteita toimialakohtaisesti. Talousarvion 2021 mukaan laaditussa digiohjelmassa on määriteltäviä vuosittaisia tavoitteita ja periaatteita digitalisaatiolle sekä kuvataan ohjausmalli, roolit ja vastuut.

Digiohjelman linjaukset on jaettu kolmeen kokonaisuuteen:

- Palvelut kuntalaisille, yrityksille, vierailijoille ja kumppaneille
- Henkilöstö ja sisäiset toiminnot
- Smart City (kehityshankkeissa syntyy digitaalisia älykkäitä kaupunkiratkaisuja, joita on kehitetty kumppaneiden kanssa).
-

Helmikuun lopussa vuonna 2022 digiohjelma on saatavilla kaupungin Intra:ssa, mutta sitä ei ole vielä julkaistu kaupungin kotisivuilla. Toimialojen kanssa on laadittu tiekarttoja, joissa määritellään tehtäväalueet, joissa digitalisaatiota tulisi viedä eteenpäin.

Tiekarttojen laatimisen jälkeen tarkennetaan toimialojen omat vuosittaiset tavoitteet. Kehittämiskohteiden kartoittamisessa yhteydessä lisätään toimialojen välistä tiedonvaihtoa erilaisista digitalisaatiohankkeista. Toimialojen tavoitteiden lisäksi tavoitteena on kartoittaa koko organisaation tarpeita esimerkiksi osaamisen kehittämisessä. Tavoitteena on myös pystyä välttämään päällekkäistä tekemistä ja tavoitella ennakoitavampaa resurssien käyttöä.

Vuonna 2021 ja edelleen alkuvuodesta 2022 yhtenäisen tilannekuvan muodostaminen kaupungin digikehittämisen vaiheesta ja tarpeista on vielä kesken.

Digitalisaation hyödyntämisestä kaupungin palveluissa

Tietohallinnon antaman selvityksen mukaan digitaalisilla palveluilla ei useinkaan voi korvata kokonaisia palveluita vaan tehtäviä palveluiden sisällä, kuten:

- Ostolaskujen automaattinen tiliöinti
- Automaattipuhelut osana kuntalaisten osallistamista
- Kirjastokorttien hakeminen
- Osa palveluista ja käynneistä voidaan korvata esim. botilla, chatilla, sähköisillä oire- ja palveluntarvearvioilla, etävastaanoitoilla
- Joitakin laboratoriotuloksista älyteknologian avulla kansalaiselle annosteluohjeineen.

Digipalvelut tukevat palvelun tuottamisesta ja tuovat yhden lisäkanavan käyttäjille. Kaikille kuntalaisille digipalvelut eivät ole saavutettavia, joten jatkossakin tarvitaan erilaisia palvelukanavia.

Sähköisten palveluiden määrän lisääntymisen kannalta oleellista on se, mitkä ovat kuntalaisten valmiudet ja mahdollisuudet hyödyntää palveluja. Kaupungilla lähtökohtana on sähköisten palveluiden selkeys ja helppokäyttöisyys. Valmiuksia edistetään erilaisissa toimialojen hankkeissa ja tapahtumissa. Kirjasto järjestää digiopetusta ja lisäksi eri järjestöt tuottavat opastusta. Keski-Suomen digitukihanke on koonnut yhteiseen verkostoon maakunnan digituen parissa toimivat tahot Digituki-hanke - Keski-Suomen liitto (keskisuomi.fi)

Sähköisten palveluiden osuuden kehitystä kuvaavaa volyymitietoa on kerätty toimialoittain vaihtelevasti. Digikehitys on osa palvelun kokonaiskehitystä ja pelkän digitalisaation vaikutusta on haastavaa arvioida. Toimialakohtaisesti on kerätty tietoa niistä tehtäväalueista, joissa digitalisaatiota tulisi viedä eteenpäin.

Avosairaanhoidossa palvelualueen toimittaman selvityksen mukaan etävastaanottojen käyttö on kasvanut vuonna 2021 sekä omassa toiminnassa että ostopalveluissa. Omassa toiminnassa etävastaanottojen suoritelmäärä oli vuonna 2021 6 655 (vuonna 2020 5 420) sekä lisäksi Keski-Suomen digitaalisen sosiaali- ja terveyskeskuksen OmaKS:n kontaktien määrä oli vuoden 2021 aikana 9 056 kontaktia. OmaKS avautui toukokuussa 2021. Avoterveydenhuollon palvelujen kehitystyö on tehty pääosin Tulevaisuuden sotekeskus – hankkeen kautta. Lisäksi on kehitetty esimerkiksi Omaolo-oirearviota ja läheteautomaatiikkaa.

Kotihoidossa on digitaalisista palveluista käytössä esimerkiksi etähoiva ja lääkerobotteja. Etähoiva eli ääni- ja kuvayhteys asiakkaan ja hoitajan välillä on otettu käyttöön kotihoidossa kesällä 2020. Kotihoitoon on luotu digivastaavien verkosto. Digivastaavat nostaa esiin alueen kotihoidon toiveita tarpeita, osallistuvat aktiivisesti digivastaavien tapaamisiin ja yhteiskehittämiseen, levittävät tietoa digitaalisista ratkaisuista ja toimivat alueensa tukihenkilönä hyvinvointi- ja terveysteknologisille ratkaisuille. Etähoiva on vakiintunut osaksi kotihoidon toimintaa. Vuonna 2021 kotihoidon oman toiminnan asiakastunneista 2 prosenttia muodostui etähoivasta (vuonna 2020 0,5 prosenttia).

Kaupungintasolla koottua tietoa sähköisiä palveluita edistävästä toimenpiteistä ja niiden kustannusvaikutuksista ei ole saatavilla. Eri palveluissa kuten kotihoidossa ja avoterveydenhuollossa on hyviä esimerkkejä käyttöön otetuista sähköisistä palveluista kuten digitaalinen terveyskeskus OmaKS ja etähoiva.

Digitaalisten palveluiden kehittäminen vaatii kaupungilta tukea toimialoille. Tukea tarvitaan esimerkiksi verkkopalveluiden kehittämiseen. Digiohjelman tavoitteiden mukaan kaupunki muun muassa mahdollistaa modernit digitaaliset palvelut ja digitaaliset palvelut ovat luonteva osa kunnan palvelutuotantoa. Lisäksi tavoitteiden mukaan henkilökunnalla on hyvät valmiudet toimia teknologistuvassa ympäristössä. Työntekijöille kaivataan koulutus- ja kehitystukea esimerkiksi verkkopalveluiden kuten chat-palveluiden tuottamiseen asiakkaille.

Kaupungin tulee varmistaa, että digiohjelman tavoitteet ja niiden vaatimat resurssit kohtaavat. Työntekijöille tulee varmistaa riittävä koulutus ja osaaminen digitaalisten palvelujen käyttöönottoon.

Digikokeilut

Jyväskylän kaupungissa on toteutettu vuosina 2020 ja 2021 yhteensä 10 digikokeilua. Vuoden 2021 digikokeiluja ovat lääkerobotti kotihoidossa, Tori-mobiilisovellus sekä teatteriesitysten tallentaminen ja jakelu. Digikokeiluilla mahdollistetaan määräaikaiset pienimuotoiset kokeilut, joilla kokeillaan ratkaisuja todettuihin haasteisiin.

Jyväskylän kaupungin kotihoidossa oli vuonna 2021 käynnissä digikokeiluja kolmen eri lääkeautomaatteja tarjoavan palveluntuottajan kanssa. Yhteensä 20:lle kotihoidon asiakkaalle asennettiin lääkeautomaatti, joka tarjoilee lääkkeet sovittuna ajankohta. Kokeiluun osallistuminen perustui asiakkaan omaan haluun osallistua ja kotihoidon tekemään arvioon lääkeautomaatin soveltuvuudesta asiakkaalle. Lääkkeiden ottamista seurataan tarkasti ja ottamattomista lääkkeistä aiheutuu hälytys kotihoidon etähoivayksikköön. Ottamattomien lääkkeiden osalta yhteys toteutetaan puhelulla tai videopuhelulla. Kokeilun tavoitteena oli parantaa lääkehoidon turvallisuutta, antaa asiakkaalle parempi mahdollisuus osallistua oman lääkehoidon toteutukseen sekä tasata kotihoidon työn kiireettä automaatin ja etävalvonnan avulla. Onnistuneiden kokeilujen myötä kokeilut muuttuvat pysyväksi toiminnaksi vuonna 2022. Helmikuussa 2022 lääkeautomaattia käyttäviä kotihoidon asiakkaita on noin viisikymmentä ja asiakasmäärää on tarkoitus kasvattaa. Käyttömahdollisuutta arvioidaan aina asiakaskohtaisesti. Lääkeautomaatin yhdistettynä etähoivan videopuheluihin koetaan tukevan asiakkaiden itsenäistä toimintakykyä. (Lähteet: Jyväskylän kaupunki uutiset 28.10.2021 ja 16.2.2022).

Ikääntyneiden palveluiden antamien selvitysten mukaan lääkerobottien kustannussäästöjä ja –vaikuttavuutta on arvioitu laajasti. Lääkerobottikokeilun kustannuslaskentaa on toteutettu kaupungin sisällä ja yhteistyössä lääkeautomaattitoimittajien kanssa. Pilottien aikana 55 automaatilla säästettiin kuukausitasolla noin tuhat kotihoidon käyntiä. Hankinnan jälkeen automaattien seuranta on kuukausitasolla tapahtuvaa ja systemaattista kattaen käyttäjämäärät, annetut ja otetut lääkeannokset, niiden käyntien määrät, jotka on pystytty korvaamaan lääkkeiden etäannostelulle sekä niiden asiakaskäyntien vähentymistä, jotka on korvattu lääkeautomaattien avulla. Lisäksi seurataan potilasturvallisuusilmoitusten määrän muutosta kuukausittain sekä käyttäjätyytyväisyyttä niin asiakkaiden, hoitajien, esimiesten ja pääkäyttäjien osalta. Lääkepilottikokeilusta on tehty YAMK opinnäytetyö ja henkilöstön kanssa on keskusteltu pilottikokemuksista sekä niiden pohjalta on rakennettu lääkeautomaattien käyttöönottoprosessi. Lääkeautomaattien avulla on voitu tukea asiakkaiden osallistumista lääkehoitonsa turvalliseen toteuttamiseen

Henkilöstölle on järjestetty systemaattisesti suunniteltu lääkeautomaattien koulutusprosessi. Prosessiin kuuluu verkko-opiskelua ja osaamisen vahvistamista fyysisillä käyttökoulutuksilla. Automaatteja käyttävä hoitohenkilöstö suorittaa lääkeautomaatin laiteajokortin. Käyttöönottoprosessia on hyödynnetty tietoa ja vertaistukea muista kunnista.

Digitalisaation eteenpäin viemisessä on hyödynnetty digikokeiluja, joiden hyvien kokemusten myötä digitaalisten palvelujen määrää on voitu kasvattaa.

Kustannukset ja säästöt, avustukset

Digitalisaatiolla pyritään tukemaan kaupunkistrategian toteuttamista, saavuttamaan tehokkuutta ja parantamaan palveluita. Kehitys vaatii resursseja eli henkilöstöä, osaamista ja määrärahoja koko konsernissa. Kuntalaisten digiosaaminen on edellytys palvelujen laadulle. Mahdolliset säästöt toteutuvat pitkällä aikavälillä. Kustannusvaikutuksia seurataan ja arvioidaan hankekohtaisesti ja toimialoittain eikä keskitettyä seurantaa ollut tarkastuslautakunnan kuulemistilanteessa 11.11.2021. Digihankkeiden ulkopuolisen rahoituksen osuudesta ei ole maaliskuun 2022 alussa koottua tietoa kaupungin tasolla vaan tiedot ovat palvelualueilla hankkeittain.

Avosairaanhoidossa palvelualueen toimittaman selvityksen mukaan etävastaanottojen kustannus sekä ostopalvelun ja OmaKS:n kautta on muita käyntejä huomattavasti edullisempaa.

Kotihoidossa on tehty selvityksiä sekä etähoivan että lääkerobottikokeilujen kustannussäästöistä ja vaikuttavuudesta. Etähoivan keskimääräinen käyntihinta on noin 40 prosenttia verrattuna keskimääräiseen

fyysiseen käyntiin, kaupunki on myynyt etähoivaa myös muille kunnille ja etähoivalla on kuntouttavaa vaikutusta toiminnan perustuessa ohjaamiseen.

Hankinnoissa painotetaan ennakoivaa valmistelua ja hyötyanalyysien tekemistä. Riskejä hallitaan mm. digikokeiluilla ja uudistusten jakamisella pienempiin kehitysvaiheisiin.

Kaupungin on tärkeä tunnistaa ja hyödyntää ulkoisia rahoituskanavia sekä ennakoida sähköisten palveluiden kustannusvaikuttavuutta.

Käyttäjäkokemus ja -osaaminen

Käyttäjäkokemus huomioidaan tietojärjestelmähankinnoissa esimerkiksi hankintavaiheessa tekemällä käytettävyytstutkimuksia, osallistamalla työntekijöitä ja kuntalaisia sekä huomioimalla käyttäjien palautteet ja kehitysideat osana kehitystyötä. Käyttöönnotossa järjestetään koulutuksia ja laaditaan ohjeistuksia. Käytön aikana hyödynnetään palautteita, pääkäyttäjiä sekä tukikanavia sisäisille käyttäjille ja kuntalaisille.

Avosairaanhoidossa palvelualueen toimittaman selvityksen mukaan henkilöstöä on osallistettu sähköisten palveluiden kehittämiseen Tulevaisuuden sotekeskus –hankkeen kautta, missä on useita Jyväskylän kaupungin työntekijöitä sekä hanketyöntekijöinä että työryhmissä. Sen sijaan kuntalaiset eivät ole olleet mukana kehitystyössä. Kuntalaisille tai henkilöstölle ei ole suunnattu sähköisten palveluiden palautekyselyitä vuonna 2021 lukuun ottamatta yksittäistä suunterveydenhuollon kokeilun kyselyä, johon ei saatu vastauksia.

Kotihoidon etähoivan asiakas- ja omaistyytyväisyyden kokemus on ollut pääsääntöisesti positiivista. Myös lääkerobottipilottien aikana toteutettiin käyttäjäkysely hoitohenkilöstölle ja vastanneista (n=37) 76 prosenttia olivat sitä mieltä, että asiakkaat olivat ottaneet lääkeautomaatit mielellään vastaan ja 83 prosenttia vastasi käyttäjiltä saadun palautteen olleen pääosin myönteistä. Selvästi suurin osa oli halukas ottamaan lääkeautomaatit pysyväksi osaksi kotihoitoa.

Sekä sähköisten palveluiden käyttäjien että henkilöstön osallistaminen palveluiden kehittämisen ja käyttöönoton eri vaiheissa on varmistettava.

Lähteet

Jyväskylän kaupungin digiohjelma

Jyväskylän kaupungin kaupunkistrategia 2017-2021

Jyväskylän kaupungin kaupunkistrategia 2022-2025

Jyväskylän kaupungin kaupunkistrategian 2017-2021 seurantaraportti. Verkkosivusto. Viitattu 24.2.2022.

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiMGNINzMyYUUtZDA0My00OGY0LWFhZGUtZDdlMwIwMmRkOTkzliwidCI6ImZjMzRkMDVjLWEyZjltNGFjMi04OWM1LWl0NGYzYTImNDUxYyIsImMiOjhh9>

Jyväskylän kaupungin pöytäkirja-aineisto

https://julkinen.jkl.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_tek_tweb.htm

Jyväskylän kaupungin talousarvio 2021 <https://www.jyvaskyla.fi/talous-ja-strategia/talousarvio>

Jyväskylän kaupunki uutinen 28.10.2021. Lääkeautomaatin käytöstä hyviä kokemuksia kotihoidon digikokeilussa.

Jyväskylän kaupunki uutinen 16.2.2022 https://www.jyvaskyla.fi/uutinen/2022-02-16_jyvaskylan-kotihoitoon-lisaa-laakeautomaatteja).

Kuntaliitto: Kuntien digitalisaatiokartoitus 2021 <https://www.kuntaliitto.fi/tietotuotteet-ja-palvelut/verkkajulkaisut/kuntien-digitalisaatiokartoitus-2021>

Resurssiviisas Jyväskylä 2040 –ohjelman seurantaraportti 2020 (KV 21.6.2021 § 70)

4.5 Taustamuistio: Kaupungin hiilineutraalisuustavoitteen saavuttaminen

Arviointitehtävä

Vuoden 2021 arviointikertomukseen on valmisteltu kaupunkistrategiaan ja resurssivisausohjelmaan sisältyvän hiilineutraalisuustavoitteen toteutumisen arviointi suhteessa vertailukaupunkeihin.

Arviointikysymykset

- Miten Jyväskylän kaupunki on asettanut hiilineutraalisuustavoitteen suhteessa muihin yhdeksään suurimpaan kaupunkiin?
- Miten tavoitteiden toteutumisen seuranta ja raportointi on hoidettu?
- Miten kaupunkien hiilineutraalius- / ilmastotavoitteet ovat toteutumassa?
- Miten Jyväskylän kaupunkikonsernin yhteisöt ovat toteuttamassa hiilineutraalisuustavoitetta?

Aineisto ja menetelmät

- Hiilineutraalisuustavoitteiden asettamista ohjaavat kansainväliset sopimukset ja Suomessa ratifioitu lainsäädäntö sekä ilmastonmuutosta hillitsevät kansalliset sopimukset, ohjelmat ja suositukset.
- Kaupungeilla on kaupunkistrategiassa hiilineutraalisuuteen liittyviä tavoitteita, joiden toteuttamista varten on laadittu ohjelmia toimenpiteineen ja mittareita toteutumisen seurantaan varten.
- Vertailutietoihin on otettu mukaan kaupunkien viimeisimmät päätökset joulukuun 2021 tilanteessa ja sen jälkeen tehdyt päivitykset kaupunkien kotisivuilta.
- Aineistoa on pyydetty kirjallisesti kaupunkirakenteelta.
- Arvioinnin lähteet on kerätty lähdeluetteloon.

Kuntien ilmastotoimia sääntelevä lainsäädäntö

Kesäkuussa 2015 voimaan tullut ilmastolaki on ensimmäinen kansallinen säädös, jossa määritellään yleisesti Suomen ilmastopolitiikan pitkän aikavälin suuntaviivat sekä säädetään ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmästä. Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen uudeksi ilmastolaiksi maaliskuussa 2022. Lain tavoite on varmistaa Suomen hiilineutraalisuus vuoteen 2035 mennessä, jolloin hiilidioksidipäästöjen ja hiilidioksidia sitovien nielujen tulisi olla samalla tasolla. Tämä tarkoittaa, että päästöt tulevat vähentää vuoteen 2030 mennessä 60 prosenttia vuoden 1990 tasosta. Uusi ilmastolaki velvoittaisi myös kuntia.

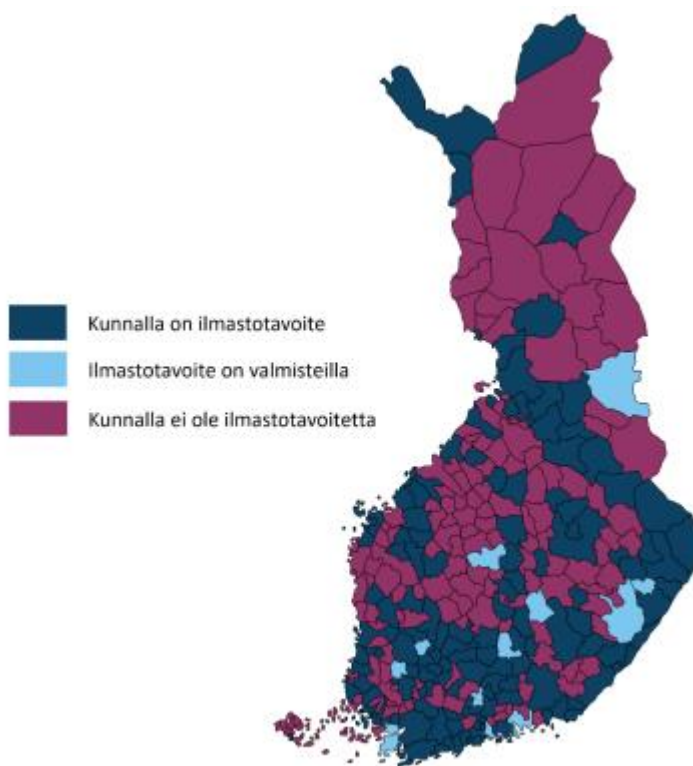
Suomen ilmastopaneeli on tehnyt arvion keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (KAISU) toimien riittävydestä ja vuoden 2035 hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamisesta Suomessa. Hiilineutraalisuustavoite edellyttää, että fossiilisia ja prosessiperäisiä päästöjä vähennetään 70 prosenttia vuoden 1990 tasosta.

Suomen hiilineutraalisuustavoite edellyttää, että päästöt ja nielut ovat yhtä suuret (noin 21 Mt) vuonna 2035. Suomen hiilineutraalisuuteen tarvittavat päästövähennykset on mahdollista saavuttaa irtautumalla fossiilisten polttoaineiden käytöstä etenkin päästöttömän sähkön ja vedyn avulla. Päästövähennyksiä jouduttaa erityisesti liikenteen sähköistyminen. (Lähde: Suomen ilmastopaneeli 11.2022.)

Kuntalaki yleislakina ohjaa kuntaa järjestämään palvelunsa ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Ilmastonmuutoksen sopeutumiseen suoraan liittyvää sääntelyä on esimerkiksi seuraavissa laeissa: maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), jätelaki (646/2011), biopolttoaineista ja bionesteistä annettu laki (393/2013), rakennusten energiatodistuksista annettu laki (50/2013) ja tulvariskien hallinnasta annettu laki (620/2010).

Kaupunkien hiilineutraaliustavoitteet

Suomen tavoite on saavuttaa kansallinen hiilineutraalius vuonna 2035 (Ympäristöministeriö: Kuntien ilmastoratkaisut -ohjelma 2018–2023). Marinin hallitusohjelman (2019) tavoite, että Suomi on hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä ja ensimmäinen fossiilivapaa hyvinvointiyhteiskunta, edellyttää nopeutettuja päästövähennyksiä kaikilla sektoreilla sekä hiilinielujen vahvistamista (Ympäristöministeriö: Hiilineutraali Suomi 2035). Ohjelmaan sisältyy liikenteen päästöjen puolittaminen vuoteen 2030 mennessä.



Kuva 5: 80 prosenttia suomalaisista asuu ilmastotavoitteen omaavassa kunnassa ja 45 prosenttia suomalaisista asuu kunnissa, jotka tähtäävät hiilineutraaleiksi vuoteen 2030 mennessä. Lähde: Kuntaliiton ilmastaselvitys 2021

Sitowise: co2 raportti Jyväskylä 2019.

Suurimmat kaupungit tavoittelevat hiilineutraaliutta jo muutamaa vuotta aikaisemmin (taulukko 7).

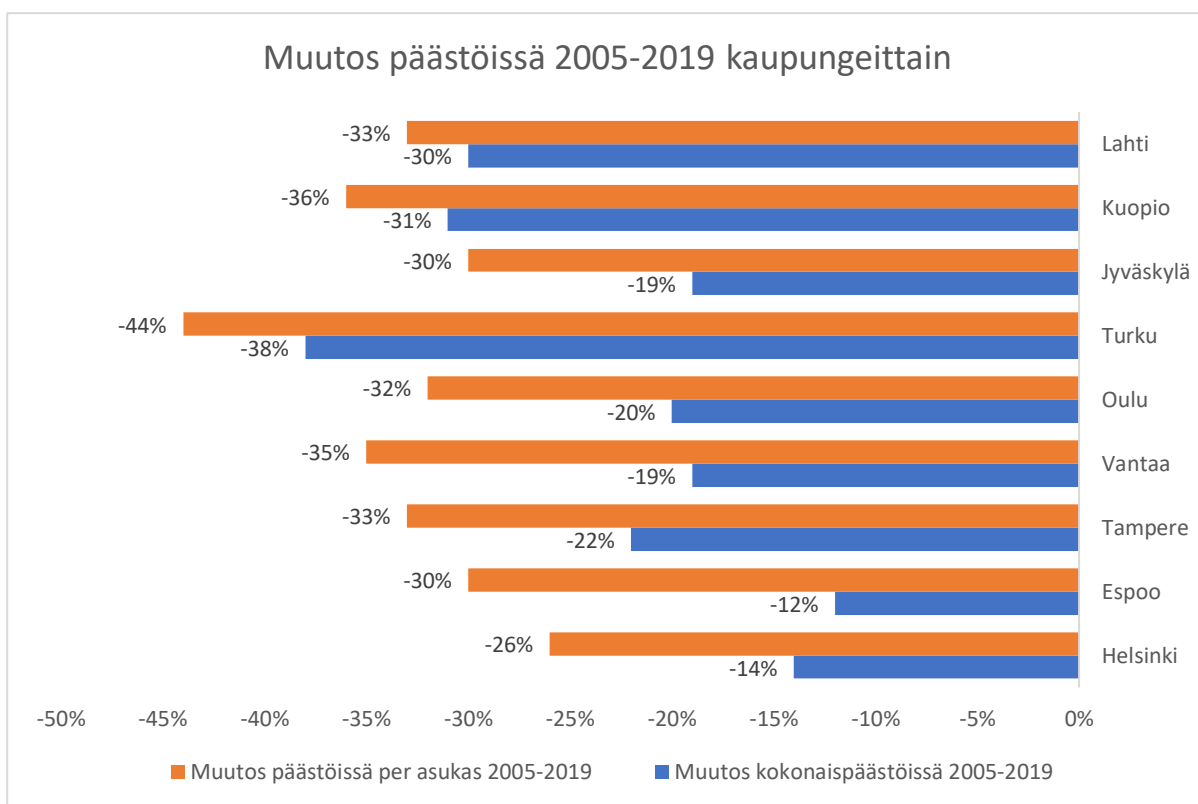
Taulukko 7: Yhdeksän suurimman kaupungin hiilineutraaliustavoitteet Lähde: Kaupunkien kotisivut.

	Hiilineutraaliuden tavoitevuosi	Tavoite ilmaistu
Helsinki	2030	Kaupunkistrategia 13.10.2021
Espoo	2030	Kaupunkistrategia 25.10.2021
Tampere	2030	Kaupunkistrategia 5.11.2021
Vantaa	2030	Kaupunkistrategia 31.1.2022
Oulu	2035	Kaupunkistrategia 31.1.2022
Turku	2029	Kaupunkistrategia 14.2.2022

Jyväskylä	2030	Kaupunkistrategia 21.2.2022
Kuopio	2030	Ilmastopoliittinen ohjelma 2020–2030 KV 7.9.2020
Lahti	2025	Kaupunkistrategia 14.3.2022

Kuntaliitto on ehdottanut kaupungeille 20 prosentin kompensatiota, koska kaikkia ihmisen toiminnasta aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä on vaikeaa poistaa.

Kuviossa alla on esitetty yhdeksän suurimman kaupungin kasvihuonepäästöjen muutos vuosina 2005–2019. Kokonaispäästöjen väheneminen on tarkasteluvälillä ollut suhteellisesti suurin Turussa, Kuopiossa ja Lahdessa ja alhaisin Espoossa, Helsingissä, Vantaalla sekä Jyväskylässä. Kaikkien Suomen kuntien päästöjen kokonaisvähennys oli 21 prosenttia kyseisellä ajanjaksolla. Yhdeksän suurimman kaupungin joukossa asukaskohtaisten kasvihuonekaasujen vähennys (tCO₂-ekv/as) on ollut Jyväskylässä pienintä Helsingin ja Espoon jälkeen.



Kuvio 3: Yhdeksän suurimman kaupungin kasvihuonepäästöjen muutos (vähennys) vuosina 2005–2019. Lähde: Syke kuntien ja alueiden kasvihuonepäästöt

Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) laskentamenetelmänä kasvihuonepäästöissä on käytetty Hinkulaskentaa, joka on kuntien tavoitteiden seurantaan tarkoitettu oletuslaskentamalli. Laskenta huomioi kulutussähkön, lämmitysmuotojen, teollisuuden, työkoneiden, tie-, raide- ja vesiliikenteen, maatalouden, jätteiden käsittelyn ja F-kaasujen päästöt sekä tuulivoiman tuotannosta saatavat päästöhyvytykset. Laskenta ei sisällä päästökauppaan kuuluvien teollisuuslaitosten polttoaineiden käyttöä, teollisuuden sähkönkulutusta, teollisuuden jätteiden käsittelyn päästöjä eikä kuorma-, paketti- ja linja-autojen läpiajoliikennettä. Alueella tuotetusta tuulisähköstä lasketaan kunnalle päästökompensatio vuosittaisen sähkön päästökertoimen mukaisesti. Lähde: Syke kuntien ja alueiden kasvihuonepäästöt. Lisäksi Hinkulaskennan taustalla olevasta ALas-mallista tarkemmin: [https://hiilineutraalisuomi.fi/fi-FI/Paastot_ja_indikaattorit/Kuntien_ja_alueiden_kasvihuonekaasupaastot/Paastolaskennan_menetelma\(50082\)](https://hiilineutraalisuomi.fi/fi-FI/Paastot_ja_indikaattorit/Kuntien_ja_alueiden_kasvihuonekaasupaastot/Paastolaskennan_menetelma(50082))

Kaupungin hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamisen kannalta on oleellista, että resurssiviisausohjelman mukaisissa toimenpiteissä onnistutaan ja että tehdyt toimenpiteet myös vähentävät kaupungin kasvihuonepäästöjä. Hiilineutraalisuustavoitteen seurannassa on tärkeää, että Jyväskylän kaupunki kerää myös suurten kaupunkien vertailutietoa käyttäen samaa vertailuvuotta (yhteismitallistaa vertailuja).

Vuonna 2019 eniten päästöjä aiheutui Suomessa tieliikenteestä (25 %), maataloudesta (18 %), kaukolämmöstä (15 %) ja sähkönkulutuksesta (lämmitys- ja kulutussähkö yhteensä 13 %). Jyväskylässä päästöjä aiheutui eniten kaukolämmöstä (32 %), tieliikenteestä (31 %) sekä sähkönkulutuksesta (lämmitys- ja kulutussähkö 14 %). Maatalouden osuus sen sijaan on Jyväskylässä vain 2 prosenttia. (Lähde: Syke kuntien ja alueiden kasvihuonepäästöt.)

Sitowisen laatiman Jyväskylän CO₂ –raportin (2019) mukaan Jyväskylän päästöt kaukolämmityksestä olivat huomattavasti suuremmat ja päästöt erillislämmityksestä noin 50 % pienemmät kuin CO₂-raportin kunnissa keskimäärin. Kaukolämmön päästöihin vaikuttavat merkittävästi tuotantoon käytetyt polttoaineet. Päästöt ovat korkeimmat kunnissa, joissa kaukolämmön tuotantoon käytetään pääasiassa turvetta ja kivihiiltä, ja pienet kunnissa, joissa käytetään paljon puupolttoaineita. Vuonna 2019 Alva-yhtiöt Oy:n yhteiskuntavastuuraportin mukaan kaukolämmön tuotannon polttoainejakaumasta 49,8 prosenttia muodostui turpeesta.

Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelmassa todetaan, että osa päästövähennystoimenpiteistä on suoraan kaupungin vastuulla, mutta suuri osa toimien toteutuksesta edellyttää asukkaiden, yritysten ja muiden organisaatioiden toimenpiteitä. Tavoitteeseen päästäkseen kaupunki tarvitsee myös valtion tukea ja valtakunnallista kunnianhimoista ilmastopolitiikan toteutusta.

Helsinki, Tampere ja Lahti seuraavat hiilineutraalisuuden toimenpiteiden etenemistä ilmastovahti – sivustoillaan. Teknisestä ylläpidosta vastaa Kausal Oy. Lahdessa on käytössä myös henkilökohtainen päästökauppa.

Tampereen kaupungin vuoden 2020 talousarvioon sisältyi ensimmäistä kertaa erillinen ilmastobudjetti, jolla kaupunki tuo näkyväksi ilmastotoimiaan ja budjetoituja taloudellisia resursseja.

Hiilineutraaliustavoitteiden toteuttaminen Jyväskylässä

Jyväskylän kaupunginvaltuuston päätöksessä Resurssiviisas Jyväskylä 2040 –ohjelmasta tavoitteina on vähentää kaupungin kasvihuonepäästöjä 80 prosenttia vuoden 2012 tasosta vuoteen 2030 mennessä (KV 10.6.2019 § 49). Uudessa kaupunkistrategiassa vuosille 2022–2025 hiilineutraalisuuden tavoitevuosi on sama kuin aikaisemmassa, mutta tavoitteen saavuttamisen vertailuvuosi on muutettu vuodesta 2012 vuoteen 2007 (KV 21.2.2022).

Alkuperäinen lähtövuosi 2012 on perustunut EU:n kaupunginjohtajien energia- ja ilmastopimuksen (CoM, Covenant of Mayors) vuonna 2016 hyväksytyyn toimenpidesuunnitelmaan (SECAP). Uusi vertailuvuosi 2007 on käytössä FISU-verkoston kunnilla ja Hinku-kunnilla. Vuoden 2007 mukaiset päästöt ovat laskettavissa SYKE:n tuottamalla vertailukelpoisella laskentamallilla.

Jyväskylän kaupunki on valtuuston päätöksellä (KV 25.5.2016, 71§) liittynyt kestävien kaupunkien Finnish Sustainable Communities (FISU) -verkostoon. Jyväskylän kaupunki on sitoutunut (KH 29.11.2021) FISU-välitavoitteisiin, joissa suosituksena on, että kaikki FISU-kunnat sitoutuvat 80 prosentin päästövähennystavoitteeseen vuoteen 2030 mennessä vuoden 2007 tasosta.

Resurssiviisas Jyväskylä 2040 –ohjelman toteutuminen

Jyväskylän kaupungin vuosien 2017–2021 kaupunkistrategian yksi neljästä strategiakärjestä on resurssien viisas käyttö. Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt (KV 10.6.2019 § 49) Resurssiviisas Jyväskylä 2040 -ohjelman, jonka päivitystyö on käynnistetty ja päivitetty ohjelma on tarkoitus hyväksyä valtuustossa kesäkuussa 2022. Ohjelma toimii työkaluna kansallisten ilmastotavoitteiden toimeenpanossa. Jyväskylän seudulla on myös jätepoliittinen ohjelma Kohti jätteenkäyttöä Jyvässeutua 2030 (KV 31.5.2021 §54).

Jyväskylän kaupunki on sitoutunut voimassa olevan Resurssiviisas Jyväskylä 2040 -ohjelman myötä tavoittelemaan pitkällä aikavälillä

- hiilineutraaliutta vuoteen 2030 mennessä ja
- jätteenkäyttöä, päästöttömyyttä ja ylikulutuksetonta kestävästä hyvinvoinnin kaupunkia vuoteen 2040 mennessä.

Resurssiviisas Jyväskylä 2040 -ohjelman seurantaraportti on käsitelty kaupunginvaltuustossa kesäkuussa 2021 (KV 21.6.2021 § 70). Ohjelmassa on esitetty seitsemän teeman alla 25 eri tavoitetta. Seurantaraportissa on esitetty seuraavat neljä avainindikaattoria ja niiden toteumat.

Avainindikaattori	Toteuma
Kasvihuonekaasupäästöt	Kaupungin tavoitteena on vähentää Jyväskylän kaupungin alueella muodostuvia kasvihuonekaasupäästöjä 80 prosenttia vuoden 2012 tasosta vuoden 2030 loppuun mennessä. Seurantaraportin mukaan päästöt ovat laskeneet noin 22 prosenttia vuodesta 2012 vuoteen 2019. Tavoitteen saavuttamiseksi asukaskohtaiset kasvihuonekaasupäästöt saisivat olla seurantaraportin mukaan korkeintaan 1,1 t CO ₂ -ekv. vuonna 2030, minkä vuoksi CO₂ -päästöjä olisi vähennettävä nykyistä tahtia nopeammin.
Materiaalihäviö	Materiaalihäviön osalta resurssiviisas kaupunki minimoi kaatopaikalle, polttoon ja viettiin menevän jätteen määrän. Indikaattori mittaa hukattujen resurssien määrää eli kaikkea poltettua tai loppusijoitettua yhdyskuntajätettä sekä teollisuuden jätevirtoja. Materiaalihäviö on kasvanut Jyväskylän alueella vuonna 2017 vuoteen 2013 verrattuna 1,6 tonnia per asukas eli noin 19 prosenttia. Loppusijoitukseen menevien jätteiden osuus on vähentynyt (n. 12 %), kun taas polttoon menevien jätteiden osuus on merkittävästi kasvanut (49 %).
Ekologinen jalanjälki	Ekologisen jalanjäljen osalta tavoitteena on elää ylikulutuksetonta, maapallon kantokyvyn mukaista elämää. Raportissa esitetyn viimeisimmän vuoden 2016 seurantatiedon mukaan Jyväskylän ekologinen jalanjälki on nelinkertainen globaaliin kestäväseen tasoon nähden.
Elämän laatussa hyväksi tuntevien asukkaiden osuus.	Vuonna 2018 Jyväskylässä elämänlaatussa keskimäärin hyväksi tuntevien asukkaiden osuus vuonna 2018 oli 62,5 prosenttia, mikä on koko maan ja Keski-Suomen osuutta korkeampi.

Avainindikaattorien perusteella nykyinen päästöjen vähenemistähti ei ole riittävä.

Kaupunkirakenteelta saadun tiedon mukaan Resurssiviisas Jyväskylä 2040 –ohjelman päivityksen yhteydessä toteutetaan päästökkenaariolaskenta, jossa esitetään arvio lisätoimenpidetarpeista sisältäen kansallisten toimenpiteiden herkkyystarkastelua ja kaupungille kohdistuvien lisätoimenpiteiden päästövähennysarvioita.

Hiilinielut

Jyväskylän kaupungin Metsäohjelmassa 2030 on linjattu metsien käyttöä ja hoitoa. Ohjelmassa ei ole mainittu hiilinieluja. Kaupunkirakenteelta saadun selvityksen perusteella ohjelmatyön yhteydessä on laskettu laajasti hoitoluokittain ja kokonaisuutena kaupungin omistamien metsien kehitys. Vuoteen 2030 tarkastellen kuutiomäärässä ei ole suuria muutoksia, koska puuston kasvu ikääntyessään hidastuu. Pitkällä aikavälillä tämä vaikuttaa hiilinieluun laskevasti kasvun hidastuessa, mutta vastaavasti kaupungin metsien hiilivaraston kuvataan kasvavan puuston tilavuuden lisääntyessä. Puuston pinta-alamuutosten kuvataan riippuvan paljolti maankäytön suunnitelmista ja kaupungin alueiden kehityksestä.

Kaupunkistrategiassa vuosille 2022–2025 on mittarina suojeltujen metsien ja soiden osuus kaupungin metsien kokonais- pinta-alasta (17 %). Kaupungin metsäohjelman mukaan vuoden 2018 alussa kaupungilla oli suojeltuja alueita yhteensä 13,5 prosenttia omistamastaan metsäpinta-alasta. Kaupungin omistamista metsistä tullaan metsäohjelman toimenpiteenä osoittamaan lisää suojelualueita siten, että kaupungin omistamien metsien ja soiden suojeluaste nousee 17 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Seurantareportin mukaan kaupungin omistamista metsistä ja soista oli suojelualueena 17 prosenttia jo vuonna 2020.

Hiilineutraaliustavoitteen kustannusseuranta

On tärkeää, että toimialat ja liikelaitokset sisällyttävät resurssiviisausohjelman mukaisia toimenpiteitä vuosittain talousarvioonsa, jotta hiilineutraaliustavoitteen toteutumista ja toimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia voidaan ennakoida ja seurata. Tarkastuslautakunnan kaupunkirakenteelta saaman tiedon mukaan kaupungin taloussuunnittelua ja -raportointia kehitetään niin, että kaupunkistrategian ja siitä johdettujen ohjelmien toimenpiteet sisältyvät paremmin kaupungin talousarvioon ja toimintakertomukseen. Myös ilmastotoimien seurannan toteutustapaa selvitetään.

Useilla kaupungeilla on käytössä Ilmastovahti (esim. Tampere, Helsinki, Lahti) hiilineutraaliustavoitteen seurantaa varten. Vastaavaa poikkihallinnollista digitaalista alustaa kehitetään myös Jyväskylän kaupungissa. Tähän kehitystyöhön liittyy hiilineutraaliusskenaario, jossa arvioidaan avaintoimenpiteiden päästövähennyspotentiaali suhteessa nykytilanteeseen sekä mahdolliset lisätoimenpidetarpeet hiilineutraaliuden saavuttamiseksi.

Skenaariolaskenta palvelee taloussuunnittelua ja avaintoimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia. Tampereen kaupunki on kehittänyt vastaavaa ilmastobudjetointia.

Kaupunkikonsernin yhteisöt toteuttamassa hiilineutraaliustavoitetta

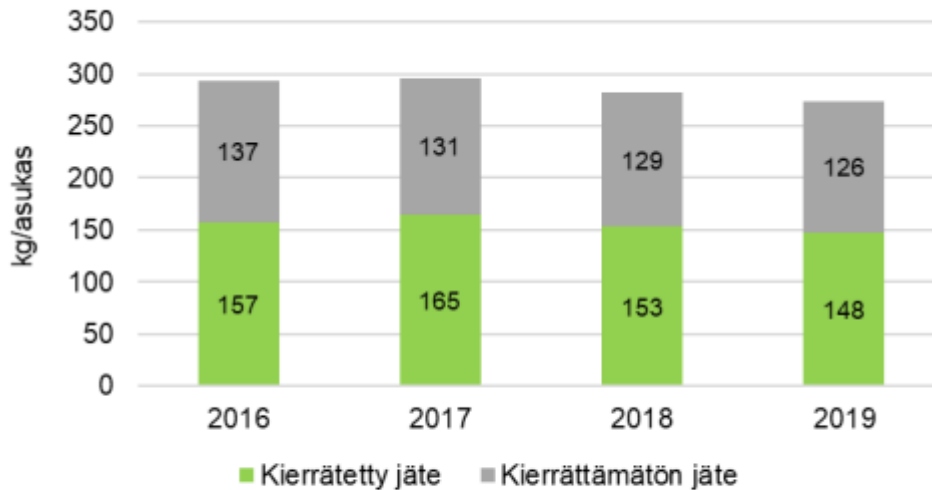
Resurssiviisas Jyväskylä 2040 -ohjelman tavoitteiden toimenpiteisiin sisältyy tytäryhteisöjä koskevia tavoitteita. Konserniyhtiöillä on merkittävää vaikutusta kaupungin hiilineutraaliustavoitteeseen, sillä liikenteen lisäksi rakennusten lämmitys ja sähkönkulutus tuottavat Jyväskylän alueen suurimmat CO₂-päästöt – myös jäte- ja jätevesihuollolla on omat vaikutuksensa.

Osa näistä tavoitteista kohdistuu kaupunkikonsernin toiminnan lisäksi alueen muiden toimijoiden päästöjen vähentämiseen. Vuoden 2021 talousarviossa osalle liikelaitoksia ja tytäryhteisöjä on asetettu resurssiviisautteen liittyviä tavoitteita ja esitetty strategiaa toteuttavia resurssiviisautta koskevia kehittämistoimenpiteitä.

Konserniyhteisöt ovat toimialoiltaan hyvin erilaisia ja niiden rooli sekä toimenpiteet hiilineutraaliutta koskien ovat yksilöllisiä. Konserniyhteisöt ovat esimerkiksi teettäneet selvityksiä hiilijalanjäljen mittaamiseksi, toteuttaneet hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseen liittyviä toimenpiteitä sekä seuranneet niihin liittyviä mittareita ja osallistuneet Resurssiviisas Jyväskylä 2040 -ohjelman päivitystyöhön.

Uuden kaupunkistrategian mukaan kaupunki edistää vähähiilisiä julkisia hankintoja, vähentää kotitalousjätteen määrää vuoden 2022 tasosta ja nostaa kierrätysastetta 65 prosenttiin vuoteen 2030

mennessä (vuonna 2019 noin 54 %). Resurssiviisas Jyväskylä 2040 -ohjelman seurantaraportin 2020 mukaan yhdyskuntajätteen määrä kasvoi noin 6 prosentilla vuoteen 2019 verrattuna. Jyväskylän kaupungin väkilukuun suhteutettu arvio Jyväskylän alueella vuonna 2020 syntyneestä ja kerätystä yhdyskuntajätteestä on noin 39 590 tonnia. Yhdyskuntajätteen kierrätysaste Mustankorkean toiminta-alueella vuonna 2020 oli 45,9 prosenttia eli noin vajaa puolet koko jätemäärästä hyödynnettiin materiaalina. Noin 53 prosenttia jätemäärästä hyödynnettiin energiana.



Kaaviossa esitetty Jyväskylän seudun kotitalousjätteen kokonaismäärät vuosina 2016-2019 sekä kierrätetyn ja kierrättämättömän jätteen osuudet. Kotitalousjätteen kokonaismäärä on laskenut vuosina 2016-2019 noin seitsemän prosenttia. Lähde: [SYKE](#).

Kuva 6: Jyväskylän seudun kotitalousjätteen kokonaismäärät, Lähde: Resurssiviisas Jyväskylä 2040 -ohjelman seurantaraportti

Jyväskylän päästöt jätehuollosta vuonna 2019 olivat 0,2 t CO₂-ekv/asukas, eli noin 40 % pienemmät kuin CO₂- raportin kunnissa keskimäärin. Kaatopaikkasijoituksen päästöt riippuvat erityisesti kaatopaikalle sijoitetun biohajoavan jätteen määrästä ja kaatopaikkakaasun talteenoton tehokkuudesta. (Sitowise: CO₂ -raportti 2019)

Asukkaat lajittelevat jätteensä paremmin, ja Mustankorkea Oy:lle tulevassa sekajätteessä biojätteen määrä on vähentynyt. Mustankorkealla kaikkien jätteiden hyötykäyttöaste oli 98,8 prosenttia vuonna 2020. Mustankorkea Oy jakaa asukkaille Kulkulehteä, jossa on käytännön ohjeita muun muassa kotitalousjätteen lajitteluun.

Tarkastuslautakunta esittää, että asukkaiden käytännön toimista edistää ilmastotavoitteiden saavuttamista lähetettäisiin enemmän tietoa ja arjen vinkkejä.

Kuntien on tärkeää vähentää sekä omia päästöjään että vähentää alueensa muiden toimijoiden päästövähennyksiä. Tämä on mahdollista erilaisten ohjauskeinojen, kuten veloitteiden, taloudellisen ohjauksen, viestinnän ja palvelumuotoilun kautta. (Ympäristöministeriö kuntien ilmastoratkaisut ohjelma 2018-2023.)

Ympäristökriteerin sisältävät kaupungin hankinnat

Kaupungeilla on mahdollisuuksia vähentää päästöjä hankintojensa avulla, esimerkiksi rakennusmateriaalien, ruokapalvelujen tai ICT-laitteiden hankinnoissa. Kestävien hankintojen kautta voidaan vähentää energian ja materiaalien käyttöä sekä haitallisia ympäristövaikutuksia tuotteen, palvelun tai rakennuksen koko elinkaaren aikana. Kaupunki voi suurena hankkijana vaikuttaa markkinoiden kehittymiseen vähäpäästöiseen suuntaan.

Resurssiviisas Jyväskylä 2040 –ohjelmassa on määritelty kulutuksen ja materiaalikierron alle seuraavat tavoitteet:

- *Elinkaarijattelu ja/tai ympäristönäkökohdat on huomioitu hankintojen vaatimuksissa tai valintakriteereissä.*
- *Julkisilla hankinnoilla on luotu kysyntää vaihtoehtoisille, resurssiviisautta tukeville ratkaisuille.*

Jyväskylän kaupunkistrategian resurssien viisas käyttö -kärjen alle sisältyy teema: teemme kestäviä, eettisiä ja innovatiivisia hankintoja sekä edistämme resurssiviisasta liiketoimintaa. Kaupunginhallituksen (KH 14.12.2020 § 307) hyväksymät Jyväskylän kaupungin hankintojen linjaukset 2021-2024 määrittelevät sosiaalisen vastuun ja resurssiviisauden yhdeksi kaupungin painopisteeksi. Resurssiviisautteen liittyy seuraava linjausten tavoite:

”Ympäristövaikutusten arviointi on systemaattinen osa hankintojen suunnittelua. Soveltuvissa hankinnoissa asetetaan vaatimuksia mm. energiatehokkuudelle, polttoaineen kulutukselle, uusiutuville energiamuodoille ja/tai hiilijalanjäljelle markkinoiden tilanne huomioiden.”

Tavoitteelle määritelty mittari on ympäristökriteerien käytön lisääntyminen kilpailutuksissa sekä euromääräisesti että kappalemääräisesti kaikista kilpailutuksista.

Kilpailuttamispalvelut kokoavat toimialojen ja liikelaitosten raportoimat tiedot päättyneistä hankinnoista. Tammikuussa 2022 yhteenvedotiedot päättyneistä hankinnoista esimerkiksi ympäristökriteerin käytön osalta on saatavilla määrällisesti hieman alle puolesta julkaistuista tarjouspyynnöistä. Seuraavat tiedot on koottu yhteenvedoon raportoiduista hankinnoista: Ympäristökriteeriä käytettiin vuonna 2021 päättyneissä (hankintasopimus tullut voimaan 2021) kaupungin omissa hankinnoissa määrällisesti 17 prosentissa ja ne kattoivat 18 prosenttia hankintojen ennakoituista arvoista.

Tavarat kiertoon -järjestelmällä ohjattiin 1 300 kaupungin käytettyä kalustetta, konetta tai laitteistoa jatkokäyttöön vuonna 2021.

Jyväskylän kaupunki on kaupunginvaltuuston (KV 30.11.2015) päätöksen mukaisesti sitoutunut eettisiin hankintoihin ja muihin Reilun kaupan periaatteisiin. Kaupunki on saanut 21.3.2016 Reilu kauppa ry:n myöntämän Reilun kaupan kaupunki –arvonimen. Jyväskylän kaupungin tilaisuuksissa juodaan Reilun kaupan kahvia ja teetä. Reilun kaupan kaupungin ideana on eettisyyden ja vastuullisten hankintojen lisääminen. Sodexon kahvi- ja teetilauksen tehdään päätöksen mukaisesti.

Lähteet

Alva-yhtiöt Oy Yritysesittely ja yhteiskuntavastuuraportti 2019

<https://www.alva.fi/app/uploads/1/2020/05/Alva-yhteiskuntavastuuraportti-2019.pdf>

Ilmastolaki (609/2015) <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150609>

Jyväskylän kaupungin pöytäkirja-aineisto

<https://julkinen.jkl.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk tek tweb.htm>

Jyväskylän kaupunkistrategia vuosille 2017-2021

Jyväskylän kaupunkistrategia vuosille 2022-2025

Jyväskylän kaupungin hankintojen linjaukset 2021-2024. Viitattu 28.2.2022.

https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/atoms/files/hankintojen_linjaukset_2021-2024.pdf

Jyväskylän kaupungin metsäohjelma 2030

https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/atoms/files/metsaohjelma_web.pdf

Jyväskylän kaupungin talousarvio 2021 <https://www.jyvaskyla.fi/talous-ja-strategia/talousarvio>

Kohti jätteetöntä Jyvässeutua 2030 <https://www.jyvaskyla.fi/jatehuolto/jatteeton-jyvasseutu-2030>

Kuntalaki (410/2015) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>

Kuntaliitto: Kuntaliiton ilmastaselvitys 2021.

https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntaliiton%20ilmastaselvitys%202021_tiivistelm%C3%A4.pdf

Resurssiviisas Jyväskylä 2040 –ohjelma. Viitattu 28.2.2022.

https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/atoms/files/resurssiviisas_jyvaskyla_ohjelma_2040.pdf

Resurssiviisas Jyväskylä 2040 -ohjelman seurantaraportti. Viitattu 28.2.2022.

https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/2021-06/resurssiviisas_jyvaskyla_2040_ohjelman_seurantaraportti_2020_9.6.2021_2.pdf

Sitowise: CO2 -raportti 2019. Jyväskylän kasvihuonepäästöt 2005, 2008–2019 ennakkotieto vuodelta 2020

https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/2021-11/co2_raportti_jyvaskyla_2019.pdf

Suomen ilmastopaneeli. 11.2.2022 Ilmastopaneelin arvio ilmastotoimien riittävydestä.

<https://www.ilmastopaneeli.fi/tiedotteet/ilmastopaneelin-arvio-ilmastotoimien-riittavyydesta/>

SYKE - kuntien ja alueiden kasvihuonekaasupäästöt. Verkkosivusto. Viitattu 23.2.2022.

<https://paastot.hiilineutraalisuomi.fi/>

Ympäristöministeriö: Hiilineutraali Suomi 2035. Verkkosivusto. Viitattu 23.2.2022.

<https://ym.fi/hiilineutraalisuomi2035>

Ympäristöministeriö: ilmastolainsäädäntö. Verkkosivusto. Viitattu

23.2.2022. <https://ym.fi/ilmastolainsaadanto>

Yhdeksän suurimman kaupungin kotisivut

Ympäristöministeriö: Kuntien ilmastoratkaisut –ohjelma 2018–2023. Verkkosivusto. Viitattu 23.2.2022.

<https://ym.fi/kuntien-ilmastoratkaisut-ohjelma-2018-2023>.

4.6 Taustamuistio: Nuorten talo -palveluverkosto ja SIB-vaikuttavuusinvestointi

Arviointitehtävä

Nuorten talo avautui toukokuussa 2021 ja se kokoaa yhteen 13–29-vuotiaille suunnattuja palveluja. Nuorten talo -hanke sekä muun muassa kaupungin vaikuttavuusinvestointi, SIB-hanke, vastaavat nuorten tarpeisiin yhtenä tavoitteena vähentää NEET-nuorten määrää. Jyväskylässä koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien (NEET) nuorten määrä on koko maan ja yli sadan tuhannen asukkaan kaupunkien keskiarvoa korkeampi. Koronapandemian aikana nuorten yksinäisyys ja ahdistuneisuus ovat yleistyneet (Lähde: Länsi- ja Sisä-Suomen alueen nuorten elinolokatsaus 2021). Nuoret haluaisivat ohjausta erityisesti mielen hyvinvointiin.

Talousarviossa 2021 todetaan, että Nuorten talon perustaminen keskustaan yhdessä muiden palveluiden kanssa on vuoden 2021 aikana merkittävä nuorten palveluita koskeva muutos. Nuorten talo -hankkeella (ESR) kehitetään ja pilotoidaan toimintamallia, jossa on koottu nuorten palveluita yli toimialarajojen mm. sivistyspalveluista, sosiaali- ja terveystyöpalveluista sekä työllisyyspalveluista.

Arvioinnissa selvitetään Nuorten talo -palveluverkostolle asetettujen valtuuston päättämien tavoitteiden toteutumista. Arviointi painottuu toimintamallin rakentamiseen.

Arviointikysymykset

- Mitä hyötyä kaupungille on syntynyt siitä, että palvelut on koottu yhteen, saman katon alle Nuorten taloon?
- Ovatko Nuorten talo -verkostoon sisältyvien palvelujen palveluketjut toimivia ja vaikuttavia verkoston palvelutuottajien näkökulmasta?
- Miten asiakkaat ovat kokeneet Nuorten talon palvelun?
- Miten SIB-vaikuttavuusinvestoinnin hanke on lähtenyt käyntiin?

Arvioinnin menetelmät, aineisto ja rajaukset

- 1) Resurssointi, Nuorten talo (ESR)-hankkeen toteutuminen
- 2) Ryhmähaastattelut/asiantuntijahaastattelut
- 26.8.2021 (Nuorten talo -hanke), 31.8.2021 (J-Nappi, Nuorisovastaanotto), 22.9.2021 (Nuorten SIB-hanke), 24.11.2021 ja 18.1.2022 (Nuorten talo -hanke), 17.2.2022 (toimialajohtajat, palvelujohtajat/kokeilujohtajat/-päälliköt sekä nuorisovaltuuston edustajat tarkastuslautakunnassa)
- 3) Asiakastarinoiden analysointi (toteutus Etsivä nuorisotyö) ja henkilöstökysely (toteutus Nuorten talo -hanke)
- 4) Kirjalliset lähteet (lähdeluettelo)

Julkisen hallinnon uudistukset vaikuttavat Nuorten talo toimintamallin rakentamiseen

Sosiaali- ja terveystyöpalvelut sekä pelastustoimen palvelut siirtyvät hyvinvointialueelle vuoden 2023 alkupuolella. Tähän hallinnon uudistukseen liittyen on valmisteltu työllisyys- ja elinkeinopalveluiden siirtymistä kuntien vastuulle vuoden 2024 alusta niin, että TE-palvelut järjestetään 20 000 työikäisen työssäkäyntialueella. Nuorten työllisyyden edistämiseksi maan hallitus on ottanut kannan, jolla Ohjaamotoiminta vakinaistetaan ja lakisääteistetään.

Nuorten työllisyyden edistämiseksi hallitus päätti Ohjaamo-toiminnan vakinaistamisesta tekemällä niistä lakisääteisiä (Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö ja hallituksen kannanotto 11.2.2022). Työ- ja elinkeinoministeriön valmistelun pohjalta esitetään, että nuorten (työllistymistä edistävä) monialaisen tuen yhteispalvelu järjestetään matalan kynnyksen palveluna, jossa viranomaiset ja muut toimijat tarjoavat neuvontaa, ohjausta, tukea ja valmennusta alle 30-vuotiaalle nuorille opiskelumahdollisuuksista, työllistymisestä ja elämänhallinnasta. Valmistelun ehdotuksen mukaan työvoimaviranomainen (20 000 työssäkäyntialue) organisoisi alueensa nämä palvelut riittävin palvelupistein. Palvelupisteet olisivat Ohjaamoja tai ohjaamokaltaisia, esimerkiksi Nuorten talo -palveluverkoston kaltaisia.

Monialainen yhteispalvelu organisoidaan yhteistyössä paikallisten nuorille palveluja tarjoavien toimijoiden kanssa. Toimintaan osallistuvat eri hallintokunnat tai/ja hyvinvointialue. Työllisyyspalveluista vastaava työssäkäyntialue varmistaisi ja perustelisi riittävän palvelun olemassaolon. Toimintaan osallistuvat tahot vastaisivat yhteispalveluun osallistuvan oman henkilöstönsä palkkaus- ja muista henkilöstökustannuksista.

Jyväskylän kaupunki on rakentanut nuorille matalan kynnyksen monialaista ja -ammattillista palvelua, joka on saatavissa yhdestä paikasta. Nuorten talon toimintamallin pilotointi valmistelee myös sitä, miten nuorten palvelut järjestetään vaikuttavasti hyvinvointi- ja työssäkäyntialueen näkökulmasta organisaatorajat ylittäen.

Nuorten talon toimintamalliin tulee sisällyttää kattavat verkko- /digipalvelut.

Jyväskylän Nuorten talo -palveluverkoston organisointi ja resursointi

Nuorten talo on avattu 3.5.2021 osoitteessa Asemakatu 4. Nuorten talon toimijoiden eli Ohjaamon, J-napin, Nuorisovastaanoton ja Etsivän nuorisotyön lisäksi toukokuussa 2021 avatuissa tiloissa toimii työllisyyden kuntakokeilun palvelut. Nuorten talon yhteinen vastaanotto ilman ajanvarausta on aloittanut lokakuussa 2021.

Tammikuun 2022 tilanteessa Nuorten talossa on tarjolla ilman ajanvarausta palvelua maanantaisin klo 12–17, jossa Nuorisovastaanoton työntekijä paikalla klo 14–17. Myös J-Napin työntekijät osallistuvat osaltaan maanantain vastaanottoon. Tiedote löytyy Nuorten talon nettisivuilta. Tarkoitus on lisätä matalan kynnyksen walk-in-palvelua rekrytointien kautta.



Nuorten talon palvelujen viestinnästä ei vielä tammikuussa 2022 ollut tehty palveluiden yhteistä linjausta. Jyväskylän kaupungin palveluoppaasta (ilmestynyt 16.2.2022) löytyy Lasten, nuorten ja perheiden palveluista Ohjaamo Jyväskylä, jolla on oma puhelinnumero ja tieto Nuorten talon ajanvarauksesta ja walk-in-palveluajoista (ei omaa puhelinnumeroa vaan yhteys ohjaamon kautta).

	Kohderyhmä
Ohjaamo	Alle 30 -vuotiaat
J-nappi	18–29-vuotiaat
Etsivä nuorisotyö	15–29-vuotiaat
Nuorisovastaanotto	13–22-vuotiaat

Kuva 7: Nuorten talon toimijat, lähde: <https://www.yhdistystori.fi/assets/files/sites/4/2021/02/Nuorten-talon-esittely-9.2.2021.pdf>

Nuorisovastaanotolla tarjotaan terveydenhuoltolain 27§, 28§ ja sosiaalihuoltolain 24§, 25§ mukaisia nuorten päihde- ja mielenterveyspalveluja. Palvelu on hallintorajat ylittävää, verkostoituvaa ja moniammatillista, matalan kynnyksen palvelua 13–22-vuotiaiden nuorten päihde-, mielenterveys- ja psykososiaalisten ongelmien arviointiin ja hoitoon silloin, kun koulun palvelut eivät enää riitä. Nuorisovastaanotolle nuori ei tarvitse lähetettä. Nuorten talossa toimiva Nuorisovastaanotto on perustason mielenterveys- ja päihdepalvelua. Toimivan nuorten mielenterveyden palvelujärjestelmän on kehittyäkseen välttämätöntä hankkia yksityiskohtaista ja kohdennettua tietoa annetuista palveluista ja hoidoista niin taloudellisesti, toiminnallisina hoitoketjuina kuin myös yhdistettynä muiden palveluiden käyttöön.

Nuorten aikuisten palvelukeskus eli **J-Nappi** on osa Jyväskylän kaupungin aikuissosiaalityötä ja kuntouttavia palveluja. J-Napin asiakkaita ovat 18–29-vuotiaat jyväskyläläiset nuoret, jotka tarvitsevat ja haluavat tiivistä, välittävää ja pitkäaikaista ohjausta ja tukea. Ohjaukseen ja tukeen sisältyy lisäksi vahva nuoren rinnalla kulkeva sosiaalityö ja/tai sosiaaliohjaus. J-Napissa on myös erityisosaamista päihde- ja mielenterveysasioissa sairaanhoitajan, psykologin ja toimintaterapeutin kautta, jotka työskentelevät vaikeimmin tavoitettavan asiakasryhmän kanssa, jotka eivät muutoin välttämättä hakeudu raskaisiin päihde- ja mielenterveyspalveluihin. J-Nappiin nuori tarvitsee lähetteen eli sosiaalityöntekijän ja sosiaaliohjauksen palveluihin ohjaututaan Hannikaisenkadun sosiaaliaseman ja sosiaalihuoltolain mukaisen palvelutarpeen arvioinnin kautta.

Etsivä nuorisotyö: Kohderyhmänä on 15–29-vuotiaat nuoret, jotka eivät ole koulutuksen, työelämän tai muiden palveluiden piirissä. Perustehtävänä on tavoittaa, kohdata ja motivoida 15–29-vuotiaita nuoria, jotka eivät ole koulutuksen tai työelämän piirissä ja ohjata heidät palveluihin, jotka edesauttavat heidän kasvuaan, itsenäistymistään, osallisuuttaan yhteiskuntaan ja muuta elämänhallintaansa sekä lopulta pääsyä koulutukseen ja työelämään. Etsivästä nuorisotyöstä ja ilmoitusvelvollisuudesta on säädetty Nuorisolaissa.

Ohjaamo on alle 30-vuotiaiden matalan kynnyksen palvelu, josta saa ohjausta ja neuvontaa muun muassa koulutukseen, vapaa-aikaan, asumiseen, hyvinvointiin ja muihin arjen asioihin. Ohjaamot ovat alle 30-vuotiaiden matalan kynnyksen monialaisia palvelupisteitä, jotka toteuttavat EU:n nuorisotakuun tavoitteita ja toimintaa. Ohjaamoiden toimintamalli rakentuu monialaisesti tietoa, neuvontaa, ohjausta ja tukea tarjoavista palveluista (TEM: Ohjaamon perusteet 2018). Ohjaamon toimintoja ovat muun muassa henkilökohtainen neuvonta ja ohjaus, elämänhallinnan ja urasuunnittelun tuki, sosiaalisten taitojen ja valmiuksien kehittämisen tuki sekä kouluttautumisen ja työllistymisen tukeminen. Ohjaamon ammattilaisten lisäksi nuoria tuetaan eri hallinnonalojen peruspalveluiden ja laajan yhteistyöverkoston avulla. Ohjaamoiden keskeisimmät toimijat ovat nuoriso- ja työllisyystoimi, sosiaali- ja terveystoimi, toisen asteen oppilaitokset, TE-palvelut sekä Kela.

Nuorten talo -palveluverkoston toimijat korostavat sen tärkeyttä, että ymmärretään palveluiden väliset erot ja niiden omat tehtävät ja samanaikaisesti tunnistetaan yhdessä toteutettavat palvelut.

Nuorten talon hankerahoitus

Nuorten talo –hanke (ESR) käynnistyi syyskuussa 2020 ja päättyy elokuussa 2022. Hankkeen tavoitteena on kehittää ja pilotoida monialainen Nuorten talo -malli, lisätä nuorten palvelujen yhteistyötä sekä kehittää nuorten osallisuutta ja sosiaalista vahvistamista. Tavoitteena on kehittää myös virtuaalisia palveluja. Hankkeen rahoittajana toimii Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Nuorten talon palvelukokonaisuus ei ole oma tulosityksikkönsä, ja talousarviossa nuorten talon palvelukokonaisuuden eri toimijoilla on erilliset määrärahat.

Hankkeen kustannusarvion mukainen kokonaisrahoitus 454 000 euroa, josta kaupungin omarahoitus on 114 000 euroa. ESR-hankkeen edellyttämää seurantatietoa ei saatu palvelun tuottajien toimesta kerättyä hankepäätöksen mukaisella tavalla. Tämän vuoksi Keski-Suomen ELY-keskus on tekemässä muutospäätöksen hankerahoitukseen ja vähentämässä siitä 25 prosenttia. Muutoksen jälkeen haettava ESR-rahoitus on 255 000 euroa ja kunnan omarahoitusosuus on 85 000 euroa, ja kokonaisbudjetti 340 000 euroa.

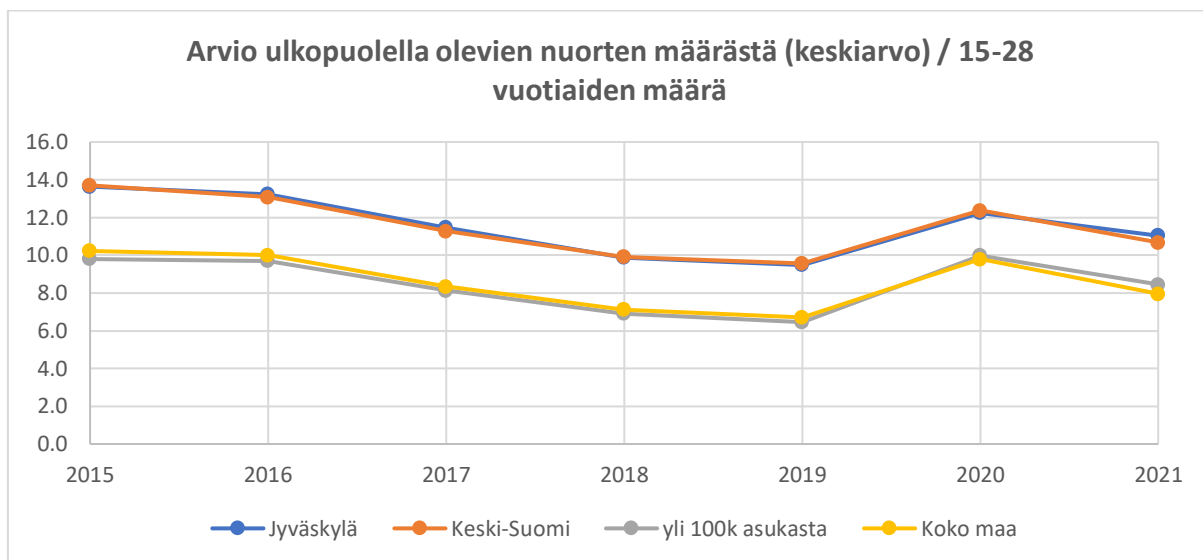
Hankkeen rahoituspäätöksen edellyttämä seurantatieto olisi tullut kerätä Nuorten talossa käyneistä asiakkaista hankkeen seurantalomakkeelle. Rahoitusta on vähennetty siinä suhteessa kuin on *lomakkeiden mukainen* asiakasmäärä, mikä jäi päätöksessä ilmoitetusta määrästä.

Kaupunki ei ole hyödyntänyt tarpeeksi tehokkaasti ESR-rahoitusta Nuorten talo -hankkeessa.

Taustatietoa nuorista ja nuorten palveluista

Vuonna 2021 koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten (NEET) määräksi on arvioitu Jyväskylässä 2 684–4 473 nuorta (8,29–13,8 %). Työ- ja elinkeinoministeriön laskentamallin mukaan heistä aiheutuu vuosittain Jyväskylän kaupungille yli 20 miljoonan euron kustannukset erilaisina tukina, menetettyinä verotuloina sekä sosiaali- ja terveystalouden kustannuksina. Vuonna 2020 määräksi arvioitiin Jyväskylässä 2 973–4 955 nuorta (9,2–15,3 %) eli määrä on laskenut. Vertailtaessa arvioiden keskiarvon suhdetta 15–28-vuotiaisiin nähdään, että Jyväskylän ja Keski-Suomen koulutuksen ja työelämän ulkopuolisten nuorten osuus on huomattavasti koko maan ja yli sadantuhannen asukkaan kuntia suurempi.

Kaupunkistrategian 2022–2025 (KV 21.2.2022) mukaan NEET-nuorten määrä vuonna 2025 saisi olla maksimissaan 7–12 % (vuoden 2021 osuus 8,29–13,8 %).



Kuvio 4: Koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien (NEET) nuorten osuus Jyväskylässä vuosina 2015–2021. Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö/LSSAVI www.nuorisotilastot.fi

Nuorisotakuun mukaisesti jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle tai alle 30-vuotiaalle valmistuneelle taataan joko työ-, työharjoittelu-, työkokeilu-, työpaja-, oppisopimus- tai kuntoutuspaikka kolmen kuukauden aikana työttömyyden alkamisesta.

Työllisyyspalveluiden antaman selvityksen mukaan Jyväskylän nuorisotyöttömyys on korkea; kaupungin työllisyyskokeilun asiakkaina on noin 4 500 alle 30-vuotiaasta ja heistä noin 40 prosentilla ei ollut ammatillista tutkintoa joulukuun 2021 tilanteen mukaan (koulutuksena vain perusopetus tai lukio). Merkittävälle osalle työnhakijana olevista nuorista löytyy ratkaisu hänen palvelutarpeeseensa verrattain pian asiakkuuden

alkupuolella. Ammatillisten tutkintojen puuttumiseen tullaan kiinnittämään erityistä huomioita vuoden 2022 aikana ja suunnittelemaan toimia, joilla voidaan edistää tutkintotavoitteellisiin koulutuksiin hakeutumista tai keskeytyneiden opintojen loppuunsaattamista.

Aktivointiaste on Jyväskylän seudun työllisyyskokeilussa hyvällä tasolla. Vuonna 2021 keskiarvo on 28,9 prosenttia eli lähes kolmannes asiakkaista on ollut palveluissa. Muihin kokeilualueisiin verrattuna (Kuopio, Lahti, Oulu ja Pirkanmaa) Jyväskylä pärjää nuorten aktivointiasteessa hyvin. Palveluihin ohjautuminen on tehostunut erityisesti syksyn 2021 aikana. Marraskuussa nuorten aktivointiaste on 31,4 prosenttia. Joulukuun aktivointiaste jää alhaisemmaksi, kun koulutuksia, valmennuksia ja palvelujaksoja päättyy perinteisesti ennen joulua.

Jyväskylässä alle 25-vuotiaiden työttömyysaste on ollut muihin isoihin kaupunkeihin (esim. Kuopio, Oulu, Tampere) verrattuna korkeampi ja on sitä edelleenkin. Joulukuussa 2021 jyväskyläisten alle 25-vuotiaiden nuorten työttömyysaste oli 17,9 prosenttia. Verrokeista alin työttömyysaste oli Tampereelle 12,5 prosenttia.

Alle 25-vuotiaiden työttömyys on vähentynyt 17,5 prosenttiyksikköä vuoden 2020 joulukuun ja 2021 joulukuun välillä. 25–29-vuotiaiden työttömien työnhakijoiden osuus on vähentynyt 25,5 prosenttiyksikköä vuoden 2020 joulukuusta vuoden 2021 joulukuuhun verrattuna. Suotuisasta kehityksestä huolimatta nuorille kohdennettujen palvelujen kehittäminen on edelleen tarpeen.

NEET-nuorten määrä on laskenut vuonna 2021 verrattuna edellisvuoteen, mutta osuus on huomattavasti koko maan ja yli sadantuhannen asukkaan kaupunkien keskiarvoa korkeampi. Työllisyyden kuntakokeilun toimenpiteillä on voitu vaikuttaa nuorten palvelutarpeeseen ja työllistymiseen aikaisempia vuosia paremmin. Työllisyyden kuntakokeilun vaikuttavuus alkaa näkyä toimenpiteiden parempana vaikutuksena asiakkaiden työllisyydessä.

Ohjaamotoiminnan kaltaista palvelumallia toteutetaan työllisyyden kuntakokeilussa kaiken ikäisille asiakkaille. Työllisyyskokeilun suunnitteluvaiheesta lähtien on yhtenä keskeisenä tavoitteen ollut 'walk-in'-palvelumalli ikärajattomasti ja erityisesti myös nuorille. Työllisyyspalvelujen näkökulmasta 'walk-in' -palvelumalli olisi mahdollista toteuttaa Asemankulmalla 1-kerroksessa niin aikuisille kuin nuorille Ohjaamo-palveluna samaan tapaan kuin monissa muissa kaupungeissa.

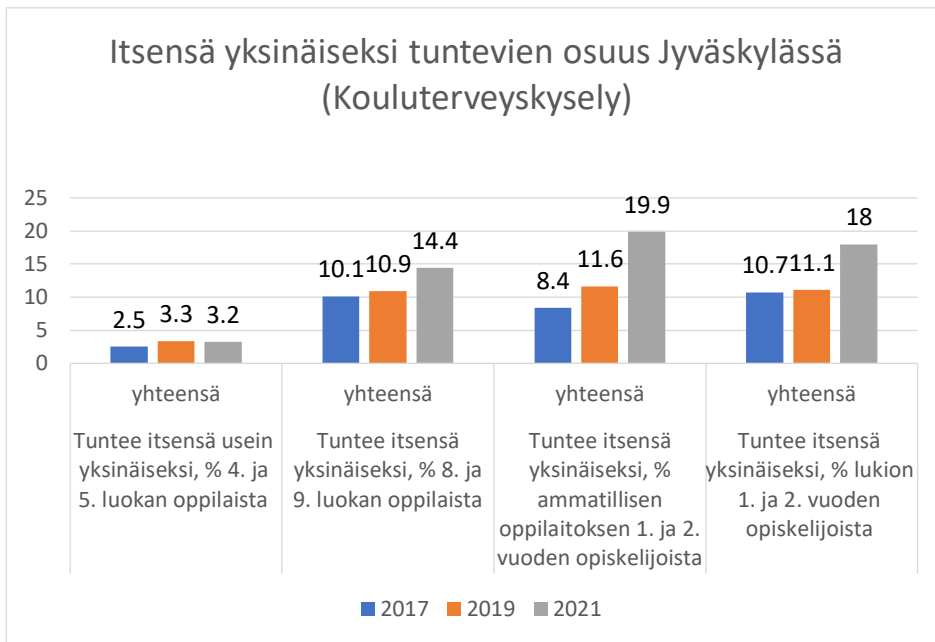
Työllisyyskokeilussa asiakkaan omavalmentaja vastaa asiakasprosessista kokonaisuudessaan niin kauan, kun työnhakija on työllisyyskokeilun asiakkaana. Omavalmentaja suunnittelee ja toteuttaa asiakkaan kanssa työnhakua tavoitteellisesti sekä asiakkaan tavoitteita edistäviä palveluja osana prosessia. Omavalmentaja tekee myös viranomaispäätöksiä palveluista ja työttömyysetuuksista.

Kokeilun omavalmentajan kaltaista tehtävää on tätä arviointia tehtäessä suunniteltu osaksi nuorten talon sekä ohjaamon palvelua. Omavalmentajat toimivat asiakkaiden kanssa ja tukevat heitä koko palveluverkoston palvelujen hyödyntämisessä niin, ettei synny päällekkäisyyksiä eikä asiakkaan pyörimistä palvelujärjestelmässä.

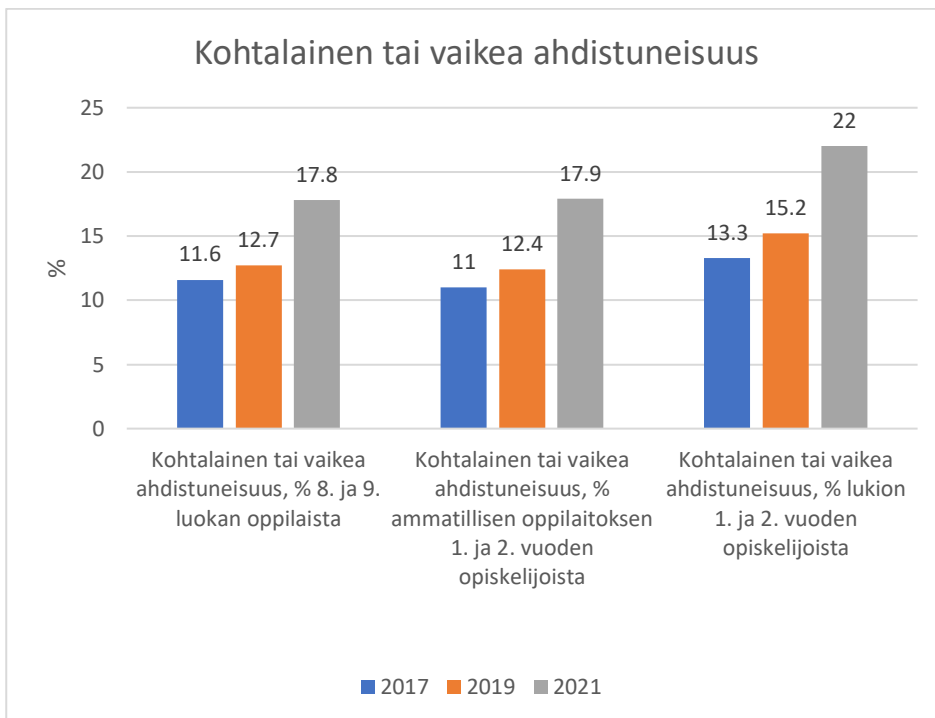
Omavalmentajat ovat mukana verkostomaisesti toimivassa TYP-rakenteessa (Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu) myös Hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa. TYP-rakenteessa sovitetaan yhteen Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalveluja, Hyvinvointialueen sosiaali- ja terveyspalveluja ja työllisyydenhoidon palveluja, joiden järjestämisvastuu on kokeilukunnilla oman kohderyhmänsä työnhakijoista (TE-toimisto vastaa muiden kuin kokeilun piiriin kuuluvien työnhakijoiden TE-palveluiden järjestämisestä).

Taustatietoa palvelutarpeista - Kouluterveyskyselyn havainnot

Nuorten yksinäisyys ja ahdistuneisuus on lisääntynyt vuosina 2017, 2019 ja 2021 tehtyjen mittausten perusteella. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Kansaneläkelaitoksen vuoden 2021 korkeakouluopiskelijoiden terveys- ja hyvinvointitutkimuksen mukaan joka kolmas korkeakouluopiskelija kärsii ahdistuksen ja masennuksen oireista. Tämä on keskeinen tulos Nuorisovastaanotolle.



Kuvio 5: Itsensä yksinäiseksi tuntevien osuus Jyväskylässä. Lähde THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi 2005-2021, Kouluterveyskysely



Kuvio 6: Kohtalainen tai vaikea ahdistuneisuus Jyväskylässä. Lähde THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi 2005-2021, Kouluterveyskysely

Mielenterveyspalveluiden saatavuus Jyväskylässä

Talousarvioon 2021 sisältyy tavoite, ettei mielenterveyspalveluiden läheteiden määrä perustason palveluista erikoissairaanhoidon kasva. Tilinpäätöstietojen 2021 mukaan läheteiden määrä

nuorisopsykiatrille nousi 9,9 % (2021: 311 lähetettä, 2020 283). Läheteiden määrä lastenpsykiatrille vähentyi 3,7 prosenttia (2021: 156, 2020: 162).

13–17-vuotiaiden avohoitokäyntien määrä on vuonna 2021 edellisvuotta korkeampi, mutta 18–22-vuotiaiden edellisvuotta alhaisempi. Erikoissairaanhoidon aikuispsykiatrian (yli 18-vuotiaat) läheteet ovat vähentyneet edellisvuodesta nykyisen hoidonparrastuksen perusteella, mutta tämä on näkynyt perusterveydenhuollon mielenterveys- ja päihdepalveluiden ruuhkautumisena. Vuonna 2021 läheteiden määrä kasvoi 9,9 % (2021: 311 ja 2020: 283) nuorisopsykiatrille ja vähentyi 3,7 % prosenttia (2021: 156 ja 2020: 162) lastenpsykiatrille.

Mielenterveyspalveluiden tarpeen kasvu näkyy erityisesti nuorten aikuisten (18–29-vuotiaiden) palvelutarpeiden kohdalla ja paine kohdistuu avoterveydenhuollon mielenterveys- ja päihdepalveluiden saatavuuteen. Nuorisovastaanoton palveluissa näkyy se, että nuorisopsykiatrian palvelutarve on kasvanut ja lastenpsykiatrialta takaisin lähetettävien määrä esimerkiksi perheneuvolaan on noussut. Sekä lasten- että nuorisopsykiatrian vastaanotokäyntien määrä on kasvanut. Nuorisovastaanotolle on tullut entistä vaativampia asiakkaita. Myös opiskeluterveydenhuollon palveluissa mielenterveyden asiat ovat painottuneet. Opiskeluterveydenhuollossa esimerkiksi terveydenhoitajien tekemiä ahdistuskyselyitä on täytätetty 89 prosenttia ja masennuseuloja 37 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna 2020. Opiskelijoiden peruuttamattomat vastaanotokäynnit ovat vähentyneet merkittävästi edellisvuodesta.

Hoitoon pääsystä eli hoitotakuusta säädetään terveydenhuoltolaissa. Lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa (alle 23-vuotiaat) hoidon tarpeen arvioinnin edellyttämät tutkimukset ja erikoislääkärin arviointi on toteutettava kuudessa viikossa läheteen saapumisesta. Hoito on järjestettävä kolmessa kuukaudessa hoidon tarpeen toteamisesta.

Osa Nuorten talon nykyisistä toimijoista (Nuorisovastaanotto, J-Nappi) siirtyvät hyvinvointialueelle.

Asiakasvaikutukset

Viestintä ja tiedottaminen Nuorten talo -toiminnasta

Nuorten talon palveluja ei välttämättä vielä syksyllä 2021 tunnettu kovin hyvin nuorten keskuudessa. Tiedottamisen tavasta ei ollut vielä yhteistä näkemystä. Eri ammatti-identiteetteihin pohjautuen nuorten kulloisetkin tarpeet määritellään eri tavalla, mikä vaikuttaa siihen, miten palveluprosessit tulisi organisoida.

Vuoden aikana on tehty yhteinen esite ja kaupungin verkkosivustolla on avattu Nuorten talon -verkkosivut 1.12.2021: <https://www.jyvaskyla.fi/nuortentalo> Verkkosivut toimivat markkinoinnin välineenä ja fyysisenä sekä sähköisenä käyttöliittymänä nuorten palveluihin. Viestintäryhmä on tehnyt alustavan viestintäsuunnitelman (tilanne helmikuussa 2022).

Asiakasvaikutusten analysoinnin tuloksia

Nuorten talo -hankkeessa kerättyjen asiakastarinoiden tuloksia:

- Nuorten hyvin vaikeita ja haastavia elämäntilanteita ja palvelutarpeita on voitu ratkaista monialaisessa yhteistyössä. Nuorten talo -hankkeessa on voitu kehittää monialaista yhteistyötä, mutta jatkuvalla kehittämistyöllä asiakasvaikuttavuudessa on tarvetta.
- Nuoren asiakkuus tulee nähdä koko verkoston asiakkuutena, ei vain yksittäisen palvelutarjoajan asiakkaana. Toisinaan tarvitaan tukihenkilö hoitamaan palvelutarve loppuun asti pienemmisäkin asioissa.

- Nuoret, jotka eivät kykene hoitamaan omia asioitaan (ei asuntoa, ei puhelinta, ei verkkopankkitunnuksia tms. syitä) tulisi palveluverkoston tunnistaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja organisoida tarvittavien asiantuntijoiden / palvelun tarjoajien yhteistyö, miten asiakkaan tilanteessa edetään.
 - o Nuorten talo -verkosto ottaa heti kopin asiakkaan tilanteesta.
 - o Nuorten talo -verkostolla on vastuu asiakkaan palvelutarpeen ratkaisusta.
- Nuoren palvelutarpeen hoitaminen tulee hoitaa niin, ettei se hajaudu palveluverkostoon nuoren siitä tietämättä. Nuori tulee vakuuttaa siitä, että hänen asiansa ratkeaa, palvelu ei katkea.

Nuorisovaltuuston edustajat ovat tuoneet esille huomioita Nuorten talon toimintojen suunnitteluun. Nuoret ovat huolissaan palveluiden siirtymisestä kouluilta. Toivotaan, että koulukuraattoriin ja kouluterveydenhoitajaan saataisiin useammin yhteys koululla.

Nuorten talon toiminnasta ja palveluista nuoret toivovat enemmän tiedottamista ja tietoa. Nuorisopalveluiden kehittämiseksi toteutettujen robottipuheluiden vastausten perusteella jyväskyläläiset nuoret (44 %) haluaisivat ohjausta mielen hyvinvointiin. Puhelurobotti on tietokoneohjelma, joka soittaa puhelut ihmisten puolesta automaattisesti ja jolle vastataan numeronäppäintä painamalla tai sanallisesti puhelun aikana annettavien ohjeiden mukaisesti. Robottia on hyödynnetty kaupungin kyselyissä, jotta on nopeasti saatu helposti analysoitavaa dataa kehittämisen ja päätöksenteon tueksi. Viidennes haluaisi apua työllistymiseen. Vastausten perusteella nuoret haluavat saada ohjausta eniten ohjaajalta kasvokkain (36 %), chatissa (24 %), somessa (15 %), vertaisryhmässä (12 %), puhelimitse (9 %) sekä sähköpostitse (5 %). (Lähde Jyväskylän kaupunki uutinen 2.12.2021.) Asiakkaan osallisuuden lisääminen, kokemusasiantuntijuus ja palvelumuotoilu ovat välineitä vahvistaa asiakasvaikuttavuutta.

Palvelutarpeen määrittelyn yhteinen tietopohja ja tiedolla johtaminen

Palvelutarpeen arvioinnissa arviointi tehdään asiakkaan elämäntilanteen mukaan. Arviointi tehdään yhteistyössä asiakkaan ja tarvittaessa hänen omaisensa ja läheisensä sekä muiden toimijoiden kanssa.

Nuorten talo -palvelukokonaisuuden vahvuus on monialaisessa palvelussa. Talon palveluverkoston ammattilaisten ja asiantuntijoiden työ tuottaa tietoa asiakastarpeista. Tätä tietoa tulkitaan yhdessä palvelujen kehittämistä varten. Nuorten talo voi parhaimmillaan olla sekä matalan kynnyksen käyttöliittymä palveluun että tietopohja palvelujen kehittämiseksi muuttuvien tarpeiden mukaisesti.

Nuorten talon keräämien asiakaspalautteiden ja -kokemusten yhteisen, ajoittain toistuvan analyysin perusteella voidaan tehdä palvelutarpeiden mukaisia muutoksia palvelukokonaisuuden rakenteessa ja -prosesseissa. Analysoidun data/tiedon perusteella voidaan myös joustavasti muuttaa Nuorten talolle budjetoitavaa rahaa sekä kaupungissa että tulevilla hyvinvointialueella.

Nuorten talo –hanke (ESR) päättyy 31.8.2022. Sitä ennen on ratkaistava, mitä palveluja kokonaisuuteen sisältyy ja miten palvelut rahoitetaan. Nykyisin Nuorten talossa toimii eri palvelutuottajien asiantuntijoita, ja resurssi koostuu heidän työpanoksestaan.

Jatkossa olisi pohdittava, miten Nuorten talon palvelut rahoitetaan. Esitykset ja mahdolliset kaupungin päätökset toimintamallista ja budjetoinnista on tärkeää tehdä hyvissä ajoin ennen hyvinvointialueuudistuksen käynnistymistä, jotta resurssit ovat mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla nuorten käytettävissä. Kaupungilla on intressi edistää nuorten hyvinvointia ja ylläpitää ennaltaehkäiseviä palveluja. Lakisääteisissä palveluissa, kuten sosiaali- ja terveydenhuoltolain mukaisissa palveluissa, tulee ottaa huomioon tuleva hyvinvointialueuudistus ja jo tässä vaiheessa varmistaa toimiva yhdyspintatyö ja palveluprosessit kaupungin muihin hyvinvointipalveluihin.

Nuorten talo -yhteispalvelussa tulisi olla ohjaamotoiminnan perusteiden mukaisesti käytettävissä osaamista palvelutarpeen arvioinnissa ja palveluohjauksessa, osaamisen kehittämisessä ja koulutusmahdollisuuksissa, urasuunnittelussa ja työnhaussa, elämän- ja arjenhallinnassa, fyysisessä ja psyykkisessä hyvinvoinnissa, osallisuuden tukemisessa sekä toimeentulossa ja asumisessa.

Henkilöstön kokemuksia ja näkemyksiä

Nuorten talon palveluverkostossa työskentelevät asiantuntijat ja ohjaajat määrittelevät roolinsa asiakasnäkökulmasta matalan kynnyksen palveluksi, jossa arvioidaan, millaista palvelua ja toimenpiteitä nuori tarvitsee ja johon hän itse haluaa sitoutua.

Nuorten talo -hanke toteutti henkilöstökyselyn (25 vastaajaa) talon toiminnasta joulukuussa 2021. Alla on kyselyn keskeiset tulokset:

- Henkilöstön vastausten perusteella Nuorten talon etu nuorille on ensisijaisesti siinä, että nuoren ei tarvitse tietään ”oikeaa” palvelua ja samasta paikasta saa monta palvelua. Nuorten on helppo löytää palvelu ja tunnelma palveluun tultaessa on mukava/vastaanottavainen.
- Työntekijöiden näkemys puoltaa sitä, että palvelun tuottajat työskentelevät fyysisesti samoissa tiloissa (osaamisen ja oppimisen jakaminen helpompaa). Henkilöstö toivoo laajempaa ajanvarauksetonta päivystystä nuorille.
- Palveluverkostolla tulisi olla yhdenmukainen / strateginen näkemys Nuorten talon roolista.

SIB-hanke

(Social Impact Bond) vaikuttavuusinvestointihankkeen tavoitteena on vähentää NEET-nuorten (Not In Education, Employment or Training) määrää. Tulosperusteisessa rahoitussopimuksessa palvelut rahoitetaan rahastosta (FIM) ja kaupunki maksaa rahastolle vasta toiminnan tuloksista. Gradialla toisen asteen palveluntuottaja on Helsingin Diakonissalaitos Vamos ja SIB-toiminta tavoittelee valmistumista opinnoista sekä työ- ja jatko-opintopaikan löytymistä. Perusopetuksessa palveluntuottaja on Nuorten Ystävät ry. ja alkuvaiheessa mukana ovat Kuokkalan, Tikan, Huhtasuon sekä Halssilan koulut. (Lähde: Jyväskylän tiedotusliite 1.9.2021)

SIB-hanke perustuu Jyväskylän kaupungilla vuonna 2019 toteutettuun rekisteritutkimukseen, jossa selvitettiin toisen asteen keskeyttämisen yhteydessä olevia tekijöitä. Tutkimuksessa oli mukana noin 3 500 nuorta ja ehdolla 100 muuttujaa. Keskiarvo (arvosana 7 rajana) tunnistettiin tärkeimmäksi tekijäksi, jolla on yhteys toisen asteen keskeyttämiseen. Muita tekijöitä olivat esimerkiksi sijaishuollon asiakkuus, masennus ja ahdistus sekä luvattomat poissaolot. Keskiarvon vaikutus näkyy kuitenkin jo viidennestä luokasta lähtien ja tämän vuoksi SIB aloitetaan jo kuudennelta luokalta.

Vuoden 2021 loppuun mennessä perusopetuksen oppilaita ja heidän perheitään oli hankkeessa mukana 30. Kohderyhmän lukuvuosittainen tavoite on 75 lasta.

Toisen asteen opetuksesta hankkeessa oli mukana vuoden 2021 loppuun mennessä 27 nuorta. Kohderyhmän lukuvuosittainen tavoite on 50 nuorta.

Lähteet

Jyväskylän kaupungin palveluopas (ilmestynyt 16.2.2022) <https://online.fliphtml5.com/enxld/wouo/#p=5>

Jyväskylän kaupunki. Uutinen 2.12.2021 Jyväskylän Nuoret haluavat ohjausta mielen hyvinvointiin – kasvokkain saatava ohjaus myös toiveissa ykkösenä. (Lähde Jyväskylän kaupunki uutinen 2.12.2021) https://www.jyvaskyla.fi/uutinen/2021-12-02_jyvaskylan-nuoret-haluavat-ohjausta-mielen-hyvinvointiin-kasvokkain-saatava

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen alueen nuorten elinolosuhteiden tutkimus 2021
https://avi.fi/documents/25266232/55310955/Julkaisu-110-Nuorten-elinolosuhteiden-tutkimus-2021_LSSAVI.pdf/d5f12d2e-7326-1265-616e-5ced281ff752/Julkaisu-110-Nuorten-elinolosuhteiden-tutkimus-2021_LSSAVI.pdf?t=162322554201

Nuorisolaki 1285/2016 <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161285>

Sosiaalihuoltolaki 1301/2014 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301>

Suomen nuorisotyöntilastot, kuntien nuorisotyö <https://nuorisotilastot.fi/101/visualisoinnit/kuntien-nuorisotyö/>

THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi 2005-2021, Kouluterveyskysely
<https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/haku?g=354>

THL, hoitopaikka-erikoissairaanhoidossa <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/terveyspalvelut/hoitopaikka-erikoissairaanhoidossa> ja
https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/eshjono/psyk2/summary_psykiatria02

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) SIB-toiminnan kustannusvaikuttavuustutkimus
<https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/pitkittaitutkimus-ehkaisevan-toiminnan-kustannus-vaikuttavuudesta-lapset-sib->

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) Ohjaamon perusteet. TEM esitteet 6/2018.
<https://tem.fi/documents/1410877/2934378/Ohjaamotoiminnan+perusteet>

Työ- ja elinkeinoministeriö 11.2.2022. Uutinen. <https://tem.fi/-/paatokset-valtiontaloutta-vahintaan-110-miljoonalla-eurolla-vahvistavista-tyollisyystoimista-tehty>

Työ- ja elinkeinoministeriö. Hallituksen kannanotto työllisyystoimista 11.2.2022.
[HALLITUKSEN+KANNANOTTO+TYÖLLISYYSTOIMISTA+11.2.2022+\(1\).pdf \(tem.fi\)](https://tem.fi/-/hallituksen-kannanotto-tyollisyystoimista-11.2.2022+(1).pdf)

Työ- ja elinkeinoministeriö/LSSAVI. Viitattu 4.3.2022. www.nuorisotilastot.fi

4.7 Taustamuistio: Varhaiskasvatuspalvelut ja esiopetuskokeilun käynnistyminen

Arviointitehtävä

Arvioinnissa selvitetään kaksivuotisen esiopetuskokeilun lähtötilannetta ja vaikutuksia varhaiskasvatuksen toimintaan, kolmiportaisen tuen ja oppilashuollon toteutumista sekä varhaiskasvatushenkilöstön työhyvinvointia.

Arviointikysymykset

- Mikä on kaksivuotisen esiopetuskokeilun lähtötilanne ja sen vaikutukset toimintaan?
- Miten varhaiskasvatuksen osallistumisasteet ovat kehittyneet?
- Miten kolmiportainen tuki toteutuu varhaiskasvatuksessa?
- Miten varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa on huomioitu vuorotyötä tai epäsäännöllistä työaika tekevät lasten vanhemmat?
- Miten henkilöstön työhyvinvointia on arvioitu?

Aineisto ja menetelmät

1) Keskusteluun tarkastuslautakunnassa 17.2.2022 osallistuivat:

Eino Leisimo, toimialajohtaja
Päivi Koivisto, palvelujohtaja varhaiskasvatus
Tarja Ahlqvist, palvelujohtaja varhaiskasvatus
Taru Kivijärvi, pedagoginen asiantuntija
Erkki Pelkonen, päiväkodin johtaja
Heli Arnberg, palvelukoordinaattori

2) Dokumentit/kirjalliset lähteet (lähdeluettelo)

Varhaiskasvatukselle ja esiopetukselle asetetut valtuustotasoiset tavoitteet

Kaupunkistrategiassa 2017–2021 kärjen ”osallistuvat ja hyvinvoivat asukkaat” alla on teema: *Lisäämme lasten ja nuorten mahdollisuuksia terveeseen kasvuun ja hyvään oppimiseen*. Talousarviossa vuodelle 2021 lasten osallistumisaste varhaiskasvatukseen on ollut yksi strategiaa toteuttavista kehittämistoimenpiteistä. Talousarviossa 2021 varhaiskasvatukselle ja esiopetukselle asetetut sitovat tavoitteet koskevat lasten osallistumisastetta varhaiskasvatuspalveluihin ja laadukkaan esiopetuksen toteutumista lähipalveluperiaatteella. Valtuuston 21.2.2022 hyväksymän kaupunkistrategian mukaan kaupunki sijoittuu varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen resursoinnissa viiden parhaan joukkoon asukaslukuun suhteutettuna Suomen 10 suurimman kaupungin vertailussa. Uudessa strategiassa on myös mittari varhaiskasvatuksen osallistumisasteen noususta vuosittain 0,5 % (lähtöarvo vuonna 2021 83,6 %)

Touhula-päiväkodit lopettivat marraskuun 2021 lopussa neljä päiväkotia Jyväskylässä yhteistoimintaneuvotteluiden tuloksena. Kolme päiväkotia siirtyi osaksi kaupungin varhaiskasvatuksen palveluita joulukuun 2021 alusta alkaen. Talousarviossa vuodelle 2022 on huomioitu toimintakatteen heikkeneminen 0,6 miljoonalla eurolla pääosin kasvavien henkilöstökulujen vuoksi. Yksityisiä varhaiskasvatuspalveluita käyttävien osuus on hieman yli 20 prosenttia kaikista varhaispalveluita käyttävistä.

Toimialan antaman vastauksen perusteella yksityisen varhaiskasvatuksen toimintaedellytysten turvaaminen on tärkeää, jotta lakisääteisten palveluiden kysyntään pystytään täysimääräisesti vastaamaan. Yksityinen varhaiskasvatus täydentää alueellisesti kunnallisia palveluita ja muodostaa osan varhaiskasvatuksen palveluverkosta. Yksityisten palveluntuottajien koetaan pystyvän perustamaan ketterämmin (erityisesti rakennushankkeiden näkökulmasta) varhaiskasvatuspaikkoja alueille, joissa palvelujen tarve kasvaa ennakoitua nopeammin tai kaupungin omissa tiloissa tarvittaisiin korjaus- ja investointitoimenpiteitä.

Varhaiskasvatuslakiin tulleet säädösmuutokset ja uudet pykälät vaikuttavat merkittävästi myös yksityisten palveluntuottajien toimintavaatimukseen. Kuulemisen perusteella erityisesti henkilöstökustannusten nousu aiheuttaa painetta palvelusetelin arvon korotukseen. Osa huoltajista haluaa hakeutua yksityisten palvelujen käyttäjiksi ja osalle perheistä palveluohjaus tarjoaa vapaana olevia yksityisiä varhaiskasvatuspaikkoja.

Varhaiskasvatuksen asiakaskysely toteutetaan vuosittain ja sen viimeisimmät vuoden 2021 tulokset on esitetty sivistyslautakunnassa kesäkuussa 2021. Tuolloin huoltajien antama keskiarvo lapsen ryhmälle oli 9,23 (asteikko 4–10). Vuonna 2020 arvosana oli kunnallisissa palveluissa 9,02 ja yksityisissä 9,11. Avoimissa vastauksissa korostuivat koronapandemian vaikutukset vuorovaikutukseen. Rajoitusten vuoksi kohtaamiset henkilöstön kanssa, vuorovaikutus ja vertaiskohtaaminen muiden vanhempien kanssa vähenivät.

Kaksivuotinen esiopetuskokeilu

Jyväskylän kaupunki on mukana opetus- ja kulttuuriministeriön kaksivuotisen esiopetuksen kokeilussa, jonka tavoitteena on muun muassa vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa ja kehittää esiopetuksen laatua ja vaikuttavuutta. Kokeilu kestää elokuun 2021 alusta toukokuun 2024 loppuun. Kokeilua toteutetaan kaksivuotisen esiopetuksen kokeilulain 1046/2020 mukaan.

Kokeilun perusteasiakirja edellyttää kokeilukuntia laatimaan paikallisen kaksivuotisen esiopetuksen kokeiluopetussuunnitelman. Kokeilulain perustelut ovat tuoneet opetussuunnitelmaan uusia kehittämisen painotuksia, kuten eheän oppimisen polun, lasten päivän eheyden, 5-vuotiaiden huomioimisen toiminnassa sekä syventymisen lasten tuen tarpeiden arviointiin aiemmin ja tarkemmin. Opetussuunnitelman perusteet ei aseta yleisiä osaamistavoitteita lapsille. Jokaiselle lapselle tehdään henkilökohtainen esiopetuksen oppimissuunnitelma yhdessä huoltajien kanssa (Sivistyslautakunta 26.5.2021 § 46.)

Kokeilukunnan tehtävänä on arvioida antamaansa esiopetusta ja sen vaikuttavuutta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Kokeilukunnalla on myös velvoite osallistua kaksivuotisen esiopetuksen kokeiluun liittyvään ulkoiseen arviointiin ja tutkimukseen. (Kokeiluopetussuunnitelma.) Jyväskylän varhaiskasvatuksessa noudatetaan 1:7 suhdelukua yli kolmevuotiaiden lasten osalta ja jokaisessa esiopetusryhmässä pitää olla vähintään yksi esiopetuskelpoisuuden omaava varhaiskasvatuksen opettaja.

Kaksivuotinen esiopetuskokeilu Jyväskylässä

Jyväskylä valikoitui keväällä 2021 kokeilukunnaksi satunnaisotannalla. Kokeilu kohdistuu 2016 ja 2017 vuosina syntyneisiin lapsiin. Jyväskylässä mukana on 16 päiväkotia, joista yksi päiväkoti on yksityinen. Verrokipäiväkoteja on 25. Huoltajien tuli hakea lasta mukaan kokeiluun, mutta kaikkia kokeiluun oikeutettuja lapsia ei haettu/ilmoittautunut mukaan. Kokeilussa aloitti 361 lasta, joista 337 olivat jo mukana varhaiskasvatuksen piirissä. Kokeilua varten laadittiin paikallinen kokeilun opetussuunnitelma, joka otettiin käyttöön 1.8.2021 ja henkilöstölle järjestettiin perehdytystilaisuuksia. Päiväkodit ovat toteuttaneet eri tavoin eri ikäluokkien ja kokeiluun osallistuvien ryhmäjaot.

Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) valtakunnallisella seurantatutkimuksella seurataan ja arvioidaan muun muassa toimeenpanoa, pedagogisia ja toiminnallisia käytäntöjä sekä selvitetään kokemuksia kokeilusta. Seuranta jatkuu koulun alkuvuosiin asti. Seurannan vaikutuksia selvitetään vertaamalla koe- ja verrokkiryhmiin kuuluvia lapsia toisiinsa. Jyväskylän kaupungilla seurataan OKM:n seurantatutkimusta, mutta koko kaupungin tasolla ei ole tehty erillistä omaa kokeilun vaikuttavuusseurantaa.

Varhaiskasvatuksen osallistumisasteet

Talousarviossa 2021 toiminnallisena tavoitteena on, että varhaiskasvatuksen vaikuttavuutta parannetaan lisäämällä lasten osallistumisastetta varhaiskasvatuspalveluihin. Tavoitetaso vuodelle 2021 oli 80 prosenttia. Tilinpäätöksen mukaan 0–6-vuotiaiden lasten osallistumisaste varhaiskasvatuspalveluihin toteutui vuoden keskiarvona 73,4 %. Eri ikäisten lasten osallistumisaste vaihtelee, 3–7-vuotiaiden osalta asetettu tavoite toteutuu. Toteumat esitetään alla olevassa taulukossa vuosilta 2017–2021 maaliskuun tilanteen mukaan.

Alle kolmevuotiaiden osallistumisaste varhaiskasvatukseen on noussut viime vuosina. Ikäryhmän ryhmäkoko on pienempi ja kasvattajamitoitus on korkeampi kuin vanhemmilla ikäluokilla.

Taulukko 8: varhaiskasvatuksen **osallistumisasteet** 2017–2021, Lähde: Jyväskylän kaupungin varhaiskasvatus

%	maaliskuu 2017	maaliskuu 2018	maaliskuu 2019	maaliskuu 2020	maaliskuu 2021
8 v.	0,19	0,26	0,39	0,26	0,41
7 v.	97,81	99,23	97,16	98,78	98,54
6 v.	91,73	93,65	95,54	93,87	95,64
5 v.	90,74	93,08	93,51	94,64	93,85
4 v.	88,29	91,41	91,99	91,51	91,91
3 v.	79,52	82,96	82,39	82,19	81,04
2 v.	49,40	50,18	55,88	55,20	58,08
1 v.	6,25	6,80	6,51	6,48	7,47

Lapsen ikä on laskettu sen mukaan, paljonko täyttää kuluvan vuoden aikana.

Hoitopaikan saatavuus riippuu vuodenaikasta ja usein lasten siirtyessä esiopetuksesta kouluun paikkoja vapautuu. Myös syksyisin pystytään tarjoamaan hoitopaikka lähipalveluna, mutta vuodenvaihteessa ja talvella tilanne on haastavampi. Alkuvuodesta 2022 käytännössä kaikki varhaiskasvatus- ja esiopetuspaikat ovat täynnä. Hoitopaikka pystytään tarjoamaan lakisääteisesti kahden viikon sisällä, mutta se voi sijaita kaukanakin omasta asuinalueesta. Tässä tapauksessa siirto on kuitenkin mahdollinen. Tilapäisesti on myös syntynyt tilanteita, joissa osalla perheistä on lapset eri päiväkodeissa. Varhaiskasvatus ja esiopetus kokoontuu säännöllisesti resurssipalaveriin Tilapalvelut –liikelaitoksen kanssa. Yhteistyö Tilapalveluiden ja perusopetuksen kanssa on koettu hyväksi myös palveluverkkotyön kautta. Nykyisissä tiloissa ei ole tarpeeksi jakotiloja eli lasta ei voida rauhoittaa pienempään tilaan, koska tiloissa ei ole sen mahdollistamaa väljyyttä.

Toimialan antaman selvityksen ennuste lasten syntyvyyden vähenemisestä Jyväskylässä ei vaikuta samassa suhteessa palveluverkon asiakaspaikkoihin ja tiloihin. Tähän vaikuttaa se, että varhaiskasvatuksen tavoitteena on lasten (erityisesti 5–6-vuotiaiden) osallistumisasteen kasvattaminen ja alle 3-vuotiaiden varhaiskasvatus vaatii enemmän laskennallisia hoitopaikkoja osallistumisasteen kasvaessa. Hoidossa on myös lapsia, joilla on tuen tarvetta, mihin tarvitaan päiväkodeissa jakotiloja. Tällaisia tiloja ei ole nykyään käytettävissä.

Varhaiskasvatuksen resurssointi

Valtuuston 21.2.2022 hyväksymän kaupunkistrategian mukaan kaupunki sijoittuu varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen resurssoinnissa viiden parhaan joukkoon asukaslukuun suhteutettuna Suomen 10 suurimman kaupungin vertailussa. Kaupunkistrategiassa ei ole avattu vaikuttavuuden seurannan mittaria.

Mittariin vaikuttaa mm. Ikärakenne, joka voi erota kaupungeittain.

Seuraavassa taulukossa on esitetty Kuntaliiton tuottamat tiedot varhaiskasvatukseen nettomenoista per 0-6 vuotiaat vuonna 2020.

Taulukko 9: Varhaiskasvatuksen nettokustannukset vuonna 2020 kymmenessä suurimmassa kaupungissa. (Nettokustannukset = (Toimintakulut (ml. sisäiset erät) + Poistot ja arvonalentumiset + Vyörytyskulut) - (Toimintatuotot (ml. sisäiset erät) + Vyörytystuotot + Valmistus omaan käyttöön sekä valmistevaraston muutos) Lähde: Kuntaliitto Kuntien palvelutuotannon nettokustannuksia vuonna 2020, jonka tiedot perustuvat: Tilastokeskus 10.9.2021

Kaupunki	€/asukas	Kaupunki	€/0-6 v.
Espoo	733	Kuopio	9 099
Vantaa	649	Lahti	8 980
Helsinki	607	Espoo	8 958
Oulu	595	Helsinki	8 922
Kuopio	580	Turku	8 600
Lahti	543	Vantaa	8 338
Turku	507	Oulu	8 138
Jyväskylä	494	Tampere	7 707
Tampere	469	Pori	7 672
Pori	445	Jyväskylä	7 543

Huoltajien epäsäännöllisen työajan huomioiminen

Työllistymisen näkökulmasta selvitettiin myös, miten varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa huomioidaan esimerkiksi vuorotyötä tai epäsäännöllistä työaikaa tekevät vanhemmat.

Vuorohoitoa on lapsen hoito arkisin klo 18.00–06.00 välisenä aikana sekä viikonloppuisin tapahtuva hoito. Vuorohoito on tarkoitettu molempien huoltajien työn tai opiskelun vuoksi tarvitseville lapsille. Vuorohoitopäiväkoteja on eri puolilla kaupunkia eli hoitoajat klo 05–22.30 pystytään järjestämään lähipalveluna. Vuoropäiväkoteja Jyväskylän kaupungissa on helmikuussa 2022 kahdeksan ja vuorohoitopaikan saatavuus on hyvä.

Yö- ja viikonloppuhoito on keskitetty Jyväskylän keskustassa sijaitsevaan Tapiolan päiväkotiin. Esiopetus järjestetään lähtökohtaisin klo 8 tai 9.30 alkaen, mutta vuoropäiväkodit järjestävät sekä yksi- että kaksivuotista esiopetusta lapsen hoitorytmin mukaisesti myös myöhemmin esimerkiksi illalla. Vuorohoidossa olevalla on mahdollisuus osallistua esiopetukseen myös aamupäivisin, vaikka lapsella olisikin vapaapäiviä.

Perheen hakiessa vuorohoitopaikkaa palveluohjaus selvittää vuorohoidon tarpeen ja järjestää vuorohoitopaikan yhdessä vuoropäiväkotien päiväkodin johtajien kanssa lähipalveluperiaatteella. Paikka järjestetään Tapiolan päiväkodista, jos viikonloppu- ja yöhoidon tarve on säännöllistä ja runsasta. Mikäli lapsella on jo hoitopaikka normaalin hoitoajan päiväkodissa ja huoltajan työ muuttuu satunnaiseksi tai epäsäännölliseksi vuorotyöksi, lapselle voidaan tarjota ns. rinnakkaissijoitus vuoropäiväkotiin. Järjestelyllä varmistetaan lapsen edun ja tulevan opinpolun mukaisesti mahdollisuus jatkaa oman alueensa päiväkodissa. Jos huoltaja työllistyy pikaisesti, lain mukaan hoitopaikka tulee järjestää kahden viikon sisällä. Yleensä vuorohoitopaikka järjestyy aikaisemminkin. Kahden viikon aikana lapsella ja huoltajalla on mahdollisuus tutustua uuteen hoitopaikkaan. Huoltajilla, joilla on ns. nollatuntisopimus, on samanlainen mahdollisuus saada vuorohoitopaikka, kuin säännöllistä vuorotyötä tekeville huoltajilla.

Hoitoaikavaraukset tehdään sähköisesti edellisen viikon maanantaihin klo 23.00 mennessä. Mikäli hoitoaikaan tulee muutoksia, huoltajien tulee ilmoittaa niistä mahdollisimman pian, jotta henkilökunnan lainmukainen riittävyys voidaan taata.

Vuorohoidossa olevien lasten hoitomaksut ovat samat kuin muillakin perheillä, vaikka vuorohoidon kustannukset ovat korkeat. Varhaiskasvatuksessa huoltajilta saatu kehittämiskohde liittyy loma-aikojen hyvityskäytänteisiin. Vuorotyötä tekevä perhe ei välttämättä voi olla lomilla koulujen loma-aikoina tai he eivät voi ilmoittaa etukäteen hoidontarvetta ja näin he eivät saa maksuhyvityksiä.

Äkillisiin lapsen hoidon tarpeisiin voidaan tarjota hoitopaikka toimialan antaman vastauksen perusteella. Tästä ei ole saatavilla tilastoa, kuinka paljon on esimerkiksi vuoden aikana perheitä/asiakkaita, jotka tarvitsevat äkillisesti tilapäisen hoitopaikan lapselle.

Varhaiskasvatusmaksut ja palvelusetelit

Kunnallisen varhaiskasvatuksen lisäksi varhaiskasvatuspaikkaa voi hakea yksityisestä päiväkodista, ryhmäperhepäiväkodista tai perhepäivähoidosta.

Jyväskylän kaupungilla on käytössä palveluseteli varhaiskasvatuksessa, jolla se osallistuu yksityisen varhaiskasvatuksen kustannuksiin. Perheen asiakasmaksu määrittyy laskennallisesta kunnallisesta asiakasmaksusta ja palveluntuottajan mahdollisesta yksikkökohtaisesta lisähinnasta. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain muutos astui voimaan 1.8.2021 alkaen, mikä vähensi kuntien saamia tuloja tulorajojen noustessa ja myös palvelusetelin arvoa korotettiin. Myös varhaiskasvatuksen maksujen alentaminen pyrkii nostamaan lasten osallistumisastetta varhaiskasvatukseen ja tätä kautta koulutuksellisen tasa-arvon sekä työllisyyden lisäämiseen. EU:n tavoitteena on, että 95 prosenttia yli neljävuotiaista osallistuu varhaiskasvatukseen.

Taulukko 10: Talousarvion 2022 tietojen perusteella varhaiskasvatuksen jakautuminen kunnalliseen päivähoitoon, yksityiseen päivähoitoon ja kotihoidon tukeen vuonna 2020.

v. 2020	Lapset lkm ka/kk	Osuus 0-6 -vuotiaista, %
Kunnallinen päivähoito	5 170	55,1
Yksityinen päivähoito (sis. esiopetuksen ja palvelurahan)	1 609	17,2
Kotihoidon tuki	1 899	20,2

Sivistyslautakunnan pöytäkirja-aineiston 26.1.2022 § 2 mukaan:

Jyväskylän yksityisissä varhaiskasvatuspalveluissa oli joulukuun 2021 lopussa 1 437 lasta, joista yli 1 200 lasta on yksityisissä päiväkodeissa. Yksityisiä varhaiskasvatuspalveluja käyttävien osuus on noin 21,3 prosenttia kaikista varhaiskasvatuspalveluja käyttävistä lapsista. Yksityisiä päiväkotipalveluja tuottaa kahdeksan palveluntuottajaa 27 päiväkodissa, ja yksityisiä perhepäivähoitajia on 53. Lisäksi toimii yksi yksityinen kerhopalveluntuottaja. Yksityisten päiväkotien paikkojen määrä on laskenut noin 200 paikalla vuoden 2019 jälkeen. Myös yksityisten perhepäivähoitajien määrä on vähentynyt vuosittain.

Yli 3-vuotiaan lapsen palvelusetelin arvon on kuvattu olevan Oulussa, Lahdessa, Kuopiossa ja Joensuussa Jyväskylää korkeampi. Sivistyslautakunta on tammikuussa 2022 (26.1.2022 § 2) hyväksynyt yksityisen varhaiskasvatuksen palvelusetelin arvonkorotuksen 1.3.2022.

Kaupungin talousarvion 2022 mukaan varhaiskasvatuksen yksi toiminnan painopiste on perhepäivähoitajien määrän lisääminen palvelusetelipalveluna.

Henkilöstön työhyvinvointi

Varhaiskasvatustalakea on tarkennettu 1.8.2021 alkaen henkilöstön mitoituksesta poikkeamisen osalta (36 §). Kuntien on varmistettava, että päiväkodeissa on käytössä riittävät ja toimivat sijais- tai muut varajärjestelyt myös henkilöstön äkillisiin ja yllättäviin poissaolotilanteisiin.

Syyskuun 2021 neljännesvuosikatsauksen tilanteessa toimialojen sairauspoissaolot olivat vähentyneet edellisvuoteen verrattuna lukuun ottamatta kasvun ja oppimisen palveluita. Kasvun ja oppimisen palveluiden säästösyistä pidetyt palkattomat vapaat olivat toimialoista merkittävimmät. Neljännesvuosikatsauksessa talousarvioon 2021 asetetun sopeutustavoitteen on kuvattu toteutuvan. Myös varhaiskasvatuksessa on ollut vuoden 2021 aikana rekrytointihaasteita esimerkiksi varhaiskasvatuksen opettajan tehtäviin ja sijaisuuksiin.

Varhaiskasvatuksessa työhyvinvoinnin seuranta toteutetaan monella eri tasolla. Organisaatiotasolla toteutetaan kyselyitä ja seurataan sairauspoissaoloja, lisäksi esimiesalueittain arvioidaan ja tuetaan hyvinvointia. Työntekijöille on järjestetty mentorointia. Varhaiskasvatuksen henkilöstökysely toteutetaan vuosittain. Kyselyn tulokset on viime vuosina esitetty myös sivistyslautakunnassa, vuonna 2021 kesäkuussa. Osa henkilöstökyselyn kysymyksistä on yhdenmukaisia asiakaskyselyn kysymysten kanssa. Kyselyn perusteella ei ole tunnistettu yhtä selittävää tekijää sairauspoissaoloille. Eri syistä johtuvia pitkäaikaisia sairaslomia on paljon ja korona-aikana oireiden ja karanteenien vuoksi on aiheutunut poissaoloja. Kyselyssä työyhteisölle annettu kokonaisarvosana oli vuonna 2021 8,64 ja vuonna 2020 8,82 (asteikko 4–10). Avoimissa vastauksissa on tuotu esille tarve esihenkilön ja johtotiimin tuelle ja palautteelle, oman työn johtaminen ja rajaaminen sekä oppimisympäristön ja lasten osallisuuden kehittäminen.

Varhaiskasvatustalakiin tuli 1.8.2021 voimaan lisäys työntekijän ilmoitusvelvollisuudesta painottaen lapsen edun ja varhaiskasvatustalain hengen mukaisen varhaiskasvatuksen toteutumista. Työntekijä on velvoitettu tekemään ilmoitus tilanteesta, jossa hän katsoo lapsen edun vaarantuneen. Tammikuun loppuun 2022 mennessä ilmoituksia on tullut yhteensä 13, joista 11 kunnallisesta ja kaksi yksityisestä varhaiskasvatuksesta. Kaikkiin ilmoituksiin on saatu päiväkodin johtajan selvitys ja ratkaisuehdotukset. Johtajat ovat käyneet niitä läpi työyhteisössä työntekijöiden kanssa. Palvelujohtajan/palvelukoordinaattorin ei ole tarvinnut tehdä ilmoitusta eteenpäin aluehallintovirastoon tai Valviraan. Ilmoituksista kuvataan seuranneen hyvää ja ratkaisukeskeistä keskustelua työyhteisöissä sekä muutoksia lapsiryhmien rakenteissa ja arjen käytännöissä.

Varhaiskasvatuksen henkilöstön suunnittelu-, arviointi- ja kehittämisajat (SAK-ajat) eivät ole kaikissa päiväkodeissa toteutuneet ennakkoon suunnitellusti yllättävistä poissaoloista johtuen, mutta ajat siirtyvät myöhemmin pidettäväksi. Alkuvuodesta 2022 varhaiskasvatukseen ei ole saatu riittävästi sijaisia paikkaamaan poissaoloja.

Henkilöstön reagoiminen esimerkiksi koronapandemian aiheuttamiin terveysturvallisuusriskeihin on hyvin yksilöllistä. Henkilökohtaiset keskustelut työntekijöiden kanssa on nähty tärkeinä. Työyhteisöissä on toteutettu riskiarviointeja ja keskusteluja riskeistä. Osittain johtajat ovat koronapandemian aikana olleet paremmin työyhteisössä läsnä. Työyhteisöjen riskiarvioinneissa on käsitelty esimerkiksi käytännön tasolla koronapandemian torjuntatoimia ja työturvallisuutta työpaikoilla.

Varhaiskasvatuksen palveluiden antaman selvityksen mukaan päiväkodin johtajat ovat saaneet monipuolisesti valmennusta ja työkaluja työyhteisöjen ja työntekijöiden työhyvinvoinnin johtamiseen. Työyhteisöjä, joissa on vaativia tilanteita ja tyytymättömyyttä henkilöstön keskuudessa, on tuettu yhdessä työsuojeluvaltuutettujen kanssa esimerkiksi osaamisen kehittämisellä, työnohjauksella ja sparraamisella.

Kannustimia henkilöstön houkuttelemiseksi ja nykyisen henkilöstön pitämiseksi on mm. rekrytointikäytäntöjen kehittäminen yhteistyössä oppilaitosten ja työllisyyspalveluiden kanssa,

perehdyttämisen ja osaamisen kehittämisen käytänteet, yksilölliset ja ryhmämentoroinnit, erilaisiin odotuksiin vastaaminen esimerkiksi lyhennetyllä työviikolla sekä henkilöstön hyvinvointietuus

Vuoden 2021 aikana ja edelleen 2022 vuoden alussa henkilöstön ja sijaisten riittävydessä on ollut merkittäviä haasteita. Hyvä, että varhaiskasvatuksessa on toteutettu asiakas- ja henkilöstökyselyt vuosittain myös korona-aikana.

Koronapandemian vuoksi suunnittelu-, arviointi- ja kehittäminen -ajat ovat jääneet osittain pitämättä, mutta toimialan selvityksen mukaan ajat pidetään myöhemmin.

Valvonta

Varhaiskasvatuksen mitoituksia seurataan jatkuvasti osana toimintaa. Lisäksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto pyytää kaksi kertaa vuodessa toteumatiedot mitoitusten toteutumisen varmistamiseksi. Aluehallintoviraston valvonnassa henkilöstön riittävyys varmistetaan seuraamalla henkilöstön määrää suhteessa lasten lukumäärään.

Aluehallintoviraston valvontaohjelman mukaisesti vuonna 2021 varhaiskasvatuksen valvonnan kohteena oli erityisesti kunnallisten päiväkotien ryhmäkoko ja edelleen myös päiväkotien henkilöstömitoitus. Aluehallintovirasto ei ole pyytänyt lisäselvityksiä.

Yksityisten päiväkotien valvonnassa on toteutettu auditointeja, ennalta ilmoittamattomia tarkastuskäyntejä ja tehostetun valvonnan käyntejä sekä muita tarkastuksia. Kaikki asiakkaiden ja työntekijöiden tekemät epäkohtailmoitukset on käsitelty ja selvitetty asiakkaiden ja päiväkodin johtajan kanssa. Toimenpidekorjausmääräyksiä päiväkodeille on tehty epäkohtailmoitusten perusteella neljä kappaletta. Aluehallintoviraston kaksi selvityspyyntöä eivät ole johtaneet jatkotoimenpiteisiin.

Yksityisten päiväkotien auditointien, tarkastuskäyntien ja epäkohtailmoitusten aiheita ja teemoja ovat olleet muun muassa henkilöstön kelpoisuus ja pätevyys sekä riittävyys, suhdelukujen toteutuminen, rekrytoinnin haasteet, johtajuuden rakenteet, oppimisympäristö, yksikkökohtainen asiakasmaksun lisähinta ja tuen toteuttamisen käytännöt.

Yksityisen varhaiskasvatuksen valvonta kattaa myös yksityiset perhepäivähoitajat.

Kolmiportainen tuki ja oppilashuolto

Kuntien uusiin tehtäviin vuonna 2022 tulee sisältymään kuntatalousohjelman 2022 mukaan varhaiskasvatuksen kolmiportainen tuki, johon osoitetaan täysi valtionosuus. Päivitettyissä perusteissa varhaiskasvatuksessa tarjottavan tuen muodot määritellään entistä tarkemmin. Perusteet päivitetään varhaiskasvatuslain uudistumisen myötä. Uudistetun lain varhaiskasvatuksesta on määrä tulla voimaan 1.8.2022. (Opetushallitus)

Jyväskylän kaupungin varhaiskasvatussuunnitelman (2019) mukaan: Jyväskylän varhaiskasvatuksessa on käytössä sovellettuna sama tuen kolmiportaisuuden malli kuin esiopetuksessa ja perusopetuksessa. Erona on, että varhaiskasvatuksessa ei tehdä pedagogista arviota tai selvitystä tehostettuun tai erityiseen tukeen siirtymisessä eikä viranhaltijapäätöstä erityiseen tukeen siirryttäessä.

Varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa lapsen kehityksen ja oppimisen tuen järjestämisessä käytetään tuen kolmiportaista mallia, joka muodostuu yleisestä, tehostetusta ja erityisestä tuesta. Tuki voi muuttua lapsen kehityksen ja oppimisen tarpeiden mukaisesti yleisen, tehostetun ja erityisen tuen välillä. Kehityksen ja oppimisen tuki rakennetaan muokkaamalla toimintatapoja, toiminnan sisältöjä, oppimisympäristöä ja henkilöstöjärjestelyjä lapsiryhmän tarpeita vastaaviksi.

Yleinen tuki kuuluu kaikille lapsille ja se on suunniteltua, ryhmässä olevien lasten tarpeista lähtevää ryhmän toimintaa. Yleinen tuki on pohja tehostetun ja erityisen tuen tukitoimille. Lapselle, joka tarvitsee kehityksessään ja oppimisessaan säännöllistä ja intensiivisempää tukea tai samanaikaisesti useita tukimuotoja, annetaan tehostettua tukea. Erityisestä tuesta on kysymys silloin, kun lapsella on kokoaikaisen, jatkuvan ja yksilöllisen tuen tarve, tuen tarvetta on useammalla kehityksen osa-alueella tai jollakin alueella tuen tarve on erittäin suuri. Erityisen tuen piiriin voivat kuulua esimerkiksi lapset, joilla on laajat neurologiset pulmat tai vaikeat tunne-elämän häiriöt sekä vaikeavammaiset lapset.

Suunnitelmallista pedagogista dokumentointia tarvitaan lasten kehityksen ja oppimisen tuen tarpeiden arvioinnissa. (Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2018.) Jyväskylässä lasten havainnoinnin ja dokumentoinnin tueksi on käytössä 1–5-vuotiaille Taaperon ja leikki-ikäisen arki-materiaali ja esiopetusikäisille Eskarin arki-materiaali. Tiimien suunnittelun, dokumentoinnin, arvioinnin ja kehittämisen tukena käytössä on Pedagoginen suunnitelma (PESU). Pedagoginen suunnitelma on lasten varhaiskasvatussuunnitelmien pohjalta tehty suunnitelma, jossa kuvataan myös yleisen, tehostetun ja erityisen tuen konkreettiset toimintatavat ja sopimukset siitä, miten arki ryhmässä järjestetään. Varhaiskasvatuksessa ei ole tilastoitu niitä lapsia, jotka saavat erityistä tukea. Esiopetusikäisistä erityistä tukea saaneista lapsista tilastotiedot ovat käytettävissä ja määrät ovat viime lukuvuosina kasvaneet.

Kaksivuotisessa kokeilussa mukana olevia koskee oppilashuolto ja kolmiportaisen tuen malli. Oppimisen ja kehityksen asioihin vastaavien tukitoimien koetaan toteutuvan. Osittain myös sosiaaliin asioihin pystytään vastaamaan, mutta perhetaustasta johtuvista asioista ja oireiluista on varhaiskasvatuksessa enemmän oltu huolissaan eikä apua ole saatu niin nopeasti. Yhteisöllinen oppilashuoltosuunnitelma on laadittu. Tietojen siirtymiseen yksiköiden ja koulutusasteiden välillä tarvitaan huoltajien lupa.

Taulukko 11: Tehostetun ja erityisen tuen oppilasmäärät vuosina 2017–2021 (mukana ei ole varhaiskasvatukseenikäisiä)

	2017	2018	2019	2020	2021
Tehostetun ja erityisen tuen oppilasmäärät	1 738	1 889	2 152	2 427	2 785

Perusopetuksessa tehostetun ja erityisen tuen oppilasmäärät ovat kasvaneet huomattavasti. Varhaiskasvatuksessa ei tehdä vastaavaa päätöstä tuen tarpeesta. Tuki voi muuttua lapsen kehityksen ja oppimisen tarpeiden mukaisesti yleisen, tehostetun ja erityisen tuen välillä. Kehityksen ja oppimisen tuki rakennetaan muokkaamalla toimintatapoja, toiminnan sisältöjä, oppimisympäristöä ja henkilöstöjärjestelyjä lapsiryhmän tarpeita vastaaviksi.

Lähteet

Jyväskylän kaupungin kaupunkistrategia 2017-2021 ja 2022-2025

Jyväskylän kaupungin pöytäkirja-aineisto

https://julkinen.jkl.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_tek_tweb.htm

Jyväskylän kaupungin talousarviot 2021 ja 2022 <https://www.jyvaskyla.fi/talous-ja-strategia/talousarvio>

Jyväskylän kaupungin varhaiskasvatussuunnitelma (2019): Viitattu 28.2.2022

<https://peda.net/opetussuunnitelma/ksops/vasu2019/lkjot/5ttvtja>

Jyväskylän kaupungin verkkosivut:

<https://www.jyvaskyla.fi/varhaiskasvatus/yksityinen-varhaiskasvatus>

<https://www.jyvaskyla.fi/opetus/esiopetus-jyvaskylassa/kaksivuotisen-esiopetuksen-kokeilu>

<https://www.jyvaskyla.fi/varhaiskasvatus>

Kaksivuotisen esiopetuskokeilun opetussuunnitelman perusteet

<https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/Kaksivuotisen%20esiopetuksen%20kokeilun%20opetussuunnitelman%20perusteet%202021.pdf>

Kuntaliitto: Kuntien palvelutuotannon nettokustannuksia vuonna 2020 10.9.2021

<https://www.kuntaliitto.fi/talous/kuntatalouden-tilastot/menot-ja-tulot>

Kuntatalousohjelma 2022. Valtiovarainministeriö. Verkkosivusto 27.9.2021. <https://vm.fi/-/kuntatalousohjelma-vuodelle-2022-on-julkaistu>

Laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta 1046/2020 <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20201046>

Lakiperusopetuslain muuttamisesta (642/2010)

<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2010/20100642#Pidm45237817841568>

Opetushallitus 10.11.2021. Tiedote: <https://www.oph.fi/fi/uutiset/2021/varhaiskasvatuksessa-tarjottavan-tuen-muodot-maaritellaan-aiempaa-tarkemmin>

Varhaiskasvatuslaki (540/2018) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20180540>