

KUJA2: Kuntien ja maakuntien jatkuvuudenhallinta -projektin 1. vaiheen (2017-2019) väliraportti

Tausta

Paikallisen ja alueellisen työn lisäksi, KUJA-projektit ovat olleet viime vuosina tärkeä tukimuoto kuntien varautumisen kehittämiseksi. KUJA-projektit ovat Kuntaliiton ja Huoltovarmuuskeskuksen yhteistyössä vuosina 2014-2020 toteuttama hankekokonaisuus, jota on toteutettu kahdessa osassa. Ensimmäinen projekti, eli Kuntien jatkuvuudenhallintaprojekti (KUJA-projekti) toteutettiin vuosina 2014-2016. Sen tavoitteena oli tukea ja kehittää kunta-sektorin varautumista ja jatkuvuudenhallintaa luomalla ja jalkauttamalla yhtenäiset perusteet, toimintamallit sekä työvälineet kuntien ja kuntakonsernien toimijoiden tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan toteuttamiseksi. Projektin tavoitteena oli kehittää kuntakentän toimijoiden kykyä ja valmiuksia varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa tilanteissa. Projektin tuottamat KUJA-työkalut tukevat laajasti uhkien ja häiriöiden hallinnan kehittämistä ja kansalaisten hyvinvoinnin turvaamista kaikissa tilanteissa sekä kytkee osaltaan kriittiset toimijat yhteistoimintaan paikallisella ja aluetasolla. Projekti oli onnistunut ja palaute kuntakentältä oli hyvää.

KUJA2-projektin käynnistämisen taustalla oli kaksi selkeää tavoitetta. Toisaalta nähtiin tarve tukea jatkossakin kuntien varautumista valtakunnallisella tasolla ja kehittää edelleen yhteisiä toimintamalleja. Esimerkiksi KUJA-projektin palautekyselyyn vastanneista n. 80% (n=121) näki KUJA-projektin jatkamisen tärkeänä. Toisaalta todettiin selkeä tarve tukea kuntien ja niiden keskeisten sidosryhmien yhteistoimintaa. Erityisesti valmistelussa oleva maakunta- ja soteuudistus loi tarpeen tukea kuntien ja maakuntien välisten sujuvien yhdyspintojen muodostumista. KUJA-projektin loppuraportissa todettiin: *”Jatkokehityksen suunta tulee kuntasektorin varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa olemaan organisaatorajat ylittävä yhteistyö. Tarve yhteistyölle nousee jalkautusvaiheen aikana esille nostetun kuntien toimintojen ulkoistamistrendin lisäksi tulevasta maakuntauudistuksesta, jossa kuntien tehtäviä siirretään maakunnille”*.

KUJA2: Kuntien ja maakuntien jatkuvuudenhallinta -projekti käynnistettiin 1.4.2017 ja sen oli määrä kestää 31.3.2019 asti. Projekti aikataulutettiin huomioiden maakunta- ja soteuudistus, jonka piti toteutua alkuperäisessä aikataulussaan 1.1.2019 alkaen. Tällöin projektin tarjoama tuki olisi jatkunut vielä kolme kuukautta siirtymävaiheen yli. Uudistus kuitenkin lykkäytyi jatkuvasti ja lopulta kaatui alkuvuonna 2019. Vaikka uudistus ei toteutunutkaan, yhteistyön edistämisen tarve ei hävinnyt mihinkään, ja tavoitteena oli edelleen kuntien näkökulmasta edistää varautumisen yhteistyötä alueellisesti ja valtakunnallisesti sekä lisätä yhteistä ymmärrystä varautumiseen liittyen.

Loppuvuonna 2018 Kuntaliitto ja Huoltovarmuuskeskus päättivät jatkaa KUJA2-projektia 31.12.2020 asti. Tästä syystä projekti on selkeyden vuoksi jaettu kahteen vaiheeseen. Tämä väliraportti on laadittu 1. vaiheen päätteeksi ja yhteenvedoksi sen aikana toteutetuista toimenpiteistä.

Tavoitteet

KUJA2:n projektiesityksessä määritettiin tavoitteeksi, että projektissa

- edelleen kehitetään KUJA-kokonaiskonseptin mukaisia työvälineitä käyttökokemusten perusteella (mm. KUJA-arviointimalli) ja tuetaan kokonaiskonseptin mukaisen lähestymistavan sekä työvälineiden hyödyntämismahdollisuuksia kuntien, maakuntien ja sosiaali- ja terveystoimen varautumisen rakenteissa.
- edistetään kuntien, maakuntien, näiden merkittävien sidosryhmien sekä alueellisten toimijoiden yhteistoimintaa rakentamalla yhteistä näkemystä ja yhteisiä menettelyjä,

joita voidaan hyödyntää yhteistoimintaa suunnitellessa ja rakennettaessa. Projekti yhteen sovitetaan tukemaan alueellisen varautumisen valmistelutyötä ottaen huomioon toisistaan poikkeavien toimintaympäristöjen vaatimukset sekä ennakoitavissa olevat toimintaympäristön muutokset.

- tuetaan maakunnallisia varautumisen yhteistoimintaryhmiä KUJA-projektissa tuotettujen varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kokonaiskonseptin sekä siihen liittyvien toimintamallien ja työkalujen käyttämisessä sekä jaetaan aktiivisesti hyväksi havaittuja käytäntöjä.
- valmistellaan Kuntaliiton yhteyteen perustettavaksi kuntien ja maakuntien valtakunnallinen varautumisverkosto, jossa kuntien sekä maakuntien varautumisen asiantuntijat voivat valtakunnallisesti verkostoitua keskenään sekä kehittää yhteisesti kuntien ja maakuntien varautumista sekä jakaa parhaita käytäntöjä. Projektipäällikkö huolehtii kuntien ja maakuntien varautumisverkoston sihteerin tehtävistä sekä kokousten järjestelyistä.
- kehitetään paikallis- ja aluehallintotason sekä elinkeinoelämän välistä varautumiseen liittyvää yhteistoimintaa yhteen sovittamalla maakunnallista varautumista Huoltovarmuuskeskuksen koordinoimien ELVAR-toimikuntien kanssa.
- laaditaan esiselvitys maakuntien ja kuntien tarpeista liittyen varautumisen yhteistoinnissa tarvittavaan yhteiseen tietojärjestelmään sekä arvioidaan olemassa olevien tietojärjestelmien mahdollinen soveltuvuus tähän tarkoitukseen.
- tuetaan alueellisen varautumisen yhteistyötä laatimalla materiaalipaketteja teemakokouksiin (työkokoukset) ja tukemalla kokousten kulkua. Teemakokoukset keskittyvät varautumista edistävien konkreettisten aiheiden ympärille.

Projektin alkuvaiheessa projektin ohjausryhmä tarkensi tavoitteita yksinkertaisempaan ja selkeämpään muotoon. KUJA2-projektin toiminnallisiksi tavoitteiksi päätettiin ohjausryhmän kokouksessa 14.2.2018:

1. KUJA-konseptin työvälineiden ja käytön kehittäminen
2. Kuntien ja maakuntien varautumisen tukeminen
3. Kuntien turvallisuus- ja varautumisverkoston toiminnan käynnistäminen
4. Maakunnallisen varautumisen yhteensovittaminen ELVAR-toimikuntien kanssa
5. Esiselvitys tarpeista liittyen maakunnallisen varautumisen yhteiseen tietojärjestelmään
6. Ohje satamien varautumisen yhteistoimintaan

KUJA-projektin ensimmäisen vaiheen tavoitteet pääosin saavutettiin, eikä minkään tavoitteet osalta todettu merkittäviä poikkeamia. Seuraavassa kuvataan suoritettuja toimenpiteitä tavoitettaisesti.

1. KUJA-konseptin työvälineiden ja käytön kehittäminen

Ensimmäisen vaiheen aikana KUJA-konseptin ja siihen liittyvien työkalujen päivitetyn version kehittäminen ja suunnittelu saatiin päätökseen. Konseptia uudistettiin mm. osa-alueiden rakennetta selkeyttämällä. Lisäksi konseptiin muodostettiin kokonaan uusi yhteistyö-osio. Päivitetty konseptin kuvaus, KUJA-arviointimalli –työkalu sekä KUJA-pikatesti –työkalu ovat saatavilla/ladattavissa Kuntaliiton verkkosivulla (www.kuntaliitto.fi/kuja).

KUJA-konseptia ja työkaluja kehitettiin läheisessä yhteistyössä Valmius ja jatkuvuudenhallinta sote-rakenteissa (SOTEKUJA) -projektin kanssa. Päivitetty KUJA-konsepti laadittiin yhteensovivaksi sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen valmius- ja jatkuvuudenhallintaohjeistuksen kanssa. Kehittämistyötä tehtiin sekä pienemmissä työkokouksissa että suuremmissa työpajoissa. Kehittämistyöhön osallistui useita yhteistyötahoja, mm. pilottikohteina. Pilotoinnissa olivat mukana

- Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri, Eksote
- Keski-Uudenmaan sote -kuntayhtymä, Keusote
- Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, Kainuun sote

- Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveystalukuntayhtymä, Soite
- Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalukuntayhtymä, Siun sote
- Kaarinan kaupunki
- Etelä-Karjalan Kuntaturva-verkosto
- Keski-Uudenmaan pelastuslaitos

KUJA-konseptia markkinoitiin lukuisissa erilaisissa tapahtumissa ja koulutustilaisuuksissa eri puolilla Suomea. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden lisäksi konseptista ja työkaluista ollaan oltu kiinnostuneita muillakin sektoreilla ja myös valtionhallinnossa.

2. Kuntien ja maakuntien varautumisen tukeminen

Valtioneuvoston vuonna 2018 julkaisemassa Maakunnan järjestämisen käsikirjassa suositeltiin, että maakuntien on hyvä käyttää valmiussuunnittelussa ja varautumisessa ns. KUJA-mallia ja -työkaluja. Mm. tästä johtuen ensimmäisen vaiheen aikana tuettiin maakunta- ja soteuudistuksen valmistelua, erityisesti maakuntien varautumisen sekä alueellisen yhteisen varautumisen kehittämistä. Maakunta- ja soteuudistuksen kaaduttua, tuettiin myös valmistelun alasajoa ja siltaamista "uuteen" tilanteeseen. Tehtyä valmistelua mm. hallintosääntö- ja konserniohjelmien osalta sekä sopimusperusteisen varautumisen ohjeistuksen osalta pyritään hyödyntämään mahdollisimman hyvin jatkossa kuntien sekä niiden keskeisten sidosryhmien yhteistyön tukemisessa. Päivitetty KUJA-konsepti valmisteltiin huomioiden myös sen käyttäminen alueellisella tasolla, joten sen käyttäminen mahdollisissa uusissa aluerakenteissa myös tulevaisuudessa on täysin mahdollista, mikäli näin halutaan.

Projektissa tuettiin myös sosiaali- ja terveydenhuollon valmius- ja jatkuvuudenhallintaohjeistuksen sekä sopimusperusteisen varautumisen ohjeen laatimista.

Alueellisia kuntien ja maakuntien varautumista tukevia työpajoja järjestettiin yhteensä 8 kappaletta eri puolilla Suomea. Lisäksi projektin kautta osallistuttiin lukuisiin varautumiseen liittyviin koulutuspäiviin ja seminaareihin.

3. Kuntien turvallisuus- ja varautumisverkoston toiminnan käynnistäminen

Turvallinen ja kriisinkestävä kunta -verkosto perustettiin 16.5.2018. Verkostoon kutsuttiin elokuussa 2018 mukaan kaikki kuntien turvallisuudesta ja varautumisesta kiinnostuneet työntekijät. Vuoden 2018 aikana verkostoon liittyi yli 300 henkilöä, n. 145 eri kunnasta. Ohjausryhmässä on mukana 11 kuntien edustajaa, jotka ovat aktiivisesti kehittäneet verkoston toimintaa. Lisäksi ohjausryhmään kuuluvat Kuntaliitto ja Huoltovarmuuskeskus.

Turvallinen ja kriisinkestävä kunta -verkosto (TKK-verkosto) on kuntien keskinäinen riskienhallinta-, turvallisuus- ja varautumistyötä tukeva verkosto. Kuntaliitto hallinnoi verkostoa ja varmistaa edellytykset sen toiminnalle. Verkoston tavoitteena on kehittää kuntien turvallisuuskulttuuria, turvallisuusjohtamista ja riskienhallintaa sekä lisätä turvallisuus- ja varautumistyön merkitystä ja vaikuttavuutta osana yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta. Verkosto on tarkoitettu kuntien henkilöstölle ja se tarjoaa asiantuntijoille mahdollisuuden verkostoitumiseen ja keskusteluun.

Verkoston ensimmäinen seminaari järjestettiin 14.-15.11.2018. Mukana oli n. 85 kuntien työntekijää ja muutamia keskeisten sidosryhmien edustajia. Vuoden 2019 seminaari järjestetään Porissa 13.-14.11.2019 ja sen valmistelut on jo aloitettu. Lisäksi ensimmäisen vaiheen aikana valmisteltiin verkoston miniseminaaria 28.5.2019 "Kuntien ja 3. sektorin yhteistyö varautumisessa ja arjen turvallisuudessa".

Keväällä 2019 verkostolle laadittiin toimintaperiaatteet, joihin on kirjattu erilaiset ohjeet ja käytännöt mm. puheenjohtajan ja ohjausryhmän kiertoan liittyen. Lisäksi laadittiin toimintasuunnitelma vuodelle 2019.

Verkoston viestintäalustaksi on suunniteltu sisäministeriön ylläpitämää Tuovi-portaalia (www.sisäinenturvallisuus.fi). Tuovi-portaalin pilotointi aloitettiin verkoston ohjausryhmän toimesta.

4. Maakunnallisen varautumisen yhteensovittaminen ELVAR-toimikuntien kanssa

Elinkeinoelämän alueellisia varautumisyhteistyö -toimikuntia, eli ELVAR-toimikuntia ja yleisesti elinkeinoelämän roolia varautumisessa on edistetty projektissa viestimällä elinkeinoelä-

män roolista ja ajankohtaisista asioista eri tapahtumissa ja puheenvuoroissa. Projektin puitteissa osallistuttiin ELVAR-toimikuntien suunnittelu- ja kehittämispäiville vuosina 2017, 2018 ja 2019. Lisäksi eri yhteyksissä on tehty yhteistyötä ELVAR-puheenjohtajien ja sihteereiden kanssa.

Lisäksi projektin aikana tuettiin muita elinkeinoelämän hankkeita ja projekteja, esimerkkinä Päivittäistavarakauppa ry:n ”Päivittäistavaranhuollon varautuminen” -projekti. Siihen kuuluvia koulutuksia markkinoitiin kunnille ja koulutuksiin osallistuvien määrä oli hyvä. Lisäksi kunnille markkinoitiin *Ruokapalvelut osana päivittäistavaranhuoltoa* -varautumisopasta.

5. Esiselvitys tarpeista liittyen maakunnallisen varautumisen yhteiseen tietojärjestelmään

Esiselvitys toteutettiin tutkimuksen muodossa. Tutkimuksen suoritti diplomityönään Petteri Pesonen Aalto-yliopistosta. Tutkimus on saatavissa verkosta: <https://aaltodoc.aalto.fi/handle/123456789/29298>

Selvityksestä on viestitty tarpeen mukaan eri foorumeilla ja tuloksia on pyritty hyödyntämään varautumisen yhteistyön kehittämisessä.

6. Ohje satamien varautumisen yhteistoimintaan

Projektin puitteissa toteutettiin opas: *”Varautumisen yhteistoiminta satamissa - Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta asiakkaiden logistiikkaketjujen turvana”*. Toteuttamisessa päätähoina olivat mukana Huoltovarmuuskeskus ja Satamaliitto. Lisäksi oppaan laatimiseen osallistui useita sidosryhmiä.

Oppaasta on viestitty eri tilaisuuksissa ja sen sisältöjä on hyödynnetty laajemmaltikin, esimerkiksi *Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma - Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille* -ohjeen laatimisessa.

Opas on saatavilla sähköisenä:

<https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/huoltovarmuuskeskus/app/uploads/2018/09/19122448/SATAMAHOHJE.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAITCZYCPOY-FESGSAQ&Expires=1537548500&Signature=kQtq0u%2BbS6Al%2Bsp1hJdwlTcYDvY%3D>

Toinen vaihe

1.4.2019 käynnistyneessä KUJA2-projektin toisessa/jatkovaiheessa kehitetään edelleen KUJA-työkaluja sekä erityisesti niiden käytettävyyttä ja koulutusta. Lisäksi tavoitteena on vakiinnuttaa ja kehittää Turvallinen ja kriisinkestävä kunta -verkoston toimintaa. Kolmantena ensimmäiseltä vaiheelta jatkuvana tavoitteena on kuntien ja niiden keskeisten sidosryhmien yhteistyön kehittäminen edelleen. Yhteistyötä syvennetään erityisesti järjestöjen ja elinkeinoelämän, mutta myös viranomaistoimijoiden kanssa. Uutena toimenpiteenä toisessa vaiheessa on kuntien varautumisohjeistuksen päivittäminen, joka toteutetaan yhteistyössä keskeisten yhteistyötahojen kanssa. Lisäksi tavoitteena on kuntien ja Kuntaliiton turvallisuus- sekä varautumistoimijoiden kansainvälisen yhteistyön vahvistaminen. Projektin lopussa valmistellaan lisäksi prosessien siirtyminen sujuvasti osaksi Kuntaliiton toimintaa.

Yhteistyön laajentamiseksi, KUJA ja SOTEKUJA-projektien kokonaisuuteen liitettiin myös Työterveyslaitoksen sekä sosiaali- ja terveysministeriön *Jatkuvuutta uudistamalla toimintakulttuurina - SOTEJOKI* -projekti, jonka tavoitteena on kehittää sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön resilienssiä. SOTEJOKI-projektissa tuotetaan mm. e-learning -koulutusmateriaalia, jota voidaan hyödyntää KUJA-konseptin ja työkalujen jalkauttamisessa.

Yhteenveto KUJA2-projektin ensimmäisestä vaiheesta

KUJA2-projektin keskeisiä tuotoksia ovat olleet päivitetty ja uudelleen muotoiltu KUJA-konsepti ja siihen liittyvät työkalut. Muutkin toimijat ovat omaksuneet KUJA-projekteissa kehitetyt työkaluja käyttöönsä. Konseptin jatkokehittäminen on käynnissä ja kehittämistä erityisesti käytettävyyden osalta on tarpeen jatkaa tulevana vuosinakin. Kunnat tarvitsevat myös koulutuksellista tukea työkalujen käyttöönotossa. Keskeinen edistysaskel KUJA-konseptin leviämässä on yhteistyö sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Toukokuussa 2019 julkaistu

uusi sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnittelun ohje on rakenteeltaan yhteneväinen KUJA-konseptin kanssa.

Toinen keskeinen KUJA2-projektissa käynnistetty prosessi on Turvallinen ja kriisinkestävä kunta -verkosto. Valtakunnallinen asiantuntijaverkosto perustettiin vuonna 2018 ja siinä on mukana yli 300 henkilöä, noin 150 eri kunnasta. Tämä kertoo siitä, että kunnissa on sekä kiinnostusta että tarvetta keskinäiseen yhteistyöhön ja vertaistukeen.

KUJA2-projektin ensimmäinen vaihe oli kokonaisuutena onnistunut. Huoltovarmuuskeskus ja muut yhteistyötahot ovat olleet tyytyväisiä toimintaan ja tuloksiin. Hyvä esimerkki tästä on Turvallisuuskomitean koko KUJA-projektikokonaisuudelle myöntämä vuoden 2017 Timantiteko-palkinto, joka myönnetään vuosittain esimerkilliselle toiminnalle, kehitystyölle ja innovaatiolle, jolla edistetään yhteiskunnan turvallisuutta. Kuntaliitto on osoittautunut käytännössä erinomaiseksi sijaintipaikaksi kuntien ja maakuntien varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan tukemisen toteuttamiseen. Kuntaliitolla on luonnolliset ja sujuvat yhteydet kuntiin. Kuntaliiton ja Huoltovarmuuskeskuksen keskinäinen yhteistyö on ollut avointa ja saumatonta.

Lisäksi KUJA2-projektin puitteissa toteutettu yhteistyö muidenkin sidosryhmien kanssa on ollut kiitettävää. Säännöllistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa on tehty esimerkiksi sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, aluehallintovirastojen sekä Turvallisuuskomitean kanssa. KUJA2:n sekä Valmius ja jatkuvuudenhallinta sote-rakenteissa (SOTEKUJA) -projektin yhteistyö käytännössä sekä yhteisen ohjausryhmän kautta on tukenut varautumisen yhteisten toimintamallien sekä yhteisen ymmärryksen rakentamista sekä alueellisella että kansallisella tasolla.

Kiitämme KUJA2: Kuntien ja maakuntien jatkuvuudenhallinta -projektin 1. vaiheen ohjausryhmään sekä projektiryhmään osallistuneita henkilöitä ja organisaatioita. Panoksenne on ollut erittäin tärkeä projektin tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Ohjausryhmä (1. vaihe 2017-2019)

- Asko Aro-Heinilä (Satakuntaliitto), varalla Mika Riipi (Lapin liitto)
- Anna Cantell-Forsbom (Vantaan kaupunki)
- Teemu Eriksson (Valtiovarainministeriö)
- Jyrki Hakola (Huoltovarmuuskeskus)
- Jussi Korhonen (Sisäministeriö)
- Ritva Kujala (Valvira)
- Seppo Lokka (Etelä-Savon pelastuslaitos)
- Ilkka Luoma (Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri)
- Tarja Myllärinen (Kuntaliitto), varapuheenjohtaja
- Leila Pekkanen (Pohjois-Savo2019)
- Aki Pihlaja (Kuntaliitto)
- Merja Rapeli (Sosiaali- ja terveysministeriö)
- Timo Reina (Kuntaliitto), puheenjohtaja
- Vesa-Pekka Tervo (Kuntaliitto)
- Vesa Valtonen (Turvallisuuskomitea)
- Harri Virta (Kaarinan kaupunki)
- Sari Vuorinen (Kuntaliitto)

Projektiryhmä (1. vaihe 2017-2019)

- Jaakko Pekki, Huoltovarmuuskeskus (puheenjohtaja)
- Paavo Taipale, Kuntaliitto (varapuheenjohtaja)
- Aki Pihlaja, Kuntaliitto
- Heikki Kangas, Vantaan kaupunki
- Taneli Rasmus, Hartolan kunta
- Lasse Ikka, STM
- Tapio Tähtinen, Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto
- Vesa-Pekka Tervo, Kuntaliitto
- Pasi Paasila, Soite (varalla Tiina Kielinen, Satakunta)
- Sari Vuorinen, Kuntaliitto

Jakelu ohjausryhmä
projektiryhmä
Kuntaliitto
Huoltovarmuuskeskus