



HELSINGIN KAUPUNGIN PELASTUSLAITOS  
HELSINGFORS STADS RÄDDNINGSVÄRK

Anne Koivisto, Annukka Saine-Kottonen, Elviira Saari, Seppo Sihvonen & Kati Tillander (toim.)

# **TURVALLISUUSKULTTUURIA KEHITTÄVÄ VALVONTA II - LOPPURAPORTTI -**







**HELSINGIN KAUPUNGIN PELASTUSLAITOS**  
HELSINGFORS STADS RÄDDNINGSVÄRK

Julkaisija: Helsingin kaupungin pelastuslaitos 2/2015

ISSN: 2323-7899

ISBN: 978-952-272-868-5

Kannen kuva: Helsingin kaupungin aineistopankki / Pertti Nisonen



## Sisällys

1 Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta II -hanke – Yhteenveto.....	9
1.1 Johdanto .....	9
1.1.1 Raportin sisällön kuvaus.....	9
1.1.2 Tausta .....	10
1.1.3 Tavoite ja rajaukset .....	10
1.1.4 Toteutus .....	11
1.2.. Osa I Palotarkastajan työ.....	12
1.2.1 ....Palotarkastajan ammatti-identiteetti ja motivaatio.....	12
1.3.. Osa II Palotarkastuksen työvälineitä.....	12
1.3.1 ..Auditoivan palotarkastusmallin kehittäminen.....	12
1.3.2 TUTOR- turvallisuustoiminnan riskienarviointityökalu.....	13
1.3.3 Auditoivan ja TUTOR-mallien yhteistarkastukset.....	13
1.3.4 Asuinkerrostalojen valvontamalli.....	13
1.3.5... Onnettomuushavaintojen hyödyntäminen valvontatoiminnassa.....	14
1.4 Osa III Asiakkaat ja asiakkuudet.....	14
1.4.1 .. Asiakkuuksienhallinta onnettomuuksien ehkäisytyössä.....	14
1.4.2..Palotarkastuksen asiakaskysely.....	14
1.5 Osa IV Osaamis- ja koulutustarpeet.....	14
1.5.1 ... Turvallisuuskulttuurin ja asiakkuuksienhallinnan koulutustarpeet.....	14
1.6...Osa V Valvonnan vaikuttavuuden arviointi.....	15
1.6.1 .. Valvonnan vaikuttavuuden arviointi.....	15
1.7.Johtopäätökset.....	15
Lähdeluettelo.....	18
Osa I Palotarkastajan työ	
2 Palotarkastajan ammatti-identiteetti ja motivaatio.....	20
2.1 Johdanto.....	20
2.1.1 Tausta.....	20
2.1.2 Tavoite.....	20
2.1.3Toteutus.....	20
2.2 Palotarkastustoiminnan historiaa.....	20
2.3.. Palotarkastus tänään.....	22
2.3.1 .. Toimintaa ohjaavat säädökset.....	22
2.3.2.Uusia osaamishaasteita.....	22
2.4Keskeisiä käsitteitä.....	24
2.4.1 Minäkäsitys.....	24



2.4.2 Identiteetti.....	24
2.4.3 Ammatti-identiteetti.....	25
2.4.4 Motivaatio.....	26
2.4.5 Asiantuntijatyö.....	27
2.5. Tutkimustehtävä ja menetelmät.....	28
2.6 Tutkimustulokset.....	31
2.6.1 ... Miten päädytään palotarkastajaksi.....	31
2.6.2 Mitä palotarkastaja tekee?.....	33
2.6.3 Miksi tarkastustyötä tehdään?.....	34
2.6.3.1 Mitä on vaikuttavuus? Mikä on sen merkitys?.....	35
2.6.4.. Työssä tapahtuneet muutokset.....	36
2.6.4.1.... Teknisestä tarkastuksesta ohjaavaan otteeseen.....	36
2.6.4.2 Ei enää prosenttien perässä juoksemista!.....	37
2.6.4.3.. Tarkastuksia vai valvontaa.....	38
2.6.5 Positiivisin odotuksin kohti tulevaa.....	38
2.6.5.1. Oikeiden painopisteiden hakeminen.....	39
2.6.5.2 Uudet toimintamallit.....	40
2.6.5.3.... Tarvitaan koulutusta ja aikaa uuden omaksumiseen.....	40
2.6.5.4 Mihin tarvitaan turvallisuuskulttuurin arviointikriteeristöjä?.....	41
2.6.6.. Asiakkuudet valvontatyössä.....	42
2.6.6.1 Hyvä asiakassuhde.....	43
2.6.6.2... Haastava asiakassuhde.....	44
2.6.6.3.. Rajalliset vaikuttamismahdollisuudet.....	44
2.6.6.4. Asiakaskunnan muutokset.....	45
2.6.7.. Valvontatyön motivaatiotekijät.....	46
2.6.8. Työyhteisön ja johdon tärkeä rooli.....	49
2.6.9.. Arvostetaanko palotarkastajan työtä.....	51
2.6.10 Mitä työssä pitäisi kehittää?.....	52
2.6.10.1 Koulutukseen panostaminen.....	52
2.6.10.2... Koko ketjun hallinta: oikeat vaikuttamishetket ja -keinot.....	52
2.6.10.3.. Onnettomuuksien ehkäisy siihen asemaan, jonka se ansaitsee!.....	53
2.6.10.4 Yhteistyö.....	54
2.6.11 Minkälaisia tarinoita aineistosta muodostuu?.....	54
2.7. Johtopäätökset.....	55
2.8. Pohdintaa.....	56
2.9. Tutkimuksen luotettavuuden arviointi.....	57
Lähdeluettelo.....	59

## Osa II Palotarkastuksen työvälineitä

3	Auditoiva palotarkastusmalli.....	63
3.1	Tausta .....	63
3.2	Mallin kuvaus.....	65
3.2.1	Yleistä .....	65
3.2.2	Tavoite .....	66
3.2.3	Kriteeristön arviointiasteikko.....	66
3.2.4	.....Palotarkastustapahtuma auditoivalla mallilla toteutettuna.....	67
3.3.	Testaus ja käyttöönotto.....	69
3.4	Seuranta .....	70
3.4.1	..Malli asiakkaan turvallisuuskulttuurin kehittämisen tukena.....	70
3.4.2	.. Malli valvonnan suunnittelun välineenä.....	71
3.4.3	.. Malli valvonnan vaikuttavuuden arvioinnin välineenä.....	71
3.5	...Yhteenveto ja johtopäätökset.....	72
	Lähdeluettelo.....	74
Liite A: Omatoimisen varautumisen auditointimanuaali		
4	TUTOR – Turvallisuustoiminnan riskienarviointityökalu .....	94
4.1	Tausta .....	94
4.2	Työkalun kuvaus.....	97
4.2.1	Yleistä .....	97
4.2.2	Tavoite .....	99
4.2.2.1	Asiakkaalle.....	99
4.2.2.2	Viranomaistoiminnalle.....	99
4.2.3	Työkalun rakenne ja arviointiasteikko.....	100
4.2.4	.... Arviointimenetelmän käyttö ja arviointitapahtuman kulku.....	105
4.3.	Testaus ja käyttöönotto.....	106
4.4.	Seuranta ja tutkimus.....	108
4.4.1	Mallin tuottama tieto.....	109
4.5	...Yhteenveto ja johtopäätökset.....	109
4.5.1	TUTORin käytön hyödyt.....	109
4.5.2	TUTORin käytön haasteet.....	110
4.5.3	Muut käyttökokemukset.....	110
4.5.4	Mallin soveltuvuuden arviointi.....	111
4.6	Tutkimushankkeet .....	112
	Lähdeluettelo.....	112
5	Yhteistarkastukset – Auditoiva palotarkastusmalli ja TUTOR .....	116



5.1. Tavoite ja toteutus.....	116
5.2. Mallien toiminnallinen vertailu.....	116
5.3. Ideologia.....	116
5.4. Tulosten hyödyntäminen.....	117
5.5....Oma ja asiakkaan käyttämä aika.....	117
5.6. Osaamistarve.....	117
5.7. Muuta.....	118
6 Taloyhtiöiden valvontamalli.....	119
6.1. Tausta.....	119
6.2. Tavoite.....	119
6.3. Mallin kuvaus.....	120
6.3.1 Yleistä.....	120
6.4. Testaus ja käyttöönotto.....	120
6.5. Seuranta.....	120
6.6. Yhteenveto ja johtopäätökset.....	121
Liite B: Ohje ”Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta”-menetelmässä mukana olevien asuinrakennusten palotarkastuksesta	
Liite C: Palotarkastuksen toimittamisen perusvaatimuksia	
Liite D: Pelastuslain valvontasäännösluvut 2 – 3	
Liite E: Tarkistuslista palotarkastuspöytäkirjaan merkittävistä perustiedoista	
7 Onnettomuushavaintojen hyödyntäminen.....	133
7.1. Tausta.....	133
7.2. Tavoite.....	133
7.3. Mallin kuvaus.....	133
7.3.1 Yleistä.....	133
7.3.2...Palontutkinta SOL-menetelmää hyödyntäen.....	134
7.3.3 Arviointi.....	135
7.4. Testaus ja käyttöönotto.....	136
7.5 Yhteenveto ja johtopäätökset.....	136
Lähdeluettelo.....	138
Liite F: Välittömien syiden ja taustasyiden riippuvuudet	
Liite G: Onnettomuuksiin vaikuttaneiden taustasyiden seuranta	
Liite H: Pelastuslain ja taustasyiden vertailu	
Liite I: Yhteenveto auditointikriteereistä ja taustasyistä	
Osa III Asiakkaat ja asiakkuudet	
8 Asiakkuuksien hallinta onnettomuuksien ehkäisytyössä.....	144
8.1. Johdanto.....	144



8.1.1 Tausta .....	144
8.1.2 Tavoite .....	144
8.1.3 Rajaukset .....	144
8.2. Asiakkuuksien hallinnan ulottuvuuksia .....	145
8.2.1 Asiakkuuksienhallintaa pelastustoimessa .....	145
8.2.2. Asiakkuusryhmien muodostaminen .....	147
8.2.2.1 Yleistä .....	147
8.2.2.2. Esimerkki asiakkuuksien luokittelusta Helsingin pelastuslaitoksella .....	149
8.2.3 SWOT-analyysimenetelmä .....	154
8.3 Johtopäätökset .....	154
8.4 Jatkotutkimustarpeita .....	155
Lähdeluettelo .....	156

#### Liite J: SWOT - nelikenttäanalyysi

9 Valtakunnallisen asiakaskyselyn sisältöehdotus .....	159
9.1 Johdanto .....	159
9.1.1 Tausta .....	159
9.1.2 Tavoitteet .....	159
9.2. Asiakaskyselyn rakenne ja toimivuus .....	159
9.2.1 Mallin testaus .....	160
9.2.2 Testauksen kokemuksia .....	161
9.2.2.1. Asiakkaiden yhteystietojen kerääminen .....	161
9.2.2.2 Kyselyjen toteuttaminen eri ohjelmistoalustoilla .....	161
9.2.2.3...Pelastuslaitoskohtaisten kysymysten lisääminen .....	161
9.2.2.4 Tulosten koonti .....	161
9.2.2.5... Laadun ja vaikuttavuuden arviointi .....	161
9.2.2.6....Hyödynnettävyys toiminnan ohjauksessa .....	162
9.2.2.7..Kyselyn toteutuksen haasteita .....	162
9.2.2.8.. Kysymyspatteriston kehittämisehdotuksia .....	162
9.3 Yhteenveto .....	163

#### Liite K: Palotarkastuksen asiakaskyselyn kysymyspatteristo

#### Osa IV Osaamis- ja koulutustarpeet

10 Turvallisuuskulttuurin ja asiakkuuksien hallinnan koulutustarpeet .....	172
10.1. Tausta ja tavoite .....	172
10.2 Koulutuksen sisältö .....	172





Osa V Valvonnan vaikuttavuuden arviointi

11 Valvonnan vaikuttavuuden arvioinnin malleja .....	177
11.1 Johdanto .....	177
11.1.1 Tausta .....	177
11.1.2 Tavoite .....	177
11.1.3 Hypoteesi ja kysymystenasettelu .....	178
11.1.4 Rajaukset .....	178
11.1.5 Teoreettiset lähtökohdat .....	178
11.1.6 Säädosperusta .....	179
11.1.7 ... Vaikuttavuuden mittaamisen haasteita .....	179
11.2 Lähestymistapa .....	180
11.2.1 Konstruktiivinen tutkimusmenetelmä .....	180
11.2.2 .. Arviointi- ja analyysimallin rakentamismenetelmät .....	182
11.2.2.1 .. Arviointi- ja analyysimallien vertailu .....	182
11.2.2.2 .. Vaikuttavuuden arvioinnin ohjelmateorian luominen .....	183
11.2.2.3 Ongelmanratkaisumenetelmä .....	184
11.3 Kirjallisuuskatsaus .....	185
11.3.1 Arviointi- ja analyysimallit .....	185
11.3.1.1 .. Euroopan laatupalkinto EFQM- ja CAF-arviointimallit .....	186
11.3.1.2 ... Balanced Scorecard (BSC) -tasapainotettu tulostittaristo .....	187
11.3.1.3 .. Helsingin pelastuslaitoksen tuottavuuslaskentamalli .....	188
11.3.1.4 Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusmalli Vatu .....	190
11.3.2 Strategiat, ohjelmat ja selvitykset .....	194
11.3.2.1 Pelastustoimen strategia 2025 .....	195
11.3.2.2 Pelastustoimen tutkimusohjelma .....	195
11.3.2.3 Tutkimusstrategisia tavoitelinjauksia .....	196
11.3.2.4 ... Tutkimusorganisaatioiden vaikuttavuuden arviointi .....	196
11.3.2.5 ... Työsuojelun valvontalain vaikutuksia viranomaisvalvontaan .....	197
11.3.3 Opinnäytteet ja muut tutkimukset .....	199
11.4 Yhteenveto .....	200
11.5 Pohdinta .....	201
Lähdeluettelo .....	203

Liite L: Onnettomuuksien ehkäisyn tehtäviä

Liite M: Valvonnan vaikuttavuuden arviointikriteereitä

Liite N: TuKeVa II:n mittarit Vatu-malliin soveltaen

Liite O: Esimerkki jälkipalotarkastuksen vaikuttavuus- ja tuloksellisuusmittareista

Liite P: Vaikuttavuusajattelun näkökulmia

Liite Q: Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman rakentaminen

# 1 Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta II -hanke – Yhteenveto

Anne Koivisto ja Annukka Saine-Kottonen, Helsingin pelastuslaitos

## 1.1 Johdanto

### 1.1.1 Raportin sisällön kuvaus

Tämä julkaisu sisältää Palosuojelurahaston avustuksella toteutetun kaksivuotisen Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta II (TuKeVa II) -tutkimushankkeen viiden tutkimustehtävän raportit.

Hankkeessa tuotettiin palotarkastustoimintaa ja muuta valvontatyötä monipuolisesti tukevia työmenetelmiä, tarkistuslistoja ja selvityksiä. Tutkimushankkeen koordinoinnista vastasi Helsingin kaupungin pelastuslaitos. Hanke toteutettiin yhteistyössä Keski-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitosten kanssa.

TuKeVa II -hanke sisälsi viisi tutkimustehtävää, jotka jaettiin kymmeneen eri tutkimusosioon. Tutkimustehtävät olivat

- A) tarkastella valvontatyöhön motivoitumista
- B) kehittää turvallisuuskulttuuria huomioon ottavia valvontamenetelmiä
- C) testata systemaattisesti turvallisuuskulttuuria kehittäviä valvontamenetelmiä
- D) tarkastella osaamis- ja koulutustarpeisiin liittyviä muutoksia
- E) tarkastella asiakkaan suhdetta muutokseen

Tämä raportti on jaoteltu edellä mainittujen tutkimustehtävien perusteella viiteen osaan.

**Osa I Palotarkastajan työ** sisältää tehtävän A, **osa II Palotarkastuksen työvälineitä** sisältää tehtävät B ja C, **osa III Asiakkaat ja asiakkuudet** sisältää tehtävän E ja **osa IV Osaamis- ja koulutustarpeet** sisältää tehtävän D. **Osa V Valvonnan vaikuttavuuden arviointi** kokoaa soveltuvien osien yhteen TuKeVa II -hankkeen kaikkien tutkimusosioiden havaintoja valvonnan vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta.

Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos vastasi tehtäviin B ja C liittyvistä tutkimusosioista asuinkerrostalojen palotarkastusmalli ja onnettomuushavaintojen hyödyntäminen valvontatoiminnassa. Keski-Uudenmaan pelastuslaitos vastasi samoin tehtäviin B ja C liittyvästä TUTOR- turvallisuustoiminnan riskienarviointityökalun kehittämisen tutkimusosioista. Helsingin kaupungin pelastuslaitos vastasi seuraavien tutkimusosioiden toteutuksista: auditoivan palotarkastusmallin kehittäminen (tehtävät B ja C); palotarkastajan ammatti-identiteetti ja motivaatiotutkimus (tehtävä A); asiakkuuksienhallinnan huomioon ottaminen onnettomuuksien ehkäisytyössä (tehtävä E) sekä valvonnan vaikuttavuusanalyysimallin kehittäminen (eri tutkimustehtäviä kokoava osuus). Yhteisesti on kehitetty asiakaskysymyspatteristoa (tehtävä D) ja palotarkastuksen koulutussisältörunkoa (tehtävä E).

Yhteenvedon luvut 1.2–1.6 sisältävät lyhyet kuvaukset TuKeVa II -hankkeen tutkimusosista. Yksityiskohtaisemmat tiedot lukija voi tarkistaa kutakin tutkimusosiota käsittelevästä luvusta.

### 1.1.2 Tausta

Hanketta edelsi Palosuojelurahaston avustuksella toteutettu Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta (TuKeVa) -tutkimushanke, joka toteutettiin 1.9.2009–31.12.2010 (Saine-Kottonen 2011).

Hankkeessa tarkasteltiin, miten valvonnan keinoin voitaisiin edistää asiakkaiden turvallisuuskulttuurin kehittymistä. Hanke rajattiin kerran vuodessa tarkastettaviin erityiskohteisiin.

Keskeisiä tutkimuskysymyksiä olivat seuraavat:

- Mitkä ovat turvallisuuskulttuurin keskeisiä piirteitä valvonnan näkökulmasta?
- Mikä on valvontaviranomaisen rooli asiakkaan turvallisuuskulttuurin kehittämisessä?
- Mitä elementtejä turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta sisältää?
- Minkälaisilla edellytyksillä, esimerkiksi resursseilla, taidoilla ja motivaatiolla, voidaan tuottaa turvallisuuskulttuuria kehittävää valvontaa? (Saine-Kottonen 2011, 5.)

TuKeVassa havaittiin, että turvallisuuskulttuuriin ja sen arviointiin liittyvää osaamista on vahvistettava. Valvonnan roolista turvallisuuskulttuurin kehittämisessä on toistaiseksi hyvin vähän tutkimustietoa. TuKeVassa valvonnan mahdollisuuksista tukea asiakkaan turvallisuuskulttuurin kehittymistä tunnistettiin ainakin tiedon lisääminen ja ”herätteenä” toimiminen tarvittaessa tiukoin keinoin. Turvallisuuskulttuurilähtöisen valvonnan katsottiin edellyttävän asiakaslähtöistä ja vuorovaikutteista työskentelytapaa. Näihin asioihin liittyvään osaamiseen kehoitettiin hankkeen loppuraportissa kiinnittämään jatkossa erityistä huomiota. Myös valvonnan vaikuttavuuden arviointiin liittyviin kysymyksiin nähtiin tarvetta panostaa jatkossa enemmän. (Saine-Kottonen 2011, 45.)

TuKeVa II -hankkeen tavoitteet ja tehtävät perustettiin näille havainnoille huomioiden se, että pelastuslain uudistuksen odotettiin tapahtuvan hankkeen aikana.

### 1.1.3 Tavoite ja rajaukset

Hankkeen tavoite määriteltiin tutkimussuunnitelmassa viisiosaiseksi:

- a) tarkastella motivoitumista valvontatyöhön
- b) kehittää turvallisuuskulttuuria huomioivia valvontamenetelmiä
- c) testata turvallisuuskulttuuria kehittäviä valvontamenetelmiä systemaattisesti
- d) tarkastella pelastuslakiuudistukseen ja uusiin toimintamalleihin liittyviä osaamis- ja koulutustarpeita
- e) tarkastella asiakkaan suhdetta edellä mainittuihin muutoksiin.

Tavoite a) rajattiin palotarkastustyötä tekevien omaa työtänsä koskevien käsitysten tarkasteluun. Haastattelututkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten tarkastustyötä tekevät kuvaavat oman työnsä sisältöä, sen merkitystä ja tavoitteita sekä miten he näkevät työnsä muutokset. Erityisesti tavoitteena oli selvittää, mitkä asiat työssä motivoivat ja mitkä vähentävät motivaatiota, ja siten löytää keinoja vahvistaa työhön motivoitumista.

Tarkasteluun valittiin b)-tavoitteen toteuttamiseksi Helsingin pelastuslaitoksella kehitetty auditoiva palotarkastusmalli, Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksella kehitetty TUTOR- turvallisuustoiminnan riskienarviointimalli sekä hankkeen aikana kehitettävä taloyhtiöiden valvontaan soveltuva toimintamalli. Tavoite

teen c) toteuttaminen sisällytettiin pääosin näiden mallien kehittämisen yhteyteen. Alkuperäisestä tavoitteesta muodostaa edellä mainituista malleista yhtenäinen kokonaisuus luovuttiin ohjausryhmän päätöksellä ja malleja kehitettiin rinnakkain.

Tavoite d) rajattiin TuKeVa I:n havaintojen perusteella kahden keskeisen osaamistarpeen tarkasteluun: turvallisuuskulttuurin ja asiakkuuksien hoidon. Tavoitteena oli muodostaa ehdotus koulutusrungosta, jolla palotarkastustyötä tekevät voidaan kouluttaa turvallisuuskulttuurin kehittymistä tukevaan valvontaotteeseen. Tehtävää toteutettaessa havaittiin, ettei sitä voi laajamittaisesti toteuttaa hankkeen aikataulun ja resurssien puitteissa. Ohjausryhmä rajasi tehtävän uudelleen tuottamaan pohja-aineistoa erilliselle Palosuojelurahaston avustuksella toteutettavalle tutkimus- ja kehittämishankkeelle Onnettomuuksien ehkäisytyössä tarvittavan osaamisen kehittäminen.

Tavoitteen e) toteuttamiseksi katsottiin tarpeelliseksi tarkastella lähemmin pelastuslaitosten käyttämiä asiakasluokittelun menetelmiä. Asiakasnäkökulman selvittämiseksi hankkeen tehtäväksi otettiin kaikkien pelastuslaitosten käyttöön soveltuvan asiakaskyselymallin laatiminen. Kysely rajattiin koskemaan palotarkastuksen organisaatioasiakkaita.

Valvonnan vaikuttavuuden arvioinnin osalta tavoitteena oli tuottaa aihepiiriä koskeva teoreettinen tarkastelu sekä selvittää valittuihin malleihin liittyviä vaikuttavuusmittareita.

#### 1.1.4 Toteutus

Hanke toteutettiin 1.1.2011–31.12.2012 Helsingin kaupungin, Keski-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitosten yhteistyönä. Hankkeen koordinoijana toimi Helsingin kaupungin pelastuslaitos.

Hankkeessa on tehty tiivistä yhteistyötä työryhmään kuuluneiden pelastuslaitosten välillä. Yhteistyötä on tehty myös muiden pelastuslaitosten kanssa. Esimerkiksi auditoivan ja TUTOR-palotarkastusmallien yhteistarkastusten toteutusten seurantaan osallistuivat Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitosten edustajat. Palotarkastuksen asiakaskyselyä testattiin yhteistyössä neljän pelastuslaitoksen alueilla: Joki-laaksoissa, Keski-Uudellamaalla, Länsi-Uudellamaalla ja Helsingissä.

TuKeVa II -hankkeen ohjausryhmässä on ollut edustajat sisäasiainministeriöstä, Pelastusopistosta, Suomen Palopäällystöliitosta, Frontrunner Oy:stä, Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta (Tukes), Finnair Oyj:stä, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta sekä Etelä-Karjalan, Helsingin, Itä-Uudenmaan, Joki-laaksojen, Keski-Uudenmaan, Länsi-Uudenmaan ja Pirkanmaan pelastuslaitoksista. Ohjausryhmä koontui kolmesti vuonna 2011 ja kolmesti vuonna 2012.

Hankkeen koordinaattorina toimi 1.1.–9.11.2011 tutkija Annukka Saine-Kottonen Helsingin kaupungin pelastuslaitokselta. 10.11.2011–31.12.2012 hankkeen koordinaattorina toimi projektivastaava Anne Koivisto Helsingin kaupungin pelastuslaitokselta.

Hankkeen aikana järjestettiin kaksi seminaaria. 28.3.2012 järjestetyn seminaarin aiheena oli Turvallisuuskulttuuri – onnettomuuksien ehkäisy, asiakastarpeet ja viranomaisyhteistyö. Seminaarin tavoitteena oli tuoda esiin viranomaisnäkökulmia vaikuttavuuteen ja viranomaisyhteistyöhön sekä asiakasnäkökulmia viranomaisvalvontaan ja yhteistyötarpeisiin. Tilaisuuteen osallistui yli 50 kuulijaa.

Hankkeen loppuseminaari järjestettiin 30.1.2013 Helsingissä Katajanokan Kasinolla. Seminaarin aiheena oli Onnettomuuksien ehkäisyn vaikuttavuus: tehdäänkö oikeita asioita – tehdäänkö asioita oikein? Seminaarin tavoitteena oli pohtia muun muassa, voidaanko viranomaisvalvonnalla vaikuttaa valvontakohteen turvallisuuskulttuuriin sekä millaisia ulottuvuuksia ja mahdollisuuksia valvonta pelastustoimissa voisi tarjota ja mitä TuKeVa II -hankkeessa on selvinnyt. Seminaariin osallistui yli 60 kuulijaa.

## 1.2 Osa I Palotarkastajan työ

### 1.2.1 Palotarkastajan ammatti-identiteetti ja motivaatio

Tutkimusosio sisältää haastattelututkimuksen palotarkastustyötä tekevien käsityksistä omasta työstään. Tutkimus toteutettiin neljällä pelastuslaitoksella tehtyjen teemahaastattelujen avulla. Haastateltavia oli yhteensä 13. Tutkimusosiossa hyödynnettiin myös TuKeVa I -hankkeen kysely- ja haastattelututkimusten tuloksia (Saine-Kottonen 2011). Tavoitteena oli selvittää, miten tarkastustyötä tekevät kuvaavat oman työnsä sisältöä, sen merkitystä ja tavoitteita sekä miten he näkevät työnsä muutokset.

Aineiston perusteella ammatilla koetaan olevan selkeä yhteiskunnallinen merkitys, tavoite ja tehtävä. Työmotivaatio kuvattiin pääosin hyväksi. Erityisesti asiakkaiden parissa tehtävä työ koettiin palkitsevaksi. Sen sijaan työhön liittyvät rutiinit puuduttivat. Haasteeksi ammatti-identiteetin ylläpitämisessä koettiin valvonnan muutokset ja niihin liittyvä epävarmuus osaamisen riittävydestä. Työn johdolta toivottiin onnettomuuksien ehkäisyn vision kirkastamista ja vahvaa suunnan näyttöä. Tulossa oleviin muutoksiin suhtauduttiin myönteisen odottavasti. Huolta herätti lähinnä se, saadaanko uusien menetelmien omaksumiseen riittävästi tukea ja koulutusta.

## 1.3 Osa II Palotarkastuksen työvälineitä

*Pelastuslaitosten verkoston tammikuussa 2013 tekemän selvityksen mukaan pääosa (17 kpl) pelastuslaitoksista on ryhtynyt tai ryhtymässä käyttämään auditoivaa palotarkastusmallia, kaksi pelastuslaitosta etenee TUTOR-konseptia hyödyntäen ja yhdessä on käytössä oma malli. Kaksi pelastuslaitosta ei ole vielä tehnyt ratkaisua sovellettavasta mallista. Tarkastelun alla on myös se, olisivatko palotarkastukset ja muu pelastuslaitosten valvontatoiminta sovitettavissa kansalliseen turvallisuusauditointikriteeristöön (KATAKRI).*

### 1.3.1 Auditoivan palotarkastusmallin kehittäminen

Helsingin kaupungin pelastuslaitos on edelleen kehittänyt auditoivaa palotarkastusmallia. Kehittämisessä huomioitiin pelastuslainsäädäntöön tulleet muutokset sekä saadut käyttökokemukset ja asiakaspalautteet. Helsingissä auditoivaa mallia on käytetty vuodesta 2008, ja nykyisin malli on käytössä useissa pelastuslaitoksissa.

Malli on tarkoitettu sekä pelastusviranomaisille auditoivan palotarkastuksen suorittamiseksi että asiakkaille turvallisuuden ja omatoimisen varautumisen kehittämisen välineeksi.

Hankkeen aikana uudistettiin malliin kuuluva arviointikriteeristö siten, että kuuteen arvioitavaan osa-alueeseen laadittiin kuhunkin kolme kriteeriä. Kriteeristöuudistuksen yhteydessä myös arviointiasteikko muutettiin siten, että se on 1–5 (heikoin–paras). Sisällöllisesti kriteeristön näkökulmaa täsmennettiin **omatoimisen varautumisen tason** arviointiksi. Kriteeristöuudistukseen haettiin oman tarkastajakunnan

lisäksi näkemyksiä muilta pelastuslaitoksilta, asiakkailta ja Pelastusopistosta. Auditoivan mallin kehittämisessä on hyödynnetty myös TUTOR-mallissa hyväksi todettuja ominaisuuksia.

Mallin käytöstä saatua tilastoaineistoa on hyödynnetty valvonnan suunnittelussa jo vuodesta 2009 alkaen. Helsingin pelastuslaitoksen onnettomuuksien ehkäisytyön toimintasuunnitelmassa 2013 auditoinnin tuloksia hyödynnetään muun muassa valvontakohteiden valinnassa (Helsingin kaupungin pelastuslaitos 2012).

### 1.3.2 TUTOR- turvallisuustoiminnan riskienarviointityökalu

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos on kehittänyt yhteistyössä eri turvallisuusviranomaisten, elinkeinoelämän ja vakuutussektorin kanssa arvioivan tarkastusmallin (TUTOR- turvallisuustoiminnan riskienarviointi). Mallia on kehitetty ja käytetty vuodesta 2009 alkaen. Mallissa arvioidaan kohteen ja organisaation turvallisuustasoa sen turvallisuuden erityispiirteiden ja kohteen edustaman riskin mukaan monitasoisesti. Mallissa turvallisuutta arvioidaan kokonaisvaltaisesti pelastusturvallisuuden ja omatoimisen varautumisen näkökulmista sekä samalla täytetään pelastuslain 379/2011 ja pelastusasetuksen 407/2011 viranomaisvalvontaa koskevat velvoitteet. Malli huomioi kriteeristöissään soveltuvasti kansallisen turvallisuusauditointimallin (KATAKRIn) kohdat ja on mitoitettu asteikoltaan yhteensopivaksi tämän soveltuvien kriteereiden kanssa. Malli on palkittu 2011 Finnsecurity ry:n ja Turvallisuus & Riskienhallinta -lehden ”oikein hyvä turvallisuusjohtajuus” -kunniamaininnalla.

Malli mittaa kohteen ja organisaation turvallisuustoimien sekä turvallisuuskulttuurin tasoa asteikolla 1–5, jossa taso kolme vastaa lakisääteistä perustasoa. Mallissa kohde määrittää turvallisuuden tavoitetilan (johdon tahtotila), ja siinä tunnistetaan turvallisuuden nykytila itsearvion ja viranomaisarvion voimin. Malli tuo esille turvallisuuteen liittyvät toiminnalliset, organisatoriset sekä tekniset epäkohdat ja antaa toimenpiteet tavoitetilaan pääsemiseksi (kehityspolku).

Mallia hyödynnetään muun muassa kohteiden valvontavälin määrittelyssä, ja sillä tuotetaan ajantasaista tietoa pelastuslaitoksen riskianalyysiä varten sekä huomioita turvallisuusviestintään.

### 1.3.3 Auditoivan ja TUTOR-mallien yhteistarkastukset

Mallien vertailemiseksi toteutettiin kaksi yhteistarkastusta Helsingin ja Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen alueilla. Näissä kohteissa sovellettiin sekä auditoivaa että TUTOR-mallia. Kumpikin malli huomioi pelastuslain 2. ja 3. lukujen vaatimusten täyttymisen. Molempien mallien käyttö edellyttää soveltamista kohteen toiminnan luonne huomioon ottaen. Yhteistarkastusten toteutusta seurasivat Itä- ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitosten edustajat.

### 1.3.4 Asuinkerrostalojen valvontamalli

Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen kehittämän asuinkerrostalojen palotarkastusmallin käytön tavoitteena on tulipalojen sekä henkilö- ja omaisuusvahinkojen väheneminen asuinkerrostaloissa. Mallin kehittämisen taustalla ovat tulipalot, palokuolemat, paloissa loukkaantumiset ja omaisuusvahingot, joita asuinkerrostaloissa sattuu merkittävässä määrin.

Malliin sisältyy helposti käyttöön otettava palotarkastusohje. Liitteenä on lisäksi muita palotarkastuksen yhteydessä käytettäviä tarkistuslistoja. Niiden tehtävänä on yhdenmukaistaa palotarkastustoimintaa. Tarkistuslistat soveltuvat kaikkien palotarkastuslajien yhteydessä käytettäviksi.

### 1.3.5 Onnettomuushavaintojen hyödyntäminen valvontatoiminnassa

Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen toteuttama tutkimusosio perustuu onnettomuuksien analysointiin pohjautuvaan menetelmään Safety through Organizational Learning eli SOL.

SOL-analyysi on tarkoitettu onnettomuuksien ja häiriöiden tulkintaan sekä tulipalojen ja muiden onnettomuuksien taustasyiden analysointiin. Pelastustoimessa analyysin katsotaan soveltuvan palontutkintaan ja muiden onnettomuuksien tutkintaan, valvontakohteiden organisaatioiden turvallisuuden kehittämisen tueksi, onnettomuusselosteiden laadinnan yhteyteen sekä auditoivan ja arvioivan palotarkastusmallin rinnalle.

Testauksen perusteella analyysi soveltuisi ainakin myymälöissä, tutkimuslaitoksissa ja korkeakouluissa sattuneiden onnettomuuksien taustasyiden analysointiin. Malli ei sovellu asuinrakennuksissa sattuneiden onnettomuuksien analysointiin.

## 1.4 Osa III Asiakkaat ja asiakkuudet

### 1.4.1 Asiakkuuksienhallinta onnettomuuksien ehkäisyssä

Tutkimusosiossa selvitettiin valvonnan asiakasryhmiä, niiden muodostamisen tarpeita sekä tavoitteita. Valtakunnallisesti yhteneviä käytäntöjä ja toimintamalleja valvonnan laadun ja asiakkuuksienhallinnan perusteista ei ole ollut. Valvonnan asiakasryhmien muodostamisen vahvuuksia, heikkouksia, uhkia ja mahdollisuuksia on tarkasteltu SWOT-analyysin avulla. Asiakkuuksienhallintaan liittyvää termistöä on myös avattu valvonnan asiakkuuksien esimerkkien avulla.

### 1.4.2 Palotarkastuksen asiakaskysely

Tutkimusosion tavoitteena oli tuottaa ehdotus valtakunnallisesti toteutettavasta palotarkastuksen asiakaskyselystä. Asiakaskyselymallin avulla voidaan arvioida palotarkastuksen laatua ja vaikuttavuutta. Tavoitteena oli tuottaa sellainen palotarkastuksen asiakaskyselypatteristo, jota voitaisiin käyttää kaikilla pelastuslaitoksilla käytössä olevasta toimintamallista riippumatta.

Tutkimusosio sisältää kolmiosaisen kysymyspatteriston, jossa kysytään tarkastustapahtuman taustatietoja, tarkastustoiminnan laatua ja tarkastustoiminnan vaikuttavuutta. Kysymyspatteristoon on mahdollista liittää myös pelastuslaitoskohtaisia kysymyksiä.

Kyselyn avulla voidaan saada tietoa asiakkaiden kokemasta palotarkastusten laadusta ja vaikuttavuudesta organisaationsa turvallisuuskulttuuriin. Kyselyä testattiin neljän pelastuslaitoksen alueella vuonna 2012. Mallin käyttökokemukset olivat positiivisia. Testaustulosten perusteella asiakaskyselymallin koettiin soveltuvan tarkastustoiminnan suunnittelun, kehittämisen ja vaikuttavuuden arvioinnin tueksi.

## 1.5 Osa IV Osaamis- ja koulutustarpeet

### 1.5.1 Turvallisuuskulttuurin ja asiakkuuksienhallinnan koulutustarpeet

Tässä tutkimusosiossa on otettu huomioon koulutustarpeita, jotka olivat nousseet esiin TuKeVa I -vaiheessa sekä palotarkastajan ammatti-identiteetti- ja motivaatiotutkimuksessa.

Tutkimusosiossa muodostettiin valvontatyötä tekeville alustava runko koulutuksen sisällöstä, johon kuuluu turvallisuuskulttuurin ja asiakkuuksien hoidon huomiointi.

Tutkimusosion edelleen kehittämistä jatkaa erillinen Palosuojelurahaston avustuksella toteutettava Onnettomuuksien ehkäisytyössä tarvittavan osaamisen kehittäminen -hanke. Hanke on aloitettu syksyllä 2012, ja se päättyy 31.8.2014. Helsingin kaupungin pelastuslaitos vastaa hankkeen koordinoinnista. Hanke toteutetaan yhteistyössä Pirkanmaan ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitosten kanssa.

## 1.6 Osa V Valvonnan vaikuttavuuden arviointi

### 1.6.1 Valvonnan vaikuttavuuden arviointi

Tutkimusosio kokoaa soveltuvin osin yhteen TuKeVa II -tutkimushankkeen kaikista tutkimusosioista saadut vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen liittyvät indikaattorit ja mittarit. Tutkimusosio sisältää teoreettisen kuvauksen ja mallinnuksen valvonnan vaikuttavuuden arviointimahdollisuuksien tunnistamiseksi ja vaikuttavuusmittarien rakentamiseksi.

Tutkimusosio sisältää esimerkit valvonnan vaikuttavuuden arviointikriteeristöä sekä jälkipalotarkastuksen arviointiin sovellettavista mittareista. Tutkimusosio sisältää esimerkkejä myös valvonnan vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman rakentamisesta ja kokoaa yhteen TuKeVa II -hankkeen tutkimusosioiden vaikuttavuusindikaattoreita ja -mittareita.

## 1.7 Johtopäätökset

Hanke oli aihepiiriltään ja tavoitteiltaan ajankohtainen ja tärkeä. Kuten pelastustoimen tutkimusohjelmassakin (Pelastusopisto 2013) todetaan, pelastustoimen vaikuttavuuden kehittämismahdollisuudet liittyvät pitkälti onnettomuuksien ehkäisyyn, ja turvallisuuskulttuurin kehittymisen edistämisen katsotaan vaativan merkittäviä toimenpiteitä. Pelastustoimen haasteena on tähän liittyvän asiantuntijaroolin kehittäminen.

Hankkeessa kehitettiin turvallisuuskulttuurin kehittämistä edistäviä valvontamalleja, jotka ovat hankkeen päättymiseen mennessä levinneet lähes kaikkien pelastuslaitosten käyttöön. Niistä saadut palautteet sekä käyttäjiltä että asiakkailta ovat olleet valtaosin positiivisia. Näiden menetelmien kehittämistyö jatkuu edelleen aktiivisena hankkeen päättymisen jälkeenkin, ja hankkeessa luodun yhteistyön jatkumiselle on hyvät edellytykset.

Pelastusviranomaisen tuottamien palvelujen tavoitteena on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Toiminnan vaikuttavuutta lisäävien menetelmien kehittämisen lisäksi on tärkeää myös rakentaa vaikuttavuuteen liittyviä mittareita. On kuitenkin hyvin haasteellista mitata ennaltaehkäisevien toimenpiteiden vaikuttavuutta, sillä toiminnan onnistuminen näyttäytyy parhaimmillaan siinä, että mitään ei tapahdu. Koska tapahtumattomien onnettomuuksien mittaaminen on vaikeaa, tarvitaan lyhyemmän aikavälin mittareita, jotka mittaavat niitä tekijöitä, joiden uskotaan vaikuttavan välillisesti onnettomuuksien ja niistä aiheutuvien vahinkojen vähentymiseen.

Tässä hankkeessa pyrittiin kehittämään tällaisia mittareita. Mittarien rakentamisen todettiin kuitenkin vaativan sitä, että onnettomuuksien ehkäisyyn eri toimenpiteille määriteltäisiin ensin konkreettiset, realistiset ja mitattavissa olevat tavoitteet. Koska nämä tavoitemäärittelyt puuttuivat, vaikuttavuuden mittaamista päädyttiin tarkastelemaan yleisemmällä tasolla ja esimerkkien avulla.



Jatkotutkimuksen tärkeäksi tehtäväksi nähdäänkin määritellä se, mitkä ovat onnettomuuksien ehkäisytoimien tavoitteet ja oletetut vaikutusketjut. Tämän ansiosta olisi mittareiden luomisen lisäksi mahdollista reagoida joustavasti vaikuttavuusketjun eri vaiheissa havaittaviin ongelma-kohtiin.

Onnettomuuksien ehkäisytyössä käytettävät tiedonkeruujärjestelmät tulisi saattaa tasolle, jolla valvonnan tehtävien vaikuttavuutta voidaan arvioida ja mitata mahdollisimman luotettavalla tavalla. Hankkeessa esiteltyjen vaikuttavuuden arviointimallien viitoittamana pelastusviranomaisen tehtävistä on löydettävissä teemoja ja tunnuslukuja, joiden perusteella työn vaikuttavuutta voidaan todentaa ja testata mallien soveltuvuutta pelastustoimen vaikuttavuuden arviointiin.

Valvontatyön tutkimus toi hyödyllistä tietoa kaikkien pelastuslaitosten käyttöön työmotivaation ylläpitämisen ja kehittämisen näkökulmasta. Palotarkastajan ammatti tarjoaa tutkimuksen perusteella hyvät edellytykset ammatti-identiteetin rakentumiselle, koska työllä koetaan olevan selkeä yhteiskunnallinen merkitys, tavoite ja tehtävä. Viime vuosien suuret muutokset valvontatyössä asettavat ammatti-identiteetin ja motivaation ylläpitämiseksi kuitenkin haasteita, joiden ylittämiseen tulee lähivuosina kiinnittää erityistä huomiota. Erityisen epävarmoja työntekijät ovat osaamisen ja ammattitaidon riittämisestä ja uusien toimintamallien omaksumisesta uudistuneessa tilanteessa. Osaltaan tähän haasteeseen on vastaamassa erillinen, Tukeva II -hankkeen johtopäätösten pohjalta valmisteltu ja Palosuojelurahaston avustuksella toteutettava Onnettomuuksien ehkäisytyössä tarvittavan osaamisen kehittäminen -hanke (09/2012–08/2014).

Tukeva II -hankkeen aikana kehitettiin uusia työvälineitä ja työmenetelmiä, joilla osaltaan tähdättiin valvonnan vaikuttavuuden parantamiseen. Kehittämistyön pohjana hyödynnettiin myös asiakkaiden näkemyksiä. Tulevaisuudessa, kun pelastuslaki ja uudet työtavat ja -välineet ovat vakiintuneet käyttöön, olisi hedelmällistä kerätä asiakkaiden kokemuksia onnettomuuksien ehkäisyn toimialalla tehtyjen muutoksien vaikutuksesta, toimivuudesta ja vaikuttavuudesta. Myös toimialan sisällä uuden palautteen kerääminen myöhemmässä vaiheessa toisi näkemyksen siitä, miten toimiala on sopeutunut muutokseen, ja toisi esille ajankohtaisia kehittämistarpeita suoraan työtä tekeville asiantuntijoilta.

Pelastusviranomaisen tuottamien valvontaan liittyvien palvelujen laatuvaatimukset nousivat esille useasakin tutkimusosiossa. Vaikka pelastuslaitokset ovat erilaisia alueiden erilaisten demografisten, sosioekonomisten ja elinkeinoelämän rakenteiden takia, asiakkaita tulisi voida palvella valtakunnallisesti yhdenvertaisin toimintatavoin. Asiakkaiden vaatimusten koettiin olevan yhteneviä alueesta riippumatta. Hankkeessa luotiin alustava määritelmä palotarkastuksen laatuvaatimuksista lainsäädännön pohjalta. Määrittelyä tulisi kuitenkin täsmentää edelleen ja luoda vastaavat kuvaukset myös muista onnettomuuksien ehkäisyn toimintamuodoista. Tämä auttaisi myös voittamaan edellä kuvattuja vaikuttavuuden mittaamiseen liittyviä haasteita.

Toiminnan tuloksellisuuden kannalta on oleellista kehittää asiakkuuksien hallintaa. Asiakkuuksien hallinnan peruseriaatteiden soveltaminen pelastustoimeen nähtiin ajankohtaiseksi kehittämisalueeksi. Perinteinen kohdekohtainen ajattelutapa vaatii valvontaan runsaasti resursseja. Uskotaan, että työtä voitaisiin tehostaa ottamalla haltuun suurempia asiakaskokonaisuuksia. Kun muodostetaan erilaisia asiakasryhmiä, palvelut voidaan suunnitella ja kohdistaa entistä paremmin asiakasryhmän tarpeita vastaavaksi. Pelastuslaitoksilla on jo käytössä joitakin asiakasluokittelutapoja, mutta laajemmin asiakkuusajattelua ei ole vielä sovellettu. Asiakaslähtöisyys koetaan myös ristiriitaiseksi käsitteeksi valvonnan kontekstiin liitettynä. Tähän liittyvää tutkimus- ja kehitystyötä on tärkeää jatkaa hankkeen päätyttyä.



Asiakkuuksien hallinnan tarkasta määrittelystä huolimatta palvelun tarpeet voivat kuitenkin vaihdella tapauskohtaisesti. Pelastusviranomaisen tehtäväksi jää tällöin tunnistaa asiakaskohtaiset palvelutarpeet ja soveltaa niihin asiakkuuksien hallinnan yleisiä periaatteita. Palvelujen tasapuolisuuden ja riittävän laadun varmistamiseksi pelastusviranomaisen on jatkuvasti ylläpidettävä osaamistaan. Jatkossa asiakkuuksien hallinnan peruseriaatteiden soveltamista pelastustoimen tarpeisiin tulisi syventää sekä selvittää objektiivisesti sen tuomia mahdollisuuksia ja etuja sekä mahdollista vaikutusta työn vaikuttavuuden paranemiseen.



## Lähdeluettelo

Helsingin kaupungin pelastuslaitos 2012. Omatoimisen varautumisen auditointi. Saatavissa:  
<http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/969663db-8169-439b-94b4-e3b94ae08a3a/Auditointimanuaali.pdf?MOD=AJPERES>. [Viitattu 26.3.2013.]

Pelastuslaki 379/2011. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110379>.

Pelastusopisto. 2013. Pelastustoimen tutkimusohjelma (PETU) 2010 – 2014. Saatavilla osoitteesta:  
<http://www.pelastusopisto.fi/pelastus/home.nsf/pages/A12CD41D1B91FD59C225720B0025006D#3TUTKIMUSTEEMAT> . [Viitattu 22.1.2013.]

Saine-Kottonen, A. 2011. Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta. Hankkeen loppuraportti.

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 407/2011. Saatavissa:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110407>.



# **OSA I: PALOTARKASTAJAN TYÖ**

## 2 Palotarkastajan ammatti-identiteetti ja motivaatio

Annukka Saine-Kottonen, Helsingin pelastuslaitos

### 2.1 Johdanto

#### 2.1.1 Tausta

Palotarkastustoiminta on viime vuosien aikana kokenut isoja muutoksia. Ennen kaikkea on vahvistunut käsitys siitä, että tarkastustoimintaa tulee kehittää riskiperusteiseksi ja menetelmiltään monipuolisemmaksi. Heinäkuussa 2011 voimaan astunut pelastuslaki mahdollistaa toiminnan kehittämisen haluttuun suuntaan muun muassa siksi, koska tarkastuskohteita ja tarkastusvälejä ei enää säädellä tiukasti.

Muutostilanteet merkitsevät aina uusia haasteita työntekijöille ja pakottavat tarkastelemaan työtä ja omaa suhdetta siihen uudella tavalla. Siksi on tärkeää kuulla työntekijöitä muutosten yhteydessä ja pohtia, nähdäänkö työntekijät muutoksen rakentajina vai muutoksen kohteena. Palotarkastajien kokemuksia ja käsitteitä työstään ei ole aiemmin selvitetty.

#### 2.1.2 Tavoite

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten tarkastustyötä tekevät kuvaavat oman työnsä sisältöä, sen merkitystä ja tavoitteita sekä miten he näkevät työnsä muutokset. Erityisesti tavoitteena oli selvittää, mitkä asiat työssä motivoivat ja mitkä vähentävät motivaatiota, ja siten löytää keinoja vahvistaa työhön motivoitumista. Motivaatiotekijöitä tarkastellaan ammatti-identiteetin rakentumisen näkökulmasta. Tutkimusta hyödynnetään työmenetelmien kehittämisessä ja niihin liittyvän koulutuksen suunnittelussa niin TuKeVa II -hankkeessa kuin sen ulkopuolellakin.

#### 2.1.3 Toteutus

Tutkimusaineisto kerättiin teemahaastatteluilla. Haastattelut toteutettiin neljällä pelastuslaitoksella maaliskuu-kesäkuussa 2011 (N = 13). Aineisto luokiteltiin sisällön analyysin avulla ja siitä etsittiin kertomuksellisia rakenteita narratiivisen analyysin avulla. Lisäinformaationa käytettiin TuKeVa-hankkeen I-vaiheessa (Saine-Kottonen 2011) kerättyä aineistoa: kyselytutkimusta palotarkastustyön nykykäytännöistä ja kehittämistarpeista (N = 234) ja ryhmäkeskusteluja (N = 10). Tämän lisäksi soveltuvin osin hyödynnettiin myös Helsingin ja Tampereen pelastuslaitoksilla vuosina 2009 ja 2010 tehtyjä palotarkastuksen asiakaskyselyjä (N = 983) (Helsingin pelastuslaitos 2009 ja 2010, Tampereen aluepelastuslaitos 2010) sekä vuonna 2008 Helsingin pelastuslaitoksella kerättyä aineistoa tarkastajien kokemuksista auditoivasta palotarkastuksesta (N = 21) (Saine-Kottonen 2009).

## 2.2 Palotarkastustoiminnan historiaa

Pelastustoimen lähtökohtana on historiallisesti palontorjunta. Ruotsi-Suomessa oli jo 1300-luvun puolivälistä lähtien määräyksiä tulenvaaran torjumiseksi. Useimpiin kaupunkeihin samoin kuin maaseutukyliin hankittiin ajan mittaan palojärjestykset tai ainakin rakennusjärjestykset, jotka sääntelivät ehkäisevää palontorjuntaa. (Myllyniemi 2000.) Vanhanajan tiheästi rakennetuissa puukaupungeissa tulipalojen ehkäisy ja torjunta olivat kunnallishallinnon tärkeimpiä tehtäviä. (Suomen palomuseot.)

Tärkeimpiä järjestyneen palontorjunnan muotoja oli palovartiostojen järjestäminen. Palovartioiden tehtävänä oli kiertää öiseen aikaan kaupungilla ja suorittaa tulipalon havaittuaan yleinen hälytys. Kiertäviä palovartioita täydensivät tornivartijat, jotka joko kirkontornista tai varta vasten rakennetusta palotornista valvoivat kaupunkia. Aluksi palovartiostot muodostettiin määräyksellä kaupunkien porvaristosta, kuten Helsingissä vuonna 1736. Sittemmin kaupunkiin perustettiin palkattuja palovartiostoja. Kun tulipalo syttyi, sammutustöihin hälytettiin kaupungin asukkaista muodostuva, niin sanottu yleinen palokunta, johon kuulumisen oli asevelvollisuuteen rinnastettava velvollisuus. (Suomen palomuseot.)

Myllyniemi (2000) toteaa Suomen palolainsäädännön isän Leo Pesosen korostavan kirjassaan Tulenvaara ja sen torjuminen (1920), että ”ainakin ennakoestävässä muodossa palotoimi on yhtä vanha kuin inhimillinen yhteiskuntakin”. Kuitenkin vasta vuonna 1933 annettu palolaki järjesti tulipalojen vaaraan liittyvän turvallisuustoimen lakisääteiselle kannalle ja vakiinnutti käsitteen palotoimi, joka jakaantui sammutustoimeen ja palonehkäisytoimeen, jotka käsitteet kuvaavat myös palokuntien tehtäviä. (Myllyniemi 2000.)

Vuoden 1933 palolaissa palotoimi määriteltiin valtion yleisesti johtamaksi ja valvomaksi, mutta kuntien järjestämäksi toiminnaksi. Kunnat velvoitettiin järjestämään palotoimensa, johon sisältyi muun muassa palolautakunnan perustaminen, joko pää- tai sivutoimisen palopäällikön palkkaaminen, palotarkastus ja ehkäisytoiminta sekä sammutustoimi. (Suomen palomuseot.)

Suomen ensimmäinen päätoimisen palotarkastajan virka perustettiin Helsingin kaupungin palokuntaan vuonna 1937. Viran perustamiseen päädyttiin, koska palotarkastuksia suorittavat palomestarit eivät ehtineet syventyä kaikkiin yksityiskohtiin. Lisäksi tekninen ja rakenteellinen kehitys asetti ehkäisevälle palosuojelulle yhä suuremmat vaatimukset. Vuonna 1954 Helsingin palolaitokseen muodostettiin palonehkäisyosasto. Muista Suomen suurista kaupungeista ensimmäiset päätoimisen palotarkastajan virat perustettiin esimerkiksi Turkuun 1970 ja Tampereelle 1974. (Ampuja 2011, 211–212.)

Pelastustoimilaissa (561/1999) lain soveltamisalaksi (1§) kirjattiin ”tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisy, jollei muussa laissa tai asetuksessa toisin säädetä”. Pelastustoimen ennaltaehkäisevän työn kohde laajeni laissa kattamaan tulipalojen ehkäisyn ja muut onnettomuudet. Näin ollen ennaltaehkäisyn määriteltiin koskevan kaikkia onnettomuuksia, ellei sitä ollut erikseen säädetty muiden viranomaisten hoidettavaksi. Laissa korostettiin myös kansalaisten omia valmiuksia ja vastuita onnettomuuksien ehkäisyssä. (Mankkinen 2011, 39.)

Laki loi pohjaa niin kutsutulle alueuudistukselle, joka toteutettiin 2000-luvun alussa. Alueuudistuksen yhteydessä pelastustoimilainsäädäntö uudistui pelastuslaiksi (468/2003) ja valtioneuvoston asetukseksi pelastustoimesta (787/2003).

Pelastusviranomaisen onnettomuuksien ehkäisyn tehtävää korostettiin (Pelastuslaki 468/2003, 20§) velvoittamalla pelastusviranomaisen seuraamaan onnettomuusuhkien ja niiden määrän ja syiden kehitystä, ryhtymään toimiin niiden ehkäisemiseksi sekä tekemään tarvittaessa esityksiä muille viranomaisille. Palotarkastusta suorittavasta kunnan pelastusviranomaisesta tuli alueen pelastusviranomaisen (468/2003, 36.1§). Pelastuslain (468/2003) 7. luku määritteli muun muassa palotarkastuksen sisällön ja tarkastettavat kohteet. Palotarkastuspöytäkirjalle määrättiin minimisisältövaatimukset.

## 2.3 Palotarkastus tänään

### 2.3.1 Toimintaa ohjaavat säädökset

Palotarkastustoiminnan perustana on vuoden 2011 heinäkuussa uudistunut pelastuslaki (379/2011), joka asettaa alueen pelastustoimen ja pelastuslaitoksen tehtäväksi huolehtia pelastusviranomaisille kuuluvasta tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisystä, niiden seurausten rajoittamisesta, varautumisesta onnettomuuksien torjuntaan sekä valvontatehtävistä (379/2011, 27§).

Keskeisimpiä lakimuutoksen tuomia uudistuksia valvonnan kannalta olivat erityiskohdemääritelmän poistuminen ja valvontasuunnitelmavelvollisuus (379/2011, 79§). Palotarkastukset kohdennetaan jatkossa riskien perusteella ja tarkasti säädellyistä palotarkastusväleistä luovutaan. Laki ei enää määrittele tarkastettavien kohteiden joukkoa. Palotarkastusten lisäksi tarkoitus on toteuttaa myös muunlaisia valvontatoimia. Valvontavelvollisuus kohdistuu pelastuslain 2. luvun mukaisesti jokaiselle asetettuihin velvollisuuksiin sekä 3. luvun mukaisesti toiminnanharjoittajan sekä rakennuksen omistajan ja haltijan velvollisuuksiin (379/2011, 78§).

Pelastuslaitosten tulee suunnitella sille määritellyn valvontavelvoitteen toteuttaminen. Valvontasuunnitelmassa määritellään valvottavat kohteet ja kuvataan ne toimenpiteet, joiden avulla valvontaa suoritetaan.

Valvontaan kohdistuu määrällisten tavoitteiden lisäksi jatkossa myös laatuvaatimuksia. Toiminnan tuloksellisuus ja vaikuttavuus on pystyttävä perustelemaan. Valvontavelvollisuuden täyttämistä valvovat aluehallintovirastot.

### 2.3.2 Uusia osaamishaasteita

Lakimuutokseen perustuvat uudet toimintamuodot edellyttävät työntekijöiltä uutta osaamista. Toimintamuotoja on tarkasteltava siltä kannalta, mitä vaatimuksia ja mahdollisuuksia ne työntekijöille asettavat. Perehdyttämiseen ja uuden opetteluun tarvitaan aikaa ja resursseja.

Keväällä 2010 TuKeVa-hankeessa toteutetussa kyselyssä (Saine-Kottonen 2011) riskienhallintapäälliköt ja muut tarkastustoimintaa johtavat henkilöt arvioivat tarkastustyötä tekevien osaamiseen ja uusiin osaamistarpeisiin liittyviä asioita (N = 19). Kysymykset keskittyivät hankkeen tavoitteiden mukaisesti turvallisuuskulttuurin arviointiin ja kehittämiseen. Kysely osoitti, että osaamishaasteita on paljon ja tarve löytää niihin ratkaisuja on suuri. Taulukossa 1 kuvataan, miten riskienhallintapäälliköt vastasivat tarkastajien osaamista ja toimintaa kuvaaviin väittämiin.

Taulukko 1. Miten seuraavat väittämät kuvaavat tarkastustyötä tekevien nykyistä osaamista ja toimintaa? (TuKeVa-kysely 2010; N =19.)

	SAMAA MIELTÄ	ERI MIELTÄ
Turvallisuuskulttuurin arviointiin ja kehittämiseen tarvitaan enemmän ohjausta.	17	-
Asiakkaita tulisi neuvoa ja valistaa nykyistä enemmän.	16	-
Asiakaspalvelutaitoja ja vuorovaikutustaitoja pitäisi kehittää.	15	1
Motivaatiota tarkastustoimintaan tarvittaisiin enemmän.	14	1
Turvallisuuskulttuuri on tarkastajille tuttu käsite.	10	4
Tarkastustyötä tekevien ammattitaito on riittävä.	6	4
Uudet työskentelymuodot omaksutaan yleensä joustavasti.	3	10

Vastaajat olivat siis varsin yksimielisiä siitä, että ohjausta ja koulutusta tarvittaisiin. Nykyinen ammattitaito ei riitä vastaamaan tulevaisuuden tarpeisiin. Haasteena on se, miten uudet asiat ja työskentelymuodot omaksutaan.

Avoimessa palautteessa nostettiin lisäksi esiin muun muassa seuraavanlaiset osaamistarpeet:

- ”Tarkastajan tulee tietää hyvän turvallisuuskulttuurin merkitys ja ajatella kohteen tulevaisuutta ja turvallisuuden kehittämistä, ei vain vikojen korjaamista. Tarkastajan pitäisi myös saada paremmin tietoa kohteen menneisyydestä ja siten hän pystyisi luomaan jonkinlaista ’kehityskäyrää’ mielessään. Otteen pitäisi olla valmentavampi, asiakkaanhan täytyy kyetä huolehtimaan itse itsestään. Tarkastaja tarvitsee keskustelutaitoja, avointa persoonaa, huolehtivaa asennetta ja asiakaslähtöisyyttä.”
- ”Palotarkastajien osaamista tulee kehittää niin että yrityksissä voidaan keskustella yritysten turvallisuus henkilöstön/ johdon kanssa samalla tasolla. Keskusteluiksi ei riitä enää ’sammuttimien huoltoväli on tämä’. Eli laajasti turvalliskulttuurin osaamista tarvitaan.”
- ”Sekä kokemuksen tuomaa ’palomiehen silmää’, että koulutuksen tuomaa teoreettista taustaa. Osaamista tarvitaan laajemmin kuin vain pelkästään paloturvallisuuden alalta. Erityisenä haasteena näen ihmisten käyttäytymisen ennakoitavuuden.”
- ”Kykyä soveltaa teoriaa käytäntöön ja omaksua uusia tapoja toimia”
- ”Ammatillista perusosaamista Motivaatiota Vuorovaikutustaitoja”



## 2.4 Keskeisiä käsitteitä

### 2.4.1 Minäkäsitys

Minään liittyvä käsitteistö on kirjavaa, ja eri tutkijat käyttävät käsitteitä eri tavoin. Minuus merkitsee ihmistä kokonaisuutena, sitä mitä hän on. Se sisältää niin tiedostettuja kuin tiedostamattomia aineksia. Minäkäsitys on minuuden tietoinen osa eli se osa, jolla ihminen pystyy tarkastelemaan ja arvioimaan itseään. Tiedostettu minä ei siis kata minän koko aluetta ja voi olla osin epävalidi (Kääriäinen 1988, 12). Minäkäsitykseen kuuluvat myös ne asenteet ja arvostukset, joita yksilöllä on itseään kohtaan, sekä havainnot, joita hän on tehnyt itsestään ympäristöstä saamiensa vihjeiden perusteella.

Minäkäsitys voidaan jakaa kahteen peruselementtiin: käsitykseen omista ominaisuuksista ja näiden arvottamiseen. Ensimmäisestä puhuttaessa käytetään termiä minäkuva, ja jälkimmäiseen liittyvät sellaiset käsitteet kuin itsetunto tai itsearvostus. Itsetunto voidaan määritellä käsitykseksi siitä, miten omat ominaisuudet ja suoritukset vertautuvat tavoiteltuun ideaaliin, ja itsearvostus puolestaan kokemukseksi omasta tärkeydestä ja arvokkuudesta (tai merkityksettömyydestä ja arvottomuudesta) riippumatta omista ominaisuuksista tai suorituksista.

Ihmisen minäkäsitys rakentuu vähitellen eletyn elämän pohjalta. Menneisyys ja tulevaisuus ovat vahvasti läsnä ihmisen tämänhetkisessä minäkäsityksessä (Ludwig 1997, Vuorinen 1998). Vuorinen (1998, 310, 336) toteaa menneisyyden näyttäytyvän ihmisen nykyisessä minäkäsityksessä joko painotaakkana tai voimanlähteenä. Tulevaisuuden suunnitelmat, unelmat ja toiveet taas vaikuttavat siihen, miten ihminen näkee itsensä nyt. Ne myös antavat sisältöä ja merkitystä menneisyyden tapahtumille.

Minäkuva on suurelta osin subjektiivista tulkintaa. Se kattaa monia objektiivisia ominaisuuksia (ikä, pituus, ammatti jne.), mutta käytännössä yleensä kaikkiin ominaisuuksiin sisältyy tunne- tai arvolataus. Ominaisuudet saavat merkityksensä yksilön, yhteiskunnan ja kulttuuristen arvolatausten kautta. Esimerkiksi käsitykseen itsestä oman ammattinsa edustajana vaikuttavat ne arvolataukset, joita ammattiin liitetään. Näin minäkuvalle on vahva yhteys itsetuntoon. Ne muuttuvat toistensa mukana, mutta osin myös toisistaan riippumatta. Esimerkiksi ikä ja kokemus voivat muuttaa ihmisen arvostuksia ja niitä painoarvoja, joita hän ominaisuuksilleen antaa.

Jatkuvasta muutoksestaan huolimatta minäkäsityksellä on tärkeä merkitys ihmisen sisäisen jatkuvuuden ja eheyden tunteen tuottajana. Ihminen haluaa tuntea sisäistä yhtenäisyyttä ja pyrkii sovittamaan erilaiset, osin ristiriitaisetkin, tarpeensa jonkinlaiseen harmoniseen kokonaisuuteen. Minäkäsitys toimii tällaisena mielekkyyden ja pysyvyyden rakenteena. (Ks. esim. Vuorinen 1998, 16.)

Minäkäsitystä voidaan pitää myös kokemusten tulkkina. Sama kokemus saa eri merkityksen suhteessa kokijaansa ja hänen käsitykseensä itsestään. Minäkäsitys vaikuttaa paitsi yksilön käyttäytymiseen ja tulkintoihin toisten käyttäytymisestä myös odotuksiin tulevista tapahtumista. Jotkut tutkijat pitävät tätä jopa keskeisimpänä minäkäsityksen ominaisuutena. (Burns 1982, 14.)

### 2.4.2 Identiteetti

Identiteetti on minäkäsityksen lähikäsite. Sillä tarkoitetaan sitä suhteellisen pysyvää tapaa, jolla ihminen kokee itsensä (Scheinin 1990, 46). Vuorinen (1998, 208) korostaa identiteetin liittyvän yksilön samana (eli identtisenä) säilymiseen. Löytäessään oman identiteettinsä ihminen saa tärkeimmän vastauksen kysymykseen ”Kuka minä olen?”. Toisaalta Ludwigin (1997, 63) näkemyksen mukaan suuri osa identitee-

tistä on tietoisesti tai tiedostamatta lainattu toisilta. Identiteetti-käsitteen käytössä korostuvat sosiaaliset roolit ja statukset (Vuorinen 1998, 208).

Identiteettiä voidaan tarkastella individualistisesta tai kollektivistisesta näkökulmasta. Individualistisessa tarkastelussa painottuvat yksilön identiteettiä korostavat arvot, yksilön tarpeet, edut, oikeudet ja saavutukset. Kollektivismissa puolestaan korostuvat ryhmän identiteettiä korostavat arvot, ryhmän tavoitteet, ryhmän yhteisvastuu ja yksilön velvollisuudet omaa ryhmäänsä kohtaan. Individualistisen kulttuurin jäsenille tyypillisiä arvoja ovat riippumattomuus ja merkittäviin aikaansaannoksiin tähtääminen, elämän jännittävyys, itsensä kehittäminen ja itsekunnioitus. Kollektivistisen kulttuurin jäsenet arvostavat puolestaan sellaisia asioita kuin sopusointua toisten kanssa, yhteistyötä, kuuliaisuutta ja velvollisuudentuntoa. (Pörhölä 2000, 18–23.)

Tajfel (1982, Rautiaisen 2000, 23 mukaan) otti käyttöön käsitteen sosiaalinen identiteetti. Hän määrittelee sen osaksi yksilön minäkäsitystä. Sosiaalinen identiteetti kumpuaa jonkin ryhmän (esim. ammattiryhmän) jäsenyyden tiedostamisesta ja tähän jäsenyyteen liittyvistä arvostuksista ja emotionaalisesta merkityksestä. Tajfel (1978, Haapalan 2000, 17 mukaan) esittää, että näemme itsemme ja ryhmämme mieluummin myönteisessä valossa, joten yritämme todennäköisesti löytää keinoja, joilla oma ryhmä erottuisi myönteisesti toisista ryhmistä.

Ihmisellä on elämänsä aikana monia rooleja (kuten ammattirooli), jotka sisältävät implisiittisiä tai eksplisiittisiä odotuksia siitä, miten hänen tulisi käyttäytyä. Roolit voivat antaa ihmiselle mahdollisuuden ilmaista eri puolia itsestään tai auttaa häntä tuntemaan itsensä ehjäksi ja kokonaiseksi. Pällekkäiset tai ristiriitaiset roolit voivat myös aiheuttaa konflikteja. Toisille ihmisille roolit tarjoavat tarpeellista tietoa ihmisestä, jotta he tietäisivät, mitä häneltä odottaa. (Ludwig 1997, 115–119.)

### 2.4.3 Ammatti-identiteetti

Ammatti-identiteetti on työntekijän samaistumista omaan ammattiinsa. Sen edellytyksenä on oman ammatin arvostaminen, ammatissa tarvittavien tietojen ja taitojen riittävä taso sekä motivaatio tehdä työtä ja toimia oman ammattinsa edustajana.

Henkilö, jolla on selkeä ammatti-identiteetti,

- selviytyy ammatillisista haasteista
- osaa ammatin vaatimat työtehtävät ja hallitsee tarvittavan teoreettisen tiedon
- tuntee vastuunsa
- tuntee voimavaransa ja rajoituksensa
- on sisäistänyt ammattikunnan normit ja etiikan.

Edellytykset ammatti-identiteetin kasvulle:

- Ammatilla on selkeä yhteiskunnallinen merkitys, tavoite ja tehtävä.
- Ammatti erottuu muista ammateista.

- Työntekijä samaistuu henkilökohtaisesti ammattiin. (Laine ym. 2005.)

Yhteisöllisenä ilmiönä ammatti-identiteetti on narratiivinen eli tarinallinen. Se rakentuu yhteisön ylläpitämistä myyteistä ja kulttuurisista kertomuksista. Ammattiryhmä muokkaa siihen kuuluvia yksilöitä. Ihmisillä on ammateista myös stereotyyppisiä käsityksiä, jotka osaltaan ohjaavat ammattiin hakeutumista tai sen välttämistä. (Rautiainen 2000, 24.)

Engeströmin (1995, Mankkisen 2011, 52–53 mukaan) mukaan toiminnassa, toimintajärjestelmässä tai sen ulkopuolella tapahtuvat suuret tai pienet muutokset haastavat työntekijät kyseenalaistamaan vallitsevia toimintatapoja ja asenteita. Muutokset merkitsevät aina jossain määrin uhkaa myös ammatti-identiteetille. Ne pakottavat sen uudelleentarkasteluun tai -jäsentelyyn.

Valvonnassa nähdään olevan käynnissä hyvin voimakas toimintakulttuurin ja ajattelutavan murrosvaihe. Työntekijöiltä odotetaan uudenlaista, asiakaslähtoisempää otetta työhönsä ja monia uusia tietoja ja taitoja. Tämä vaikuttaa väistämättä siihen, miten työntekijät näkevät oman ammattinsa ja itsensä sen edustajana.

#### 2.4.4 Motivaatio

Motivaatio-sanana kantasana on motiivi, jolla tarkoitetaan syytä tai aihetta. Toimintaan orientoituvalla tai työtä tekeväälle henkilölle motiivi voi olla sekä toiminnan syy että aihe. Motiiveja voivat olla erilaiset halut, tarpeet, vietit sekä sisäiset yllykkeet, palkkiot ja rangaistukset. Motiivit voivat olla myös tiedostamattomia. Motivaatio on siis erilaisten motiivien aikaansaama tila. Henkilön motivaatio riippuu hänen motiiviansa yhteisvaikutuksesta ja voimakkuudesta. Motiivit virittävät ja ylläpitävät yksilön toimintaa. Motivaatiolla tarkoitetaan näin ollen kaikkea sitä, mikä ajaa ihmistä toimimaan jonkin päämäärän saavuttamiseksi. (Internetix-opinnot.)

Motivaatio jaetaan usein sisäiseen motivaatioon ja ulkoiseen motivaatioon. Sisäisiä tekijöitä ovat esimerkiksi käsitys itsestä toimijana ja toimintaan liitetyt arvolutaukset. Ulkoisia tekijöitä ovat vaikkapa toiminnasta saatavat palkkiot tai rangaistukset.

Käyttäytymistä säätelevät motiivit eroavat sisäisessä ja ulkoisessa motivaatiossa. Sisäinen motivaatio toimii omaehtoisesti. Ihminen tekee sellaisia asioita, joita hän haluaa itse tehdä asioiden itsensä takia. Ulkoisesti motivoituneen henkilön toiminta voi johtua ryhmäpaineesta, toisten aiheuttamista yllykkeistä tai halusta matkia toisia. Ulkoinen motivaatio syntyy palkkion toivossa tai rangaistuksen pelossa. Kun ihminen työskentelee tehtävässä, jonka hän kokee kiinnostavaksi, ohjaa toimintaa pääasiassa sisäinen motivaatio. Ulkoiset palkkiot voivat olla esimerkiksi organisaation asettamia työtavoitteita tai kannustepalkkioita tai organisaation järjestämiä kehittämistapahtumia. Ulkoiset palkkiot voivat esiintyä myös palkkana, ulkopuolisten tukena tai arvostuksena. Sisäinen ja ulkoinen motivaatio voivat myös täydentää toisiaan. (Internetix-opinnot.)

Motivaation odotusarvorteorioiden mukaan työntekijä motivoituu työskentelemään tehokkaasti, kun hän uskoo, että

- 1) yrittäminen johtaa hyvään suoritukseen
- 2) hyvä suoritus johtaa kannustimen (palkkion) saavuttamiseen
- 3) palkkio tyydyttää työntekijän henkilökohtaisia tarpeita. (Heikkilä 2010.)

Työmotivaation rakentumista voidaan kuvata vaikkapa seuraavien ”hyvän työn” tunnuspiirteiden avulla (JHL 2007, 8):

- Onko työ sopivan haasteellista?
- Voiko ihminen vaikuttaa omaan työhönsä ja työolosuhteisiinsa?
- Onko työssä sopivasti oppimis- ja kehittymismahdollisuuksia?
- Onko työkokonaisuus selkeästi hahmotettavissa (myös oma osuus työyhteisön kokonaisuudessa)?
- Ovatko työn erilaiset vaikutukset nähtävissä?
- Onko työssä mahdollisuus työyhteisön sosiaaliseen tukeen ja arvostukseen?
- Onko johtaminen ja esimiestyö johdonmukaista ja oikeudenmukaista?
- Onko työssä mahdollisuus tuntea kuuluvansa yhteisöön ja osallistua työyhteisön toimintaan ja sen kehittämiseen?

### 2.4.5 Asiantuntijatyö

Pelastuslaitosten tekemä valvontatyö on asiantuntijatyötä. Jaakkola (2007) määrittelee asiantuntijan ”korkeasti koulutetuksi, pitkäkhön työkokemuksen omaavaksi alansa ammattilaiseksi, jonka osaamisessa olennaista on ajankohtainen ongelmanratkaisu ja innovatiivisten ratkaisuvaihtoehtojen tuottaminen”.

Korkeasti koulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö Akava kirjoittaa asiantuntijatyöstä seuraavasti:

- Asiantuntijatyö asettaa tekijälleen vaatimuksia, jotka eroavat suorittavan teollisuus- tai palvelutyön vaatimuksista.
- Asiantuntijan ammattitaito syntyy koulutuksesta ja käytännön työkokemuksesta.
- Asiantuntijatyö edellyttää itsenäistä työorientaatiota ja kokonaisuuksien hallintaa.
- Asiantuntijan on hankittava ja arvioitava tietoa, kehitettävä ratkaisuvaihtoehtoja ja tehtävä päätöksiä. Ratkaisut ovat usein kauaskantoisia ja kohdistuvat toisiin ihmisiin, kuten oppilaisiin, potilaisiin, asiakkaisiin ja omiin alaisiin.
- Asiantuntijatyössä tarvitaan myös vuorovaikutus-, ihmissuhde- ja yhteistyötaitoja.
- Globaalissa talous- ja toimintaympäristössä työntekijöillä tulee olla myös kansainvälisen toiminnan ja ammatillisen yhteistyön edellyttämät tiedot ja taidot. (Akava 2011.)

Tehdyt tutkimukset esittävät, että asiantuntijat motivoituvat ensisijaisesti sisäisistä motivaatiotekijöistä: henkilökohtaisesta kasvusta, autonomisuudesta ja työtehtävän suorittamisesta. Rahan vaikutus motivaatiotekijänä oli näitä vähäisempi. Palkka ja muu aineellinen palkitseminen eivät ole pitkän ajan motivaattoreita, mutta ne voivat olla pitkään jatkuneen tyytymättömyyden syitä. Palkan vaikutus motivaatioon on suurempi työuran alkuvaiheessa, ja sen merkitys vähenee työvuosien kertyessä. Iäkkäämmillä asiantuntijoilla palkan merkitys taas kasvaa, mutta sitä pidetään organisaation arvostuksen mittana. (Jaakkola 2007, 1–2.)

Asiantuntijatyössä motivaatio liittyy siis pitkälti mahdollisuuteen kehittyä ja kasvaa omassa työssään. Urakehitys voi olla vertikaalista tai horisontaalista. Vertikaalinen urakehitys tarkoittaa siirtymistä työelämän hierarkiassa aikaisempaa korkeampaan asemaan. Horisontaalisella urakehityksellä puolestaan tarkoitetaan henkilön ammatillista kehittymistä entisessä tai sitä lähellä olevassa työtehtävässä. Henkilökohtaisen osaamisen lisääntymisen, ammattiuraan liittyvien päämäärien, työhön sitoutumisen ja työtyytyväisyyden lisäksi monimuotoinen urakehitys tukee työntekijöiden mahdollisuuksia liikkua eri organisaatioiden ja yksiköiden välillä vastaavissa erityisosaamista vaativissa tehtävissä. (Ruoranen 2007, 22–23.)

Osaamis- ja uravaatimukset kasvavat yhä, ja siksi organisaatiolta vaaditaan toimia, jotka mahdollistavat sen, että työntekijät voivat osallistua omaa työtänsä koskevaan päätöksentekoon, työympäristönsä kehittämiseen, ammattitaitonsa käyttämiseen, koulutukseensa sekä koko organisaation ja työyksikön tavoitteiden saavuttamiseen. Organisaation ja työyhteisöjen tehtävänä on luoda tukitoimet, joilla vahvistetaan työssä oppimisen ja ammatillisen urakehittymisen rakenteita ja toisaalta poistetaan oppimisen esteitä. Urakehityksen tukemiseen sitoutuneella esimiehellä on myös merkittävä rooli henkilöstön koulutusmotivaation ylläpitämisessä, ammatillisen osaamisen kehittämisessä ja urakehityksen sitouttamisessa. (Ruoraniemi 2007, 23.)

## 2.5 Tutkimustehtävä ja menetelmät

Sisäasiainministeriön hallinnonalan tutkimusstrategian 2011–2013 (Sisäasiainministeriö 2010) lähtökohdina ovat sisäasiainministeriön hallinnonalan strategiassa 2009–2011 asetetut strategiset tavoitelinjaukset ja niiden sisältö. Ensimmäinen tavoitelinjaus liittyy ennaltaehkäisevän toiminnan tehostamiseen ja neljäs linjaus henkilöstön ammattitaidon ja motivoituneisuuden varmistamiseen. TuKeVa II -hankkeen tehtävät liittyvät näihin tavoitteisiin. Yhdeksi tavoitteeksi asetettiin valvontatyöhön motivoitumisen tarkastelu. Tämän tutkimuksen tehtävänä oli selvittää valvontatyötä tekevien henkilöiden näkökulmaa omaan työhönsä sekä työmotivaatiota.

Tehtävä toteutettiin haastattelututkimuksena. Aineisto koottiin teemahaastattelun avulla. Haastattelu on hyvä menetelmä sen selvittämiseen, mitä ihmiset ajattelevat, tuntevat, kokevat tai uskovat (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1997, 184). Teemahaastattelu on lomake- ja avoimen haastattelun välimuoto (Hirsjärvi ym. 1997, 204). Teemahaastattelu on keskustelunomainen tilanne, jossa käydään läpi ennalta suunniteltuja teemoja. Teemojen puhumisjärjestys on vapaa, eikä kaikkien haastateltavien kanssa välttämättä puhuta kaikista asioista yhtä laajasti. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006.) Haastattelun teemat eivät välttämättä ole samoja kuin aineiston analyysissa muodostuvat teemat tai tyypit.

Haastatteluteemoja olivat työn sisältö, tarkoitus ja tavoitteet, työssä tapahtuneet muutokset, motivaatiotekijät, työyhteisö sekä työn kehittäminen.

Haastateltavia henkilöitä oli 13, ja he edustivat neljää eri pelastuslaitosta. Haastatteluja tehtiin yhteensä kahdeksan: neljä haastattelua toteutettiin yksilöhaastatteluina, kolme parihaastatteluina ja yhdessä haastattelussa oli kolme haastateltavaa. Haastateltavien valinnassa haluttiin painottaa henkilöitä, joilla on pitkä työkokemus, koska työssä tapahtuneet muutokset olivat yksi keskeinen keskusteluteema. Haluttiin, että osallistujilla on tietoa ja kokemusta tutkittavasta ilmiöstä. Myös koulutustaustojen erilaisuuteen kiinnitettiin huomiota. Pelastuslaitoksia lähestyttiin riskienhallintapäälliköiden kautta, ja he osoittivat edellä kerrotun perusteella haastateltavat henkilöt. Osin käytettiin myös niin sanottua lumipallo-otantaa, jossa haastateltavaa pyydettiin ehdottamaan seuraavaa sopivaa osallistujaa. Taulukossa 2 on esitetty haastateltavien taustatiedot.

Taulukko 2. Vastaajien jakautuminen taustatietojen perusteella.

SUKUPUOLI	nainen	mies			
	1	12			
IKÄ	- 30	31-40	41-50	51-60	61-
		2	6	5	
TEHTÄVÄ	valvonta	valvonta + operatiiviset tehtävät	valvonta + muu tehtävä		
	7	3	4		
KOULUTUS	pelastusalan	tekniikan alan	turvallisuusalan	muu	
	5	9	4	4	
KOKEMUS	alle 2 vuotta	2-5 vuotta	6-10 vuotta	11-15 vuotta	yli 15 vuotta
		2	4	2	5
MOTIVAATIO	erittäin heikko	heikko	keskinkertainen	hyvä	erinomainen
			4	8	1

Haastattelut nauhoitettiin. Aineistoa kertyi yhteensä hieman yli 10 tuntia, ja haastattelut litteroitiin lauseiden tarkkuudella. Yksittäiset teemoihin liittymättömät kommentit ja epäselvät kohdat ohitettiin. Nauhoitusten laatu oli pääosin hyvä. Kertynyt tekstiaineisto analysoitiin kahden menetelmän avulla. Ensimmäiseksi se luokiteltiin sisällönanalyysin keinoin. Sisällönanalyysissa etsitään aineistosta merkityksiä tietyistä näkökulmista (Krippendorff 1986, 22), tässä tapauksessa ammatti-identiteetin ja työmotivaation rakentumisen näkökulmasta. Luokittelua ohjasi teorian pohjalta muodostettu luokittelurunko, jota täsmennettiin aineistolähtöisesti. Luokittelu on esitetty taulukossa 3.

Taulukko 3. Aineiston luokittelurunko.

Työn sisältö	Työn muutokset	Työn tavoitteet	Motivaatiotekijät	Työympäristö
valvonnan tehtävät	taphtuneet muutokset	yhteiskunnalliset tavoitteet	vahvistavat tekijät	työyhteisö
omat työtehtävät	odotettavissa olevat muutokset	henkilökohtaiset tavoitteet	heikentävät tekijät	onnettomuuksien ehkäisy pelastuslaitoksen tehtäväkentässä

Sisällönanalyysi voidaan nähdä kvantitatiivisena menetelmänä, jossa lasketaan aineistossa esiintyviä yksiköitä ja luokitellaan ne tutkijan määrittelemiin kategorioihin (Silverman 1997, 9). Tällöin aineistosta lasketaan, kuinka monta kertaa sama asia esiintyy. Laadulliset aineistot ovat kuitenkin usein niin pieniä (kuten tässäkin tapauksessa), että niiden kvantifiointi ei välttämättä tuo lisätietoa tai erilaista näkökulmaa tutkimustuloksiin. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 118–119.)

Sisällönanalyysilla pyritään saamaan tutkittavasta ilmiöstä kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa kattamatta sen sisältämää informaatiota. Laadullisen aineiston analysoinnin tarkoituksena on informaatioarvon lisääminen, koska hajanaisesta aineistosta pyritään luomaan mielekästä, selkeää ja yhtenäistä informaatiota. Analyysilla luodaan selkeyttä aineistoon, jotta sen perusteella voidaan tehdä johtopäätöksiä tutkittavasta ilmiöstä. Aineiston laadullinen käsittely perustuu loogiseen päättelyyn ja tulkintaan, jossa aineisto aluksi hajotetaan osiin, käsitteellistetään ja kootaan uudestaan uudella tavalla loogiseksi kokonaisuudeksi. Sisällönanalyysilla saadaan kerätty aineisto kuitenkin vain järjestetyksi johtopäätösten tekoa varten. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 105, 110.)

Toiseksi aineistoa tarkasteltiin narratiivisen analyysin keinoin. Narratiivisuus eli tarinallisuus on yleinen metodinen viitekehys, jossa kohdistetaan huomio tarinoinhin todellisuuden rakentajana ja välittäjänä (Heikkinen 2001, 116). Huomio kohdistuu siihen, millä tavoin asioille annetaan merkityksiä tarinoiden avulla (Heikkinen 2001, 129). Tarinat ovat osa sosiaalista toimintaa ja sosiaalisen todellisuuden rakentamista. Intressi yhteen totuuteen unohdetaan ja sen sijaan etsitään erilaisia totuuksia ja mahdollisia merkityksiä (Eskola & Suoranta 1998, 141).

Konstruktivistisen näkökulman mukaan ihminen toimii oman todellisuutensa rakentajana. Narratiivisuus on keskeisessä asemassa ihmisen identiteetin muodostajana. Ymmärrämme itsemme kertomusten kautta. Ihminen tarkastelee itseään suhteessa historiaansa, tulevaisuuden odotuksiinsa, ihanteisiinsa ja toisiin ihmisiin. Kertomusten avulla ihminen tavoittelee elämäänsä eheyttä, johdonmukaisuutta ja jatkuvuutta. Narratiivisuus tuo myös yksilön ominaisuudet ja kokemukset yleisen inhimillisen kokemuksen kohteeksi. Yhteiset kertomukset rakentavat ryhmän identiteettiä ja auttavat yksilöä saamaan kosketuksen omiin tiedostamattomiin käsityksiinsä ja motiiveihinsa.

Valmiita analyysiohjeita ei narratiivien käyttö tarjoa. Viime kädessä jokainen tutkija luo itse oman narratiivisen metodinsa toisten tutkijoiden viitoittaman tien pohjalta (Syrjälä 2001, 213–214). Tässä tutkimuksessa käytettiin aineiston tyypittelyä. Tyypittelyllä tarkoitetaan tyypillisten asioiden kokoamista eli aineiston tiivistämistä havainnollisiin tyypeihin. Kyseessä ei siis ole haastateltavien tai vastaajien, vaan heidän tarjoamansa informaatioaineksen tyypittely. Esimerkiksi haastatteluaineistoista voidaan etsiä tietyn tyyppisiä vastauksia tai niiden osia, joita yhdistävät tietyt elementit ja joiden voidaan siksi ajatella edustavan jotakin tyyppiä. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006.)

## 2.6 Tutkimustulokset

Ennen tutkimustulosten tarkempaa käsittelyä esitellään keskeiset tutkimustulokset aineiston luokittelurungon perusteella laaditussa taulukossa 4.

Taulukko 4. Keskeiset havainnot luokittelurungon pohjalta.

Työn sisältö	Työn muutokset	Työn tavoitteet	Motivaatiotekijät	Työympäristö
<i>valvonnan tehtävät</i>	<i>tapahtuneet muutokset</i>	<i>yhteiskunnalliset tavoitteet</i>	<i>vahvistavat tekijät</i>	<i>työyhteisö</i>
valvonnan monipuolinen tehtäväkenttä jakautuminen asiakas- ja toimistotyöhön vähäiset urakehitysmahdollisuudet	työ on pysynyt melko samanlaisena viime vuosiin saakka	turvallisuuden ylläpitäminen ja kehittäminen  määrällisten tavoitteiden toissijaisuus	asiakaskontaktit ja -palaute  uudistukset ja työn vaihtelevuus	työyhteisö on voimavara, kollegojen tuki on tärkeää  heikko työilmapiiri  johdon esimerkki on tärkeä
<i>omat työtehtävät</i>	<i>odotettavissa olevat muutokset</i>	<i>henkilökohtaiset tavoitteet</i>	<i>heikentävät tekijät</i>	<i>onnettomuuksien ehkäisy pelastuslaitoksen tehtäväkentässä</i>
työhön päätyminen satumalta  mahdollisuus erikoistua ja vaikuttaa omaan työhön	lakiuudistus ja uudet toimintamallit tehostavat työtä ja lisäävät vaikuttavuutta lähivuosien aikana	henkilökohtaisten tavoitteiden asettaminen on vaikeaa	turha byrokratia  heikko työilmapiiri	onnettomuuksien ehkäisy on edelleen marginaalissa

### 2.6.1 Miten päädytään palotarkastajaksi

Onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvissä tehtävissä ei ole määrättyjä kelpoisuusvaatimuksia. Näin ollen myöskään palotarkastustyössä ei edellytetä mitään tiettyä koulutusta. Iso osa valvontatyötä tekevästä on saanut pelastusalan koulutuksen, mutta myös tekniikan alan tai turvallisuusalan koulutus on yleinen. Lisäksi valvontatyötä tehdään myös muunlaisella ja monentasoisella koulutustaustalla. Pelastuslaitokset määrittelevät itse mahdolliset kelpoisuusvaatimuksensa.

Valtiolla on velvollisuus huolehtia pelastustoimen ammatillisesta koulutuksesta ja muusta pelastustoimeen liittyvästä koulutuksesta (Pelastuslaki 379/2011, 55§). Tätä tehtävää hoitaa Pelastusopisto, jonka tehtävistä säädetään Pelastusopistosta annetussa laissa (607/2006).

Pelastusopisto antaa pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan ammatillisiin tutkintoihin johtavaa koulutusta, ammattikorkeakoulututkintoon johtavaa pelastustoimen päällystön koulutusta yhteistyössä Savonia-ammattikorkeakoulun kanssa sekä pelastustoimeen ja hätäkeskustoimintaan liittyvää ammatillista täydennyskoulutusta, pelastuslain (379/2011) mukaista väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstön koulutusta, valmiuslain (1552/2011) mukaista varautumista edistävää koulutusta sekä siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetussa laissa (1287/2004) tarkoitettua kriisinhallintakoulutusta. Opisto voi antaa muutakin toimialaansa soveltuvaa koulutusta. (Laki Pelastusopistosta 607/2006, 11–13§.)



Pelastusopiston 90 opintopisteen laajuiseen pelastajan koulutusohjelmaan sisältyi vuoden 2009 opetus-suunnitelmassa onnettomuuksien ehkäisyä 10,5 opintopistettä, josta palotarkastusta 3 op, rakenteellista paloturvallisuutta samoin 3 op ja valistusta ja turvallisuuskoulutusta 4,5 op. Pelastajatutkinnon suorittanut osaa suorittaa asuinrakennusten palotarkastuksia sekä antaa niihin liittyvää opastusta. (Pelastusopisto 2009, 11–13.)

Alipäällystön koulutusohjelma vuodelta 2010 (60 op) sisältää onnettomuuksien ehkäisyä 13 op, josta 6 op palotarkastusta ja turvallisuusneuvontaa, 5 op rakenteellista paloturvallisuutta ja 2 op pelastustoimen varautumista. Alipäällystötutkinnon suorittanut osaa tehdä asuinrakennusten ja niihin rinnastettavien kohteiden sekä pieneköjen erityiskohteiden palotarkastukset. (Pelastusopisto 2010, 16–18.)

Palopäällystön koulutusohjelma on 240 opintopisteen laajuinen. Vuonna 2010 se sisältää 37 op onnettomuuksien ehkäisyä, joka jakautuu seuraavasti: onnettomuuksien ehkäisyn perusteet 2 op, riskienhallinta 5 op, valistus ja turvallisuuskoulutus 6 op, palotarkastuksen perusteet 6 op, rakenteellinen paloturvallisuus 6 op, paloturvallisuustekniikan perusteet 5 op, palotekniset laitteistot 3 op, ympäristöturvallisuus 2 op ja palontutkinta 2 op. Vaihtoehtoisissa ammattiopinnoissa (18 op) voi lisäksi valita turvallisuusjohtamisen (5 op), turvallisuusviestinnän ja turvallisuuskulttuurin (3 op), turvallisuussuunnittelun (2 op), palotarkastuksen jatko- (5 op), paloturvallisuustekniikan jatko- (6 op) sekä palotekniikan erityistyön (3 op) kurssit. Päällystötutkinnon suorittanut osaa suorittaa asuinrakennusten ja niihin rinnastettavien kohteiden sekä tavanomaisten erityiskohteiden palotarkastukset, valvoa ja ohjata kiinteistön ylläpitoa ja käyttöä, tarkastaa suunnitelmat ja arvioida ja ohjata niiden ylläpitoa. (Pelastusopisto ja Savonia-ammattikorkeakoulu 2010, 29–57.)

Vastaajien koulutustausta on monipuolinen (ks. taulukko 2). Puolella haastatelluista on koulutusta tai tutkinto usealta eri alalta. Haastatteluaineiston valossa valvontatyöhön päätyminen on harvoin ollut määrätietoisen urasuunnittelun tulosta. Kysymykseen ”*Miten olet päätynyt nykyiseen tehtävääsi?*” varsin yleinen vastaus oli ”*vahingossa*”.

Niillä vastaajilla, joilla on pelastusalan tutkinto, oli onnettomuuksien ehkäisytyö uravaihtoehto jo opiskeluaikana. Onnettomuuksien ehkäisyn tehtävät ovat tällöin operatiivisten tehtävien luonnollinen vaihtoehto, jatke tai lisä. Valvontatyöhön on tällöin usein päädytty operatiivisten tehtävien kautta.

Muilla aloilla opiskelleilla korostui opinnoissa saadun informaation merkitys pelastustoimelle päätyksen innoittajana. Monella ei olisi muuten ollut välttämättä lainkaan tietoa siitä, että tällainen uravaihtoehto on olemassa. ”*Ei ollu niinku ajatustakaan, et tällanen mahdollisuus ees on*” (3) ennen kuin esimerkiksi ”*Opinnäytetyön ohjaaja heitti, et pelastuslaitos hakee työntekijöitä*”. (1) Yksi vastaaja totesi hakeutuneensa turvallisuusalan koulutukseen juuri palotarkastajan tehtävä mielessään.

Erityisesti tekniikan alan koulutuksen saaneilla toistui vastauksissa myös rakennusalan laman aiheuttama pakon sanelema uranvaihdos tai urasuunnitelmien muutos, jos valmistuminen osui laman aikaan. Osa haastatelluista oli aiemmin työskennellyt tehtävissä, joissa on asioinut palotarkastajien tai muiden pelastusviranomaisten kanssa ja sitä kautta keksinyt hakeutua ”*pöydän toiselle puolelle*”.

## 2.6.2 Mitä palotarkastaja tekee?

Pelastuslaitoksen on alueellaan valvottava 2. ja 3. luvun säännösten noudattamista. Valvonnan suorittamiseksi pelastuslaitoksen on tehtävä palotarkastuksia ja muita valvontatehtävien edellyttämiä toimenpiteitä. (Pelastuslaki 379/2011, 78§)

Palotarkastajan perustyöksi vastaajat vaikuttavat mieltävän ennen kaikkea yleiset palotarkastukset, jotka ovat määrätyn väliajoin tehtäviä pelastusviranomaisen valvontakäyntejä (Valvontasuunnitelmaohje v1.2 2011, 5). Varsinaisen tarkastustapahtuman lisäksi ne sisältävät tarvittavat ennakkovalmistelut ja jälkitoimet, eli ”normaalit tarkastukset ja kaikki siihen liittyvä höpönpöppö” (1). Tarvittaessa tehdään jälkivalvontaa, kuten jälkitarkastuksia, jotka ovat valvontakäyntejä, jotka pelastusviranomaisen tekee valvoakseen aiemmin annettuja korjausmääräyksiä niiden määräaikaisten umpeuduttua, ennen seuraavaa yleistä palotarkastusta (Valvontasuunnitelmaohje v1.2 2011, 4).

Yleiset tarkastukset muodostavat aineistossa valvontatyön keskeisen sisällön, jota muu valvonta ja oheistoiminnot täydentävät. Vastaajien tehtävänkuvat vaihtelivat paljon. Tutkimuksessa tarkastelu rajattiin koskemaan valvontatyötä, joten muihin tehtäviin liittyvä puhe on analysoitu vain soveltuvin osin.

Kahta vastaajaa lukuun ottamatta kaikkien tehtäviin kuuluvat yleiset palotarkastukset. Osa asioi pelkästään organisaatioiden kanssa (vrt. pelastuslain 468/2003 erityiskohde), osalla työhön kuuluvat myös asuinrakennusten tarkastukset. Useimmilla vastaajilla oli myös erityistehtäviä:

- Rakenteellisen paloturvallisuuden neuvontaan ja valvontaan kuuluu suunnittelijoiden ohjaus, lausuntojen tekeminen ja erityiset palotarkastukset, jotka ovat valvontakäyntejä, jotka tehdään tarkastuskohteeseen ennen käyttötarkoituksen mukaisen tai käyttötarkoitukseltaan olennaisesti muuttuneen toiminnan aloittamista (Valvontasuunnitelmaohje v1.2 2011, 4).
- Kemikaalivalvontaan kuuluu kemikaali-ilmoitusten käsittelyä ja päätösten tekemistä sekä kemikaaleihin liittyviä tarkastuksia, kuten kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) 27§:n mukaiset valvontakäynnit (Valvontasuunnitelmaohje v1.2 2011, 5).
- Yleisötapahtumien valvonta sisältää yleisötilaisuuksien pelastussuunnitelmien tarkastuksia ja neuvontaa sekä yleisötilaisuuden palotarkastuksia eli valvontakäyntejä, jotka pelastusviranomaisen on päättänyt yleisötilaisuuden muodostaman riskien perusteella (Valvontasuunnitelmaohje v1.2 2011, 6).

Haastattelujen perusteella vastaajat jakoivat työnkuvan selkeästi kahteen osaan: asiakkaiden kanssa tapahtuvaan työhön ja toimistotyöhön (mm. tarkastusten valmistelu, jälkitoimet ja yleiset rutiinit). Motivatiotekijöiden (luku 2.6.7) yhteydessä tarkastellaan lähemmin näitä työn eri puolia.

Vastaajien mukaan työssä on hyvät mahdollisuudet erikoistua omien kiinnostuksen kohteidensa perusteella. Vaikutusmahdollisuudet omaan työhön ja mahdollisuudet osallistua työn kehittämiseen ovat hyvät. Sen sijaan urakehitysmahdollisuuksia pidetään vähäisinä.

*”Et sen takiahan meil on vaihtuvuus suurta, koska täs ei oikeen oo sitä urakehitystä. Et mihin sä täst meet? Sit lähetään melkeen tästä muualle.” (3)*

### 2.6.3 Miksi tarkastustyötä tehdään?

*”Työssähän pitää aina olla joku päämäärä mihin pyritään.” (4)*

Ammatti-identiteetin muodostumisen ja työhön motivoitumisen kannalta on tärkeää, että työntekijä kokee, että ammatilla on selkeä yhteiskunnallinen merkitys, tavoite ja tehtävä (Laine ym. 2005). Haastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että palotarkastajan työllä koetaan olevan selkeä merkitys: turvallisuuden parantaminen.

*”Siis niinku hyvän asian puolesta me tehään töitä. Niinku semmosen, et onhan sil niinku tarkoitus. - - - Se on se ihan yksinkertaisesti turvallisuuden parantaminen. - - - tuotetaan turvallisuutta semmosille tahoille ja ihmisille, jotka ei välttämättä sitä ite osaa tehdä. Et viedään sitä tietoo ja taitoo - - -” (1)*

*”Mut kyllähän niinku täs mitä täs ite niinku tekee, ni siin on se hyvä ja tärke puoli et oikeesti pääsee vaikuttamaan siihen turvallisuustasoon. - - - Ja sillä työllä on merkitystä ihan niinku yhteiskunnallisestiki.” (3)*

*”No kyllä se tietysti ainaki se päätarkotus on henkilöturvallisuus, rakennusten turvallisuus, et sitä on turvallista käyttää, turvallinen asua, turvallinen työskennellä. Jos jotain sattuu, myös turvallinen poistua. Et se kokonaisturvallisuus niissä rakennuksissa jos rakennuksista puhutaan. Ja totta kai työpaikatki, että ne on turvallisia. Kaikki missä ollaan, asutaan, työskennellään, että ne on turvallisia käyttää siihen tarkotukseen, mihin ne on tehty.” (4)*

*”Tää meidän tehtävähän on saattaa kiinteistöt turvallisiks ja saada sit näille kuntalaisille, käyttäjillekin vähän iskettyä päähän tietoa.” (13)*

Valvonnan avulla pyritään ehkäisemään onnettomuuksia ja vähentämään niistä aiheutuvia vahinkoja. Valvonnan tehtävänä on myös pelastustoiminnan edellytysten varmistaminen.

*”Pyrimme ennakoimaan onnettomuuksia ja tuota helpottamaan niiden torjuntaa, jos ne tai kun ne kuitenkin sattuu.” (8)*

Kun kysyttiin työn tarkoitusta tai merkitystä, haastateltavat puhuivat myös työmenetelmistä. Vastaajat pohtivat paljon sitä, onko käytössä olevilla keinoilla mahdollisuutta toteuttaa työn tarkoitusta.

*”No tota se perustehtävähän on, kaikki tietää palokuolemat on ihan älyttömissä luvuissa Suomessa. Jos aatellaan tota sisäisen turvallisuuden ohjelmaa, ja mihin siin on palokuolemii yritetty vähentää, ni siihenkään ei oo päästy. Elikä kyl se tärkein tehtävä on saada ne ihmiset ja yhteisöt kaivettua tuolta kunnasta ja yhteiskunnasta, joihin pitää kohdistaa valvonta. Mut se on aika vaikeeta, se kysyy aika paljon ammattitaitoo, että tavotetaan ne ihmiset, jotka yleensä on sellasia, jotka, vaikka puhuis kuinka paljon, ni silti se ei mee perille. Elikä näitä keinoja täytyy kyllä miettiä, mitenkä päästään niihin tuloksiin. Mun mielestä näihin kohde-ryhmiin pitää satsata täl hetkellä, et se on tärkeintä täs työssä. Monta asiaa, mihin aikasemmin on kiinnitetty huomiota, vois jättää vähän sivuun. Ja keskittyä siihen, et palokuolemat saatais vähennettyä. Mun mielestä tää on tämän hetken tärkein suuntaus tai pitäis olla. - - - Ettei olis semmosta viranomaisroolia, että toinen istuu pöydän toisella puolella ja toinen toisella puolella. Enemmän puhuis samaa kieltä ku kansalaiset.” (9)*

Kun puhuttiin työn tavoitteista, korostuivat toisaalta työn yhteiskunnalliset tehtävät, turvallisuuden lisääntyminen, onnettomuuksien ja niiden seurausten väheneminen ja toisaalta eri tahoilta asetetut työn määrälliset tavoitteet.

Edellinen pelastuslaki (468/2003) määritteli täsmällisesti tarkastettavat kohteet ja tarkastusvälit. Määrällisten tavoitteiden koetaan hallinneen liiaksi työn suunnittelua. Monen mielestä asetetut määrälliset tavoitteet ovat joskus mahdottomia saavuttaa. Osa vastaajista kokee, että tarkastajia syyllistetään siitä, jos määrälliset tavoitteet eivät ole täyttyneet, vaikka heidän näkökulmastaan kyse on johdon tekemästä priorisoinnista ja resursoinnista sekä kuntien ja valtion poliittisesta päätöksenteosta. Yksittäinen tarkastaja ei voi vaikuttaa siihen, minkälaisia määrällisiä tavoitteita asetetaan tai ovatko ne realistisesti saavutettavissa.

Määrällisten tavoitteiden koetaan joskus olevan ristiriidassa työn laadullisten tavoitteiden kanssa.

*”...se pitäis tulla selkeä päätös, et teemmekö me laatua vai määrää.”(10)*

*”Laitoksen johdon pitää tietää, mitä kaupunginjohtaja haluaa. Ja jollei se sit tuu sille tuottajasolle elikä palotarkastajille, tieto mitä halutaan selkeesti, ni ihan turha sitte naputtaa.” (9)*

Haastateltavat kokivat, että pelkillä määräyksillä ja lakikirjaan nojaamalla ei saavuteta työn tärkeimpiä tavoitteita. Ihmiset on saatava itse kiinnostumaan ja välittämään omasta turvallisuudestaan.

*”Mä ainaki ite pyrin paljon siihen, et ihmiset oppis ite auttamaan itseään. Asennepuolelle.” (6)*

*”Et suomalainenhan on, et jos mä sanon sulle, et nyt teet tälleen ja tälleen ni se nostaa niskakarvat pystyyn, et muahan ei määrätä. Et sä saa sitä meneen. Mä oon yrittäny sitä kaikille puhua, et se pitää saada meneen, et sä tietsä ujutat sen oman asian sille ihmiselle.” (2)*

*”Mut se ehkä siinä se pääpaino on, et yrittää asenteita muuttaa.” (12)*

### 2.6.3.1 Mitä on vaikuttavuus? Mikä on sen merkitys?

Työ koetaan merkitykselliseksi, jos sillä nähdään olevan toivottuja vaikutuksia. Edellä kuvatun perusteella vastaajilla on melko selkeä kuva siitä, mitä vaikutuksia työllä odotetaan ja toivotaan olevan. *”Jos mä saan mun työllä yhdenki palokuoleman ehkäistyä sillä mun työllä tai tulipalon, ni mun mielestä silloin mä olen tehnyt työni hyvin.” (10)*

Näiden vaikutusten mittaaminen on sen sijaan huomattavasti hankalampi asia. Työn tuloksia kuvatessaan vastaajat keskittyivät lähinnä kuvaamaan yksittäisten asiakkaiden kanssa saatavia konkreettisia tuloksia. Työn vaikuttavuutta turvallisuuteen yleisellä tasolla on huomattavasti vaikeampi havaita. Alan tutkimuksella onkin edessään suuria haasteita yrittäessään löytää keinoja arvioida ja mitata ennaltaehkäisevän työn vaikuttavuutta. Haastateltavat kaipaivat selkeitä ja konkreettisia mittareita, jotka ohjaisivat työtä oikeaan suuntaan.

*”Täähän on just se ongelma, niinku ennaltaehkäisyssä, et niin pitkään ku ei tapahdu mitään, ei oo mitään onnettomuuksii, niin työ on menny hyvin ja siitähän ei sinänsä niinku, vaikehan sitä on mitata sitte.” (1)*

*”Tätä voi tietenkin miettiä, et tarvittaisiko palotarkastajia ollenkaan, varsinkin kun ei löydy sel-  
lasta tutkimustietoa, millä voidaan osottaa, että voidaanko niitä onnettomuuksia oikeesti eh-  
kästä vaiko ei.” (11)*

Valvonnan vaikuttavuuden lisäämiseksi jälkivalvontaan tulisi vastaajien mukaan kiinnittää huomattavasti nykyistä enemmän huomiota. Pakkokeinoista olisi tehtävä käyttökelpoisia työkaluja. *”Jos tuloksia mita-  
taan sillä, että ensiks kartotetaan se nykytaso, mitä me tällä hetkellä noilla tarkastuksilla tehään ja sit tu-  
lokset pitäis tulla sillä, et ne virheet siellä korjataan, niin se me nyt pystytään tekeen, et me löydetään ne  
virheet, mut et jos se tavote on, et ne virheet on korjattu, ni ei me kyllä oikeen voida sanoo, et kovin hyväl-  
lä prosentilla ois sinne päästy.” (1)*

## 2.6.4 Työssä tapahtuneet muutokset

Valvontatyö muuttuu parhaillaan huomattavasti. Uudistuneen pelastuslain ja kehitteillä olevien valvonta-  
mallien uskotaan muuttavan toimintaa melkoisesti.

*”Varmaan nyt just eletään semmosta muutosaikaa pelastuslaitoksilla. Että ollaan luopumassa  
siitä vanhasta kangistuneesta järjestelmästä. Ja mennään vähän tähän nykykelkkaan mukaan.  
Elikä tulee tämmösiä auditoivia järjestelmiä. Ni kyllä se varmasti kahen vuoden sisällä muut-  
tuu aika paljon.”(10)*

*H: ”Mikä nyt sitte kahen viimesen vuoden aikana on muuttunu?” V: ”No ehkä se koko ajatte-  
lu tähän hommaan on muuttunu.”(1)*

Mennyt aika näyttäytyy staattisena. Usean vastaajan mukaan ennen aivan viime vuosia ja käynnissä ole-  
vaa pelastuslain uudistusta työssä ei ole tapahtunut suuria muutoksia: *”Pyöritelty vaan samaa soppaa vä-  
hän eri kauhoilla, ei mitään oleellista muutosta.”(1) ”Mut varsinainen työ, ni ei se minusta mikskään ole  
muuttunu 30 vuoden aikana.” (5)*

Kaikilla vastaajilla ei ole pitkää kokemusta valvontatyöstä. Tällöin mennyt aika ja vanhat käytännöt ra-  
kentuivat pikemminkin kuullun kuin itse koetun varaan: *”- - - tiedän, ku oon puhunu muiden kanssa, vi-  
ranomaiskontrolli on ollu sillon aikasemmin 70- 80-luvuilla - - -”(10).*

### 2.6.4.1 Teknisestä tarkastuksesta ohjaavaan otteeseen

Keskeisenä piirteenä nykyisessä muutoksessa näyttäytyy haastattelujen perusteella se, että tarkastustoi-  
minnassa näkökulma on siirtynyt rakennuksen ja tekniikan tarkastelusta ihmisten ja organisaatioiden toi-  
minnan ja asenteen tarkasteluun. *”Siellähän käydään laidasta laitaan ne asiat periaatteessa läpi. Et se ei  
oo enää pelkästään tämmönen alkusammutusvälineistön tai muun tämmönen tarkastelu.” (12) ”- - - ei  
välttämättä pitkään aikaan ois tarvinnu puhua pelkästä palotarkastuksesta, vaan turvallisuustarkastuk-  
sesta.” (11)*

Tarkastustyöhön on tullut uudenlaista, ohjaavampaa otetta. Tarkastajan on osattava keskustella ja perus-  
tella asioita. Moni käytti haastatteluissa ilmausta, että tarkastustoimintaan on tullut tai on tulossa mukaan  
”turvallisuuden myyminen”.

*”[Aikaisemmin] jos asiakas kysy, miks näin pitää tehdä, ni tokastiin vaan, et laissa sanotaan.  
Ei se oo mikään vastaus. Se pitää pystyä perustelevaan et minkä takia ja mihin se vaikuttaa. -*

- - Nykyäänhän on tehty just näitä kortteja, mittareita, ammattitaito on selvästi parantunut ihmisillä. Pystytään kommunikoimaan ihmisten kanssa ja ymmärtään. Eli se ei oo enää vaan semmosta niinku sanoin tos alus, paljon vaan kohteita ja juostaan ne vaan läpi saavuttamatta sil yhtään mitään. Nyt keskitytään ja istutaan kahvipöydän ääreen, saadaan paljon parempia tuloksia aikaan siin turvallisuuskulttuurissa, kun se, että nuohotaan kaikki siivouskomerot. Tää on niinku muuttunu, tää tarkastuksen kulku ja informaation jakaminen asiakkaalle. Mä oon ainaki huomannu tämmösen.” (9)

”Silloin, kun minä aloitin, niin ei ollut puhetta mistään muusta kuin teknisestä tarkastuksesta. Hyvin vähän puhuttiin niinkun ihmisen toiminnasta silloin. Ja ehkä palotarkastaja oli mun mielestä enemmän katsastusmies silloin.” (8)

”- - asiakaspalvelutaidot korostuu. Elikä aikasemmin on riittäny, että sä oot ollu vaikka hiljaa palotarkastuksella. Ja sä lähetät sinne palotarkastuspöytäkirjan, jossa sä kerrot, et nämä ja nämä virheet tässä on havaittu. Mut jatkossa sä et voi olla enää tuppisuuna vaan sä otat näkyvämmän roolin: sen keskustelevan ja sen asiakaspalvelijaroolin.” (10)

Osa vastaajista näki, että suurin muutos liittyy uusien toimintamallien kehitystyöhön ja työntekijöiden monipuolistuvaan koulutustaustaan, kun taas osa näki, että käytäntöjen muuttuminen johtuu lähinnä yksilöiden ammattitaidon kehittymisestä. Kokematon tarkastaja turvautuu määräyksiin ja lakipykäliin, mutta kokenut tarkastaja keskittyy neuvomaan ja ohjaamaan sekä kykenee antamaan konkreettisia esimerkkejä.

Tuloksia verrattiin kahdella pelastuslaitoksella TuKeVa-hankkeen I-vaiheessa 2010 käytyihin palotarkastustyötä tekevien ryhmäkeskusteluihin, joissa puhuttiin myös työhön liittyvistä muutoksista. Näissä keskusteluissa erottui selkeä jako nuorempien ja vanhempien tarkastajien välillä. Nuoremmat tarkastajat kokivat, että ”sukupolven nuorentumisen myötä palotarkastuskäytännöt on muuttuneet ihan eri tyyppisiksi. Vanhat, esim. rakennusmestari-tyyppiset tarkastajat on aika pitkälti tuijottaneet rakenteellisia juttuja. Nyt on tullut nuorta ja vähän erityyppisesti koulutettua väkeä, jotka osaa kattoo asiaa paljon laajemmin kuin pelkkiä rakenteellisia juttuja. Sitä kautta panostus turvallisuuskulttuuriin vaikuttamiseen on tullut hirveän paljon suuremmaksi.” Toisaalta ryhmäkeskusteluissa vanhemman polven edustajat muistuttivat, että käsitys vanhanmallisesta palotarkastuksesta yksinomaan rakenteisiin ja tekniikkaan keskittyvänä sekä tarkastajan toiminnasta pelkkänä määräilynä ja sormen heristelynä ei välttämättä ole aivan todenmukainen.

#### 2.6.4.2 Ei enää prosenttien perässä juoksemista!

Sen lisäksi, että tarkastusote on muuttunut teknisestä tarkastuksesta kohti ohjaavampaa otetta, usea vastaaja on kiinnittänyt huomiota siihen, että määrän lisäksi tarkastustyössä on alettu keskustella laadusta. Moni vastaajista kokee, että aiemmin määrälliset tavoitteet ovat ohjanneet toimintaa liikaa.

”Kylhän se on, et ei tän työn tarkoitus oo se sata prosenttia [eli kaikkien tarkastettavaksi määrättyjen kohteiden läpikäyminen]. Kuntalaisia me palvellaan. - - Siellä mis on riskit, sinne pitää puuttua. Sitä varten me minun mielestä ollaan olemassa.” (4)

”Kyl se sil tavalla menee oikeempaan, et aletaan kattoo mitä tehään ja sitte tehään. Ja jätetään ne oikeet ja väärät prosenttilaskut kokonaan pois.” (5) [Vastaus viittaa siihen, että tiukat määrälliset tavoitteet ja niiden valtakunnallinen vertailu saattavat aiheuttaa houkutusta kaunistella saavutettuja tuloksia.]

### 2.6.4.3 Tarkastuksia vai valvontaa

Palotarkastusten rinnalla on alettu käyttää termiä ”valvonta”, jolla halutaan viitata ensinnäkin siihen, että toiminta käsittelee turvallisuusasioita laajemminkin kuin pelkän paloturvallisuuden näkökulmasta, ja toiseksi siihen, että tarkastajan tehtävänä ei ole itse henkilökohtaisesti esimerkiksi tarkastaa alkusammutusvälineitä tai käydä läpi kiinteistöissä kaikkia tiloja, vaan ennemmin valvoa, että asiakas itse huolehtii turvallisuudestaan.

Haastatteluissa keskusteltiin siitä, mikä merkitys näillä termeillä on työntekijän tai asiakkaan kannalta. Valvonta-termin käyttö liitettiin haastatteluissa toiminnan monipuolistumiseen, ”*tarkastus voi olla myös toteava [kun taas valvonta sisältää myös toimenpiteet asioiden saattamiseksi kuntoon]*” (12), mutta myös holhoamiseen ja kyttämiseen. Asiakkaiden kannalta termien uskotaan olevan melko yhdentekeviä.

V: [Kommenttina taustatietolomakkeeseen] ”*Valvontatyö on ihan kamala sana. Se on aivan järkyttävä.*”

H: ”*Mikä on parempi?*”

V: ”*Ihan mikä tahansa.*”

H: ”*Mikä tahansa muu?*”

V: ”*Mmm...*”

H: ”*Onks siinä joku ero sun mielestä, puhutaanko valvonnasta vai tarkastuksista?*”

V: ”*Ei se tarkastuskaan hyvä oo, mut valvonta on jotenki niinku käsite jostain 60-luvulta, missä holhotaan.*”

- - -

V: ”*Kovasti halutaan sitä ajatusta, että ohjataan, opastetaan, kehitetään yhteistyössä asiakkaiden kanssa, ni sit puhutaan vaan valvonnasta ja valvontasuunnitelma. Sit meidän työkalu on valvontasuunnitelma. Se on vaan aika huono.*” (1)

[Kysyttäessä mielikuvia sanasta valvontaviranomainen] ”*Valvontaviranomainen. No nimenä se vähän niinku herättää tämmösen perusvenäläisen mentaliteetin, että isovelji valvoo.*” (3)

”*Mulle ei oo ihan vielä auennu se ero, tarkastus tai valvonta, että mitä sillä erolla haetaan.*” (12)

### 2.6.5 Positiivisin odotuksen kohti tulevaa

”- - - aikasemminhan pelastuslaissa oli määritelty mihin tehdään vuosittainen palotarkastus. Se oli lista siellä selkeesti laitettu, et näihin pitää tehdä. Elikä ne oli lakisääteisiä tarkastuksia. Ni nyt uudessa pelastuslaissa ei tämmöstä enää ole. Vaan pelastustoimet itse miettii sen, kuinka tarkastuksia kohdennetaan. Ja se perustuu valvontasuunnitelmaan. Ja meidänki laitos on tehny kattavan valvontasuunnitelman, missä on katottu niinku ihan kaikki käyttötaparyhmät ja paloteltu ne pieniin palkkeihin ja osiin ja mietitty, et mikä niiden tarkastusväli on. Eli kyllähän tämä on muutos, et jos vaikka aikasemmin käytiin jossain kohteessa kerran vuodessa, ni nyt siellä voidaan käydä kaks kertaa vuodessa tai vaikka kolme kertaa, jos asiat on ihan rempallaan. Tai sit, jos joku kohde on ollu kunnossa ja siel on erittäin hyvä turvallisuustaso, niin niitä resursseja ei hukatakaan siihen kohteeseen, vaan siel voidaan käydä kahden vuoden välein tai kolmen vuoden välein. Siihen tää laki antaa nyt uudet mahdollisuudet pelastuslaitokselle toimia.” (10)

Tulossa oleviin muutoksiin (huom. haastattelut on tehty ennen pelastuslakiuudistuksen voimaanastumista) suhtaudutaan aineiston perusteella pääosin hyvin positiivisin odotuksin. Odotukset siitä, että uusi laki mahdollistaa halutun suuntaiset valvontatyön muutokset, ovat vahvoja. ”- - - et voi sanoo, et sinne tulee se maalaisjärki tai käytäntö mukaan, ni sen jälkeen täs on niinku ihan selkeesti tapahtunut semmonen mun mielestä askel eteenpäin.” (1)

*”Mun mielestä mennään hyvään suuntaan, paljon mielekkäämmäks tää työ taval-  
laan menny.” (3)*

*”Mun mielestä oikeeseen suuntaan mennään.” (13)*

*”Mun mielestä tosi hyvää, arvokasta ihan koko alan kannalta, mitä tääl on tapah-  
tunu viime vuosina tää kehitys tähän riskienhallinnan puolelle, just niitä työmene-  
telmiä ja lakiuudistuksia ja kaikkea muuta, ni mä nään sen erittäin tärkeenä työnä  
ja hyvänä, et se kehittää sitä hommaa. Kyl niinku ala on ehdottomasti siinä pis-  
teessä, et se vaatii sitä kehitystä, niinku vahvaa muutosta, et kuitenkin se on iso  
asia, ni eihän se käy hetkessä. Et se on pienin askelin mentävä eteenpäin. Mutta  
mun mielestä ollaan [menossa] hyvään suuntaan ja se on arvokasta.” (3)*

*”Siis muutoksia on tietysti tulossa valvontasuunnitelman muodossa. Et ainaki nää  
tarkastusvälit muuttuu ja sisältö ehkä tarkentuu myös sitä myötä ja tulee uusia  
kohteita mukaan tarkastuspiiriin ja vanhojen kohteiden tarkastusväli venyy ja  
siellä tulee pidempi tää tarkastusväli. Jälkitarkastusten merkitys varmasti myöskin  
korostuu, kun tarkastusvälit ovat pidempiä kuin vuoden. Kyl mä nyt odotan aika  
paljon tästä uudesta laista ja valvontasuunnitelmasta.” (8)*

Osa vastaajista koki muutoksen suorastaan välttämättömäksi, jotta jatkossakin voidaan perustella onnettomuuksien ehkäisytyön ja valvonnan tarpeellisuus ja hyödyt.

*”Ja jos Suomessa pelastuslaitokset ei pysty näyttämään sitä, et täl on oikeesti vaikuttavuutta  
tai merkitystä, ni voi olla, et joku voi kohta todeta, et eihän me tarvita enää onnettomuuksien  
ehkäisyosastoa. Riittää et meil on operatiivinen puoli. Ja vastatkoon jokainen yritys ja toimin-  
ta itse itsestään, et ei me tarvita enää tämmöstä valvontaroolia. Elikä sen takia on hirveen  
tärkeetä, et tulee jotain muutosta - - -” (10)*

Vastaajat muistuttivat myös, että pelkkä lakiuudistus ei takaa sitä, että työntekotavoissa tapahtuisi muutoksia. ”Tommoseen uuteen lakiin on aina helppo laittaa kauheesti toiveita ja odotetaan, et kun laki muuttuu niin kaikki muuttuu. Mut ei se muutu, jos ei sille jotain tehä.” (1)

### 2.6.5.1 Oikeiden painopisteiden hakeminen

Yhdeksi keskeiseksi muutokseksi uudistuvassa pelastuslaissa näyttäytyy kiinteistä tarkastuskohteista ja -väleistä luopuminen ja siirtyminen riskinarvion perusteella suoritettavaan valvontaan. Tämä nähdään oikeana suuntana, joka mahdollistaa keskittymisen todellisiin riskiryhmiin ja -kohteisiin.

*”Mut sit tuo jonkun kiinteän vuoden mukaan kiertävä palotarkastus, kyl mie näkisin sen vä-  
hän taakse jääneeks elämäks. Se pitäs kyllä mieluummin perustua johonki riskikartotukseen,  
tehään se riskikartotus vaikka jonku muiden viranomaisten kanssa yhteistyönä, joilla on jotain  
muuta tietoo, mitä meillä ei ole. Ku tehtäis tällanen riskikartotus, sitähan vois aina kerran*



*vuodessa tai kahdessa vuodessa aina tarkentaa. Että se tarkastus kohdennettas niihin, mitkä tosiaan on niitä riskikohteita. Mut kyllä tämmönen järjestään kiertäminen taajama-alueella, en näe kyllä tarpeelliseks. Mielummin riskiin painottuva, erityiskohteisiin. Koska se tois siihen työhön mielekkyyttä.” (4)*

#### 2.6.5.2 Uudet toimintamallit

Haastatteluissa nousivat poikkeuksetta esiin auditoiva palotarkastusmalli ja TUTOR-riskinarviointimalli. Osalle haastateltavista toinen tai molemmat näistä olivat tuttuja. Kaikki olivat vähintäänkin kuulleet molemmista ja monet olivat testanneet tai käyttäneet jompaakumpaa. Haastateltavat kokevat positiivisena asiana tämänkaltaiset uudistukset, jotka voivat merkittäväällä tavalla parantaa palotarkastusten laatua ja yhdenmukaisuutta. *”Kyl mä ainakin pidän tätä uutta suuntaa mielekkäänä.” (12)*

Toisaalta nähtiin myös, että nämä uudet toimintamallit eivät välttämättä tuo kovin merkittäviä muutoksia siihen työskentelyotteeseen, joka pitkän linjan tarkastajilla muutoinkin kokemuksen perusteella on. Muutos on lähinnä siinä, että sille annetaan määrämuoto, kun se kirjataan paperille ja ohjeistetaan *”- - - et vähän hämmästelen sitä, onko nää tukevat ja auditoinnit ja muut, ni onks tässä jotain uutta siihen verrattuna, mitä on ite oppinu.” (11)*

#### 2.6.5.3 Tarvitaan koulutusta ja aikaa uuden omaksumiseen

Haastatteluissa pohdittiin paljon sitä, mitä uusien toimintamallien käyttöönotto ja jalkauttaminen edellyttävät ja miten niistä saadaan irti kaikki saatavissa oleva hyöty. Usea haastateltava huomautti, että uusien toimintamallien vuoksi sekä tarkastajien että asiakkaiden asenteiden ja totuttujen toimintatapojen on muututtava. *”Et kyl se tulee vaatimaan paljon myös pelastusviranomaiselta. Ja just se, että ei olla uppinkasia vaan otetaan uutta vastaan ja ollaan valmiita kokeilemaan uusia toimintatapoja. Sekin vaatii ihmiseltä paljon. Jos ihmiset on tottunu tekemään tiettyä työtä 10–30 vuotta, niin ei se hetkessä muutu se mieli, et nyt tehdäänkin toisin. Yleensä ihmisille tulee se muutosvastarinta, että mä en ainakaan rupee tätä tekemään tai et mä en rupee tätä soveltamaan omassa työssäni.” (10)*

Sama huoli nousi esiin TuKeVa I:ssä tehdyssä kyselyssä 2010, jossa riskienhallintapäälliköt totesivat, että uusia toimintatapoja ei omaksuta joustavasti. Avainkysymys onkin, miten uusiin toimintatapoihin siirtyminen toteutetaan. *”Meilläkin on laitoksessa iäkkäitä ihmisiä, joille on aika haastavaa käyttää tietokonetta jo nyt. Ja sitten kun tulee kaikki uudet systeemit, se vaatii heiltä uuden opettelua ihan tietotekniset järjestelmät.” (10)* Yksi iso haaste on siinä, että vanhojen työntekijöiden kykyyn oppia uutta suhtaudutaan usein epäilevästi. *”- - - mutku ei se vanha koira opi uusia temppuja. Se oikeesti vaan on niin - - -.” (1)*

Haastateltavat painottivat, että ensiarvoisen tärkeää on, että nyt kiinnitetään riittävästi huomiota siihen, että tarkastajat koulutetaan toimintamallien käyttöön ja käytön opetteluun annetaan riittävästi aikaa ja resursseja. Opetteluvaiheessa toivotaan ymmärrystä, jos työtahti hetkellisesti hidastuu. Uuden omaksuminen ei tapahdu hetkessä.

Pintapuolinen perehdyttäminen uuteen toimintamalliin ei riitä. *”Ja siit on paljon meidänki laitoksella keskusteltu, et onko oikeesti meillä, onko meille annettu hyvät eväät, tai onko meillä edes mahdollisuus ryhtyä tämmöseen työhön.” (10)* Pystyäkseen soveltamaan menetelmiä erilaisten asiakkaiden kanssa tarkastajan tulee olla ensin itse sisäistänyt niiden käyttö ja tavoitteet perusteellisesti. Asiat on pystyttävä peruste-

lemaan sekä niille asiakkaille, joille vaikkapa sana ”turvallisuuskulttuuri” on vieras, että niille, joille erilaiset arvioinnit ja auditoinnit ovat arkipäivää.

*”Ja kyl mun täytyy vähän kans sitä kritisoida, että ne henkilöt, jotka meidänki laitoksella on tän järjestelmän muokanneet, ni se on pienessä piirissä tehty, he on muokanneet sen järjestelmän, tehneet sen, mutta se käytännön toteutus sitte, ni se annetaan semmosille ihmisille, jotka ei oikeestaan oo ollu mukana siinä suunnitteluvaiheessa millään lailla. Yhen ja puolen päivän koulutus, ja tällä perusteella pitäis nyt pystyä tekemään sitä.” (10)*

Keskeisistä osaamistarpeista haastattelussa nousivat esiin jotakuinkin samat asiat kuin TuKeVa I:n kyselytutkimuksessa 2010 (Saine-Kottonen 2011):

- kyky omaksua uutta
- vuorovaikutus- ja yhteistyötaidot, ”myyntimiehen” taidot
- asiakaslähtöinen ajattelutapa
- kokonaisvaltainen ymmärrys turvallisuuskulttuurista ja sen edistämisestä
- ymmärrys turvallisuudesta ja riskienhallinnasta yritystoiminnassa
- riittävät tekniset taidot.

#### 2.6.5.4 Mihin tarvitaan turvallisuuskulttuurin arviointikriteeristöjä?

Haastatteluissa pohdittiin turvallisuuskulttuurin arviointikriteeristöjen käyttötarkoitusta. Vaikuttaisi siltä, että ensisijaisesti ne yhdistetään valvontasuunnitelmaan ja mahdollisuuteen säätää tarkastusvälejä kohdekohtaisesti. Toisaalta muistutetaan myös, että ainakin nykyiset arviointikriteeristöt ovat sen verran laajoja ja seikkaperäisiä, että niitä tulisi käyttää myös monipuolisemmin (joidenkuiden mielestä ne ovat jopa liian laajoja: *”Millä mandaatilla me kysytään, et onko turvallisuusjohtaminen toteutettu jollakin tietyllä tavalla?” (11)*). Kriteeristöistä odotetaankin työkaluja asiakkaan turvallisuustoiminnan tukemiseen sekä valvontatoiminnan vaikuttavuuden arviointiin. *”Saadaan mitattua, että miten siellä muuttuu ne asenteet, saadaan mitattua ne oleelliset puutteet ja riskit ja miten ne pienenee.” (13)*

Arviointikriteeristöistä todettiin muun muassa seuraavasti:

- Arviointikriteeristöt vievät tarkastusta oikeaan, ajanmukaiseen suuntaan.
- Arvioinnin avulla pystytään luokittelemaan tarkastuskohteita ja suuntaamaan työtä riskien perusteella.
- Uudet menetelmät vaativat enemmän sekä tarkastajalta että asiakkaalta. Väsyvätkö asiakkaat, joihin kohdistuu runsaasti erilaisia arviointeja? Ymmärtävätkö asiakkaat, jotka eivät ole arviointeihin tottuneet?
- Tarvitaan riittävästi koulutusta ja uusien menetelmien sisäanjajoa.
- Ovatko kriteeristöt liian laajoja? Perustuvatko ne pelastusviranomaisen lakisääteiseen tehtävään? Miten perustellaan oman valvontatehtävän ulkopuolelle jäävät kysymykset ja kriteerit?
- Pystytäänkö luomaan yksi yhteinen arviointikriteeristö pelastusalalle?

Arviointikriteeristöjen tarvetta ja käyttöä pohdittiin myös Helsingin pelastuslaitoksella loppuvuodesta 2008 (Saine-Kottonen 2009), auditointikriteeristön oltua käytössä noin vuoden. Tällöin haastateltiin kaikki kriteeristöä käyttävät tarkastajat. Havainnot olivat tuolloin samansuuntaiset: auditointi vie tarkastusta

oikeaan suuntaan ja auttaa hahmottamaan kokonaisuuksia. Alkuun uusi menetelmä kuitenkin tuntui monen mielestä työläältä, eikä sen hyötyjä näe vielä lyhyellä aikavälillä.

### 2.6.6 Asiakkuudet valvontatyössä

Tarkastustoiminnassa on perinteisesti asiakkaiden sijasta puhuttu tarkastuskohteista. Tämä on korostanut asetelmaa, jossa tarkastaja näyttäytyy aktiivisena subjektina ja asiakas passiivisena toiminnan kohteena. Nykyisin, kun ajattelutapa on siirtynyt korostamaan aiempaa selvemmin asiakkaan omaa vastuuta toimintansa ja tilojensa turvallisuudesta, on ollut luontevaa myös pyrkiä irrottautumaan kohde-käsitteen käytöstä. Uudenlaista ajattelutapaa edustavat esimerkiksi usealla pelastuslaitoksella tehdyt asiakaskyselyt tai asiakkaan osallistaminen turvallisuuskulttuurin arviointiin.

Helsingin ja Tampereen pelastuslaitoksilla on toteutettu vuosina 2009 ja 2010 asiakastutkimukset, joihin on vastannut yhteensä 983 palotarkastuksen asiakasta (kohderyhmänä organisaatioasiakkaat). Asiakkaat liittävät hyvään valvontaan muun muassa seuraavat ominaisuudet:

- ammattitaitoisuus
- laadukkuus
- huomion kiinnittäminen olennaisiin riskeihin
- asioiden perustelevuus
- henkilö- ja paloturvallisuuden parantuminen
- asiallisuus
- asioinnin sujuvuus
- yhdenmukaisuus
- perusteellisuus
- ymmärrettävyys
- ystävällisyys
- tiukkuus
- myönteisyys
- asiakkaan tarpeiden hahmottaminen
- hyvä tavoitettavuus
- tarkkuus
- kiireettömyys
- asiakaslähtöisyys
- keskusteleva ote
- aktiivisuus.

Laadun lisäksi myös palvelun saatavuus on asiakkaille tärkeää. Palotarkastuspalvelua toivotaan säännöllisin väliajoin ja mielellään tiheästi. 87 % helsinkiläis- ja 94 % tamperelaisvastaajista toivoisi jatkossakin saavansa palotarkastuspalvelua vähintään joka toinen vuosi. (Helsingin pelastuslaitos 2009, 2010; Tampereen aluepelastuslaitos 2010.)

Haastatteluissa valvonta miellettiin valvojan ja asiakkaan (olipa kyseessä henkilö tai organisaatio) väliseksi yhteistyöksi turvallisuuden kehittämiseksi. Kohteiden sijasta puhuttiin asiakkaista tai yhteistyökumppaneista.

Todettiin, että asiakaskunta on varsin laaja ja heterogeeninen: ”- -asiakaskontaktipinta on aika laaja. Harvassa työyhteisössä tapaa niin paljon erilaisia ihmisiä kun tässä.” (12) Tämä nähtiin ennen kaikkea rikkautena ja motivaatiotekijänä.

### 2.6.6.1 Hyvä asiakassuhde

Hyvää asiakassuhdetta kuvattiin pitkäjänteiseksi yhteistyöksi, joka perustuu molemminpuolisen luottamuksen rakentamiseen.

*”Se on just se, et sä saat sen pelaan. Se kaveri soittaa sulle, et hei onks tää nyt oikeen jos mä teen näin sen homman, et ooksä sitä mieltä. - - - Siinä tulee se kontakti ja silloin se henkilö tekee, ku sä saat niinku syttyyn sen, silloin se tekee. Sit ku sä meet seuraavan kerran tarkastukselle ni se on paljon helpompaa se juttu.” (2)*

Parhaimmillaan työ on sitä, että sekä asiakas että tarkastaja kokevat pyrkivänsä kohti yhteisiä tavoitteita ja tarkastaja kokee voivansa toimia asiantuntijana alallaan ja tuottaa hyötyä asiakkaalle. Asiakassuhde on pitkäjänteinen ja perustuu molemminpuoliseen luottamukseen. Asiakas on aktiivinen, kyselee ja uskaltaa tuoda myös ongelmia esiin. Tarkastaja pyrkii ratkaisemaan ongelmia yhteistyössä asiakkaan kanssa ja ottamaan huomioon asiakkaan lähtökohdat ja tarpeet.

*”Mutta tässä kun asiakkaat tulee meidän luo kysymään ja hakemaan neuvoja, ne oikeesti haluaa meidän neuvoja. Me ei väkisin tuputeta niitä kenellekään. Ne tarvii niitä tietoja, että ne pääsee siinä suunnittelussa eteenpäin. Ne silloin haluaa ottaa vastaan ja totta kai niistä keskustellaan ja aina ei olla samaa mieltä, mutta oikeesti puhutaan ja punnitaan tasavertaisesti et mikä on, ja mikä vaikuttaa mihinki.” (3)*

Hyvään asiakassuhteeseen liitettiin asiakkaan oma ymmärrys turvallisuudesta ja halu kehittää turvallisuutta. Tämän nähdään mahdollistavan hedelmällisen yhteistyön valvojan ja asiakkaan välillä.

Asiakassuhde koettiin erilaiseksi isoilla ja pienillä paikkakunnilla. Isolla paikkakunnalla viranomaiskontaktit ovat helposti ”kasvottomia”. Pienellä paikkakunnalla kaikki tuntevat toisensa ja vaikka kaupan kanssa kohdattaessa saatetaan kysäistä viranomaisen mielipidettä johonkin asiaan. Asiakassuhdetta kuvattiin tiiviimmäksi, joustavammaksi ja inhimillisemmäksi. Toisaalta tuttuudesta voi joskus olla haittaakin.

*”Pieni ongelma se on sekin, kun nää on suht koht tuttuja kun siel on käyty monta vuotta. Se tietysti osittain estää, et ei haluta asettaa uhkasakkoja sun muuta. Täytyy vaan koittaa puhuu kaverille järkeä.” (8)*

Liikaa tuttavallisuutta yritetäänkin välttää. ”Me ei voida ryhtyä niille kavereiks.” (13) Joskus vieraamman tarkastajan sanaa uskotaan helpommin. ”Tos on huomattu, et kun tehään ristiin, kun on monta vuotta yrittäny ja toinen tulee ja ilmottaa, et tää pitää panna nyt kuntoon, ni nehän rupee heti touhuumaan. Kyl se silleen pelaa, ku tulee uus mies.” (7)

Hauskana yksityiskohtana havaittiin, että asiakassuhdetta kuvattiin usein kahvinjuonnin avulla: Kun tarkastus muuttuu maksulliseksi, asiakkaat odottavat palvelulta laatua. Tarkastuksella ei riitä, että juodaan kuppi kahvia ja jutellaan mukavia. Toisaalta yhteinen kahvihetki asiakkaan kanssa voi olla tarkastuksen hyödyllisin osa: parhaat neuvottelut käydään ja asiakassuhde rakennetaan kahvikupin äärellä.

*”Mut ei se kahvinjuontikaan pahasta oo, et samalla [se on] seurustelutilanne siinä kahvikupin ääressä. Ei se tarkastus lopu siihen, et juodaan kahvia. Kyl se jatkuu siinä ja voi tulla vielä parhaat ideat siinä esille.” (4)*

*”- - aikanaan huomaa, et se [asiakas] ehkä vapautuu siinä [kahvikupin ääressä] ja alko tulla enempi niitä kysymyksiä sitte. Et sieltä tulee ihan laidasta laitaan niitä kysymyksiä sitte, et-  
tä tulee pelastustoimen puolelta ja - - - jotku alkaa kertoo henkilökohtasii asioitaki. Et kyl yl-  
lättävää on se, miten jotku voi lähteä kertomaan ihan tuntemattomalle ihmiselle henkilökoh-  
tasia asioita, perheasioita, ongelmia niissä. Ja vanhukset etenki, joskus tuntuu oikeen pahalta  
lähteä pois, ku sitä juttua ois ollu vaikka minkä verran.” (5)*

*”Eli se ei oo enää vaan semmosta niinku sanoin tos alus, paljon vaan kohteita ja juostaan ne  
vaan läpi saavuttamatta sil yhtään mitään. Nyt keskitytään ja istutaan kahvipöydän ääreen,  
saadaan paljon parempia tuloksia aikaan siin turvallisuuskulttuurissa, kun se, että nuohotaan  
kaikki siivouskomerot.” (10)*

### 2.6.6.2 Haastava asiakassuhde

Kaikki asiakkaat eivät ole innostuneita ja turvallisuusorientoituneita. ”Hankalina” asiakkaina pidetään niitä, jotka suhtautuvat turvallisuuteen välinpitämättömästi ja valvojan esittämiin asioihin vastahankaisesti. Tällöin ei voida puhua todellisesta yhteistyöstä, vaan valvonnassa korostuvat kontrollointi ja määräysten antaminen. Valvonta on pakkopullaa sekä asiakkaalle että tarkastajalle.

*”Mä olen aina sanonu, et jos se asiakas ei oo kiinnostunu turvallisuudestaan, ni en oo minäkään. Se lyhentää kyllä tarkastuskäyntiä.” (8)*

Toisaalta hankalien asiakkaiden kanssa pääsee testaamaan kunnolla omaa ammattitaitoaan. ”Se on haaste. Mä nautin siitä tilanteesta.” (2)

Joskus asiakkaat eivät ole täysin selvillä siitä, mikä palotarkastajan tehtävä on. Silloin he eivät välttämättä myöskään tiedä, miten valmistautua valvontatapahtumaan. ”Ihmiset ja asiakkaat mieltää jotku asiat sillä lailla, varsinki alkuvaiheessa huomasi, että kun menee palotarkastaja vaikka sinne omakotitaloon, niin ne ensimmäiseks johdattelee, et tääl on tää takka ja hormi. Tarkottaaks se nyt pelkästään sitä? Nuohoojahan tekee sen horminuohouksen, et mitä se palotarkastaja sitä tarvii. Ni ne ei välttämättä oo hahmottanu, et mikä se palotarkastajan tehtävä sitte on.” (11)

### 2.6.6.3 Rajalliset vaikuttamismahdollisuudet

Onnettomuuksien ehkäisytyön tavoitteista yksi keskeisimmistä on palokuolemien ehkäisy. Valvontatyö voi kuitenkin vaikuttaa vain rajallisesti ja välillisesti niiden vähenemiseen. Ihmisillä on oikeus elää valitsemallaan tavalla ja ottaa suuriakin riskejä, kunhan eivät vaaranna muita.

*”Et hyvä esimerkki, oli sellanen vanha talo, siin asu vanha mies. Päärakennuksesta oli katto sortunu, ni se oli joutunu siirtymään saunarakennukseen. Saunarakennus oli maapohjanen, sitä lämmitettiin saunan kiukaalla, siel oli kynttilävalo ja se mies asu siellä. - - - ei se ole turvallista asumista.” (5)*

Valvontaviranomaisen vaikuttamismahdollisuutta ja -velvollisuutta eri riskiryhmiin pohdittiin myös Tu-KeVa I:n ryhmäkeskusteluissa (Saine-Kottonen 2011). Niissä todettiin muun muassa seuraavasti:

- Kaikki eivät ole vastaanottavia motivoinnille. Jos asukas haluaa elää vaarallisesti, tuntuu että keinot loppuu, jos toinen ei halua ottaa meidän viestiä vastaan.
- Mihin loppuu yhteiskunnan holhousvelvollisuus? Jos ihminen ei aiheuta ympäristölleen vaaraa, vaan korkeintaan itselleen. Onko parempi olla irrallaan omassa mökissään kuin jossain yhteisössä, rivi- tai kerrostalossa? Esim. sijoittaminen muilla sosiaalisilla perusteilla vanhusten asuinrakennukseen? Silloin vaikuttamisen kohde ei ole rakennus tai asukas, vaan asuttamis päätöksen tekijä.
- Iso haaste on siinä, että me ei saada kiinni niitä, jotka ovat eniten alttiina palokuolemalle. Eivät ole vastaanottavia valistukselle tai halua meidän palveluita. Jos ympäristöä pystyisi silloin muokkaamaan? Ja missä vaiheessa hyväksytään, että kaikki ei näe sitä seuraavaa kevättä? Jossain kohtaa sekin tulee mietittäväksi. Jos joku ei lainkaan halua ottaa vastaan, niin minkäs teet.
- Väestö ikääntyy. Asuinympäristön pitää olla sellainen, että vahinkoja sattuu mutta tekniikka auttaa jättämään seuraukset rajallisiksi.

#### 2.6.6.4 Asiakaskunnan muutokset

Haastatteluissa keskusteltiin myös asiakassuhteessa tapahtuneista muutoksista. Esiin nousi ainakin se, että nykyisin ainakin isoimmissa organisaatioissa on päätoiminen turvallisuushenkilöstö, mikä näkyy asiantuntemuksena. ”- - - se on laajentunu se kenttä. Tai sanotaanko, et meiltä odotetaan ainaki isommissa yrityksissä sitä, että pystytään ottamaan kantaa aika moneenkin asiaan.” (12)

Sama ilmiö koskee myös rakenteellisen paloturvallisuuden ohjausta: ”Muutos näkyy selvästi myös asiakaskunnassa, kun on syntynyt pelkästään palotekniseen suunnitteluun keskittyneitä toimistoja. He pystyvät tuomaan neuvottelupöytään hyvinkin pitkälle vietyjä suunnitelmia, mietitympiä ja valmiimpia ratkaisuja.” (3) Toisaalta taas on havaittu, että yksityishenkilöiden uusavuttomuus on lisääntynyt. Tulenkäsittelytaidot voivat olla täysin hukassa.

Ehkä selkeimmin asiakassuhteiden muutokseen on vaikuttanut viime vuosina se, että oikean asiointitahon valintaan on kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota. Pelastusviranomaisen yhteyshenkilönä tulee olla hallintolain (434/2003, 11§) mukainen *asianosainen*, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Aiemmin yhteyshenkilönä toimi usein huoltomies tai vastaava, mikä sopiinkin tekniikkaan keskittyvään tarkastustoimintaan. Uudet toimintamallit edellyttävät sitä, että asioidaan turvallisuudesta suoraan vastuussa olevien henkilöiden kanssa.

Asiakaskunnan ja heidän odotustensa muutoksiin liitettiin haastatteluissa ainakin seuraavat tekijät:

- Asiakkuusajattelu lisääntyy.
  - Palvelun odotetaan olevan yksilöllistä.
  - Auktoriteetit murenevät.
- Tarkastustoiminta muuttuu maksulliseksi.
  - Palvelun odotetaan olevan asiantuntevaa ja laadukasta.
  - Maksullisiin palveluihin suhtaudutaan vakavammin.

- On mahdollista, että maksullisuus motivoi tekemään parannuksia ja siten minimoimaan tarkastuskäynnit – mutta maksun on tällöin oltava riittävän suuri.
- Uudet toimintamallit muuttavat valvontaa.
  - Mallit voivat hyödyttää asiakasta merkittävästi mutta myös vaativat asiakkaalta enemmän.
  - Suhtautuminen on kiinni siitä, miten menetelmät saadaan ”myytyä” asiakkaille.
  - Asiakkaan on saatava aidosti lisäarvoa uusista menetelmistä – ei vain yhtä ylimääräistä kysymyspatteristoa täytettäväksi.

## 2.6.7 Valvontatyön motivaatiotekijät

*”Et tärkeintä on, et itse tykkää työstään ja itse löytää ne asiat, jotka motivoi sua.” (10)*

Tämän tutkimuksen keskeisimpänä tavoitteena oli selvittää valvontatyön motivaatiotekijöitä. Motivaatiota tuovista tekijöistä nousi selkeimmin esiin asiakastyö. Asiakkaiden kanssa työskentely on pääasiassa mukavaa, ja asiakkailta saa palautetta oman työnsä onnistumisesta joko suoraan, erilaisten asiakaskyselyjen avulla tai siinä, miten tarkastajan antamia määräyksiä ja neuvoja on noudatettu.

*”No kyl se on noi asiakaspalvelujutut on semmosii, mistä saa niinku virtaa.” (1)*

*”Kyllä minulla henkilökohtaisesti se motivaatio tulee sieltä asiakkailta.” (5)*

*”Kyllähän se varmasti paras motivaatio on se asiakkaalta saatu palaute.” (4)*

*”Ja kyl se sit toi kentällä oleminen ihmisten kanssa keskusteleminen. Varsinki se, että jos saa jonkun ihmisen tai yrityksen tai yhteisön ymmärtämään sen asian omakseen. Ni kyl se antaa semmosta positiivista palautetta tai intoa. Se motivoi.” (9)*

*”Semmonen, ku sä kohtaat jonku, joka ei tee, ja sit sä saat sen homman toimiin et se tekee - - -.” (2)*

Jos varsinaiset tarkastustapahtumat ja ihmisten kohtaaminen niissä nousivat selkeimmäksi motivaatiotekijäksi, yhtä selkeästi motivaatiota vähentävä tekijä olivat toimistorutiinit. Tätä selittäviksi tekijöiksi nousi kaksi asiaa: Ensinnäkin turhaksi byrokratiaksi koetut tehtävät ovat puuduttavia. Toisekseen työskentelyilmapiiri on joskus heikko. Vaikka työilmapiiri näyttäytyi aineistossa myös voimavarana ja motivaatiotekijänä, yleisimmin työilmapiiriä kuvattiin kuitenkin heikoksi. Usealla pelastuslaitoksella oli haettu ulkopuolistakin tukea työilmapiirin kehittämiseen.

Työn järjestelyissä ja johtamisessa nähtiin myös joitakin puutteita. Johtamista kuvattiin toisaalta muun muassa hyväksi, tahdikkaaksi ja päteväksi, mutta kukaan ei kysyttäessä maininnut hyvää johtamista motivaatiota vahvistavaksi tekijäksi. Johtamiseen ja työyhteisöön liittyviä asioita tarkastellaan lähemmin seuraavan alaotsikon alla.

*”Tarkastuspöytäkirjan laatiminen ei nyt kovin hirveesti motivoi.” (1)*

[Kysymykseen, mikä syö motivaatiota] *”Kyl mul on ehdottomasti se, et mä joudun koko ajan johonki taulukkoon merkkeen, et mitä mä teen.” (2)*

*”Mulle henkilökohtaisesti tämmönen byrokratia, paperin pyörittäminen, lipun lapun täyttäminen, vääntäminen, jos mä en näe, et ketä ja mitä se palvelee, että onks siinä mitään järkee, ni se on semmosta turhauttavaa. Aina siin tulee sitä. On koitettu karsii mahdollisimman vähään, mutta kyl näissä aina tulee. Ja on paljon asioita, jotka niinku tavallaan ymmärtääki. Et meidän pitää hirveesti tietoa erilaisiin järjestelmiin tallentaa ja täydentää ja muuta, että niitä aina joku tarvii. Mut se on jotenki, se on erittäin puuduttavaa.” (3)*

*”Siin on niinku kaks puolta et on se asiakaskontakti ja se, mitä siellä tehdään ja asiakaspalvelu, ja sit on tää oman talon toiminta ja tekeminen ja tavat ja kulttuuri ja... mitenkähän tän nyt muotoilis silleen. No en mä nyt niinku hirveesti lähe ruoskiin, mut että eihän tää nyt äärimmäisen kannustava oo tää ilmapiiri tai semmonen, et valittajii löytyy ihan liikaa, mitkä sit syö sitä koko porukan motivaatioo.” (1)*

*”No henkilökohtaisesti jos mä puhun, ni nää esimiestehtävät ja sen mukanaan tuomat asiat välillä [heikentävät motivaatiota] ja ne on erittäin raskaita. Pitää selvitellä ihmisten riitoja ja [epäselvä kohta] se on sellanen, mikä ei kauheesti palkitse. Sanotaan näin. Et se on rankinta.” (3)*

*”Niin, kyl se meidän talon työilmapiiri on huono - - -.” (5)*

Seuraaviin taulukoihin (5 ja 6) on koottu tiivistelmä haastatteluissa esiin nousseista motivaatiota vahvistavista ja heikentävistä tekijöistä.



Taulukko 5. Motivaatiota vahvistavia tekijöitä valvontaviranomaisen työssä.

Kehittyvä työ	<p>Alan jatkuva kehittyminen</p> <p>Uusien menetelmien kehittäminen</p> <p>Uudet asiat</p>
Työn ominaisuudet	<p>Monipuolinen työnkuva</p> <p>Fyysisesti ei rasittavaa</p> <p>Laaja toimenkuva</p> <p>Erikoistumismahdollisuudet</p> <p>Työn haasteellisuus</p>
Työn järjestelyt	<p>Liukuva työaika</p> <p>Mahdollisuus päättää omasta aikataulustaan</p> <p>Päivien erilaisuus (erilaiset työtehtävät ja asiakkaat)</p> <p>Runsas työmäärä (tarpeellisuuden tunne)</p> <p>Työssä on vapauksia</p>
Asiakaskontaktit	<p>Ihmisten kanssa keskusteleminen</p> <p>Ihmisten kohtaaminen</p> <p>Erialaisten ihmisten tapaaminen</p> <p>”Lampun syttyminen” asiakkaalla</p> <p>Asiakkaiden myönteinen suhtautuminen</p> <p>Asiakkaalta saatu palaute</p> <p>Asiantuntijuus, kokemus että voi antaa asiakkaalle jotain</p> <p>Haastavien asiakkaiden kanssa onnistuminen</p> <p>Luottamuksellisen suhteen rakentuminen asiakkaan kanssa</p> <p>Asiakkaat, jotka haluavat ylläpitää ja kehittää turvallisuutta</p> <p>Asiakkaat, jotka oikeasti haluavat apua ja neuvoa</p>
Työn vaikuttavuus	<p>”Lampun syttyminen” asiakkaalla</p> <p>Asiantuntijuus, kokemus että voi antaa asiakkaalle jotain</p> <p>Haastavien asiakkaiden kanssa onnistuminen</p> <p>Se, että näkee oman työnsä vaikutukset kohteessa</p> <p>Tunne, että tekee jotain, mikä vaikuttaa</p>
Muita	<p>Työpaikan varmuus</p> <p>Kesämökkitarastukset</p> <p>Työilmapiiri</p>

Taulukko 6. Motivaatiota heikentäviä tekijöitä valvontaviranomaisen työssä.

Rutiinit ja byrokratia	Tarkastuspöytäkirjojen laatiminen Kohdetietojen selvittely voi olla työlästä Byrokratia Tietojen tallentaminen eri järjestelmiin Sähköposti kuormittaa
Työilmapiiri	Työilmapiiri on huono ”Valittajia löytyy liikaa” => heikentää kaikkien motivaatiota Esimiestehtävät, erityisesti riitojen selvittely
Työn järjestelyt ja johtaminen	Tiukka kontrolli Keskenkärsäiset asiat, joita ei viedä loppuun Palkkakysymys (vrt. palomestarit) Sanelupäätökset, kentän ääntä ei kuunnella Määrällisten tavoitteiden seuranta Työmäärä, kuormitus Selkeän tehtäväkuvan puuttuminen
Arvostuksen puute	Talo ei ole kiinnostunut näistä tehtävistä Laitos ei ehkä koe työtä tärkeäksi
Resurssien puute	Ei-oon myyminen asiakkaalle resurssien puutteessa Töiden siirtäminen eteenpäin resurssien puutteessa
Toimimattomat asiakassuhteet	Turvautuminen kontrolliin ja pakottamiseen hankalien asiakkaiden kanssa, kun muita keinoja ei ole

### 2.6.8 Työyhteisön ja johdon tärkeä rooli

Vastaajia pyydettiin kuvaamaan omaa työyhteisöään, mikä herätti monella kysymyksen siitä, mikä oikeastaan on oma työyhteisö. Ensisijaisesti työyhteisöksi miellettiin samalla asemalla onnettomuuksien ehkäisyn parissa toimivat henkilöt ja toissijaisesti myös muilla asemilla työskentelevä riskienhallinnan henkilöstö. Laajennettuun työyhteisöön liitetään myös pelastuslaitoksen operatiivinen henkilökunta.

Erityisesti pääkaupunkiseudulla on lisääntynyt yhteistyö Hiklu-alueen (Helsinki, Itä-, Keski- ja Länsi-Uusimaa) sisällä. ”*Et kyl se vaatii [tiimityötä], ja nyt meil on paljon enemmän tiimityötä koko Uudenmaan sisällä, että kehitettiin tällanen hiklu-yhteistyö tässä ja tehdään yhdessä ohjeita, ettei oo joka laitoksella oma ohje, pikkasen erilainen jostaki asiasta.*” (3) Laajimmillaan työyhteisöstä puhuttaessa muukaan otettiin kaikkien pelastuslaitosten riskienhallintahenkilökunta. ”- - - kyllä se soittorinki toimii pitemmällekin, et jos mistään ei ala löytyy sitä tietoa ni sit soitetaan ympäri Suomee - - -” (7)

Työyhteisön rooli koettiin merkitykselliseksi. ”*Kyllä työyhteisö on aina mun mielestä ihan ratkasevassa roolissa siinä [motivaation ja ammatillisen identiteetin ylläpitämisessä].*” (8) Ennen kaikkea työyhteisöl-

tä odotetaan ammatillisesta tukea. Aineiston perusteella sitä on myös hyvin saatavilla. ”Aina tääl on ollu se hyvä puoli, et täält voit kyl niinku kysyy kollegoilta, kyl se varmasti on muuallakin niin, mut täällä se on niinku, sitä on aina kovasti pidetty hyvänä puolena. Se ehkä varmaan johtuu siitä, et tääl on paljon semmosii juttui, et niihin tarvii sitä päätöksentekotukee - - -.” (1)

”Jos on neuvoja tarvinnu tai omia ajatuksia peilata jossain, niin aina on onnistunut.” (6)

”- - - jos jotain konsultaatioo tai tukee tarvii, niin kilauta kaverille ja voi soittaa kaikille, ei tarte pelätä sitä.” (7)

Työyhteisön henki, kuten yhteinen huumori, on myös tärkeä. ”- - - työyhteistö tukee myös muulla kun ammatillisella tavalla. Eli voi jutella muitakin asioita, eli siinä tulee kaikki huumorit ja tällaset.” (6)

Riskienhallinnan ja pelastustoiminnan henkilöstöjen yhteistyö vaihtelee pelastuslaitoksesta ja asemasta toiseen. Osa vastaajista tekee paljon yhteistyötä pelastushenkilöstön kanssa ja kolme työskentelee itsekin operatiivisissa tehtävissä. Osa vastaajista on kokenut yhteistyön lisääntyneen viime vuosina. ”Joo, me ollaan tätä kanssakäymistä yritetty lisätä operatiivisen kanssa enemmän ja enemmän, että saatais sitä tietoo. Jonkun verran sieltä tulee ja tää on nuorten mestarien myötä niinkun parantunu justiin tää tiedonvaihto.” (3) Ongelmatonta yhteistyö ei kuitenkaan aina ole. ”Siin on kuiteski aika iso juopa vielä operatiivisen puolen ja tän välillä.” (2) ”Siis operatiivisen puolen näkökulmastahan me emme ole edes olemassa.” (8)

Syitä tällaisen kuilun syntyyn on varmasti monia; yhdeksi keskeiseksi tekijäksi nähdään ainakin isommilla laitoksilla tehtävien eriytyneisyys. ”Tätä on koitettu pikkuhiljaa, pienin askelin mennä eteenpäin tätä kuilun pienentämistä, mutta tota se on välillä niinku ison työn takana. - - - se työ niinku ajaa erilleen. Koulutusvaiheessa on sitä otollista maaperää. Ja paljon tulee mielenkiintoa [riskienhallintaan]. Mut sit pikkuhiljaa, ku sitä työtä aletaan tekemään ja sul on kädet täynnä sitä oman sektorin työtä, ni sen jälkeen se niinku ajautuu erilleen tavallaan. Sitä pitäis pohtia ihan omanansa, et miten sitä saatais enemmän yhdistettyä.” (3)

Syitä nähdään myös pelastustoimen alueellistamiseen liittyvässä alkukankeudessa. ”Se oli alussa ehkä kun toi pelastuslaitos perustettiin, niin kaikki kasattiin eri kunnista ja kaikki joutui jättämään sen oman työnantajan periaatteessa, niin kaikenlaista kitkaa varmasti. Kymmenen vuotta on kohta mennyt ja se alkaa vähentymään.” (8)

Johdon roolistakin puhuttiin paljon. Esimiehiltä ja laitosten johdolta odotetaan ennen kaikkea selkeää tehtävänkäsittelyä ja suuntaviivojen antamista. Toivotaan, että esimiehet kuuntelevat päätöksiä tehdessään myös työntekijöiden näkemyksiä ja muistavat antaa positiivista palautetta. Kokemukset siitä, missä määrin näin tapahtuu, vaihtelevat paljon.

”Meil on ihan pätevä esimies, joka mun mielestä vetää tiimiä ihan hyvin.” (1)

”Ja johtaminen on ihan hyvää, mun mielest yksikön päällikön toiminta on pääsääntöisesti ihan hyvää ja tahdikasta.” (1)

”Ei se päämäärä, tuntuu et se ei johtajallakaan aina oo niin selvä.” (5)

*”Mut kyllä sitte taas työnantajan ki pitäis kuunnella työntekijöitä minusta täällä vähän enemmän.” (5)*

*”Joo, kyllä mun mielestä nykyinen päällikkö meillä aika pitkälle kuuntelee [työntekijöiden näkemyksiä].” (6)*

*”Pitäis varmaan kentän ääntäkin kuunnella niissä päätöksenteoissa. Ei tulis ihan vaan sanoluna se päättäminen sieltä.” (7)*

*”Työnantaja ei pidä tarpeellisena sitä [täsmällistä tehtävänkuvausta] antaa. - - -Sitä on niin monta kertaa kysytty ja siihen ei oo vastausta tullu - - -.” (9)*

*”Hänel [esimiehellä] on esimerkiks sellanen tapa, et hän ei anna koskaan positiivista palautetta. Antaa vaan negatiivista. Siis se ei kohdistu vaan minuun vaan meihin kaikkiin.” (10)*

*”Et kyl mun mielestä johto ja esimiehetki tarviis vähän sitä valistusta ja koulutusta ja ihan tämmösiä työelämän pelisääntöjä. Että miten työelämässä niinku toimitaan. Miten alaiselle puhutaan ja miten motivoidaan ja tsemptataan alaisia. Se on aika tärkeä asia kanssa. Sil voi olla sille työntekijälle merkitys, et se esimies huomaa joskus jonkun asian ja sanoo, et hyvin tehty.” (10)*

## 2.6.9 Arvostetaanko palotarkastajan työtä

Uudessa pelastuslaissa (379/2011) onnettomuuksien ehkäisyn asemaa pelastustoimen keskeisenä tehtävänä korostetaan aiempaa selvemmin. Muun muassa lain soveltamisalan (2§) ja alueen pelastustoimen ja pelastuslaitoksen tehtävien (27§) kuvauksessa puhutaan ensimmäisenä onnettomuuksien ehkäisystä. Aineiston valossa onnettomuuksien ehkäisyn koetaan kuitenkin edelleen olevan jollain tavoin marginaalissa pelastuslaitosten arjessa, jossa hektisempi ja näyttävämpi pelastustoiminta tahtoo viedä suurimman osan huomiosta ja resursseista. Eriytymisen ja eriarvoistumisen nähdään alkavan jo pelastusalan koulutuksessa, jossa onnettomuuksien ehkäisy ei ole saanut kovin vahvaa sijaa.

*”Ja nyt se [laitoksen toiminta] on hirveen vahvasti niinkun operatiivispainotteista ja sehään niinku näkyy oikeestaan kaikessa. Et jos laissa lukee, et ensisijanen tehtävä on niinku onnettomuuksien ennaltaehkäisy, ni ei se nyt täs laitokses varmaan niin mee.” (1)*

*”Näissä puhutaan, näissä kaikissa hienoissa juhlapuheissa ja kaikessa muussa puhutaan hienosti, että nää ja nää [onnettomuuksien ehkäisyn tehtävät] on tärkeitä. Näitä tehdään. Mitä se on sit käytännössä?” (2)*

*”Ja meidän arvostus on kyllä täällä pelastuslaitoksen sisällä, ni ei se oo mikään erityisen hyvä.” (5)*

*”Ja on se muuallaki ollu ihan sama juttu että. Että se [pelastustoiminta] koetaan tärkeemmäks. No onhan se näkyvämpää toimintaa, ku ajetaan pilliajoo tuolla, pojat tekee operatiivista toimintaa, ni se koetaan, et se on se gloria siellä ja sit me ku puurretaan täällä, ni no menkää ja tehkää nyt jotain.” (7)*

*”meidän työtä ei ehkä koeta meidän laitoksessa niin tärkeenä - - -.” (10)*

Yksittäisten työntekijöiden arvostus on pitkälti kiinni myös omista työtaidoista ja työmoraalista.

*”No mä nään sen arvostuksen siten, et se arvostus tulee sen työn tekemisen kautta. Jos sä teet sitä työtä hyvin ja teet yhteistyötä niin, että se näkyy, ni sä saat sitä arvostustaki. Tää arvostus on, et se on meidän yksikössäki aika isolla haitarilla. Et jotakin arvostetaan jossain kohtaa ja jotakin ei. Mut mä nään sen ihan puhtaasti siten, et kyl sun ensin täytyy tehdä jotaki, et sä saat sitä arvostusta. Ja pitkälti, et kyl täällä sitä arvostusta saa, mut se vaatii kovaa duunii sen eteen. Et teet oikeita asioita.” (3)*

## 2.6.10 Mitä työssä pitäisi kehittää?

Kaikki haastattelut päätettiin pohdintaan siitä, miten työtä voisi kehittää. Vastajien annettiin miettiä kehittämiskohtia vapaasti. Moni vastasi ensin, että mieleen ei nyt heti tule mitään, mutta pienen miettimisen jälkeen kehittämiskohtia ja -ideoita löytyi lopulta runsaasti.

### 2.6.10.1 Koulutukseen panostaminen

Erittäin tärkeäksi kehittämiskohdaksi moni haastateltava nosti koulutuksen kehittämisen. Palotarkastajan työhön ehdotettiin lakiin kirjattuja pätevyysvaatimuksia. Myös työn aikana itsensä edelleen kehittämistä ja kouluttamista ja siten myös mahdollisuutta urakehitykseen pidettiin tärkeänä. Pelastusalan koulutukseen toivottiin vahvempaa panosta riskienhallintaan ja onnettomuuksien ehkäisyyn. Muilta aloilta tuleville taas tulisi varmistaa riittävä ymmärrys pelastustoiminnasta. Myös rakenteellisen turvallisuuden riittävästä osaamisesta on pidettävä huolta. Tarkastajakunnan koulutustausta on yhä monipuolisempi, jolloin entistä tärkeämmäksi nähdään se, että kaikilla on kuitenkin jonkinlainen riittävä yhteinen perusosaaminen.

*”Mä muuttasin sen, että tulis palotarkastajan koulutus.” (2)*

*”Mut jos jotain vielä, ni kyl siihen koulutukseen ja etenki tähän riskienhallintapuoleen, kaikkee muutaki luetellaan siellä laissa, vähäpätösempiä asioita. Miksei siihen riskienhallintatehtävissä toimivien henkilöitten peruskoulutukseen ja vaatimustasoon kiinnitetä huomiota? Toivottavasti se tulis sit asetuksen puolelle viimestään. Epäilen, et se ei tuu sinnekään.” (4)*

*”- -ja sit varmasti se neuvonta ja valistus, senki opettaminen ja kouluttaminen. Et annettais sitä Suomessa tasapuolisesti ja samoilla perusteilla. Nyt se on varmasti aika hakusessa. Mut se on aika paljon semmonen uus ala, mikä tulee kehittymään.” (4)*

*”sehän [mahdollisuus urakehitykseen] ois ihan täysin ehdoton, et jos talos halutaan pitää niitä hyviä työntekijöitä, jotka saa jotain aikaseks ni ilman muuta se pitäis olla et siin on mahdollisuus kehittyä.” (1)*

### 2.6.10.2 Koko ketjun hallinta: oikeat vaikuttamishetket ja -keinot

Toiseksi selkeäksi kehitysehdotukseksi nousi valvontaketjun kokonaisvaltainen hallinta: oikeiden vaikuttamiskeinojen löytäminen ja niiden käyttäminen oikeilla hetkillä. Turvallisuusviestintään haluttaisiin panostusta. Perinteisillä menetelmillä ei ole tavoitettu riittävästi keskeisiä riskiryhmiä. Olisi pohdittava ennakkoluulottomasti uusia menetelmiä – ja kehitettävä työntekijöiden taitoa viestiä ja vaikuttaa. Ihmiset olisi saatava oivaltamaan oma vastuunsa turvallisuudesta.

*”Mun mielestä turvallisuusviestintään kannattas panostaa, jos lähetään jotain ihan sisäisen turvallisuuden ohjelman palokuolemaosioo tarkastelemaan. Me ollaan kaukana siitä. Sen takii tätä turvallisuusviestintää pitäis olla, et tavotettas ne ihmiset, jotka on just tätä potentiaalista riskiryhmää. Mun mielestä turvallisuusviestinnällä on tulevaisuus just näissä tapaturmissa ja palokuolemista.”(9)*

Rakennuksia ajatellen rakennusaikaista valvontaa pidettiin tärkeänä, samoin olisi oleellista saada omistajien ja toimijoiden vaihtuessa alusta lähtien turvallisuusnäkökohdat riittävällä tavalla esiin. Yksittäisten tarkastusten sijaan valvonnan tukisi olla jatkumo, jonka sekä asiakas että valvoja kokisivat hedelmälliseksi yhteistyöksi turvallisuuskulttuurin ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.

*”Ja kokonaisriskienhallinnassa ku sitä saadaan muutettuu niin, tai se kehittyy siihen suuntaan, et oikeestaan ne asiakkaat odottaa, et tullaan sinne, et meistä on niinku hyötyä siihen, heille, ni sillon me ollaan päästy oikeaan suuntaan. Et me ei olla se välttämätön paha, joka sinne tulee, vaan oikeesti siit on iloa ja hyötyä. Sillon se työ on mielekkäämpää ja se on mielekkäämpää sille asiakkaalle, ku se tosiaan saa niinku hyötyä siitä.” (3)*

*“Et se yksilö vastuutettas, et se huolehtis itsestään ja muista. Ei ne tekniset vimpaimet auta, jos ihminen ei osaa toimia.” (7)*

Toivottiin myös painavampia ja helpokäyttöisempiä työkaluja tarvittaessa pakottaa asiakas tekemään vaaditut muutokset tai korjaukset. Jälkivalvontaan olisi panostettava huomattavasti nykyistä enemmän.

*”Tarvittaisiin vahvempia painostuskeinoja. Niinkun helpompi menettelytapa silloin, kun asetetaan uhkasakkoja. Se on vielä niin byrokraattista, että kukaan ei sitä käytä. Ja sitten ehkä enemmän apua poliisilta. Mä en koskaan puhu siitä asiasta, et me itse ruvetaan sakottamaan, koska se ei oo musta oikein. Mutta se, jos poliisi olis halukkaampi tulla kirjottamaan se rikesakko, jos on tarvetta.” (8)*

### 2.6.10.3 Onnettomuuksien ehkäisy siihen asemaan, jonka se ansaitsee!

Onnettomuuksien ehkäisy haluttaisiin nostaa pelastuslaitosten ensisijaiseksi tehtäväksi myös arjen työssä, ei vain juhlapuheissa. Tämän nähtiin edellyttävän sitä, että johto näyttää esimerkkiä ja ottaa asian omakseen. Myös operatiivinen henkilöstö haluttaisiin mukaan ennaltaehkäisevään työhön. Arvostuksen edellytykseksi nähtiin aiempaa laadukkaampi valvonta: on kehitettävä sekä työmenetelmiä että työntekijöiden ammattitaitoa. Asiat on priorisoitava ja riittävät resurssit varmistettava.

*”No jos mä voisin täst niinku ihan sormia napsauttamalla muuttaa, ni mä kääntäsin täs talossa kokonaan ton hyvin kärjistetyn asetelman, et valvontaosasto tai –yksikkö ja operatiivinen, et kääntäsin sen niinku toisin päin niinku valtasuhteet ja painotukset mitä täs talos on.” (1)*

*”Tuohon koulutukseen ja palotarkastusvaatimukseen pitää saada muutos. - - - Eihän tää ammattikunta ikinä nouse, jos siel ei oo mitään [koulutus]vaatimuksia.” (4)*

*”Mä laittasin koko henkilöstön osallistumaan tähän ennaltaehkäisevään työhön.” (8)*

*”Eikä se nyt pahaa tekis tolle isolle johdollekaan käydä välillä kentällä.” (6)*

*”Ainaki selkeet linjanvedot, et mitä tos äsken puhuttiinki. Että mihin ollaan menossa, kuka tekee ja resurssien antaminen. Selkeet linjanvedot ja resurssien antaminen. Et on riittävästi työntekijöitä ja annetaan aikaa uuden opettelulle.” (10)*

*”Kaikki puhuu siitä rahasta. Jos kuntalaisilta kysyy, et mihin ne haluaa et rahoja pannaan, onko se turvallisuus: poliisi, pelastus, ensihoito ja nää, ni kyllä. Ne on valmiit siihen laittamaan. Mut kunnalliset päättäjät löytää myös jotain muita kohteita ilmeisesti mihin ne laittaa noita rahoja. Mä ainaki toivosin, et enemmän näihin turvallisuusorganisaatioihin, viranomaistoimintaan löytyis rahaa.” (10)*

#### 2.6.10.4 Yhteistyö

Yhteistyötä eri tahojen kanssa tulisi vastaajien mukaan kehittää niin valvonnassa kuin turvallisuusviestinnässä. Yhdessä toimimalla voitaisiin muun muassa paremmin löytää riskiryhmiä, vaikuttavia viestinnän keinoja, yhtenäisiä valvontamalleja ja parempia teknisiä työvälineitä. Esiin nousi yhteistyötärpeita ainakin

- laitosten eri osastojen välillä
- pelastuslaitosten välillä
- sosiaali- ja terveysviranomaisten kanssa
- poliisin kanssa
- koulujen ja oppilaitosten kanssa
- opetushallituksen kanssa
- sisäasiainministeriön kanssa
- pelastusalan järjestöjen kanssa.

*”Oisko se sit mahdollista osallistaa spek, oph ja sm, pelastusopisto, et saadaan jatkuvaa valistusta eikä pelkkää kampanjoita.” (7)*

*”Turvallisuussektori on loppuin lopuks aika pirstoutunu, et poliisi ajaa omaa asiaansa, terveysviranomaiset omaansa ja pelastustoimi omaansa. Kaikki asiathan on kaikille tärkeitä asioita. Et se homma ois jollain hanskassa. Se markkinointikenttä on hajanainen.” (6)*

*”Pitäisi saada yhteinen palotarkastusohjelma Suomeen.” (6)*

*”Ministeriö vastaamaan [palotarkastusohjelman] kustannuksista. Ihan samalla tavalla kuin Pronto.” (8)*

*”Ja jos oli kysymys, et mitä toivomuksii on, ni nythän on pitkään puhuttu, meidän laitokset ja ministeriö on puhuneet keskenään, ni se pitäis jollain tavalla tulla yhteistoiminta sosiaali- ja terveysviranomaisten kanssa. Poliisi. Koska nää tahot, nää viranomaiset ei puhu samaa kieltä. Ja me ei puhuta keskenään.” (10)*

### 2.6.11 Minkälaisia tarinoita aineistosta muodostuu?

Luokittelun jälkeen aineistoa tarkasteltiin narratiivisesta näkökulmasta, eli siitä etsittiin kertomuksellisia rakenteita. Asioille annetaan merkityksiä tarinoiden kautta (Heikkinen 2001, 129). Tarinat ovat osa sosiaalista toimintaa ja sosiaalisen todellisuuden rakentamista (Eskola & Suoranta 1998, 141). Yhteiset kertomukset rakentavat (ammatti)ryhmän identiteettiä.

Valmiita analyysiohjeita ei narratiivien käyttö tarjoa. Tässä tutkimuksessa käytettiin aineiston tyypittelyä. Tyypittelyllä tarkoitetaan tyypillisten asioiden kokoamista eli aineiston tiivistämistä havainnollisiin tyyppisiin. Kyseessä ei siis ole haastateltavien tai vastaajien vaan heidän tarjoamansa informaatioaineuksen tyypittely. Esimerkiksi haastatteluaineistoista voidaan etsiä tietyn tyyppisiä vastauksia tai niiden osia, joita yhdistävät tietyt elementit ja joiden voidaan siksi ajatella edustavan jotakin tyyppiä. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006.) Samalla vastaajalla on näin ollen aineistoa useaan eri kertomustyyppiin.

Aineistosta löydettiin kolme erilaista kertomustyyppiä, jotka rakentavat kuvaa siitä, mitä valvontatyö on.

#### 1) Ihmisläheistä turvallisuuden kehittämistä

Tässä kertomustyyppissä korostuu asiakkaiden kanssa tapahtuva toiminta. Valvonta on mielekästä ja vaikuttavaa toimintaa asiakkaan turvallisuuden kehittämiseksi. Asiakaskunta on vaihtelevaa, mikä tekee myös työstä vaihtelevaa ja siksi mielenkiintoista. Toimintaa ohjaa vahva näkemys työn yhteiskunnallisesta merkityksestä turvallisuuden ylläpitämisessä. Asiakaskontaktit ja asiakkailta saatu palaute ovat motivaation lähde. Tuloksia nähdään kentällä ja asiakkaalta suoraan tai asiakaskyselyillä kerättävän palautteen avulla.

#### 2) Tylsää lakipykälän vahtimista

Tässä kertomustyyppissä korostuvat velvollisuudet ja pakot. Työ on ennen kaikkea lain valvontaa. Se sisältää rutiineja ja turhauttavaksi koettua byrokratiaa. Asiakassuhde jää kontrolloinnin ja pakottamisen tasolle. Työ on päivästä toiseen samanlaisena toistuvaa. Tuloksia ei synny, eikä riittäviä työkaluja asiakkaiden pakottamiseen ole. Toimintaa ohjaavat ulkopuolelta asetetut määrälliset tavoitteet. Motivaatiotekijöitä on vaikea löytää.

#### 3) Uuden kynnyksellä

Tässä kertomustyyppissä korostuu toimintakulttuurin murros. Mennyt aika nähdään staattisena. Nykyhetkessä nähdään aineksia suuriinkin muutoksiin. Odotukset ovat suuret, ja muutos näyttäytyy mahdollisuutena. Lakiuudistuksen ja uusien työmenetelmien odotetaan lisäävän työn mielekkyyttä ja vaikuttavuutta. Uhkatekijänä on se, jos työntekijöille ei anneta riittävästi ohjausta ja koulutusta uusien menetelmien omaksumiseen. Toimintaa ohjaavat yhteiskunnalliset tavoitteet. Uudistukset ja uuden oppiminen ovat motivaation lähde.

## 2.7 Johtopäätökset

Tällä tutkimuksella selvitettiin palotarkastustyötä tekevien ammatti-identiteettiä ja valvontatyön motivaatiotekijöitä. Aineiston perusteella ammatti tarjoaa hyvät edellytykset ammatti-identiteetin rakentumiselle siinä mielessä, että sillä koetaan olevan selkeä yhteiskunnallinen merkitys, tavoite ja tehtävä.



Vastaukset eivät kuitenkaan antaneet kuvaa, että työntekijät kokisivat, että heillä on selkeä ammatti-identiteetti. Valvontaviranomaiskäsitettä pidettiin vieraana, jopa hieman luotaantyöntävänä. Vastajat saattoivat puhua viranomaisista ennemmin ”niinä” kuin ”meinä”.

Nykyään ammatti-identiteetin ylläpitämisen haasteena on se, että työssä vaadittavan ammattitaidon koetaan muuttuvan suuresti. Työntekijät kokevat epävarmuutta siitä, selviytyvätkö he jatkossakin ammatillisista haasteista ja kykenevätkö suorittamaan ammatin vaatimia työtehtäviä ja hallitsemaan tarvittavan teoreettisen tiedon.

Vastajat pitivät omaa työmotivaatiotaan pääosin hyvänä. Motivaatiotekijöitä kysyttäessä esiin nousi monia sellaisia tekijöitä, jotka liitetään hyvän työn tunnuspiirteisiin (JHL 2007, 8):

- Työ on sopivan haasteellista.
- Ihminen voi vaikuttaa omaan työhönsä ja työolosuhteisiinsa.
- Työssä on sopivasti oppimis- ja kehittymismahdollisuuksia.
- Työn erilaiset vaikutukset ovat nähtävissä (yksittäisen asiakkaan kohdalla)
- Työssä on mahdollisuus työyhteisön sosiaaliseen tukeen.

Hyvän työn tunnuspiirteistä puuttui selvimmin työkokonaisuuden selkeä hahmotettavuus. Johtaminen ja esimiestyö koettiin osin hyväksi ja oikeudenmukaiseksi, osin huonoksi ja epäjohtonmukaiseksi.

Motivaation odotusarvoteorioiden mukaan työntekijä motivoituu työskentelemään tehokkaasti, kun hän uskoo, että

- 1) yrittäminen johtaa hyvään suoritukseen
- 2) hyvä suoritus johtaa kannustimen (palkkion) saavuttamiseen
- 3) palkkio tyydyttää työntekijän henkilökohtaisia tarpeita. (Heikkilä 2010.)

Tähän liittyviä tekijöitä ei aineistossa juuri ollut nähtävissä. Asiakkailta saatu palaute ja turvallisuuden kehittyminen palkitsevat työntekijää, mutta aineistossa ei mainittu käytännössä lainkaan sitä, että työnantaja olisi palkinnut kovasta yrityksestä tai hyvistä suorituksista. Ulkoisista motivaatiotekijöistä tärkeimmäksi nousi koettu arvostus tai nykyisin pikemminkin sen puute.

Jaakkolan (2007, 1) mukaan asiantuntijat motivoituvat ensisijaisesti sisäisistä motivaatiotekijöistä: henkilökohtaisesta kasvusta, autonomisuudesta ja työtehtävän suorittamisesta. Ruoranen (2007, 23) korostaa organisaation velvollisuutta luoda työssä oppimisen ja ammatillisen kehittymisen rakenteita. Aineiston perusteella valvontatyötä tekevät voivat vaikuttaa omaan työhönsä. Mahdollisuuksia erikoistumiseen on, samoin koulutusta on saatavilla halukkaille, mutta urakehitysmahdollisuuksia pidetään huonoina.

## 2.8 Pohdintaa

Tutkimuksen tekeminen ja aineiston läpikäynti herättivät paljon ajatuksia ja kysymyksiä valvonnan toteuttamisesta ja kehittämismahdollisuuksista.

- 1) Valvontatyöhön päädytään aineiston perusteella kovin usein ”vahingossa” tai sattumalta. Miten voitaisiin kehittää yhteistyötä oppilaitosten kanssa, jotta saadaan houkutelua alalle jatkossakin riittävästi motivoitunutta ja pätevää työvoimaa? Miten voitaisiin lisätä ammattikunnan tunnettuutta?

- 2) Koulutus näyttäytyy avainkysymyksenä niin valvonnan laadun, modernien työtapojen, motivaation kuin ammattialan arvostuksen kehittämisen kannalta. Miten voidaan varmistaa, että alalle tulevilla on riittävä perusosaaminen? Miten työssä tuetaan oppimista ja kouluttautumista? Miten luodaan mahdollisuudet oppivalle työyhteisölle? Miten koulutuksella voitaisiin luoda urakehitysmahdollisuuksia?
- 3) Koulutus ei kuitenkaan korvaa kokemuksella hankittua tietoa ja osaamista. Miten kokeneiden tarkastajien osaamista voidaan parhaiten hyödyntää? Miten uudet työmenetelmät koulutetaan vanhoja toimintatapoja väheksymättä?
- 4) Kokemus työn mielekkyydestä ja vaikuttavuudesta syntyy aineiston perusteella ennen kaikkea asiakaskontakteista ja asiakkailta saadusta palautteesta. Minkälaisia asiakaspalautejärjestelmiä tarvittaisiin? Millä muilla keinoilla tarkastajat voisivat nähdä työnsä tuloksia?
- 5) Työssä turhauttavimmaksi tekijäksi nousi aineiston perusteella turhalta tuntuva byrokraatia. Sisältääkö toiminta tarpeetonta byrokraatiaa? Tunnistetaanko esimerkiksi eri tietojärjestelmien tärkeys ja hyödyt? Miten eri tietojärjestelmiä tulisi kehittää helpokäyttöisemmiksi ja hyödyllisemmiksi? Miten varmistetaan, että niiden avulla saadaan riittävä tieto valvonnan suunnittelua varten?
- 6) Työilmapiiriä kuvattiin huolestuttavan usein heikoksi. Tässä tutkimuksessa asiaan ei paneuduttu syvällisemmin, mutta lisäselvitykset aiheesta voisivat olla hyödyllisiä. Mikä työilmapiirissä on vikana? Miten sitä voisi kehittää kannustavammaksi?
- 7) Aineiston perusteella valvojan kontrolloivaa roolia halutaan välttää mahdollisimman pitkälle. Miksi kontrollointia ja pakottamista vierastetaan niin paljon? Onko käytössä riittävästi työkaluja ”hankalien” asiakassuhteiden hoitoon? Miten jälkivalvontaa tulisi kehittää? Miten hallinnolliset pakkokeinot saataisiin kaikkien tarkastajien työkalupakkiin?
- 8) Käynnissä oleva valvonnan muutosprosessi nähdään ennen kaikkea mahdollisuutena. Uusi pelastuslaki mahdollistaa monia hyviä asioita, ja uusista työmenetelmistä odotetaan välineitä tehostaa työtä. Miten mahdollisuudet pystyttäisiin hyödyntämään täysimääräisesti? Minkälaiset menetelmät tukisivat parhaiten tavoitteiden saavuttamista? Miten työntekijöiden into ja odotukset saadaan valjastettua uusien toimintamallien kehittämisen tueksi?
- 9) Johdolta odotetaan selkeää suunnannäyttöä ja vision kirkastamista. Työn vaikuttavuutta tulisi kehittää ja arvioida. Miten valvontatyön tavoitteet tulisi asettaa ja esittää, että ne olisivat sekä helposti hahmotettavissa että mitattavissa jollakin tavalla? Mikä on onnettomuuksien ennaltaehkäisyn visio? Minkälaista oppia voidaan hakea yhteiskunnan muista ennaltaehkäisevistä toiminnoista?

## 2.9 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Laadullisen tutkimuksen lähtökohtana on tutkijan avoin subjektiviteetti ja sen myöntäminen, että tutkija on tutkimuksensa keskeinen tutkimusväline (Eskola & Suoranta 1998, 211).

Kvalitatiivisen tutkimuksen toistettavuutta ei voi muotoilla reliabiliteettiongelmaksi, eikä kvalitatiivisen tulkinnan osuvuutta voi rinnastaa tilastollisen mallin osuvuuteen tai selitysvoimaan. Siksi on tarpeen hakea mittapuita, joiden varassa voitaisiin arvioida nimenomaan kvalitatiivisen analyysin onnistuneisuutta. Paikallaan on kiinnittää huomiota ainakin seuraaviin seikkoihin:

- aineiston merkittävyys ja yhteiskunnallinen tai kulttuurinen paikka
- aineiston riittävyys

- analyysin kattavuus
- analyysin arvioitavuus ja toistettavuus. (Mäkelä 1990, 47–48).

On eriteltävä itse aineiston tuottamistilannetta ja tutkijan mahdollista vaikutusta aineiston luonteeseen (Mäkelä 1990, 49). Kertomuksia tulkittaessa on otettava huomioon, kenelle ja missä olosuhteissa ne on tuotettu. Kertomisen tapa ja sisältö riippuvat siitä, missä, kenelle, milloin ja mitä tarkoitusta varten kertomus esitetään (Ihanus 1999, 247).

Tilastollisessa tutkimuksessa kyetään ennalta laskemaan, miten iso aineisto on tarpeen. Kvalitatiivisen aineiston riittävyydelle ei ole tarjolla samanlaisia mittalukuja. Tavaksi on tullut puhua aineiston kylläntymisestä. Aineiston kerääminen voidaan lopettaa, kun uudet tapaukset eivät enää tuo esiin uusia piirteitä. Aineistoa ei kannata kerätä liikaa kerralla. Kvalitatiivisen analyysin vaivalloisuuden vuoksi on pidettävä silmällä paitsi tapausten määrää myös kustakin tapauksesta kertyvän tekstin määrää. Pieni määrä aineistoa on helpompi analysoida kattavasti. Kvalitatiiviset aineistot ovat usein laajoja ja vaikeasti hallittavissa, jolloin analyysi perustuu helposti satunnaisiin poimintoihin eikä siis ole kattavaa. (Mäkelä 1990, 52–53.)

Tässä tutkimuksessa aineisto rajattiin nimenomaan hallittavuuden ja tutkimuksen aikataulun perusteella. Haastateltavia oli valitsemassa usea henkilö. Neljältä laitokselta koottu vastaajajoukko ei luonnollisesti edusta kattavasti koko maata, mutta avartaa kuitenkin näkökulmaa. Lisää kattavuutta tuovat kahdella pelastuslaitoksella aiemmin toteutetut ryhmäkeskustelut sekä kyselytutkimus, jossa oli vastaajia 19 pelastuslaitokselta. Aiempia tuloksia peilattiin nyt saatuihin tuloksiin.

Aineistoa kertyi rajauksesta huolimatta ennakoitua enemmän. Asetettuihin tutkimuskysymyksiin löydettiin vastaukset. Aineisto saatiin sopimaan luokittelurunkoon kokonaisuudessaan, aiemmin kerrotun mukaisesti pois jätettyjä kohtia lukuun ottamatta.

Aiemmin ei ole tutkittu palotarkastajien näkemyksiä ja kokemuksia omasta työstään näin laajasti. Tutkimus ajoittui mielenkiintoiseen ajankohtaan, valvontatyön murrokseen. Olisi kiintoisaa toistaa tutkimus esimerkiksi 10 vuoden kuluttua, jolloin näkisi selvemmin, miltä osin tulokset ovat aikaan ja paikkaan sidonnaisia ja mikä osa on yleispätevää kuvausta valvontatyöstä. Samoin olisi mielenkiintoista jatkaa löydettyjen narratiivien arviointia. Valvontatyötä tekevät olisivat parhaita asiantuntijoita arvioimaan, miten hyvin ne kuvaavat heidän työtään.

Tutkimus palveli kaiken kaikkiaan tarkoitustaan varsin hyvin ja antoi käyttökelpoisia eväitä niin TuKeVa II -hankkeessa tehtävälle työlle kuin sen ulkopuolellekin työntekijänäkökulmasta ja sen huomioimisen merkityksestä.

## Lähdeluettelo

Akava 2011. Saatavissa:

[http://www.akava.fi/akavan\\_linjaukset/tyoelaman\\_kehittaminen\\_turvaa\\_ja\\_tasapainoa\\_tyohon/asiantuntijaty\\_mita\\_se\\_on](http://www.akava.fi/akavan_linjaukset/tyoelaman_kehittaminen_turvaa_ja_tasapainoa_tyohon/asiantuntijaty_mita_se_on). (Viitattu 22.8.2011.)

Ampuja, O. (toim.) 2011. Kun jotain sattuu. Palo- ja pelastustoimi Helsingissä 150 vuotta. Helsingin kaupungin pelastuslaitos.

Burns, R. 1982. Self-concept development and education. London: Holt, Rinehart and Winston.

Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Haapala, S. 2000. Vammaisen opiskelijan identiteetti. Tutkimus vammaisten opiskelijoiden kokemuksista yliopistolla. Helsingin yliopisto: SYL julkaisu 1/2001.

Hallintolaki. 2003. 434/2003. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>.

Heikkilä, T. 2010. Yksilöt organisaatiossa. Saatavissa: <http://myy.helia.fi/~heita/jyksil.htm>. (Viitattu 16.8.2011.)

Heikkinen, H. L. T. 2001. Narratiivinen tutkimus – todellisuus kertomuksena. Teoksessa J. Aaltola & R. Valli. Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: PS-kustannus, 116–132.

Helsingin pelastuslaitos 2009. Valvontayksikön asiakastutkimus. Julkaisematon.

Helsingin pelastuslaitos 2010. Valvontayksikön asiakastutkimus. Julkaisematon.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 1997. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kirjayhtymä.

Ihanus, J. 1999. Minäkertomukset. Teoksessa J. Ihanus (toim.): Kulttuuri ja psykologia. Helsinki: Yliopistopaino, 241–259.

Internetix-opinnot. Saatavissa: <http://opinnot.internetix.fi/fi/structure/etusivu>. (Viitattu 29.4.2011.)

Jaakkola, P. 2007. Asiantuntijatiimin johtaminen. Helsingin kauppakorkeakoulu, Pienyrityskeskus, Delfoi Akatemia. Päättötyö. Saatavissa: <http://www.pyk.hkkk.fi/delfoiakatemia/PiaJaakkolaDA2.pdf>.

JHL 2007 = Julkisten ja hyvinvointialojen liitto. 2007. Oman työn ohjaimissa. Saatavissa: [http://www.jhl.fi/files/attachments/oppaat/toimistoalan\\_opas.pdf](http://www.jhl.fi/files/attachments/oppaat/toimistoalan_opas.pdf).

Kemikaaliturvallisuuslaki 390/2005 = Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 390/2005. Saatavissa: <http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050390>.

Krippendorff, K. 1986. Content Analysis. An introduction to its methodology. London: SAGE.

Kääriäinen, H. 1988. Minäkuvan kehitys. Helsinki: Finn Lectura.



Laine ym. 2005. Ammatti-identiteetti. Jämsän ammattiopisto. Saatavissa:  
<http://www.peda.net/veraaja/jamsanao/sote/opet/riikka/a>. (Viitattu 29.4.2011.)

Laki Pelastusopistosta 607/2006. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2006/20060607>.

Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan 1287/2004. Saatavissa:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2004/20041287>.

Ludwig, A. M. 1997. How do we know who we are? A biography of the self. Oxford: Oxford University Press.

Mankkinen, T. 2011. Palomiehen ammatti työnä ja elämäntapana. Väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto. Saatavissa: <http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-8337-0.pdf>.

Myllyniemi, P. 2000. Onnettomuusriskit hallintaan – loppuraportti. Sisäasiainministeriö. Pelastusosasto. Saatavissa: <http://www.pelastustoimi.fi/media/raportit/selvitysmies/raportti.html>.

Mäkelä, K. 1990. Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet. Teoksessa: K. Mäkelä (toim.): Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Helsinki: Gaudeamus, 42–61.

Pelastuslaitosten valvontasuunnitelmatyöryhmä. Ohje pelastuslaitoksen valvontasuunnitelmasta v. 1.2, 23.6.2011. Saatavissa: <http://espoo04.hosting.documenta.fi/kokous/2011224903-4-2.PDF>.

Pelastuslaki 468/2003. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030468>.

Pelastuslaki 379/2011. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110379>.

Pelastusopisto 2010. Alipäällystön koulutusohjelma. Opetussuunnitelma AP 33.

Pelastusopisto 2009. Pelastajan koulutusohjelma, pelastajatutkinto. Opetussuunnitelma Pe 68-71.

Pelastusopisto ja Savonia ammattikorkeakoulu. 2010. Palopäällystön koulutusohjelma. Opetussuunnitelma AmkN 10.

Pelastustoimilaki 561/1999. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1999/19990561>.

Pörhölä, M. 2000. Kulttuurin viestintäodotukset ja yleisölle puhuminen. Teoksessa M. Valo (toim.) Nykytietoa puheviestinnän opetuksesta. Jyväskylän yliopiston viestintätieteiden laitoksen julkaisuja (s. 16-31).

Rautiainen, T. 2000. Asiantuntijan ammatti-identiteetti moniprojektitympäristössä: Tarinoita elävästä elämästä. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:juu-2000852731>

Ruoronen, R. 2007. Henkilöstön liikkuvuus ja urakehitys. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin julkaisuja 5/2007. Saatavissa: <http://www.pshp.fi/download.aspx?ID=965&GUID=%7B8D037CAD-0C71-4169-BFD5-2F53EEBEFB74%7D>.



- Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2006. KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Saatavissa: <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus..> (Viitattu 16.8.2011.)
- Saine-Kottonen, A. 2009. Palotarkastajien kokemuksia auditoivasta palotarkastuksesta. Helsingin pelastuslaitos. Julkaisematon.
- Saine-Kottonen, A. 2011. Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta -hankkeen loppuraportti. Helsingin kaupungin pelastuslaitos.
- Scheinin, P. 1990. Oppilaiden minäkäsitys ja itsetunto: vertailututkimus peruskoulussa ja steinerkoulussa. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Silverman, D. 1997. Interpreting qualitative data. Methods for analyzing talk, text and interaction. London: SAGE.
- Sisäasiainministeriön hallinnonalan tutkimusstrategia 2011–2013. Sisäasiainministeriö. 8 s. Saatavissa: [http://www.intermin.fi/download/15959\\_hallinnonalan\\_tutkimusstrategia.htm](http://www.intermin.fi/download/15959_hallinnonalan_tutkimusstrategia.htm). (Viitattu 22.4.2013.)
- Suomen palomuseot. Saatavissa: <http://www.palomuseot.fi>. (Viitattu 29.4.2011.)
- Syrjälä, L. 2001. Elämäkerrat ja tarinat tutkimuksessa. Teoksessa J. Aaltola & R. Valli. Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: PS-kustannus, 203–217.
- Tampereen aluepelastuslaitos. 2010. Palotarkastuksen erityiskohteiden asiakastyytyväisyys 2009–2010. Innolink Research.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Valmiuslaki 1552/2011. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20111552>.
- Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 787/2003. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2003/20030787>
- Vuorinen, R. 1998. Minän synty ja kehitys. Helsinki: WSOY.



## **Osa II: Palotarkastuksen työvälineitä**

### 3 Auditoiva palotarkastusmalli

Elviira Saari, Annukka Saine-Kottonen & Tuomas Pyökkänen, Helsingin pelastuslaitos

#### 3.1 Tausta

Helsingin pelastuslaitoksella on vuodesta 2008 ollut käytössä auditoiva palotarkastusmalli. Vuonna 2007 tarkastuspalveluiden kehittämisen tavoitteeksi asetettiin tuottaa toimivia työvälineitä valvontatoiminnan nykyaikaistamiseksi. Kehittämisessä huomioitiin myös pelastuslainsäädäntöön tulossa olevat muutokset valvonnan muuttumisesta riskiperusteiseksi. Tavoitteena oli kehittää tarkastusmalli, jonka avulla voitiin tehostaa työtä voimassa olevan pelastuslain (468/2003) mukaisesti ja joka mahdollistaisi joustavasti siirtymän uuden pelastuslain mukaiseen toimintamalliin.

Pelastuslain uudistamisen yhtenä tavoitteena oli se, että palotarkastukset ja muut turvallisuutta edistävät toimet kohdistettaisiin jatkossa aiempaa paremmin riskikohteisiin. Periaate merkitsi määrällisten tavoitteiden sijaan valvonnan laadun korostamista sekä valvonnan kohteiden ja valvontavälien määrittelyä riskien arvioinnin perusteella. (Pelastuslain uudistamisen esiselvitys -hanke 2008, 67.)

Pelastuslain uudistamisen esiselvityksessä ehdotettiin, että kohdekohtainen riskiarvio voisi muodostua rakennuksen ominaisuuksista, käyttötavasta sekä vallitsevasta turvallisuuskulttuurista (Pelastuslain uudistamisen esiselvitys -hanke 2008, 67). Auditoivaa palotarkastusmallia kehitettiin osittain niin, että sillä voitaisiin arvioida valvontakohteiden turvallisuuskulttuuria.

Helsingin pelastuslaitoksella asetettiin valvonnan kehittämisen tavoitteeksi, että kertaluontoisista vuosittaisista tarkastuksista siirryttäisiin kohti asiakkaan ja asiantuntijan välistä jatkuvaa vuoropuhelua. Lisäksi haluttiin käyttöön sellainen toimintamalli, jonka avulla valvontakohteet voitaisiin valita ja priorisoida perustellusti. Tavoitteena oli myös laatia reaaliaikaisia mittareita valvontatoimintaan liittyvien suoritteiden suunnan ja kehityksen osoittamiseksi. Toisaalta tietoa haluttiin myös asiakkaiden turvallisuuden mahdollisesta kehittämisestä. Työn tehokkuutta haluttiin puolestaan lisätä tiedon-, ajan- ja asiakirjahallinnan avulla. Lisäksi pelastusviranomaisen käyttöön tarkoitetut hallinnolliset pakkokeinot haluttiin saattaa osaksi normaalia arkirutiinia. Kaikkien muutosten tarkoituksena oli lisätä valvontatyön yhdenmukaisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Pelastusviranomaisen näkökulmasta valvontaa haluttiin toteuttaa tavoilla, jotka parhaiten auttavat asiakkaita turvallisuustasonsa ylläpitämisessä ja kehittämisessä sekä onnettomuuksien ennaltaehkäisemisessä. (Saine-Kottonen 2011, 13, 20.)

Nimensä auditoiva palotarkastusmalli sai siihen sisältyvästä asiakkaan turvallisuuskulttuuria arvioivasta auditointikriteeristöstä. Auditointi määriteltiin riippumattomaksi menettelyksi objektiivisen tiedon saamiseksi turvallisuustoiminnan sisällöstä, tarkoituksenmukaisuudesta ja tuloksellisuudesta (Yritysturvallisuus EK Oy).

Kriteeristö pyrittiin laatimaan helppokäyttöiseksi ja selkeäksi, mutta kuitenkin riittävän erottelevaksi, jotta valvonnan suuntaaminen ja tavoitteiden asettaminen onnistuisivat sen avulla. Auditoinnin sisällössä ja siihen valittujen osa-alueiden valinnassa huomioitiin yleisesti käytössä olevien johtamisjärjestelmien sisältö, kuten Turvallisuuskymppi: Pk-yritysten turvallisuustoiminnan arviointimalli, laadun ja ympäristön ISO-standardit sekä työturvallisuuden OHSAS 18001- ja BS 8800 -standardit.



Auditoivaa palotarkastusmallia on sen käyttöönnotosta lähtien johdonmukaisesti kehitetty huomioiden työntekijöiden, asiakkaiden ja muuttuneen pelastuslainsäädännön näkökulmat. Kehittämisessä on tehty yhteistyötä eri pelastuslaitosten kanssa.

Ensimmäisen vuoden käytön jälkeen selvitettiin palotarkastajien käyttökokemukset ja auditointikriteeristön kehittämistarpeet. Vuonna 2009 otettiin käyttöön saadun palautteen pohjalta uudistettu auditointikriteeristö ja manuaali, jonka tarkoituksena oli auttaa tarkastajia tunnistamaan eri turvallisuuskulttuurin tasolle tyypillisiä piirteitä ja valitsemaan oikea lukuarvo.

Vuosina 2009–2010 TuKeVa -hankkeessa pohdittiin teoriatasolla mahdollisuuksia vaikuttaa asiakkaan turvallisuuskulttuuriin valvonnan keinoin. Lisäksi hankkeessa kehitettiin ideoita mahdollisuuksista, joita olisi auditoivaan malliin perustuvalla tilastollisella seurannalla, ja laadittiin sekä tukimateriaalia tarkastajalle että asiakkaille tarkoitettu turvallisuuskulttuurin arviointiväline. Lakiuudistuksen ja siitä aiheutuneiden muutostarpeiden takia materiaalia ei otettu sellaisenaan käyttöön.

Vuosina 2009 ja 2010 Helsingin pelastuslaitoksen valvontayksikössä tehdyillä asiakaskyselyillä selvitettiin työtapojen toimivuutta, riittävyyttä sekä tarkoituksenmukaisuutta. Tavoitteena oli selvittää, millaisia kokemuksia asiakkailta on tarkastusmallin käyttöönoton onnistumisesta ja hallinnasta: mitä asiakkaat odottavat pelastusviranomaiselta, miten pelastusviranomaiselta saatu palvelu on onnistunut ja miten pelastusviranomaisen kannattaisi kehittää toimintaansa.

Kysely lähetettiin kaikille tietyllä aikavälillä tarkastetuille valvontakohteille. Vastausprosentti oli lähes 70. Tulosten mukaan asiakkaiden kokemukset olivat pääosin positiivisia ja asiakkaat kokivat pelastusviranomaisen toiminnan vaikuttavaksi. Tulosten perusteella valvontatoiminnan kehittämisessä oli siten onnistuttu ja pelastusviranomaisen on onnistunut vastaamaan muuttuneen toimintaympäristön tarpeisiin hyvin. 95 % vastaajista oli sitä mieltä, että pelastusviranomaisen tuottama palvelu auttoi kehittämään organisaation tai toiminnan turvallisuutta.

Vaikka asiakkaille ei aktiivisesti tiedotettu tarkastustoimintaan tulleista muutoksista, niin useissa avoimissa palautteissa todettiin, että viime vuosina pelastusviranomaisen asiakaspalvelussa on tapahtunut suuri muutos parempaan suuntaan. Todettiin, että pelastusviranomaisesta ei enää koeta ”viralliseksi auktoriteetiksi, joka vain käy toteamassa puutteet”, vaan toiminta on muuttunut yhteistyöksi organisaatioiden kanssa. Tarkastuksissa käytyjä keskusteluja ja asioiden perusteltua tarkastelua pidettiin hyvänä, jolloin olennaiset ja tärkeät asiat kiinteistön käyttäjien näkökulmasta tulevat esille. Useissa vastauksissa mainittiin myös tarkastustoiminnan yhdenmukaistumisesta.

Tarkastusmallin kehittämistä jatkettiin TuKeVa II -hankkeen aikana. Vuonna 2011 mallia kehitettiin vastaamaan uudistuneen pelastuslain vaatimuksiin. Kriteeristön osa-alueita tarkennettiin. Vuonna 2012 kriteeristön uusiminen viimeisteltiin hyödyntäen edellisen vuoden käyttökokemuksia.

Seuraavassa luvussa esitetään auditoiva palotarkastusmalli ja siihen liittyvä kriteeristö. Vuoden 2013 alusta mallista käytetään nimeä omatoimisen varautumisen auditointimalli. Mallin nimen uudistamisella on pyritty luomaan selkeämpi identiteetti mallille ja sen tavoitteille.

## 3.2 Mallin kuvaus

### 3.2.1 Yleistä

Omatoimisen varautumisen auditointimalli (liite A) on tarkoitettu sekä pelastusviranomaisille auditoivan palotarkastuksen suorittamiseksi että organisaatioille turvallisuuden ja omatoimisen varautumisen kehittämisvälineeksi. Omatoiminen varautuminen määritellään pelastuslaissa (379/2011, 14. §) rakennuksen omistajan ja haltijan sekä toiminnanharjoittajan vaatimuksena omaehtoisesta turvallisuustyöstä. Vaatimukseen liittyvät myös muut pelastuslain 2. ja 3. luvun säännökset.

Jotta velvoite täyttyisi, valvontakohteen on tunnistettava ja arvioitava onnettomuusriskit ja sillä on oltava menetelmiä tunnistettujen riskien hallitsemiseksi sekä valmius toimia mahdollisissa onnettomuustilanteissa.

Omatoimisen varautumisen auditointimallin kriteeristö on jaoteltu kuuteen osa-alueeseen:

A turvallisuusjohtaminen

B onnettomuusriskienhallinta

C turvallisuuteen liittyvät asiakirjat

D rakenteellinen paloturvallisuus

E turvallisuustekniikka

F turvallisuusviestintä ja -osaaminen.

Osa-alueet ovat olleet samat auditoivan mallin käyttöönotosta alkaen, joskin niiden nimikkeet ovat hieman muuttuneet. Osa-alueiden sisältöä on muokattu ja tarkennettu kehittämisprosessin aikana. Osa-alueet on esitetty kuvassa 1.



Kuva 1. Auditointimallin rakenne (Helsingin kaupungin pelastuslaitos 2012, 1).

### 3.2.2 Tavoite

Omatoimisen varautumisen auditointimalli on tarkoitettu sekä pelastusviranomaisille auditoivan palotarkastuksen suorittamiseksi että organisaatioille turvallisuuden ja omatoimisen varautumisen kehittämiskeinoiksi.

Malli tarjoaa yhdenmukaisen toimintatavan palotarkastuksen toteuttamiseen. Näin se pyrkii parantamaan toiminnan laatua ja lisäämään asiakkaiden yhdenvertaisuutta.

Edellä luvussa 3.1 kuvatut mallin kehittämistyön lähtökohdat ja tavoitteet ovat pysyneet samoina. Kehittämistyössä on pyritty huolehtimaan siitä, että asiakkaiden olisi helppo omaksua malli ja että mallia voitaisiin soveltaa erilaisiin organisaatioihin. Samoin tavoitteena on pidetty, että palotarkastustyötä tekevän henkilön olisi helppo siirtyä perinteisestä tarkastustyöstä mallin käyttöön. Kehittämistyössä on huomioitu myös se, että malli ei edellytä merkittäviä panoksia tietojärjestelmiin tai käyttölaitteisiin.

Mallin käyttöä asiakkaan turvallisuuskulttuurin tukena sekä valvonnan suunnittelun ja vaikuttavuuden arvioinnin välineenä esitellään luvussa 3.4.

### 3.2.3 Kriteeristön arviointiasteikko

TuKeVa II -hankkeen aikana kullekin osa-alueelle (A–F) määriteltiin kolme kriteeriä (ks. liite A). Kukin kriteeri arvioidaan asteikolla 1–5. Kriteerien keskiarvosta muodostuu osa-alueen arvo ja osa-alueiden keskiarvosta taas mallin keskeisin tunnusluku eli riskiluku. Vuoden 2013 alusta käytetään seuraavassa kuvattua asteikkoa.

- |                           |  |
|---------------------------|--|
| 1 – Heikko taso:          | Toiminnassa havaitaan merkittäviä puutteita, ja toiminnassa on siten korostunut onnettomuusriski. Organisaatio on jättänyt hoitamatta selkeitä pelastuslain edellyttämiä kokonaisuuksia. |
| 2 – Puutteellinen taso:   | Toiminnassa havaitaan selkeitä yksittäisiä puutteita. Taso 2 edellyttää kuitenkin, että pääosa pelastuslain vaatimuksista on täytetty.   |
| 3 – Lakisääteinen taso:   | Organisaation toiminta täyttää pelastuslain vaatimukset kaikilta osin. Taso 3 voi sisältää enintään yksittäisiä ja vähäpätöisiä puutteita omatoimisessa varautumisessa.                  |
| 4 – Omaehtoinen taso:     | Organisaatio täyttää tason 3 vaatimukset ja on kehittänyt toimintaansa yksittäisillä ja selkeillä toimenpiteillä yli lakitason.  |
| 5 – Edistyksellinen taso: | Organisaatio täyttää tason 4 vaatimukset ja on kehittänyt toimintaansa selkeästi kokonaisturvallisuutta kohti.   |

Aiemmin auditointikriteeristön arviointiasteikko oli 0–4, mikä mukaili mallin käyttöönottovaiheessa yleistä tapaa. Suurempi arvo kuvasti suurempaa riskiä, eli taso 4 oli heikoin ja 0 paras. Nykyisin asteikkoa 1–5 käytetään yleisesti. Myös TuKeVa II -hankkeen yhteistyökumppanin Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen TUTOR-malli käyttää asteikkoa 1–5. Uudistuksen jälkeen suurempi arvo kuvastaa parempaa omatoimisen varautumisen tasoa.

### 3.2.4 Palotarkastustapahtuma auditoivalla mallilla toteutettuna

Auditoiva tarkastusmalli tarjoaa yhdenmukaisen toimintatavan palotarkastuksen toteuttamiseen. Palotarkastus jaetaan neljään vaiheeseen.

**Ensimmäisenä vaiheena** on tarkastuksen varaaminen ja kirjallinen ilmoitus tarkastuksesta. Valvontatoiminnassa halutaan kiinnittää huomiota siihen, että asiakkaan edustajana on hallintolain mukainen, turvallisuudesta suoraan vastuussa oleva taho (434/2003, 11 §). Tällä pyritään parantamaan turvallisuuteen sitoutumista. Ennen tarkastuksen suorittamista asiakkaille toimitetaan tietoa tarkastuksen sisällöstä. Ennakotiedolla valvontatoiminta halutaan tehdä avoimemmaksi ja itse valvontakäynti sujuvammaksi. Toimitetun ennakkotiedon johdosta asiakkaiden oletetaan valmistautuvan tarkastukseen paremmin. Vuoden 2013 alusta asiakkaille toimitetaan ennakkoon myös auditointimanuaali, joka sisältää kriteeristön. Asiakkaille suositellaan itsearviointia ennen tarkastusta. Itsearviointilomake on esitetty kuvassa 2. Arviointi käydään läpi tarkastuksella. Manuaali on kokonaisuudessaan julkaistu myös pelastuslaitoksen internetsivuilla ([www.hel.fi/palotarkastus](http://www.hel.fi/palotarkastus)), jolloin se on saatavilla myös muiden kuin valvontakohteiden käyttöön.

AUDITOINNIN / ITSEARVIOINNIN HAVAINNOT JA PISTEYTYS					
Katsa käyttöohje s.3. Kirjas ohjeeseen taulukkoon jokaisen kriteerin keskeinen havainto ja tulos. Laska jokaisen osa-alueen tulos kriteerin keskiarvosta normaaleja pyörityssääntöjä noudattaen.					
OSA-ALUE/KRITEERI	Keskeinen havainto	1-5	OSA-ALUE/KRITEERI	Keskeinen havainto	1-5
A: Turvallisuusjohtaminen	Osa-alueen tulos		D: Rakenteellinen paloturvallisuus	Osa-alueen tulos	
Aa Vastuunjako			Da Onnettomuuksien syntymisen ehkäiseminen		
Ab Omatoiminen valvonta			Db Poraturismahdollisuuksien turvaaminen		
Ac Turvallsuuspuutteisiin reagointi			Dc Onnettomuuksien vaikutusten rajoittaminen		
B: Onnettomuusriskien hallinta	Osa-alueen tulos		E: Turvallsuustekniikka	Osa-alueen tulos	
Ba Riskien tunnistaminen ja arviointi			Ea Onnettomuuden havaitseminen ja siitä varoittaminen		
Bb Riskienhallintakeinot			Eb Alkusanmutusvalmius		
Bc Riskienhallinnan dokumentaatio			Ec Onnettomuustilanteen aikana käytettävät turvallsuustekniikka		
C: Turvallsuuteen liittyvät asiakirjat	Osa-alueen tulos		F: Turvallsuusviestintä ja -osaaminen	Osa-alueen tulos	
Ca Pelastussuunnitelma			Fa Turvallsuusviestintä		
Cb Muut turvallsuuteen liittyvät asiakirjat			Fb Ennaltaehkäisevä turvallsuusosaaminen		
Cc Asiakirjojen ajantasaisuus ja käytettävyys			Fc Onnettomuustilanteiden edellyttämä turvallsuusosaaminen		

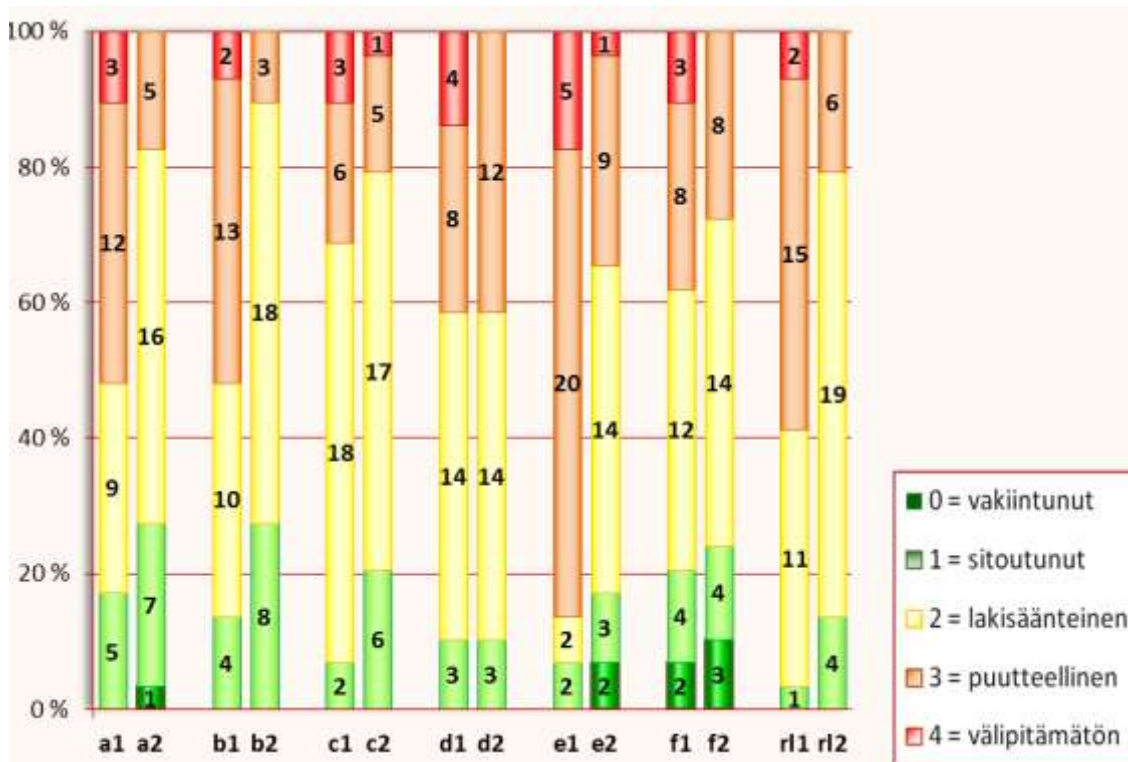
Kuva 2. Auditointiin kuuluva itsearviointi (Helsingin kaupungin pelastuslaitos 2012, 18).

Palotarkastuksen **toinen vaihe** on tarkastustapahtuma, joka toteutetaan auditointimallin mukaisesti. Tarkastuksessa huomioidaan valvontakohteen erityispiirteet. Tarkastuskierros toteutetaan pistokoeluontoisesti. Osa tarkastajista on havainnut, että tarkastuskierroksen tekeminen ennen keskustelua ja auditointikriteeristön läpikäymistä auttaa nostamaan keskustelussa esiin tärkeitä asioita. Toimenpiteiden järjestystä tapahtuman aikana ei ole kuitenkaan määrätty, vaan se tehdään tapauskohtaisesti tarkastajan harkinnan mukaan tarkoituksenmukaisella tavalla.

**Kolmantena vaiheena** on pöytäkirjan laatiminen. Pöytäkirjan rakennetta on yksinkertaistettu ja yhdenmukaistettu siten, että pöytäkirja on auditoinnin osa-alueiden A–F mukainen. Osa-alueisiin liittyvästä

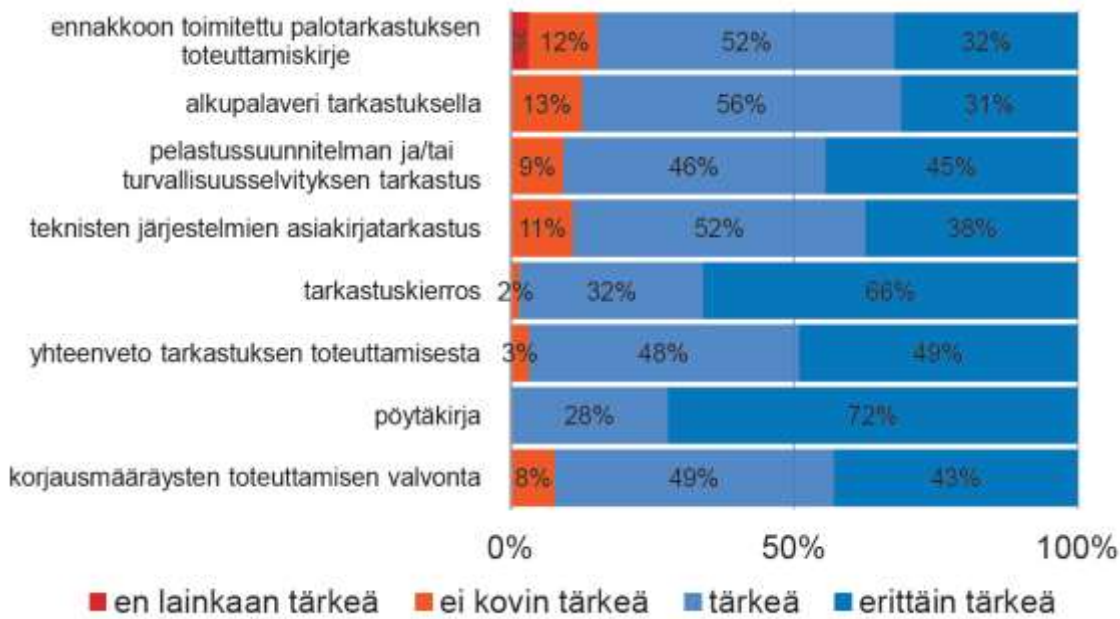
yleisestä tekstiosasta on laadittu valmiit lausekkeet. Pöytäkirjaan kirjataan vain osa-alueissa havaitut merkittävimmät puutteet. Pienemmät puutteet käydään tarkastuksella suullisesti läpi. Toisaalta suositusten määrää on lisätty. Pöytäkirja toimitetaan tarkastukseen osallistuneille, turvallisuudesta vastuussa oleville tahoille.

**Neljäntenä vaiheena** on annettujen korjausmääräysten jälkivalvonta ja tarvittaessa hallintopakkomenetely. Jälkivalvonnalla pyritään lisäämään valvonnan uskottavuutta sekä estämään samojen turvallisuuspuutteiden toistuminen vuodesta toiseen. Jälkivalvonta katsotaan erittäin tärkeäksi valvonnan vaikuttavuuden kannalta. Olettamusta tukevat auditointipisteiden kehittymisestä tehdyt havainnot. Kuvassa 3 esitetään esimerkkinä elokuussa 2011 tehty tarkastelu auditointipisteiden muutoksista helsinkiläisissä kohteissa, joissa auditointikertojen välillä oli toteutettu jälkivalvonta. Näissä kohteissa oli tapahtunut selkeä muutos parempaan suuntaan. Vastaavaa muutosta ei havaittu niissä kohteissa, joissa kahden auditointikerran välillä ei ole toteutettu jälkivalvontaa.



Kuva 3. Muutos jälkivalvottujen kohteiden auditointiluvuissa elokuussa 2011. Asteikko on aiemman mallin mukaisesti 0–4, jossa 0 on paras ja 4 heikoin taso.

Auditoivan mallin käytössä on huomioitava, että kyse on kokonaisuudesta. Pelkkä auditointikriteeristön täyttäminen ei tee tarkastuksesta auditoivan mallin mukaista. Myös asiakkaan kannalta tarkastuksen kaikki eri vaiheet ovat tärkeitä. Kuvassa 4 on esitetty asiakkaiden näkemykset tarkastuspalvelun eri osatekijöiden tärkeydestä Helsingin pelastuslaitoksen valvontayksikön vuoden 2010 asiakaskyselyssä.



Kuva 4. Asiakkaiden näkemykset tarkastuspalvelun eri osa-alueiden tärkeydestä.

### 3.3 Testaus ja käyttöönotto

Helsingin pelastuslaitoksella työstettiin kriteeristöuudistusta vuoden 2011 aikana valvonnan suunnittelusta ja kehittämisestä vastaavassa työryhmässä. Kevään aikana järjestettiin koulutusta auditoivan palotarkastuksen eri vaiheiden toteuttamisesta. Uudistettua tarkastusmallia testattiin muutama kerta ennen käyttöönottoa. Syksyllä 2011 Helsingin pelastuslaitoksen valvontayksikön henkilöstöltä pyydettiin palautetta uuden pelastuslainsäädännön mukaisiksi päivitetystä auditointikriteereistä. Lisäksi kriteeristöä käytiin läpi muutamien pelastuslaitosten kanssa. Päivitettyä auditointikriteeristöä käytiin yhdessä asiakkaan kanssa muutamissa valvontakohteissa. Asiakkailta saatu palaute sekä tarkastajien käytännön kokemukset olivat pääosin hyviä. Saadut kehittämisideat huomioitiin tarkastusmallin viimeistelyssä. Viimeistelyn jälkeen valvontatyötä tekeville järjestettiin koulutusta tarkastusmallin käytöstä joulukuussa 2011.

Vuoden 2012 syyskuussa Helsingin pelastuslaitoksen valvontayksiköltä pyydettiin palautetta sähköisellä kyselyllä auditointimallin toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Lokakuussa 2012 pyydettiin palautetta kriteeristöä oman yksikön lisäksi muutamilta muilta pelastuslaitoksilta ja Pelastusopistolta. Kommenttien pohjalta kriteeristö viimeisteltiin.

Mallin kehittämistyössä on jo aiemmin havaittu hyödylliseksi yhteistyö muiden pelastuslaitosten ja valvontaviranomaisten kanssa. Mallia on testattu muun muassa yhteistarkastuksin, joita päätettiin jatkaa myös TuKeVa II -hankkeessa. Lokakuussa 2012 mallia testattiin yhteistarkastuksilla Keski-, Länsi- ja Itä-Uudenmaan pelastuslaitosten kanssa. Yhteistarkastusten havaintoja esitellään luvussa 5.

Joulukuussa 2012 valvontayksikkö koulutettiin uudistuneen auditointimallin käyttöön. Koulutusta on tarkoitus jatkaa vuoden 2013 aikana.

Mallia käytetään Helsingin pelastuslaitoksella kaikissa määräaikaissä ja laajuudeltaan niitä vastaavissa ylimääräisissä palotarkastuksissa asuinrakennuksia lukuun ottamatta.

### 3.4 Seuranta

Auditoivan mallin tavoitteita voidaan tarkastella kolmesta näkökulmasta:

- mallin toimivuus yksittäisen asiakkaan turvallisuuskulttuurin kehittämisen tukena
- mallin toimivuus valvonnan suunnittelun välineenä
- mallin toimivuus valvonnan vaikuttavuuden arvioinnin välineenä.

Näitä eri näkökulmia ja niihin liittyviä ajatuksia mahdollisista seurantamittareista esitellään seuraavissa alaluvuissa. Helsingin pelastuslaitoksella auditoivaan malliin liittyvät vaikuttavuusmittarit on tarkoitettu liittämään vuoden 2013 aikana osaksi valvonnan tuloksellisuusmittaristoa. Tuloksellisuutta mitattaessa tullaan huomioimaan valvonnan suunnittelu, toteutus, laatu, välittömät vaikutukset ja vaikuttavuus.

#### 3.4.1 Malli asiakkaan turvallisuuskulttuurin kehittämisen tukena

Tarkastustoiminta halutaan kohdentaa sinne, missä riskit ovat suurimmat, ja sinne, missä saadaan eniten vaikutusta aikaan. Turvallisuuskulttuuria arvioimalla pyritään tunnistamaan asiakkaiden turvallisuuskulttuurin tilaa ja mahdollisia puutteita. Arviointia halutaan hyödyntää valittaessa toimenpiteitä, joiden uskotaan edistävän turvallisuuskulttuurin myönteistä kehitystä. Valvontaa halutaan toteuttaa tavoilla, jotka parhaiten auttavat asiakkaita turvallisuustasonsa ylläpitämisessä ja kehittämisessä sekä onnettomuuksien ennaltaehkäisemisessä. (Saine-Kottonen 2011, 20–21.)

Pelastusviranomaisen ei luonnollisestikaan ole vastuussa asiakkaiden turvallisuuskulttuurin kehittämisestä, vaan toimii tukena asiakkaan omassa turvallisuuskulttuurin kehittämistyössä pelastusviranomaiselle kuuluvan valvonta-, neuvonta-, ohjaus- ja valistusvelvoitteen (379/2011, 27 §) puitteissa. Auditoivaa palotarkastusmallia käyttämällä valvonta voi kuitenkin toimia myös turvallisuuskulttuurin kehittämisen välineenä.

Omatoimisen varautumisen auditointimalli pyrkii nimensä mukaisesti kiinnittämään huomiota asiakkaan vastuuseen omasta turvallisuudestaan. Asiakkaiden tietoisuutta omista velvoitteistaan sekä halua ja kykyä kehittää turvallisuutta omatoimisesti pyritään lisäämään toimimalla suoraan turvallisuudesta vastuussa olevien tahojen kanssa, samoin kuin riittävällä ennakkoinformaatiolla, tarkastustapahtuman yhteydessä käytävällä keskustelulla, pöytäkirjan määrämuotoisuudella ja oikealla kohdentamisella sekä jatkossa myös asiakkaan tekemän itsearvioinnin avulla.

Tarkastajan kannalta auditointikriteeristö toimii yksittäisen asiakkaan kohdalla työvälineenä toiminnan ja työotteen suuntaamiseksi keskeisiin asioihin ja konkreettisiin kehittämiskohtiin. Auditointipisteet ovat konkreettinen väline turvallisuuskulttuurin tiettyjen osa-alueiden kehityksen seurantaan ja mahdollisten puutteiden osoittamiseen.

Valvontayksikössä tehtyjen asiakaskyselyjen ja muun saadun asiakaspalautteen perusteella mallin käyttö on tuonut toivottua otetta valvontatyöhön: se on lisännyt työn yhdenmukaisuutta ja keskittymistä olennaisiin asioihin. Työ on muuttunut asiakkaan turvallisuustyötä paremmin tukeväksi pelkkien määräysten antamisen sijaan.

### 3.4.2 Malli valvonnan suunnittelun välineenä

Omatoimisen varautumisen auditointimalli tuottaa tietoa myös valvonnan suunnittelun tueksi. Pelastuslain 79 §:n mukaan valvonnan on perustuttava riskien arviointiin. Auditoivan mallin suunnittelun yhtenä tärkeänä lähtökohtana oli mahdollisuus priorisoida kohteita riskien perusteella. Helsingin pelastuslaitoksen vuoden 2013 onnettomuuksien ehkäisyn toimintasuunnitelmassa valvontaa suunnataan erityisesti kohteisiin, jotka ovat saaneet riskiluvun 1 tai 2 tai joissa ei ole suoritettu auditoivaa palotarkastusta (Helsingin kaupungin pelastuslaitos 2013).

TuKeVa -hankkeen loppuraportissa (Saine-Kottonen 2011, 21–23) esitetään auditoinnin hyödyntämismahdollisuuksia

- *turvallisuuskulttuurin tilannekuvan ylläpitoon:* Mittari auttaa antamaan yleiskuvan koko valvonnan kohteena olevan alueen asiakkaiden turvallisuuskulttuurin tilasta ja niistä osa-alueista, joissa puutteita esiintyy eniten. Tämä auttaa kohdentamaan valvontaa.
- *turvallisuuskulttuurin kehityksen seurantaan:* Toiminnan vaikuttavuuden seurannan kannalta keskeistä on seurata turvallisuuskulttuurin tilassa tapahtuvia muutoksia. Näin nähdään, saavutetaanko toiminnalla haluttuja tuloksia.
- *ennusteiden laatimiseen:* pitkällä aikavälillä aineistosta on mahdollista laatia ennusteita siitä, miten turvallisuuskulttuurin tilanteen odotetaan kehittyvän yleisellä tasolla tai eri kohdetyypeissä.
- *mittarin toimivuuden ja kehittämistarpeiden arviointiin:* mittarin toimivuutta voidaan arvioida esimerkiksi vertaamalla auditoinnissa havaittujen puutteiden ja pöytäkirjoihin kirjattujen korjausmääräysten yhdenmukaisuutta.
- *työnjohdollisiin tarkoituksiin:* Dataa voi käyttää myös työnjohdon tarkoituksiin. Voidaan seurata esimerkiksi sitä, tehdäänkö auditointeja sovitulla tavalla, ja verrata eri tarkastajien tapaa käyttää mittaria.

### 3.4.3 Malli valvonnan vaikuttavuuden arvioinnin välineenä

Auditoivan mallin kehittämisen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli lisätä valvontatyön vaikuttavuutta ja tuottaa mittareita vaikuttavuuden arvioimiseksi. Edellä luvussa 3.4.2 kuvattujen seurantamahdollisuuksien avulla voidaankin jossain määrin mitata myös valvontatyön vaikuttavuutta.

Valvonnan ensisijainen vaikuttavuustavoite on pelastuslain 2. ja 3. luvun säännösten noudattaminen (379/2011, 78 §). Tästä syystä valvontatoimia pyritään kohdistamaan erityisesti niihin valvontakohteisiin, joissa säännösten noudattaminen on puutteellista. Tämän tavoitteen saavuttamista voidaan seurata tarkastelemalla valvonnan kohdentumista riskiluvun 1–2 saaneisiin kohteisiin. Valvonnan keinoin pyritään huolehtimaan siitä, että kohteet saavuttavat lakisääteisen tason (riskiluku 3). Tämän tavoitteen saavuttamista voidaan seurata auditointihistorian tilastoinnin avulla.

Auditoivaan malliin kuuluu myös yhtenevä pöytäkirjaformaatti, jota voidaan hyödyntää, mikäli halutaan tarkempaa tietoa siitä, minkälaisia puutteita erityyppisissä valvontakohteissa esiintyy tai kuinka pysyviä puutteet ovat.



On syytä huomioida, että seuraamalla vain valvottujen kohteiden riskilukujen kehitystä, joudutaan vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta harhaan. Valvonnan oikea kohdentaminen suuririskisiin kohteisiin saattaa johtaa jopa siihen, että vuosittaiset riskiluvut heikkenevät. Riskilukujen kehittymistä tuleekin tarkastella yli koko valvottavan kohdejoukon – ei ainoastaan niiden osalta, joihin valvontaa on kyseessä olevana vuonna kohdistettu.

Helsingin pelastuslaitoksen vuoden 2013 onnettomuuksien ehkäisyn toimintasuunnitelmassa onnettomuuksien ehkäisytyön onnistumista arvioidaan kahdella päämittarilla. Toinen niistä on riskilukujen kehittyminen. Siinä seurataan tunnuslukua, joka kertoo auditoivalla palotarkastusmallilla valvottujen kohteiden positiivisen lukuarvon (lain vaatima taso tai parempi) kertymän kaikista valvottavista kohteista. (Helsingin kaupungin pelastuslaitos 2013.)

Mallin vaikuttavuuden arviointiin asiakasnäkökulmasta on Helsingin pelastuslaitoksella jo useana vuonna hyödynnetty asiakaskyselyä, josta saadut kokemukset ovat olleet myönteisiä: vastausprosentti on ollut hyvä ja avoin palaute runsasta. Asiakaskyselyä on tarkoitus jatkossakin hyödyntää vaikuttavuuden arvioinnin tukena. TuKeVa II -hankkeessa on laadittu asiakaskyselymalli, joka soveltuu kaikkien pelastuslaitosten käyttöön palotarkastusmallista riippumatta. Kyselyyn on mahdollista lisätä omia, toimintamalliin liittyviä kysymysosoita. Kyselyn laadinnassa on pyritty huomioimaan vaikuttavuusnäkökulma. Kyselyä esitellään luvussa 9.

### 3.5 Yhteenveto ja johtopäätökset

Auditoivan palotarkastusmallin käytön on todettu tuovan lisäarvoa Helsingin kaupungin pelastuslaitokselle. Pelastuslainsäädännön edellyttämässä, valvonnan riskiperusteisessa kohdentamisessa on voitu hyödyntää auditoinnista saatavia riskilukuja. Näiden perusteella valvonnan painopistettä on suunnattu tunnistettuihin riskikohteisiin. Toisaalta turvallisuustasoltaan hyviksi havaittuihin kohteisiin voidaan suunnata muita onnettomuuksien ehkäisyn toimenpiteitä. Auditoinnista saatavat tiedot ovat hyödynnettävissä pelastuslaitoksen riskianalyyseissä ja palvelutasopäätöksessä. Lisäksi tietoja voidaan hyödyntää valvontasuunnitelmassa valvontakohteiden ja -välien määrittelyssä.

Tarkastusmallissa on todettu olevan useita vahvuuksia. Auditoinnin osa-alueiden (A–F) avulla valvontakäynneillä ja muussa yhteistyössä onnettomuuksien ehkäisyä ja turvallisuutta voidaan käsitellä aiempaa laajemmin. Osa-alueiden avulla saadaan tuotua esille, että turvallisuus on kokonaisuus, jota tulee johtaa, ja että vain tunnistettuja riskejä voidaan hallita.

Kriteeristö toimii myös vuoropuhelun ja valvonnan suorittamisen avainsanalistana tai runkona, ja se selkeyttää valvontakäyntiä. Lisäksi sen avulla voidaan kehittää asiakkaan turvallisuutta myös lakisääteisten vaatimusten yli (tasot 4 ja 5), hahmottaa ja huomioida paremmin turvallisuuden kokonaisuutta sekä kasvattaa tarkastajan asiantuntemusta.

Kehittämisen aikana tavoitteena onkin ollut, että tarkastusmalli pidetään mahdollisimman yksinkertaisena ja helppokäyttöisenä huomioiden eri koulutus- ja työtaustoista tulevat tarkastajat. Mallin käyttöönotto edellyttää kuitenkin säännöllistä koulutusta.

Tarkastusmallilla on saatu yhdenmukaisuutta tarkastajien työhön. Myös asiakkaat saavat työvälineitä omatoimiseen turvallisuuden kehittämiseen. Asiakaskyselyjen tulosten perusteella auditoiva palotarkastusmalli on ollut keskeisessä roolissa asiakastytyväisyyden parantamisessa.



Tarkastusmallin yhtenä käytön haasteena on, että pelastusviranomaisen käytössä olevaa Merlot-palotarkastusohjelmaa ei voida täysin hyödyntää auditoinnista saatujen tietojen käsittelyyn. Tarvetta olisi esimerkiksi tarkemmille haku- ja tilastotoiminnoille. Vuonna 2013 tarkastellaan mahdollisuuksia sähköisen itsearviointityökalun käyttöön ottamiseksi.



## Lähdeluettelo

Hallintolaki 434/2003. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>. [Viitattu 26.3.2013.]

Helsingin kaupungin pelastuslaitos 2013. Onnettomuuksien ehkäisytöön toimintasuunnitelma. Saatavissa: <http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/3ebe5b77-9155-49f4-8997-736d6a1fbda0/Onnettomuuksien+ehk%C3%A4isyty%C3%B6n+toimintasuunnitelma.pdf?MOD=AJPERES>. [Viitattu 26.3.2013.]

Helsingin kaupungin pelastuslaitos 2012. Omatoimisen varautumisen auditointi. Saatavissa: <http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/969663db-8169-439b-94b4-e3b94ae08a3a/Auditointimateriaali.pdf?MOD=AJPERES>. [Viitattu 26.3.2013.]

Saine-Kottonen, A. 2011. Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta. Hankkeen loppuraportti. Helsingin kaupungin pelastuslaitos.

Pelastuslain uudistamisen esiselvitys -hanke 2008. Sisäasiainministeriö. Saatavissa: <http://www.pelastustoimi.fi/wp-content/uploads/2008/04/onnettomuuksien-ehkaysya-kokevat-muutostarpeet-tyoryhmanmuistio-3132008.pdf>. [Viitattu 26.3.2013.]

Pelastuslaki 468/2003. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/2003/20030468> [Viitattu 28.3.2013.]

Pelastuslaki 379/2011. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110379>. [Viitattu 28.3.2013.]

Yritysturvallisuus EK Oy. Yritysturvallisuuden osa-alueet. Saatavissa: [http://www.ek.fi/ek/fi/tyomarkkinat\\_ym/Yritysturvallisuus/osa-alueet/Osa-alueet.php](http://www.ek.fi/ek/fi/tyomarkkinat_ym/Yritysturvallisuus/osa-alueet/Osa-alueet.php). [Viitattu 26.3.2013.]



## Liite A: Omatoimisen varautumisen auditointimanuaali

# OMATOIMISEN VARAUTUMISEN AUDITOINTI

TURVALLISUUSJOHTAMINEN			<b>A</b>
ONNETTOMUUS- RISKIENHALLINTA	TURVALLISUUTEEN LIITTYVÄT ASIAKIRJAT	RAKENTEELLINEN PALOTURVALLISUUS	<b>D</b>
		TURVALLISUUS- TEKNIikka	<b>E</b>
TURVALLISUUSVIESTINTÄ JA -OSAAMINEN			<b>F</b>

### Omatoimisen varautumisen auditointimalli

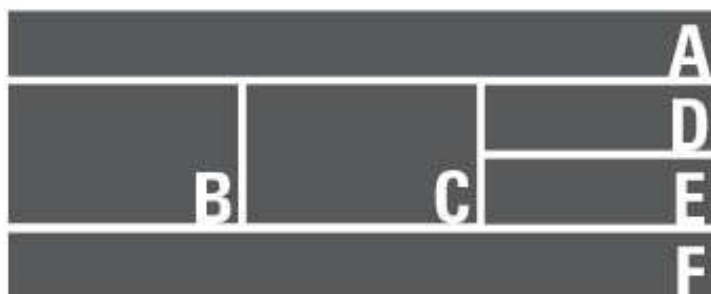
Omatoimisen varautumisen auditointimalli on tarkoitettu sekä pelastusviranomaisille auditoivan palotarkastuksen suorittamiseksi että organisaatioille turvallisuuden ja omatoimisen varautumisen kehittämiseksi. Omatoiminen varautuminen määritellään pelastuslaissa 379/2011 ja velvoitteen toteuttaminen edellyttää organisaatiolta onnettomuusriskien tunnistamista ja arviointia, menetelmiä tunnistettujen riskien ehkäisemiseksi sekä toimintavalmiutta kyseisissä onnettomuusilanteissa. Omatoimisen varautumisen merkitys on tärkeä, sillä onnettomuuksia voi ehkäistä vain ja ainoastaan organisaatio itse. Myös toiminta onnettomuusilanteen aikana on osittain organisaation vastuulla (pelastuslaitoksen antaessa tukea organisaatiolle). Toteutuessaan onnettomuudet voivat vahingoittaa ihmisiä, ympäristöä, mainetta, toimintaa ja omaisuutta – vahinkojen suuruuteen vaikuttaa omatoimisen varautumisen taso. Omatoiminen varautuminen on myös yksi osatekijä turvallisuuskulttuurin muodostumisessa.

Huomioitavaa on, että lainsäädännön vaatimukset vaihtelevat toiminnan luonteen, rakennustyyppien sekä toimintaa uhkaavien onnettomuusriskien mukaan. Tästä johtuen mallia on sovellettava näiden vaatimusten mukaisesti.

Omatoimisen varautumisen auditointimallissa vaatimukset on jaoteltu omatoimisen varautumisen kehittämisen ja toteuttamisen kannalta olennaisiin kokonaisuuksiin, joita ovat:

- |  |                                       |
|--|---------------------------------------|
| A Turvallisuusjohtaminen               | D Rakenteellinen paloturvallisuus     |
| B Onnettomuusriskienhallinta           | E Turvallisuustekniikka               |
| C Turvallisuuteen liittyvät asiakirjat | F Turvallisuusviestintä ja -osaaminen |

Jokainen osa-alueista jakautuu kolmeen tarkentavaan kriteeriin. Osa-alueen keskeinen sisältö ja tavoite on määritelty osa-alueen kuvauksessa. Kriteerien yksityiskohtaisempaa sisältöä on kuvattu osa-alueen taulukon jälkeen.



### Arviointiasteikko

Omatoimisen varautumisen auditointimalli jakautuu jokaisen osa-alueen ja kriteerin osalta tasoihin 1-5:

- 1 - Heikko taso: Toiminnassa havaitaan merkittäviä puutteita ja toiminnassa on tätä kautta korostunut onnettomuusriski. Organisaatio on jättänyt hoitamatta selkeitä pelastuslain 379/2011 edellyttämiä kokonaisuuksia.
- 2 - Puutteellinen taso: Toiminnassa havaitaan selkeitä yksittäisiä puutteita. Taso 2 edellyttää kuitenkin, että pääosa pelastuslain 379/2011 vaatimuksista on täytetty.
- 3 - Lakisääteinen taso: Organisaation toiminta täyttää pelastuslain 379/2011 vaatimukset kaikilta osin. Taso 3 voi sisältää enintään yksittäisiä ja vähäpätöisiä puutteita omatoimisessa varautumisessa.
- 4 - Omaehtoinen taso: Organisaatio täyttää tason 3 vaatimukset ja on kehittänyt toimintaansa yksittäisillä ja selkeillä toimenpiteillä yli lakitason.
- 5 - Edistysellinen taso: Organisaatio täyttää tason 4 vaatimukset ja on kehittänyt toimintaansa selkeästi kokonaisturvallisuutta kohti.

### Sisällys

Käyttöohje	3
Auditointityökalu	4 - 5
Osa-alueet	
A: Turvallisuusjohtaminen	6 - 7
B: Onnettomuusriskienhallinta	8 - 9
C: Turvallisuuteen liittyvät asiakirjat ja ohjeet	10 - 11
D: Rakenteellinen paloturvallisuus	12 - 13
E: Turvallisuustekniikka	14 - 15
F: Turvallisuusviestintä ja -osaaminen	16 - 17
Itsearviointi ja johtopäätökset	18 - 19

## Käyttöohje

Opas on tarkoitettu sekä pelastusviranomaisille auditoivan palotarkastuksen suorittamiseksi että organisaatioille turvallisuuden ja omatoimisen varautumisen kehittämisen välineeksi.

### Ohje pelastusviranomaiselle

Helsingin kaupungin pelastuslaitos suorittaa määräaikaiset palotarkastukset kyseisen mallin mukaisesti. Auditointi suoritetaan kohteessa yhdessä asiakkaan edustajan kanssa. Mikäli tasossa 3 havaitaan puutteita, tulee pelastusviranomaisen puuttua niihin korjausmääräyksiin tai muin käytössään olevin keinoin.

### Ohje muille organisaatioille

Omatoimisen varautumisen auditointimallia saa hyödyntää vapaasti oman organisaation turvallisuuden ja omatoimisen varautumisen kehittämisessä. Mallin avulla on mahdollista tunnistaa toiminnassa olevia puutteita sekä suorittaa omatoimista valvontaa. Pelastusviranomaisen suosittelee suorittamaan säännöllisesti omatoimisen varautumisen tason itsearvioinnin tätä työvälinettä hyödyntäen. Suositeltavaa on tehdä itsearviointi myös ennen palotarkastusta ja vertailla tuloksia palotarkastuksen aikana pelastusviranomaisen näkemysten kanssa.

### Auditoinniti/searvioinnin suorittaminen

Auditointi/itsearviointi toteutetaan tutustumalla toimintaan, asiakirjoihin, käytössä oleviin tiloihin sekä rakenteellisiin ja teknisiin ratkaisuihin. Suositeltavaa on käsitellä malli tässä oppaassa esitetyssä järjestyksessä aloittaen osa-alueesta A ja edeten osa-alueeseen F. Olennaista on, että mukana on riittävästi toimintaa ja tiloja tuntevia tahoja. Mukana on syytä olla myös sekä esimies- että työntekijäasemassa olevia henkilöitä.

Tutustu ensin osa-alueen lesim. A Turvallisuusjohtaminen otsikon alla olevaan tavoitteeseen ja selvitä mitä se tarkoittaa toiminnan osalta. Käy tämän jälkeen osa-alueen kriteerit (esim. Aa Vastuunjako) yksittellen läpi. Aloita kriteerin selvittäminen sen tavoitteesta (esim. Aa Vastuunjako) ja tason 3 kuvauksesta. Pohdi täytyykö vaatimus toiminnassa vai poikkeako todellisuus joko negatiivisella tai positiivisella tavalla. Kyseessä ei ole tieteellinen arviointi, vaan tarkoituksena on löytää parhaiten sopiva arvo (1-5). Perussääntö on se, että edellisen tason on täytyttävä, jotta voi saada seuraavan tason tuloksen. Merkitse tulos sivuilla 17-18 olevaan pistetaulukkoon ja kirjaa ylös myös keskeinen havainto. Keskeinen havainto voi olla tasoilla 1 ja 2 keskeinen puute tai tasoilla 4-5 keskeinen käytössä oleva hyvä käytänne.

Etene tämän jälkeen samaa kaavaa noudattaen muut kriteerit läpi. Muodosta osa-alueen tulos kolmen kriteerin keskiarvolla normaaleja pyöristyssääntöjä noudattaen. Mikäli huomaat, että jo arvioitua kohtaa olisi syytä arvioida uudestaan, palaa siihen ja jatka siitä mihin jäit. Etene vastaavalla kaavalla kaikki kuusi osa-alueita läpi ja muodosta omatoimisen varautumisen tulos kuuden osa-alueen tulosten keskiarvolla. Jos jokin kriteeri ei ole lakisääteisenä vaatimuksena, anna kriteerin arvoksi 3. Jos taas kyseinen asia on omaehtoisesti otettu käyttöön, arviointi se kriteeristön mukaisesti joko arvolla 4 tai 5.

Itsearvioinnin jälkeen havaitut puutteet tulee korjata lainsäädännön edellyttämälle tasolle. Velvollisuus ei edellytä viranomaisen erillistä määräystä. Suositeltavaa on vastuuttaa ja aikatauluttaa toimenpiteet heti itsearvioinnin jälkeen. Lisätietoja hyvistä menettelytavoista lakisääteisen tilan saavuttamiseksi saat pelastusviranomaiselta.

### Käsitteet

Auditointi - Määrämuotoinen ja objektiivinen arviointi sen havaitsemiseksi, onko auditoinnin kohteelle asetetut vaatimukset täytetty. Helsingin kaupungin pelastuslaitos suorittaa määräaikaiset palotarkastukset auditointina palotarkastuksina tämän oppaan mukaisesti.

Itsearviointi - Toimijan itsensä suorittama arviointi asetettujen vaatimusten täyttymisestä.

Omatoiminen varautuminen - Pelastuslain 379/2011 14 § vaatimus rakennuksen omistajan ja haltijan sekä toiminnanharjoittajan omaehtoisesta turvallisuustyöstä. Vaatimukseen liittyvät myös muut pelastuslain 2. ja 3. luvun säännökset.

Onnettomuusrisi - Ennalta arvaamaton vahinkotapahtuma, joka voi aiheuttaa mm. henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja.

Onnettomuusriskienhallinta - Toimintaa uhkaavien onnettomuusriskien tunnistaminen ja arviointi sekä niiden ehkäiseminen ja toimintavalmiuden varmistaminen onnettomuustilannetta varten. Perinteisesti puhutaan myös palo- ja pelastusturvallisuudesta.

Muut toiminnan kannalta olennaiset turvallisuuden osa-alueet - Toiminnasta riippuen tuotannon ja toiminnan turvallisuus, kiinteistö- ja toimitilaturvallisuus, henkilöturvallisuus, työturvallisuus- ja -suojelu, rikostorjunta, ympäristöturvallisuus ja valmiussuunnittelu.

Kriisitilanne - Organisaation näkökulmasta vakava kriisi sekä toiminnan häiriötyminen tai keskeytyminen.

Turvallisuuskulttuuri - Organisaatiossa vallitseva asenne ja toteuma turvallisuusasioissa kokonaisvaltaisesti.

Lisätietoja: Helsingin kaupungin pelastuslaitos, <http://www.hel.fi/pel>

	1 - Heikko taso	2 - Puutteellinen taso	3 - Lain vaatima taso	4 - Omaehtoinen taso	5 - Edistysellinen taso
<b>A: Turvallisuustilanne</b>	<b>Aa: Vastuunjako</b>				
	Vastuunjakoa ei ole.	Vastuunjako kattaa vain osan onnettomuuksien ehkäisystä ja toiminnasta onnettomuustilanteissa.	Vastuunjako on selkeä ja se kattaa riittävällä tavalla onnettomuuksien ehkäisyn ja toiminnan onnettomuustilanteissa.	Vastuutahojen toiminta kattaa muut toiminnan kannalta olennaiset turvallisuuden osa-alueet.	Vastuunjako on nimetty ja suunniteltu myös kriisitilanteita varten.
	<b>Ab: Omatoiminen valvonta</b>				
Omatoimista valvontaa ei suoriteta.	Omatoimista valvontaa tehdään satunnaisesti.	Omatoiminen valvonta kattaa läheltä piti tilanteet sekä poikkeamat onnettomuuksien ehkäisyn ja toimintavalmiuden osalta.	Omatoiminen valvonta kattaa muiden toiminnan kannalta olennaisen turvallisuuden osa-alueiden toteutumisen.	Omatoiminen valvonta ja palautteen kerääminen on suunnitelmallista ja dokumentoitua toimintaa.	
<b>Ac: Turvallisuuspuutteisiin reagoiminen</b>					
Tunnistettuja tai tietoon saatettuja puutteita ei huomioida.	Tunnistettuja tai tietoon saatettuja puutteita korjataan satunnaisesti.	Turvallisuuspuutteisiin ja epäkohtiin reagoidaan oma-aloitteisesti.	Korjaavat toimenpiteet kattavat myös muut toiminnan kannalta olennaiset turvallisuuden osa-alueet.	Epäkohtiin puuttuminen on suunnitelmallista, dokumentoitua ja mahdollisuuksien mukaan ennakkoivaa toimintaa.	
<b>B: Onnettomuuserittely</b>	<b>Ba: Riskien tunnistaminen ja arviointi</b>				
	Onnettomuusriskkejä ei ole tunnistettu eikä arvioitu.	Onnettomuusriskien tunnistaminen ja arviointi on puutteellista, eikä vastaa kohteen erityispiirteitä.	Onnettomuusriskit on tunnistettu ja arvioitu kokonaisvaltaisesti kohteen/ toiminnan erityispiirteet huomioiden.	Riskien tunnistaminen ja arviointi käsittää muut toiminnan kannalta olennaiset turvallisuuden osa-alueet.	Riskit on tunnistettu ja arvioitu toiminnan keskeyttämisen näkökulmasta.
	<b>Bb: Riskienhallintakeinot</b>				
Riskienhallinnan toimenpiteet ovat erittäin puutteellisia.	Toimenpiteet eivät kata sekä onnettomuuksien ehkäisyä että toimintavalmiutta.	Riskienhallintakeinot mahdollistavat sekä onnettomuuksien ennaltaehkäisyn että toiminnan onnettomuustilanteissa.	Toimenpiteet kattavat laajemmin muut toiminnan kannalta olennaiset turvallisuuden osa-alueet.	Toimenpiteet kattavat keskeyttämisen aiheuttavat riskit ja niistä toipumisen.	
<b>Bc: Riskienhallinnan dokumentointi</b>					
Dokumentaatio ei ole.	Dokumentaatio on puutteellinen tai vanhentunut.	Riskien arvioinnin johtopäätelmät on dokumentoitu asianmukaisesti ja ajantasaisesti.	Dokumentaatio kattaa muut toiminnan kannalta olennaiset turvallisuuden osa-alueet.	Dokumentaatio kattaa toiminnan keskeyttämisen aiheuttavat riskit.	
<b>C: Turvallisuuteen liittyvät asiakirjat</b>	<b>Ca: Pelastussuunnitelma</b>				
	Pelastussuunnitelmaa ei ole laadittu tai se on merkittävästi puutteellinen.	Pelastussuunnitelma on osittain puutteellinen tai siltä ei ole huomioitu kaikkia kohteen erityispiirteitä.	Pelastussuunnitelma on laadittu lainsäädännön vaatimusten mukaisesti ja siltä on huomioitu toiminnan sekä kohteen erityispiirteet.	Pelastussuunnitelma tai muu asiakirja kattaa muut toiminnan kannalta olennaiset turvallisuuden osa-alueet.	Pelastussuunnitelma tai muu asiakirja kattaa toiminnan keskeyttämisen ja siltä toipumisen.
	<b>Cb: Muut turvallisuuteen liittyvät asiakirjat</b>				
Asiakirjoja ei ole tai ne ovat merkittävästi puutteellisia.	Asiakirjat ovat osittain puutteellisia.	Muut turvallisuuteen liittyvät asiakirjat ovat asianmukaisia.	Asiakirjat ylittävät lainsäädännön vaatimukset.	Asiakirjat on olettua osaksi pelastussuunnitelmaa tai muuta organisaation kannalta kriittistä kokonaisuutta.	
<b>Cc: Asiakirjojen ajantasaisuus ja käytettävyys</b>					
Asiakirjat tai merkittävät osat niistä on vanhentuneita tai ei ole asianosalisten käytössä.	Asiakirjoissa on yksittäisiä vanhentuneita tietoja tai osa asiakirjoista ei ole asianosalisten käytössä.	Asiakirjat ovat ajantasaisia ja asianosalisten käytössä.	Myös muut kuin laillisuuteen liittyvät asiakirjat ovat ajantasaisia ja päkätettyjä.	Käytettävyyteen ja luottavuuteen on kiinnitetty erityistä huomiota.	

	1 - Heikko taso	2 - Puutteellinen taso	3 - Lain vaatima taso	4 - Omaehtoinen taso	5 - Edistyksellinen taso
D: Rakenteellinen paloturvallisuus	Onnettomuksien syntymisen ehkäisyssä on selkeitä onnettomuusvaaran aiheuttavia puutteita.	Onnettomuksien syntymisen ehkäisyssä on yksittäisiä puutteita.	<b>Da: Onnettomuksien syntymisen ehkäisy</b> Onnettomuksien syntymistä ehkäistään rakenteellisin keinoin: - Rakennuksen rakennusluvan mukainen kurssi ja käyttö (m. tavaroiden säilyttäminen) - Pintamateriaalien ja sisustusten asianmukainen huolto - Ilmanvaihtojärjestelmien ja sähkölaitteistojen huolto ja kunnossapito	Tuhoitaiden ehkäisy on tehostettu rakenteellisin, teknisin tai henkilövoimien keinoin.	Materiaalien ja sisustusten paloturvallisuus ylittää lakisääteiset vaatimukset.
	Poistumisturvallisuudessa on merkittävät puutteita.	Poistumisturvallisuudessa on yksittäisiä puutteita.	<b>Db: Poistumismahdollisuuksien turvaaminen</b> Poistumisturvallisuudesta on huolehdittu ja uroskäytävät ovat määräjärjestelmän mukaiset.	Uroskäytävien esteettömyys ja käyttökeuhkoisuus tarkastetaan säännöllisesti ja suunnitelmallisesti.	Poistumisturvallisuutta on parannettu yli lakisääteisen vaatimustason.
	Palo-osastoinnissa tai pelastustoiminnan edellytyksissä on merkittävät puutteita.	Palo-osastoinnissa tai pelastustoiminnan edellytyksissä on yksittäisiä puutteita.	<b>Dc: Onnettomuuksien vaikutusten rajoittaminen</b> Onnettomuksien vaikutuksia voidaan rajoittaa rakenteellisesti: - Palo-osastointi on kunnossa. - Pelastustoiminnan edellytykset on varmistettu	Pelastustoiminnan edellytyksiä on parannettu riskiperusteisesti.	Palo-osastointia on parannettu riskiperusteisesti.
E: Turvallisuuksitekniikka	Kohteesta puuttuu jokin lakisääteisistä laitteista/järjestelmistä tai niiden toiminnassa on merkittävät puutteita.	Järjestelmien/laitteiden toiminnassa, huollossa tai dokumentaatiossa on yksittäisiä selkeitä puutteita.	<b>Ea: Onnettomuuden havaitseminen ja siitä varoittaminen</b> Onnettomuuden havaitsevat ja siitä varoittavat järjestelmät/laitteet - Asianmukaisuus ja toimivuus - Huolto ja kunnossapito sekä dokumentaatio	Olemassa olevia järjestelmiä/laitteita on parannettu yksittäisillä riskiperusteisilla toimenpiteillä.	Kohteessa on lakisääteisten laitteiden ja järjestelmien lisäksi muita onnettomuuden havaitsevia tai siitä varoittavia järjestelmiä.
	Kohteesta puuttuu jokin lakisääteisistä laitteista/järjestelmistä tai niiden toiminnassa on merkittävät puutteita.	Järjestelmien/laitteiden toiminnassa, huollossa tai dokumentaatiossa on yksittäisiä selkeitä puutteita.	<b>Eb: Aikusammutusvalmius</b> Aikusammutukseen käytettävät järjestelmät/laitteet - Asianmukaisuus ja toimivuus - Huolto ja kunnossapito sekä dokumentaatio	Aikusammutusvalmiutta on parannettu riskiperusteisesti.	Kohteessa on omaehtoinen automaattinen sammutuslaitteisto vähintään riskialtimmassa osassa kiinteistöä tai sen olemassa lakisääteinen vaatimus sitä on parannettu riskiperusteisesti.
	Kohteesta puuttuu jokin lakisääteisistä laitteista/järjestelmistä tai niiden toiminnassa on merkittävät puutteita.	Järjestelmien/laitteiden toiminnassa, huollossa tai dokumentaatiossa on yksittäisiä selkeitä puutteita.	<b>Ec: Onnettomuusilanteiden aikana käytettävä turvallisuustekniikka</b> Onnettomuuden aikana käytettävät järjestelmät/laitteet - Asianmukaisuus ja toimivuus - Huolto ja kunnossapito sekä dokumentaatio	Olemassa olevia järjestelmiä/laitteita on parannettu yksittäisillä riskiperusteisilla toimenpiteillä.	Kohteessa on lakisääteisten laitteiden ja järjestelmien lisäksi muita onnettomuusilanteiden aikana toimintamahdollisuuksia parantavia järjestelmiä.
F: Turvallisuusviestintä ja -osaaminen	Turvallisuusviestintä ei kata onnettomuusriskienhallintaa	Turvallisuusviestinnässä ei huomioida sekä onnettomuksien ennaltaehkäisyä että toimintaa onnettomuusilanteissa.	<b>Fa: Turvallisuusviestintä</b> Turvallisuusviestintä perustuu toimintaa uhkaavien onnettomuusriskien, onnettomuuden varautumiseen ja pelastussuunnitelmaan.	Turvallisuusviestinnässä huomioidaan muut toiminnan kannalta olennaiset turvallisuuden osa-alueet.	Turvallisuusviestintä on suunniteltu ja harjoitettu vakavien kriisitilanteiden varalta.
	Turvallisuusosaamisen puute mahdollistaa onnettomuusriskien toteutumisen.	Ennaltaehkäisevässä turvallisuusosaamisessa on yksittäisiä puutteita.	<b>Fb: Ennaltaehkäisevä turvallisuusosaaminen</b> Ennaltaehkäisevä turvallisuusosaaminen on riittävä suhteessa toimintaa uhkaavien onnettomuusriskien.	Ennaltaehkäisevä turvallisuusosaaminen kattaa muut toiminnan kannalta olennaiset turvallisuuden osa-alueet.	Ennaltaehkäisevä turvallisuusosaaminen huomioidaan toiminnan suunnittelussa ja johtamisessa.
	Riittävät valmiudet onnettomuusilanteissa toimimiseksi ei ole.	Onnettomuusilanteiden edellyttämässä turvallisuusosaamisessa on yksittäisiä puutteita.	<b>Fc: Onnettomuusilanteiden edellyttämä turvallisuusosaaminen</b> Turvallisuusosaaminen mahdollistaa riittävän toiminnan onnettomuusilanteiden aikana.	Turvallisuusosaaminen kattaa muuhin toiminnan kannalta olennaisin turvallisuuden osa-alueisiin kohdistuvat riskitilanteet.	Turvallisuusosaaminen kattaa toimintavalmiuden kriisitilanteissa.



## A: TURVALLISUUSJOHTAMINEN

Turvallisuusjohtamisen tavoitteena on varmistua omatoimisen varautumisen toteutumisesta. Turvallisuusjohtamisen avulla muodostetaan tavoitteet omatoimiselle varautumiselle sekä varmistetaan omatoimisen varautumisen tason säilymisestä vähintään lakisääteisellä tasolla. Turvallisuusjohtamisen tulee kattaa rakennuksen omistajan ja haltijan, toiminnanharjoittajan sekä mahdollisten alihankkijoiden toiminta kyseisessä toiminnassa ja kohteessa.

Osa-alueen lain vaatima taso perustuu pelastuslain 379/2011 säännöksiin 4, 14, 15, 16 ja 19 §.

1 Heikko taso	2 Puutteellinen taso	3 Lain vaatima taso	4 Omaahtoinen taso	5 Edistyksellinen taso
<b>Aa: Vastuunjako</b>				
Vastuunjakoa ei ole.	Vastuunjako kattaa vain osan onnettomuuksien ehkäisystä ja toiminnasta onnettomuustilanteissa.	Vastuunjako on selkeä ja se kattaa riittävällä tavalla onnettomuuksien ehkäisyn ja toiminnan onnettomuustilanteissa.	Vastuutahojen toiminta kattaa muut toiminnan kannalta olennaiset turvallisuuden osa-alueet.	Vastuunjako on nimetty ja suunniteltu myös kriisitilanteita varten.
<b>Ab: Omatoiminen valvonta</b>				
Omatoimista valvontaa ei suoriteta.	Omatoimista valvontaa tehdään satunnaisesti.	Omatoiminen valvonta kattaa läheltä piti-tilanteet sekä poikkeamat onnettomuuksien ehkäisyn ja toimintavalmiuden osalta.	Omatoiminen valvonta kattaa muiden toiminnan kannalta olennaisten turvallisuuden osa-alueiden toteutumisen.	Omatoiminen valvonta ja palautteen kerääminen on suunnitelmallista ja dokumentoitua toimintaa.
<b>Ac: Turvallisuuspuutteisiin reagoiminen</b>				
Tunnistettuja tai tietoon saatettuja puutteita ei huomioida.	Tunnistettuja tai tietoon saatettuja puutteita korjataan satunnaisesti.	Turvallisuuspuutteisiin ja epäkohtiin reagoidaan oma-aloitteisesti.	Korjaavat toimenpiteet kattavat myös muut toiminnan kannalta olennaiset turvallisuuden osa-alueet.	Epäkohtiin puuttuminen on suunnitelmallista, dokumentoitua ja mahdollisuuksien mukaan ennakoivaa toimintaa.

## Aa. Vastuunjako

**Lainsäädännön vaatimustasolla (Taso 3)** riittävällä vastuunjaolla varmistetaan riittävästä varautumisesta onnettomuuksien ehkäisyyn sekä toimintavalmiuden varmistamiseen onnettomuustilanteita varten. Vastuunjaon tulee kattaa rakennuksen omistajan ja haltijan, toiminnanharjoittajan sekä mahdollisten alihankkijoiden toiminta. Myös jokaisen yksittäisen työntekijän (tai asukkaan) vastuu on määriteltävä. Vastuutettavia omatoimiseen varautumiseen liittyviä asioita ovat:

- Turvallisuusjohtaminen
- Omatoiminen valvonta ja turvallisuuspuutteista ilmoittaminen
- Turvallisuuspuutteiden korjaaminen
- Onnettomuusriskien tunnistaminen ja arviointi sekä riskienhallintakeinojen valitseminen
- Turvallisuuteen liittyvien asiakirjojen laadinta ja päivittäminen sekä niiden noudattaminen
- Rakenteellisesta paloturvallisuudesta huolehtiminen
- Turvallisuustekniikasta huolehtiminen
- Turvallisuusviestinnän suunnittelu ja toteuttaminen
- Turvallisuusosaamisen varmistaminen
- Muut organisaation tunnistamat asiat

Vastuunjako on kuvattava osana pelastussuunnitelmaa ja sen on oltava kaikkien asianosaisten tiedossa. Vastuunjaon suunnittelussa on suositeltavaa hyödyntää organisaation normaalia vastuunjakoa.

**Tasossa 2** vastuunjako kattaa vain osan yllä mainituista kohdista. Tällöin osa toiminnoista jää huomiotta ja omatoimisen varautumisen taso laskee. **Tasossa 1** vastuunjakoa ei ole suunniteltu. Tällöin merkittävä osa omatoimisen varautumisen toiminnista jää huomiotta ja onnettomuusriskin toteutumisen todennäköisyys kasvaa merkittävästi.

**Tasossa 4** vastuunjako kattaa tason 3 vaatimuksen lisäksi myös muut toiminnan kannalta keskeiset turvallisuuden osa-alueet (kts. s.2 käsitteet). Tällöin turvallisuus on kokonaisuudessaan vastuutettua toimintaa. **Tasossa 5** vastuunjako on suunniteltu myös vakavan kriisitilanteen aikaisen turvallisuustoiminnan varalta.

## Ab. Omatoiminen valvonta

**Lainsäädännön vaatimustasolla (Taso 3)** omatoimisen valvonnan tulee kattaa lähetä piti – tilanteet sekä turvallisuuspuutteet onnettomuuksien ehkäisyyn ja toimintavalmiuden osalta. Omatoimisen valvonnan tulee kattaa rakennuksen omistajan ja haltijan, toiminnanharjoittajan sekä mahdollisten alihankkijoiden toiminta. Omatoimisen valvonnan tulee olla jatkuvaa ja vastuutettua. Lisäksi työntekijöillä (tai asukkailla) on oltava mahdollisuus (ja velvollisuus) ilmoittaa havaitsemistaan turvallisuuspuutteista. Omatoimisen varautumisen näkökulmasta valvottavia asioita ovat:

- Turvallisuusjohtamisen toteutuminen
- Onnettomuusriskienhallinta
- Turvallisuuteen liittyvien asiakirjojen olemassaolo, ajantasaisuus, soveltuvuus ja käytettävyys sekä niiden noudattaminen
- Rakenteellisen paloturvallisuuden säilyminen vähintään lainsäädännön edellyttämällä tasolla
- Turvallisuustekniikan toimivuus, huolto ja dokumentaatio
- Turvallisuusviestinnän kattavuus sekä riittävän turvallisuusosaamisen varmistaminen koko toiminnan osalta
- Muut organisaation tunnistamat asiat

Omatoimisen valvonnan toteuttaminen tulee kuvata osana pelastussuunnitelmaa ja sen on oltava kaikkien asianosaisten tiedossa.

**Tasossa 2** omatoimista valvontaa tehdään vain satunnaisesti, jolloin osa poikkeamista jää havaitsematta.

**Tasossa 1** omatoiminen valvonta ei ole osa toimintaa, jolloin onnettomuusriskin toteutumisen todennäköisyys kasvaa merkittävästi.

**Tasossa 4** omatoiminen valvonta kattaa tason 3 vaatimuksen lisäksi myös muut toiminnan kannalta keskeiset turvallisuuden osa-alueet. **Tasossa 5** omatoiminen valvonta perustuu erilliseen suunnitelmaan ja on selkeä osa toimintaa. Omavalvonta sisältää myös suunnitelmallisen palautteen keräämisen. Suoritettu omavalvonta ja kerätty palaute dokumentoidaan.

## Ac. Turvallisuuspuutteisiin reagoiminen

**Lainsäädännön vaatimustasolla (Taso 3)** omatoimiseen varautumiseen kuuluu se, että havaittuihin ja tietoon saatettuihin turvallisuuspuutteisiin ja epäkohtiin reagoidaan oma-aloitteisesti. Turvallisuuspuutteita voi ilmetä minkä tahansa kriteerin tason 3 osalta. Turvallisuuspuutteisiin reagoimisen tulee toteutua niin rakennuksen omistajan, haltijan, toiminnanharjoittajan kuin alihankkijoiden osalta. Vastaavasti myös pelastusviranomaisen antamia korjausmääräyksiä noudatetaan. Pieniltäkin tuntuviin turvallisuuspuutteisiin reagoiminen on tärkeää, koska tapahtuneet onnettomuudet johtuvat usein pienemmistä toteutuneista riskeistä. Turvallisuuspuutteisiin reagoiminen kertoo organisaation asenteesta turvallisuutta ja viranomaisia kohtaan. Lisäksi tätä kautta on voi arvioida omatoimiseen varautumiseen varattujen resurssien riittävyyttä.

**Tasossa 2** turvallisuuspuutteisiin ja epäkohtiin reagoidaan satunnaisesti, jolloin osa puutteista jää korjaamatta. Lisäksi pelastusviranomaisen antamia korjausmääräyksiä ei kaikilta osin noudateta. **Tasossa 1** turvallisuuspuutteita ei korjata, jolloin onnettomuusriskin toteutumisen todennäköisyys kasvaa merkittävästi. Lisäksi pelastusviranomaisen antamia korjausmääräyksiä ei noudateta ollenkaan.

**Tasossa 4** turvallisuuspuutteet korjataan myös muuten toiminnan kannalta keskeisten turvallisuuden osa-alueiden osalta. **Tasossa 5** turvallisuuspuutteiden korjaaminen on suunnitelmallista ja dokumentoitua sekä mahdollisuuksien mukaan myös ennakoivaa toimintaa. Ennakoiva toiminta tarkoittaa mm. tavanomaisia syvälisempää omavalvontaa ja huoltojen ym. suorittamista ennen puutteiden syntymistä.

## B: ONNETTOMUUSRISKIENHALLINTA

Onnettomuusriskienhallinnan tavoitteena on tunnistaa ja arvioida toimintaa uhkaavat onnettomuusriskit, ehkäistä onnettomuusriskien toteutumista sekä varautua riittävään toimintavalmiuteen onnettomuusilanteita varten. Onnettomuusriskienhallinta varmistaa lakisääteisen tason saavuttamisen, toiminnalle soveltuvat riskienhallinnan toimenpiteet sekä omatoimisen varautumisen kehittämisen yli lainsäädännön edellyttämän tason.

Osa-alueen lain vaatima taso perustuu pelastuslain 379/2011 säännöksiin 4-8, 14-16, 19 ja 22 §.

1 Heikko taso	2 Puutteellinen taso	3 Lain vaatima taso	4 Omaehtoinen taso	5 Edistyksellinen taso
<b>Ba: Riskien tunnistaminen ja arviointi</b>				
Onnettomuusriskejä ei ole tunnistettu eikä arvioitu.	Onnettomuusriskien tunnistaminen ja arviointi on puutteellista, eikä vastaa kohteen erityispiirteitä.	Onnettomuusriskit on tunnistettu ja arvioitu kokonaisvaltaisesti kohteen/toiminnan erityispiirteet huomioiden.	Riskien tunnistaminen ja arviointi käsittää muut toiminnan kannalta olennaiset turvallisuuden osa-alueet.	Riskit on tunnistettu ja arvioitu toiminnan keskeytymisen näkökulmasta.
<b>Bb: Riskienhallintakeinot</b>				
Riskienhallinnan toimenpiteet ovat erittäin puutteellisia.	Toimenpiteet eivät kata sekä onnettomuuksien ehkäisyä että toimintavalmiutta.	Riskienhallintakeinot mahdollistavat sekä onnettomuuksien ennaltaehkäisyä että toiminnan onnettomuusilanteissa.	Toimenpiteet kattavat laajemmin muut toiminnan kannalta olennaiset turvallisuuden osa-alueet.	Toimenpiteet kattavat keskeytymisen aiheuttavat riskit ja niistä toipumisen.
<b>Bc: Riskienhallinnan dokumentointi</b>				
Dokumentaatiota ei ole.	Dokumentaatio on puutteellinen tai vanhentunut.	Riskien arvioinnin johtopäätelmät on dokumentoitu asianmukaisesti ja ajantasaisesti.	Dokumentaatio kattaa muut toiminnan kannalta olennaiset turvallisuuden osa-alueet.	Dokumentaatio kattaa toiminnan keskeytymisen aiheuttavat riskit.

### Ba. Riskien tunnistaminen ja arviointi

**Lainsäädännön vaatimustasolla (Taso 3)** onnettomuusrisikit tulee tunnistaa ja arvioida huomioiden toiminnan ja kohteen erityispiirteet. Vaikka sama riski (esim. tulipalo tai vesivahinko) on olemassa melkein kaikkialla, on sen toteutumissyyt ja seuraukset erilaisia. Myös kyseisen onnettomuusrisikin ehkäiseminen ja toiminta onnettomuustilanteessa on erilaista. Olennaista on tunnistaa onnettomuusrisikit sekä arvioida niiden toteutumissyyt (kuinka se olisi meillä mahdollista ja miksi?) ja vaikutukset konkreettisesti ihmisiin, ympäristöön, toimintaan ja omaisuuteen ym). Keskeisimpiä onnettomuusriskejä ovat:

- Tulipalo
- Sairauskohtaukset ja tapaturmat
- Luonnononnettomuudet
- Vesivahinko ja sähkökatko
- Ulkoiset vaaratilanteet (lähialueen tulipalo, kemikaalionnettomuus ym.)
- Poikkeusolojen (sotatila ym.) aiheuttamat riskit

Yllä mainitut ovat keskeisiä ja lähes jokaiseen toimintaan liittyviä onnettomuusriskejä, jotka tulee tunnistaa ja arvioida. Lisäksi tulee huomioida myös muut toimintaa uhaavat onnettomuusrisikit (esim. ympäristövahinko kemikaalien osalta), jotka osaa tunnistaa parhaiten kohteessa toimivat tahot. Edistyneessä riskien arvioinnissa arvioidaan myös toteutumisen todennäköisyys.

Riskien tunnistamisessa ja arvioinnissa on oltava mukana rakennuksen omistajan ja haltijan sekä toiminnanharjoittajien edustajia sekä esimies että työntekijäasemasta. Suositeltavaa on myös ottaa mukaan kiinteistön ja sen tekniikasta vastaavan huollon edustajia.

Riskit on tunnistettava ja arvioitava toiminnan aloittamisen yhteydessä sekä silloin, kun toimintoja tai tiloja muutetaan. Lisäksi on säännöllisesti varmistuttava siitä, että riskienarvioinnin johtopäätelmät ovat ajantasaiset (osa omavalvontaa).

**Tasossa 2** riskien tunnistaminen on osittain puutteellista (vrt. yllä oleva lista) tai arvioinnissa ei ole huomioitu toiminnan/kohteen erityispiirteitä. **Tasossa 1** onnettomuusriskien tunnistaminen ja arviointi on kokonaan tekemättä.

**Tasossa 4** riskien tunnistaminen ja arviointi kattaa muut toiminnan kannalta keskeiset turvallisuuden osa-alueet. **Tasossa 5** riskien tunnistaminen ja arviointi kattaa toiminnan keskeytymisen ja päättymisen aiheuttavat riskit.

### Bb. Riskienhallintakeinot

**Lainsäädännön vaatimustasolla (Taso 3)** onnettomuusriskejä tulee hallita sekä onnettomuuksien ehkäisemällä että vahinkoja rajoittavilla toimenpiteillä. Riskienhallinnan toimenpiteissä avainasemassa on henkilöstön (tai asukkaiden) turvallisuusosaaminen. On myös muistettava, ettei riskiä voi hallita, ellei sitä tiedosteta. Pelkästään rakenteellisten tai teknisten ratkaisujen varaan riskienhallintaa ei voi jättää.

Todennäköisesti suurin osa onnettomuusriskeistä on ehkäistävissä asianmukaisella ennaltaehkäisyllä ja jokaiselle tunnistetulle riskille tuleekin suunnitella menetelmät, joilla sen toteutuminen ehkäistään. Ehkäisty riski tulee myös taloudellisesti halvemmaksi, kuin toteutunut riski.

Koska riskien poistaminen kokonaan on mahdotonta, kuuluu omatoimiseen varautumiseen myös riittävän valmiuden turvaaminen onnettomuustilanteita varten. Organisaation on kyettävä toimimaan omatoimisesti kaikissa tunnistetuissa onnettomuusriskitilanteissa.

**Tasossa 2** riskienhallintakeinot kattavat vain joko onnettomuuksien ehkäisyn tai toiminnan onnettomuustilanteissa. **Tasossa 1** riskienhallinnan toimenpiteet ovat erittäin puutteellisia. Riskienhallintakeinojen voidaan katsoa olevan erittäin puutteellisia, jos kohteessa on toteutunut onnettomuusriskejä tai useita pienempiä riskejä, jotka voisivat johtaa onnettomuustilanteeseen.

**Tasossa 4** riskienhallinnan toimenpiteet kattavat muut toiminnan kannalta keskeiset turvallisuuden osa-alueet.

**Tasossa 5** riskienhallinnan toimenpiteet kattavat toiminnan keskeytymisen ja päättymisen aiheuttavat riskit.

### Bc. Riskienhallinnan dokumentaatio

**Lainsäädännön vaatimustasolla (Taso 3)** organisaation tulee dokumentoida kohtien Ba. ja Bb. tulokset riskienarvioinnin johtopäätelmiin ja osaksi pelastussuunnitelmaa. Dokumentaatio tulee pitää ajantasaisena. Johtopäätelmät tulee olla kaikkien asianosaisten tiedossa ja sitä on käytettävä osana turvallisuusviestintää. Dokumentaatio tulee ilmetä:

- Tunnistetut onnettomuusriskit
- Niiden toteutumissyyt ja seuraukset
- Toimenpiteet onnettomuusriskien ennaltaehkäisemiseksi
- Toimenpiteet toimintavalmiuden turvaamiseksi onnettomuustilanteen aikana

Työpaikoilla onnettomuusriskien tunnistamisen ja arvioinnin, riskienhallintakeinojen valitsemisen sekä dokumentaation voi yhdistää osaksi työsuojelun vaarojen arviointia.

Dokumentaatio suositellaan laadittavaksi mahdollisimman havainnollisella tavalla hyödyntäen tilojen karttoja ja kuvia. Suositeltavaa on myös kirjata riskin toteutumisen syyt ja vaikutukset laajempaan skenaariomuotoon, jolloin riskitietoisuuden levittäminen organisaation sisällä on helpompaa. Skenaariossa riskin toteutumiseen johtavat syyt ja sen seuraukset kuvataan huomattavan yksityiskohtaisesti ja konkreettisesti.

**Tasossa 2** dokumentaatio on puutteellinen tai vanhentunut. **Tasossa 1** dokumentaatiota ei ole.

**Tasossa 4** dokumentaatio kattaa muut toiminnan kannalta keskeiset turvallisuuden osa-alueet. **Tasossa 5** dokumentaatio kattaa toiminnan keskeytymisen ja päättymisen aiheuttavat riskit.

## C: TURVALLISUUTEEN LIITTYVÄT ASIAKIRJAT

Omatoimisen varautumisen toteuttaminen tulee olla suunnitelmallista ja se dokumentoidaan pelastussuunnitelmaan, mikäli toimija on velvollinen laatimaan pelastussuunnitelman. Pelastussuunnitelman ja muiden turvallisuuteen liittyvien asiakirjojen tulee pohjautua toiminnan erityispiirteisiin ja onnettomuusriskeihin. Asiakirjojen tulee olla ajantasaisia ja kaikkien asianosaisten käytettävissä. Olennaista on, että henkilöstö (tai asukkaat) osaavat toimia niiden mukaisesti.

Osa-alueen lain vaatima taso perustuu pelastuslain 379/2011 säännöksiin 8, 14-15 ja 19-21 §.

1 Heikko taso	2 Puutteellinen taso	3 Lain vaatima taso	4 Omaehtoinen taso	5 Edistyksellinen taso
<b>Ca: Pelastussuunnitelma</b>				
Pelastussuunnitelmaa ei ole laadittu tai se on merkittävästi puutteellinen.	Pelastussuunnitelma on osittain puutteellinen tai siinä ei ole huomioitu kaikkia kohteen erityispiirteitä.	Pelastussuunnitelma on laadittu lainsäädännön vaatimusten mukaisesti ja siinä on huomioitu toiminnan sekä kohteen erityispiirteet.	Pelastussuunnitelma tai muu asiakirja kattaa muut toiminnan kannalta olennaiset turvallisuuden osa-alueet.	Pelastussuunnitelma tai muu asiakirja kattaa toiminnan keskeytyminen ja siitä toipumisen.
<b>Cb: Muut turvallisuuteen liittyvät asiakirjat</b>				
Asiakirjoja ei ole tai ne ovat merkittävästi puutteellisia.	Asiakirjat ovat osittain puutteellisia.	Muut turvallisuuteen liittyvät asiakirjat ovat asianmukaisia.	Asiakirjat ylittävät lainsäädännön vaatimukset	Asiakirjat on otettu osaksi pelastussuunnitelmaa tai muuta organisaation kannalta loogista kokonaisuutta.
<b>Cc: Asiakirjojen ajantasaisuus ja käytettävyys</b>				
Asiakirjat tai merkittävä osa niistä on vanhentuneita tai ei ole asianosaisten käytettävissä.	Asiakirjoissa on yksittäisiä vanhentuneita tietoja tai osa asiakirjoista ei ole asianosaisten käytettävissä.	Asiakirjat ovat ajantasaisia ja asianosaisten käytettävissä.	Myös muut kuin lakisääteiset turvallisuuteen liittyvät asiakirjat ovat ajantasaisia ja päivitettyjä.	Käytettävyyteen ja luettavuuteen on kiinnitetty erityistä huomiota.

### Ca. Pelastussuunnitelma

**Lainsäädännön vaatimustasolla (Taso 3)** omatoimisen varautumisen toteuttamisen tulee olla suunnitelmallista ja se dokumentoidaan pelastussuunnitelmaan.

Pelastussuunnitelma tulee laatia yhteistyössä rakennuksen omistajan ja haltijan sekä toiminnanharjoittajien kanssa toiminnan/kohteen erityispiirteet huomioiden. Vaikka toimija ei olisi velvollinen laatimaan kirjallista pelastussuunnitelmaa, velvollisuus omatoimisen varautumisen toimenpiteisiin on muilta osin yhtäläinen. Pelastussuunnitelman laatimisvelvollisuus ja sisältö määritellään pelastuslain 379/2011 15 § ja valtioneuvoston asetuksessa pelastustoimesta 407/2011 1 ja 2 §. Pelastussuunnitelma laaditaan omatoimisen varautumisen toimenpiteistä ja siinä on oltava selostus:

- Vaarojen ja riskien arvioinnin johtopäätelmistä (B. Onnettomuusriskienhallinta)
- Rakennuksessa ja toiminnassa käytettävien tilojen turvallisuusjärjestelyistä (A. Turvallisuusjohtaminen, D. Rakenteellinen paloturvallisuus, E. Turvallisuustekniikka)
- Asukkaille ja muille henkilöille annettavista ohjeista onnettomuuksien ehkäisemiseksi sekä onnettomuus- ja vaaratilanteissa toimimiseksi (F. Turvallisuusviestintä ja -osaaminen)
- Mahdollisista muista kohteen omatoimiseen varautumiseen liittyvistä toimenpiteistä

Listauksessa on suluisia omatoimisen varautumisen auditointimallin osa-alueiden esimerkin omainen sijoittuminen pelastussuunnitelmassa. Olennaista on, että jokainen tämän mallin kriteeri on huomioitava pelastussuunnitelmassa. Pelastussuunnitelman tulee olla asiakirja, josta henkilökunta (tai asukkaat) saavat riittävät tiedot omatoimisen varautumisen toimenpiteistä. Pelastussuunnitelmassa on tarvittavassa laajuudessa huomioitava toimeenpanoon osallistuvien kielitaustat.

**Tasossa 2** pelastussuunnitelmasta puuttuu jokin yllä kuvatuista asioista tai siinä ei ole huomioitu kohteen erityispiirteitä. **Tasossa 1** pelastussuunnitelmaa ei ole laadittu tai se on merkittävästi puutteellinen (suunnitelmasta puuttuu useampi kokonaisuus).

**Tasossa 4** pelastussuunnitelma tai muu asiakirja kattaa myös muut toiminnan kannalta olennaiset turvallisuuden osa-alueet. **Tasossa 5** pelastussuunnitelma tai muu asiakirja kattaa toiminnan keskeytymisen ja siitä toipumisen.

### Cb. Muut turvallisuuteen liittyvät asiakirjat

**Lainsäädännön vaatimustasolla (Taso 3)** omatoimisen varautumisen ja pelastusviranomaisen valvonta-tehtävän näkökulmasta muita turvallisuuteen liittyviä asiakirjoja ovat:

- Poistumisturvallisuus selvitys ja poistumisturvallisuuden toteuttamissuunnitelma
- Turvallisuus selvitys
- Vaarallisten kemikaalien vähäisestä teollisesta käsittelystä ja varastoinnista tehtävä ilmoitus
- Nestekaasun vähäisestä teknisestä käytöstä, käsittelystä ja varastoinnista tehtävä ilmoitus
- Räjähdyssuojusasiakirja
- Yleisötapahtuman pelastussuunnitelma

Kyseiset asiakirjat koskevat tiettyjä erityisaloja. Jos mitään näistä velvollisuuksista ei ole, arvioidaan kohta samalla arvolla kuin Ca. Asiakirjojen tulee pohjautua toiminnan erityispiirteisiin sekä onnettomuusriskeihin ja niissä tulee huomioida soveltuvin osin omatoimisen varautumisen vaatimukset.

**Tasossa 2** asiakirjat ovat osittain puutteellisia tai niissä ei ole huomioitu toiminnan/kohteen erityispiirteitä. **Tasossa 1** asiakirjoja ei ole laadittu tai ne ovat merkittävästi puutteellisia.

**Tasossa 4** asiakirjat ovat lainsäädännön vaatimusta yksityiskohtaisempia ja syvällisempiä. **Tasossa 5** asiakirjat on otettu osaksi pelastussuunnitelmaa tai muuta organisaation toiminnan kannalta loogista kokonaisuutta.

### Cc. Asiakirjojen ajantasaisuus ja käytettävyys

**Lainsäädännön vaatimustasolla (Taso 3)** turvallisuuteen liittyvien asiakirjojen tulee olla ajantasaisia ja asianosaisten käytettävissä. Asiakirjat on laadittava toiminnan aloittamisen yhteydessä sekä silloin, kun toimintoja tai tiloja muutetaan. Kohdan Cb. asiakirjoissa voi olla lisäksi määräaikaisia päivitysvaatimuksia. Lisäksi on säännöllisesti varmistuttava siitä, että asiakirjat ovat ajantasaiset (osa omavalvontaa).

Asiakirjojen tulee olla kaikkien asianosaisten käytettävissä eli niiden tahojen käytettävissä, jotka osallistuvat niiden toimeenpanoon. Tällaisia tahoja ovat toiminnanharjoittajan henkilöstö (tai asukkaat), rakennuksen omistaja ja haltija sekä alihankkijat (mm. kiinteistöhuolto, siivous ja vartiointi).

Asiakirjojen käytettävyys voidaan toteuttaa jakamalla perinteisiä tulostettuja paperiversioita tai hyödyntämällä Intranettiä tai vastaavaa. Huomionarvoista on, että asiakirjoista ei ole hyötyä, jos niiden toteuttamiseen osallistuvat tahot eivät tunne niiden sisältöä ja hallitse niitä toimenpiteitä, joita asiakirjoissa on suunniteltu.

**Tasossa 2** asiakirjoissa on yksittäisiä vanhentuneita tietoja tai osa asiakirjoista ei ole asianosaisten käytettävissä. **Tasossa 1** asiakirjoista merkittävä osa on vanhentuneita tai merkittävä osa niistä ei ole asianosaisten käytettävissä.

**Tasossa 4** myös muut kuin lakisäätöisen turvallisuuteen liittyvät asiakirjat ovat ajantasaisia ja päivitettyjä. **Tasossa 5** asiakirjojen käytettävyyteen ja luottavuuteen on kiinnitetty erityistä huomiota. Kuvien, kaavioiden ja pohjakuvien käyttö osana asiakirjoja on erittäin suositeltavaa. Kuvien suositellaan olevan juuri kyseisestä kohteesta tai toiminnasta otettuja havainnekuvia joko oikeista tai vääristä toimintamalleista tai olennaisista rakenteellisista tai teknisistä ratkaisuista.

## D: RAKENTEELLINEN PALOTURVALLISUUS

Rakenteellinen paloturvallisuus muodostaa omatoimisen varautumisen fyysisen perustan. Omatoimiseen varautumiseen kuuluu se, että toimija pyrkii rakenteellisin keinoin ehkäisemään onnettomuuksien syntymistä, turvaa poistumahdollisuudet onnettomuustilanteessa, ehkäisee onnettomuuksien vaikutusten leviämistä ja turvaa pelastustoiminnan onnettomuustilanteen aikana.

Osa-alueen lain vaatima taso perustuu pelastuslain 379/2011 säännöksiin 9-11, 13-14, 18 ja 22 §.

1 Heikko taso	2 Puutteellinen taso	3 Lain vaatima taso	4 Omaahtoinen taso	5 Edistyksellinen taso
<b>Da: Onnettomuuksien syntymisen ehkäisy</b>				
Onnettomuuksien syntymisen ehkäisyssä on selkeitä onnettomuusvaaran aiheuttavia puutteita.	Onnettomuuksien syntymisen ehkäisemisessä on yksittäisiä puutteita.	Onnettomuuksien syntymistä ehkäistään rakenteellisin keinoin: Rakennuksen rakennusluvanmukainen kunto ja käyttö (ml. tavaroiden säilyttäminen) Pintamateriaalien ja sisusteiden asianmukainen luokitus Ilmanvaihtojärjestelmien ja sähkölaitteistojen huolto ja kunnossapito	Tuhotöiden ehkäisyä on tehostettu rakenteellisin, teknisin tai henkilövalvonnan keinoin.	Materiaalien ja sisusteiden paloturvallisuus ylittää lakisääteiset vaatimukset.
<b>Db: Poistumahdollisuuksien turvaaminen</b>				
Poistumisturvallisuudessa on merkittäviä puutteita.	Poistumisturvallisuudessa on yksittäisiä puutteita.	Poistumisturvallisuudesta on huolehdittu ja uloskäytävät ovat määräysten mukaiset.	Uloskäytävien esteettömyys ja käyttökelpoisuus tarkastetaan säännöllisesti ja suunnitelmallisesti.	Poistumisturvallisuutta on parannettu yli lakisääteisen vaatimustason.
<b>Dc: Onnettomuuksien vaikutusten rajoittaminen</b>				
Palo-osastoinnissa tai pelastustoiminnan edellytyksissä on merkittäviä puutteita.	Palo-osastoinnissa tai pelastustoiminnan edellytyksissä on yksittäisiä puutteita.	Onnettomuuksien vaikutuksia voidaan rajoittaa rakenteellisesti: Palo-osastointi on kunnossa. Pelastustoiminnan edellytykset on varmistettu	Pelastustoiminnan edellytyksiä on parannettu riskiperusteisesti.	Palo-osastointia on parannettu riskiperusteisesti.

## E: TURVALLISUUSTEKNIikka

Turvallisuustekniikka toimii apuna onnettomuusriskienhallinnassa. Omatoimiseen varautumiseen kuuluu se, että toimija varmistaa riittävien teknisten keinojen onnettomuuksien havaitsemisen, niistä varoittamisen, alkusammutusvalmiuden sekä turvaa toiminnan onnettomuustilanteen aikana. Turvallisuustekniikan kunnossapitoon ja toimivuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Osa-alueen lain vaatima taso perustuu pelastuslain 379/2011 säännöksiin 12-14 ja 17-18 §.

1 Heikko taso	2 Puutteellinen taso	3 Lain vaatima taso	4 Omaahtoinen taso	5 Edistyksellinen taso
<b>Ea: Onnettomuuden havaitseminen ja siitä varoittaminen</b>				
Kohteesta puuttuu jokin lakisääteisistä laitteista/järjestelmistä tai niiden toiminnassa on merkittäviä puutteita.	Järjestelmien/laitteiden toiminnassa, huollossa tai dokumentaatiossa on yksittäisiä selkeitä puutteita.	Onnettomuuden havaitsevat ja siitä varoittavat järjestelmät/laitteet: Asianmukaisuus ja toimivuus Huolto ja kunnossapito sekä dokumentaatio	Olemassa olevia järjestelmiä/laitteita on parannettu yksittäisillä riskiperusteisilla toimenpiteillä.	Kohteessa on lakisääteisten laitteiden ja järjestelmien lisäksi muita onnettomuuden havaitsevia tai siitä varoittavia järjestelmiä.
<b>Eb: Alkusammutusvalmius</b>				
Kohteesta puuttuu jokin lakisääteisistä laitteista/järjestelmistä tai niiden toiminnassa on merkittäviä puutteita.	Järjestelmien/laitteiden toiminnassa, huollossa tai dokumentaatiossa on yksittäisiä selkeitä puutteita.	Alkusammutukseen käytettävät järjestelmät/laitteet: Asianmukaisuus ja toimivuus Huolto ja kunnossapito sekä dokumentaatio	Alkusammutusvalmiutta on parannettu riskiperusteisesti.	Kohteessa on omaehtoinen automaattinen sammutuslaitteisto vähintään riskialttiimmassa osassa kiinteistöä tai sen ollessa lakisääteinen vaatimus sitä on parannettu riskiperusteisesti.
<b>Ec: Onnettomuustilanteiden aikana käytettävä turvallisuustekniikka</b>				
Kohteesta puuttuu jokin lakisääteisistä laitteista/järjestelmistä tai niiden toiminnassa on merkittäviä puutteita.	Järjestelmien/laitteiden toiminnassa, huollossa tai dokumentaatiossa on yksittäisiä selkeitä puutteita.	Onnettomuuden aikana käytettävät järjestelmät/laitteet: Asianmukaisuus ja toimivuus Huolto ja kunnossapito sekä dokumentaatio	Olemassa olevia järjestelmiä/laitteita on parannettu yksittäisillä riskiperusteisilla toimenpiteillä.	Kohteessa on lakisääteisten laitteiden ja järjestelmien lisäksi muita onnettomuustilanteen aikaisia toimintamahdollisuuksia parantavia järjestelmiä.



### Ea. Onnettomuuden havaitseminen ja siitä varoittaminen

Lainsäädännön vaatimustasolla (Taso 3) omatoimiseen varautumiseen kuuluu onnettomuuksien havaitseminen ja niistä varoittaminen teknisin keinoin. Onnettomuuksia havaitsevaan turvallisuustekniikkaan kuuluvat:

- Paloveroitimet ja palovaroitinjärjestelmät
- Automaattinen paloilmoitinjärjestelmä
- Mahdolliset kaasu- ja kemikaalivuotoihin tarkoitettujen järjestelmät ja laitteet

Onnettomuuksista varoittavaan turvallisuustekniikkaan kuuluvat:

- Palokellot ja palokellojärjestelmät
- Kuulutusjärjestelmät ja –laitteet
- Muut vaarasta ilmoittavat järjestelmät, kuten esimerkiksi visuaaliseen varoittamiseen perustuvat valojärjestelmät tai signaalitietoa siirtävät järjestelmät

Kyseiset järjestelmät ja laitteet on pidettävä toimintakuntoisina, huollettuna, tarkastettuina ja käyttötarkoitukseensa soveltuvina. Järjestelmillä ja laitteilla tulee olla huolto- ja kunnossapito-ohjelma sekä dokumentaatio huoltojen ja tarkastusten suorittamisesta. Automaattisen paloilmoitinjärjestelmän osalta on huolehdittava myös kohdekortin ajantasaisuudesta sekä erheellisten paloilmoitusten välttämisestä.

Tasossa 2 yllä mainituissa on yksittäisiä ja selkeitä puutteita. Automaattisen paloilmoitinjärjestelmän osalta tasossa 2 voi olla enintään kolme erheellistä paloilmoitusta vuodessa. Tasossa 1 kohteesta puuttuu jokin lakisääteisistä järjestelmistä tai niiden toiminnassa on merkittäviä puutteita. Puutteiden määrän voi todentaa esimerkiksi tarkastuslaitoksen tarkastuspöytäkirjasta.

Tasossa 4 olemassa olevia järjestelmiä on parannettu yksittäisillä riskiperusteisilla toimenpiteillä. Tällaisia voivat olla esimerkiksi järjestelmien omaehtoinen laajentaminen tai ilmaisintyyppien vaihto soveltuvimmiksi. Tasossa 5 kohteeseen on hankittu omaehtoisesti muita onnettomuuksia havaitsevia tai niistä varoittavia järjestelmiä tai laitteita. Tällaisia voivat olla yllä luetellut tai soveltuvien osien kameravalvontajärjestelmä ja kiinteistötekniset valvontajärjestelmät.

### Eb. Alkusammutusvalmius

Lainsäädännön vaatimustasolla (Taso 3) omatoimiseen varautumiseen kuuluu riittävän alkusammutusvalmiuden varmistaminen. Alkusammutusvalmiuteen kuuluvat:

- Alkusammutuskalusto
- Automaattiset sammutusjärjestelmät
- Kuivasprinklerjärjestelmät

Kyseiset järjestelmät ja laitteet on pidettävä toimintakuntoisina, huollettuna, tarkastettuina ja käyttötarkoitukseensa soveltuvina. Järjestelmillä ja laitteilla tulee olla huolto- ja kunnossapito-ohjelma sekä dokumentaatio huoltojen ja tarkastusten suorittamisesta.

Alkusammutuskalusto tulee säilyttää asianmukaisesti kiinnitettynä, merkittynä ja esteettömästi käytettävissä olevana.

Tasossa 2 yllä mainituissa on yksittäisiä ja selkeitä puutteita. Tällaisia ovat esimerkiksi yksittäinen huoltamaton tai väärin säilytettävä sammutin sekä yksittäiset puutteet automaattisen sammutuslaitteiston tarkastuslaitoksen tarkastuspöytäkirjassa. Tasossa 1 kohteesta puuttuu jokin lakisääteisistä järjestelmistä tai niiden toiminnassa on merkittäviä puutteita. Puutteiden määrän voi todentaa esimerkiksi tarkastuslaitoksen tarkastuspöytäkirjasta.

Tasossa 4 alkusammutusvalmiutta on kohotettu riskiperusteisesti hankkimalla omaehtoisesti ylimääräistä ja toimintaan soveltuvaa alkusammutuskalustoa. Tasossa 5 kohteeseen on hankittu omaehtoisesti vähintään riskialttiimpaan osaan kiinteistöä automaattinen sammutusjärjestelmä tai sen ollessa lakisääteinen vaatimus sitä on parannettu riskiperusteisesti.

### Ec. Onnettomuustilanteiden aikana käytettävä turvallisuustekniikka

Lainsäädännön vaatimustasolla (Taso 3) omatoimiseen varautumiseen kuuluu onnettomuustilanteen aikaisen toiminnan turvaaminen teknisin keinoin. Onnettomuustilanteen aikana käytettäviä järjestelmiä ja laitteita ovat:

- Poistumisreitien merkitsemiseen ja valaisemiseen käytettävä järjestelmä
- Savunpoistojärjestelmät ja -luukut
- Ilmarvaihdon pysäytyksen mahdollistava mekanismi
- Väestönsuojan koneet, laitteet ja materiaali

Kyseiset järjestelmät ja laitteet on pidettävä toimintakuntoisina, huollettuna, tarkastettuina ja käyttötarkoitukseensa soveltuvina. Järjestelmillä ja laitteilla tulee olla huolto- ja kunnossapito-ohjelma sekä dokumentaatio huoltojen ja tarkastusten suorittamisesta.

Tasossa 2 yllä mainituissa on yksittäisiä ja selkeitä puutteita. Tasossa 1 kohteesta puuttuu jokin lakisääteisistä järjestelmistä tai niiden toiminnassa on merkittäviä puutteita.

Tasossa 4 olemassa olevia järjestelmiä on parannettu yksittäisillä riskiperusteisilla toimenpiteillä. Tällaisia voivat olla esimerkiksi järjestelmien omaehtoinen laajentaminen tai yksittäisten osien korvaaminen toimintaan paremmin soveltuvilla. Tasossa 5 kohteeseen on hankittu omaehtoisesti muita onnettomuustilanteen aikana käytettäviä järjestelmiä tai laitteita. Tällaisia voivat olla yllä luetellut tai kyseisten järjestelmien omaehtoinen uudistaminen.

## F: TURVALLISUUSVIESTINTÄ JA -OSAAMINEN

Omatoiminen varautuminen on merkityksetöntä ilman asianmukaista turvallisuusviestintää ja -osaamista. Turvallisuusviestinnän eri keinoin varmistetaan, että tieto omatoimisen varautumisen toimenpiteistä saavuttaa kaikki asianosaiset. Turvallisuusviestinnän avulla varmistetaan myös riittävä turvallisuusosaaminen niin onnettomuuksien ehkäisyyn kuin onnettomuustilanteiden edellyttämän toimintavalmiuden osalta.

Osa-alueen lain vaatima taso perustuu pelastuslain 379/2011 säännöksiin 3-5, 14-15, 18 ja 22 §.

1 Heikko taso	2 Puutteellinen taso	3 Lain vaatima taso	4 Omaehtoinen taso	5 Edistyksellinen taso
<b>Fa: Turvallisuusviestintä</b>				
Turvallisuusviestintä ei kata onnettomuusriskienhallintaa	Turvallisuusviestinnässä ei huomioida sekä onnettomuuksien ennaltaehkäisyä että toimintaa onnettomuustilanteissa.	Turvallisuusviestintä perustuu toimintaa uhkaaviin onnettomuusriskeihin, omatoimiseen varautumiseen ja pelastussuunnitelmaan.	Turvallisuusviestinnässä huomioidaan muut toiminnan kannalta olennaiset turvallisuuden osa-alueet.	Turvallisuusviestintä on suunniteltu ja harjoitettu vakavien kriisitilanteiden varalta.
<b>Fb: Ennaltaehkäisevä turvallisuusosaaminen</b>				
Turvallisuusosaamisen puute mahdollistaa onnettomuusriskien toteutumisen.	Ennaltaehkäisevässä turvallisuusosaamisessa on yksittäisiä puutteita.	Ennaltaehkäisevä turvallisuusosaaminen on riittävä suhteessa toimintaa uhkaaviin onnettomuusriskeihin.	Ennaltaehkäisevä turvallisuusosaaminen kattaa muut toiminnan kannalta olennaiset turvallisuuden osa-alueet.	Ennaltaehkäisevä turvallisuustoiminta huomioidaan toiminnan suunnittelussa ja johtamisessa.
<b>Fc: Onnettomuustilanteiden edellyttämä turvallisuusosaaminen</b>				
Riittäviä valmiuksia onnettomuustilanteissa toimimiseksi ei ole.	Onnettomuustilanteiden edellyttämässä turvallisuusosaamisessa on yksittäisiä puutteita.	Turvallisuusosaaminen mahdollistaa riittävän toiminnan onnettomuustilanteiden aikana.	Turvallisuusosaaminen kattaa muihin toiminnan kannalta olennaisiin turvallisuuden osa-alueisiin kohdistuvat riskitilanteet.	Turvallisuusosaaminen kattaa toimintavalmiuden kriisitilanteissa.

## Fa. Turvallisuusviestintä

**Lainsäädännön vaatimustasolla (Taso 3)** turvallisuusviestintä sisältää kaikki ne toimenpiteet, joilla omatoimisen varautumisen toimenpiteistä viestitään asianosaisille. Tieto omatoimiseen varautumiseen liittyvistä asioista tulee saattaa kaikkien niiden tietoon, joiden on osallistuttava asioiden toimeenpanoon. Tällaisia tahoja ovat toiminnanharjoittajan henkilöstö, rakennuksen omistaja ja haltija sekä alihankkijat (mm. kiinteistöhuolto, siivous ja vartiointi). Mikäli kyseessä on asuintalo, tulee turvallisuusviestinnässä huomioida asukkaat.

Turvallisuusviestinnän tulee kattaa kaikki omatoimisen varautumisen auditointimallin osa-alueet ja kriteerit. Omatoiminen varautuminen on merkitykseltään ilman asianmukaista turvallisuusviestintää ja -osaamista. Turvallisuusviestinnän eri keinoin varmistetaan, että tieto omatoimisen varautumisen toimenpiteistä saavuttaa kaikki asianosaiset. Turvallisuusviestinnän avulla varmistetaan myös riittävä turvallisuusosaaminen niin onnettomuuksien ehkäisyyn kuin onnettomuustilanteiden edellyttämän toimintavalmiuden osalta.

Turvallisuusviestinnän toteuttamistapaa ei ole tarkkaan määriteltä, vaan se jää organisaation suunniteltavaksi. Turvallisuusviestinnässä suositellaan hyödynnettäväksi monipuolisia keinoja, joita ovat mm:

- Luennot, tietoisuus- ja harjoitukset
- Asiakirjat
- Kampanjat, esimerkiksi syksyllä liikaustumisvaarasta
- Normaali kahvipöytäkeskustelu
- Arkinen työnjohtaminen
- Blogit, kilpailut ja kannustinpalkkiot

Turvallisuusviestinnän toteuttamisessa on vain mielikuvitus rajana!

**Tasossa 2** turvallisuusviestintä ei huomioi sekä onnettomuuksien ehkäisyä että toimintaa onnettomuustilanteissa. **Tasossa 1** turvallisuusviestintä ei kata onnettomuusriskienhallintaa.

**Tasossa 4** turvallisuusviestinnässä huomioidaan muut toiminnan kannalta olennaiset turvallisuuden osa-alueet. **Tasossa 5** turvallisuusviestintä on suunniteltu ja harjoitettu organisaation näkökulmasta vakavien kriisitilanteiden varalle.

## Fb. Ennaltaehkäisevä turvallisuusosaaminen

**Lainsäädännön vaatimustasolla (Taso 3)** turvallisuusosaamisen tulee kattaa tunnistettujen onnettomuusriskien ennaltaehkäiseminen. Ennaltaehkäisevän turvallisuusosaamisen tulee kattaa ainakin seuraavien onnettomuusriskien ehkäiseminen:

- Tulipalo
- Sairauskohtaukset ja tapaturmat
- Luonnononnettomuudet
- Vesivahinko ja sähkökatko

Muut tunnistetut onnettomuusriskit (esim. kemikaalien osalta ympäristövahinko)

Turvallisuusosaamista voi kasvattaa parhaiten koulutusten ja harjoitusten avulla. Menetelmästä riippumatta olennaista on se, että huomioidaan sekä onnettomuuksien ehkäiseminen että toiminta onnettomuustilanteen aikana.

Kohta Fa. käsittää turvallisuusviestinnän sisällöt ja menetelmät. Tässä kohdassa Fb. arvioidaan menetelmillä saavutettua osaamista. Osaaminen on riittävä, kun tunnistettujen onnettomuusriskien ehkäiseminen on osa arkipäiväistä osaamista. Erityisvastuisiin nimetyillä henkilöillä (Aa. Vastuunjako) tulee olla riittävä osaaminen oman tehtävänsä suorittamiseksi. Vastaava koskee osaamisvaatimusta poikkeuksellisten erityisriskien kohteissa (esim. tuotantolaitokset, joissa käsitellään vaarallisia kemikaaleja).

**Tasossa 2** ennaltaehkäisevässä turvallisuusosaamisessa on yksittäisiä ja selkeitä puutteita. Tällaisia ovat esimerkiksi, jos jokin tietty osa henkilöstöstä ei hallitse tietyn riskin ennaltaehkäiseviä toimia omassa toiminnassaan. **Tasossa 1** ennaltaehkäisevän turvallisuusosaamisen puuttuminen on niin merkittävää, että se mahdollistaisi onnettomuusriskien toteutumisen. Tämä ilmenee esimerkiksi, jos merkittävä osa henkilöstöstä ei tunnista keskeisten onnettomuusriskien ennaltaehkäiseviä toimia omassa työssään.

**Tasossa 4** ennaltaehkäisevä turvallisuusosaaminen kattaa muut toiminnan kannalta olennaiset turvallisuuden osa-alueet. **Tasossa 5** ennaltaehkäisevä turvallisuusosaaminen huomioidaan olennaisena osana työn suunnittelua ja johtamista.

## Fc. Onnettomuustilanteen edellyttämä turvallisuusosaaminen

**Lainsäädännön vaatimustasolla (Taso 3)** turvallisuusosaamisen tulee kattaa myös toiminta tunnistetuissa onnettomuustilanteissa, joita ovat:

- Tulipalo
- Sairauskohtaukset ja tapaturmat
- Luonnononnettomuudet
- Vesivahinko ja sähkökatko
- Ulkoiset vaaratilanteet (lähialueen tulipalo, kemikaali-onnettomuus)
- Poikkeusolojen (sotatila ym.) aiheuttamat riskit
- Muut tunnistetut onnettomuusriskit (esim. kemikaalien osalta ympäristövahinko)

Turvallisuusosaamista voi kasvattaa parhaiten koulutusten ja harjoitusten avulla. Menetelmästä riippumatta olennaista on se, että huomioidaan sekä onnettomuuksien ehkäiseminen että toiminta onnettomuustilanteen aikana.

Kohta Fa. käsittää turvallisuusviestinnän sisällöt ja menetelmät. Tässä kohdassa Fc. arvioidaan menetelmillä saavutettua osaamista. Osaaminen on riittävä, kun toimintavalmius tunnistetuissa onnettomuusriskitilanteissa on osa arkipäiväistä osaamista. Erityisvastuisiin nimetyillä henkilöillä (Aa. Vastuunjako) tulee olla riittävä osaaminen oman tehtävänsä suorittamiseksi. Vastaava koskee osaamisvaatimusta poikkeuksellisten erityisriskien kohteissa (esim. tuotantolaitokset, joissa käsitellään vaarallisia kemikaaleja).

**Tasossa 2** onnettomuustilanteen edellyttämässä turvallisuusosaamisessa on yksittäisiä ja selkeitä puutteita. Tällaisia ovat esimerkiksi, jos jokin tietty osa henkilöstöstä ei hallitse suunniteltuja toimintamalleja tunnistetuissa riskitilanteissa. **Tasossa 1** turvallisuusosaamisen puuttuminen on niin merkittävää, että toiminta onnettomuustilanteissa ei onnistu. Tämä ilmenee esimerkiksi, jos merkittävä osa henkilöstöstä ei hallitse suunniteltuja toimintamalleja tunnistetuissa riskitilanteissa.

**Tasossa 4** turvallisuusosaaminen kattaa toiminnan muita turvallisuuden osa-alueita uhkaavissa riskitilanteissa. **Tasossa 5** henkilöstöllä on valmiudet toimia organisaation kannalta vakavassa kriisitilanteissa.

## AUDITOINNIN / ITSEARVIOINNIN HAVAINNOT JA PISTEYTYYS

Katso käyttöohje s.3. Kirjaa ohaiseen taulukkoon jokaisen kriteerin keskeinen havainto ja tulos. Laska jokaisen osa-alueen tulos kriteerien keskiarvosta normaaleja pyöristyssääntöjä noudattaen.

OSA-ALUE/KRITEERI	Keskeinen havainto	1-5	OSA-ALUE/KRITEERI	Keskeinen havainto	1-5
A: Turvallisuusjohtaminen	Osa-alueen tulos		D: Rakenteellinen paloturvallisuus	Osa-alueen tulos	
Aa Vastuunjako			Da Onnettomuuksien syntymisen ehkäiseminen		
Ab Omaoiminen valvonta			Db Poistumismahdollisuuksien turvaaminen		
Ac Turvallisuuspuutteisiin reagoiminen			Dc Onnettomuuksien vaikutusten rajoittaminen		
B: Onnettomuusriskienhallinta	Osa-alueen tulos		E: Turvallisuustekniikka	Osa-alueen tulos	
Ba Riskien tunnistaminen ja arviointi			Ea Onnettomuuden havaitseminen ja siitä varoittaminen		
Bb Riskienhallintakeinot			Eb Alkusammutusvalmius		
Bc Riskienhallinnan dokumentaatio			Ec Onnettomuustilanteen aikana käytettävä turvallisuustekniikka		
C: Turvallisuuteen liittyvät asiakirjat	Osa-alueen tulos		F: Turvallisuusviestintä ja -osaaminen	Osa-alueen tulos	
Ca Pelastussuunnitelma			Fa Turvallisuusviestintä		
Cb Muut turvallisuuteen liittyvät asiakirjat			Fb Ennaltaehkäisevä turvallisuusosaaminen		
Cc Asiakirjojen ajantasaisuus ja käytettävyys			Fc Onnettomuustilanteiden edellyttämä turvallisuusosaaminen		



Muut havainnot ja toimenpiteet:

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

Kirjaa alla olevaan kaavioon osa-alueiden tulokset ja laske niiden keskiarvon perusteella omatoimisen varautumisen tasosi.  
Havaitut puutteet on korjattava vähintään tason 3 edellyttämälle tasolle.

	Tulos	1	2	3	4	5
A: Turvallisuusjohtaminen						
B: Onnettomuusriskienhallinta						
C: Turvallisuuteen liittyvät asiakirjat ja ohjeet						
D: Rakenteellinen paloturvallisuus						
E: Turvallisuustekniikka						
F: Turvallisuusviestintä ja -osaaminen						
	Omatoimisen varautumisen taso					



**HELSINGIN KAUPUNGIN PELASTUSLAITOS**  
HELSINGFORS STADS RÄDDNINGSVÄRK



**HELSINGIN KAUPUNGIN PELASTUSLAITOS**  
PL 10, 00099 Helsingin kaupunki  
**HELSINGFORS STADS RÄDDNINGSVÄRK**  
PB 10, 00099 Helsingfors stad  
<http://www.hel.fi/pel>

## 4 TUTOR – Turvallisuustoiminnan riskienarviointityökalu

Kalle Eklund ja Yrjö Jalava, Keski-Uudenmaan pelastuslaitos

### 4.1 Tausta

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos alkoi keväällä 2009 selvittää olemassa olevia viranomaisauditointi- ja arviointimenetelmiä. Esiselvityksessä tutustuttiin muun muassa silloiseen Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen auditointivaan palotarkastusmalliin, Huoltovarmuuskeskuksen Huoviin, Turvallisuus- ja kemikaaliviraston auditointiin, vakuutusyhtiöiden malleihin sekä poliisin ja puolustusvoimien malleihin. Esiselvityksen perusteella päädyttiin kehittämään mallia, joka vastaisi paremmin uudistumassa olevan pelastuslain vaateisiin laadusta, riskiperusteisuudesta sekä tarkastustoiminnan paremmasta vaikuttavuudesta. Lähtökohtana oli, että erikokoisiin organisaatioihin sekä kohteisiin, joilla on erilaiset erityispiirteet sekä riskit (myös onnettomuushistoria), ei sovelleta samaa mittaristoa turvallisuuden arvioimiseen ja kehittämiseen. TUTOR-arviointimallin tarkoituksena on myös korostaa vuorovaikutusta eri viranomaisten ja asiakkaiden kanssa. Kontrollioivan viranomaisen roolia on vastaavasti haluttu vähentää. Sen sijaan on enemmän haluttu tukea kohteen omatoimista varautumista ja kannustaa johdon sitoutumista (riskin tuottajan vastuu).

Lähtökohtana oli kehittää kokonaisvaltainen mittaristo, jolla kyetään

- arvioimaan monitasoisesti erilaisten kohteiden turvallisuustasoa
- kehittämään kohteiden turvallisuuskulttuuria kokonaisvaltaisesti
- suorittamaan viranomaisarviointi pelastustoiminnan ja omatoimisen varautumisen näkökulmasta ja samalla täyttämään pelastuslain 379/2011 ja pelastusasetuksen 407/2011 viranomaisvalvontaa koskevat velvoitteet.

Lisäksi tavoitteena oli tuottaa uutta lisäarvoa asiakkaalle suunnittelemalla työkalu, jolla asiakas voi

- määrittää turvallisuuden tavoitetilan (johdon tahtotila)
- tunnistaa turvallisuuden nykytilan (itsearvio ja viranomaisarvio)
- hahmottaa toimet tavoitetilaan pääsemiseksi (kehityspolku).

Kimin ja Mauborgnen (2005) sinisen meren strategiamallia soveltaen kuvattiin asiat, joita haluttiin kehityksessä korostaa, vähentää, poistaa tai luoda. Kuvassa *Kuva 5*. TUTOR sinisen meren strategiamallia mukaillen esitetään sinisen meren strategiamallin sisältöä ja pääkohtia soveltaen Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen kehittämän TUTOR-mallin näkökulmat.



Kuva 5. TUTOR sinisen meren strategiamallia mukaillen.

Määrittelyjen perusteella järjestelmässä

a. korostetaan

- kumppanuutta: Turvallisuutta (sis. pelastus) kehitetään kumppanuudessa ja yhteistyössä tavoitteena pitkäkestoinen pysyvä vaikuttavuus. Viranomainen ohjaa, neuvoo ja opastaa. Milloin tämä ei toimi, siirrytään suoraan valvontaan ja tarvittaviin menettelyihin hallintolain mukaisesti.
- tutkimuksellisuutta: Mallin tulee pohjautua pelastuslainsäädännön vaateiden lisäksi teorian tietoon sovelletusta aihepiiristä. Laadun varmentamiseksi mallin pohjana tulee hyödyntää pelastustoimen käyttöön soveltuvaa laatujärjestelmää (esimerkiksi Euroopan laatupalkintomalli EFQM). Tutkimusta hyödynnetään mallin vaikuttavuuden selvittämiseksi sisäisesti sekä hankkimalla muun muassa riippumatonta ulkopuolista arviointia ja tekemällä yhteistyötä tiedekorkeakoulujen kanssa.
- resurssien tehokasta käyttöä: mallin tulee vastata tehokkaasti pelastusviranomaisen kohdentaman valvonnan resurssihaasteeseen (resurssien tehokas kohdennus tunnistettuihin riskikohteisiin) sekä tarjota asiakkaalle mahdollisuus kohdentaa resursseja tehokkaasti tunnistettuihin ongelmakohtiin.
- omavalvontaa: Kohteen ja organisaation omaa toimintaa arvioidaan kriittisesti ja korostetaan vastuuta toiminnan riskeistä. Kohdetta ja organisaatiota ohjataan riskiperusteiseen toimintaan käytetyn mallin avulla.
- johtamisen vaikutusta: Kohteen toimiva johto ja turvallisuuden resursseista päättävät tahot tulee saada mukaan turvallisuustyöhön ja määrittämään toiminnan tavoitteet. Juridisesti linjaorganisaation johto kantaa vastuun myös turvallisuustoiminnasta. Tavoitteen asettaminen helpottaa operatiivista turvallisuustyötä.

b. luodaan

- kokonaisvaltaisuutta: Hypoteesi on, että harvalla kohteella ja organisaatiolla on pelastusturvallisuuden keskittynyttä turvaorganisaatiota tai että harvassa kohteessa ja organisaatiossa turvallisuutta hoidetaan pelastusturvallisuuden näkökulmasta. Niinpä kun olemassa olevia kohteen turvallisuustyöhön liittyviä rakenteita ja resursseja vahvistetaan, niin kokonaisturvallisuus kehittyy ja siten päästään parempiin ja vaikuttavampiin tuloksiin myös pelastusturvallisuudessa. Tämä ei tarkoita sitä, että



pelastusviranomaisen rooli muuttuisi, vaan kohteita ja organisaatioita tarkastellaan edelleen pelastuslainsäädännön sekä muun pelastusviranomaisen vastuulla olevan säädännön näkökulmasta.

- valvonnan monitasoisuutta: Valvontatoiminta on monitasoista ja monimuotoista ja tavoittaa erikoiset ja toimintaperiaatteiltaan sekä riskeiltään erityyppiset kohteet. Valvontatyökalun tulee kuvastaa valvonnan moninaisuuden tarpeita.
- itsearviointia: tunnistamalla nykytila päästään kehittämään toimintaa tai saattamaan se vähintään lain asettamalle tasolle.
- yhteistyötä: Turvallisuutta kehitetään yhteistyössä asiakkaan, viranomaisten ja sidosryhmien kanssa. Tavoitteena on saavuttaa synergiaetuja muun muassa eri viranomaisten tarkastusten tulosten hyödyntämisessä.
- vaikuttavuutta: Palotarkastustoiminnan vaikuttavuutta lisätään kehittämällä valvontamallista työkalu myös asiakkaalle. Aito pitkäkestoinen vaikuttavuus saavutetaan, kun tuotetaan lisäarvoa ja kun viranomaistoiminta on läpinäkyvää.
- lisäarvoa: Asiakas saa lisäarvoa saavutettavasta hyödystä. Työkalu palvelee lain vaateiden täyttämisen lisäksi turvallisuuden kehittämisen työkaluna. Suurella osalla yrityksistä ei ole resursseja tai osaamista hankkia työkaluja turvallisuuden edistämiseen.
- turvallisuustason tilannekuvaa: Malli tuottaa tietoa kohteiden ja organisaatioiden turvallisuustasosta alueellisesti, toimialoittain sekä organisaatioittain. Mallin avulla valvontaviranomaiset eri hallinnontasoilla (aluehallintavirasto, sisäasiainministeriö, pelastuslaitos) voivat seurata reaaliaikaisesti turvallisuuden tilannekuvan kehittymistä. Myös asiakasorganisaatiot (esim. kunta, kaupunki, liikelaitos) voivat seurata omien kohteidensa turvallisuustason tilaa.

#### c. vähennetään

- kontrollia: malli vähentää suoraa yksityiskohtiin ulottuvaa viranomaiskontrollia ja pyrkii lisäämään toiminnan omaa vastuuta ja yhteistyötä, mikä ei kuitenkaan merkitse valvonnan ja yhteydenpidon vähenemistä.
- teknisiä vikalistoja: Pyritään pois toimintamallista, joka tuottaa kohteisiin vuosittaisen teknisen vikalistan toistuvista asioista. Siirrytään malliin, jossa teknisten ja henkilön kohdistuvien epäkohtien lisäksi selvitetään organisatoriset epäkohdat.

#### d. poistetaan

- kapeakatseisuutta: Tunnistetaan kohteissa turvallisuuden hallinnan tekijät ja vaikutetaan pelastusturvallisuuden lisäksi yleiseen turvallisuuskehitykseen. Korostetaan asiakaslähtöisyyttä ja laajaa kokonaisnäkemystä.
- vaikutukseltaan vähäisiä tarkastustapahtumia: palotarkastus muuttuu arvioinniksi, ja arviointi laajentaa teknistä tarkastusta asiakirjavalvontaan sekä laajempaan turvallisuuskäsitteeseen.
- järjestelmävirheitä: Muodostetaan kriteerit turvallisuuden arvioinnille, jotta rakenteissa olevat puutteet voidaan tunnistaa. Järjestelmä vähentää tulkintavirheitä asettamalla tulkinnalle vakioidut rajat.



+ muut pelastuslaitokset, TUKEVA2-hanke, testauskohteet

Kuva 6. TUTOR-kehitysverkosto.

Alkuvaiheessa todettiin, että pelastusviranomaiselle arviointi (auditointi) on toimintatapana ja mallina uusi. Tämän johdosta päätettiin lähteä kehittämään mallia yhdessä tahojen kanssa, joilla on vankka kokemus turvallisuuden arvioinneista ja auditoinneista. Kuvassa 6 on esitetty mallin kehitysverkosto ja kehityskumppanit. Mukaan haluttiin edustus yritysmaailmasta, vakuutussektorilta, korkeakouluista sekä muilta viranomaisilta. Tällä toiminnalla haluttiin varmistaa tuotettavan mallin laadullinen lähtökohta (korkeakoulut: mm. uusin tutkimustieto maailmalta) sekä soveltuvuus kohderyhmään (yritykset: miten turvallisuutta kehitetään).

## 4.2 Työkalun kuvaus

### 4.2.1 Yleistä

Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen kehittämä TUTOR-malli perustuu Euroopan laatupalkintomalliin (EFQM) ja organisaation sekä kohteen pelastusturvallisuuden kypsyyden mittaamiseen (CMM, capability maturity model). Mallissa arvioidaan kohteen kokonaisvaltaista turvallisuustasoa palo- ja pelastusturvallisuuden sekä varautumisen näkökulmasta (pelastuslain 379/2011 ja asetuksen 407/2011 kohdat). Turvallisuustaso muodostuu asiakkaan määrittelemästä turvallisuuden tavoitetilasta (johdon arvio), itsearviosta (nykytila) ja viranomaisen suorittamasta arviosta. Järjestelmässä arvioidaan turvallisuuskulttuuri ja turvallisuustoimet sekä suoritetaan pistokokein kiinteistön tarkistuskierron. Kuvassa Kuva 7. TUTOR- turvallisuustoiminnan riskienarviointimalli. esitetään TUTOR-mallin yleisilme, kahdeksan pääkohtaa sekä arviointiversiot (home, light, basic ja max).



Kuva 7. TUTOR- turvallisuustoiminnan riskienarviointimalli.

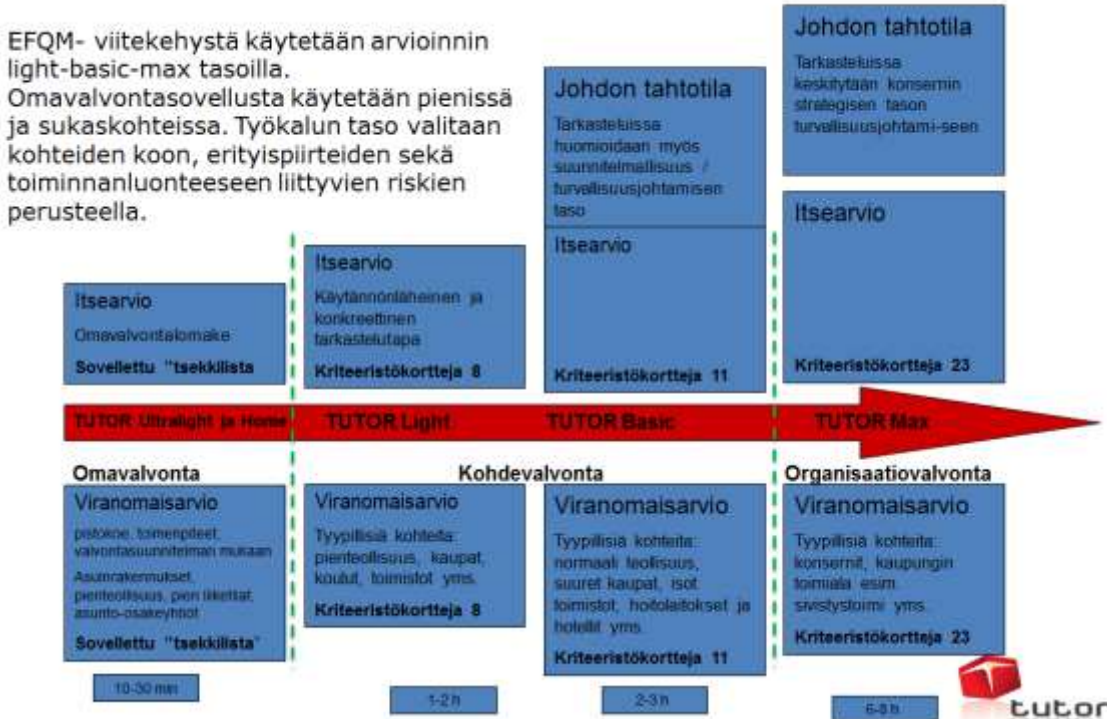
TUTOR- turvallisuustoiminnan riskienarviointimalli on kehitetty monitasoiseksi työkaluksi, joka huomioi kohteiden koon, erityispiirteet sekä toiminnan luonteeseen liittyvät riskit. TUTOR-mallissa arvioidaan kaikenkokoisia kohteita ja organisaatioita asuinrakennuksista pk-yrityksiin, tuotantolaitoksiin sekä ketjuihin ja konserneihin.

TUTORin versiot, käyttö ja tasot:

- Max** konsernin tai organisaation arviointi (esim. kunnan sivistystoimi, suuryritys, hoitolaitosketju)  
tavoitetila, itsearvio ja viranomaisarvio  
tilannekuvasovellus konsernitasolla
- Basic** suurten kohteiden arviointi (esim. tehdasalue, kauppakeskus, sairaala, lentoasema)  
tavoitetila, itsearvio, viranomaisarvio  
tilannekuvasovellus kohdetasolla
- Light** pienten ja keskisuurten kohteiden arviointi (yksittäinen kauppa, koulu, hoitolaitos, tuotantolaitos)  
itsearvio, viranomaisarvio
- Ultralight** pienteollisuus ("nyrkkipajat", verstaat, korjaamot, kioskit, alle 400 m<sup>2</sup>:n liiketilat)  
itsearvion tarkistuslistat, mahdollista suorittaa myös viranomaisarvio
- Home** asuinrakennuksen ja asunto-osakeyhtiön omavalvonta  
itsearvion tarkistuslistat, mahdollista suorittaa myös viranomaisarvio

Kuvassa 8 on esitetty TUTOR-mallin arvioinnin tasot, kriteerikorttien määrä, käytettävät arviointimuodot (johdon arvio = tavoite, itsearvio, viranomaisarvio), käytetty valvontamuoto (arviointi vai omavalvonta), tyypilliset sovelluskohteet sekä arvioinnin aika. Kuvassa 8 arviointiin kuuluva aika kasvaa suhteessa tarkastelun laajuuteen tai syvällisyyteen (kriteeristöjen määrä).

## Turvallisuuden arvioinnin tasot



Kuva 8. Turvallisuuden arvioinnin tasot kohde- ja organisaatiotasolla.

### 4.2.2 Tavoite

#### 4.2.2.1 Asiakkaalle

TUTOR-mallin ansiosta organisaatiot voivat arvioida oman turvallisuustasonsa ja johto asettaa turvallisuustasolle tavoitteet. TUTOR-malli on rakennettu siten, että se kertoo kohteelle selkeän kehityssuunnitelman suurimpien turvallisuusepäkohtien korjaamiseksi ja mahdollistaa seuraavan turvallisuustason saavuttamisen. TUTOR-malli tuo esille organisaation piilevät epäkohdat sekä suurimmat esille nousseet puutteet ja mahdolliset ristiriidat. TUTOR-mallin eri versioiden (max, light, basic, ultralight, home) käytöllä pystytään selvittämään konsernirakenteissa ja -ketjuissa eri organisaatiotasojen välisten rajapintojen sekä fyysisten toimipisteiden mahdollisia piileviä eroja pienimmästä tarkasteltavasta yksiköstä ja toiminnosta aina suuriin yhteiskuntakriittisiin kohteisiin asti.

#### 4.2.2.2 Viranomaistoiminnalle

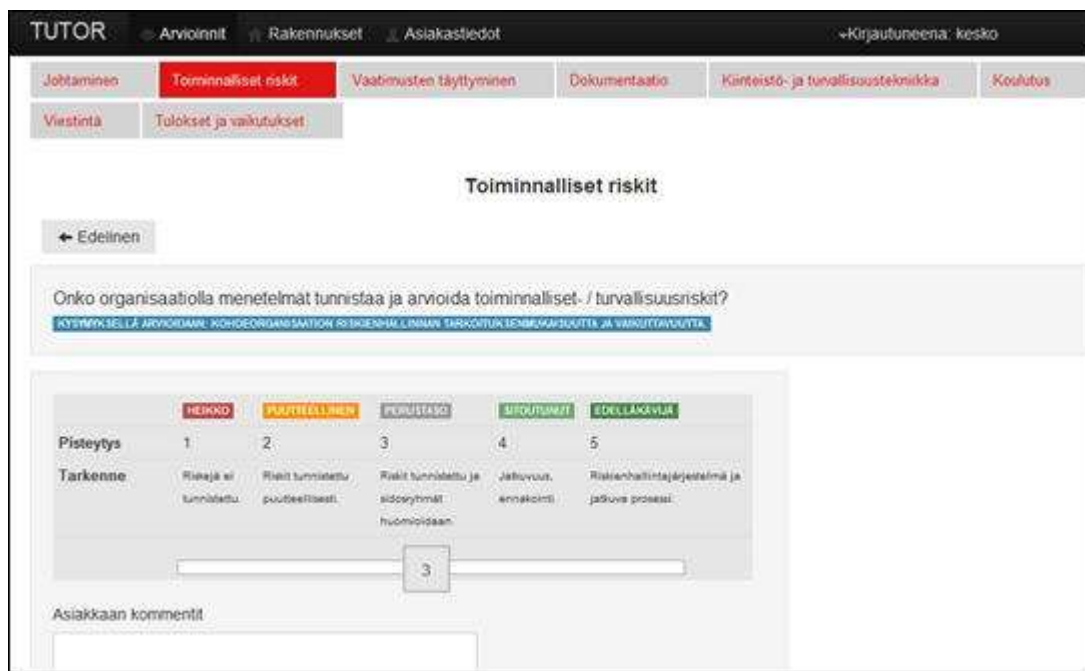
Pelastusviranomaisen käyttää työkalua viranomaistoiminnassaan selvittääkseen, ovatko pelastusturvallisuuden, varautumisen ja omatoimisen varautumisen vaatimukset toteutuneet. Mallilla viranomaisen pystyy määrittämään kohteiden valvontavälin valvontasuunnitelmaa varten. Malli vastaa viranomaisen tarpeeseen valvontatoiminnan järjestämisestä, ja sen avulla toiminnassa voidaan käyttää valvonnan uusia menetelmiä (mm. kohteiden paloturvallisuuden omavalvonta).

### 4.2.3 Työkalun rakenne ja arviointiasteikko

TUTOR-malli on monitasoinen arviointityökalu, joka huomioi kohteiden koon, erityispiirteet sekä toiminnan luonteeseen liittyvät riskit. TUTOR-arviointimenetelmässä on kolme eri arviointitasoa (light, basic ja max) ja useita omavalvonnan tasoja (home ja ultralight). Max-versio on kaikista laajin: siinä on yhteensä 23 kriteerikorttia, joilla tarkastellaan palvelukokonaisuuksia ja laajoja organisaatioita. Basic-versiossa kriteerikortit vähentyvät 11 kappaleeseen ja light-versiossa 8 kappaleeseen. Niillä tarkastellaan yksittäisiä kohteita pienestä suureen.

Kriteeristön arviointiasteikko on 1–5. Arviointiasteikossa 1 on huonoin ja 5 on paras taso. Taso 3 on la-  
kisäiteinen perustaso (pienin hyväksytty taso). Tasosta 3,5 eteenpäin alkavat suositukset. Arviointias-  
teikolla on mahdollista antaa myös arvioita kymmenen desimaalin tarkkuudella (esimerkiksi 3,3). Numee-  
riset arviot vastaavat sanallisia arvioita seuraavasti: 1 – heikko, 2 – puutteellinen, 3 – perustaso, 4 – si-  
toutunut ja 5 – edelläkävijä.

Yksittäinen kriteerikortti rakentuu seuraavista kokonaisuuksista: numeerinen arviointiosio, keskeinen  
asiasisältö (ohjaa ajattelua kriteereihin), arviointikysymys (mihin kortin kriteeristöllä vastataan), kriteerit  
(kunkin tason mukaisesti 1–5), tarkennuskohta (jossa mahdolliset lisätiedot ja tarkennukset) sekä kom-  
mentit arvioinnin perusteluja varten. Mallin teknisen järjestelmän kortinäkymä esitellään kuvassa 9.



Kuva 9. Esimerkki kriteerikortista Tutor.net-arviointijärjestelmästä (light-versio), koh-  
ta toiminnalliset riskit.

Arviointikriteeristön logiikka etenee kriteerikortin arviointiasteikossa seuraavasti:

#### 1. Heikko

- Periaatteita, tarpeita ja vaatimuksia ei ole tunnistettu, vastuuhenkilöitä ei ole nimetty.

2. Puutteellinen

- Periaatteet, tarpeet ja vaatimukset on tunnistettu ja kirjattu osittain puutteellisesti.
- Toiminta on sirpaleista.

3. Perustaso (lakisääteinen taso)

- Periaatteet, tarpeet ja vaatimukset on tunnistettu ja vastuuhenkilöt nimetty.
- Turvallisuustoiminta on osa jokapäiväistä toimintaa ja raportointi säännöllistä.

4. Sitoutunut

- Toiminta on osa jokapäiväistä toimintaa, raportointi säännöllistä ja johdon rooli korostuu.
- Toimintaa kehitetään jatkuvasti.

5. Edelläkävijä

- Voidaan puhua vakioidusta järjestelmästä.
- Toiminta on kiinteä osa kokonaisvaltaista järjestelmää.
- Toimii mallina muille, on kansallinen johtotähti.

TUTOR-mallissa on kahdeksan arvioinnin painopistealuetta, joiden perusteella muodostetaan kokonaisarvio kohteen turvallisuustasosta. Painopistealueet ovat johtaminen, riskien arviointi, kiinteistö- ja turvallisuustekniikka, vaatimusten täytyminen, koulutus, dokumentaatiot, viestintä sekä tulokset ja vaikutukset.

Kokonaisarvioinnin tulos (kohteen numeerinen turvallisuustaso kaikilta osa-alueilta) vaikuttaa tarkastusväliin ja täten arviointitarkastuksista perittäviin maksuihin. Positiivinen tulos (4–5) kasvattaa ja negatiivinen (1–2) tiivistää tarkastusväliä. Arviointituloksen vaikutus turvallisuustasoon ja tarkastusväliin esitetään taulukossa 7.

*Taulukko 7. Arviointiasteikko ja arvioinnin tuloksen vaikutus tarkastusväliin.*

<b>Numeerinen arviointi</b>	<b>Turvallisuustaso</b>	<b>Vaikutus tarkastusväliin</b>
<b>5</b>	Edelläkävijä	harvennetaan huomattavasti
<b>4</b>	Sitoutunut	harvennetaan
<b>3</b>	Perustaso	pysyy samana
<b>2</b>	Puutteellinen	tiivistetään
<b>1</b>	Heikko	tiivistetään huomattavasti

TUTOR-malli antaa asiakkaalle arvion valitun kohteen turvallisuuden tasosta (viranomaisarvio). Samalla organisaatio saa arvioitua oman turvallisuustasonsa (itsearvio) ja määritettyä turvallisuuden tahtotilan (johdon tahtotila). TUTOR-malli on rakennettu siten, että se kertoo kohteelle selkeän kehityssuunnitelman suurimpien epäkohtien korjaamiseksi ja seuraavan turvallisuustason saavuttamiseksi. TUTOR-malli

tuo esille piilevät epäkohdat sekä suurimmat esille nousseet puutteet ja mahdolliset ristiriidat. TUTOR-arviointimallin eri versioiden (max, light, basic) käytöllä pystytään selvittämään konsernirakenteissa ja -ketjuissa eri organisaatiotasojen välisten rajapintojen sekä fyysisten toimipisteiden mahdollisia piileviä eroja.

Mallin teoreettinen viitekehys rakentuu kokonaisvaltaiselle turvallisuuskäsitykselle ja perustuu pelastuslain velvoitteiden täyttämiseksi sekä onnettomuuksien ehkäisyteorialle. TUTOR-mallissa käytetyt käsitteet ja määrittelyt on koottu lukuisista eri lähteistä, ja niistä joitakin esitellään seuraavassa.

### ***Laatu ja laadunhallinta***

Laatuajattelun perustana on pelastuslain (379/2011) 79. §:n velvoite, jonka mukaan ”valvonnan on perustuttava riskien arviointiin, ja sen tulee olla laadukasta, säännöllistä ja tehokasta”. Euroopan laatu-palkintomallin (EFQM) perustana on laatuajattelu ja sen mukaisesti jatkuva parantaminen sekä toimintojen kehittäminen. Mallissa arviointi käsittää kohteen itsearvion ja tavoitteen asettelu. TUTOR-mallissa on sovellettu tätä kehystä pelastusalan termeihin, tavoitteisiin, strategioihin sekä valvontatoimintaan. Pelastusviranomaisen arviointi keskittyy kahdeksan pääkohdan tarkasteluun kohteen ja organisaation toiminnassa. Pääkohdat ovat johtaminen, riskienarviointi, kiinteistö- ja turvallisuustekniikka, vaatimusten täytyminen, viestintä, dokumentaatio, viestintä ja tulokset ja vaikutukset.

### ***Arviointi ja auditointi***

Pelastuslaitoksen valvontasuunnitelmaohjeen 2011 mukaan ”kaikille valvontakohteille tulee määritellä tarkastusvälit riskien arviointiin perustuen” ja ”yksittäisten kohteiden tarkastusvälejä voidaan tarvittaessa lyhentää tai pidentää tapauskohtaisesti”. Arvioinnissa tai auditoinnissa, jossa selvitetään kohteen turvallisuustaso yhdistettynä valvontasuunnitelmassa esitettyihin valvontaluokkatietoihin (sis. mm. onnettomuus-riskitiedot luokittain), voidaan kohteen turvallisuustasolle antaa riskiluku. (Rahikainen, J., Saari, E., Niemi, R., Kanerva, J., Lepistö, J., Tolonen, I., Kurttila, P., & Tillander, K. 2011, EFQM Excellence model 2009, EFQM 2010 laatu keskus, SFS-EN ISO 9001:2008, Heikkilä 2005, Moisio 2009. Laatu poliisitoiminnassa 1999, Rouvari 2007, Levä 2003, Kuusisto 2000. Kansallinen turvallisuusauditointikriteeristö Katakri.)

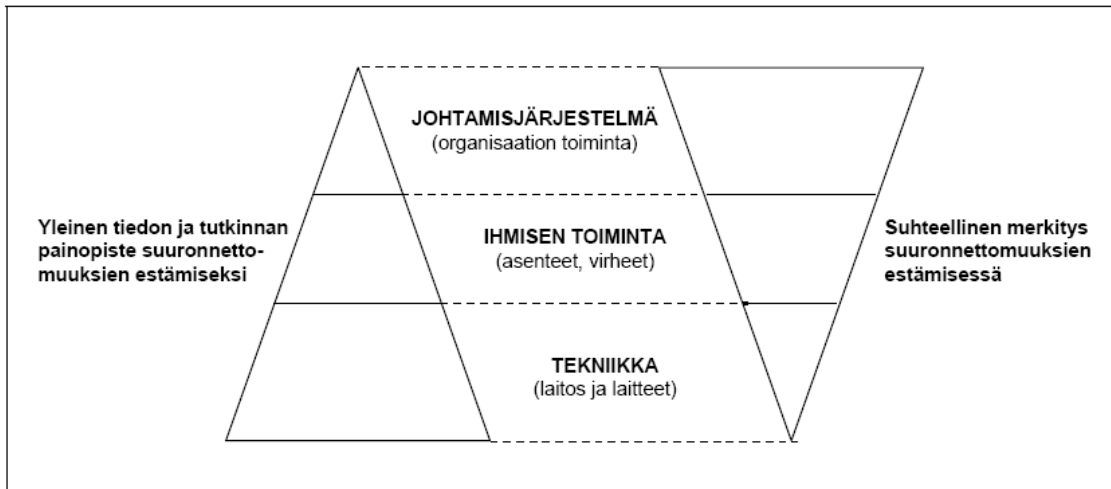
### ***Kypsyysajattelu***

Kypsyysajattelu perustuu kohteen oman toiminnan itsearviointiin sekä toiminnan tavoitteiden asettamiseen. Suomessa mallia on soveltanut Huoltovarmuuskeskus huoltovarmuuskriittisten yritysten jatkuvuudenhallinnan arvioinnissa ja kehittämisessä. Capability Maturity Model (CMM) sisältää viisi tasoa kypsyydelle ja suuntaa toimenpiteet toiminnan kehittämiseksi. Pelastuslaitos on soveltanut ja integroinut CMM-mallin ja EFQM-mallin TUTOR-malliin. Turvallisuustason kuvaaja (itsearvion ja johdon tahtotila) määrittää kohteen kypsyysasteen. ((Paulk, M., Weber, C., Curtis, B., & Chrissis, M. 1993. myös 1995, ks. myös Kumta & Shah 2002, Kyrölä 2011.)

### ***Johtamisjärjestelmät***

Laatuajattelu ja laatuajattelu korostavat johtamisen vaikutusta toimintaan ja sen vaikuttavuuteen. Organisaation turvallisuus on moninainen ja verkottunut kokonaisuus, jossa myös sidosryhmät tulee huomioida. Toiminnan tulee kuvata strategisia tavoitteita, ja työkalujen on hyvä olla linjassa toiminnanohjauksen kanssa. Suuronnettomuuksien ehkäisyssä johtamisjärjestelmillä on Coxin ja Coxin (1996) mukaan erittäin suuri merkitys. Kuvassa 10 esitetään johtamisjärjestelmän merkitys onnettomuuksien ehkäisyssä. Reason (1997) painottaa organisaation vaikutuksen huomioimista onnettomuuksien syntymisen ehkäisyssä tekniikan ja ihmisen toiminnan lisäksi. Kuvassa 11 esitetään organisaatiosta mahdollisesti johtuvat piilevät syyt onnettomuuksien synnyssä. (Valkokari 2010, Möller 2004, Rajala 2010, Helakorpi 2005, Whit-

tington 2005 ja 2001, Mintzberg et al. 1998, Sloan 1963, Kamensky 2010, Rannisto 2005, Seeck 2008, Juuti 2005, Hamel 2007, Cox & Cox 1996, Reason 1997.)



Turvallisuuteen liittyvän tiedon tarve ja suhteellinen osuus tutkimuksessa sekä onnettomuuksien estämisessä (Cox&Cox 1996, alkup. World Bank 1988).

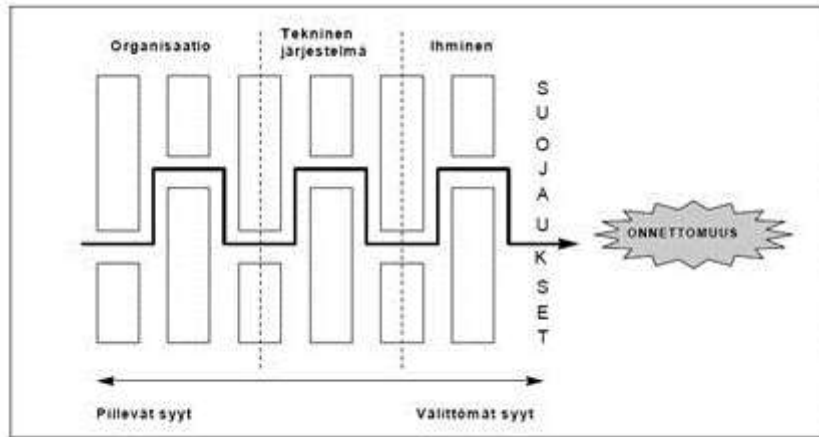
Kuva 10. Johtamisjärjestelmien tarkastelu onnettomuuksissa.

***Suuronnettomuuksien ja onnettomuuksien ehkäisy***

Pelastuslain (379/2011) tavoitteena on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Pelastuslaissa listataan eri toimijoiden roolit ja velvoitteet onnettomuuksien ehkäisemiseksi. Valvontatoiminnalla, kohteen pelastussuunnittelulla ja omatoimisella varautumisella on iso rooli onnettomuuksien ehkäisyssä. Pelastustoimen valvonnan suunnitteluohje linjaa, että valvontavälin muutokseen voivat vaikuttaa kohteessa tapahtuneet onnettomuudet tai vastaavat tai se, että kohteessa on useita viranomaiskäynnejä, poikkeamia, onnettomuuksia, läheltä piti -tilanteita sekä toistuvia erheellisiä paloilmoituksia.

Coxin ja Coxin (1996) mukaan järjestelmäarvioinnin painotus on onnettomuuksien ehkäisyssä vaikuttavampaa kuin painotus turvallisuustekniikkaan tai ihmisen toimintaan turvallisuustilanteissa. Onnettomuusketjut saavat alkunsa organisaatiotasolla olevista piilevistä syistä. Aikaisemmin palotarkastustoiminnassa on usein keskitytty teknisten järjestelmien (passiivinen) sekä ihmisen toiminnan (välitön syy) tarkasteluun ja ehkäisyyn ja saatettu unohtaa Reasonin (1997) esille nostama organisaation merkitys (kuva 11).





Vahingon syntymiseen vaikuttavat piilevät ja välittömät syyt (Reason 1997).

Kuva 11. Onnettomuuksien taustalla olevien piilevien syiden selvittäminen.

### ***Kokonaisvaltainen riskienhallinta***

Pelastuslaitos on TUTOR-mallissa soveltanut riskienhallinnan perusteita pelastuslain (379/2011), pelastusasetuksen (407/2011) sekä valvontasuunniteluohjeen velvoitteeseen, jonka mukaan toiminnan tulee olla riskilähtöistä ja kohteen ja toiminnan uhkat tai vaarat tulee tunnistaa (pelastuslaki 379/2011, 15. §: pelastussuunnitelmassa on esitettävä vaarojen ja riskien arvioinnin johtopäätelmät). TUTOR-mallissa käsitellään kohteen toiminnalliset riskit, riskien tunnistamisen mekaniikka, toimet riskien ehkäisemiseksi, organisaatiotasolla analysointi ja valvonta. Kuntien ja yhteiskunnan riskienhallinnan tarpeet ja erikoispiirteet on huomioitu kriteeristöissä.

Kokonaisvaltainen riskienhallinta perustuu enterprise risk management (ERM) -viitekehykselle. Riskienhallinta perustuu riskien tunnistamiselle ja välttämiseksi, niiden vähentämiseksi ja vaihtoehtoisten tapojen löytämiseksi, riskien siirtämiseksi ja vakuuttamiselle sekä hyväksynnälle. Kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa johdon, seurannan tai valvonnan ja raportoinnin rooli korostuu. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commissionin (COSO) ERM-laajennus tuo mukaan tavoitteen asetannan, toimintaympäristön tarkastelun, tilanteiden tunnistamisen, riskien luokittelun, vastuutuksen, viestinnän ja tiedotuksen sekä seurannan.

TUTOR-mallin puitteissa voidaan käsitellä riskienhallinnan haasteita myös normaalista poikkeavissa turvallisuustilanteissa, jolloin tarkastellaan varautumisen ja jatkuvuuden hallinnan kysymyksiä. Huoltovarmuuskeskuksen mukaan jatkuvuudenhallinnalla tarkoitetaan niitä toimia, joiden avulla organisaatio ennalta suunnitelluilla ja toteutetuilla järjestelyillä ja johtamismalleilla hallitsee erilaiset toimintaansa uhkaavat häiriötilanteet. Jatkuvuudenhallinta on laajimmillaan toimintamalli, jolla organisaatio tunnistaa (liike)toimintansa riskit, häiriötilanteet ja riippuvuudet, organisoii ja toteuttaa menettelytavat häiriötilanteiden varalle, varmistaa kriittisten kumppaneidensa kyvyn toimia häiriötilanteissa, suojaa (liike)toimintansa intressit ja arvontuotantokykyä. Pelastuslaki (379/2011, 14 §, 27 §) määrittelee omatoimisen varautumisen velvoitetta, ja pelastusasetus (407/2011) ulottaa tämän velvoitteen poikkeusoloihin. (Casual actuearry society 2003. Ks. myös 2004, Chase-Jenkins 2009, Suominen 2003, Pöyry 2008, Sitra 2002, Emberg 2002, VTT 2003. Molarius & Wessberg 2003, Rannisto 2005, Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa 2012.)

#### 4.2.4 Arviointimenetelmän käyttö ja arviointitapahtuman kulku

Arvioinnissa keskustellaan ja tarkastetaan tarvittavat turvallisuuteen liittyvät asiakirjat. Kohteen tulee varata paikalle riittävä edustus, jonka tulee pystyä vastaamaan turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin. Riittävä edustus on esimerkiksi omistaja, haltija tai näille suoraan vastuussa oleva henkilö tai henkilöt, ja kysymykset koskevat turvallisuutta ja riskienhallintaa, päätöksentekoa ja johtamista, kiinteistöä ja turvallisuustekniikkaa, järjestelmiä ja dokumentaatiota, viestintää ja koulutuksia sekä mahdollisia kriittisiä toimintoja. Asiakirjat tarkastetaan neuvotteluhuoneessa tai vastaavassa tilassa. Arviointitapahtumaan kuuluu aina fyysinen pistokoemainen tarkastuskierros kohteen tiloissa. Tarkastuskierroksella havaitut epäkohdat ja puutteet vaikuttavat arviointiin. Arviointiin ja tarkastuskierrokseen on syytä varata aikaa version mukaan tarvittava aika (max: 1 työpäivä, basic: ½ työpäivää, light: 1–2 tuntia).

TUTOR-menetelmän käytännön toteuttaminen

##### 1. Asiakkuuden tunnistaminen

- Asiakkuus tunnistetaan valvontasuunnitelman mukaisesti.
- Organisaatio ja sen toimintaympäristö tunnistetaan.

##### 2. Ennakkovalmistelut

- Tutustutaan kohteen tarkastushistoriaan.
- Valitaan sopiva arviointitaso tai tarkastetaan aiempi taso ja sen oikeellisuus.
- Selvitetään kohteen ennakkotiedot.
- Otetaan asiakkaaseen yhteys ja toimitetaan materiaali asiakkaalle.
  - Annetaan asiakkaalle ohjeistus ja arviointilomakkeisto.
  - Asiakkaan yhteyshenkilö vastaa prosessista organisaatiossaan.
- Varataan oikeat ja sopivat resurssit.
- Asiakkaan johto määrittää tavoitetilan asiakokonaisuuksittain ja arviointikorteittain.
  - Asiakkaan yhteyshenkilö järjestää.
- Asiakas laatii itsearvion asiakokonaisuuksittain ja arviointikorteittain.
  - Asiakkaan yhteyshenkilö järjestää.
- Asiakas lähettää johdon tahtotilan ja itsearvion laatimisen jälkeen arviointilomakkeiston täytettynä pelastuslaitokselle.

##### 3. Valvontatapahtuma

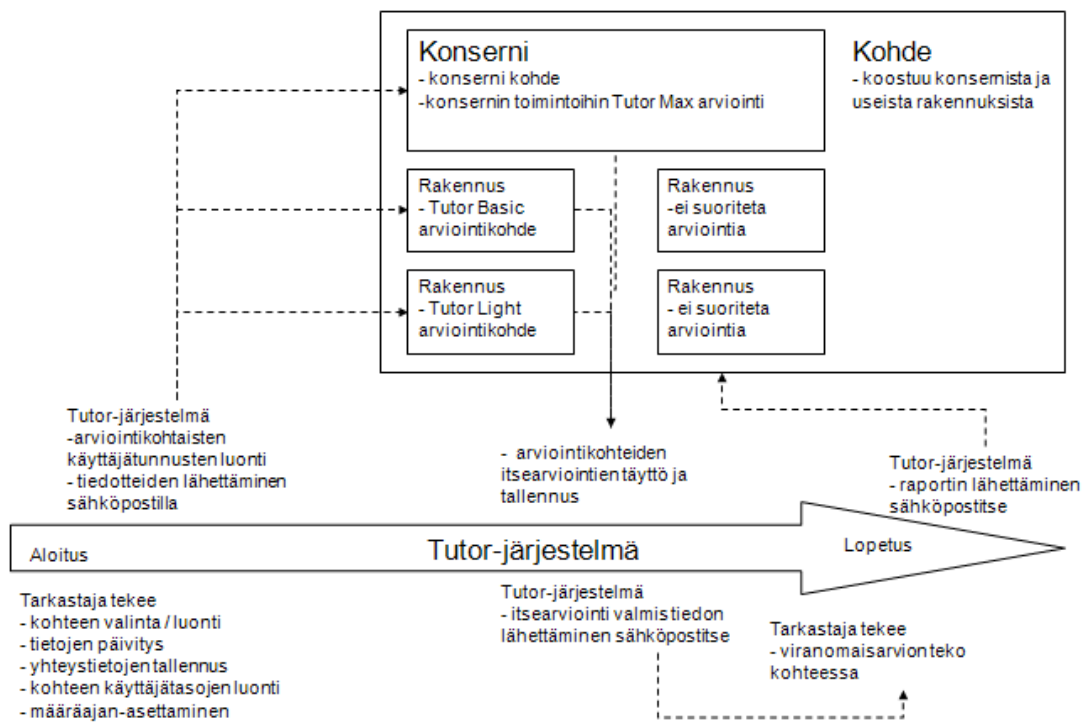
- keskustelu
  - lyhyt alustus TUTOR-arviointimallista (mitä, miten, miksi)
  - kohteen oman toiminnan esittely (annetaan mahdollisuus kertoa kohteen toiminnasta ja tiedustellaan, miten kohteen vuosi on mennyt)
  - esitetytyn arviointilomakkeiston läpikäyminen (keskustellen, pistokoemaisesti, asiakirjojen ja dokumenttien tarkastaminen sekä todentaminen)
  - viranomaisarvion laatiminen (keskustellen, analysoiden, kiertämällä).
- tarkastuskierros (huomiot ja muutokset arvioon)
- raportin laatiminen (liite x)
- loppupalaveri, jossa asiakkaan johdon edustaja on mukana. ’

##### 4. Jälkitoimet

- Asetetaan tavoitteet kohteelle.
- Laaditaan palotarkastuspöytäkirja.
  - Tallennetaan tiedot palotarkastusjärjestelmään.
- Valvotaan korjausmääräysten noudattamista
- Määritellään jatkotoimet.

## 5. Vuorovaikutus tarkastusten välillä.

Kuvassa 12 on esitetty TUTOR-arvioinnin periaate työnkulkukaaviona. Kaaviossa kuvataan valvonnan suorittajan toimet arvioinnin suorittamiseksi TUTOR-tietojärjestelmän avulla. Kohde kuvastaa asiakkuutta ja voi sisältää useita arviointeja eri rakennuskohteille sekä organisaatiolle. Valvonnan suorittaja määrittää arviointitavan kohteelle sekä suorittaa arvioinnin ja vie tiedot järjestelmään.



Kuva 12. TUTOR-mallin arvioinnin periaate työnkulkukaaviona TUTOR-tietojärjestelmässä.

## 4.3 Testaus ja käyttöönotto

TUTOR-mallin testaus aloitettiin vuonna 2009. Kehitysvaiheiden mukaisesti alustavia testejä tehtiin kehityskumppaneiden kanssa vuonna 2010 (15 kpl). Vuonna 2011 eri versioiden testejä tehtiin 30 kappaletta: 10 kpl max-arviointeja, 10 kpl basic-arviointeja ja 10 kpl light-arviointeja. Vuonna 2012 testejä tehtiin valvontasuunnitelman mukaisesti 150 kpl ja omavalvontaa testattiin 3 000 asuinrakennuksessa sekä 50 kerrostalossa. Vuodelle 2013 valvontasuunnitelmassa on määritelty otoskooksi 300 kohdetta arviointeihin. Omavalvonnan osalta mallia testataan yhteistyössä kotihoidon kanssa sekä noin 3 000 asuinrakennuksessa.

Mallia on esitelty eri pelastuslaitoksille, ja siihen on tutustuttu eritasoisesti kahdeksassa eri pelastuslaitoksessa Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen lisäksi. Tämän lisäksi myös muut turvallisuusviranomaiset ovat testanneet mallin soveltuvuutta myös oman toimintansa kehittämiseen (mm. puolustusvoimat ja korkeakoulut). Korkeakoulut ovat testanneet vuosien 2011–2012 aikana mallia 12 ammattikorkeakoulussa, kolmessa opistossa sekä yhdessä ammattikoulussa ympäri Suomen. Kaikesta testauksesta on kerätty palautetta Webropol-järjestelmän kautta, ja palautetta on analysoitu Savonia-ammattikorkeakoulun opinnäytteessä (Viholainen 2012) ja Laurea-ammattikorkeakoulun kansainvälisessä selvityksessä korkeakoulujen turvallisuusjohtamisesta (Koskenranta, Paasonen & Ranta 2012). Mallia on esitelty kansallisen turvallisuusauditointikriteeristön Katakryn kolmannen vaiheen valmistelevalle työryhmälle.

Uudenlainen pelastusviranomaisen toimintatapa tarkastusten suorittamisessa merkitsee aina myös uudenlaisia osaamishaasteita henkilöstölle. Uudessa toimintatavassa tärkeintä on, että henkilöstöllä on

- kyky omaksua uutta
- motivaatiota
- vuorovaikutustaitoja
- asiakaslähtöinen ajattelutapa
- yhteistyökykyä.

Valvontahenkilöstön osaamistarpeisiin kuuluu keskeisenä myös, että käyttäytymistieteellinen osaaminen nostetaan teknisen tietämyksen rinnalle ja turvallisuuskulttuuri ja sen edistäminen ymmärretään kokonaisvaltaisesti. Henkilöstöllä tulee lisäksi olla ymmärrystä turvallisuudesta ja riskienhallinnasta yrittäjätoiminnassa.

Arviointeja suorittavalla valvontahenkilöstöllä tulee olla eri arviointien kohdalla jäljempänä esitetyt valmiudet. Sisäisellä ja tarvittaessa ulkoisella koulutuksella vastataan henkilöstön osaamisvaateisiin. Jatkossa osa henkilöstöstä voi erikoistua vaativien kohteiden turvallisuuden arviointiin (max).

#### **Osaamistarpeet home:**

- osaa hyödyntää oman alansa tietolähteitä
- osaa asettaa tavoitteita ja konkretisoida ne tilanteen mukaisesti
- ymmärtää turvallisuuteen liittyvät perusasiat.

#### **Osaamistarpeet light:**

- osaa rakentaa asiakaslähtöisen vuorovaikutussuhteen ja toimia dialogisesti

- osaa ottaa erilaiset toimijat sekä niiden erilaiset toimintatavat sekä erityispiirteet huomioon työskentelyssään
- osaa etsiä asiakaslähtöisiä, kestäviä ja taloudellisesti kannattavia ratkaisuja
- ymmärtää turvallisuusjohtamisen merkityksen turvallisuustoiminnassa.

#### **Osaamistarpeet basic:**

- osaa hankkia, käsitellä ja arvioida tietoa eri toimintatasoilla kriittisesti
- kykenee työn johtamiseen ja itsenäiseen työskentelyyn asiantuntijatehtävissä
- osaa seurata ja analysoida arvioitavan organisaation toimintaprosesseja ja tuloksia eri tasoilla
- ymmärtää turvallisuuden toimintaprosessien rajapinnat ja niiden linkittymisen toisiinsa eri tasoilla.

#### **Osaamistarpeet max:**

- osaa monipuolisesti ja tavoitteellisesti arvioida ja kehittää asiantuntijuuttaan
- osaa luoda verkostoja ja kumppanuuksia eri toimijoiden kesken ja ymmärtää laajasti rajapintoja näiden toimijoiden välillä
- kykenee työn johtamiseen ja itsenäiseen työskentelyyn vaativissa asiantuntijatehtävissä
- osaa tuottaa uutta tietoa ja uudistaa toimintatapoja yhdistäen eri alojen osaamista
- osaa toimia kansainvälisissä toimintaympäristöissä
- ymmärtää konsernitasoisen ohjausvelvoitteen organisaation turvallisuustoiminnassa.

Koulutusta ja valmennusta on annettu pelastuslaitoksen sisäisissä koulutustilaisuuksissa vuosittain henkilöstölle, joka tekee päätoimisesti onnettomuuksien ennaltaehkäisytyötä. Koulutus on koostunut mallin ja käsitteiden esittelystä (teoria + valvontasuunnitelma), arviointitapahtuman esittelystä (prosessi) ja kohdetestauksesta (aito kohde, pariarviointi ja ristiinkomentointi). Koulutuksen tavoitteena oli

- antaa valmiudet suorittaa TUTOR-arviointia itsenäisesti
- soveltaa ja tulkita mallia ja mekaniikkaa arviointitapahtumassa
- antaa kokonaiskuva arviointitapahtumasta kohteessa
- antaa valmiudet opastukseen ja neuvontaan mallin käytössä
- aktiivisesti osallistaa koulutukseen ja testaukseen (case-harjoitus).

Yhteistyössä Laurea-ammattikorkeakoulun kanssa on suunniteltu turvallisuusjohtamisjärjestelmien arvioinnin koulutuskokonaisuutta, jonka tavoitteena on, että henkilöstö saavuttaisi tarvittavan osaamistason ja itsenäisen kyvyn kehittävään valvontaan kohteessa. Eritasoisia kokonaisuuksia on suunniteltu 15 op:n ja 35 op:n kokonaisuuksiksi. Koulutus toteutettaisiin pääosin verkko-opintoina sekä käytännön sovellustehtävinä työn ohessa. Koulutuksesta vastaisi Laurea-ammattikorkeakoulu, ja opetuksen taso olisi vaativuustasoluokkaa 6.

## **4.4 Seuranta ja tutkimus**

TUTOR-malli on kehitetty aktiivisesti eri toimijoiden kesken. Mallin kehittämisen kumppanuusverkosto on koostunut kansallisen ja kansainvälisen tason turvallisuusalan osaajista

(mm. Katakri, vakuutusyhtiöt, TuKeVa II -hanke ja pelastuslaitosten kumppanuusverkosto). Tutkimusta ja teoreettista viitekehystä on rakennettu yhteistyössä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa. Yhteistyön tavoitteena oli tuoda kehitykseen mukaan viimeisin tutkimustieto.

TUTOR-järjestelmällä suoritetuista palotarkastuksista on kerätty palautetta sekä menetelmän käyttäjiltä että asiakkailta. Palautteen perusteella uusi työtapo koettiin vaikuttavammaksi kuin perinteinen palotarkastus.

#### 4.4.1 Mallin tuottama tieto

TUTOR tuottaa tietoa ja dataa kaikista valvontakohteista, joihin mallia on kohdennettu. Potentiaalisesti kaikki rakennukset, organisaatiot ja yksittäiset tilat ovat pelastusviranomaisen valvonnan kohteita. Malli tuottaa tietoa näiden kohteiden turvallisuustasosta, turvallisuus-kulttuurista, organisaatioiden sisäisistä rajapintaepäkohdista, tilannetietoa ja kuvaa sekä vertailutietoa kohderyhmien ja toimialojen mukaisesti sekä valvontaluokittain. Valvontaviranomaiset monella tasolla voivat hyödyntää kertynyttä tietoa tietojärjestelmän kautta.

### 4.5 Yhteenvedo ja johtopäätökset

Lopullisia johtopäätöksiä käytettävyydestä ja vaikuttavuudesta on vielä liian aikaista tehdä. Alustavan monitasoisen ja kansainvälisen tutkimuksen mukaan TUTOR-malli vaikuttaa erittäin lupaavalta järjestelmältä pelastusviranomaisen viranomaisarviointiin. Alustavan tutkimuksen mukaan malli on hyödynnettävissä myös pelastusalan ulkopuolella. Mallin kehittäminen on tuottanut tutkimustietoa monitasoisesti ja vaikuttanut muun muassa henkilöstön täydennyskoulutukseen sekä tehtävänkuvien muutokseen pelastuslaitoksessa. Valvontatyökalun kehittäminen usean pelastuslaitoksen muodostamassa yhteistyöverkostossa on yhtenäistänyt käytettäviä menetelmiä, mikä on erityisen perusteltua sellaisten asiakkaiden näkökulmasta, jotka toimivat usean pelastuslaitoksen alueella.

#### 4.5.1 TUTORin käytön hyödyt

1. Toiminnan ohjaus siirtyy kontrollista kohti kumppanuutta. Malli korostaa yhdessä tekemistä ja asiakaslähtöisyyttä. Asiakkuuksien tunnistaminen korostuu osana valvontatoimintaa.
2. Malli keskustelee käytössä olevien laatu- ja arviointijärjestelmien kanssa ja on kriteeristöiltään samanhenkinen niiden kanssa, mikä mahdollistaa tulosten vertailun sekä mahdolliset synergiahyödyt muiden viranomaisten auditointien kanssa. Malli on harmonisoitu seuraavien järjestelmien kanssa:
  - OHSAS 18001:2007 (lisäksi tietyt ISO 9001:2008:n rinnastukset)
  - Kansallinen turvallisuusauditointikriteeristö Katakri
  - Huovi- jatkuvuudenhallinnan arviointi (Huoltovarmuuskeskus)
  - Turvallisuus- ja kemikaaliviraston auditointi
  - Helsingin pelastuslaitoksen omatoimisen varautumisen auditointi.
3. Malli tasaa tarkastusten laatua (ja asettaa tulkintarajat).
4. Malli korostaa kohteiden omavalvontaa, omaa kypsyttä turvallisuudessa ja riskin tuottajan vastuuta.
5. Malli parantaa tarkastuksen vaikuttavuutta: auttaa nostamaan kohteiden

turvallisuustasoa kokonaisvaltaisesti (ks. alustavat tutkimustulokset)

- johdon sitouttaminen -> tavoitetila, nykytilan tunnistaminen, toimien esittäminen tavoitetilaan pääsemiseksi
- 6. Malli mahdollistaa resurssien tehokkaan allokoinnin (johdon tahtotila vs. resurssit) sekä toiminnan suuntaamisen tunnistetuille riskialueille ja kohteille (kohteiden turvallisuustaso ja sen kehitys).
- 7. Malli ottaa turvallisuuden huomioon laajasti (mm. turvallisuusviestintä, kriisiviestintä jne.).
- 8. Malli tuottaa tilannekuvaa ja tilannetietoa eri osapuolille (aluehallintovirasto, sisäministeriö, pelastuslaitokset, kohdeorganisaatio itse).
- 9. Malliin tutustuminen on kaikille viranomaisille ilmaista (yhteys Keski-Uudenmaan pelastuslaitokselle).
- 10. Mallia voi testata ja siihen tutustua myös Excel-versiona.
- 11. Mallin skaalautuvuuden ansiosta valvonnassa voi huomioida kohteen tai asiakkaan monitasoisesti.
  - Suuria kohteita ja megaluokan kohteita voivat arvioida erikoistuneet asiantuntijat (esim. Helsinki-Vantaan lentoasema).
  - Kohteista valtaosan arviointiin riittää perusosaaminen (light).
  - Kevyimmillään valvonta voi olla omavalvontaa tai omavalvontatarkastuslistoja hyödyntävää.
- 12. Malli mahdollistaa valvonnan ja omavalvonnan yhdistämisen samaan järjestelmään.

#### 4.5.2 TUTORin käytön haasteet

1. Mallin käyttöönotto ja asiakkaiden kouluttaminen malliin vaatii aikaa.
2. Malli vaatii osaamisen ja täydennyskoulutuksen tarkastelua ja järjestämistä.
3. Mallin käyttöönotto vaatii, että suhtautuminen valvonnan tapaan muuttuu teknisestä tarkastamisesta kokonaisuuden hahmottamiseen.
4. Malli hyödyntää teknistä tietojärjestelmää.

#### 4.5.3 Muut käyttökokemukset

Laurea-ammattikorkeakoulun selvityksessä kerrotaan, että Suomen yliopistojen yhteistyö UNIFI ry ja ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE katsoivat yhteisessä kannanotossaan 23.11.2011, että yhtenäisen turvallisuuskriteeristön avulla voitaisiin parhaiten varmistaa korkeakoulujen systemaattinen turvallisuustyö. Korkeakoulujen turvallisuusverkosto käsitteli korkeakoulujen turvallisuuden mahdollisia auditointitarpeita 19.1.2012 ja tarjosi Laurea-ammattikorkeakoululle tehtävää selvittää muun muassa olemassa olevia kansainvälisiä korkeakoulujen turvallisuusjohtamisen arviointiin liittyviä kriteeristöjä. Opetus- ja kulttuuriministeriön pyynnöstä Laurea-ammattikorkeakoulu laati hankesuunnitelman, joka hyväksyttiin 29.6.2012. Hanke alkoi 15.8.2012 ja päättyi 30.11.2012. (Koskenranta, Paasonen & Ranta 2012.)

Hankkeessa selvitettiin yleisiä kansainvälisiä turvallisuusjohtamisen standardeja sekä tehtiin kyselytutkimus standardien käytöstä korkeakouluissa tarkoituksenmukaisella otannalla Euroopassa, Pohjois-Amerikassa ja Australiassa. Samalla kysyttiin niistä mahdollisista kansallisista standardeista, jotka ohjaisivat vastaajiksi valittujen kohteiden turvallisuusjohtamista. Samanaikaisesti selvitettiin vielä myös tarkoituksenmukaisella otannalla sitä, mitä ja miten

korkeakoulut viestivät turvallisuudestaan kotisivuillaan. Näistä selvityksen kohteista valittiin sitten vielä lopuksi parhaita käytänteitä jaettaviksi kotimaisille korkeakouluille. (Koskenranta, Paasonen & Ranta 2012.)

Hankkeesta luovutettiin opetus- ja kulttuuriministeriön edustajalle 12.12.2012 hankkeen päätösseminaarissa selvitysraportti ”Kansainvälinen selvitys korkeakoulujen turvallisuusjohtamisesta”. Selvitysraportin keskeinen suositus on, että turvallisuusjohtamisessa korkeakoulutasolla voitaisiin hyödyntää elinkeinoelämässä hyväksi todettua yritysturvallisuuden mallia. Suositeltava tapa aloittaa systemaattinen turvallisuusjohtamisen kehittäminen olisi toteuttaa Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen suunnittelemaa ja toteuttamaa turvallisuusjohtamisen TUTOR-arviointimenettelyä. TUTOR-malli perustuu Euroopan laatupalkintomalliin (EFQM) ja mahdollistaa kohteelleen niin sanottuun kypsyyssajatteluun perustuvan arvioinnin kaikilla keskeisillä turvallisuusjohtamisen osa-alueilla. (Koskenranta, Paasonen & Ranta 2012).

Lisäksi suositeltiin, että TUTOR-arvioinnin jälkeen tuotettaisiin seuranta- ja vaikuttavuusarviointitutkimus kaikissa kotimaisissa korkeakouluissa (on jo osin käynnissä). Saadun nykytilan selvityksen jälkeen laaditaan valtakunnallinen kehitysohjelma korkeakoulujen turvallisuusjohtamiselle. (Koskenranta, Paasonen & Ranta 2012).

#### 4.5.4 Mallin soveltuvuuden arviointi

Pelastuslaitosten, jotka harkitsevat valvontamallien käyttöä, tulisi ottaa huomioon seuraavia kysymyksiä, jotka koskevat valvontatoimintaa sekä arviota siitä, mihin toiminta tulevaisuudessa kehittyä toiminnan järjestäjän ja asiakkaan näkökulmista:

- Mitä valvontatoiminnalla tavoitellaan nyt ja tulevaisuudessa?
- Miten asiakkaat huomioidaan, kun toiminta on maksullista: halutaanko tarjota asiakkaalle työkalu turvallisuuden kehittämiseen samalla, kun itse suoritetaan viranomais-toimintaa?
- Tarvitaanko alueellista reaaliaikaista ja automatisoitua tilannekuvaa ja tietoa, jota voi hyödyntää valvonnan suuntaamisen lisäksi turvallisuusviestinnässä tai riskianalyysityössä?
- Halutaanko aitoa vuorovaikutusta asiakkaan kanssa? Avoin prosessi, valvontaa vai vuoropuhelua?
- Valvotaanko kohteessa ainoastaan pelastuslain pykälien mukaan vai kehitetäänkö soveltuvin osin kokonaisturvallisuutta?
- Tulkitaanko pelastuslakia ja sen pykälien velvoitteita suppeasti vai laajasti? (Onnettomuuksien ennalta ehkäisy, omatoiminen varautuminen, uhkien ja vaarojen tunnistaminen.)
- Huomioidaanko toiminnan suunnittelussa valvontauudistus ja sen aikaansaamat muutokset toiminnalle?
- Halutaanko pelastuslain vaateiden lisäksi käsitellä turvallisuuteen liittyviä säädöksiä, jotka koskevat kohteiden erityispiirteitä, sekä myös pelastuslaitoksia velvoittavien asiakirjojen linjauksia, jotka liittyvät yhteiskunnan laajaan turvallisuuskäsitteeseen (Sisäisen turvallisuuden ohjelma, Yhteiskunnan turvallisuusstrategia)?



- Huomioidaanko toiminnassa muiden viranomaisten valvonta- ja arviointitoiminta sekä mahdollinen järjestelmien tuottaman tiedon vertailtavuus (Katakri-yhteensopivuus, laatu-järjestelmäyhteensopivuus)?
- Tulkitaanko kohteita yhtenä kategoriana vai niiden turvallisuuden ja riskeihin liittyvien tarpeiden mukaisesti?
- Onko järkevää yrittää mitata erityyppisiä kohteita ja asiakkaita samalla mitalla (konekorjaamo vs. ydinvoimala)?
- Halutaanko valvontaa toteuttaa ja suunnitella sähköisellä järjestelmällä, josta saadaan tilastotietoa ja jota käyttäen valvonnan toimintaa voidaan ohjata laitostasolla?

## 4.6 Tutkimushankkeet

TUTOR- turvallisuustoiminnan riskienarviointityökalua on käsitelty seuraavissa tutkimushankkeissa:

- The role of public-private sector network in developing a public sector product: Case TUTOR, Eklund Kalle, Knowledge management & networks (A340A0050), LAPPEENRANTA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY, 2012.
- Kansainvälinen selvitys korkeakoulujen turvallisuusjohtamisesta. Koskenranta Harri, Paasonen Jyri, Ranta Tiina. Laurea Leppävaara 2012.
- Turvallisuusjohtamisesta korkeakouluissa, Case TUTOR. Martikainen Soili, Tuotantotalous, Lappeenrannan teknillinen yliopisto (käynnissä oleva tutkimushanke).
- Tutor – arvioivan palotarkastuksen vaikuttavuus Keski-Uudellamaalla. Viholainen Simo. Kuopio, Pelastusopisto, 2012.

## Lähdeluettelo

Chase-Jenkins, L. 2009. Embedding enterprice risk managment. Saatavissa:  
[http://www.towersperrin.com/tp/getwebcachedoc?webc=USA/2009/200906/Emp09-2\\_Embed-ERM-Final.pdf](http://www.towersperrin.com/tp/getwebcachedoc?webc=USA/2009/200906/Emp09-2_Embed-ERM-Final.pdf). [Luettu 15.2.2010.]

Cox, S. & Cox, T. 1996. Safety systems and people. Butterworth-Heinemann, Oxford. 339 s.

Casual Actuary Society. 2003. Overview of enterprise risk management. Saatavissa: <http://www.casact.org/area/erm/overview.pdf>. [Luettu 1.11.2009.]

Casual Actuary Society. 2004. Enterprise Risk Management — Integrated Framework: Executive Summary. [http://www.coso.org/documents/coso\\_erm\\_executivesummary.pdf](http://www.coso.org/documents/coso_erm_executivesummary.pdf) [Luettu 1.11.2009.].

Kim, W., & Mauborgne, R. 2005. Blue Ocean Strategy: How to Create Uncontested Market Space and Make the Competition Irrelevant. Boston: Harvard Business School Press.

EFQM Excellence model 2009. Laatu keskus.

EFQM Excellence model pk-yrityksille 2010. Laatu keskus.

Elinkeinoelämän keskusliitto ja yritysturvallisuuden neuvottelukunta. 2011. Yritysturvallisuuden osa-alueet. Saatavilla osoitteesta: [http://www.ek.fi/ek/fi/tyomarkkinat\\_ym/Yritysturvallisuus/Osa-alueet.php](http://www.ek.fi/ek/fi/tyomarkkinat_ym/Yritysturvallisuus/Osa-alueet.php). (Luettu 8.5.2011).

M, Enberg. 2002. Kuntien riskienhallinta. Kuntaliitto. Helsinki.

Hamel, G. 2007. The future of management. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.

Helakorpi, S. 2005. Verkostot ja muuttuva asiantuntijuus. Kever-verkkolehti 4/2005. Artikkel. Saatavissa: <http://openetti.aokk.hamk.fi/seppoh/ak-maailma/kever.pdf>. (Luettu 26.9.2010).

Heikkilä, H. 2005. Laatu, laadun mittaaminen, auditointi, laatu järjestelmät. Tietoenator. www- dokumentti. luettavissa <http://www.mit.jyu.fi/opetus/kurssit/jot/2005/kalvot/qij.pdf>.

Juuti, P. 2005. Toivon johtaminen. Helsinki: Otava.

Kamensky, M. 2010. Strateginen johtaminen tänään. Saatavissa: [http://www.kamensky.fi/attachments/File/Mika\\_Kamensky\\_04\\_11\\_2010.pdf](http://www.kamensky.fi/attachments/File/Mika_Kamensky_04_11_2010.pdf). (Luettu 15.11.2011).

Kansallinen turvallisuusauditointikriteeristö (Katakri I versio). 2009. Saatavissa: <http://www.defmin.fi/files/1525/Katakri.pdf>. (Luettu 1.12.2009).

Kansallinen turvallisuusauditointikriteeristö (Katakri II versio). 2011. Saatavissa: [http://www.defmin.fi/files/1870/KATAKRI\\_versio\\_II.pdf](http://www.defmin.fi/files/1870/KATAKRI_versio_II.pdf). (Luettu 5.12.2011).

Koskenranta, H., Paasonen, J. & Ranta, T. 2012. Kansainvälinen selvitys korkeakoulujen turvallisuusjohtamisesta. Espoo: Laurea-ammattikorkeakoulu.

Kyrölä, T. 2011. Huovi ”valmistautunut on varautunut”. [http://www.ministryoffinance.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/201112\\_15VAHTI/11\\_Tuija\\_Kyroelaen\\_esitys.PPT\\_%5BVain\\_luku%5D.pdf](http://www.ministryoffinance.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/201112_15VAHTI/11_Tuija_Kyroelaen_esitys.PPT_%5BVain_luku%5D.pdf)

Kumta, G., & Shah, M. 2002. Capability maturity model a human perspective. Delhi Business Review .Vol. 3, No. 1.

Kuusisto, A. 2000. Safety management systems: audit tools and reliability of auditing. VTT



publications.

Levä, K. 2003. Turvallisuusjohtamisjärjestelmien toimivuus: vahvuudet ja kehityshaasteet suuronnettomuusvaarallisissa laitoksissa. Tukes-julkaisu 1/2003. Helsinki.

Mintzberg, H., Ahlstand, B., & Lampel, J. 1998. Strategy Safari. New York: The free press.

Molarius, R. & Wessberg, N. 2003. Ympäristöriskien hallinnan tehostaminen: poikkeus- ja häiriötilanteet. Tampere: Pirkanmaan ympäristökeskus.

Moisio, J. 2009. Laatu-, ympäristö- ja turvallisuusjärjestelmien yhdistämisen näkökulma. Qualitas Fennica.

Möller, K., Rajala, A., Svahn, S. 2004. Tulevaisuutena liiketoimintaverkot – Johtaminen ja arvонуonti. Helsinki: Teknologiainfo Teknova.

Paulk, M., Weber, C., Curtis, B., & Chrissis, M. 1993. Capability maturity model. Carnegie mellon university. Pittsburgh.

Paulk, M., Weber, C., Curtis, B., & Chrissis, M. 1995. The Capability Maturity Model: Guidelines for Improving the Software Process. Carnegie mellon university. Pittsburgh.

Pelastusasetus 407/2011 = Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 407/2011. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110407>.

Pelastuslaki 379/2011. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379.20.11.2011>.

Poliisiopiston julkaisusarja 1/1999. Laatu poliisitoiminnassa. Sisäasiainministeriön poliisi-osasto.

Pöyry, O. 2008. Kokonaisvaltainen riskienhallinta. ”jalkauttamisen avaintekijät ja haasteet”. Tampereen yliopisto.- pro gradu tutkiema. <http://uta32-kk.lib.helsinki.fi/bitstream/handle/10024/80517/gradu03494.pdf?sequence=1>

Rajala, A. 2010. Verkostojen maailma – jatkuvuuden haasteet. Huoltovarmuuskeskus, julkaisuarkisto. Saatavilla osoitteesta: <http://www.huoltovarmuus.fi/static/pdf/408.pdf>

Rannisto, P. 2005. Kunnan strateginen johtaminen. Tampere: Tampereen yliopisto. Saatavissa: <http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/67477/951-44-6275-0.pdf?sequence=1>. (Luettu 8.9.2010.)

Rahikainen, J, Saari, E, Niemi, R, Kanerva, J, Lepistö, J, Tolonen, I, Kurttila, P, & Tillander, K. 2011. Ohje pelastuslaitoksen valvontasuunnitelmasta. Pelastusjohtajien hallitus. www-dokumentti. Saatavilla osoitteesta: <http://espoo04.hosting.documenta.fi/kokous/2012257033-3-2.PDF>

Reason, J., 1997. Managing the risks of Organizational accidents. Iso-Britannia, Ashgate publishing Ltd. 252 s.

Rouvaniemi, A., Laitinen, M., Luokkanen, S., Saarti, J., Saarti., & Tyrväinen., J. Laatu ratkaisee

Laatutyön opas korkeakoulukirjastoille- Suomen tieteellisen kirjastoseuran julkaisuja 2007.

Seeck, H. 2008. Johtamisopit Suomessa. Helsinki: Gaudeamus.



SFS-EN ISO 9001:2008. 20.10. Helsinki: Suomen standardoimisliitto.

Sitra 2002. Riskien hallinta Suomessa. Helsinki: Sitra.

Sloan, A. 1963. My years with general motors. New York: Doubleday.

Suominen, A. 2003. Riskienhallinta. 3. uudistettu painos. Helsinki: WSOY.

Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa 2012. Verkkodokumentti. Saatavilla osoitteesta: [http://www.valvira.fi/files/ohjeet/Varautuminen/Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa.pdf](http://www.valvira.fi/files/ohjeet/Varautuminen/Varautuminen_ja_jatkuvuudenhallinta_kunnassa.pdf).

Valkokari, K. 2010. Verkostojen rooli tulevaisuuden työelämässä – Liiketoimintaverkostojen käytäntöä ja teoriaa. Ennakointiseminaari 8.6.2010. Saatavilla osoitteesta: [http://www.lamk.fi/material/valkokari\\_katri\\_verkostojen rooli tulevaisuuden tyoalamassa.pdf](http://www.lamk.fi/material/valkokari_katri_verkostojen_rooli_tulevaisuuden_tyoalamassa.pdf). (Luettu. 10.11.2011)

Viholainen, S. 2012. TUTOR – Arvioivan palotarkastusmallin vaikuttavuus Keski-Uudellamaalla. Savonia-ammattikorkeakoulu.

Whittington, R. 2001. What is strategy – and does it matter? London: Thomson Business.

Whittington, R. 2005. Exploring corporate strategy. www-dokumentti. Saatavilla osoitteesta: <http://www.scup.org/asset/66171/johnson-exploringcorporate>

VTT. 2003. riskienhallinnan muutosvoimat. www-dokumentti. luettavissa <http://www2.vtt.fi/inf/pdf/tiedotteet/2003/T2208.pdf>

## 5 Yhteistarkastukset – Auditoiva palotarkastusmalli ja TUTOR

Tuomas Pylkkänen, Helsingin pelastuslaitos & Kari Telaranta, Keski-Uudenmaan pelastuslaitos

### 5.1 Tavoite ja toteutus

Yhteistarkastuksien tavoite oli vertailla Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen auditoivaa palotarkastusmallia sekä Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen TUTOR-mallia. Yhteistarkastukset toteutettiin kahdella määräaikaikaisella palotarkastuksella, minkä lisäksi vastuutarkastajat vertailivat malleja ja kokemuksia. Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen vastuutarkastus toteutettiin 18.10.2012 Vantaan Bauhaus-myymälään. Mukana tarkastuksella oli Kari Telaranta (KUP), Tuomas Pylkkänen (HKI) ja Göran Forsell (IUP). Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen vastuutarkastus toteutettiin 22.10.2012 Helsingin Motonet-myymälään. Mukana tarkastuksella oli ensimmäisen tarkastuksen osallistujien lisäksi Tuomas Pälvä (LUP). Kumpikin kohde oli kooltaan ja toiminnoiltaan keskenään verrattavissa. Kummassakin kohteessa erityispiirteinä olivat varastoitavat vaaralliset kemikaalit.

### 5.2 Mallien toiminnallinen vertailu

Helsingin auditoiva palotarkastusmalli perustuu yhteen kriteeristöön, jota on mahdollista soveltaa mihin tahansa kohteeseen. TUTOR sisältää neljä eri tasoa (max, basic, light ja home), joista kohteeseen valitaan soveltuvin. Lisäksi TUTOR sisältää asiakkaan itsearvioinnin ennen tarkastusta sekä lisäksi tasoissa basic ja max johdon tahtotilan etukäteisarvioinnin. Auditoivassa palotarkastusmallissa asiakas ohjeistetaan valmistautumaan tarkastukseen etukäteiskirjeen avulla. KUP:n ohjeistus mahdollistaa tarpeen vaatiessa itsearvioinnin pois jättämisen sekä jopa arvioivan palotarkastusmallin käyttämättä jättämisen.

Auditoiva palotarkastusmalli edellyttää tarkastajalta kohdekohtaista soveltamista, ja tätä varten syksyllä 2012 tehtävä viimeistelytyö tähtää mallin selkeyttämiseen. TUTOR soveltuu paremmin suoraan kyseisen kohteen rakenteeseen, mutta edellyttää oikean tason valitsemista. On huomioitava, että koska kummankaan mallin tarkoitus ei ole olla perinteinen tarkistuslista, mallit on aina sovellettava toiminnan luonteen mukaisesti.

### 5.3 Ideologia

TUTOR-malli arvioi kohteen turvallisuustasoa toimintojen ja turvallisuuskulttuurin pohjalta. TUTOR-malli tarkastelee kokonaisturvallisuutta palo- ja pelastusturvallisuuden sekä varautumisen näkökulmista. Malli huomioi tarkastelussa ihmisen, organisaation sekä teknisten järjestelmien toiminnan merkityksen ja vaikutuksen turvallisuudelle. TUTOR-mallissa yhdistyvät kohteen turvallisuuden itsearviointi ja johdon tavoitteen asettelu sekä viranomaisvalvonta. TUTOR-mallissa on asteikko välillä 1–5, jossa taso kolme on niin sanottu lakisääteinen perustaso. Alle tason 3 tulokset tarkoittavat, että kohde ei täytä sille asetettuja lainsäädännöllisiä ja toiminnallisia perusvaatimuksia. Tason 3 vaateet perustuvat ensisijaisesti pelastuslakiin ja asetukseen, mutta myös soveltavasti muuhun pelastusviranomaisen valvonnan vastuulle osoitettuun lainsäädäntöön. Tason 3 jälkeen alkavat suositukset turvallisuuden kehittämiseksi. Mallin tuloksia voidaan hyödyntää kohteen valvontavälin määrittelyssä ja muutosvälin perustelussa. Mallin avulla saavutettavat havainnot ovat kokonaisvaltaisia mutta yksilöitävissä ja kohdennettavissa. Mallin avulla tuodaan esille epäkohdat, puutteet ja mahdolliset ristiriidat. TUTOR-mallissa asiakas saa erillisen arviointiraportin palotarkastuspöytäkirjan liitteenä.

Auditoiva palotarkastusmalli profiloituu omatoimisen varautumisen auditointimalliksi, joka auditoi toimintaa pelastusviranomaisen valvontasektorin näkökulmasta. Tämän ylittävät ratkaisut sekä muut organisaatioturvallisuuden käytänteet huomioidaan mallin tasoissa 1 ja 2, mutta ei tasoilla 3–5. Auditoivan mallin idea on, että jokaisen kriteerin ja sen tason 3 tulee olla sellainen, jota voidaan valvoa ja josta on mahdollisuus antaa korjausmääräys. Auditoivassa mallissa asiakas saa palotarkastuspöytäkirjan, mutta ei erillistä auditointiraporttia. Palotarkastuspöytäkirjaa on tulevaisuudessa tarkoitus kehittää enemmän kohti auditointiraporttia.

Tarkastusten perusteella kumpikin malleista huomioi pelastuslain 2. ja 3. luvun vaatimusten täyttymisen. asiat nousivat esille hieman eri järjestyksessä ja eri asiayhteyksissä, mutta kaikki asiat tulivat riittävällä tavalla käsitellyiksi. Mallit mahdollistavat myös kemikaaliturvallisuuslainsäädännön vaatimusten valvonnan.

## 5.4 Tulosten hyödyntäminen

Auditoivan palotarkastuksen tuloksia on hyödynnetty jo vuoden 2012 valvontasuunnitelmassa luokittelemalla kohteet valvontasuunnitelman mukaisille valvontaväleille. Vuoden 2013 alusta auditointitulosten tilastointia alakriteereittäin tehostetaan, ja tulevaisuudessa tilastoja voidaan hyödyntää valvonnan suunnittelun lisäksi myös turvallisuusviestinnässä sekä riskianalyyseissä ja toimialojen kehittymisarvioinnissa. TUTOR-mallin tulosten hyödyntämiskohteiksi on suunniteltu vastaavia.

## 5.5 Oma ja asiakkaan käyttämä aika

Havaintojen perusteella itse tarkastuksella käytettävässä ajassa ei ole merkittävää eroa. Enemmän tähän vaikuttavat tarkastuksen kohteena oleva rakennus, harjoitettava toiminta, turvallisuustaso, tarkastuksen suorittajan toimintatapa sekä asiakkaan aktiivisuus ja valmistautuneisuus.

Suurempi ajankäytön ero on valmistelemissa ja viimeistelevissä tehtävissä. Auditoivassa mallissa asiakkaalle lähetetään valmistautumisohje ja viimeistelyvaihe vastaa perinteistä tarkastusta tilastointia lukuun ottamatta. Tulevaisuudessa pöytäkirjan kehittyminen kasvattaa ajankäyttöä maltillisesti. [Huom. raporttiosio on kirjoitettu ennen asiakkaan itsearviointin käyttöönottoa.]

TUTOR-mallin käyttökokemuksen perusteella kokonaisajankäyttö on noin kaksinkertainen perinteiseen palotarkastukseen verrattuna. Ajantarve kasvaa, koska asiakkaan ohjeistaminen itsearviointiin ja mahdolliseen johdon tahtotilan arviointiin vie aikaa. Viimeistelyssä aikaa vie arviointiraportin laadinta. Lisäksi asiakkaan valmistautuminen vie pidempään.

## 5.6 Osaamistarve

Kummassakin mallissa on hallittava niin sanotut perinteiset palotarkastustaidot. Lisäksi oikein sovellettuina kummassakin mallissa on ymmärrettävä kokonaisturvallisuus ja riskienhallinta. TUTOR-mallissa nämä taidot on hallittava syvällisemmin kuin auditoivassa mallissa. Lisäksi kummassakin mallissa on ajatustavan muututtava perinteisestä tarkastuksesta auditoivaksi ja arvioivaksi. Havaintojen perusteella ei riitä, että tarkastajat saavat mallien käyttöön kertaluontoisen koulutuksen, vaan asioita olisi kerrattava ja syvennettävä.



## 5.7 Muuta

Yhteistarkastusten yhteinen havainto oli, että auditointi ja arviointi muuttuvat syvällisemmiksi, jos kohteen tarkastuskierros tehdään palotarkastuksen alkuvaiheessa. Näin niin sanotussa auditointi- ja arviointivaiheessa oli käytössä selkeä kuva kohteen toiminnoista ja turvallisuustasosta. Tämä mahdollisti keskustelun syventämisen paremmin konkreetian tasolla ja auditoinnin ja arvioinnin pisteyttämisen luotettavasti. Perinteisesti palotarkastuksilla tarkastetaan ensin dokumentit ja tämän jälkeen tehdään tarkastuskierros, jolloin pisteytystä voi joutua korjaamaan. Yhteistarkastuksissa mukana olleet tarkastajat kokivat dokumenttien arvioinnin helpommaksi, kun tarkastuskierroksen jälkeen osasi arvioida, minkälaisia asioita niissä olisi pelastusviranomaisen näkökulmasta syytä olla.

## 6 Taloyhtiöiden valvontamalli

Tuomas Pälviä, Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos ja Anne Koivisto, Helsingin pelastuslaitos

### 6.1 Tausta

Osana Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta II -hanketta Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen alueella kehitettiin taloyhtiöiden valvontamenetelmä. Kohdetyypiksi valikoitiin kerrostalot, joiden asukkaiden voidaan katsoa muodostavan yhteisön, jolla voidaan ajatella olevan jonkinlainen turvallisuuskulttuuri. Lisäksi kiinteistön omistajalla on oma turvallisuuskulttuurinsa.

Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen alueella omakotitalojen palotarkastuksia on suoritettu säännöllisesti vuosittain. Kerrostalojen palotarkastuksia on suoritettu 2000-luvun alkupuolella parin vuoden ajan, mutta sen jälkeen ei säännöllisesti.

Suunnittelua varten perehdyttiin Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen alueella sattuneisiin asuinrakennuspaloihin viiden vuoden ajalta. Tarkastelussa tehtiin seuraavia havaintoja:

- Asuinrakennusten tulipaloista puolet tapahtuu kerrostaloissa.
- Puolet palokuolemista tapahtuu asuinkerrostalojen tulipaloissa.
- Loukkaantumisista kaksi kolmasosaa tapahtuu asuinkerrostalojen tulipaloissa.
- Kolmannes omaisuusvahingoista syntyy asuinrakennusten tulipaloissa.

Kokonaisuutena kerrostaloissa on siis merkittävä osa asuinrakennusten paloriskistä, varsinkin kun huomioidaan kerrostalojen lukumäärän suhteellinen osuus rakennuskannasta.

Alueellisesti tulipalot kerrostaloissa eivät jakaudu tasan Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen alueella, mikä johtuu eri kuntien rakennuskantojen eroista. Kaikista kerrostalojen tulipaloista Espoossa tapahtui 89 %. Sen vuoksi pilottiasiakkaan etsiminen Espoosta oli luontevaa. Pilottiasiakkaaksi haettiin suuren kiinteistömäärän omistajaa, jolla olisi jo omaa turvallisuutta edistävää toimintaa. Espoon Asunnot Oy (entinen Espoonkruunu Oy) on Espoon kaupungin omistama vuokra-asuntoyhtiö, jonka 14 500 asunnossa asuu noin 28 000 henkilöä. Suuren asuntomäärän ja olemassa olevien asukasviestintäkanavien takia Espoon Asunnot Oy valikoitui pilottiasiakkaaksi.

### 6.2 Tavoite

Mallin tavoitteena on parantaa taloyhtiöiden turvallisuutta kahdella tavalla:

- o turvallisuusviestinnällä aktivoimalla asukkaat toimimaan tulipalon merkit havaittuaan ripeästi
- o palotarkastuksilla parantamalla pelastuslaitoksen ja asukkaiden toimintaedellytyksiä tulipalon sattuessa.

Tavoitteena oli luoda toimintamalli, jolla pelastuslaitos voi täysin omien mahdolluuksiensa rajoissa parantaa riskiryhmiinkin kuuluvien henkilöiden turvallisuutta vaikuttamalla myönteisesti heitä ympäröivään



yhteisöön. Jo suunnitteluvaiheessa tiedostettiin, että vaikuttavuus ei välttämättä ole erityisen suuri, mutta toisaalta resurssejakaan ei yhteen kohteeseen käytetä kovin paljon.

## 6.3 Mallin kuvaus

### 6.3.1 Yleistä

Muutamissa palontutkinnoissa oli noussut esiin porrashuoneessa olevan palovaroittimen ja naapureiden ripeän toiminnan merkitys henkilövahinkojen ehkäisemisessä. Mallissa pyritään vaikuttamaan turvallisuusviestinnällä kohdeyhteisön toimintaan siten, että tulipalon havaittuaan asukkaat toimisivat aktiivisesti tilanteen selvittämiseksi ja avun hälyttämiseksi. Lisäksi palotarkastuksilla huolehditaan pelastuslaitoksen toimintaedellytysten turvaamisesta siten, että asukas voidaan pelastaa viivytyksettä. Näin riskiryhmiin kuuluvien, usein hankalasti tavoitettavien henkilöiden turvallisuutta voidaan parantaa vaikuttamalla heidän ympäristöönsä myönteisesti. Palontutkinnassa haastateltujen naapureiden puheissa tuli esiin jo pitkään jatkunut huoli siitä, että jotain tapahtuu. Tukemalla myönteisesti heidän toimintaedellytyksiään voidaan huolta hyödyntää osittain positiivisena, valppautta lisäävänä voimavarana.

## 6.4 Testaus ja käyttöönotto

Malli otettiin käyttöön vuoden 2012 alussa. Käyttö aloitettiin yhteiskokouksella asiakkaan kanssa. Kokouksessa olivat paikalla tarkastustoiminnasta ja turvallisuusviestinnästä vastaavat viranhaltijat sekä asiakkaan edustajina isännöitsijöitä. Kokouksessa esiteltiin suunniteltu tarkastusmalli ja muun muassa sovittiin menettelystä, jolla pelastuslaitos suosittelee tiettyjä lakisääteisen vaatimustason ylittäviä muutoksia. Samalla suunniteltiin ajankäyttöä ja asetettiin tavoitteet tarkastusten määrälle. Lisäksi kokouksessa sovittiin, että aloitetaan turvallisuusviestinnän suunnittelu. Tavoitteena oli sitouttaa asiakkaat menetelmään ja parantaa palotarkastuksilla annettavien määräysten ja suositusten ennustettavuutta.

Aloituskokouksen jälkeen laadittiin alustava ohje palotarkastusten suorittamisesta ja sovittiin pilottitarkastukset, joilla ohjeen mukaista palotarkastusta kokeillaan käytännössä. Pilottikohteita oli kahdeksan, ja niiden tarkastusten jälkeen ohjeeseen tehtiin muutamia pieniä muutoksia.

Liitteessä B on pilottivaiheessa laadittu, mutta loppuraporttia varten päivitetty ohje asuinkerrostalojen palotarkastusten toteuttamisesta. Pilottitarkastusten ja ohjeen viimeistelyn jälkeen pidettiin koulutustilaisuus palotarkastajille. Koulutuksessa käytiin läpi ohjeen sisältö, kokemukset pilottitarkastuksilta ja asiakkaan toiveet palotarkastusten ajankäytöstä. Koulutuksen aikana ohjetta edelleen täsmennettiin ja sovittiin yhteen rakenteellisen paloturvallisuuden ohjeiden kanssa.

Tavoitteena oli, että jokainen palotarkastaja suorittaisi alueellaan noin 10–15 palotarkastusta Espoon Asunnot Oy:n kerrostaloihin, mikä tarkoittaa noin 3–4 päivän työtä. Varsinaisten palotarkastusten lisäksi tavoitteena oli tutustuttaa alueen palotarkastaja ja isännöitsijä keskenään yhteistyön edistämiseksi.

## 6.5 Seuranta

Tämän mallin mukaisesti pyritään tulosten osoittamiseksi eri tasoilla seuraamaan, miten palotarkastettujen taloyhtiöiden paloturvallisuus kehittyy. Valvonnan kohdentamisen mittarina seurataan palotarkastettujen kohteiden osuutta niistä kerrostaloista, joissa tulipaloja tapahtuu. Kohdentamalla palotarkastukset riskiperusteisesti voidaan olettaa saatavan aikaan parempia tuloksia kuin satunnaisotannalla.

Helsingin kaupungin pelastuslaitos on TuKeVa II -hankkeen aikana kehittänyt työkaluja palotarkastustapahtuman laadun arvioimiseksi. Arviointilomakkeet ovat liitteinä C–E. Lomakkeiden avulla on mahdol-

lista arvioida erilaisten palotarkastusten laatua, eivätkä ne ole sidottuja vain tässä esitettyyn taloyhtiöiden valvontamalliin. Lomakkeet on laadittu määräaikaisten palotarkastusten toteuttamisen tueksi, mutta ne soveltuvat myös muiden palotarkastusten tarkistuslistoiksi. Lomakkeisiin on poimittu viranomaistoimintaa ohjaavista säädöksistä tärkeimpiä kriteereitä, jotka palotarkastustoiminnassa tulisi ottaa huomioon. Lomake C sisältää palotarkastuksen toimittamista koskevan tarkistuslistan. Lomake D sisältää palotarkastuksessa tarkastettavien asiakokonaisuuksien tarkistuslistan. Lomake E sisältää palotarkastuspöytäkirjan perusvaatimusten tarkistuslistan.

Toteutuneiden tulipalojen osalta mallin vaikuttavuutta arvioidaan palontutkinnan yhteydessä tapauskohtaisesti vertaamalla palotarkastuksilla annettuja korjausmääräyksiä, niiden toteutumista ja vaikutusta tulipaloon, vahinkojen laajuuteen tai pelastustoiminnan edellytyksiin.

Tilastollisesti taloyhtiöiden paloturvallisuuden paranemisen ja palotarkastustoiminnan vaikuttavuuden osoittaminen on hyvin hankalaa ja pitkäkestoista tapausten pienen määrän vuoksi. Vaikuttavuutta voidaan kuitenkin ennustaa seuraamalla valvonnan riskiperusteita kohdentumista, palotarkastustapahtuman laatua ja toteutunutta vaikutusta onnettomuuden seurauksiin. Mikäli ajan kuluessa palotarkastuksia ei saada kohdistettua niihin taloyhtiöihin, joissa tulipaloja on, tulee panostaa asiakkuuksien valintaan riskiperusteisesti sekä hankkia laajemmin aineistoa suunnittelun tueksi. Asiakkaita voidaan valita riskiperusteisesti esimerkiksi hyödyntämällä asuinalueiden paloriskiaineistoa ja tekemällä tarkempia analyysejä tapahtuneista onnettomuuksista tai valvontatiedoista. Jos taas palontutkintojen yhteydessä todetaan, että palotarkastuksilla tai turvallisuusviestinnällä ei ole saatu aikaan toivottuja muutoksia, on toimintaa suunniteltava ja kehitettävä vaikuttavammaksi. Palotarkastusten osalta se voi tarkoittaa joko tarkastuksilla suositeltavien asioiden kehittämistä tai tarkastustapahtuman laadun kehittämistä, jos kyse on siitä, että annettuja määräyksiä tai suosituksia ei toteuteta.

## 6.6 Yhteenveto ja johtopäätökset

Yhtenä tarkastusten kohdentamisen työkaluna oli tarkoitus käyttää asuinalueiden paloriskiluokitusta. Aineistoa ei pystytty MapInfo-osaamisen puuttumisen takia tuottamaan halutun laajuisena, ja valitulla teemalla ei pystytty nostamaan esiin painopistealueita tarkastuksille. Aineiston tehokas hyödyntäminen olisi edellyttänyt parempaa tietoteknistä osaamista.

Vaikuttavuuden seuranta tapahtuneita tulipaloja ja tehtyjä palotarkastuksia vertaamalla on haastavaa. Nykytilanteessa se edellyttää käsin tehtäviä poimintoja ja vertailua Pronton ja Merlot-palotarkastusohjelman tietojen välillä. Tämän ja muidenkin hankkeiden vaikuttavuuden arvioinnin takia palotarkastus- ja onnettomuustietojen tulisi olla mahdollisimman helposti vertailtavissa. Vähimmillään palotarkastuksilla havaittuja puutteita tulisi pystyä helposti vertaamaan onnettomuusselosteen tietoihin.

Kokemukset mallista ovat myönteiset. Ohje tarjosi palotarkastajille selkeän toimintamallin, ja suosituksista sopiminen etukäteen selkeytti pelisääntöjä. Lisäksi Espoon Asunnot Oy:n isännöitsijät kokivat hyötyvänsä palotarkastusten ennustettavuudesta. Asiakas koki lähestymistavan myönteisenä, ja annetut määräykset sekä suositukset koettiin hyödyllisinä. Perinteiseen palotarkastusmalliin nähden vuoropuhelun katsottiin olevan erityisen hyödyllistä.

Kun kehitettyä mallia ajatellaan kokonaisuutena, niin kyseessä on vähintään yhtä paljon asiakkuuden hallinnan malli kuin varsinainen palotarkastusmalli. Asiakkaalta saatu myönteinen palaute osoittaa, että asiakkuuksien tunnistaminen ja hoitaminen on kannattavaa työtä ja edistää valvontatoiminnan onnistumista.



Haasteena on mallin lopullisen vaikuttavuuden arviointi: miten malli todellisuudessa parantaa kohteen paloturvallisuutta. Koska ensisijainen tavoite on nopeuttaa hätäilmoituksen tekemistä ja poistaa nopean pelastustoiminnan esteitä, ei tulipalojen määrän väheneminen toimi mallin mittarina. Hätäpuhelun nopeuteen taas vaikuttavat monet tekijät, ja asukas voi tehdä hätäpuhelun nopeasti, vaikka ei olisi turvallisuusviestintää osakseen saanutkaan. Selkeimmin vaikuttavuus voidaan osoittaa teknisten asioiden osalta, tosin sekin edellyttää onnettomuusselosteiden huolellista täyttämistä ja tapauskohtaista seuraamista. Hyvät resurssit 2. tason (erillinen palontutkijan suorittama tutkinta) palontutkintoja varten helpottaisivat merkittävästi vaikuttavuuden arviointia. Tämän hankkeen asiakkaina olevien kohteiden palojen tutkintaa paikallisen palontutkintateemana tulisikin harkita.

Toinen haaste liittyy riskiasukkaiden tavoittamiseen. Pelkästään tämän mallin mukaan toimimalla heitä ei välttämättä tavoiteta erityisen hyvin: tavoitetaan vain ne, jotka ovat isännöitsijöiden tiedossa. Tämän mallin soveltaminen ei sulje pois muun muassa kotihoidon kanssa tehtävää yhteistyötä ja pelastuslain 42 §:n mukaisen ilmoitusmenettelyn kehittämistä.

## Liite B: Ohje ”Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta”-menetelmässä mukana olevien asuinrakennusten palotarkastuksesta

### Taustaa

Palotarkastus suoritetaan tämän ohjeen mukaisesti niiden kiinteistöjen osalta, jotka ovat sitoutuneet ”Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta”-menetelmään. Muiden asuinrakennusten osalta palotarkastukset suoritetaan yleisen mallin mukaisesti.

### Yleistä

TUKEVA-menetelmän mukainen palotarkastus suoritetaan pääosin kuten tavallinenkin palotarkastus, keskeisin ero on tarkastusotteessa: määräysten lisäksi annetaan rakennusluvassa määritellyn tason ylittäviä suosituksia ja ne myös kirjataan pöytäkirjaan.

### Tarkastuksella läpikäytävät asiat

#### Tontti

- o pelastustie, aina suositus jos varatiejärjestely on puutteellinen
- o osoitenumerointi ja tontin opastaulu
- o tuhopoltot: jäteastiat, valaistus

#### Porrashuone

- o palokuorma yleisesti
- o aina suositellaan palovaroittimet, jokaiseen kerrokseen. Muihin tiloihin harkinnan mukaan
- o savunpoisto, aina suositus jos järjestely ei ole hyvä
- o kerrosnumerointi: 100x200mm numero noin 1 metrin korkeuteen
- o aina suositus turvallisuuskartasta (pöytäkirjan liitteeksi ohje)

#### Asunnot

- o pistokokeina muutama eri tyyppinen, jos mahdollista
- o varatien toimivuus, aina suositus jos nykytila ei ole turvallinen
- o ohjeistus palovaroitinten hyvästä sijoittelusta
- o porrashuoneeseen johtavien ovien tiivisteet, suositus
- o tiedossa olevat paloriskiasunnot

#### Pelastussuunnitelma

- o tiedottaminen
- o toimintaohjeiden soveltuvuus kohdekiinteistöön



### Muuta

- väestönsuojan kunto yleisesti
- teknisten tilojen kunto yleisesti
- varastot
- autotallit
- kiinteistöhuollon yhteystiedot näkyville

### Pöytäkirja

Tarkastuksesta laaditaan normaali pöytäkirja ja havaitut puutteet määrätään korjattavaksi. Lisäksi kirjataan annetut suositukset, jotka erotellaan selkeästi määräyksistä.

### Seuranta

Seurantaan varten palotarkastajat pitävät toistaiseksi henkilökohtaista seurantaan Excel-taulukoissa, joissa ilmenee kohteen osoite ja tarkastuspäivämäärä.

## Liite C: Palotarkastuksen toimittamisen perusvaatimuksia

Tehtävä	Päiväys ja toimenpiteet	Puutteita	Seuranta
Valvontatehtävien suorittamisesta ja niiden maksullisuudesta pelastuslaitoksen alueella voi olla tarpeen ilmoittaa julkisella kuulutuksella, tiedottamisella ja ilmoituksella (vrt. JulkL 19 – 20 §; KuntaL 64 §; Julk-KuulL 2 §; VirLehtiL)			
Palotarkastaja ilmoitti toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdan asianosaiselle, jota asia välittömästi koski (ellei ilmoittamisen katsottu vaarantaneen tarkastuksen tarkoituksen toteutumista), (HL 39 §)			
Asianosainen, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koski, oli tarkastuksessa läsnä tai oli tietoinen palotarkastuksen toteuttamisesta (HL 11 §)			
Asianosaiselle annettiin mahdollisuus esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista (HL 39 §)			
Asianosaiselle kerrottiin tarkastuksen tavoitteesta, suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä. Tarkastus suoritettiin aiheuttamatta tarkastuksen kohteelle tai sen haltijalle kohtuutonta haittaa (HL 39 §).			
Palotarkastus suoritettiin PeL 80 §:n mukaisesti			
Pelastusviranomaisella oli mukanaan virka-aseman tunnisteeksi tarkoitettu sisäasiainministeriön vahvistama henkilökortti ja pelastusviranomainen käytti palotarkastuksella pelastustoimen virkapukua (PeL 110-111 §)			
Havaitut puutteet pelastuslaissa säädettyjen velvoitteiden toteuttamisessa määrättiin korjattaviksi ja korjaamiselle asetettiin määräaika (PeL 81 §)			
Mikäli valvontatehtävän yhteydessä havaittiin puutteita muussa laissa säädettyjen velvoitteiden toteuttamisessa ja puutteiden arveltiin aiheuttavan vakavaa vaaraa henkilöturvallisuudelle, määräsi pelastusviranomainen puutteet korjattaviksi ja ilmoitti asiasta ao. valvontaviranomaiselle (PeL 81 §)			



Tarkastuksesta laadittiin viipymättä (2-3 viikon sisällä) hallintolain 39§:n ja pelastuslain 80 § 4 mom. mukainen tarkastuspöytäkirja, joka annettiin tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetuille asianosaisille. (PeL 80 §)			
Pöytäkirjassa yksilöitiin riittävästi tarkastuskohde, tarkastuksen kulku, tarkastajan tekemät keskeiset havainnot, tarkastettavan kohteen edustajan esittämä selvitys sekä johtopäätökset ja niiden perustelut. (PeL 80 §)			
Pöytäkirja laadittiin kun muutoin valvonnan yhteydessä annettiin korjausmääräys tai keskeytettiin toiminta välittömän tulipalon tai muun onnettomuuden vaaran vuoksi. Pöytäkirja annettiin viipymättä tiedoksi asianosaisille (PeL 80 §)			
Korjausmääräyksiä sisältävään pöytäkirjaan (hallintopäätös) liitettiin valitusosoitus (PeL 104 §; HallKL 586/1996 14 §)			
Mikäli valvontatehtävässä tai muutoin havaittiin puutteellisuus tai virheellinen menettely, joka aiheutti välittömän tulipalon tai muun onnettomuuden vaaran, määräsi pelastusviranomaisen toiminnan heti keskeytettäväksi sekä onnettomuuden ehkäisemiseksi välttämättömistä toimenpiteistä (PeL 81 § 3 mom.)			
Palotarkastuksesta tai muusta valvontatoimenpiteestä lähetettiin asianosaisille lasku (PeL 96 §)			
Asianosainen laiminlöi, jätti noudattamatta tai vastusti PeL 105 §:ssä säädetyn velvollisuutensa, joten asianosainen velvoitettiin määräajassa oikaisemaan laiminlyöntinsä (todettu esim. jälkitarkastuksella)			
Viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä tehostettiin uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella (PeL 105 §). (Uhkasakosta sekä teettämis- ja keskeyttämishuosta säädetään tarkemmin uhkasakkolaissa (UhkakL 1113/1990)			
Tahallaan tai huolimattomuudesta johtuvista laiminlyönneistä, joka ei ollut vähäinen, ilmoitettiin poliisille pelastusrikkomuksena sakkorangaistukseen tuomitsemiseksi (PeL 106 §)			

## Liite D: Pelastuslain valvontasäännösluvut 2 – 3

Asia	Sisältö	Kunnossa	Puutteita	Pakkokeinot ja rangaistukset	
				Uhkasakko/teettämishuhka	Pelastusrikkomus
<b>2 LUKU: YLEISET VELVOLLISUUDET</b>					
<b>3 § Yleinen toiminta-velvollisuus</b> Hän, joka on huomannut tai saanut tietää tulipalon syttyneen tai muun onnettomuuden tapahtuneen tai uhkaavan on toiminut	<ul style="list-style-type: none"> <li>tulipalon sammuttamiseksi</li> <li>vaaran torjumiseksi</li> <li>ilmoituksen tekemiseksi vaarassa oleville</li> <li>häätäilmoituksen tekemiseksi</li> <li>pelastustoimenpiteiden aloittamiseksi</li> </ul>				X
<b>4 § Huolellisuusvelvollisuus</b> Asianosainen on noudattanut huolellisuusvelvollisuuttaan Asianosainen, jonka määräysvallan piiriin asia kuuluu, on noudattanut valvontavelvollisuuttaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>tulipalon tai muun onnettomuuden vaaran ja vahingon välttämiseksi (106 § 1 mom. 2 k)</li> <li>tulipalon ja muun onnettomuuden ehkäisemiseksi ja henkilöturvallisuuden varmistamiseksi annettujen säännösten ja määräysten noudattamista</li> </ul>				X
<b>5 § Varovaisuus tulen käsittelyssä</b> Tulta, syttyvää, räjähtävää tai muuta vaarallista ainetta	<ul style="list-style-type: none"> <li>on käsitelty huolellisesti ja noudatettu varovaisuutta</li> <li>on noudatettu kemikaalilain 390/2005 säädöksiä ja tarvittaessa on ATEX -räjähdysuojasiasiakirja laadittu tai tarvittaessa on tulitöiden valvontasuunnitelma laadittu</li> </ul>				
<b>6 § Avotulen teko</b> Mikäli olosuhteet kuivuuden, tuulen tai muun syyn takia ovat olleet sellaiset, että metsäpalon, ruohikkopalon tai muun tulipalon vaara on ilmeinen	<ul style="list-style-type: none"> <li>nuotiota tai muuta avotulta ei ole sytytetty</li> <li>avotulta ei ole tehty toisen maalle ilman maanomistajan lupaa (<i>pelastusviranomaisen on voinut kieltää avotulen teon pelastustoimen alueella tai osassa siitä määräajaksi – päätöksestä on tiedotettu tarpeellisessa laajuudessa</i>)</li> </ul>				X
<b>7 § Kulotus</b> Metsämaan kulotus	<ul style="list-style-type: none"> <li>erityistä varovaisuutta noudattaen on voitu kulottaa kuivanakin aikana, ellei sitä ole kielletty</li> <li>on suoritettu kulotukseen perehtyneen metsäammattilaisen valvonnassa (106 § 1 mom. ,4 k)</li> </ul>				X
<b>8 § Ilmoitusvelvollisuus</b> Kulotuksen suorittajan sekä muun merkittävää savua aiheuttavan tulenkäytön suorittaja	<ul style="list-style-type: none"> <li>on ilmoittanut kulotuksesta ja muusta tulen käytöstä ennakolta pelastuslaitokselle</li> </ul>				X
<b>3 LUKU: TOIMINNANHARJOITTAJAN SEKÄ RAKENNUKSEN OMISTAJAN JA HALTIJAN VELVOLLISUUDET</b>					



Asia	Sisältö	Kunnossa	Puutteita	Pakkokeinot ja rangaistukset	
				Uhkasakko/teettämishuika	Pelastusrikkomus
<p><b>9 § Rakennusten palo- ja poistumisturvallisuus</b> Rakennuksen omistaja, haltija ja toiminnanharjoittaja on osaltaan huolehtinut siitä, että</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rakennus, rakennelma ja sen ympäristö on pidetty kunnossa</li> <li>• että tulipalon syttymisen, tahallaan syttämisen ja leviämisen vaara on vähäinen;</li> <li>• rakennuksessa olevat henkilöt pystyvät tulipalossa tai muussa äkillisessä vaaratilanteessa poistumaan rakennuksesta tai heidät voidaan pelastaa muulla tavoin;</li> <li>• pelastustoiminta on tulipalon tai muun onnettomuuden sattuessa mahdollista:</li> <li>• pelastushenkilöstön turvallisuus on otettu huomioon</li> <li>• helposti syttyvää materiaalia tai muuta tavaraa ei säilytetä ullakolla, kellarissa, rakennuksen alla tai sen välittömässä läheisyydessä</li> <li>• tulipalon syttymisen tai leviämisen vaaraa ei aiheudu</li> <li>• tulipalon sammuttaminen ei vaikeudu</li> </ul>				X
<p><b>10 § Rakennusten uloskäytävät</b> Rakennuksen omistaja, haltija ja toiminnanharjoittaja on osaltaan huolehtinut siitä, että</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uloskäytävät ja niille johtavat kulkureitit ovat kulkukelpoisia ja esteettömiä sekä turvallisesti ja tehokkaasti käytettävissä</li> <li>• uloskäytävillä, ullakoiden, kellarien ja varastojen kulkureiteillä ei säilytetä tavaraa</li> <li>• uloskäytävät ja kulkureitit tarvittaessa merkitään ja valaistaan</li> </ul>				X
<p><b>11 § Kiinteistöjen pelastustiet</b> Kiinteistön omistaja, haltija ja toiminnanharjoittaja on osaltaan huolehtinut siitä, että</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hälytysajoneuvoille tarkoitetut ajotiet ja muut kulkuyhteydet (pelastustiet) ovat ajokelpoisia ja esteettömiä (106 § 1 mom. 8 k)</li> <li>• pelastustiet on merkitty asianmukaisesti (105 § 1 mom. 1 k)</li> <li>• pelastustielle ei ole pysäköity ajoneuvoja eikä asetettu muitakaan esteitä (106 § 1 mom. 8 k)</li> </ul>			X	X
<p><b>12 § Laitteiden kunnossapito</b> Pelastuslaissa tai muissa säädöksissä vaaditut tai viranomaisten määräämät seuraavat varusteet ja laitteet ovat toimintakunnossa sekä huollettu ja tarkastettu asianmukaisesti</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sammutus-, pelastus- ja torjuntakalusto</li> <li>• sammutus- ja pelastustyötä helpottavat laitteet</li> <li>• palonilmaisu-, hälytys- ja muut onnettomuuden vaaraa ilmaisevat laitteet</li> <li>• poistumisreittien opasteet ja valaistus</li> <li>• väestönsuojien varusteet ja laitteet</li> <li>• laitteiden toimintakunnon pitämisestä sekä tekemisistä yksityiskohdista ja menettelytavoista on kunnossapito-ohjelma</li> <li>• laitteille on tehty käyttöönotto- tai määräaikaistarkastus tai huollettu määrävällein</li> <li>• huollon ja tarkastusten määräväljät on tarvittaessa muutettu</li> <li>• toimenpiteet on dokumentoitu tai kirjattu</li> </ul>			X	
<b>Asia</b>	<b>Sisältö</b>			<b>Pakkokeinot ja rangaistukset</b>	

				tukset	
				Uhkasakko/ teettämishu- uhka	Pelastus- rikkomus
<p><b>13 § Nuohous ja ilmanvaihtolaitteiden huolto</b> Rakennuksen omistaja, haltija ja toiminnanharjoittaja on yleisten tilojen ja koko rakennusta palvelevien järjestelyjen osalta huolehtinut siitä, että</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>tulisijat ja savuhormit on nuohottu 59 §:n mukaisella tavalla</li> <li>ilmanvaihtokanavat ja -laitteet on huollettu ja puhdistettu niin, ettei niistä aiheudu tulipalon vaaraa</li> <li>tikkaat, kattokulkutien osat ja katon turvavarusteet pidetään sellaisessa kunnossa, että nuohoustyö voidaan suorittaa turvallisesti</li> <li>tulisijat, savuhormit on nuohottu määrävälein</li> <li>ilmanvaihtokanavat ja -laitteet on puhdistettu määrävälein</li> </ul>			X	
<p><b>14 § Omatoiminen varautuminen</b> Rakennuksessa tai muualla kuin rakennuksessa harjoitettavassa toiminnassa ja yleisötilaisuuksissa on omistaja, haltija ja toiminnanharjoittaja osaltaan huolehtinut siitä, että</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>tulipalojen syttymisen ja muiden vaaratilanteiden syntyminen on ehkäisty</li> <li>henkilöiden, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseen vaaratilanteissa on varauduttu</li> <li>tulipalojen sammuttamiseen ja muihin pelastustoimenpiteisiin on omatoimisesti varauduttu</li> <li>poistumisen turvaamiseen tulipaloissa ja muissa vaaratilanteissa on varauduttu</li> <li>pelastustoiminnan helpottamiseen on varauduttu</li> </ul>				
<p><b>15 § Pelastussuunnitelma</b> Pelastussuunnitelma on omatoimisen varautumisen osalta (14 §) laadittava PelA:n 1 §:n mukaiseen kohteeseen, (joka on poistumisturvallisuuden tai pelastustoiminnan kannalta tavanomaista vaativampi tai jossa henkilö- tai paloturvallisuudelle, ympäristölle tai kulttuuriomaisuudelle aiheutuvan vaaran taikka mahdollisen onnettomuuden aiheuttaman vahinkojen voidaan arvioida olevan vakavat) Rakennuksen tai kohteen haltija vastaa suunnitelman laadinnasta. Rakennuksen haltija laatii yhteistyössä rakennuksen muiden toiminnanharjoittajien kanssa. Rakennuksen haltija laatii yhteistyössä hoitolaitoksen tai palvelu- ja tukiasumisen toiminnanharjoittajan kanssa</p>	<p><u>Omatoiminen varautumisen toimenpiteet:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>tulipalojen syttymisen ja muiden vaaratilanteiden syntyminen osalta</li> <li>henkilöiden, omaisuuden ja ympäristön vaaratilanteissa suojaamisen varalta</li> <li>omatoimisten tulipalojen sammuttamisen ja pelastustoimenpiteiden varalta</li> <li>tulipalojen ja muiden vaaratilanteiden poistumisturvallisuuden varalta</li> <li>pelastustoiminnan helpottamisen varalta</li> </ul> <p><u>Pelastussuunnitelman muu sisältö:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>vaarojen ja riskien arvioinnin johtopäätelmät</li> <li>rakennuksen ja toiminnassa käytettävien tilojen turvallisuusjärjestelyt asukkaille ja muille henkilöille annettavat ohjeet onnettomuuksien ehkäisemiseksi sekä onnettomuus- ja vaaratilanteissa toimimiseksi</li> <li>mahdolliset muut kohteen omatoimiseen varautumiseen liittyvät toimenpiteet</li> </ul>			X	
<b>Asia</b>	<b>Sisältö</b>	<b>Kunnossa</b>	<b>Puutteita</b>	<b>Pakkokeinot ja rangaistukset</b>	
				<b>Uhkasakko/teettämis</b>	<b>Pelastusrikkomus</b>

				uhka	
<p><b>16 § Yleisötalaisuuden pelastussuunnitelma</b> Tilaisuuden järjestäjän on laadittava pelastussuunnitelma yleisötalaisuuksiin ja muihin tapahtumiin, joihin osallistuvien ihmisten suuren määrän tai muun erityisen syyn vuoksi sisältyy merkittävä henkilö- tai paloturvallisuusriski</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>suunnitelmassa on selvitys ja arviointi tilaisuuden vaaroista ja riskeistä, turvallisuusjärjestelyistä</li> <li>toteuttamisesta vastaavalle henkilöstölle ja osallistuvalla yleisöllä on annettu ohjeet onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja onnettomuus- ja vaaratilanteissa toimimiseksi</li> <li>suunnitelma on toimitettu pelastusviranomaiselle 14 vrk ennen tilaisuuden alkamista (106 § 1 mom. 9 k)</li> <li>Pyroteknisten välineiden eli räjähteiden tai palo- ja räjähdysvaarallisten kemikaalien käytöstä erikoistehosteena on ilmoitettava pelvo:lle 5 vrk ennen tapahtumaa (Laki vaarall. ain. käsit. turv. 390/2005 81 § ja Räjähd. deasetus 473/1993 79 §)</li> </ul>				X
<p><b>17 § Palovaroittimet</b> Huoneiston haltijan asunton ja toiminnanharjoittajan majoitustilojen, hoitolaitosten, sekä palvelu- ja tukiasumisen osalta varustaa asunnon, majoitustilan, hoitolaitoksen sekä palvelu- ja tukiasunnot</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>riittävällä määrällä palovaroittimia tai muita laitteita, jotka mahdollisimman aikaisin havaitsevat alkavan tulipalon ja varoittavat asunnossa olevia</li> </ul>			X	
<p><b>18 § Poistumisturvallisuus hoitolaitoksissa sekä palvelu- ja tukiasumisessa</b> Sairaalan, vanhainkodin ja muun laitoshuollon, suljetun rangaistuslaitoksen ja muun niihin verrattavan kohteen (hoitolaitos) sekä asumisyksikön muotoon järjestetyn palvelu- ja tukiasunnon ja muun niihin verrattavan asuinrakennuksen ja tilan, joissa asuvien toimintakyky on tavanomaista huonompi (palvelu- ja tukiasuminen), <b>toiminnanharjoittaja</b> (hoitolaitoksen ylläpidosta tai palvelu- ja tukiasumisen järjestämisestä huolehtiva kunta tai muu julkisoikeudellinen yhteisö, joka on kunnan tai muun julkisoikeudellisen yhteisön kanssa tehdyn sopimuksen perusteella tai muutoin vastaa tai huolehtii hoitolaitoksen ylläpidosta tai palvelu- tai tukiasumisen järjestämisestä)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>on laatinut etukäteen selvitykset ja suunnitelmat, toimenpiteistä, joilla hän on huolehtinut että <i>asukkaat ja hoidettavat henkilöt voivat itsenäisesti tai avustettuna poistua turvallisesti tulipalossa tai muussa vaaratilanteessa (poistumisturvallisuusvaatimukset)</i></li> </ul>				

Asia	Sisältö	Kunnossa	Punkteita	Pakkokeinot ja rangaistukset	
				Uhkasakko/teettämisuhka	Pelastusrikkomus
<p><b>19 § Poistumisturvallisuus selvitys</b> Edellä mainittu toiminnan-</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>laatinut poistumisturvallisuus selvityksen siitä, miten rakennuksen tai tilan käyttötapa ja henkilöiden rajoittunut,</li> </ul>			X	

harjoittaja on	<p>heikentynyt tai poikkeava toimintakyky sekä muut poistumisturvallisuuteen vaikuttavat tekijät on otettu huomioon tulipaloihin ja muihin vaaratilanteisiin varautumisessa ja poistumisjärjestelyissä</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• laatinut poistumisturvallisuusselvityksen ennen toiminnan aloittamista ja se päivittänyt sen vähintään kolmen vuoden välein tai kun toiminta on muuttunut</li> <li>• toimittanut selvityksen ja sen muutokset pelastusviranomaiselle arvioon tekemistä varten sekä tiedoksi rakennusvalvontaviranomaiselle</li> </ul>				
<p><b>20 § Poistumisturvallisuuden arviointi ja poistumisturvallisuuden toteuttamissuunnitelma</b> Toiminnanharjoittajan laatimaan selvitykseen perustuen, on pelastusviranomaisen arvioinnin, että</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• toiminnanharjoittajan on määräajassa täydentänyt 19 §:n poistumisturvallisuusselvitystä ja toteuttanut kohteessa poistumiskokeen</li> <li>• poistumisturvallisuus täyttää 18 §:n <b>poistumis-turvallisuusvaatimukset</b> siten, että asukkaat ja hoidettavat henkilöt voivat itsenäisesti tai avustettuna poistua turvallisesti tulipalossa tai muussa vaaratilanteessa</li> <li>• poistumisturvallisuus ei täyttänyt poistumis-turvallisuusvaatimuksia, minkä vuoksi toiminnanharjoittaja on pelastusviranomaisen asettamassa määräajassa laatinut suunnitelman poistumisturvallisuuden saattamiseksi <b>poistumisturvallisuusvaatimusten</b> mukaisiksi</li> </ul>			X	
<p><b>21 § Poistumisturvallisuuden toteuttamismääräys</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toiminnanharjoittaja ei edellä mainituilla toimenpiteillä saanut poistumisturvallisuutta vaatimusten mukaiseksi, joten pelastusviranomaisen antoi korjausmääräyksen ja määräsi erityisiä turvallisuusvaatimuksia</li> </ul>				
<p><b>22 § Turvetuotantoalueiden paloturvallisuus</b> Turvetuotannossa tulee palovaaran vuoksi</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kiinnittää erityistä huomiota tulipalon ehkäisemiseen</li> <li>• keskeyttää turvetuotanto, jos tulipalon vaara on ilmeinen tuulen tai muun syyn johdosta</li> </ul>				X

## Liite E: Tarkistuslista palotarkastuspöytäkirjaan merkittävistä perustiedoista

Pöytäkirjan merkinnät	Selite	Puutteita	Seuranta
1. Tarkastuksen kohde ja ajankohta			
2. Tarkastuksen suorittajan nimi			
3. Kaikkien tarkastukseen osallistuvien nimet			
4. Tarkastuksen laji			
5. Tarkastuksen kulku			
6. Tarkastajan tekemät keskeiset havainnot			
7. Tarkastettavan kohteen edustajan selvitys			
8. Johtopäätökset ja niiden perustelut			
9. Korjausmääräykset			
10. <b>Korjaussuositukset</b> on erotettava korjausmääräyksistä ja selkeästi omaksi kokonaisuudekseen			
11. Korjaustoimenpiteille asetettu määräaika			
12. Mahdolliset pelastusviranomaisen muuttamat paloilmittimien ja sammutuslaitteistojen tarkastusvälit			
13. Erityiset turvallisuusvaatimukset (PeL 82 §)			
14. <b>Asiakirjan julkisuutta osoittava merkintä</b> jos pöytäkirja on salassa pidettävä			
15. Valitusosoitusta osoittava merkintä (valitusosoitus liitteeksi)			
16. Lista asianosaisista, joille pöytäkirja toimitetaan <b>HUOM!</b> Salaiseksi luokiteltua pöytäkirjaa ei saa lähettää sähköpostilla vaan aina pintapostilla			

## 7 Onnettomuushavaintojen hyödyntäminen

Tuomas Pälviä, Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos

### 7.1 Tausta

Safety Through Organizational Learning eli SOL (vapaasti suomennettuna turvallisuutta organisaation oppimisesta) on Saksassa kehitetty menetelmä onnettomuuksien analysointiin. Ajatus menetelmän hyödyntämisestä syntyi AaltoPRO:n järjestämällä Accilearn-kurssilla, jossa yksi menetelmän kehittäjästä oli menetelmää esittelemässä. SOL-menetelmä on kehitetty alun perin turvallisuuskriittisten toimialojen, kuten esimerkiksi ydinvoima-alan tai kemianteollisuuden, itsearviointin työkaluksi. Menetelmää on sovellettu käytännössä Saksassa erilaisten onnettomuuksien ja häiriöiden tutkintaan, ja se on ydinvoima-alan virallinen onnettomuuksien tutkintamenetelmä.

### 7.2 Tavoite

SOL-analyysin hyödyntämisen tavoitteena on tehostaa pelastuslaitosten valvontatyötä kolmella tavalla:

- Valvontatyön tekijälle konkreettinen hyöty SOL-analyysistä on, että hän voi siinä havaittujen taustasyiden perusteella kohdentaa toimia kohteessa.
- Valvonnan suunnittelussa SOL-tuloksia voidaan hyödyntää auditoivan palotarkastustoiminnan suunnittelussa painottamalla tiettyjä arviointikriteerejä.
- Tapahtuneiden onnettomuuksien jälkeen on mahdollista vertailla tehtyä auditointia ja analyysissä havaittuja taustasyitä. Mikäli esimerkiksi itsearviointin tuloksissa ja toteutuneen onnettomuuden taustasyissä on merkittäviä ristiriitoja, tulee tarkastella itsearviointin onnistumista.

### 7.3 Mallin kuvaus

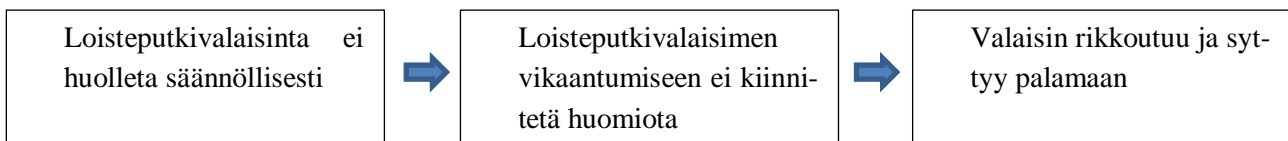
#### 7.3.1 Yleistä

SOL-analyysi perustuu Reasonin onnettomuusteoriaan (Wilbert 2012), joka on hyvin perinteinen ja suoraviivainen kuvaus onnettomuuksien syntymisestä. Reasonin malli tunnetaan juustoviipaleiden reikiä kuvaavasta mallista, jossa onnettomuus tapahtuu eritasoisten suojausten pettäessä. Malli on kehitetty 1990, ja sen kehittämisen jälkeen on tullut useita monipuolisempia malleja, mutta Reasonin malli on edelleen laajasti hyväksytty ja hyvin tunnettu (AaltoPRO 2012).

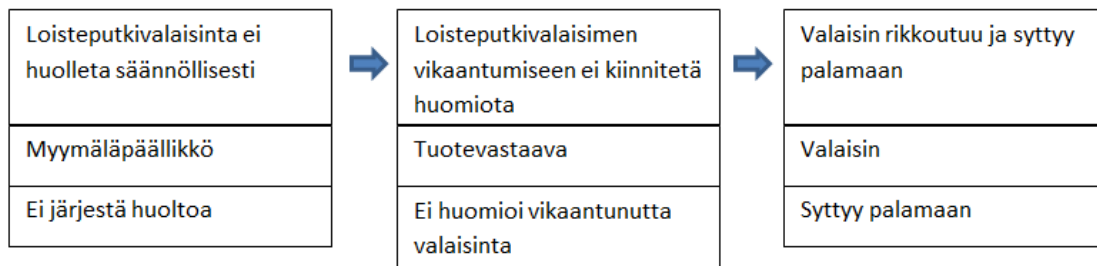
Ideaalitilanteessa SOL-analyysi on ryhmätyötä, jossa on edustettuna onnettomuuden tutkijan lisäksi kohdeyrityksen asiantuntijoita. SOL-analyysin suorittamista varten on olemassa käsikirja, joka tukee organisoitua tutkintamenetelmää. Tavoitteena on onnettomuuden välittömän syyn kautta löytää taustalla vaikuttavia tekijöitä, joihin myönteisesti vaikuttamalla voidaan pienentää onnettomuusriskiä laajemminkin kuin yksittäisiä virheitä korjaamalla. SOL-analyysi voidaan kohdistaa onnettomuuden välittömään syyhyn, mutta yhtä hyvin myös johonkin muuhun vahinkojen laajuuteen vaikuttaneeseen tekijään.

### 7.3.2 Palontutkinta SOL-menetelmää hyödyntäen

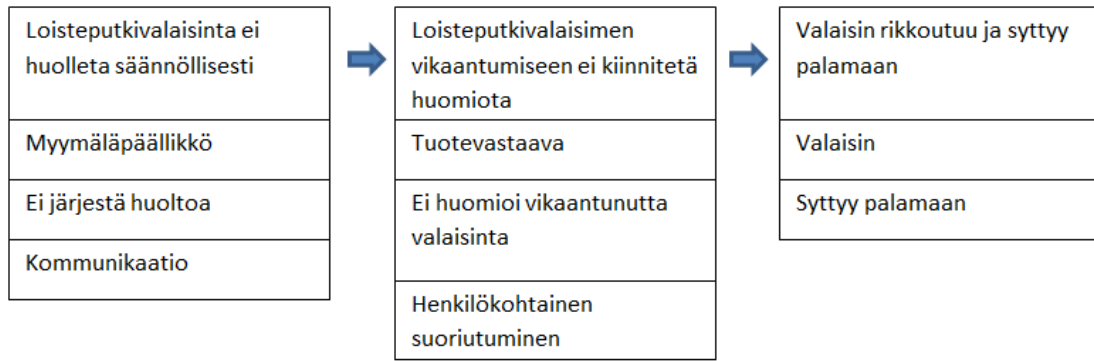
SOL-analyysin suorittaminen jakautuu useaan vaiheeseen. Heti alkuvaiheessa on tapahtunutta tulipaloa arvioitava ja pohdittava analyysin laajuus: otetaanko kantaa vain syttymissyhyyn vai arvioidaanko myös vahinkojen laajuutta? Analyysin laajuus vaikuttaa muodostettavaan tapahtumaketjuun. Mikäli tarkastelu rajoitetaan tulipalon syyhyyn, voidaan tapahtumaketju päättää tulipalon syttymiseen. Kun analyysin laajuus on päätetty, muodostetaan kerätyn aineiston perusteella tapahtumaketju keskeisimmistä onnettomuuteen liittyvistä tapahtumista. Esimerkkitapauksessa tarkastellaan myymälärakennuksessa olevan valaisimen aiheuttamaa tulipaloa. Yksinkertaistettu tapahtumaketju muodostuu kolmesta tapahtumasta.



Toisessa vaiheessa määritetään jokaiselle tapahtumaketjun osalle ”toimija” ja ”toiminto”. Toimijalla tarkoitetaan tapahtuman aiheuttajaa tai tekijää, joka voi olla esimerkiksi henkilö tai laite. Toiminnolla tarkoitetaan tapahtuman ydintä, joka kuvataan mahdollisimman lyhyesti. Esimerkkitapauksen toimijat ja toiminnot muodostuvat seuraavasti.



Kolmannessa vaiheessa määritetään ne välittömät syyt, jotka ovat vaikuttaneet toiminnon toteutumiseen. Välittömiä syitä voi olla useitakin tapauksen mukaan. SOL-käsikirjassa on kuusi välitöntä syytä: tieto, kommunikaatio, työolot, henkilökohtainen suoritus, rikkeet ja tekniset komponentit. Analyysin helpottamiseksi SOL-käsikirjassa on kuvailtu apukysymysten ja malliesimerkkien avulla välittömiä ja taustasyitä. Esimerkkitapauksessa tarkastellaan huollon puuttumista ja valaisimen vikaantumisen huomiotta jättämistä. Valaisimen syttyminen palamaan on kyseisellä mallilla erittäin harvinainen ilmiö, ja komponentit täytävät asetetut vaatimukset, joten tarkastelu ei esimerkkitapauksessa tuo lisäarvoa, ja analyysiä ei sen osalta kannata jatkaa. Tutkinnan aikana saatujen tietojen perusteella välittömät syyt olivat kommunikaatio ja henkilökohtainen suoriutuminen.



Neljännessä vaiheessa määritetään onnettomuuteen vaikuttaneet taustasyyt vertaamalla SOL-käsikirjan välittömiä syitä ja taustasyitä keskenään. Välittömien syiden ja taustasyiden väliset riippuvuudet on esitetty liitteessä F. Menetelmän mukaisesti välittömän syyn ”henkilökohtainen suoriutuminen” kohdalla arvioidaan kahtatoista taustasyitä.

Taulukko 8. Taustasyyt, kun välittömänä syynä on ”henkilökohtainen suoriutuminen”.

Taustasy	Vaikutus tapaukseen
Kommunikaatio	Ei vaikutusta
Työolot	Ei vaikutusta
Henkilökohtainen suoritus	Ei vaikutusta
Rikkeet	Ei vaikutusta
Toimintojen aikataulutus	Ei vaikutusta
Vastuut	Vastuuta rikkoutuneiden valaisinten vaihtamisesta ei ollut määritelty
Ryhmän vaikutus	Ei vaikutusta
Säännöt, menettelytavat ja dokumentit	Huolto-ohjeet puuttuivat kokonaan
Pätevyys	Ei vaikutusta
Koulutus	Ei vaikutusta
Organisaatio ja johto	Huollon tarvetta ei ollut tiedostettu Rikkoutuneiden valaisinten vaihtamista ei ollut ohjeistettu

Analyysin perusteella voidaan todeta, että tuotevastaavan toiminnan aiheuttivat puutteet vastuiden määrittelyissä sekä organisaatiossa ja johdossa. Pelastuslaitoksen kannalta tietoa tulisi kerätä esimerkiksi liitteenä G olevalla seurantalomakkeelle. Analyysin kohteena oleva organisaatio voi hyödyntää analyysin tulosta ja lähteä sen perusteella kehittämään havaittuja ongelmakohtia.

### 7.3.3 Arviointi

SOL-analyysin tuloksilla ei ole sinänsä itseisarvoa tai vaikuttavuutta, joten tämän osaprojektin vaikuttavuutta tulee tarkastella osana palotarkastusten vaikuttavuutta. SOL-menetelmää testattiin Länsi-



Uudenmaan pelastuslaitoksen alueella vuonna 2012. Testauksessa todettiin, että menetelmää voidaan soveltaa myös palontutkinnassa osana onnettomuuksien ehkäisyn menetelmiä ja että valitun menetelmän avulla on mahdollista tuottaa lisäarvoa palotarkastustoimintaan.

Vaikuttavuusarviointi suoritettiin haastattelemalla kokeneita palotarkastajia. Tarkastajat kokivat, että vaikuttaminen antamalla varsinaisia pelastuslakiin perustuvia määräyksiä on melko vähäistä, mutta monet taustasyistä olivat sellaisia, joihin voi neuvonnalla vaikuttaa palotarkastuksen aikana. Yhteenveto palotarkastajien vaikutusmahdollisuuksien arvioinnista on liitteenä H. Analyysituloksia voidaan siis hyödyntää, vaikka pelastuslaitoksella ei olisikaan käytössä auditoivaa palotarkastusmenetelmää.

## 7.4 Testaus ja käyttöönotto

Testivaiheessa menetelmän soveltuvuutta kokeiltiin kahdeksassa tulipalossa ja yhdessä vaarallisten aineiden onnettomuudessa. Kaksi tulipaloa oli myymäläkohteissa, loput tulipalot ja vaarallisten aineiden onnettomuus olivat korkeakoulu- tai tutkimuslaitosrakennuksissa. Osa paloista oli vanhoja, aiemmin tutkittuja tulipaloja, osa uusia projektin aikana tapahtuneita tulipaloja. Kaikista vanhoista tulipaloista ei pystytty tekemään SOL-analyysiä puutteellisten alkutietojen takia, sillä palontutkinnoissa oli selvitetty lähinnä välitöntä syttymissyitä tai ei ollut perehdytty vahinkojen laajuuteen vaikuttaneisiin tekijöihin. Kaikista testiin valituista tapahtuneista tulipaloista ja vaarallisten aineiden onnettomuudesta analyysi pystyttiin tekemään.

Oleellinen osa SOL-menetelmän soveltuvuuden arviointia on vertailla SOL-analyysin taustasyitä ja kahden eri palotarkastusmenetelmän (auditoiva ja arvioiva) kriteeristöjä. Hankkeessa olivat mukana Helsingin ja Keski-Uudenmaan pelastuslaitokset, joiden kehittämien palotarkastusmenetelmien arviointikriteereihin SOL-analyysin taustasyitä vertailtiin. Yhteenvetona voidaan todeta, että melkein kaikille SOL-analyysin taustasyille löytyi vastinpari auditointikriteereistä. Osalla vastaavuus oli erittäin hyvä, osalla huonompi. Heikot vastaavuudet johtuivat pääosin asioiden eritasoisista ryhmittelyistä. Vertailut on koottu liitteeseen I.

## 7.5 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tutkimusosion tavoitteena oli arvioida SOL-menetelmän toimivuutta pelastuslaitosten palontutkinnan työkaluna eikä niinkään tehdä johtopäätöksiä yksittäisistä analysoiduista onnettomuustapauksista. Testaus- ja vertailutulosten perusteella SOL-analyysia voidaan pitää käyttökelpoisena työkaluna pelastuslaitosten palontutkinnassa. Tosin samalla todettiin, että SOL-analyysin suorittaminen edellyttää uudenlaista suhtautumista palontutkintaan. Perinteisesti palontutkinnassa on keskitytty tulipalon syttymissyyn löytymiseen: esimerkkinä vaikkapa sähkölaitteen palo myymälässä, jolloin tutkinta on päätetty, kun on selvinnyt, että tulipalon syttymissyynä on ollut rikkoutunut liitin loisteputkivalaisimessa. SOL-analyysissä syttymissyyn on vasta lähtökohta, jonka jälkeen selvitetään rikkoutumiseen vaikuttaneet seikat. Yksinkertaisissa tapauksissa, joissa tapahtumaketju on selkeä, SOL-analyysin edellyttämien lisätietojen kerääminen ei tuota merkittävää lisävaivaa, vaan se voidaan tehdä samalla tutkintakäynnillä kuin välittömän syyn selvittäminenkin.

SOL-analyysin hyödyntämisen kannalta kriittinen tekijä on PRONTO-järjestelmä. SOL-analyysitulosten vahvuus pelastustoimen kannalta syntyy havaintojen kohtuullisen suuresta joukosta. Analyysin kohteena olevalle yksittäiselle yritykselle tai muulle organisaatiolle sitä koskevan analyysin tulokset ovat hyödyllisiä, mutta laajojen johtopäätösten tekeminen vain muutaman tapauksen perusteella voi johtaa harhaan.

SOL-analyysin tulokset tulisi saada osaksi PRONTOn onnettomuus- tai palontutkintaselostetta, jolloin tiedot ovat valtakunnallisesti ja keskitetysti saatavilla valvontatyötä tekeville. Erillisen järjestelmän tai tiedoston ylläpitäminen pelkästään SOL-analyysiä ajatellen ei ole järkevää työn tehokkuuden ja tiedon jakamisen kannalta. PRONTOn avulla olisi mahdollista tuottaa kohdetyypikohtaista tietoutta onnettomuuksien taustasyistä tarvittaessa alueellisesti tai ajallisesti rajattuna. Lisäksi pidemmän ajan kuluessa voitaisiin seurata ajallisia trendejä.

Nimensäkin mukaisesti SOL-analyysi on tarkoitettu organisaation kehittämisen tueksi. Onnettomuuksissa, joissa kohteen organisaatio on hyvin suppea, esimerkiksi hyvin pieni yritys, voi SOL-analyysin suorittaminen olla hankalaa tai se ei onnistu kunnolla. Esimerkkejä heikosti SOL-analyysiin soveltuvista kohteista ovat asuinrakennusten tulipalot ja syyn osalta selkeästi tahalliset tulipalot. Näistäkin tapauksista voidaan mahdollisesti ottaa joitakin osatekijöitä analysoitavaksi. Parhaimmillaan menetelmä on kuitenkin kohteissa, joissa organisaatio on laaja. Testivaiheessa saatiin hyviä tuloksia myymälärakennusten sekä tutkimuslaitos- ja korkeakoulurakennusten osalta.

Yksi SOL-analyysin vahvuuksista on se, että sitä voidaan soveltaa tulipalojen lisäksi muihinkin onnettomuuksiin. Alun perin SOL onkin kehitetty monialaiseksi analyysimenetelmäksi, joka toimii kaikissa onnettomuustyypeissä. Testivaiheessa tutkittiin yksi vaarallisten aineiden onnettomuus pelastuslaitoksen valvomassa kemikaalikohteessa, ja analyysin jälkeen vaarallisten aineiden onnettomuuden taustalta löytyi samoja syitä kuin saman kohdetyypin tulipaloistakin. Vaikuttamalla tiettyyn taustasyyhyn voidaan siis vaikuttaa erilaisten onnettomuuksien tapahtumiseen.

Tutkimustehtävän aikana nousi esiin seuraavia kehitysehdotuksia:

- SOL-analyysi tulisi ottaa osaksi PRONTOn palontutkinta- tai onnettomuusselostetta.
- Pelastuslaitosten palontutkijat tulisi kouluttaa käyttämään menetelmää.
- Palontutkintoja tulisi suorittaa erityyppisissä kohteissa, vaikka merkittäviä omaisuus- tai henkilövahinkoja ei tapahtuisikaan.



## Lähdeluettelo

AaltoPRO 2012. ACCI-Learn-koulutus: Onnettomuudet ja tapahtumat: tutkinta ja oppiminen. 8.2.–9.5.2012.

Wilbert, B 2012. SOL – Safety through Organizational Learning. A computer assisted Event Analysis Methodology. Saatavissa: [http://erg.bme.hu/sol/SOL\\_Williamsburg5.pdf](http://erg.bme.hu/sol/SOL_Williamsburg5.pdf). [Viitattu 10.1.2012.]

## Liite F: Välittömien syiden ja taustasyiden riippuvuudet

Välitön syy	Taustasyyt																		
	1 Tiedon esittäminen	2 Kommunikaatio	3 Työolot	4 Henkilökohtainen suoritus	5 Rikkeet	6 Toimintojen aikataulutus	7 Vastuut	8 Valvontaja johto	9 Ryhmänvaikutus	10 Säännöt, menettelytavat	11 Pätevyys	12 Koulutus	13 Organisaatio ja johto	14 Käyttökokemuspalautte	15 Turvallisuusperiaatteet	16 Laadunvalvonta	17 Huolto	18 Valvovat viranomaiset	19 Ympäristötekijät
A Tiedon esittäminen		X	X			X				X				X	X	X	X		X
B Kommunikaatio		X	X								X		X	X		X	X		X
C Työolot	X		X			X				X			X	X		X		X	X
D Henkilökohtainen suoriutuminen		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X						
E Rikkeet	X		X		X	X		X	X	X	X	X	X					X	
F Tekniset komponentit				X									X	X	X	X	X	X	X

## Liite G: Onnettomuuksiin vaikuttaneiden taustasyiden seuranta

	Taustasyyt																		
Kohdetyyppi	1 Tiedon esittäminen	2 Kommunikaatio	3 Työolot	4 Henkilökohtainen suoritus	5 Rikkeet	6 Toimintojen aikataulutus	7 Vastuut	8 Valvontaja johto	9 Ryhmän vaikutus	10 Säännöt, menettelytavat	11 Pätevyys	12 Koulutus	13 Organisaatio ja johto	14 Käyttökokemuspalautte	15 Turvallisuusperiaatteet	16 Laadunvalvonta	17 Huolto	18 Valvovat viranomaiset	19 Ympäristötekijät
Myymälärakennukset							1						1						

## Liite I: Pelastuslain ja taustasyiden vertailu

Taustasy	V	N	PelL	Muut lait ja määräykset
Tiedon esittäminen	0	1		
Kommunikaatio	0	2		
Työolot	2	2	9§	TTL 12§, RakM F2
Henkilökohtainen suoritus	0	0		
Rikkeet	0	2		
Toimintojen aikataulutus	0	2		TTL 13§
Vastuut	0	1		
Valvonta ja ohjaus	2	2	4§	TTL 2§
Ryhmän paine	0	0		
Säännöt, ohjeet ja dokumentit	1	2	15§	TTL 14§
Pätevyys	0	1		
Koulutus	1	2	15§	TTL 14§
Organisaatio ja johto	0	0		
Käyttökokemuspalaute	0	1		
Turvallisuusperiaatteet	2	2	14§,15§	
Laadunhallinta	0	1		
Huolto	2	2	12§, 13§	
Valvovat viranomaiset	0	1		
Ympäristön vaikutus	1	2	14§	RakM, kuntien rakennusjärjestykset

V = Valvonta palotarkastuksilla

N = Neuvonta osana palotarkastusta

Asteikko: 0 = heikot vaikuttamismahdollisuudet, 1 = kohtalaiset vaikutusmahdollisuudet, 2 = hyvät vaikutusmahdollisuudet

PelL=Pelastuslain 379/2011 veloitteet suhteessa SOL-menetelmän taustasyihin

TTL=Työturvallisuuslain veloitteet suhteessa SOL-menetelmän taustasyihin

## Liite K: Yhteenveto auditointikriteereistä ja taustasyistä

Hki	SOL Taustasy	KUP
x	Tiedon esittäminen	x
x	Kommunikaatio	x
x	Työolosuhteet	x
	Henkilökohtainen suoritus	
	Rikkeet	
x	Toimintojen aikataulutus	x
x	Vastuut	x
x	Valvonta ja ohjaus	x
	Ryhmän vaikutus	
x	Säännöt, ohjeet, asiakirjat	x
	Pätevyys	
	Koulutus	x
x	Organisaatio ja johto	x
	Käyttökokemukset	x
x	Turvallisuusperiaatteet	x
	Laadunhallinta	x
x	Huolto	x
x	Valvovat viranomaiset	x
	Ympäristön vaikutus	

Taulukkoon on koottu yhteen kummankin pelastuslaitoksen auditointikriteerit ja SOL-menetelmän taustasyt. Viiteen SOL-menetelmän taustasyihin ei löytynyt vastinparia auditointikriteereistä.



## **Osa III: Asiakkaat ja asiakkuudet**



## 8 Asiakkuuksien hallinta onnettomuuksien ehkäisytyössä

Anne Koivisto & Tuomas Pyökkänen, Helsingin pelastuslaitos

### 8.1 Johdanto

#### 8.1.1 Tausta

Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta II -hankkeen (TuKeVa II) yhtenä tutkimustehtävänä oli *valvonnan asiakasryhmien luokittelu*. Tutkimusosiota edeltävässä Palosuojelurahaston avustuksella toteutetussa TuKeVa I -hankkeessa oli alustavasti pohdittu asiakasryhmien muodostamisen tarpeita. (Saine-Kottonen 2011, 24–25.)

#### 8.1.2 Tavoite

Tämän tutkimusosion tavoitteena oli selvittää,

- a) minkälaisia asiakasryhmiä tutkimushankkeeseen osallistuvilla pelastuslaitoksilla valvonnan osalta on olemassa (tehtävänä oli koota yhteen olemassa olevia asiakasryhmiä)
- b) minkä tekijöiden pohjalta eri asiakasryhmiä muodostetaan ja millä toimilla niihin voidaan vaikuttaa
- c) mitä asiakasryhmien luokittelulla tavoitellaan
- d) mitä asiakkuuksien hallinnassa tulisi ottaa huomioon.

Lisäksi tutkimusosiossa analysoidaan asiakkuuksien muodostamisen vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia SWOT-analyysin avulla (liite J).

#### 8.1.3 Rajaukset

Pelastuslaki muuttui hankkeen puolivälissä, minkä vuoksi tutkimusosiota rajattiin ja tarkennettiin uudelleen. Myös asiakkuuksienhallintaan, valvontaan ja onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvien termien ja käsitteiden – sekä niiden käsitysten – monimuotoisuus vaikutti tehtävän uudeen rajaukseen.

Tutkimusosio rajautui koskemaan *onnettomuuksien ehkäisyyn tehtäviin liittyvää asiakkuuksienhallintaa*.

Onnettomuuksien ehkäisy -termiä käytetään tässä yläkäsitteenä ja valvontaa sen alakäsitteenä. Tutkimusosio selvittää teemaa yleisellä tasolla, joskin kohdentuen käsitteitä esimerkkien avulla valvontaan ja palotarkastuksiin.

*Valvonta*-termiä tulkitaan tässä *onnettomuuksien ehkäisy* -termin pohjalta. *Asiakkuusryhmiä* tarkastellaan yleisellä tasolla. *Asiakkuuksienhallinta*-termin selvittämiseen käytetään Ylikosken (2000) teosta ”Unohtuiko asiakas?”, jossa olevat termit ovat yleisesti käytössä.

## 8.2 Asiakkuuksien hallinnan ulottuvuuksia

Tähän lukuun sisältyy asiakkuuksien hallintaan liittyvä yleinen perussanasto. Sanasto käsittää asiakkuuksienhallinnan yleisiä termejä, käsitteitä, peruselementtejä ja asiakkuusryhmien muodostamista. Käsitteitä on pyritty konkretisoimaan valvonnan tehtäväkentän ja SWOT-analyysin avulla.

Pelastusviranomaisen toimet voivat silti olla erilaisia valvontakohteen mukaan, jolloin myös vaatimukset esimerkiksi palotarkastuksen sisällölle voivat olla erilaisia.

### 8.2.1 Asiakkuuksienhallintaa pelastustoimessa

Tässä luvussa esitellään yleisiä asiakkuuksienhallintaan liittyviä käsitteitä ja pyritään konkretisoimaan niitä valvonnan ja palotarkastusesimerkkien avulla.

**Asiakkuuden tai asiakkuuksien hallinta** (*engl. Customer Relationship Management, CRM*) -termille ei löydy yhtenevää suomalaista määritelmää. CRM:stä on olemassa kymmeniä laajalti käytössä olevia erilaisia määritelmiä. CRM-termi voi esimerkiksi tarkoittaa asiakkuudenhallintaa tai sitä tukevia tietojärjestelmiä. Asiakkuudenhallinta kuitenkin tarkoittaa eri ihmisille eri asioita. Yleisesti asiakkuudenhallintaa tulkitaan esimerkiksi prosessina, strategiana, filosofiana, kyvykkyytenä tai teknologiana.

**Asiakkaaksi** voidaan ajatella esimerkiksi onnettomuuksien ehkäisyn palvelujen tilaaja, saaja, käyttäjä tai kohde. Palveluja ovat ohjaus, neuvonta, valistus, palotarkastus, valvonta tai muu valvontatoimi. Asiakas on siis se, jota (valvonta)viranomainen palvelee tai jolle viranomainen tuottaa lakisääteisiä palveluja.

Laillisuusvalvonnan vuoksi valvontakohteita ei välttämättä pelastustoimessa mielletä asiakkaiksi samalla tavoin kuin asiakkaat perinteisesti käsitetään tuotteen tai palvelujen ostajina ja kuluttajina. Asiakas ei välttämättä voi valita haluamiaan palveluja pelastuslaitokselta. Esimerkiksi valvonnan palvelut valvontakohteiden (asiakkaiden) on jopa pakko ottaa vastaan, halusivatpa he niitä tai eivät.

Esimerkiksi **valvonnan asiakas- tai segmenttiryhmillä** voi olla *erilaisia perusteita erilaisten palvelujen sisällölle*. Kaikille segmenttiryhmille ei tuoteta samanlaisia palveluja samalla tavalla. Kohdistamalla ja eriyttämällä voidaan valvonnan palvelut tuottaa jopa *taloudellisemmin ja tehokkaammin tai riskiperusteisemmin*.

Valvonnan asiakkuusryhmistä pelastussuunnitelma- ja poistumisturvallisuusselvitysvelvolliset on mitä ilmeisimmin valtakunnallisella tasolla arvioitu suuririskisiksi kohteiksi, koska ne on erikseen kirjattu lainsäädäntöön.

Pelastussuunnitteluvollisia ovat *rakennukset tai kohteet, jotka ovat poistumisturvallisuuden tai pelastustoiminnan kannalta tavanomaista vaativimmat tai jossa henkilö- tai paloturvallisuuden, ympäristölle tai kulttuuriomaisuudelle aiheutuvan vaaran taikka mahdollisen onnettomuuden aiheuttamien vahinkojen voidaan arvioida olevan vakavat* (Pelastuslaki 379/2011, 15. §). Pelastusasetus (407/2011) linjaa siten lähtökohdat valvonnan (asiakkuus)ryhmien muodostamiseksi, sillä asetuksessa on lueteltu pelastussuunnitteluvolliset (1. § ja 3. §).

**Asiakassegmentit** muodostuvat mitä erilaisimmista tarpeista. Yleisellä tasolla puhutaan *ulkoisista ja sisäisistä asiakkaista*.

**Sisäisiä asiakkaita** on pelastuslaitoksen oma henkilöstö. Sisäinen asiakkuus voi syntyä sisäisestä valvonnasta tai asiantuntija-avun tarpeesta. Sisäinen valvonta voi sisältää paloasemille tehtävät palotarkastukset tai toiminnan laillisuusvalvonnan. Asiantuntija-apu voi olla vastaus konsultointi- tai koulutustarpeeseen. Esimerkiksi valvontatyössä kohdattuihin vaarallisiin kemikaaleihin liittyviin kysymyksiin kysytään tukea pelastuslaitoksen kemikaaliasiantuntijalta, tai valvontatyötä tekeviä viranhaltijoita perehdytetään lainsäädäntömuutoksiin.

**Ulkoisia asiakkaita** ovat esimerkiksi *valvontakohteet* tai *erityisten tarpeiden, esimerkiksi riskiarvion tai riskianalyysin, pohjalta* esiin nousevat kohteet, joille tuotetaan erityisiä onnettomuuksien ehkäisyyn liittyviä asiantuntija-, ohjaus-, neuvonta-, valvonta-, palotarkastus- tai valvontapalveluita.

Valvonnan ulkoisia asiakkaita ovat siten *ihmiset, yritykset, muut yhteisöt ja oikeushenkilöt* (Pelastuslaki 379/2011, 2. §). Valvonnan ulkoisia asiakkaita edustavat usein esimerkiksi *rakennusten ja muiden valvontakohteiden omistajat, haltijat ja toiminnanharjoittajat tai heidän edustajansa*. Ulkoisia asiakkaita voivat olla myös *yksityishenkilöt* (esimerkiksi paloriskiasunnon asukas). Ulkoisia asiakkaita voivat olla myös *muut viranomaiset*, jotka pyytävät valvonnan *virka-apua* tai muuta *asiantuntija-apua* toimialaansa kuuluvien tehtävien hoitamiseksi (mm. kunnan muut virastot).

**Asiakaslähtöisyys** voi tarkoittaa valvontapalvelujen osalta lähestymistapaa, jossa palvelu pyritään tuottamaan mahdollisimman hyvin *asiakkaiden toimintoja ja tarpeita vastaavaksi*. Asiakaslähtöisyys voi olla sitä, että valvontakohteen liiketoiminnan tai organisaation ydintoiminnot ymmärretään ja valvontatoimet suhteutetaan niihin pelastuslain säädökset huomioon ottaen.

Valvontapalvelujen tuottaminen asiakaslähtöisesti kehittää turvallisuusasioita ja voi siksi parhaimmillaan edistää asiakkaan kilpailu- tai toimintakykyä. Valvonnan palvelujen tuottaminen perustuu kuitenkin ensisijaisesti laillisuusvalvontaan eikä asiakaslähtöisyyteen. Tosin asiakaslähtöisen ajattelutavan peruslinalaisuuksia on mahdollista soveltuvin osin noudattaa pelastusviranomaisen erilaissa tehtävissä.

Valvonnan keinoin tarkastellaan valvontakohteen toimintaa ja varautumista *henkilöiden, omaisuuden ja ympäristön* suojaamiseksi vaaratilanteissa (Pelastuslaki 379/2011, 14. § 1. mom. 2. kohta). Lisäksi otetaan huomioon *paloturvallisuudelle* ja *kulttuuriomaisuudelle* aiheutuvien vaarojen tai vahinkojen ehkäisy sekä *poistumisturvallisuuden* ja *pelastustoiminnan* mahdollisuudet (15. § 1. mom.).

**Palvelu** syntyy, kun se tuotetaan, ja palvelua ovat kaikki ne toiminnot, joita asiakas kokee saavansa tai joista hän kokee maksavansa – myös palvelun odottaminen. Palvelut ovat lisäksi luonteeltaan vaihtelevia, eli sama palvelu voi seuraavalla kerralla olla erilainen. Hyvä palvelukokemus ei aina toistu samanlaisena, sillä asiakaspalvelija voi toisella kerralla olla eri henkilö tai sama asiakaspalvelija voi seuraavalla kerralla käyttäytyä eri tavoin. Tämän vuoksi ihmisten tuottaman palvelun laadun valvonta on vaikeaa. (Ylikoski 2000, 19–20, 25.)

**Julkisia palveluja** tuottavat muun muassa poliisi sekä kunnalliset pelastus-, terveydenhuolto-, sosiaali- ja koulutustoimet. Julkisten palveluiden tuottajat ovat voittoa tavoittelemattomia organisaatioita.

**Asiantuntijapalvelujen** tuottajilla on yleensä korkea koulutus ja ammatillista erityisosaamista, johon liittyy neuvojen antaminen ja jossa keskitytään asiakkaan jonkin ongelman ratkaisuun (Ylikoski 2000, 27). Valvonnan asiantuntijapalvelun tuottajia ovat esimerkiksi palotarkastajat, paloinsinöörit ja palomestarit.

**Pelastustoimialueen palveluista** päätetään pelastuslain (379/2011) 29. §:n edellyttämässä palvelutasopäätöksessä, jossa alueen pelastustoimi päättää palvelutasosta kuntia kuultuaan. Palvelutasopäätös toimitetaan arvioitavaksi aluehallintovirastolle, joka valvoo alueensa pelastuslaitosten toimintaa.

**Palvelutason tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia**, ja palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös toiminta poikkeusoloissa. Pelastuslaitokselle säädetyt tehtävät on suunniteltava ja toteutettava *mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella* tavalla (Pelastuslaki 379/2011, 29. §).

**Palvelujen laadulla** kilpaillaan. Palvelun tuottajalla on yleensä oma käsitys hyvästä palvelusta. Asiakkaat odottavat saavansa aina hyvää palvelua. Hyvä palvelu merkitsee eri asioita eri ihmisille. Asiakas on kuitenkin laadun tulkitsija, joten laatua tulisi tarkastella asiakkaan näkökulmasta. Asiakkaan kokemus laadusta on kaksijakoinen eli *lopputulosta* (mitä hän asiakkaana saa) ja *prosessilaatu* (miten häntä asiakkaana palvellaan). Näistä kahdesta muodostuu asiakkaan kokema *kokonaislaatu*. (Ylikoski 2000, 117–119.)

**Palvelun laadun ulottuvuuksia** ovat *luotettavuus* (palvelusuorituksen johdonmukaisuus ja virheettömyys), *reagointialttius* (palvelun valmius ja reagointinopeus), *pätevyys* (palvelun tuottajan tiedot ja taidot), *saavutettavuus* (yhteydenoton helppous ja asioiden hoitaminen kerralla kuntoon), *kohteliaisuus* (huomaavaisuus, ystävällisyys ja asiakkaan arvostaminen), *viestintä* (asiakkaalle puhutaan palvelusta sellaista kieltä, jota hän ymmärtää), *uskottavuus* (organisaation maine, asiakaspalvelijan persoonallisuus ja palvelutapa), *turvallisuus* (palvelun riskittömyys, turvallisuuden tunne ja asian käsittelyn luottamuksellisuus), *asiakkaan tarpeiden ymmärtäminen* (asiakkaan erityistarpeiden selvittäminen ja asiakkaan huomioiminen yksilönä) sekä *palveluympäristö* (palvelussa konkreettisesti näkyvät asiat, esim. asiakaspalvelijan olemus). (Ylikoski 2000, 126–129.)

## 8.2.2 Asiakkuusryhmien muodostaminen

### 8.2.2.1 Yleistä

Pelastusviranomaisen voi käyttää valvontakohteen mukaan erilaisia toimia. Myös vaatimukset esimerkiksi palotarkastuksen sisällölle voivat olla erilaisia.

Kahdenkymmenen kahden eri pelastuslaitoksen alueilla tai jopa alueiden sisällä voi olla varsin erityyppisiä painotuksia, mikä johtuu muun muassa alueen demografisesta, sosioekonomisesta ja elinkeinoelämän rakenteesta. Pelastuslaitosten välillä on siten monentyypisiä eroja pelkästään valvontakohteiden määrissä ja lajeissa. Valvonnan asiakkuusryhmistä ei sen vuoksi voida

muodostaa kaikkien pelastuslaitosten tarpeisiin soveltuvia. Pelastuslaitoskohtaiset asiakkuusryhmät voivat myös olla salaiseksi luokiteltavaa tietoa.

Taulukkoon 9 on koottu esimerkkejä valvonnan asiakkuusryhmien muodostamisen elementeistä, joita Helsingin, Keski- ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksissa selvitettiin. Taulukossa esitetään tunnistetut asiakkuusryhmät eli valvonnan eri segmentit, ryhmien muodostumisen taustalla olevat tekijät sekä ryhmittelyn tavoitteet. Taulukon lopussa kuvataan valvontaan liittyviä toimia, joilla asiakkuusryhmiin voitaisiin vaikuttaa.

Esimerkit kuvaavat pelastuslaitosten erilaisia tapoja ja syitä ryhmitellä valvontakohteitaan. Pääryhmittelyn muodostavat pelastuslainsäädännön määrittelemät ja valvontasuunnitelmaan dokumentoidut valvontakohdeluokat. Niiden lisäksi voidaan käyttää muitakin ryhmittelyjä, jotta valvontaa voitaisiin kohdentaa entistä riskiperusteisemmin.

*Taulukko 9. Valvonnan asiakkuusryhmien muodostumisen elementtejä.*

<p>Valvonnan asiakkuusryhmiä eli valvontasegmenttejä</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• valvontasuunnitelman mukaiset määräaikaisten valvontakohteet eli valvontaluokittelukohteet A1–A6</li> <li>• pelastuslain ja -asetuksen sekä muun lainsäädännön pohjalta nousevat muut segmentit</li> <li>• kemikaalivalvontakohteet</li> <li>• luvan- ja ilmoituksenvaraiset asiat</li> <li>• suuret yleisötilaisuudet</li> <li>• paloriskiasunnot</li> <li>• yhteistoiminta- ja viranomaisverkostot</li> <li>• rakentamisen suunnittelun, neuvonnan ja erityisten palotarkastusten prosessi</li> <li>• omavalvontakohteet</li> <li>• paikallisen turvallisuussuunnittelun työryhmät</li> <li>• virka-avun pyytäjät</li> <li>• nuohoustoimen järjestelyt</li> </ul>
<p>Asiakkuusryhmien taustatekijöitä</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• alueen riskien arviointiin perustuva valvontasuunnitelma</li> <li>• alueen erityisistä tarpeista kumpuavat asiakasryhmät</li> <li>• valvonnan riskien arviointityökalujen perusteella muodostuvat asiakasryhmät</li> <li>• valvontakohteiden mahdolliset erilaiset perusteet tai tarpeet erilaisille valvonnan palveluille</li> <li>• valvonnan palveluiden kohdistaminen ja eriyttäminen: palvelut voidaan tuottaa taloudellisemmin ja tehokkaammin</li> <li>• sisäisten ja ulkoisten asiakasryhmien tarpeiden mahdolliset erot</li> <li>• toimintaympäristön muutoksista kumpuavat asiakasryhmät</li> <li>• yhteiskunnallisten kriisien johdosta nousevat asiakasryhmät</li> <li>• lainsäädäntömuutokset</li> </ul>
<p>Asiakkuusryhmittelyn tavoitteita</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• suunnitelma segmenttien paloturvallisuuden parantamiseksi kohti itseohjautuvuuden tasoa ja omavalvontaa</li> <li>• vaikuttavuus ja tehokkuus</li> <li>• riskiperusteinen toimintatapa</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• valvonnan resurssien kohdentaminen</li> <li>• asiakasryhmäkokonaisuuksien erityistarpeet</li> <li>• valvontatehtäviä suorittavien riskienhallinnan erityistaitojen osaamisen lisääminen ja ongelmien ratkaisumallien kehittäminen</li> <li>• toiminnallisten kokonaisuuksien muodostaminen, esim.:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ kauppakeskus on yksi valvontakohde eikä 30 erillistä valvontakohdetta</li> <li>○ saman omistajan tai toiminnanharjoittajan kohteet, jotka sijaitsevat välittömässä läheisyydessä toisiinsa nähden, ovat yksi valvontakohde.</li> </ul> </li> </ul>
<p>Toimenpiteitä, joilla asiakkuusryhmiin voidaan vaikuttaa</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• asiakaslähtöinen toimintatapa</li> <li>• asiakaskyselyt</li> <li>• valvonnan ydinprosessin ja roolien määrittelyt</li> <li>• yhdenmukaisten toimintatapojen rakentaminen</li> <li>• onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvien erityisten turvallisuussuunnitteluratkaisujen laatiminen asiakaskokonaisuuksien tarpeiden pohjalta kohti itseohjautuvuutta ja omavalvontaa</li> <li>• segmenttien linjajohdon riskienhallinnan tietämyksen lisääminen</li> <li>• kohdennettu tiedotus ja viestintä</li> <li>• integraatiot muihin toimintoihin (riskianalytiikka, varautuminen, turvallisuusviestintä)</li> <li>• erikoistumista edellyttävä lähestymistapa</li> <li>• yhteistyö muiden pelastuslaitosten kanssa yhteisten ongelmakokonaisuuksien ratkaisuun (mm. yhteisohjeet ilotulitteiden käytöstä, yleisötapauhtumista, palontutkinnasta)</li> </ul>

Edellä mainittujen lisäksi pelastusviranomaisen tulisi tunnistaa yleisiä asiakkuuksienhallintaan liittyviä termejä, käsitteitä ja palvelun laadun ulottuvuuksia.

Valvonnan muututtua maksulliseksi vuoden 2013 alusta on entistä tärkeämpää, että palvelusta maksava asiakas saisi mahdollisimman tasalaatuista ja hyvää palvelua ja että palvelu olisi mahdollisimman yhdenvertaista myös valtakunnallisesti.

### 8.2.2.2 Esimerkki asiakkuuksien luokittelusta Helsingin pelastuslaitoksella

Helsingin kaupungin pelastuslaitoksella valmistuu vuoden 2013 aikana uudenlainen asiakkuuksien luokittelumalli. Malli on perusrakenteeltaan valmis, mutta se tarkennetaan ja viimeistellään lopulliseen muotoonsa kesäkuun 2013 aikana. Tämän vuoksi myöhemmässä esitettäviin taulukoihin, asiakasluokkien sijoittumiseen sekä numeerisiin arvoihin ynnä muihin saattaa tulla yksittäisiä tarkennuksia tai muutoksia.

Luokittelun perustana hyödynnetään valtakunnallisen valvontasuunnitelmatyöryhmän kehittämää asiakkuuksien luokitusmallia sellaisenaan. Asiakkaat jaetaan kuuteen pääluokkaan, joista jokaisessa on tarkentavia alaluokkia. Pääluokat ovat

- A1 Ympäri vuorokautisessa käytössä olevat rakennukset
- A2 Opetusrakennukset ja päiväkodit
- A3 Kokoontumis- ja liiketilat

- A4 Teollisuus- ja varastorakennukset
- A5 Maatalousrakennukset
- A6 Muut rakennukset.

Jokaisen pääluokan alaluokat luokiteltiin neljään kriittisyysluokkaan (1–4), joista luokka 1 on kriittisin. Pohja-aineistona hyödynnettiin Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen riskianalyysiä. Luokittelukriteereinä käytettiin seuraavia:

- toiminnan luonteen riskialttius ja onnettomuuden potentiaaliset seuraukset
- ihmisten määrä
- mahdollisten vaarallisten kemikaalien määrä
- rakennuksen koko ja moninaisuus
- toimintojen muutosherkkyys
- turvallisuustekniikan monipuolisuus ja merkitys
- operatiivisen pelastustoiminnan haasteellisuus
- valvontatoimen suorittajan osaamisvaatimus.

Jokaiselle kriittisyysluokalle suunniteltiin luokkakohtaiset valvontavälit hyödyntäen suoritettavien auditointien tuloksia (riskiluku). Valvontavälien suunnittelussa huomioitiin myös organisaation tavoitteet ja resurssit kustannus-hyötyanalyysin periaatteiden mukaisesti. Yhteisenä valvontavälinä kaikille luokille pidettiin sitä, että jos asiakas on saanut kokonaisauditointiarvoksi 1 (heikko taso), niin valvontaväli on kriittisyysluokasta riippumatta yksi vuosi. Tämä päätös tehtiin, koska tällöin on tunnistettu selkeä onnettomuusriski, joka on saatava hallintaan.

Toinen linjaus oli, että auditoinnattomat kohteet rinnastetaan riskiluokituksestaan auditointiarvoon 2 (puutteellinen taso). Auditoinnaton kohde tarkoittaa asiakasta, jonka toimintaa ei ole koskaan auditoitu. Tällainen tunnistamaton kohde saattaa sisältää onnettomuusriskin, ja toisaalta taas tilannekuvan muodostaminen kaupungin onnettomuusriskeistä on mahdotonta, jos niiden aiheuttajat eivät ole tiedossa. Kolmas erityislinjaus oli, että uudis- ja korjausrakentamisen kohteet, joissa tehdään ennen tilojen käyttöönottoa erityinen palotarkastus, valvotaan aina puolen vuoden kuluttua tilojen lopullisesta käyttöönotosta. Nykyisin haasteena on, että tällaisten tilojen puutteita ei korjata. Nopealla reagoinnilla varmistetaan, että havaitut puutteet korjataan. Toisaalta taas reagoimalla nopeasti tilojen käyttöönoton jälkeen on mahdollista pyrkiä vaikuttamaan siihen, että kohteen omatoiminen varautuminen kehittyy sen rakennusvaiheessa.

Taulukossa 10 on kuvattu kriittisyysluokat, niiden määrä, tarkasteluvälit auditointiarvoittain (? = auditoinnaton) sekä perustelut edellä mainittujen kriteerien mukaisesti.

Taulukko 10. Kriittisyysluokat ja niiden valvontavälit.

	1v	2v	3v	4v	5v	Perusteet
<b>KRIITTISYYSLUOKKA 1</b> (yht. 276 kpl)	1	3	1			Kohteet toiminnan luonteeltaan erityisen riskialtista, kooltaan suuria ja teknisillä ratkaisuillaan haastavia. Myös operatiivisen toiminnan toteuttaminen on tavanomaisia haastavampaa. Mahdollisen onnettomuuden sisäiset ja ulkoiset vaikutukset ovat erittäin vakavia (suuronnettomuusvaara). Kohteet myös toiminnallisesti muutosherkkiä. Ihmisten tai vaarallisten kemikaalien määrä kohteissa on poikkeuksellisen suuri. Palotarkastuksen suorittaminen edellyttää erityistä osaamista. Kriittisimmässä kohteissa tarkastuksella mukana operatiivisen osaston henkilö.
<b>KRIITTISYYSLUOKKA 2</b> (yht. 1749 kpl)	1	2-4	3	4		Kohteet toiminnan luonteeltaan riskialtista, kooltaan suurehkoja. Tekniset ratkaisut ovat monipuolisia, mutta ei erityisen sovellettuja. Operatiivinen toiminta onnettomuustilanteissa haastavaa. Kohteissa paljon ihmisiä tai vaarallisia kemikaaleja. Onnettomuustilanteiden vaikutukset vakavia. Palotarkastuksen suorittaminen edellyttää vahvaa osaamista.
<b>KRIITTISYYSLUOKKA 3</b> (yht. 2754)	1			1	2	Kohteet toimintoiltaan, rakenteiltaan ja ihmismääriltään hyvin tavanomaisia. Kohteissa voi olla vaarallisia kemikaaleja, mutta ihmismäärät pysyvät kohtuullisen pieninä. Palotarkastuksen suorittaminen edellyttää perusmuotoista osaamista.
<b>KRIITTISYYSLUOKKA 4</b> (yht. 850)	1				2-3	Kohteet rakenteiltaan, kooltaan ja teknisillä ratkaisuillaan yksinkertaisia ja pysyväisluonteisia. Ihmisten ja vaarallisten kemikaalien määrä on alhainen. Palotarkastuksen suorittaminen edellyttää perusmuotoista osaamista.
<b>Uudiskohteet kaikista asiakaaluokista</b>	+20 lopullisesta käyttöönotosta					Turvataan mahdollisuus vaikuttaa omatoimisen varustamisen rakentumiseen.

Taulukossa 11 on jaoteltu jokainen yksittäinen asiakkuusluokka kriittisyysluokkien mukaisiin ryhmiin. Ylärivin numerot 1–5 viittaavat siihen taajuuteen, jolla tietyn asiakkuusluokan tietyn riskiluvun saanut asiakas valvotaan määräaikaisen palotarkastuksen avulla.



Taulukko 11. Asiakkuusluokat ryhmiteltyinä kriittisyysluokkien mukaisesti.

Vuosittain noin 1650 määräaikaista palotarkastusta (15 htv)	1v	2v	3v	4v	5v
<b>KRIITTISYYSLUOKKA 1 (yht. 276 kpl)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A100 Keskussairaalat ja muut sairaalat (44)</li> <li>- A115 Vanhainkodit, kehitysvammaisten hoitolaitokset (63)</li> <li>- A300:4 Liike- ja tavaratalot, myymälähallit ja kauppakeskukset, &gt;10 000 neliötä (61)</li> <li>- A315:1 Teatteri- ja konserttirakennukset, paikkaluku yli 300 (4)</li> <li>- A335 Lentoterminaalit ja maanalaiset liikenneasemat sekä muut liikenteen rakennukset (61)</li> <li>- A405 Infrastruktuurin kannalta merkittävät (2)</li> <li>- A620 Seveso-kohteet ja muut vastaavat (41)</li> </ul>	1		4		
	2	3	5		
	?				
<b>KRIITTISYYSLUOKKA 2 (yht. 1749 kpl)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A105 Terveyskeskusten vuodeosastot (0)</li> <li>- A110 Terveystieteiden erityisrakennukset, muut terveydenhuollon rakennukset (30)</li> <li>- A120:1-2 Palvelutalot (sprinklatut ja sprinklaamattomat) (40)</li> <li>- A125 Tuettu palveluasuminen ja muut vastaavat poistumisturvallisuusselvityskohteet (142)</li> <li>- A200:3 Päiväkodit, yli 100 paikkaa (34)</li> <li>- A205 Yleissivistävät oppilaitokset (184)</li> <li>- A210 Keskiasteen oppilaitokset (41)</li> <li>- A215 Korkeakoulu ja tutkimuslaitokset (57)</li> <li>- A300:3 Liike- ja tavaratalot, myymälähallit ja kauppakeskukset, 2500-9999 neliötä (75)</li> <li>- A305: Anniskeluravintolat, yli 500 asiakaspaikkaa (49)</li> <li>- A315:2 Teatteri- ja konserttirakennukset, paikkaluku korkeintaan 300 (20)</li> <li>- A330: Muut kokoontumisrakennukset, kuten seura- ja kerhorakennukset sekä urheilu ja kuntoilurakennukset (649)</li> <li>- A400:2 Energiatuotannon rakennukset, 1000 neliötä tai enemmän (21)</li> <li>- A410:3 Teollisuushallit ja muut teollisuusrakennukset, yli 5000 neliötä (153)</li> <li>- A415:2 Teollisuus- ja pienteollisuustalot, 1000 neliötä tai enemmän (70)</li> <li>- A420:3 Varastorakennukset, 10 000 neliötä tai enemmän (29)</li> <li>- A615 Palo- ja räjähdysvaaralliset tilat, jakeluasemat ja kylmäasemat (150)</li> <li>- A630 Kulttuurihistorialliset rakennukset (5)</li> </ul>	1	2	3	4	
		?		5	
<b>KRIITTISYYSLUOKKA 3 (yht. 2756)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A130 Vankilat, lasten- ja nuorisokodit ja ympärivuorokautiset päiväkodit (48)</li> <li>- A135 Hotellit, loma-, lepo- ja virkistyskodit, muut majoitusliikerakennukset (77)</li> <li>- A145 Leirintäalueet (1)</li> <li>- A200:2 Päiväkodit, 25-100 paikkaa (302)</li> <li>- A220 Muut opetusrakennukset, mm. kansanopistot yms. (22)</li> <li>- A300:2 Liike- ja tavaratalot, myymälähallit ja kauppakeskukset, 400- 2499 neliötä (88)</li> <li>- A305:2 Anniskeluravintolat, 50-500 asiakaspaikkaa (392)</li> <li>- A310 Anniskeluravintolat, ruokaravintolat (108)</li> <li>- A320 Kirjastot, museot ja näyttelyhallit (74)</li> <li>- A325 Uskonnollisten yhteisöjen rakennukset (106)</li> <li>- A400:1 Energiatuotannon rakennukset, alle 1000 neliötä (104)</li> <li>- A410:2 Teollisuushallit ja muut teollisuusrakennukset, 1000-4999 neliötä (192)</li> <li>- A415:1 Teollisuus- ja pienteollisuustalot, alle 1000 neliötä (101)</li> <li>- A420:2 Varastorakennukset, 1000-9999 neliötä (153)</li> <li>- A600 Toimisto ja työpaikatilat (869)</li> <li>- A625 Turvetuotantoalueet (0)</li> </ul>	1			2	3
			?	4	5
<b>KRIITTISYYSLUOKKA 4 (yht. 850)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A140 Vuokrattavat lomamökit ja -osakkeet (0)</li> <li>- A145 Asuntolat, muut asuntolarakennukset (67)</li> <li>- A200:1 Päiväkodit, alle 25 paikkaa (220)</li> <li>- A300:1 Liike- ja tavaratalot, myymälähallit ja kauppakeskukset, alle 400 (21)</li> <li>- A305:1 Anniskeluravintolat, alle 50 asiakaspaikkaa (4)</li> <li>- A410:1 Teollisuushallit ja muut teollisuusrakennukset, alle 1000 neliötä (104)</li> <li>- A420:1 Varastorakennukset, alle 1000 neliötä (149)</li> <li>- A510 Erilliset viljankuivaamot ja muut maatalousrakennukset (45)</li> <li>- A620 Palo- ja pelastustoimen rakennukset (156)</li> <li>- A610 Ei kuulu muihin ryhmiin, mutta on kytketty hätäkeskukseen (84)</li> <li>- A635 Muut rakennukset ja kohteet (0)</li> </ul>	1				2
					?
					3
					4
					5
<b>Uudiskohteet kaikista asiakasluokista</b>	<b>+2Q lopullisesta käyttöönotosta</b>				

Luokittelun toteutumiseksi myös asiakkuus-käsitettä piti tarkastella ja olemassa oleva asiakasrekisteri analysoida. Asiakkaan perusmääritelmä valvonnan näkökulmasta on se, että toimija itsessään aiheuttaa valvontatoimia. Tällainen on esimerkiksi sairaala tai suurehko myymälä. Asiakasrekisteriin on vuosien varrella lisätty asiakkaiden sisäisiä asiakkaita, jotka häiritsevät valvontatyön suunnittelua ja kohdentamista. Tällainen on esimerkiksi työpaikkatilan sisällä oleva lounasravintola. Lisäksi tunnistettiin lisää toiminnallisia kokonaisuuksia. Toiminnallinen kokonaisuus voi muodostua esimerkiksi samalla tontilla olevista rakennuksista, joilla on yhteinen omistaja. Tämä työ aloitettiin syksyllä 2012 ja lopetettiin huhtikuussa 2013. Työn tuloksena valvottavien kohteiden määrä väheni yli 7 000 kohteesta noin 5 500 kohteeseen. Tarkempien lukujen esittäminen ei ole tarpeen, koska ne muuttuvat jatkuvasti vähän.

Edellä mainittujen toimien perusteella valvontatyön runko on mahdollista suunnitella seuraavalle viidelle vuodelle eteenpäin. Näin pelastuslaitoksella on mahdollisuus viestiä valvonnan sykleistä selkeästi asiakkaille sekä omalle henkilöstölle. Ideaalitalanne olisi ollut neljän vuoden sykli, koska se olisi tällöin kulkenut rinnan palvelutasopäätöskausien kanssa, mutta tämä olisi edellyttänyt joko merkittäviä lisäresursseja tai valvontasykliä pidentämistä.

Valitulla menettelyllä valvontatyön perusrunko on suunniteltu valmiiksi vuosille 2014–2018 (taulukko12). Kyseiset lukuarvot muuttuvat maltillisesti rakennusmäärän ja auditointilukuarvojen muuttuessa. Malli päivitetään valvontatyössä käytettävään tietojärjestelmään vuoden 2013 aikana. Taulukossa **Virhe. Viitteen lähde ei löytnyt.** vasemman sarakkeen lukuarvo on auditointiluku ja toinen sarake vasemmalta on kyseisen luokituksen saaneiden kohteiden lukumäärä.

Taulukko12. Määräaikaisten palotarkastusten suorittaminen vuosina 2014–2018 (luonnos).

YHT	Vuosi 2014	Vuosi 2015	Vuosi 2016	Vuosi 2017	Vuosi 2018
Yhteensä	5532	1652,1	1652,1	1652,1	1652,1
Resurssitarve		15 htv	15 htv	15 htv	15 htv
<b>Kriittisyysluokka 1</b>	<b>276</b>				
1	0	0,0	0,0	0,0	0,0
2 + ?	73	73,0	73,0	73,0	73,0
3	153	76,5	76,5	76,5	76,5
4	48	16,0	16,0	16,0	16,0
5	2	0,7	0,7	0,7	0,7
<b>Kriittisyysluokka 2</b>	<b>1749</b>				
1	5	5,0	5,0	5,0	5,0
2 + ?	816	408,0	408,0	408,0	408,0
3	751	250,3	250,3	250,3	250,3
4	161	40,3	40,3	40,3	40,3
5	16	4,0	4,0	4,0	4,0
<b>Kriittisyysluokka 3</b>	<b>2657</b>				
1	5	5,0	5,0	5,0	5,0
2 + ?	1458	384,5	384,5	384,5	384,5
3	942	188,4	188,4	188,4	188,4
4	239	47,8	47,8	47,8	47,8
5	13	2,6	2,6	2,6	2,6
<b>Kriittisyysluokka 4</b>	<b>850</b>				
1	0	0,0	0,0	0,0	0,0
2 + ?	580	116,0	116,0	116,0	116,0
3	226	45,2	45,2	45,2	45,2
4	43	8,6	8,6	8,6	8,6
5	1	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Valmistuvat uudiskohteet</b>			+2Q lopullisesta käyttöönotosta.		

### 8.2.3 SWOT-analyysimenetelmä

Valvonnan asiakkuusryhmittelyn muodostamisen vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia on tarkasteltu SWOT-nelikenttäanalyysin avulla (Engblom ym. 1998, liite J). SWOT tulee sanoista strength (vahvuus), weakness (heikkous), opportunity (mahdollisuus) ja threat (uhka). SWOT-analyysia on mahdollista soveltaa myös muiden asiakkuuksienhallintaan liittyvien elementtien ja ulottuvuuksien tarkasteluun. Seuraavassa selvitetään lyhyesti SWOT-analyysin perusteita.

Nelikenttäanalyysi on yleisesti yritystoiminnan analysointiin kehitetty menetelmä, joka sopii käytettäväksi kaikenlaisissa yrityksissä ja organisaatioissa. Analyysia voidaan soveltaa koko toiminnan mutta myös yksittäisten osa-alueiden tai niiden osien analysointiin.

Yksinkertaisimmillaan analyysi voidaan toteuttaa **a)** pyrkimällä mahdollisimman käytännönläheiseen ja yksinkertaiseen analyysiin, **b)** pitämällä erillään nykytila eli vahvuudet ja heikkoudet sekä ne tekijät, jotka vaikuttavat tulevaisuudessa eli uhat ja mahdollisuudet ja **c)** löytämällä toimintaa konkreettisesti kuvaavia tekijöitä jokaiseen nelikentän ruutuun.

Analyysin jälkeen tulee käydä läpi jokainen ruutu, joista konkreettiset toimintaratkaisut nousevat esiin. **Vahvuuksia** tulisi vahvistaa ja hyödyntää jatkossakin. **Heikkouksia** voi pyrkiä poistamaan, lieventämään, korjaamaan tai parantamaan. **Mahdollisuuksia** tulisi hyödyntää resurssien mukaisesti. **Uhkiin** voi varautua vain tunnistamalla ne ja suunnittelemalla toiminnot siten, etteivät uhkat realisoituisi.

SWOT-analyysin voi laatia myös yksittäisten asiakkuuksien, asiakasryhmien tai jo olemassa olevien asiakkuuksien tai asiakasryhmien uudelleen arvioinnin tueksi. Analyysin voi laatia myös muiden yksittäisten onnettomuuksien ehkäisyn tehtävien osalta. Analyysia voi hyödyntää asiakkuuksienhallinnan ja valvonnan suunnittelussa.

Yksityiskohtaisemmat ohjeet SWOT-analyysin tekemiseksi ovat PK-RH:n kotisivuilla osoitteessa <http://www.pk-rh.fi/pdf/swot-ohje.pdf>.

## 8.3 Johtopäätökset

Tässä tutkimustehtävässä selvitettiin valvonnassa jo olemassa olevia asiakkuusryhmiä ja esiteltiin, minkä tekijöiden pohjalta asiakkuusryhmiä muodostetaan ja mitä muuta asiakkuuksien hallinnassa olisi hyvä ottaa huomioon. Asiakkuusryhmittelyn vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia selvitettiin SWOT-analyysin avulla.

Valtakunnallisesti yhteneviä käytäntöjä palvelujen tuottamisen laadusta ja tasosta sekä asiakkuuksienhallinnan perusteista tarvittaisiin valvonnan muututtua maksulliseksi vuoden 2013 alusta. Asiakkaiden näkökulmasta valvontaviranomaisen oletetaan tietävän toimintaansa liittyvien paloturvallisuussäädösten lisäksi myös muut viranomaistoimintaa ohjaavat säädökset.

Suomessa pelastuslaitokset ovat erilaisia, mikä johtuu alueiden erilaisesta demografisesta, sosioekonomisesta ja elinkeinoelämän rakenteesta. Asiakkaita tulisi voida palvella valtakunnallisesti yhtenevin toimintatavoin. Palvelujen laadun tulisi myös olla mahdollisimman yhtenevä. Valvontasegmentit tulisi muodostaa ensisijaisesti riskien arvioinnin perusteella, ja niitä koskevat *asiakassegmenttisuunnitelmat* tulisi yleisellä tasolla kirjata valvontasuunnitelmaan.

Valvonnassa asiakaslähtöisyys voi sisältää arvion, että valvontakohteen paloturvallisuuskulttuuri on vähintäänkin lakisääteisellä tasolla ja kehittyä kohti omavalvontaa ja *itseohjautuvuutta*. Silloin se olisi prosessi, joka toteutuisi valvonnan sekä erityisen ohjauksen, neuvonnan ja valistuksen keinoin suunnitellulla aikavälillä. Parhaimmillaan asiakaslähtöinen ajattelutapa voisi opastaa kohteen paloturvallisuuskulttuurin kehittymistä askel askeleelta sellaiseksi, että se parantaisi toiminnan kilpailukykyä ja olisi osa organisaation arjen toimintoja.

Pelastustoimen valvonnan asiakkuuksien hallinta voitaisiin nähdä prosessina. Toisin kuin liike-elämässä, valvonnan tulisi voida luopua niistä asiakasryhmistä, jotka ovat saavuttaneet jo itseohjautuvuuden tason. Valvonnan resurssit voitaisiin silloin kohdentaa muihin, suurempiriskisiin kohteisiin tai muihin riskianalyysin pohjalta nousseisiin erityistarpeisiin.

Pelastustoimessa asiakkuuksienhallinnan ajattelutapa voisi tehokkaimmillaan tarkoittaa välillisen vaikuttamisen keinojen hyödyntämistä siten, että otetaan asiakassegmentiksi yhtä palotarkastusyksikköä (esim. vanhusten tukikoti) suurempi kokonaisuus (esim. sosiaalitoimen vanhusten palvelujen vastuualue). Ohjauksen ja neuvonnan keinoin voidaan vahvistaa vastuualueen johtohenkilöstön osaamista. Organisaation oppimisesta olisi kyse silloin, jos vastuualueen johto kykenee välittämään vastaavan itseohjautuvan prosessin organisaationsa muille vastuualueille (esim. vammaisten palvelujen vastuualue).

Tämän tutkimusosion toivotaan lisäävän asiakkuuksienhallinnan kehittämistä siihen suuntaan, että pelastuslaitoksissa voitaisiin entistä paremmin ohjata valvontatoimintaa asiakkuuksienhallinnan eri ulottuvuudet huomioon ottaen.

## 8.4 Jatkotutkimustarpeita

Tutkimusosion aikana nousikin esiin muutamia kysymyksiä, jotka kaipaavat jatkoselvittelyjä tai -tutkimuksia:

- Voidaanko yleis- ja erityislainsäädäntöä soveltaa asiakasryhmittäin ja jos voidaan, niin millä tavoin ja millaisia soveltamiskriteereitä silloin käytettäisiin?
- Voidaanko asiakasryhmiä ja riskiluokitusta verrata esimerkiksi PRONTOn avulla (syttymistaajuus, tahalliset palot, palovahingot, henkilöturvallisuus)?
- Miten valvonnan asiakkuuksienhallintaa kannattaa edelleen kehittää niin, että valvontaa voitaisiin ohjata pelastuslaitoksissa entistä paremmin ja valvontatoiminnan vaikuttavuus paranisi asiakkuuksienhallinnan keinoin?
- Voidaanko asiakkuuksienhallinnasta laatia pelastusviranomaisia yhteisesti palveleva käsikirja tai opas, joka sisältäisi lakisääteiset valvontaa tai onnettomuuksien ehkäisyä koskevat palveluvelvoitteet, viranomaistoimintaa ohjaavat velvoitteet sekä soveltuvin osin yleiset asiakkuuksienhallinnan palveluvaati-mukset?



## Lähdeluettelo

Engblom, J., Krappe, S-M., Suominen, A. Tukkk. Liiketoiminnan nelikenttäanalyysi (SWOT). PK-RH – hanke. Versio 1.0.27.8.1998. Pk-yrityksen riskienhallinnan työvälinesarja. Rahoittajina Euroopan sosiaalirahasto ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön työsuojausosasto sekä Työsuojausrahasto. Saatavilla osoitteesta: <http://www.pk-rh.fi/index.php?page=swot> . Viitattu 26.10.2012.

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 407/2011. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110407>.

Pelastuslaki 379/2011. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110379>.

Saine-Kottonen A. 2011. Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta. Hankkeen loppuraportti. Helsingin kaupungin pelastuslaitos. 4/2011.

Ylikoski, T. 2000. Unohtuiko asiakas? Toinen, uudistettu painos. Helsinki: KY-palvelu.

## Liite J: SWOT – nelikenttäanalyysi

<p><b>Organisaatio:</b> Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta II</p>	<p><b>Arvioijat:</b> Anne Koivisto ja Seppo Sihvonen Helsingin kaupungin pelastuslaitos</p>
<p><b>Tarkastelun kohde:</b> Valvonnan asiakkuuksien ryhmittely</p>	<p><b>Päiväys:</b> 26.10.2012</p>
<p><b>VAHVUUDET</b></p>	<p><b>HEIKKOUEDET</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>asiakkuusryhmän turvallisuusasioista ja riskeistä saadaan laaja näkemys valvontatehtävien suunnittelun ja toteutuksen tueksi ja ko. asiakkuusryhmän turvallisuuskulttuurin kehittämiseksi ohjauksen, neuvonnan ja valituksen keinoin - jos sitä osataan hyödyntää kokonaisvaltaisesti</li> <li>mikäli valvonnan toimenpiteet kohdistuisivat alueen riskikartoitukseen ja siitä johdettuun valvontasuunnitelmaan ja palvelutasopäätökseen, voidaan onnettomuuksien ehkäisyn toimenpiteet keskittää suurempiriskisiin kohteisiin ja saada sitä kautta enemmän vaikuttavuutta alueen onnettomuusriskien pienentämiseksi</li> <li>palotarkastajilla ja turvallisuuskouluttajilla on laajat mahdollisuudet lisätä ammatillista erikoistumistaan perehtymällä asiakkuusryhmien turvallisuuskulttuurin</li> <li>segmentoimalla asiakkaat riskipohjaisesta arviosta tulee tasalaatuisempi</li> <li>segmenttien sisältämistä yhdenmukaisista puutteista / riskeistä syntyy selkeämpi kuva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>asiakkuusryhmä jää helposti "ikiasiakkaaksi" eikä asiakkuudesta osata / haluta irrottautua</li> <li>asiakkuusryhmälle ei ole laadittu selkeää paloturvallisuuskulttuurin kehittämissuunnitelmaa vaan tarkastuksia ja koulutuksia toteutetaan vuosien ajan samalla kaavalla vailla päämäärää</li> <li>asiakkuusryhmä ei opi itse ohjautuvaksi vaan olettaa pysyvänsä pelastuslaitoksen ikiasiakkaana, sillä pelastuslaitoksen palvelut ovat lähes ilmaisia verrattuna organisaation henkilöstön panoksiin tai palvelujen ostamiseen kaupalliselta toimijalta</li> <li>asiakkuusryhmiin erikoistuneiden palotarkastajien ja turvallisuuskouluttajien erityisosaaminen ei lisää organisaation oppimista, ellei heidän odoteta kehittävän asiakkuusryhmän turvallisuuskulttuuria etukäteen laaditun kehittämissuunnitelman mukaan ja raportoidan jälkikäteen toteutuneesta vuodesta toimintaker- tomuksin</li> <li>jos asiakkuusryhmien paloturvallisuuden kehittä- misessä ei oteta huomioon PRONTOn ja MERLOTin ti- lastoseurantaa, ei ko. asiakkuusryhmän paloturvalli- suuskulttuuria voi myöskään kehittää kokonaisvaltai- sesti</li> <li>työntekijän lukkiintuminen yhteen segmenttiin kapeut- taa osaamista</li> </ul>

UHAT	MAHDOLLISUUDET
<ul style="list-style-type: none"> <li>• mikäli asiakkuusryhmät eivät perustu alueen riskien arvioinnin pohjalta laadittuun asiakkuuksienhallintasuunnitelmaan, on vaara, että oikeat riskikohteet jäävät pelastuslaitoksen onnettomuuksien ehkäisyyn palvelujen eli erityisen ohjauksen, neuvonnan ja valistuksen ulkopuolelle, eikä onnettomuusriskien ehkäisy kohdistu todellisiin riskikohteisiin (asiaa voi kuitenkin hallita laittamalla segmentit tärkeysjärjestykseen). Kaikkia aiempia segmenttejä ei silti kannata poistaa, sillä ne voivat perustua asiakasodotukseen sekä yhdenmukaisuuteen ja jatkuvuuteen</li> <li>• asiakkuussegmentit voivat lisätä kuntalaisten eriarvoisuuden tuntemuksia ja oletuksia, että pelastuslaitos ”suosii” tiettyjä asiakkuusryhmiä eikä ole kiinnostunut oikeista riskikohteista</li> <li>• asiakkuusryhmiin erikoistuneet eivät halua luopua asiakkaistaan eivätkä halua kehittyä ammatillisesti minkään muun asiakkuusryhmän riskienhallinnassa</li> <li>• eri asiakasryhmiin erikoistuneet eivät halua jakaa ammatillista osaamistaan tai tietoa asiakkuuksiansa ongelmakentästä tai ryhmänsä itseohjautuvuuden saavuttamisesta</li> <li>• segmentistä syntyy liian läheinen, jolloin jämäkkäoiteinen puuttuminen vaikeutuu</li> <li>• asiakkuuksienhallinta vaatii osaamista, jota ei välttämättä ole kaikilla onnettomuuksien ehkäisytyötä tekevillä – tähän voidaan kuitenkin vastata koulutuksella</li> <li>• asiakkuuksienhallinnan käyttöön otto voi aiheuttaa muutosvastarintaa</li> <li>• segmenttien kokonaisuuksien hallinta voi olla vaikeaa (asiaa voidaan hallita suunnitelmallisuudella ja kokonaisvaltaisella arvioinnilla PRONTO- ja muita tilastoja hyödyntäen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• asiakkuusryhminä tulisi tavoitella suurinta mahdollisinta kokonaisuutta ja odotusarvona sitä, että tämä kokonaisuus oppii itseohjautuvaksi</li> <li>• asiakkuusryhmien kautta voidaan saada hyvää vertailutietoa kohderyhmistä, joiden perusteella voidaan suunnitella toimivia valvontakäytäntöjä</li> <li>• asiakkuusryhmän valistus ja neuvonta sekä paloturvallisuuskulttuurin kehittäminen tulisi aloittaa organisaatioiden ylimmän ja keskijohdon sitouttamisella</li> <li>• asiakkuusryhmien tulisi olla erityisenä segmenttinä vain muutaman vuoden (esim. 2-5 v), ja tavoitteena tulisi olla aina se, että kohde kehittyi itseohjautuvaksi ja turvallisuuskulttuurinsa jatkuvaksi kehittäjäksi</li> <li>• palotarkastajilla ja turvallisuuskouluttajilla on mahdollisuus lisätä ammatillista osaamistaan eri asiakkuusryhmien riskeihin ja turvallisuuskulttuuriin perehtyen</li> <li>• segmentin ja avainhenkilöiden tuntemuksen kautta on mahdollisuus viedä turvallisuusohjausta joustavammin perille</li> <li>• segmentointi voi helpottaa tarkastusten varaamista ja tehostaa tarkastajan ajankäyttöä</li> </ul>

## 9 Valtakunnallisen asiakaskyselyn sisältöehdotus

Anne Koivisto, Annukka Saine-Kottonen ja Lauri Salomäki, Helsingin pelastuslaitos  
Yrjö Jalava, Keski-Uudenmaan pelastuslaitos  
Tuomas Pälviä, Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos  
Anna Mattila, Jokilaaksojen pelastuslaitos

Tässä raportissa kuvataan *asiakaskyselymalli, joka arvioi palotarkastuksen laatua ja vaikuttavuutta.*

Malli sisältää kolmiosaisen kysymyspatteriston, jossa kysytään palotarkastustapahtuman taustatietoja ja laatuun liittyviä tekijöitä sekä vaikuttavuutta tarkastuskohteen turvallisuuskulttuuriin. Kysymyksiä on 17, joista osa on valintakysymyksiä, osa arviointikysymyksiä ja osa vapaita vastauskenttiä. Malliin on liitettävissä myös pelastuslaitoskohtaisia lisäkysymyksiä. Kyselyn toimivuutta testattiin neljän pelastuslaitoksen alueella vuonna 2012.

### 9.1 Johdanto

#### 9.1.1 Tausta

Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta I -tutkimushanketta edeltävässä samannimisessä hankkeessa määriteltiin TuKeVa II:n yhdeksi tehtäväksi asiakkaiden näkökulmien huomioon ottaminen valvonnan toiminnan, tavoitteiden ja vaikuttavuuden yhteydessä. Tämä tutkimusosio rajattiin koskemaan asiakaskyselyä vain palotarkastusten osalta. Muut valvonnan tehtävät rajattiin tehtävän ulkopuolelle.

Muutamilla pelastuslaitoksilla on jo vuosia ollut käytössään itse kehittämiään asiakaskyselymalleja. Kaikilla pelastuslaitoksilla ei asiakaskyselyä ole toteutettu. Tässä tutkimusosiossa kuvatun kysymyspatteriston laatimisessa on hyödynnetty käytössä olevia asiakaskyselymalleja.

#### 9.1.2 Tavoitteet

Tutkimusosion tavoitteena oli tuottaa palotarkastuksen asiakaskyselypatteristo, jota voitaisiin käyttää kaikilla pelastuslaitoksilla tai ainakin niissä laitoksissa, joissa ei omaa asiakaskyselyä vielä ole. Tavoitteena oli myös, että kysely voitaisiin toteuttaa valtakunnallisesti koordinoituna.

Kyselypatteristo pyrittiin laatimaan siten, että kyselystä saatavat tulokset antaisivat pelastuslaitoksille konkreettista tietoa palotarkastus- ja valvontatyön suunnittelun ja kehittämisen sekä vaikuttavuuden arvioinnin tueksi.

Kyselyn avulla pelastuslaitokset ja palotarkastustyötä tekevät voisivat saada tietoa palotarkastusten laadusta ja siitä, miten asiakas kokee niiden vaikuttavan organisaationsa turvallisuuskulttuuriin. Pelastuslaitoksia valvovat ja ohjaavat viranomaiset sekä pelastustoimen tutkimus- ja koulutusorganisaatiot voisivat osaltaan saada valtakunnallista tietoa asiakkaiden näkemyksistä palotarkastusten toteutumisesta ja laadusta sekä siitä, miten tarkastukset vaikuttavat tarkastuskohteiden turvallisuuskulttuuriin.



## 9.2 Asiakaskyselyn rakenne ja toimivuus

Kysymyspatteristo laadittiin kolmiosaiseksi, ja siinä pyritään selvittämään *tarkastustapahtuman taustatiedot, toiminnan laatu ja toiminnan vaikuttavuus*. Nämä voisivat olla kaikille pelastuslaitoksille yhteisiä kysymysosioita. Lisäksi pelastuslaitokset voisivat halutessaan kysyä asiakkailtaan myös omia, pelastuslaitoskohtaisia kysymyksiä.

Asiakkaalle voidaan kyselylinkin yhteydessä lähettää saatekirje, josta esimerkki on liitteessä Liitteessä K on Digium-sovelluksella toteutetusta kyselystä kuvakaappaus, josta myös kysymyspatteriston kysymysrakenne tulee esiin. Kysely voidaan toteuttaa muillakin digitaalisilla kyselyalustoilla.

### 9.2.1 Mallin testaus

Asiakaskyselyn toimivuutta testattiin neljän pelastuslaitoksen alueilla vuonna 2012 toukokuun ja elokuun välisenä aikana. Testauksella haettiin myös erilaisia tapoja toteuttaa asiakaskysely sekä pelastuslaitosten kokemuksia kyselyn toteuttamisesta. Testaukseen osallistuivat Helsingin kaupungin, Jokilaaksojen, Keski-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitokset.

Alun perin kysely oli tarkoitus toteuttaa kesäkuun alussa toukokuussa palotarkastettujen kohteiden osalta. Otannan vähäisyyden vuoksi kyselyn pituutta jatkettiin, jotta vastauksia saataisiin riittävä määrä tulosten arvioimiseksi. Sähköisesti Digiumilla ja Webropolilla toteutetut kyselyt olivat auki kaksi viikkoa. Kirjeitse toteutettu kysely oli auki kaksi kuukautta.

Yksi osallistujalaitos toteutti kyselyn kirjeitse, muut sähköisesti. Kaksi laitosta toteutti kyselyn Webropol-alustalla ja yksi Digium-alustalla. Yksi Webropol-toteuttaja lisäsi kysymyspatteristoon omia kysymyksiä, muut toteuttivat kyselyn sellaisenaan. Kolme testaukseen osallistunutta pelastuslaitosta oli toteuttanut asiakaskyselyjä jo aiempina vuosina. Yksi pilottilaitos aikoo ottaa kyselyn sellaisenaan käyttöönsä.

Pelastuslaitoskohtaisia tuloksia ei tähän tutkimusosioon liitetty erilaisten kyselyalustojen ja toteutusten vuoksi. Seuraavassa esitellään kyselyn toteutuksia pilottilaitoksittain.

**Helsingin kaupungin pelastuslaitos** toteutti kyselyn sähköisesti 8.6.–22.6.2012 Digium -alustalla. Kohderyhmänä olivat toukokuussa palotarkastetut kohteet (pl. asuinrakennukset ja vapaa-ajanrakennukset). Kyselyjä lähetettiin 87 kpl. Vastauksia tuli 31 kpl. Vastausprosentti oli 36. Vastausaikojen keskiarvo oli 12 minuuttia. Nopein vastaaja selvisi kyselystä kolmessa minuutissa, hitaimmalla vastaajalla kysely oli auki 44 minuuttia.

**Jokilaaksojen pelastuslaitos** toteutti kyselyn kirjallisesti palautuskuoren kanssa 16.6.–17.8. Asuinrakennukset jätettiin pois kyselyn kohderyhmästä. Kyselyjä lähti 62 kpl, ja vastauksia tuli 32 kpl. Vastausprosentti oli noin 52.

**Keski-Uudenmaan pelastuslaitos** toteutti kyselyn kesäkuun aikana sähköisesti Webropol-alustalla. Kohderyhmänä olivat toukokuussa palotarkastetut kohteet (32 kpl). Vastauksia saatiin 7 kpl. Vastausprosentti oli noin 22.

**Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos** toteutti kyselyn elokuun puolivälissä sähköisesti Webropol-alustalla touko-kesäkuussa palotarkastettuihin kohteisiin (100 kpl). Vastauksia saapui 28. Vastausprosentti oli 28. Kyselyyn liitettiin lisäksi omia lisäkysymyksiä.

## 9.2.2 Testauksen kokemuksia

Kyselyn toteutuksesta ja kysymyspatteriston hyödynnettävyydestä tehtyjä havaintoja kuvataan seuraavissa luvuissa.

### 9.2.2.1 Asiakkaiden yhteystietojen kerääminen

Osoitetietojen kerääminen oli kaikille testaukseen osallistuneille pelastuslaitoksille haasteellista. Kaikilla pelastuslaitoksilla ei ole yhteistä palotarkastusjärjestelmää. Merlotissa on jo nyt paikka tiettyjen vastuuhenkilöiden sähköpostiosoitteille, mutta osoitteita ei saa tehtyä hakuja. Kaikki palotarkastajat eivät ohjeistuksesta huolimatta aina täytä yhteystietokenttiä. Yhteystietoja voidaan pyytää palotarkastajilta erikseen. Niiden saaminen ei kuitenkaan aina ole helppoa, sillä tarkastajat eivät välttämättä kokoja tietoja yhteen paikkaan.

Yhteystietojen ja sähköpostiosoitteiden kirjaaminen Merlotiin pitäisi tehdä pakolliseksi. Merlotiin ja muihin palotarkastusohjelmiin tulisi lisätä mahdollisuus yhteyshenkilöiden yhteystietojen keräämiseksi. Merlot-palotarkastusjärjestelmään lisättävät hakutiedot saa rahalla. WiseMasterista tiedot saa listana.

### 9.2.2.2 Kyselyjen toteuttaminen eri ohjelmistoalustoilla

Sähköisesti toteutetuilla Digium Enterprise- ja Webropol-alustoilla kyselyn toteutus toimi hyvin. Paperiversionakin kyselyn toteutus onnistui. Se kuitenkin vaatii hiukan enemmän työtä, sillä vastaukset joudutaan kirjaamaan käsin esimerkiksi laskentataulukkoon tietojen analysoimiseksi.

Sähköisissä toteutuksissa ehtolausekkeiden oikeellisuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Sähköisten kyselyohjelmien peruskäyttö on mahdollista omaksua parissa päivässä.

### 9.2.2.3 Pelastuslaitoskohtaisten kysymysten lisääminen

Yksi laitos lisäsi omia pelastuslaitoksensa palvelujen markkinointiin liittyviä kysymyksiä. Lisäkysymysten liittäminen muiden kysymysten jatkeeksi oli siten mahdollista. Muut toteuttivat kyselyn sellaisenaan.

### 9.2.2.4 Tulosten koonti

Kolme pelastuslaitosta neljästä toteutti kyselyn anonyymisti. Neljän eri pilottilaitoksen kyselyjen vastaukset olivat varsin samansuuntaisia. Myös keskiarvojakaumat eri vastauksissa olivat melko yhteneviä.

Palotarkastustoiminnan paikallinen kontaktipinta riippuu tarkastajasta ja on yksilöllinen. Tulosten koostamista hankaloitti se, että kyselyt toteutettiin eri aikaan.

Eri alustoilla (verkkoversio tai paperikysely) toteutettujen kyselyiden vastausten kokoaminen yhteen on haasteellista. Tiedot tulisi kerätä yhteen palotarkastusten laadun ja vaikuttavuuden valtakunnallista tarkastelua varten.

### 9.2.2.5 Laadun ja vaikuttavuuden arviointi

Palotarkastusten laadusta ja vaikuttavuudesta saatiin tietoja kohtuullisesti, vaikka otanta oli pieni. Tarkempaa tietoa varten tarvittaisiin laajempi otanta. Vastaajien ”*asema organisaatiossa*” -jakauma vastaa suurimmaksi osaksi tarkastuksilla muutoinkin mukana olleita. Painotus on johtohenkilöstössä. Kehityssuunnista saatiin joitakin tietoja. Lisäksi saatiin vahvistusta sille, että suunta on kohtuullisen hyvä. Anonyymeissa toteutuksissa ei välttämättä päästä mahdollisesti esiin tuleviin ongelmiin käsiksi, kun taustatietotekijät puuttuvat.

Kysymyspatteristo todettiin onnistuneeksi. Laatua arvioivat kysymykset todettiin toimiviksi. Niiden avulla voidaan saada tarvittavaa tietoa toiminnan ohjauksen ja kehittämisen tueksi. Vaikuttavuutta arvioivat kysymykset todettiin muutoin käyttökelpoisiksi, mutta kysymyksen 15 muokkaamista suositellaan ennen kyselyn jatkokäyttöä.

#### 9.2.2.6 Hyödynnettävyys toiminnan ohjauksessa

Pilottikyselyn vastausten perusteella oli mahdollista tehdä joitakin linjauksia esimerkiksi palotarkastuksen sisäiseen koulutukseen, laadun parantamiseen ja kehittämiseen. Esimerkiksi turvallisuusviestintä ja kohteen kokonaisvaltainen lähestyminen nousivat esiin. Aiemmin kyselyitä tehneiden laitosten saamat vastaukset olivat samansuuntaisia aiempien tulosten kanssa.

Kysely koettiin toteuttamisen arvoiseksi ja tulosten koettiin tukevan toiminnan suunnittelua, kehittämistä ja vaikuttavuuden arviointia. Mikäli otanta saataisiin riittävän suureksi, olisivat tulokset luotettavampia. Kysely antaa kuitenkin jo tällaisenaan suuntaa ja tukee myös pelastuslaitosten omia havaintoja.

#### 9.2.2.7 Kyselyn toteutuksen haasteita

Osoitetietojen kerääminen oli haasteellista kaikille pilottilaitoksille kyselyalustasta riippumatta. Yhteystietojen keräämisen ohjeistus oli olemassa, mutta sitä ei käytetty, ja monet saadut osoitetiedot olivat puutteellisia. Kyselyn toteuttaja ei välttämättä tiedä, kenelle tarkastuskohteen henkilölle kysely tulisi kohdistaa, jos hän ei saa sitä tietoa palotarkastajilta.

#### 9.2.2.8 Kysymyspatteriston kehittämissuhteita

Pilotin toteuttamisen jälkeen esitettiin työ- ja ohjausryhmässä joitain muutosehdotuksia kysymyksiin:

- Kysymystä 3 esitettiin poistettavaksi.
- Kysymys 4 esitettiin muokattavaksi muotoon ”*Saitteko kirjallisen ohjeen palotarkastukseen valmistautumisesta?*”
- Kysymystä 6 voisi täydentää lisäkysymyksellä ”*Mikä on mielestänne kohtuullinen aika?*”
- Kysymyksen 9 voisi siirtää ennen kysymystä 7, jota tarkennettaisiin kysymyksellä ”*Olivatko korjausmääräysten perustelut ymmärrettäviä?*”
- Kysymystä 10 voisi täydentää lisäkysymyksellä ”*Sovittiinko määräajasta tarkastuksen yhteydessä?*”

Lisäksi pitkiä kysymysluetteloita kannattaisi vielä muokata käytettävämmiksi ja jakaa hiukan pienempiin kokonaisuuksiin. Esimerkiksi kysymys 15 voitaisiin jakaa kahteen osaan (kyllä- ja ei-vastaukset ja muut). Kysymykset voisivat lisäksi olla enemmän ohjaavia esimerkiksi turvallisuusviestinnän osalta, tai vastaukset voisivat antaa vastaajalle kehitysehdotuksia.

Valvontatapahtumaa yksilöivät taustatietotekijät lisäisivät tulosten käytettävyyttä.

### 9.3 Yhteenveto

Tutkimusosiossa tuotettiin kolmiosainen *palotarkastuksen laatua ja vaikuttavuutta arvioiva asiakaskyselymalli*. Mallissa kysytään palotarkastustapahtuman taustatietoja sekä laatua kuvaavia ja kohteen turvallisuuskulttuuriin vaikuttavia kysymyksiä. Pelastuslaitokset voivat liittää kysymyspatteristoon lisäksi omia laitoskohtaisia kysymyksiä.

Kyselyn toimivuutta testattiin neljän pelastuslaitoksen alueella. Kysely koettiin hyödylliseksi jo testausten aikana. Pienelläkin aineistolla saatiin ajatuksia toiminnan kehittämisen tueksi. Kyselytestauksen otanta oli kuitenkin liian pieni yksityiskohtaisten johtopäätösten tekemiseen.

Kyselyn tulosten koettiin hyödyttävän valvonnan, palotarkastustoiminnan ja turvallisuusviestinnän suunnittelua ja kehittämistä. Kyselyn tulokset tukivat myös pelastuslaitosten muita omia havaintoja. Kysely olisi toteutettavissa kaikilla pelastuslaitoksilla, eikä se ole sidoksissa mihinkään tiettyyn palotarkastusmalliin. Eri pelastuslaitosten analyysit eivät ole keskenään vertailukelpoisia, koska laitosten erilaiset kyselyalustat eivät olleet yhteensopivia.

Valtakunnallisesti toteutettuna palotarkastuksen asiakaskyselyt voisivat antaa *pelastuslaitoksille tietoa palotarkastustensa laadusta ja vaikuttavuudesta* valvontasuunnitelman ja valvonnan toiminnan suunnittelun tueksi. *Palotarkastuksia tekevät* voisivat myös itse saada konkreettista tietoa tarkastuskohteiltaan oman toimintansa vaikutuksista. *Pelastuslaitoksia valvovat ja ohjaavat hallinnonalat sekä pelastustoimen tutkimus- ja koulutuslaitokset* voisivat tarkastella palotarkastusten laatua ja vaikuttavuutta koko maan osalta. Tuloksia on mahdollista hyödyntää palotarkastustoimintaan liittyvissä tutkimus-, koulutus- ja kehittämissä tehtävissä.

Ennen asiakaskyselyn käyttöönottoa kannattaisi pohtia vielä seuraavia asioita:

- Kysely kannattaisi toteuttaa jatkuvana prosessina ja tuloksia analysoida vuosittain.
- Asiakaskyselypatteriston kysymysasetteluja kannattaisi vielä täsmentää.
- Jatkuvuuden varmistamiseksi tulisi sopia asiakaskyselyn koordinoinnista, toteutuksesta ja analysoinnista vastaava toteuttaja, joka voisi olla esimerkiksi pelastuslaitosten verkoston turvallisuuspalvelut -ryhmä tai sen valtuuttama toinen toteuttaja.
- Tarkoituksenmukainen ohjelma kyselyn toteuttamiseksi tulisi selvittää.
- Merlot-palotarkastusohjelmistossa olevien asiakasyhteystietojen linkitysmahdollisuus tulisi selvittää.
- Pelastuslaitokset voisivat teettää mahdollisen oman erillisen asiakaskyselynsä tämän valtakunnallisen mallin lisäksi, mikäli vastaajajoukoksi valitaan eri kohteet. Päällekkäisiä kyselyjä tulisi kuitenkin välttää.
- Kyselyn voisi toteuttaa siten, että yhteisten kysymysten vastaukset analysoitaisiin valtakunnallisella tasolla, mutta pelastuslaitoskohtaiset omat kysymykset olisivat vain pelastuslaitoksen itsensä analysoitavina.
- Kysely voitaisiin toteuttaa myös niin, että pelastuslaitokset itse pyytävät vastaukset samalla kun lähettävät palotarkastuspöytäkirjan sähköpostilla, ja palautuslinkki ohjautuu valtakunnallisen kyselyn toteuttajan koordinoijalle analysoitavaksi.



## Liite K: Palotarkastuksen asiakaskyselyn kysymyspatteris- to

### Palotarkastuksen asiakaskysely 2012

#### *Tarkastustapahtuman taustatiedot*

---

1. Pelastuslaitos

---

2. Tarkastuskohde

---

3. Turvallisuudesta vastuussa olevan vastaajan asema organisaatiossa

- Valitse
- työntekijä
- työnjohto
- asian tuntija
- ylempi johto

## Palotarkastuksen asiakaskysely 2012

***Arvioikaa seuraavien kysymysten kohdalla viimeisintä palotarkastustapahtumaa, johon olette osallistunut.***

4. Saitteko kirjallisen ennakkotiedon tarkastuksen toimittamisesta?

- Kyllä  
 Ei

5. Sisälsikö ennakkotiedote riittävästi tietoa tarkastukselle varautumista varten? (esim. tarvittavat asiakirjat, oikeat henkilöt, riittävästi aikaa tarkastukseen)

- Kyllä  
 Ei

6. Oletteko saanut tarkastusta koskevan pöytäkirjan kohtuullisessa ajassa?

- Kyllä  
 Ei  
 Emme ole saaneet pöytäkirjaa

[< Takaisin](#)

[Jatka >](#)



25 %

## Palotarkastuksen asiakaskysely 2012

7. Oliko pöytäkirja mielestänne ymmärrettävä ja selkeä?

- Kyllä  
 Ei

8. Miten palotarkastuspöytäkirjaa olisi mielestänne voinut selkeyttää tai parantaa?

X

9. Annettiinko tarkastuspöytäkirjassa korjausmääräyksiä?

- Kyllä  
 Ei

[< Takaisin](#)

[Jatka >](#)



38 %

## Palotarkastuksen asiakaskysely 2012

### 10. Oliko korjausmääräyksille annettu määräaika

- Riittävä
- Liian kireä
- Liian väljä
- Määräaikaa ei annettu

### 11. Kuultiinko Teitä korjausmääräysten antamisen yhteydessä?

*(Tarkastaja kertoi tarkastuksen aikana, mistä asioista määräyksiä tulee ja antoi Teille mahdollisuuden esittää selvityksenne.)*

- Kyllä
- Ei

< Takaisin

Jatka >



50 %



## Palotarkastuksen asiakaskysely 2012

### 12. Miten arvioitte palotarkastuspalvelun laatua?

	1=heikko	2	3	4=erinomainen
tarkastajan tavoitettavuus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
palvelun saaminen sopivina ajankohtina	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
yhteistyön sujuvuus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
toiminnan perusteellisuus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
toiminnan keskittyminen oleellisiin asioihin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
tarkastajan asiantuntemus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
tarkastajan kyky huomioida organisaationne/toimialanne erityispiirteet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
tarkastajan kyky perustella asiat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
tarkastajan ystävällisyys	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
tarkastajan asiallisuus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
tarkastajan suhtautuminen esitettyihin kysymyksiin ja näkemyksiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
palvelutapahtuma vastasi odotuksiamme	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### 13. Palotarkastustoiminta on mielestäni viime vuosina...

- muuttunut parempaan suuntaan
- muuttunut huonompaan suuntaan
- pysynyt ennallaan
- en osaa sanoa / ei ole aiempaa kokemusta palotarkastuksista

[< Takaisin](#)

[Jatka >](#)



62 %

### Palotarkastuksen asiakaskysely 2012

15. Valitse seuraaviin väittämiin sopiva vaihtoehto. Palotarkastustapahtuma on mielestämme vaikuttanut siihen, että...

	ei mitenkään	hieman	jonkin verran	paljon
tunnistamme lakisäätöiset velvoitteemme	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ymmärrämme uhkien ja vaarojen merkitykset	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
arvioimme toimintaamme liittyvät riskit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kykenemme ehkäisemään onnettomuuksia ennakolta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kykenemme varautumaan onnettomuustilanteisiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
meillä on valmiudet toimia onnettomuustilanteissa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kykenemme toimimaan käytännön turvallisuustyössä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
tunnistamme turvallisuustoimintamme puutteet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
tunnistamme turvallisuustoimintamme vahvuudet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
tunnistamme piilevät epäkohdat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
käsitlemme havaitut riskit säännöllisissä palavereissa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
olemme laatineet pelastussuunnitelman ja päivitämme sitä säännöllisesti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
varmistamme säännöllisesti, että poistumistiet ovat käyttökunnossa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
huolehdimme turvallisuustekniikan toimivuudesta ja määräaikaistarkastuksista	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
järjestämme turvallisuuskoulutusta henkilöstölle säännöllisesti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
järjestämme poistumisharjoituksia säännöllisesti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
pidämme esillä turvallisuutta koskevia ohjeita	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
henkilöstöllä on mahdollisuus tehdä turvallisuutta koskevia aloitteita	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
valvomme turvallisuusohjeiden noudattamista	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
selvitämme tapahtuneet onnettomuudet/vaaratilanteet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
otamme turvallisuuden huomioon töiden suunnittelussa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
olemme tehneet kattavan riskikartoituksen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
meillä on säännöllistä turvallisuusviestintää	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jokin muu, mikä <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

[< Takaisin](#)

[Jatka >](#)

88 %

## Palotarkastuksen asiakaskysely 2012

**16. Minkälaisilla toimenpiteillä palotarkastaja voisi parhaiten auttaa organisaationne turvallisuuskulttuurin kehittämisessä?**

**17. Mitä muuta palautetta haluatte antaa palotarkastuspalveluista tai tästä kyselystä?**

[< Takaisin](#)

[Lähetä](#)

99 %

**Kiitos vastauksestanne!**

Powered by  questback

100 %



## **Osa IV: Osaamis- ja koulutustarpeet**



## 10 Turvallisuuskulttuurin ja asiakkuuksien hallinnan koulutustarpeet

Anne Koivisto, Helsingin pelastuslaitos

### 10.1 Tausta ja tavoite

Yhtenä TuKeVa II -hankkeen tavoitteista oli tuottaa turvallisuuskulttuuriin ja asiakkuuksien hoitoon painottuvan koulutuksen sisältörunko.

Koulutussisällössä painotetaan pelastuslainsäädännön muutosten vaikutuksia valvontatyöhön ja asiakasrajapintaan. Lisäksi painotetaan turvallisuuskulttuuria ja asiakkuuksien hoitamista. Tärkeäksi koulutuksen sisällöksi on katsottu myös nykyaikaiset työskentelymenetelmät sekä eri pelastuslaitoksissa kehitetyt palotarkastusmallit ja yhteistyörakenteet.

Koulutussisältö on jaettu kolmeen erilliseen periodiin, jotka voidaan suorittaa myös erillisinä moduuleina. Koulutuksen kaikkien osien suorittaminen antaisi kuitenkin parhaimmat ja yhteneväisemmät lähtökohdat toteuttaa palotarkastuksia ja valvontatehtäviä.

### 10.2 Koulutuksen sisältö

#### PERIODI 1

##### Yleistä

Yleiset termit, käsitteet ja määritelmät

Pelastuslainsäädäntöuudistukseen liittyvät muutokset valvontatehtävissä ja asiakaskohteissa

Valvonta osana onnettomuuksien ehkäisyä

##### Hyvän hallinnon periaatteet

Pelastusviranomaisen valvontavastuu

Hallintomenettelyn periaatteet ja hyvä hallintomenettely

Tarkastustoiminnan laatukriteerit

Tarkastustoiminnan vaikuttavuus

##### Lainsäädäntö

Pelastuslaki ja -asetus

Laki kunnallisesta viranhaltijasta

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta

Hallintolaki ja hallintolainkäyttölaki

Ulkasakkolaki sekä kiinteistörekisterimerkinnät

Ilmoittamisvelvollisuus eräissä asioissa

### **Palotarkastusprosessit**

Ennakoivat toimet

Tarkastuksen suunnittelu

Alkuneuvottelu – asiakirjatarkastus – fyysinen tarkastus

Pöytäkirjan laatiminen ja sisällön määrämuotovaatimukset

Palotarkastusohjelmaan täydennettävät tiedot

Jälkivalvonta ja sen keinovalikoima

Hallintopakkokeinot, valintakriteerit ja menettelyprosessi

Tutkintapyyntömenettely pelastusrikkomustapauksissa

### **Asiakaspalvelu**

Esiintyminen ja vaikuttaminen

Asiakaslähtöinen ajattelutapa ja asiakkaan liiketoiminnan ymmärtäminen

Asiakaspalvelu- ja vuorovaikutustaidot

Vaativien asiakastilanteiden käsittely

### **PERIODI 2**

Yleistä

Palotarkastuksista valvontaan ja yksittäisestä tarkastuskäynnistä turvallisuuskulttuuria kehittävään asiakasyhteistyöhön

### **Onnettomuuksien ehkäisy**

Onnettomuuksien ehkäisyn viitekehys

Toimintaympäristön muutosten huomioon ottaminen



Yhteiskunnalliset ja kunnalliset rajapinnat

Palvelutasopäätös ja valvontasuunnitelma

Riskien tunnistaminen ja arviointi (kohdekohtaisesti sekä paikallis- ja aluetasoilla)

### **Pelastusviranomaisen valvontatehtävät**

Kemikaalikohteiden, yleisötilaisuuksien ja nuohouksen valvonta

Asiakirjavalvonta (esim. paloilmoin, sammutuslaitos, ym. paloteknisten järjestelmien huolto, testaus ja kunnossapito)

Poistumisturvallisuusselvityksen arviointi

Muut valvontatehtävät

Yhtenevät toimintamallit

### **Turvallisuuskulttuuri**

Turvallisuuden eri osa-alueiden turvallisuuskulttuurinen viitekehys

Turvallisuuskulttuuri pelastustoimen näkökulmasta

Turvallisuuskulttuurin kehittäminen

Turvallisuuskulttuurin arviointi ja auditointi sekä yhteys laatu järjestelmiin

### **Asiakkuuden hallinta**

Pelastusviranomaisen rooli turvallisuuskulttuurin kehittämisessä ja asiakkuuksien hoidossa

Asiakaspalautteiden kerääminen ja hyödyntäminen

Oman toiminnan kehittäminen asiakaspalautteiden pohjalta

### **Yhteistyörakenteet**

Yhteistyö rakennusvalvonnan kanssa, kaavalausuntojen antajana, väestönsuojien rakentamisessa ja varautumisen ohjauksessa

Yhteistyö operatiivisen pelastustoimen kanssa

Muu viranomaisyhteistyö

Yhteistyömahdollisuudet asukkaiden ja järjestöjen kanssa

Osallistuminen alueelliseen sekä paikalliseen turvallisuussuunnittelutyöhön

## PERIODI 3

### Yleistä

Käytössä olevien palotarkastusmallien esittely

Valvontarekisterien ja tietojärjestelmien ajantasaisuus osana tilastollista hyödynnettävyyttä

### Palotarkastusmallit

Palotarkastuksen laatuvaatimukset

Auditoiva palotarkastusmalli / TUTOR-riskinarviointityökalu / Turvallisuuskulttuurin arviointimalli / Digitaalinen omavalvontamenetelmä / Asuinrakennusten palotarkastukset

Palotarkastusmallien kulku

Palotarkastusmallien eri kriteeristöjen käyttö ja soveltaminen

Palotarkastusmallien käytön harjoittelu

Palotarkastusten tilastointi ja tilastojen hyödyntäminen toiminnan suunnittelussa

### Valvontarekisterit ja tietojärjestelmät

Palotarkastusohjelmien ja rekisterien hyötykäyttö

Kohdekortit palotarkastuksen ja muiden valvontatoimien perusasiakirjoina

Aiempien palotarkastuspöytäkirjojen hyödyntäminen

PRONTO-tilastot ja ERHE-kohteet sekä tapahtuneet onnettomuudet

Palontutkintatulosten hyödyntäminen käytännön valvontatyössä

Muut viranomaisrekisterit ja tietojärjestelmät (kiinteistörekisterit, karttaohjelmat, ARSKA ym.)

Tarkastuslaitosten toimittamien automaattisten paloilmittimien ja sammutuslaitteistojen tarkastuspöytäkirjojen hyödyntäminen

### Käytännön harjoittelu ja (näyttö)koe





# **Osa V: VALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI**

## 11 Valvonnan vaikuttavuuden arvioinnin malleja

Anne Koivisto, Helsingin pelastuslaitos

### 11.1 Johdanto

#### 11.1.1 Tausta

Valvontatehtäviä ovat pelastuslain ja sitä koskevan hallituksen esityksen mukaan palotarkastukset ja muut valvontatehtävän edellyttämät toimet. Palotarkastukset ovat valvonnan yksi tehtävämuoto. Valvonnan tulee olla suunnitelmallista ja riskien arviointiin perustuvaa. Se on myös asiakirjavalvontaa, valvontaprojekteja ja kenttävalvontaa sekä yhteistyötä muiden valvontaviranomaisten kanssa. Riskien arviointiin ja muihin erityisiin valvontatarpeisiin perustuvan valvonnan tulee olla laadukasta, säännöllistä ja tehokasta.

Pelastustoimessa on vuosittain tehtyjen palotarkastusten määrää joskus verrattu vuotuisten palokuolemien määriin. Palotarkastuksilla tai niiden määrällä ei välttämättä kuitenkaan ole suoraa yhteyttä palokuolemien esiintymiseen.

Mikäli jonkin yksittäisen valvontatehtävän vaikuttavuutta haluttaisiin mitata, pitäisi ensin määritellä, mitä vaikuttavuudella tavoitellaan, kenen näkökulmasta, miten se käsitetään, mitä ulottuvuuksia siihen sisältyy, mitä arviointiin tulisi sisällyttää ja mitä rajata ulkopuolelle.

Vaikuttavuuden arviointi perustuu syy-seuraussuhteeseen. Vaikuttavuuden arvioinnin yhteydessä tulee väistämättä tarkasteltavaksi myös muita ulottuvuuksia, kuten tuloksellisuus ja siihen sisältyvä palvelukyky, aikaansaannoskyky sekä tuottavuus ja taloudellisuus.

Tämä tutkimusosio luo suppean poikkihallinnollisen katsauksen vaikuttavuuden arviointiin talouden, sosiaalityön ja työsuojelun sekä pelastustoimen ja sen tutkimuksen näkökulmista.

#### 11.1.2 Tavoite

Tämän tutkimusosion tavoitteena oli luoda teoreettinen kuvaus ja mallinnus valvonnan vaikuttavuuden arvioimiseksi ja mittaamiseksi. Tutkimusosio selvittää pelastuslakiin perustuvien palotarkastus- ja muiden valvontatehtävien vaikuttavuuden arvioinnin ja mittaamisen kannalta hyödyllisiä malleja, teorioita, tutkimuksia, selvityksiä ja mittareita. Valvonnan vaikuttavuuden arviointia on esimerkkitasolla tarkasteltu palotarkastuksen näkökulmasta, jotta vaikuttavuuden arviointiin saataisiin konkreettisempi tuntuma.

Selvitys sisältää ehdotuksen yhdestä arviointityökalusta, jolla esimerkiksi yksittäisen palotarkastuslajin toteutumisen ja toteuttamisen vaikuttavuuteen liittyviä ulottuvuuksia voitaisiin arvioida ja mitata. Palotarkastuslajeja ovat määräaikainen, ylimääräinen tai erityinen palotarkastus tai jälkitarkastus.

Selvitykseen on poimittu Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta II -tutkimushankkeeseen (TuKeVa II) liittyvän kahdeksan eri tutkimusosion vaikuttavuustarkasteluja soveltuvien osien. Nämä muut TuKeVa II:n tutkimusosiot ovat

- a) palotarkastajan ammatti-identiteetti ja motivaatio
- b) auditoivan palotarkastusmallin kehittäminen
- c) TUTOR- turvallisuustoiminnan riskienarviointityökalu

- d) taloyhtiöiden valvontamalli
- e) onnettomuushavaintojen hyödyntäminen valvontatoiminnassa
- f) asiakkuuksienhallinta onnettomuuksien ehkäisytyössä
- g) palotarkastuksen asiakaskyselymalli
- h) turvallisuuskulttuurin ja asiakkuuksien hallinnan koulutustarpeet.

### 11.1.3 Hypoteesi ja kysymystenasettelu

Mikäli kaikki pelastusviranomaiselle pelastuslaissa säädetyt ja valvontasuunnitelmaan dokumentoidut valvonnan tehtävät toteutettaisiin täysimääräisesti kaikissa pelastuslaitoksissa yhtenevin toimintatavoin laatu-, säännöllisyys-, tehokkuus- ja tarkoituksenmukaisuuskriteereitä noudattaen, voitaneen olettaa, että myös valvonnalla voisi olla yhteiskunnallisia vaikutuksia onnettomuuksien vähenemiseen ja kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun.

Kirjallisuuskatsauksen perusteella tutkimuskysymykseksi nousi ”Tehdäänkö oikeita asioita ja tehdäänkö asioita oikein?” Tutkimuskysymyksestä tulisivat vielä johdettaviksi vaikutus- ja arviointikysymykset. Vaikutuskysymyksenä kysytään silloin: ”Mikä vaikuttaa mihinkin, miten, milloin ja millä edellytyksillä?” Arviointikysymyksenä kysyttäisiin: ”Aiheuttaako vai tekeekö vaikutuksen vai vaikuttaako osaltaan?”

Kaikki ratkaistavat kysymykset kannattaa pilkkoa yksittäisiksi osakysymyksiksi, ja kysymysten ratkaisukeinona voi käyttää ongelmanreduktion heuristiikkaa. Siinä pienimmät osaongelmat ratkaistaisiin ensin alhaalta ylös- tai sivusuuntaperiaattein, jolloin teoria olettaa samalla myös itse pääkysymyksen samalla ratkeavan.

### 11.1.4 Rajaukset

Alun perin tutkimusosion tehtävänä oli tuottaa teoreettinen tarkastelu valvonnan vaikuttavuuden mittaamisesta ja valittujen mallien vaikuttavuusmittarit. Vaikuttavuustarkastelun piti ulottua koko valvontaprosessiin. Pelastuslain muuttuminen kesken tutkimushankkeen edellytti tämän tutkimusosion uudelleen tarkastelua ja rajausta.

Teoria- ja kirjallisuusaineistoon perehtymisen jälkeen päädyttiin selvittämään vaikuttavuuden arviointia valvonnan lakisäätteisten tehtävien toimeenpanon pohjalta.

Pelastuslaki sisältää varsin laajan joukon onnettomuuksien ehkäisyn tehtäviä, johon myös valvonnan tehtäväkenttä sisältyy. Liitteeseen L on poimittu voimassa olevasta pelastuslaista pelastusviranomaiselle kuuluvia onnettomuuksien ehkäisyn tehtäviä. Lista ei ole tyhjentävä, sillä myös muu lainsäädäntö kuin pelastuslaki voi muuttaa pelastusviranomaisen tehtäviä. Tässä tutkimusosiossa nojaututaan pelastuslakiin niiltä osin kuin säädökset liittyvät onnettomuuksien ehkäisyn tehtäviin.

### 11.1.5 Teoreettiset lähtökohdat

Pelastusviranomaisen suorittaman valvonnan vaikuttavuuden arvioinnista ja mittaamisesta ei ole olemassa yleisesti käytössä olevia teorioita, malleja eikä tutkimusmenetelmiä. Sen vuoksi tämän tutkimusmenetelmän valinnassa on hyödynnetty Pertti ja Annikki Järvisen Tutkimustyön metodeista -teosta, jossa on kuvailtu eri tutkimusmenetelmien luokitteluja ja lähestymistapoja, jossa ”ongelma määrää metodin eikä metodi ongelmaa” (Järvinen & Järvinen 2000, 3).

Teoriatarkasteluun on otettu myös yleisesti käytössä olevia toimintojen vaikuttavuutta, laatua, tuottavuutta, tehokkuutta, tuloksellisuutta, taloudellisuutta, aikaansaannoskykyä ja palvelukykyä kuvaavia arviointi- ja analyysimalleja sekä muita tutkimuksia, selvityksiä ja strategioita.

### 11.1.6 Säädosperusta

Valvontatehtäviä ovat voimassa olevan pelastuslain (379/2011) mukaan palotarkastukset ja muut valvontatehtävän edellyttämät toimet (78. §). Hallituksen esityksessä eduskunnalle (HaVM 41/2010 vp – HE 257/2010 vp) todetaan, että onnettomuuksien ehkäisyssä siirrytään aiemmasta palotarkastuksiin perustuvasta toiminnasta riskien arviointiin perustuvaan valvontaan ja että pelastuslaitokset suorittavat valvontaa määrääjäksi vahvistetun valvontasuunnitelman mukaisesti. Palotarkastusten lisäksi alueen pelastusviranomainen suorittaa myös asiakirjavalvontaa, ja valvontaa suoritetaan myös erityisinä valvontaprojekteina ja muutoinkin kenttävalvontana sekä tarvittaessa yhteistyössä muiden valvontaviranomaisten kanssa. Riskien arviointiin ja muihin erityisiin valvontatarpeisiin perustuvan valvonnan tulee olla laadukasta, säännöllistä ja tehokasta.

Pelastuslain (379/2011) tavoitteena on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Tavoite on myös, että onnettomuuden uhatessa tai tapahduttua ihmiset pelastetaan, tärkeät toiminnot turvataan ja onnettomuuden seurauksia rajoitetaan tehokkaasti. (1. §.) Ihmisten, yritysten sekä muiden yhteisöjen ja oikeushenkilöiden velvollisuus on ehkäistä tulipaloja ja muita onnettomuuksia sekä varautua onnettomuuksiin sekä toimintaan onnettomuuksien uhatessa ja sattuesssa (2. § 1. mom.). Pelastustoimen viranomaisten tehtävänä on ohjata, neuvoa, valistaa ja valvoa edellä tarkoitettuja tahoja edellä mainittujen velvollisuuksien täyttämiseksi (2. § 2. mom.).

Pelastustoimen valvontatehtäviin kuuluu, että pelastuslaitos valvoo alueellaan pelastuslain 2. ja 3. luvun (3.–22. §) säännösten noudattamista. Valvonnan suorittamiseksi pelastuslaitoksen on tehtävä palotarkastuksia ja muita valvontatehtävän edellyttämiä toimenpiteitä (78. §). Pelastuslaitoksen on laadittava valvontasuunnitelma valvontatehtävien toteuttamisesta.

### 11.1.7 Vaikuttavuuden mittaamisen haasteita

Kaikkien onnettomuuksien ehkäisyn tehtävien – saati valvontatehtävien – vaikuttavuuden arviointi tai mittaaminen ei olemassa olevin tiedonkeruujärjestelmin ole vielä mahdollista.

Palotarkastusten yhteydessä käytävät arviointikriteeristöt liittyvät yksittäisten pelastuslaitosten käyttöön ottamiin palotarkastusmalleihin. Kyseiset kriteeristöt koskettavat osaa pelastusviranomaisen lakisääteistä valvontatehtävistä. Kriteeristöjä käytetään ensisijaisesti määräaikaisten palotarkastusten yhteydessä, ja ne liittyvät lähinnä valvontakohteen (palo)turvallisuuskulttuurin tai riskien arviointiin.

Enimmäkseen vain palotarkastusten määrän toteutumista on tähän mennessä seurattu, ja useimmat pelastuslaitokset käyttävät tietojen tallentamiseen samaa palotarkastusjärjestelmää eli Palo-Merlotia. Mikäli onnettomuuksien ehkäisyssä ja valvonnassa keskitytään jatkossakin vain palotarkastusten määrälliseen seurantaan, antaa se yksipuolisen kuvan koko valvontakentän kokonaisuudesta, toimivuudesta ja vaikuttavuudesta. Valvonnan vaikuttavuusanalyysin toteuttamista rajoittaa nykyisin se, että olemassa olevat tekniset tiedonkeruujärjestelmät eivät tue laajakirjoista valvontatehtävien tilastointia.

Valvonnan piiriin kuuluvien tehtävien vaikuttavuuden yhteismitallista arviointia vaikeuttaa ensisijaisesti tehtävämäärittelyjen ja prosessikuvausten puuttuminen. Käytännössä valvontatyössä muodostuneet toi-

mintatavat saattavat olla lisäksi erilaisia eri pelastuslaitosten alueilla. Myös eri palotarkastuslajit, kuten määräaikainen, ylimääräinen ja erityinen palotarkastus sekä jälkitarkastus, ovat omanlaisiaan prosesseja.

Valvontakohteiden (palo)turvallisuuskulttuurin kehittymiseen vaikuttavat myös monet muuttajat, joihin pelastusviranomaisen valvontatehtävät eivät voi vaikuttaa. Toisaalta voimassa olevan pelastuslain mukaan pelastusviranomaisen tehtäviin ei sisälly valvontakohteiden (palo)turvallisuuskulttuurin kehittäminen. Lakisääteisiä tehtäviä ovat laillisuusvalvonta sekä neuvonta, ohjaus ja valistus ja muut valvontatehtävän edellyttämät toimenpiteet.

## 11.2 Lähestymistapa

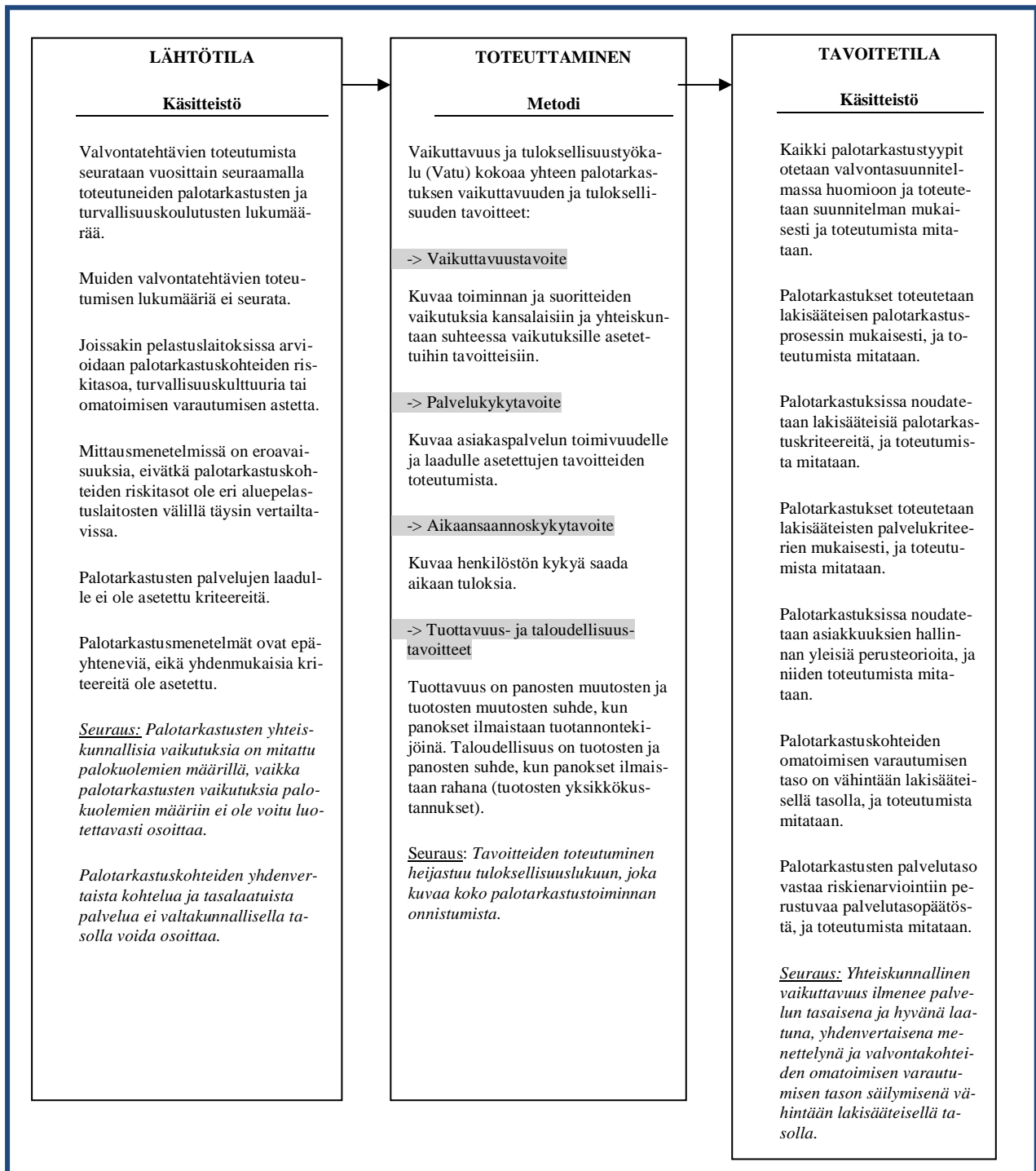
Tutkimusmenetelmävalinnassa päädyttiin konstruktiiiviseen tutkimusmenetelmään, jossa uuden menetelmän rakentamisessa määritellään lähtö- ja tavoitetilojen käsitteistöt sekä metodit, jotta lähtötilasta päästäisiin tavoitetilaa. Analyysi- ja arviointimallien vertailu toteutetaan toimintatutkimuksen viisivaiheisen mallin avulla. Saman mallin avulla voidaan rakentaa myös vaikuttavuuden arvioinnin luomisessa tarvittavat ohjelmateoriat.

### 11.2.1 Konstruktiiivinen tutkimusmenetelmä

Konstruktiiivinen tutkimusmenetelmä kuvaa uuden todellisuuden eli innovaation rakentamista olemassa olevan (tutkimus)tiedon pohjalta. Menetelmä sisältää innovaatioiden toteuttamisen ja arvioinnin, jolloin hyödynnetään ja sovelletaan perustutkimuksen tuloksia sekä ilmiöiden säännönmukaisuuksia ja piirteitä. Konstruktiiivinen tutkimus kuuluu suunnittelutieteisiin ja soveltavan tutkimuskentän piiriin. (Järvinen & Järvinen 2000, 102–104.) Innovaatiolla tarkoitetaan tässä tutkimusosiossa sellaisen arviointi- ja analyysimallin luomista, joka on tarkoitettu valvonnan tehtävien vaikuttavuuden arviointiin. (Dahler-Larsen 2005, 13 ja Järvinen & Järvinen 2000, 103, 120.)

Valvonnan vaikuttavuuden arviointimallin luomistyötä (lähtötila – toteutus – tavoitetilä) kuvataan taulukossa 13 palotarkastuksen esimerkin avulla. Palotarkastuksen vaikuttavuutta kuvataan lähtötilan ja tavoitetilän käsitteistöjen avulla. Metodi kuvaa toteuttamistapaa, jolla lähtötilasta päästäisiin tavoitetilaa. Toteuttamistapaan on sisällytetty palotarkastusten vaikuttavuuden arvioinnin kannalta tärkeimpiä ulottuvuuksia. Lähtötila-, metodi- ja tavoitetilän sarakkeiden loppuun on kirjattu esimerkkejä mahdollisista seurauksista.

Taulukko 13. Palotarkastuksen vaikuttavuuden lähtötilan ja tavoitetilan käsitteistöt ja toteuttamismetodit (vrt. Järvinen & Järvinen, 2000, 105).



Lähtötilan käsitteistössä voidaan ottaa huomioon monia muitakin näkökulmia, kuten

- auditoivan, arvioivan tai muun vastaavan palotarkastusmallin käyttämisen vaikutukset eli hyödyt ja haitat palotarkastuksen toteuttamiseksi laadukkaasti, säännöllisesti, tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti
- pelastuslain lukujen 2–3 huomioon ottaminen eri palotarkastusmallien käyttöönotossa
- palotarkastuksen tai muun valvonnan tehtävien laadusta ja vaikuttavuudesta kertovien asiakas-kyselyn tulosten hyödyntäminen
- onnettomuushavaintojen hyödyntäminen valvontatehtävissä
- palotarkastustyötä tekevien työn hyvinvointi-, osaamis- ja motivaatiotasot, sairauspoissaolot, osallistuminen sisäisiin koulutuksiin, ammattitaitoa edistävän koulutus suunnitelman toteutuminen, palkkakustannukset ja henkilötyövuodet
- asiakkuuksienhallinnan toteutuminen onnettomuuksien ehkäisyn eri tehtävissä.

Lähtötilan käsitteistö voidaan rakentaa myös onnettomuuksien ehkäisyn tehtävien luettelon pohjalta (vrt. liite L). Silloin laadittaisiin jokaiselle tehtävälle lähtö- ja tavoitetilojen käsitteistöt edellä mainitun taulukon esimerkin tavoin. Lisäksi määriteltäisiin menetelmät, joilla lähtötilasta tavoitetilaa haluttaisiin päästä.

Valvonnan vaikuttavuuden arviointikriteereistä (käsitteet, mallit, menetelmät ja toteutus) on laadittu edellä esitettyä palotarkastusesimerkkitaulukkoa laajempi taulukko (liite M). Arviointikriteeristö pohjalta on mahdollista rakentaa myös seurantamittareita. (Vrt. Järvinen & Järvinen, 2000, 123.)

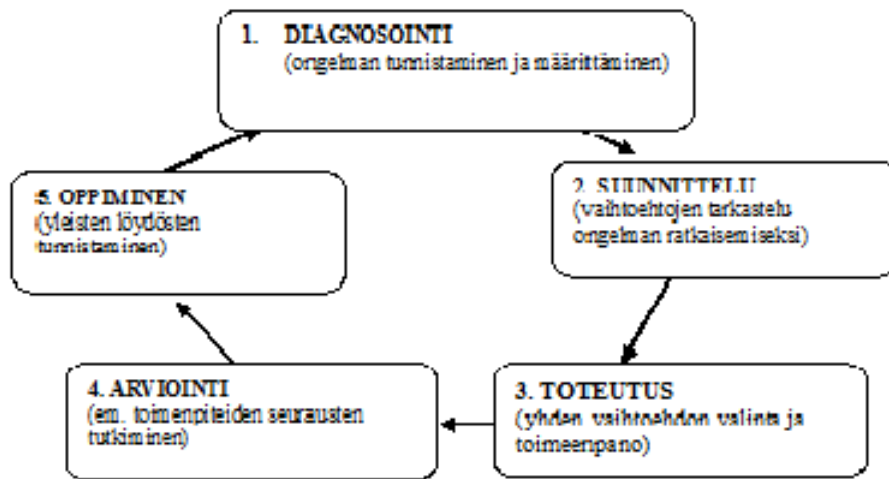
## 11.2.2 Arviointi- ja analyysimallin rakentamismenetelmät

Tässä luvussa kuvataan menetelmää, jonka avulla erilaisista arviointi- ja analyysimenetelmistä voitaisiin valita sopivin (analyysimallien vertailu toimintatutkimuksen keinoin). Toimintatutkimuksen viisivaiheinen prosessi on yksinkertainen ja helppo malli monien työelämässä tarvittavien tutkimus- ja kehittämissuhteiden rakentamiseen.

Vaikuttavuuden arviointiin liittyvien ohjelmateorioiden luomista kuvataan luvussa 11.2.2.2. Ohjelmateoriat voisi olla yksinkertaisinta rakentaa toimintatutkimusprosessin avulla. Ongelmanratkaisumenetelmän kuvaus (luku 11.2.2.3) on myös tarpeen, sillä vaikuttavuuden arviointiin liittyy useita kysymyksiä, jotka liittyvät ohjelmateorian luomiseen.

### 11.2.2.1 Arviointi- ja analyysimallien vertailu

Teoreettiseen analyysimallivertailuun on otettu muutamia erilaisia ja eri laajuudella käytössä olevia analyysimalleja, joiden pääpiirteet kuvataan luvussa 11.3.1. Analyysimalleja vertaillaan ja ne valitaan tässä tutkimusosiossa toimintatutkimuksen keinoin, jotta useista mahdollisista arviointi- ja analyysimalleista voitaisiin valita soveltuvin. Analyysimallien vertailuprosessi (toimintatutkimuksen viisivaiheinen prosessi) selviää kuvasta 13.



Kuva 13. Analyysimallien vertailu toimintatutkimuksen keinoin (vrt. Järvinen & Järvinen 2000, 130).

#### 11.2.2.2 Vaikuttavuuden arvioinnin ohjelmateorian luominen

Peter Dahler-Larsen (2005) on laatinut sosiaalipalveluiden tarpeisiin vaikuttavuuden arvioinnin hyvien käytäntöjen käsikirjan, jonka Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus STAKES on julkaissut. Kyseisestä käsikirjasta on tähän lukuun poimittu keskeisiä käsitteitä ja ulottuvuuksia, jotka ovat hyödyllisiä myös valvonnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arviointimallin rakentamisen kannalta.

*Ohjelmateoriaksi* kutsutaan selviä ja tarkkoja käsityksiä siitä, miksi ja miten jokin tietty interventio vaikuttaa. Ohjelmateoria selittää, miten interventio muutetaan tulokseksi. Vaikuttavuuden arviointia ei kannata tehdä, jos syy-seuraussuhteita ei havaita tai interventiolla itsessään on jokin arvo vaikutuksista riippumatta. (Dahler-Larsen 2005, 25–26.)

Pääkysymyksenä on *tutkimuskysymys*: ”Tehdäänkö oikeita asioita ja tehdäänkö asioita oikein?”. Se ratkeaa, kun on saatu käsitys jonkin intervention jonkin prosessin avulla tuottamasta tuloksesta. *Vaikutuskysymys* kuvaa, missä määrin saavutetut tulokset ovat toteutetun intervention tuottamia eli mikä vaikuttaa, mihin, miten, milloin ja millä edellytyksillä. (Vrt. Dahler-Larsen 2005, 5–7, 25.)

Eri intressiryhmillä saattaa olla erilaiset näkemykset ja tarpeet vaikuttavuuden arvioinnista ja ohjelmateoriasta. Sen vuoksi voi olla tarpeen tuottaa useita, eri intressiryhmien näkökulmista luotuja ohjelmateorioita. (Dahler-Larsen 2005, 8, 13, 38–39, 43–44.)

Ohjelmateoriaan sisältyy syys-seurausmallin (kausaalimallin) luominen intervention (toteutusmallin) periaatteellisesta vaikutuksesta. Usein voi kuitenkin olla vaikea erotella intervention vaikutuksia muiden sellaisten muuttujien vaikutuksista, jotka myös olisivat voineet toteutua, vaikkei interventiota koskaan olisi toteutettukaan. (Dahler-Larsen 2005, 13.)

Vaikuttavuuden arvioinnissa tulee käyttää vain realistisia ja perusteltuja tavoitteita ja arviointikriteereitä. *Standardoinnilla*, kuten prosessikuvauksilla ja sääntöjen ja menettelyjen avulla, varmistetaan, että toi-



minnassa ja palvelujen tarjoamisessa on aina tietty vähimmäistaso asiakkaan tilanteesta riippumatta. Standardoinnille ominaista ovat myös organisatoriset ja poliittisetkin perusteet vähimmäistason varmistamiseksi. Standardoinnin aloittamista edeltävät kysymykset ovat: ”Mitä tietoa kyseisen standardin todennäköisistä vaikutuksista on?” ”Miten, keneen ja millä edellytyksillä mikäkin standardi vaikuttaa?” ”Mikä siis vaikuttaa keneenkin, miten, milloin, miksi ja missä olosuhteissa?” (Dahler-Larsen 2005, 9–10.)

Vaikuttavuuden arvioinnin vaiheita Dahler-Larsenin mallin (2005, 24–41) mukaan ovat

1. arviointikysymyksen laatiminen
2. oikean ohjelmateorian lähteiden selvittäminen
3. ohjelmateorian laatiminen (väliin tulevat tekijät, taustamuuttajat, ylimääräiset muuttajat ja moderaattorit)
4. ohjelmateorian selventäminen arviointia varten
5. menetelmien valitseminen
6. tietojen kerääminen
7. analyysi ja johtopäätökset.

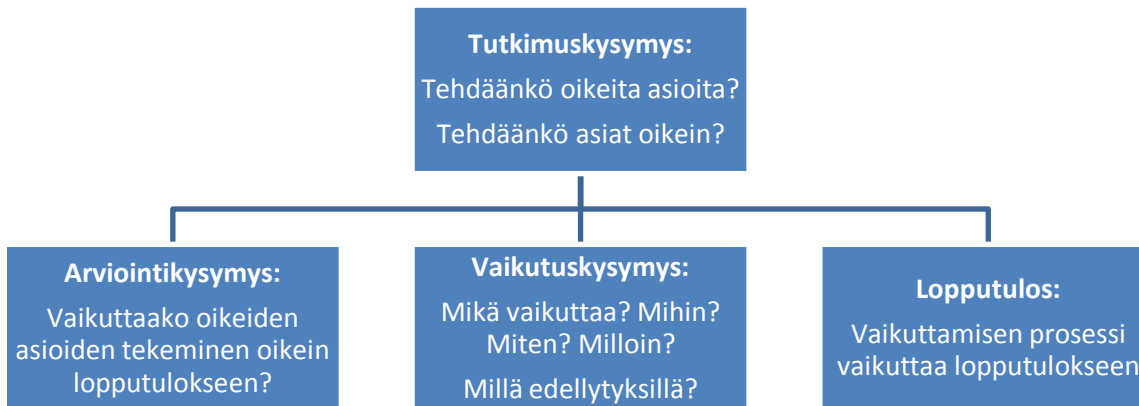
Tässä tutkimustehtävässä on toteutettu Dahler-Larsenin vaikuttavuuden arviointimallin osalta jo ainakin kohdat 1–2 ja alustavasti myös kohta 3, sillä lähdeaineistosta on noussut tutkimuskysymys ”Tehdäänkö oikeita asioita ja tehdäänkö asioita oikein?” (vrt. Dahler-Larsen 2005, 43 ja Ruotsala ym. 2010. Ohjelmateorian laatimisen tueksi on tässä tutkimusosiossa löydetty yksi arviointi- ja analyysimalli, jonka on katsottu parhaiten täyttävän lähdeaineistosta nousevat valvonnan vaikuttavuuden (ja tuloksellisuuden) arvioimisen kannalta hyödylliset näkökulmat.

Mikäli tämä tutkimusosiossa esitetty vaikuttavuuden arviointi- ja analyysimalli otettaisiin testikäyttöön pelastustoimen eri hallinnon alueilla, olisi edellä kuvatusta vaikuttavuuden arvioinnin vaiheista jäljellä vielä kohtien 3–7 toteutus. Eri hallinnonalojen omat ohjelmateoriat varmistaisivat kunkin intressiryhmän näkökulmat ja tarpeet.

### 11.2.2.3 Ongelmanratkaisumenetelmä

Vaikuttavuuden arviointiin sisältyy useita kysymyksiä, jotka ohjelmateoriaa luotaessa tulee yksilöidä. Ratkaisumetodina voidaan käyttää ongelmanreduktion heuristiikkaa. Siinä pääongelma (esim. tässä tutkimuskysymys) jaetaan osaongelmiin (esim. vaikutus- ja arviointikysymykset). Tarkoituksena on ratkaista ensin pienemmät osaongelmat, jolloin teoria olettaa samalla pääongelman ratkeavan. (Vrt. Järvinen & Järvinen 2000, 109.)

Valvonnan vaikuttavuuden arvioinnin ongelmanratkaisua varten voidaan laatia kysymyshierarkia. *Tutkimuskysymys*: Tehdäänkö oikeita asioita ja tehdäänkö asioita oikein? *Arviointikysymys*: Vaikuttaako oikeiden asioiden tekeminen ja asioiden tekeminen oikein haluttuun lopputulokseen? *Vaikutuskysymyksiä*: Mikä vaikuttaa, mihin, miten, milloin ja millä edellytyksillä? Valittavan vaikuttamisprosessin tulisi siten vaikuttaa lopputulokseen (kuva Kuva 14).



Kuva 14. Esimerkki valvonnan vaikuttavuuden arvioinnin ongelmanratkaisumenetelmästä.

## 11.3 Kirjallisuuskatsaus

Tässä luvussa esitellään vaikuttavuuteen, laatuun, tuottavuuteen, tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen liittyviä arviointi- ja analyysimalleja. Lisäksi esitellään pelastustoimen alaan liittyviä strategioita, selvityksiä, kartoituksia, tutkimuksia ja opinnäytetöitä, mikäli niillä on rajapintoja pelastustoimen valvontaan ja sen vaikuttavuuden arviointiin. Katsaus on poikkihallinnollinen ja ottaa soveltuvin osin huomioon myös talouden, sosiaalityön, työsuojelun, pelastustoimen ja sen tutkimuksen näkökulmia.

Eri malleja ei verrattu keskenään, vaan tavoitteena oli muodostaa mahdollisimman monipuolinen käsitys siitä, mitä sellaista oleellista tietoa valvonnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittämisessä tulisi ottaa huomioon, joita edellä esitetyistä teorioista ei ilmennyt.

### 11.3.1 Arviointi- ja analyysimallit

Tarkasteltavia arviointi- ja analyysimalleja ovat seuraavat:

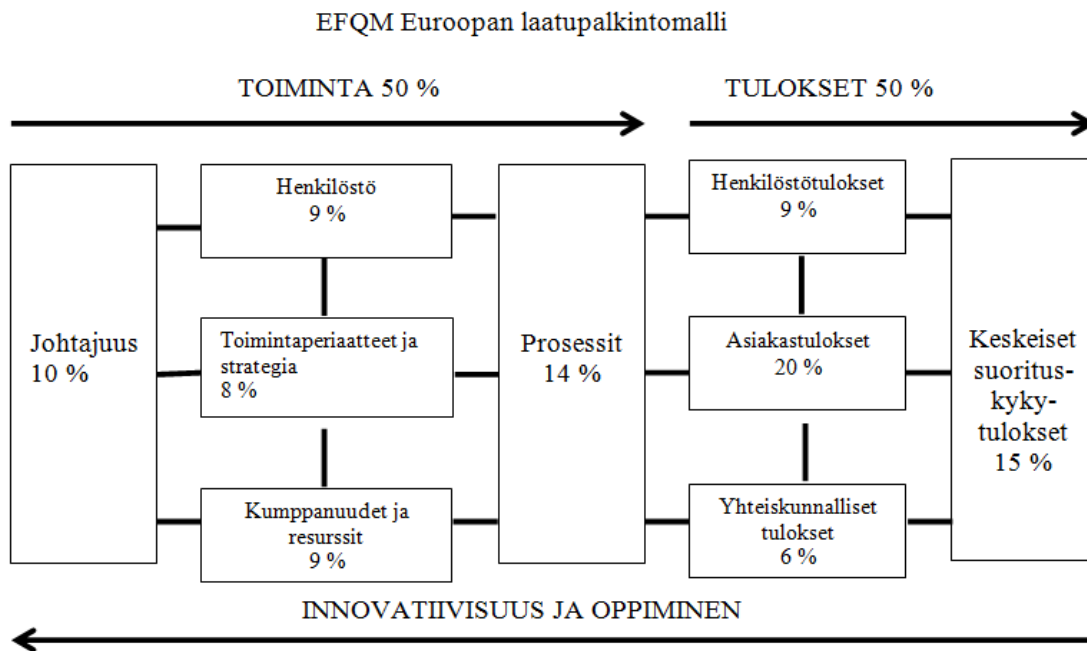
- EFQM-laatupalkintomalli ja CAF- toiminnan arviointimalli (Common Assessment Framework)
- Balanced Scorecardin (BSC) toiminnanohjauksen suorituskykymittaristo
- Helsingin kaupungin virastojen ja laitosten tuottavuuslaskentamalli
- Valtiovarainministeriön vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman Vatu-malli.



### 11.3.1.1 Euroopan laatupalkinto EFQM- ja CAF-arviointimallit

The EFQM Excellence Model eli EFQM-malli on laatutyökalu, jota käytetään Suomen laatupalkintokilpailussa. EFQM-malli auttaa organisaatioita mittaamaan asemaa ja kehitystä sekä ymmärtämään kehittämiskohteita ja synnyttämään parantamistoimia matkalla erinomaisuuteen. EFQM-malli luo viitekehyksen kilpailukyvyn ja erinomaisuuden kehittämiseksi. EFQM on siten myös itsearviointin työväline (Laatukeskus 1999, 4–5 ja Suomen Laatukeskus Oy 2002, 12.)

EFQM-malli muodostuu yhdeksästä arviointialueesta (kuva 15), joiden pohjalta organisaation erinomaisuutta arvioidaan. Näistä viisi liittyy organisaation toimintaan: *johtajuus, henkilöstö, toimintaperiaatteet ja strategia, kumppanuudet ja resurssit sekä prosessit*. Neljä arviointialuetta liittyy tuloksiin: *henkilöstötulokset, asiakastulokset, yhteiskunnalliset tulokset, keskeiset suorituskykytulokset*. Innovatiivisuus ja oppiminen auttavat puolestaan parantamaan toimintaa, mikä mallin mukaan johtaa parantuneisiin tuloksiin. Jokainen arviointialue sisältää lukuisia arviointikohtia (yhteensä 32), joita tarkastellaan, ja jokaisella arviointialueella on oma määritelmänsä. (Laatukeskus 1999, 8 ja Suomen Laatukeskus Oy 2002, 12.)



Kuva 15. Euroopan laatupalkintamallin rakenne (vrt. Laatukeskus 1999, 34; Suomen Laatukeskus Oy 2002, 11; Karvonen 2006, 42).

EFQM on alun perin kehitetty yksityisen sektorin organisaatioiden kehittämiseen. EFQM:stä on vuonna 2002 laadittu myös julkisen sektorin organisaatioihin ja yksiköihin sovellettu malli. Siinä *johtamisessa, toiminnan arvioinnissa ja kehittämisessä otetaan huomioon virkamiesjohdon rooli ja kytkeytyminen poliittisen päätöksenteon valmisteluun ja toimeenpanoon*. Mallissa arvioidaan sitä, *miten strategiatyötä tehdään ja miten strategioita käytetään virastojen johtamisessa*. Julkisen sektorin malliin on EFQM:stä sovellettu arviointialueita, jotka liittyvät *prosesseihin, asiakastuloksiin, yhteiskunnallisiin tuloksiin ja keskeisiin suorituskykytuloksiin*. (Suomen Laatukeskus Oy 2002, 17–18.)

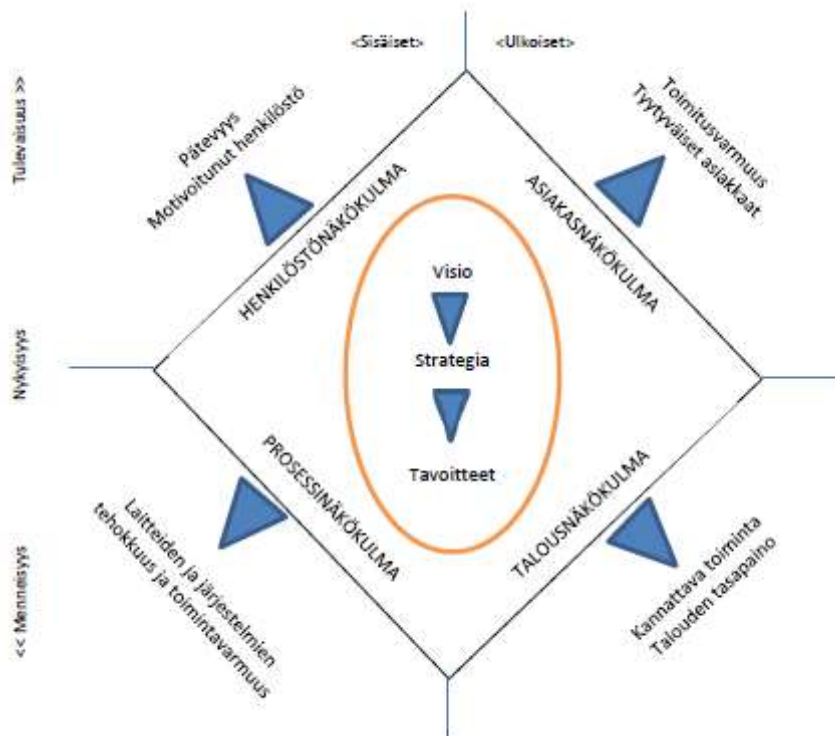
*CAF- toiminnan arviointimalli* (Common Assessment Framework) on EFQM-kriteeristöön pohjautuva toiminnan arviointimalli, jonka Euroopan komissio julkaisi yhdessä 15 EU-jäsenmaan kanssa vuonna 2000. CAF on julkisen hallinnon organisaatioiden kehittämiseksi tarkoitettu laatutyön varhaisen vaiheen *itsearviointin* työkalu. CAF-malli soveltuu etenkin organisaation *suorituskykyä ja toiminnan laatua* kuvaavan yleiskuvan muodostamiseen. Yksityiskohtaisen itsearviointikriteeristön tarpeeseen soveltuu paremmin EFQM. CAF-malli soveltuu kuitenkin jo laatutyön varhaiseen vaiheeseen, ja sen käyttäminen helpottaa EFQM-mallin käyttöönottoa. (Valtiovarainministeriö 2003, 5–6.)

### 11.3.1.2 Balanced Scorecard (BSC) -tasapainotettu tulosmittaristo

Balanced Scorecard eli BSC on tasapainotettu tulosmittaristo (tulokortisto), joka on kehitetty *organisaation kokonaistilan kuvaamiseen*. Kaplan ja Norton kehittivät tulosmittariston vuonna 1992. Mittaristoa voi käyttää vain rajallisesti yksittäisten prosessien tehokkuuden mittaamiseen. Tasapainotetun tulokorttiajattelun lähtökohtana on, että mittarit perustuvat organisaation *päämäärään ja strategiaan*. Mitattavien asioiden tulee siten antaa tasapainoi-

nen näkemys organisaation eri osa-alueiden toiminnasta. Mittariston tulee myös kattaa makrotason seuranta sekä operatiiviset alamittarit, jotta visio ja strategia konkretisoituisivat kaikilla organisaatiotasolla. (Karvonen 2006, 36–37.)

Tasapainotetun mittariston neljä mittaria kattavat *talouden, asiakkaan, osaamisen ja prosessit*. Viidenneksi elementiksi voidaan ottaa myös *yhteiskunta* eli prosessien vaikutukset esimerkiksi ympäristöön, energiankulutukseen ja työllisyyteen. (Karvonen 2006, 37.) Tasapainotetun tulosmittariston ulottuvuuksia esitellään kuvassa 16.



Kuva 16. Tasapainotetun mittariston periaate (Karvonen 200, 36).

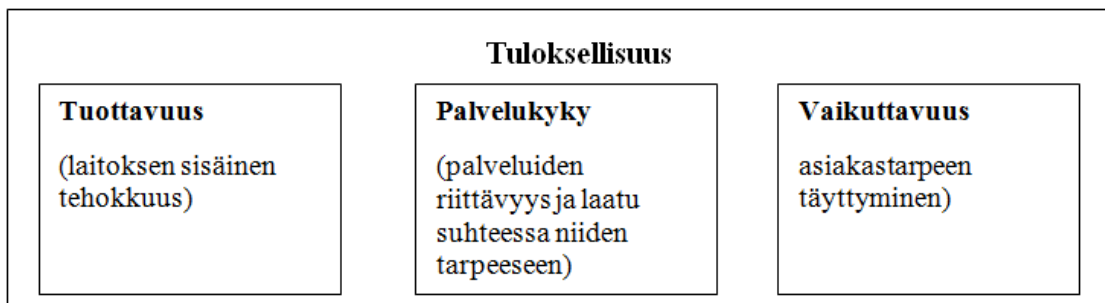
### 11.3.1.3 Helsingin pelastuslaitoksen tuottavuuslaskentamalli

Helsingin kaupunginjohtaja päätti marraskuussa 2011, että ”kaupungin virastojen ja liikelaitosten sekä niiden toimintojen tuottavuuden mittaamisessa käytetään kullekin virastolle ja liikelaitokselle parhaiten sopivaa tuottavuuden mittaamistapaa. Näitä mittaamistapoja ovat: suoritepohjainen tuotos/panos-laskenta, jalostusarvolaskenta, monimuuttujamalliin perustuva matriisilaskenta ja asiantuntijaorganisaation monimuuttujamalliin perustuva matriisilaskenta.” (Helsingin kaupunginhallitus 2011.)

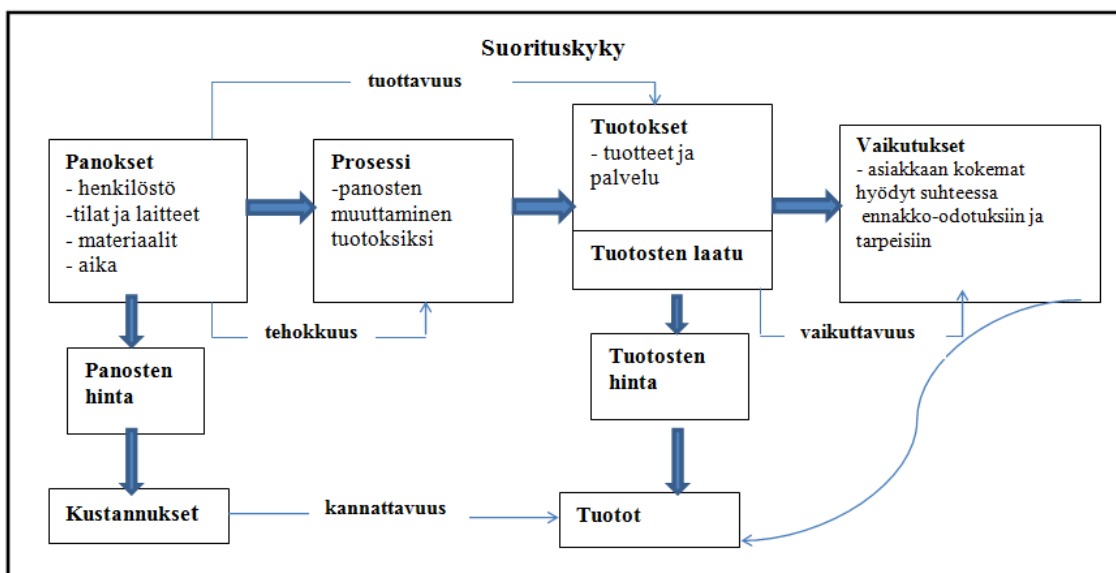
Helsingin kaupungin pelastuslaitos kehitti kaupunginjohtajan päätöksen pohjalta oman tuottavuuslaskentamallin. Mittaristo tarkastelee uudella tavalla julkisen organisaation tuottavuuden mallintamista. Mittaristo otetaan pelastuslaitoksessa käyttöön talousarviovuodelle 2013. Uudistettu tuottavuuslaskenta perustuu moniulotteiseen mittaristoon, jolloin mittaristo lähtee alhaalta ylös -mallin mukaisesti ydintoiminnoista ja kattaa suurimman osan laitoksen toiminnasta. Mallin mukaan tasapainotetun reaali-prosessin jakajana toimii kaupungin asukasluvun muutoksella tasapainotettu käyttötalouskomponentti. Lopputuloksena syntyy luku, joka

kuva pelastuslaitoksen toiminnan tuottavuuden ajallista kehittymistä. (Nordenswan 2012, 3–4.)

Pelastuslaitoksen tuottavuusmallissa *tuottavuus* kuvaa sitä, miten paljon panoksia tarvitaan jonkin tuotoksen aikaansaamiseen. Kannattavuus ei sisälly tuottavuusmalliin. *Kustannustehokkuus* (taloudellinen tuottavuus) syntyy, kun pelastuslaitos käyttää palveluiden tuottamiseen optimaalisinta tapaa edullisimmalla panoshinnalla. *Panoshinta* puolestaan muodostuu henkilökuluista. Tuottavuuden mittaamisella pyritään selvittämään, millaisella reaali-prosessilla saadaan aikaan eniten laadukkaita tuotoksia. Olennaista ei ole tuotosten määrä vaan laatu ja se, kuinka vaikuttavana tuotokset koetaan asiakasnäkökulmasta. Kuvassa 17 on esitetty pelastuslaitoksen *tuloksellisuusmallin* ulottuvuuksia ja kuvassa 18 tuottavuuslaskentamallin käsitteitä ja niiden suhteita. (Nordenswan 2012, 7.)



Kuva 17. Tuloksellisuuden, tuottavuuden, vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden käsitteiden eroavaisuuksia ja toimintamekanismeja (Nordenswan 2012).



Kuva 18. Pelastuslaitoksen tuottavuuslaskentamallin käsitteistö (vrt. Nordenswan 2012, 6).

Helsingin pelastuslaitoksen tuottavuusmallin oletuksena onnettomuuksien ehkäisyn osalta on, että mikäli onnettomuuksien ehkäisytyössä onnistutaan hyvin, turvallisuuskulttuuri yhtei-



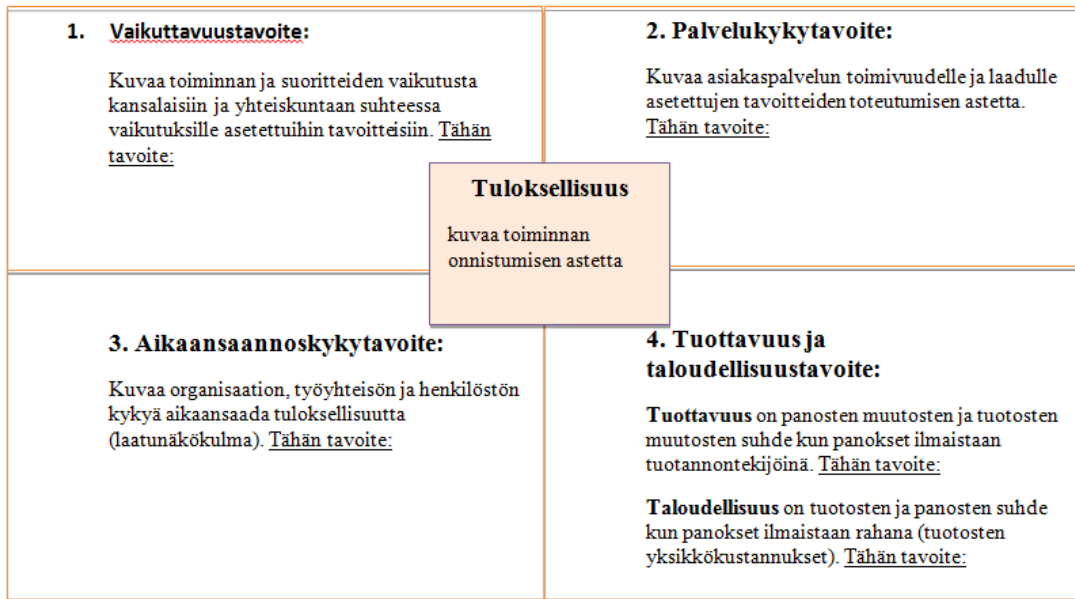
söissä kehittyä ja yksilöt ovat tietoisempia turvallisista toimintamalleista, jolloin onnettomuudet ja tapaturmat pitkällä aikavälillä vähenevät, minkä seurauksena hälytystehtävät vähenevät. Helsingin pelastuslaitoksen tuottavuuslaskentamallissa onnettomuuksien ehkäisyn tuottavuuden mittarit ja niiden painoarvot jakaantuvat seuraavasti:

- Turvallisuuskulttuurin kehittyminen määräaikaisesti tarkastettavissa kohteissa (riskiluvun tavoitetason ylittävien tarkastuskohteiden määrä määräaikaisesti tarkastettavien massasta) -> annetaan tietty paino-%
- Asuinrakennusten turvallisuus (turvallisuuskulttuurin parantuminen asuinrakennuksissa) -> annetaan tietty paino-%
- Henkilöstöressurssin käyttö (tehtävät \* henkilöt \* tehtävän standardiaika = turvallisuuspiste) -> annetaan tietty paino-%
- Koulutus – suunnitellun ja toteutuneen koulutuksen suhde (mittari kuvaa toiminnan laatua osaamisen kehittämisen kautta) -> annetaan tietty paino-%. (Vrt. Nordenswan 2012, 9, 16.)

#### 11.3.1.4 Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusmalli Vatu

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusmalli (Vatu) on valtiovarainministeriön vuonna 2012 käyttöönottona. Siinä *tuloksellisuutta* arvioidaan neljän eri ulottuvuuden eli *vaikuttavuus-, palvelukyky- ja aikaansaannoskykytavoitteiden sekä tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteiden* pohjalta (kuva 19). (Valtiovarainministeriö 2012a.)

Ulkoiset

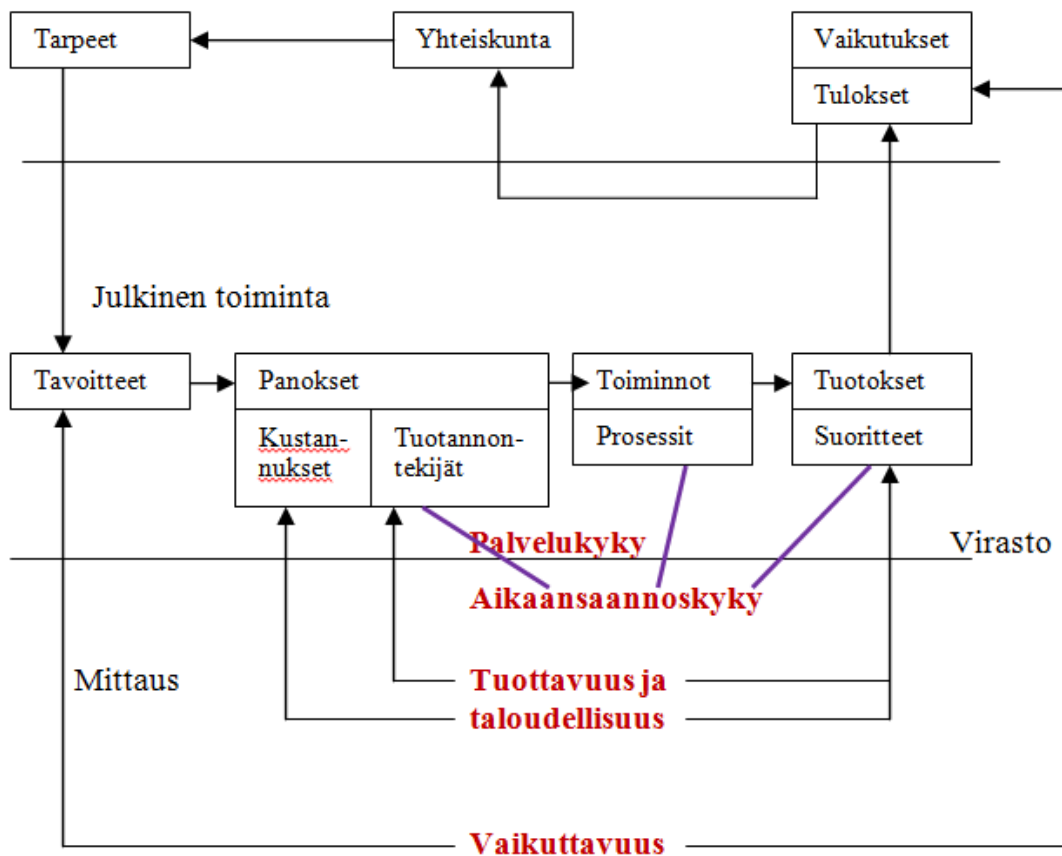


Sisäiset

Kuva 19. Tuloksellisuuden ulottuvuudet organisaatiossa (Valtiovarainministeriö 2012a).

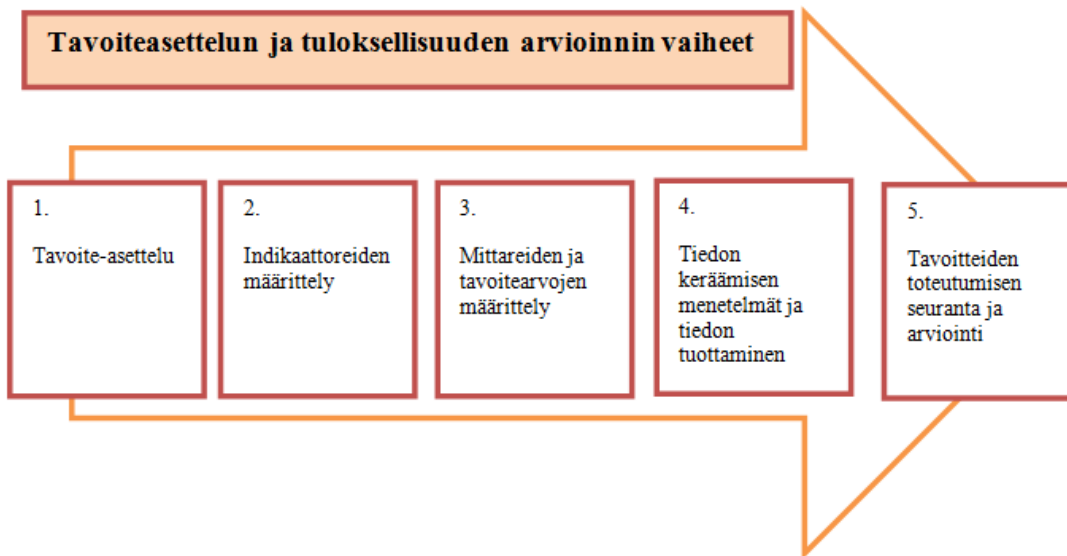
Tuloksellisuus on organisaation tai yksikön kokonaistavoitteiden saavuttamista ilmaiseva yläkäsite, joka kuvaa toiminnan onnistumisen astetta. Tuloksellisuuden ulottuvuuksia panos-tuotossuhteessa esitellään kuvassa 20.





Kuva 20. Tuloksellisuuden käsitteistö vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa (Valtiovarainministeriö 2012a).

Vatu-mallissa nelikentän kaikkia ulottuvuuksia – tuloksellisuus mukaan lukien – koskevat tavoitteet, indikaattorit, mittarit ja tavoitearvot määritellään tasapainoisen tuloksellisuusajattelun tavoin (kuva 21).



Kuva 21. Tavoiteasettelun ja tuloksellisuuden arvioinnin vaiheet (Valtiovarainministeriö 2012b).

Taulukossa 14 on esimerkki vaikuttavuuden arviointiosion soveltamisesta palotarkastuksen näkökulmasta. Vatu-mallia sovelletaan tässä tutkimusosiossa myös kahteen esimerkkiin. Yksi esimerkki kuvaa Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta II -tutkimushankkeen eri tutkimusosioista nousevia vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arviointiin liittyviä mittareita ja tunnuslukuja (liite N). Toinen esimerkki kuvaa palotarkastusten vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arviointimahdollisuuksia ja hyödyntää pelastuslaitosten käytössä olevia muita yleisempiä mittareita (liite O).

Liitteessä P on esimerkkejä vaikuttavuusajattelun erilaisista intressiryhmistä ja näkökulmista. Liitteeseen **Virhe. Viitteen lähde ei löytnyt.** on koottu vaikuttavuus- ja tuloksellisuusmallin rakentamisessa huomioon otettavat ulottuvuudet laaja-alaisesti VM:n ohjeita soveltaen.

Taulukko 14. Vaikuttavuuden arviointityökalu palotarkastusesimerkein (vrt. VM 2012b).

Tavoitteiden määrittely	Indikaattoreiden määrittely	Mittareiden määrittely ja tavoitearvot	Tiedon keräämisen ja tuottamisen menetelmät	Tavoitteiden toteutumisen seuranta ja arviointi
<p>Kenen tavoite? Miten laaja-alainen?</p> <p>Koskeeko kansalaiseen vai yhteiskuntaan tavoiteltuja vaikutuksia?</p> <p>Onko tavoite strateginen ja strategian suuntainen?</p> <p>Mikä on tavoitetaso suhteessa kansalaisten tai yhteiskunnan tarpeeseen?</p> <p>Tavoitteen operaationaalisuuden asteen määrittäminen</p>	<p>Relevanssi: kuvaako tarkoitettua ilmiöaluetta?</p> <p>Validiteetti: missä määrin vastaa tavoitteen sisältöä?</p> <p>Reliabiliteetti: mitaako luotettavasti?</p> <p>Sisällön hävikki: miten kattavasti mittaa?</p> <p>Kausaaliyhteys: mahdolliset väliin tulevat tekijät?</p> <p>Määrä: suppeahko, 2–4 indikaattoria / tavoite</p>	<p>Osoittaako alkupe- räisen yleisemmin ilmaistun tavoitteen toteutumista?</p> <p>Onko riittävän tar- koin ilmaistu?</p> <p>Ilmaistaan suhdelu- kuna.</p> <p>Tavoitesuunnan tai -arvojen tarkis- tus: Mihin suuntaan mittarin pitää kehi- tyä kun tulos para- nee? Toimiiko näin vielä ääriarvoissa- kin?</p> <p>Tavoitearvon aset- taminen.</p>	<p>Määriteltävä mitta- rin laadinnan yh- teydessä</p> <p>Onko tieto saata- vissa nykyisistä jär- jestelmistä?</p> <p>Onko tieto saata- vissa järjestelmiä kehittämällä? Mil- loin? Millä kustan- nuksilla?</p> <p>Miten tiedon rapor- toinnista huolehdi- taan?</p>	<p>Osana tulosoh- jausprosessia</p> <p>Osana hankehal- lintaa</p> <p>Johtopäätökset ja korjaavat toi- menpiteet</p> <p>Heijastuminen uuteen tavoit- teasetteluun</p>
<p><b>ESIMERKKI:</b> <i>Palotarkastus- tai muut valvonta- kohteet pystyvät itse tehokkaasti ehkäisemään ra- kennuspaloja ja rakennuspalovaa- roja</i></p>	<p><b>ESIMERKKI:</b> <i>Palotarkastukset toteu- taan valvontasuunnitelman mukaisesti</i></p> <p><i>Palotarkastukset toteu- taan lakisäätöiset perus- vaatimukset -tarkistuslista set -tarkistuslistan mukai- sesti</i></p> <p><i>Palotarkastukset toteu- taan valtakunnallisesti yh- tenevän riskiarviointimal- lin mukaisesti</i></p> <p><i>Palotarkastuksissa käy- dään läpi pelastuslain 2. ja 3. luvun tarkistuslista</i></p> <p><i>Palotarkastuspöytäkirjat laaditaan lakisäätöiset pe- rusvaatimukset täyttäen</i></p> <p><i>PRONTO:n valvontaloma- ke täytetään</i></p>	<p><b>ESIMERKKI:</b> <i>Rakennuspaloja tai rakennuspalovaa- roja ei esiinny palo- tarkastetuissa koh- teissa valvontata- pahtuman jälkeen esim. 1–3–12 kk:n tai 3–5–10 v:n seu- rannalla</i></p> <p><i>Palotarkastetun kohteen omatoimi- nen varautuminen kehittyy lakisäätei- selle tasolle</i></p>	<p><b>ESIMERKKI:</b> <i>PRONTO:n valvon- talomake</i></p> <p><i>PRONTO: onnet- tomuustietojen ver- tailu valvontakoh- detietoihin</i></p> <p><i>Merlot: valvonta- suunnitelman mu- kaisten kohteiden riskiluokkien tulok- set sekä valvonta- kohteiden määrät ja niihin tehtyjen valvontatehtävien määrät</i></p>	<p><b>ESIMERKKI:</b> <i>Pelastuslaitokset seuraavat omien valvontakoh- teidensa tavoit- teiden toteutu- mista</i></p> <p><i>AVI seuraa alu- eellaan</i></p> <p><i>SM seuraa valta- kunnallisesti</i></p>

### 11.3.2 Strategiat, ohjelmat ja selvitykset

Tässä luvussa luodaan poikkihallinnollinen katsaus eri hallinnonalojen strategioihin, ohjelmiin, tutkimuksiin ja selvityksiin. Tavoitteena on löytää näkökulmia, jotka auttavat edelleen kehittämään tässä tutkimusosiossa esitettyä valvonnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arviointimallia.

Katsauksessa tarkastellaan pelastustoimen strategiaa ja tutkimusohjelmaa, sisäasiainministeriön hallinnonalan tutkimusstrategiaa, valtiovarainministeriön näkökulmia tutkimusorganisaatioiden tulohajauksen ja vaikuttavuuden arviointiin, tuottavuuskoulutuksesta hyödynnettäviä painopisteitä sekä työsuojelun valvontalain vaikutuksia viranomaisvalvontaan.

### 11.3.2.1 Pelastustoimen strategia 2025

Pelastustoimen strategian 2025 visiona on, että Suomessa on hyvä turvallisuuskulttuuri ja Euroopan tehokkain pelastustoimi. Tämä tarkoittaa yhteiskuntaa, jossa jokainen ottaa vastuuta turvallisuudesta ja onnettomuuksia ehkäistään tehokkaasti ennalta. Se tarkoittaa motivoitunutta ja osaavaa henkilöstä, taloudellisesti tuotettuja palveluja, jotka vastaavat ukiin ja asiakkaiden tarpeisiin, sekä hyvää kumppanuusverkostoa. (Sisäasiainministeriö 2012, 14.)

Pelastustoimen *kriittiset menestystekijät* eli asiat, joiden tulee olla kunnossa, jotta organisaatio voi selviytyä hyvin tehtävistään, on strategiassa määritelty tasapainotetun tulokortiston (BSC) mallilla, johon kuuluvat 1) yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja palvelukyky, 2) prosessit ja rakenteet, 3) resurssit ja talous sekä 4) henkilöstön uudistuminen ja työkyky. (Sisäasiainministeriö 2012, 14–15.) Toiminnan painopisteet ja päämäärät 2025 ovat seuraavat:

#### 1. Pelastuslaitosten tehtävät ja toimintamallit

Pelastuslaitokset ovat laaja-alaisia turvallisuuden osaajia, joilla on keskeinen rooli paikallisten turvallisuuspalvelujen tuottamisessa ja suunnittelussa yhdessä muiden tahojen kanssa.

#### 2. Onnettomuuksien ehkäisy

Onnettomuuksia ehkäistään tehokkaasti ennalta yhteistyössä muiden tahojen kanssa. Onnettomuuksien ja vahinkojen määrä vähenee olennaisesti. Pelastustoimi voi lisätä yhteiskunnallista vaikuttavuuttaan etenkin onnettomuuksien ehkäisyn keinoin.

#### 3. Henkilöstön riittävyys ja motivaatio

Sekä päätoimisen että sopimushenkilöstön määrä on tehtävien kannalta riittävä. Henkilöstö tuntee työnsä mielekkääksi ja hyvin organisoiduksi.

#### 4. Osaaminen ja tietopohja

Henkilöstö on ammattitaitoista. Tutkimustoiminta tukee tehokkaasti toimialan päätöksentekoa ja kehittämistä. (Sisäasiainministeriön 2012, 16–17.)

Valvonnan vaikuttavuuden arviointikriteeristöön (liite M) voisi olla hyödyllistä sisällyttää myös edellä mainitut pelastustoimen kriittiset menestystekijät, painopisteet ja päämäärät.

### 11.3.2.2 Pelastustoimen tutkimusohjelma

Uusin pelastustoimen tutkimusohjelma (PETU) koskee vuosia 2010–2014. PETU laaditaan aina viisivuotiskaudeksi ja se kytketään samanaikaiseen pelastustoimen toiminta- ja taloussuunnitelmaan. Pelastustoimen tutkimus suunnataan *tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisyyn, pelastustoimintaan sekä va-*

*rautumiseen ja väestönsuojeluun.* Pelastustoimen tutkimusohjelma 2010–2014 sisältää pelastustoimen tavoitteiden kannalta kuusi tutkimusteemaa:

- turvallisuuskulttuurin ja omaehtoisen riskinhallinnan edistäminen onnettomuuksien ehkäisyssä
- tulevaisuuden kehitystrendit: pelastustoimen toimintaympäristön muutokset ja onnettomuusprofiilin muutokset
- pelastustoimen menestystekijät: uusien välineiden ja menetelmien hyödyntäminen
- yhteiskunnan varautuminen: pelastustoimen rooli
- pelastustoimen järjestelmän toiminta ja organisoituminen osana yhteiskuntaa
- pelastustoimen eri toimijoiden ja yhteistoiminnan vaikuttavuuden arviointi. (Pelastusopisto 2013.)

### 11.3.2.3 Tutkimusstrategisia tavoitelinjauksia

Sisäasiainministeriön hallinnonalaan liittyviä tutkimusstrategisia tavoitteita vuosille 2011–2013 ovat tehostaa ennaltaehkäisevää toimintaa, huolehtia ihmisten ja yhteiskunnan turvallisuudesta muuttuvissa oloissa, toteuttaa aktiivista ja vastuullista maahanmuuttopolitiikkaa sekä varmistaa henkilöstön ammattitaito ja motivoituneisuus. (Sisäasiainministeriö 2011, 4.)

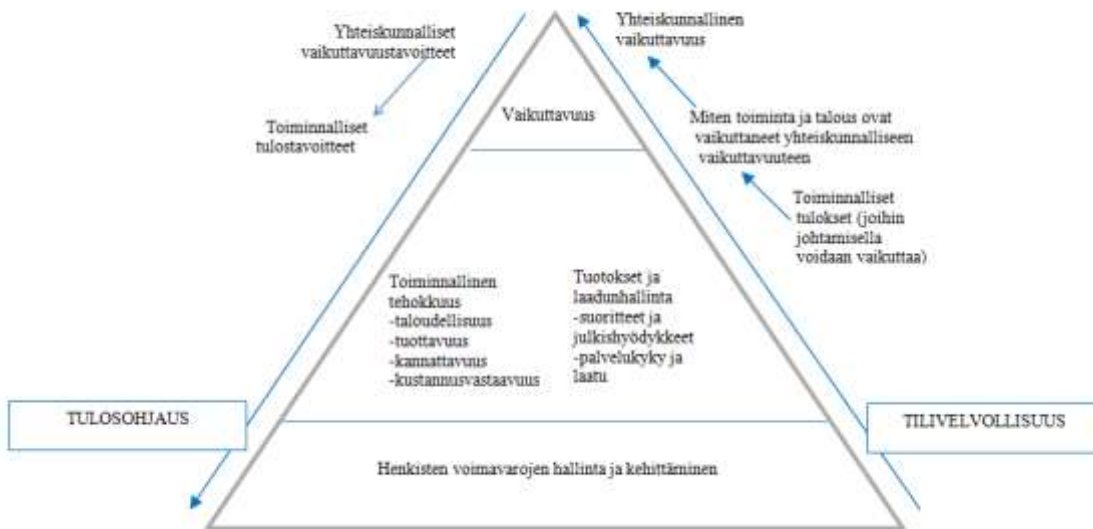
Pelastusviranomaisten suorittama valvontatyö on ennaltaehkäisevää toimintaa, jossa laillisuusvalvonnan keinoin varmistetaan, että ihmiset, yritykset sekä muut yhteisöt ja oikeushenkilöt huolehtivat velvoitteistaan ehkäistä tulipaloja ja muita onnettomuuksia. Velvoitteisiin kuuluu myös se, että varaudutaan onnettomuuksiin ja toimintaan, jos onnettomuus uhkaa tai sattuu, sekä rajoitetaan onnettomuuksien seurauksia ja osallistutaan myös pelastustoiminnan tehtäviin ja väestönsuojelukoulutukseen. Koska ympäristövaatimukset kasvavat ja toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti, tulee myös varmistaa, että pelastusviranomaiset kykenevät suorittamaan vaativat tehtävänsä riittävän motivoituneesti ja ammattitaitoisesti. (Sisäasiainministeriö 2011, 4.)

### 11.3.2.4 Tutkimusorganisaatioiden vaikuttavuuden arviointi

Valtiovarainministeriön (VM) raportissa ”Monta tietä vaikuttavuuteen: näkökulmia tutkimusorganisaatioiden tulohajauksen ja vaikuttavuuden arviointiin kolmella hallinnonalalla” vuodelta 2008 on hyödyllisiä näkökulmia ja määritelmiä vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta.

VM tulkitsee vaikuttavuuden ”*keskipitkän ja pitkän aikajänteen kuluessa syntyviksi vaikutuksiksi ja kumuloituviksi hyödyiksi, joiden kohteena on sekä yhteiskunta laaja-alaisesti, tutkimuslaitosten asiakkaat ja niiden innovaatioprosessit sekä tutkimuslaitosten oma osaaminen ja johtaminen.*” VM:n mukaan ”*vaikuttavuus syntyy laajoissa toimijoiden verkostoissa monimuotoisessa ja kompleksisessä vuorovaikutuksessa, jolloin yksittäiset toimijat luovat edellytykset vaikutusten ja vaikuttavuuden syntymiselle oman roolinsa ja tehtäviensä kautta*”.

Kuvassa 22 on VM:n malli tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden peruskriteereistä. (Valtiovarainministeriö 2008, 13.)



Kuva 22. Tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden peruskriteerit (Valtiovarainministeriö 2008, 19).

Mallista näkyy selkeästi vaikuttavuusulottuvuuden suhde toiminnan tehokkuusmittareihin sekä tuotosten ja laadunhallinnan mittareihin. Sen vuoksi ei voi tarkastella vain vaikuttavuuden itseisarvoa, koska ensin pitää tunnistaa osatekijät, jotka liittyvät muun muassa tuotoksiin, laadunhallintaan, tuloksellisuuteen, tehokkuuteen ja tuottavuuteen. Luotettava mittaaminen edellyttää myös prosessien kuvaamista ja tavoitteita.

### 11.3.2.5 Työsuojelun valvontalain vaikutuksia viranomaisvalvontaan

Pelastusviranomaisen valvontatehtävät ovat monella tapaa samantyyppisiä kuin työsuojelun viranomaisvalvonnan tehtävät. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) laati selvityksen (2010:20) työsuojelun valvontalain vaikutuksista työsuojelun viranomaisvalvontaan. Tämä luku kertoo kyseisen selvityksen tuloksia, sillä niitä voidaan pelastuslain osalta peilata myös pelastusviranomaisen suorittamaan valvontaan ja sen vaikutuksiin.

Työsuojeluvalvonnan pitkän aikavälin tavoitteena on saada aikaan myönteistä kehitystä työpaikkojen työoloihin ja työsuojelun hallintajärjestelmiin. Työsuojeluvalvonnan yhteiskunnallisena tavoitteena on vaikuttaa välillisesti muun muassa työurien pidentämiseen sekä työtapaturmien ja ammattitautien vähentämiseen. Työsuojeluhallinnossa vaikuttavuus on nostettu keskeiseksi työsuojeluvalvonnan kehittämis-kohteeksi. Valvonnan vaikuttavuudessa on keskeistä pohtia, miten toimivia valvonnan nykyiset työmuodot ja toimintatavat ovat ja miten niitä tulisi kehittää. Tavoitteena on, että valvonta pystyisi vastaamaan alati muuttuvan työelämän ja valvontakentän tarpeisiin ja saamaan samalla aikaan myös yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Työsuojelutarkastajien työn odotetaan näkyvän työpaikoilla parantuneena turvallisuutena ja terveytinä. Muutosten ei katsota syntyvän kuitenkaan välittöminä tuloksina tarkastajien työstä, vaan välillisesti, muiden ihmisten toiminnan kautta. **Työsuojeluvalvonta painottuu yhä enemmän välillisen vaikuttamisen**

**keinoihin**, jolloin painotetaan työpaikkojen hallintajärjestelmien toimivuutta, vaara- ja haittatekijöiden tunnistamisen sekä arvioinnin, toteuttamisen ja seurannan omatoimisuutta.

Työsuojeluvalvonta painottuu yhä enemmän välillisen vaikuttamisen keinoihin, jolloin painotetaan työpaikkojen hallintajärjestelmien toimivuutta sekä omatoimisuutta vaara- ja haittatekijöiden tunnistamisessa, arvioinnissa, toteuttamisessa ja seurannassa.

STM teetti työsuojelutarkastajille vuonna 2009 kyselyn, joka koski vuonna 2006 voimaan astuneen työsuojelun valvontalain (Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 44/2006) vaikutuksia työsuojelun viranomaisvalvontaan työsuojelutarkastajan työn näkökulmasta. Kyselyssä selvitettiin myös valvontakäytäntöjen toimivuutta vaikuttavuuden näkökulmasta ja valvonnan vaikuttavuuden edistämisen tarpeita. Kyselyn vastausprosentti oli 71.

Selvityksen mukaan tarkastajat tuntevat joutuvansa tinkimään tarkastusten laadusta määrällisten tulosta-voitteiden saavuttamiseksi, mikä puolestaan lisää jännitteitä tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden välillä. Sen sijaan valvonnan vaikuttavuutta edistäisi, jos työsuojelupiirien toiminta yhdenmukaistettaisiin, tarkastusten laatua ja tarkastajien ammattitaitoa kehitettäisiin, tarkastuskohteiden hallintajärjestelmien käytännön toteutumista valvottaisiin ja tarkastajien toiminta yhdenmukaistettaisiin.

Työsuojelun valvontalain soveltamista ja valvontakäytäntöjä toivottiin yhtenäistettävän työsuojelupiirien kesken, sillä käytäntöjen epäyhteneväisyys heikentää valvonnan laatua ja vaikuttavuutta sekä asettaa valvontakohteet eriarvoiseen asemaan maan eri alueilla ja työsuojelupiirien sisälläkin. Tosin yksiselitteisiä kaikille työpaikoille soveltuvia valvontaohjeita ja linjauksia tuskin voi laatia. Selvityksessä katsottiin, että uudet valvontamenetelmät, toimintatapojen kehittäminen ja yhdenmukaiset tarkastusmallit yhtenäistävät valvontaa työsuojelupiirien sisällä.

Julkisen sektorin tuloksellisuuden peruselementeiksi kuvataan taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus. Näitä arvioidaan kahden kysymyksen pohjalta: **Tehdäänkö oikeita asioita ja tehdäänkö asioita oikein?** Tuloksellisuuden haasteina kuvataan rajalliset resurssit, joiden tulee tyydyttää yhteiskunnan ja kansalaisten tarpeet. Taloudellisuus ja tuottavuus kuvaavat kustannusten, resurssien tai panosten ja suoritteiden välistä suhdetta. Vaikuttavuus puolestaan kuvaa suoritteiden ja vaikutusten suhdetta. Työsuojeluvalvonta pyrkii vastaamaan tuloksellisuuden kysymyksiin suuntaamalla tarkastuksia oikeille aloille ja työpaikoille sekä kohdentamalla tarkastukset työoloihin ja hallintajärjestelmiin ja valitsemalla kuhunkin tarkastuskohteeseen sopivan, oikea valvontaotteen.

Vaikuttavuutta on myös saada aikaan muutoksia työpaikoilla, jotta lain minimitaso saavutettaisiin ja työnantajien tietoisuutta velvollisuuksistaan lisättäisiin. Valvonnan vaikuttavuutta voi myös olla lain minimitason ylittyminen, jolloin työpaikat oppivat itse soveltamaan lainsäädäntöä ja toimimaan omaaloitteisesti ja aktiivisesti työolojensa kehittämiseksi. Vaikuttavuuteen liittyy myös ohjaava ja neuvova työote sekä valvova työote. Yhteiskunnallista vaikuttavuutta voivat olla valvontatoimien välilliset ja pitkän aikavälin vaikutukset, kuten terveen työuran pidentyminen sekä tapaturmien ja sairauspoissaolojen vähentyminen. Vaikuttavuutta voidaan tutkimuksen mukaan siten lisätä

- yhdenmukaistamalla työsuojelupiirien toimintaa
- kehittämällä tarkastusten laatua
- kehittämällä tarkastajien ammattitaitoa

- valvomalla työpaikan hallintajärjestelmien käytännön toteutumista
- yhdenmukaistamalla tarkastajien toimintaa.

Edellä kuvatussa tutkimuksessa on lukuisia yhteneviä toimintatapoja sekä hyviä käytäntöjä ja esimerkkejä, joita voidaan soveltaa myös pelastusviranomaisen valvonnan vaikuttavuuden arviointiin.

### 11.3.3 Opinnäytteet ja muut tutkimukset

Onnettomuuksien ehkäisytoiminnan vaikuttavuuden arviointimenetelmäkeinoja ei liene Suomessa juuri tutkittu. Häkkisen (2010, 9) mukaan tuoreimmat tiedot perustuvat J.-P. Laaksosen tutkimukseen Pelastustoimen ennaltaehkäisyn vaikuttavuus vuodelta 2002 sekä Ruotsissa käytettyyn vaikuttavuuden arviointimenetelmään vuodelta 1994. Häkkinen mainitsee kuusi tapaa arvioida onnettomuuksien ehkäisytoimien vaikuttavuutta. Mittaamisen keinot tärkeysjärjestyksessä ovat seuraavat:

1. Mitataan vaikutuksia lopputulokseen, esimerkiksi valistuksen ja neuvonnan mittaaminen onnettomuus- tai vahinkomäärillä.
2. Selvitetään onnettomuuksien ehkäisytoimien vaikuttavuus kohderyhmän käyttäytymiseen ja välillisesti toimintaympäristöön.
3. Mitataan tietoja ja taitoja, esimerkiksi oikeiden tulenkäsittelytaitojen opettamista ja oppimista.
4. Arvioidaan ohjelman kattavuutta eli sitä, kuinka monessa kiinteistössä on tehty palotarkastus.
5. Pelastustoimi tekee itsearviointin toiminnan vaikuttavuudesta.
6. Tarkastellaan toiminnan toteutumista.

Sami Häkkisen katsauksessa *Paloturvallisuuskatsaukset 2011 – aiheutuneet vahingot ja toimintaympäristö* (Häkkinen 2012a) laadittiin mittareita, joilla Suomen paloturvallisuustilannetta arvioidaan voitavan kuvata. Mittareita ei laatijan mukaan pidä kuitenkaan tulkita yksittäin, vaan yhdessä toimintaympäristöä kuvaavien mittareiden kanssa. Katsaus tuo esiin mittareita, jotka osoittavat, missä asioissa paloturvallisuudessa on vielä kehittämistä. Mittarit ovat

- tulipalokohtaiset omaisuusvahingot
- palojen määrä omaisuusvahingoiltaan merkittävässä rakennuksissa
- asuinrakennuspalojen määrä
- tahallisuus syttymissyynä
- salamet syttymissyynä
- hankauslämpö, itsesyttymä ja räjähdys syttymissyynä
- koneet, laitteet ja prosessit syttymissyynä. (Häkkinen 2012a, 3, 30.)

Sami Häkkisen laatima *Toimintaympäristökatsaus* täydentää edellä esitettyä aiheutuneiden vahinkojen katsausta. Se on laadittu kuntien ja verokkiryhmän keskeisistä riskeistä. Toimintaympäristön paloturvallisuuskatsaukseen laaditut mittarit on tarkoitettu riskiprofiilin arviointiin ja riskien suuruuden arviointiin. Paloturvallisuuden kannalta keskeiset sosioekonomiset riskit liittyvät syrjäytymiseen, päihteisiin, yksin asumiseen, vähäiseen koulutukseen ja työttömyyteen. Katsauksen mukaan tällaisiin toimintaympäristön



tunnuslukuihin ei voida vaikuttaa pelastuslaitosten toimilla. Tunnusluvuilla voidaan osittain ennustaa ja selittää aiheutuneiden vahinkojen taustasyitä sekä kohdentaa pelastuslaitoksen toimia keskeisimpiin riskialueisiin, esimerkiksi kunta- ja riskiruuhtukohtaisesti. (Häkkinen 2012b, 3, 29.)

Joonas Suikkasen laatiman *Palotarkastustoiminnan vaikuttavuuden arviointi* -opinnäytetyön ensisijaisena tarkoituksena oli selvittää, voiko palotarkastustoiminnan vaikuttavuutta mitata ja onko sitä aiemminkaan mitattu. Toissijainen tarkoitus oli selvittää, oliko palotarkastuksilla saavutettu haluttua vaikuttavuutta. Lisäksi tutkittiin, miksi palotarkastustoiminta ei joissakin tapauksissa ole tuottanut toivottua lopputulosta. Palotarkastustoimintaa ohjaava lainsäädäntö ja pelastuslaitoksia valvoneet viranomaiset ovat ohjanneet ja mitanneet toimintaa aiemmin vain määrällisistä tavoitelähtökohdista. Opinnäytetyössä arvioitiin Pirkanmaan erityisriskikohteiden palotarkastusten vaikuttavuutta sellaisissa vuosittain tarkastettavissa kohteissa, joissa oli sattunut rakennuspallo vuosien 2006–2010 aikana. Tutkimus ei kattanut asuntoja ja vapaa-ajan asuntoja eikä rakennuspalovaaroja. Analysoitavan aineiston koko oli 142 rakennuspalloa. Valtaosassa tarkastuskohteita ei palotarkastuksilla ollut saatu aikaan toivottua vaikuttavuutta. Analyysin perusteella Suikkanen on todennut kolme tulipalon aiheuttajaa, joihin palotarkastuksen keinoin on haasteellista vaikuttaa. (Suikkanen 2012, 2, 5, 17–18.)

Palotarkastusten vaikuttavuutta ja siihen soveltuvia mittareita ei Suikkasen mukaan joistakin yrityksistä huolimatta ole kyetty riittävän huolellisesti määrittelemään. Suikkanen toteaa olevan hankalaa ja jopa mahdotonta todistaa palotarkastusten ehkäisevän tulipaloja. Yksi keino mitata palotarkastustoiminnan vaikuttavuutta on tarkastella asiakkaiden eli tarkastuskohteiden henkilöstön asenteisiin, mielipiteisiin, odotuksiin ja tyytyväisyyteen liittyviä vaikutuksia. Tehokkainta Suikkasen mielestä on vaikuttaa perimmäisiin ja välittömiin ei-toivotun tapahtuman tekijöihin eikä seurausvaikutuksiin, joilla pyritään ehkäisemään tulipalon syttyminen. Suikkasen mukaan palon aiheuttaja on lähes poikkeuksetta ihminen, mutta ihmisen toimintaan vaikuttaminen palotarkastuksilla ei ole tehokkain keino onnettomuuksien ehkäisemiseksi. (Suikkanen 2012, 9–10, 16–17, 95.)

Vornasen (2007) laatimassa opinnäytetyössä *Erityiskohteen palotarkastus asiakkaan silmin* tehtiin vuonna 2007 kyselytutkimus Survey-tutkimuksena. Se kohdistui 90:een Päijät-Hämeen pelastuslaitoksen alueella toimivaan vuosittain palotarkastettavaan teollisuuskohteeseen. Vastaajat kokivat palotarkastuksella olevan vaikutusta yritysten paloturvallisuuteen. Tutkimuksessa etsittiin palotarkastustoiminnan kehityskohteita, mutta ei määritelty palotarkastustoiminnan tehokkuutta ja vaikutusta kuin vain asiakkaan mielipiteiden perusteella. Vastausprosentti oli 71. Joitakin eroavaisuuksia vastauksissa oli alle 40 hengen yritysten ja yli 40 hengen yritysten välillä. Keskeisimmät yhteiset tulokset molemmissa yrityskokoluokissa olivat, että nykyisiä palotarkastusvälejä pidetään enimmäkseen hyvinä, palotarkastuksella koetaan olevan vaikutusta kohteen paloturvallisuuteen ja että palotarkastajan tulee valvoa paremmin korjausmääräysten toteutumista eikä valvontaa saa jättää yrityksen itsensä varaan. (Vornanen 2007, 2, 19, 36.)

## 11.4 Yhteenveto

Tässä tutkimusosiossa on tarkasteltu vaikuttavuuden arviointia teoreettisista lähtökohdista, kartoitettu olemassa olevia vaikuttavuuden arviointimalleja sekä valvonnan vaikuttavuuteen liittyviä selvityksiä, tutkimuksia ja opinnäytetöitä. Lisäksi on lyhyesti kuvattu pelastuslain ja pelastustoimen strategioiden sekä ohjelmien luomaa viitekehystä vaikuttavuuden arvioinnille.

Valvonnan vaikuttavuutta voi kuvata se, että valvontakohteeseen saavutetaan pelastuslain asettaman minimimitason tai se, että valvontakohteen tietoisuus pelastuslain velvollisuuksista lisääntyy. Vaikuttavuutta voi myös olla lain minimimitason ylittyminen, jolloin kohteet oppivat itse soveltamaan lainsäädäntöä ja suorittamaan omavalvontaa. Vaikuttavuutta voidaan toteuttaa monin tavoin, myös ohjaavalla, neuvovalla ja valvovalla työotteella. Yhteiskunnallista vaikuttavuutta voivat olla valvontatoimien välilliset ja pitkän aikavälin vaikutukset, kuten esimerkiksi rakennuspalojen vähentyminen. Vaikuttavuutta voidaan kenties lisätä yhdenmukaistamalla pelastuslaitosten toimintoja, kehittämällä tarkastusten laatua ja tarkastajien ammattitaitoa, valvomalla tarkastuskohteen hallintajärjestelmien käytännön toteutumista sekä yhdenmukaistamalla tarkastajien toimintaa.

Välillisen vaikuttamisen keinojen käyttöä voisi lisätä turvallisuusviestinnän keinoin tai painottamalla tarkastuksilla teknisten hallintajärjestelmien toimivuutta, vaara- ja haittatekijöiden tunnistamista ja arviointia omavalvonnan keinoin.

Tavoitteena olisi saada aikaan myönteistä kehitystä pitkällä aikavälillä. Yhteiskunnallisena tavoitteena voisi olla vaikuttaa välillisesti esimerkiksi rakennuspalojen vähentämiseen. On myös pohdittava, miten toimivia valvonnan nykyiset työmuodot ja toimintatavat ovat ja miten niitä voitaisiin valtakunnallisella tasolla kehittää. Valvonnan tulisi kyetä vastaamaan alati muuttuviin toimintaympäristön, työelämän ja valvontakentän tarpeisiin.

Tässä tutkimusosiossa tarkasteltiin vaikuttavuutta lisäksi poikkialueellisesti talouden, sosiaalityön, työsuojelun sekä tutkimussuuntausten näkökulmasta. Eri teorioita ja näkökulmia yhdistellen päädyttiin esittämään yhtä vaikuttavuusanalyysimallia, joka ottaisi huomioon mahdollisimman laaja-alaisesti eri hallinnonalojen ja -tasojen tarpeita valvonnan vaikuttavuuden arvioimiseksi ja mittaamiseksi. Malli on valtiovaraministeriön käyttöön ottama vaikuttavuus- ja tuloksellisuusmalli Vatu. Vatu-mallissa on monia ulottuvuuksia, joiden pohjalta vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta on mahdollista pohtia laaja-alaisesti eri hallintotasot huomioon ottaen. Monissa suppeahkosti tutkituissa arviointi- ja analyysimalleissa on kuitenkin samankaltaisia vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen liittyviä ulottuvuuksia, mutta ne on selkeästi tarkoitettu jonkin muun kuin valvonnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arviointiin.

Ennen kuin vaikuttavuuden arviointityökalua lähdetään suunnittelemaan, tulee selvittää tarpeelliset intressiryhmät ja niiden tarpeet. Valvonnan kaikki tehtävät tulee myös määrittellä riittävän yksityiskohtaisesti ja niiden vaikuttavuuksille tulee asettaa realistiset vaikuttavuustavoitteet. Vasta sitten alkaa ohjelmateorioiden luominen. Mallia on mahdollista laajentaa myöhemmin myös muihin onnettomuuksien ehkäisyyn tehtäviin. Parhaimmillaan Vatu-mallia on mahdollista soveltaa pelastuslaitoksen koko toiminnan tuloksellisuuden mittaamiseen.

## 11.5 Pohdinta

Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvät tehtävät ja niiden prosessit tulisi määrittellä. Myös tiedonkeruujärjestelmät ja tilastointitarpeet tulisi uudelleen arvioida, jotta valvonnan tehtävien vaikuttavuutta voitaisiin arvioida ja mitata mahdollisimman luotettavalla tavalla. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta valvontakohteet saisivat yhdenmukaisempaa palvelua, kun menettelytavat olisivat mahdollisimman yhtenevät.



Vaikuttavuuden arviointiin valittua mallia tulisi testata eri hallintotasoilla, jotta eri tahojen toisistaan mahdollisesti poikkeavat tarpeet ja näkemykset tulisivat riittävällä tavalla huomioiduiksi. Testauksen yhteydessä tulisi tuottaa menetelmäkuvaukset siitä, millä tavoin mallia voidaan soveltaa pelastustoimen eri hallinnon aloilla ja mahdollisuuksien mukaan tuottaa myös tilastollisesti hyödynnettävää dataa hankkeen ajalta. Mallin toimivuuden, laadun ja vaikuttavuuden testauksessa tulisi ottaa huomioon myös testauksen aikana eri osapuolilta kerättävät kyselyt mallin soveltamisesta, käytettävyyksiteereistä ja eri vaikuttavuuden ulottuvuuksista. Vaikuttavuuden ulottuvuuksilla tarkoitetaan tässä yhteiskunnallisia, kunnallisia, alueellisia ja pelastuslaitoskohtaisia sekä asiakkaiden (valvontakohteiden) näkökulmia.

## Lähdeluettelo

- Dahler-Larsen, P. 2005. Vaikuttavuuden arviointi. Hyvät käytännöt. Menetelmä-käsikirja. Helsinki: Stakes.
- HaVM 41/2010 vp – HE 257/2010 vp = Hallituksen esitys pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta. Saatavissa: <http://www.edilex.fi/mt/havm20100041>.
- Helsingin kaupunginhallitus 2011. Pöytäkirja 30.11.2011. Dnro 1015/2011. (7 sivua.)
- Häkkinen, S. 2010. Pelastustoimen tutkimuksen ja kehittämisen mitattavuus. Tilastollisen paloturvallisuusseurannan kehittäminen. Suomen Palopäällystöliitto. Saatavilla osoitteesta: [http://www.sppl.fi/files/950/Pelastustoimen\\_tutkimuksen\\_ja\\_kehittamisen\\_mitattavuus.pdf](http://www.sppl.fi/files/950/Pelastustoimen_tutkimuksen_ja_kehittamisen_mitattavuus.pdf). [Viitattu 21.1.2013.]
- Häkkinen, S. 2012a. Paloturvallisuuskatsaus 2011 – aiheutuneet vahingot. Paloturvallisuusseurannan kehittäminen. Suomen Palopäällystöliitto. Saatavilla osoitteesta: <http://www.pelastuslaitokset.fi/index.php?p=Ajankohtaista&id=43>. [Viitattu 21.1.2013.]
- Häkkinen, S. 2012b. Paloturvallisuuskatsaus 2011 – toimintaympäristö. Paloturvallisuusseurannan kehittäminen. Suomen Palopäällystöliitto. Saatavilla osoitteesta: [http://www.pelastuslaitokset.fi/filewrap.php?c=&f=Paloturvallisuuskatsaus\\_2011\\_toimintaymparisto.pdf](http://www.pelastuslaitokset.fi/filewrap.php?c=&f=Paloturvallisuuskatsaus_2011_toimintaymparisto.pdf). [Viitattu 21.1.2013.]
- Järvinen, P. ja Järvinen, A. 2000. Tutkimustyön metodeista. Tampere: Opinpajan kirja.
- Karvonen, O. 2006. Virkamieskö prosessori? Opas prosessien kehittäjille. Helsingin kaupunki.
- Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 44/2006. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2006/20060044>.
- Laatukeskus. 1999. The European Foundation for Quality Management (EFQM). Suomenkielinen käännös. Helsinki: ISBN 90-5236-380-3.
- Nordenswan, H. 30.3.2012. Tuottavuuslaskenta 2013. Mittaristo ja kuvaukset. Helsingin kaupungin pelastuslaitos. Sisäinen muistio.
- Pelastuslaki 379/2011. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110379>.
- Pelastusopisto. 2013. Pelastustoimen tutkimusohjelma (PETU) 2010 – 2014. Saatavilla osoitteesta: <http://www.pelastusopisto.fi/pelastus/home.nsf/pages/A12CD41D1B91FD59C225720B0025006D#3TUTKIMUSTEEMAT>. [Viitattu 22.1.2013.]
- Ruotsala, R., Uusitalo, H., Niskanen, T., Lappalainen, J., Piispanen, P., Mäkelä, T. 2010. Työsuojelun valvontalain vaikutus työsuojelun viranomaisvalvontaan. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2010:20. Tiivistelmä. Saatavilla osoitteesta: [http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=1082856&name=DLFE-13411.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=1082856&name=DLFE-13411.pdf). [Viitattu 17.10.2012.]



Sisäasiainministeriö 2011 = Sisäasiainministeriön hallinnonalan tutkimusstrategia 2011–2013. Saatavissa: [http://www.intermin.fi/download/15959\\_hallinnonalan\\_tutkimusstrategia.htm](http://www.intermin.fi/download/15959_hallinnonalan_tutkimusstrategia.htm). [Viitattu 21.1.2012.]

Sisäasiainministeriö 2012. Pelastustoimen strategia 2025. Julkaisuja 72012. Saatavilla osoitteesta: [http://www.pelastustoimi.fi/strategia2025/pubData/source/Pelastustoimen\\_strategia\\_2025.pdf](http://www.pelastustoimi.fi/strategia2025/pubData/source/Pelastustoimen_strategia_2025.pdf). [Viitattu 21.1.2013.]

Sosiaali- ja terveysministeriö 2010 = Työsuojelun valvontalain vaikutus työsuojelun viranomaisvalvontaan. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:20. Helsinki.

Suikkanen, J. 2012. Palotarkastustoiminnan vaikuttavuuden arviointi. Pirkanmaan erityisriskikohteet 2006 – 2010. Opinnäytetyö. Palopäällystön koulutusohjelma. Kuopio: Savonia-ammattikorkeakoulu. Tekniikka.

Suomen Laatu keskus Oy. 2002. Euroopan laatupalkintomalli julkisella sektorilla. Toiminnan arvioinnin ja kehittämisen työväline. Suomen Kuntaliitto, Valtiovarainministeriö ja Laatu keskus. ISBN: 952-5136-23-X.

Valtiovarainministeriö 2003. Yhteinen arviointimalli (CAF). Organisaation kehittäminen itsearvioinnin avulla. 2nd Quality Conference for Public Administrations in the EU. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö 2008. Monta tietä vaikuttavuuteen. Näkökulmia tutkimusorganisaatioiden tulostulokseen ja vaikuttavuuden arviointiin kolmella hallinnonalalla. Valtiovarainministeriön julkaisu 29/2008. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Saatavissa: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/04\\_hallinnon\\_kehittaminen/20080923Montat/Valoraportti\\_nettilinkki\\_kannet.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20080923Montat/Valoraportti_nettilinkki_kannet.pdf). [Viitattu 21.1.2013.]

Valtiovarainministeriö. 2012a. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma pähkinäkuoressa. Saatavissa: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/Vaikuttavuus-ja\\_tuloksellisuusohjelma\\_esittely01082012.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/Vaikuttavuus-ja_tuloksellisuusohjelma_esittely01082012.pdf). Viitattu 27.8.2012.

Valtiovarainministeriö. 2012b. Tasapainoinen tavoiteasetanta. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman työseminaari 20.8.2012. Silja Hiironniemi. Saatavissa: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20120821Vaikut/1\\_Hiironniemi.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20120821Vaikut/1_Hiironniemi.pdf)

Vornanen, J. 2007. Erityiskohteen palotarkastus asiakkaan silmin. Opinnäytetyö. Palopäällystön koulutusohjelma. Kuopio: Savonia-ammattikorkeakoulu. Tekniikka.

## Liite L: Onnettomuuksien ehkäisyn tehtäviä

Tämän liitteen taulukkoon on pelastuslaista (379/2011) ja -asetuksesta (407/2011) poimittu onnettomuuksien ehkäisyn tehtäväkenttään liittyviä tehtäviä. Taulukko ei ole tyhjentävä, vaan esimerkinomainen. Valvonnan tehtäväkokonaisuudesta saadaan kuitenkin peruskäsitys. Voidaan myös havaita valvonnan tehtävien osuutta muihin onnettomuuksien ehkäisyn tehtäviin.

Vaikka valvonnan perustehtävät näkyvät taulukossa omana lukunaan, liittyvät myös monet muut taulukkoon kirjatut tehtävät joko suoraan tai välillisesti valvontaan tai sen edellyttämiin toimenpiteisiin.

Laki/asetus	Tehtävä	Toimenpide-esimerkkejä
2 § 2 mom., 27 § 2 mom.	Ohjaus, neuvonta, valistus  <i>(Pelastustoimen turvallisuusviestintästrategia 2012:n mukaan turvallisuusviestintä kattaa pelastuslaissa mainitun turvallisuusohjaus-, valistus- ja neuvontatyön kokonaisuuden)</i>	Pelastussuunnitelmien laadinnan neuvonta (PeL 16 § 3 mom., PeA 2 § 4 mom., 3 § 3 mom.)  Muut erityisiin tarpeisiin liittyvät asiakasneuvottelut (kohteen turvallisuus suunnittelun tukeminen)  Turvallisuusviestintä: Asiakaspalvelu (puhelin-, sähköpostitiedusteluihin vastaaminen)  Päivystävä palotarkastaja (puhelin- ja sähköpostineuvonta)  Muu turvallisuusviestintään liittyvä ohjaus, neuvonta ja valistus
27 § 2 mom. ja 78 § 2 mom.	<b>Valvontatehtävät</b> (2 ja 3 lukujen [3-22 §] säännösten noudattamisen valvonta)  <b>ja muut valvonnan edellyttämät toimenpiteet</b>	<b>Palotarkastukset (80 §):</b> Määräaikaiset palotarkastukset  Ylimääräiset palotarkastukset  Erityiset palotarkastukset  Jälkitarkastukset  Katsastukset (esim. öljysäiliöt)  Käyttöönottotarkastukset (esim. vähäisen teollisen käsittelyn nestekaasu-kohteet)  Kemikaaliturvallisuuslain 390/2005 edellyttämät tehtävät (PeL 5 §, 81 § 1 – 2 mom.)  Toiminnan keskeyttäminen ja välttämättömistä toimenpiteistä määrääminen (81 § 3 mom.)  <b>Muut valvontatehtävät (80 §):</b> Asiakirja valvonta (esim. poistumisturvallisuus selvityksen arviointi, poistumiskokeen toteuttaminen, poistumisturvallisuus suunnitelman tarkistus ja poistumisturvallisuuden toteuttamismääräys (19 - 21 §) sekä paloturvallisuus laiteasiakirjojen tarkastus (12 -13 §)  Erityisten turvallisuusvaatimusten asettaminen (82 §)  Valmiuden tarkastaminen ja varautumisjärjestelyjen valvonta (84 §)  Muut valvontatehtävän edellyttämät toimenpiteet (78 § 2 mom.) kuten luvat, lausunnot ja päätökset
41 §	Palontutkinta	Tulipalon syytymissyyden arviointi Palon syyntymiseen ja leviämiseen vaikuttavien tekijöiden selvittäminen Palosta aiheutuneiden vahinkojen selvittäminen Vahinkojen laajuuteen vaikuttaneiden tekijöiden selvittäminen Pelastustoiminnan kulun selvittäminen.
42 § 1 mom.	Onnettomuuksien ehkäisy ja turvallisuuden ylläpitäminen	Yhteistyö muiden viranomaisten kanssa Yhteistyö alueen yhteisöjen ja asukkaiden kanssa Osallistuminen paikalliseen ja alueelliseen turvallisuus suunnittelutyöhön



42 § 2mom.	Ilmoittamisvelvollisuuteen perustuvien ilmoitusten käsittely	Ilmeiseen palonvaaraan liittyvien ilmoitusten vastaanotto ja käsittely Muihin onnettomuusriskeihin liittyvien ilmoitusten vastaanotto ja käsittely
43§	Onnettomuuskehityksen seuranta	Onnettomuusuhkien kehityksen seuranta Onnettomuuksien määrän ja syiden kehityksen seuranta Esityselvollisuus muille viranomaisille ja tahoille
41 § 4 mom., 43 §, 81 § 2 mom., 82 § 2 mom.	Ilmoittamisvelvollisuudet ja kuulemisvelvollisuudet	Ilmoittamisvelvollisuus asianomaiselle valvonta- ym. viranomaiselle: <i>Esim. PeL 41 § 4 mom., 81 § 2mom., 82 § 2 mom.;</i> <i>Lastensuojelulaki (417/2007) 25 §;</i> <i>PelLaiteL (10/2007) 17 § 2 mom.;</i> <i>Työturvallisuuslaki (738/2002);</i> <i>Terveysturvallisuuslaki 763/1994) 51 §</i>
49 - 50§	Virka- ja asiantuntija-avun antaminen ja pyytäminen	Virka- ja asiantuntija-avun pyytäminen (49 § 1 – 2 mom.) Virka- ja asiantuntija-avun antaminen (50 §)
51 – 52§	Vapaaehtoistoiminta ja sen edistäminen	Vapaaehtoisorganisaatioiden hyödyntäminen koulutus-, neuvonta- ja valistustehtävissä Vapaaehtoisorganisaatioiden toimintaedellytysten edistäminen koulutus-, neuvonta- ja valistustehtävissä
27 § 1 mom., 59 §, 61 – 62 §	Nuohouspalvelujen järjestelyt ja nuohojien ilmoitusten käsittelyt	Pelastuslaitos vastaa nuohouspalveluiden asianmukaisesta järjestämisestä ja päättää alueellaan käytettävästä nuohousjärjestelmästä  Tulisijoihin ja savuhormeihin liittyvien käyttökieltomääräysten antaminen ja käyttökieltojen kumoaminen  Yhteistyö nuohoojan kanssa (esim. pyydetty palotarkastukset ja nuohous-tarpeet)
81 § 2 mom.	Muun lainsäädännön nojalla suoritettava valvonta sekä valvonnan yhteydessä huomioon otettava muu lainsäädäntö	Muun lainsäädännön nojalla suoritettava valvonta Valvontatehtävän yhteydessä havaitut vakavat puutteet muussa laissa säädettyjen velvoitteiden toteuttamisessa → <i>pelastusviranomaisen voi määrätä puutteet korjattaviksi -&gt; ilmoitusvelvollisuus ko. valvontaviranomaiselle</i>
91 – 93 §	Toimenpide- sekä varautumistehtävien ja valvontarekisterien käyttö ja ylläpito	Tietojen kirjaaminen, ylläpito ja poistaminen Tarkastuspöytäkirjojen ja muiden asiakirjojen laatiminen Tilastotietojen kerääminen ja tulkitseminen
96 §	Palotarkastus- ja valvontamaksujen perintä	Palotarkastusmaksu Muu valvontamaksu
105 §	Pakkokeinot	Kuulemiskirje uhkasakon tai teettämisuhkan uhalla Uhkasakon uhka Teettämisuhka Toiminnan keskeyttämis- ja kuulemismenettely
106 §	Pelastusrikkomuksista ilmoittaminen	

## Liite M: Valvonnan vaikuttavuuden arviointikriteereitä

KÄSITTEET (sanasto)	MALLI (käsitteiden väliset suhteet)	METODI (suorittamisen ohjeisto)	TOTEUTUS (realisaatio)
Valvonnan palvelutaso  Riskienarviointi  Palvelutasopäätös	Valvontasuunnitelma laaditaan riskianalyysiin perustuen  Valvontasuunnitelmaa, riskianalyysia ja palvelutasopäätöstä käytetään päivittäisinä työkaluina	Palvelutasopäätös ja riskianalyysi	Valvonnan palvelutaso vastaa riskienarviointiin ja -analyysiin perustuvaa palvelutasopäätöstä.  Valvonta on laadukasta, säännöllistä ja tehokasta ja toteutettu tarkoituksenmukaisesti
Valvontasuunnitelma  Onnettomuuksien ehkäisyn tehtävät	Valvontasuunnitelma laaditaan riskianalyysin perusteella  Valvontasuunnitelmassa kuvataan kaikki onnettomuuksien ehkäisyn ja valvonnan tehtävät	Pelastuslaki ja -asetus  Valvontasuunnitelma  Onnettomuuksien ehkäisyn tehtävien tarkistuslista (Liite Virhe. Viitteen lähde ei löytnyt.)	Valvontasuunnitelman mukaiset tehtävät suoritetaan 100 %:sti
Valvonnan tehtävät  Valvonnan prosessit  Vaikuttavuustavoitteet	Valvonnan tehtäville laaditaan prosessikuvaukset ja vaikuttavuustavoitteet	Prosessikaaviot, tavoitteet, indikaattorit, mittarit ja kriteerit	Kaikki valvonnan tehtävät ja prosessit on määriteltä, ja jokaisella tehtävällä on vaikuttavuustavoitteet, jolloin valvonnan kokonaisvaikuttavuuden arviointi
Valvonnan palveluvaatimukset	Valvonnan tehtävät suoritetaan tämän vaikuttavuusraportin liitteen Virhe. Viitteen lähde ei löytnyt. mukaisesti sekä asiakkuuksienhallinnan perusteiden mukaisesti	Valvonnan tehtävissä noudatetaan viranomais-toimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä sekä asiakkuuksienhallinnan perusteita, joka sisältää palveluvaatimukset	Valvonnan lakisääteliset palveluvaatimukset täyttyvät, jolloin noudatetaan yhdenmukaisesti viranomaisten toimintaa ohjaavia säädöksiä ja asiakkuuksienhallinnan perusteita
Palotarkastuskriteerit	Palotarkastukset suoritetaan tarkistuslistojen mukaisesti sekä palotarkastusprosessia noudattaen (-> määräaikainen ja ylimääräinen palotarkastus-> jälkitarkastus-> pakkokeinot)	TuKeVa II:ssa tuotetut  *Pelastuslain valvontasäännöslukujen 2 – 3 tarkistuslista (Liite D)  * Palotarkastuksen toimitamisen perusvaatimusten tarkistuslista (Liite E)  *Palotarkastuspöytäkirjan perusvaatimusten tarkistuslista (Liite C)  *Onnettomuushavaintojen hyödyntäminen valvonnassa (kpl 7)	Palotarkastuksissa noudatetaan kaikkia palotarkastuskriteereitä (liitteet C-E) sekä yleistä palotarkastusprosessia



<p>Valvontakohte</p> <p>Omatoiminen varautuminen</p>	<p>Palotarkastukset suoritetaan auditoivan TAI arvioivan palotarkastusmallin TAI asuinkerrostalojen valvontamallin mukaisesti TAI palotarkastusten toimittamisesta koskevien tarkistuslistojen mukaisesti</p>	<p>TuKeVa II:ssa tuotetut</p> <p>*Auditoiva TAI arvioiva palotarkastusmalli TAI taloyhtiöiden valvontamalli TAI</p> <p>*Pelastuslain valvontasäännöslukujen 2 – 3 tarkistuslista (Liite D)</p>	<p>Valvontakohteiden omatoimisen varautumisen taso on vähintään lakisääteisellä tasolla; tarkastukset suoritetaan yhdenmukaisin menetelmin</p>
<p>Asiakkuuksienhallinta</p>	<p>Valvonnan tehtävät suoritetaan asiakkuuksienhallinnan perusteet huomioon ottaen</p>	<p>Asiakkuuksienhallinnan perusteet</p>	<p>Valvonnassa noudatetaan asiakkuuksienhallinnan kriteereitä (sisältää myös lakisääteiset palvelukriteerit)</p>
<p>Valvonnan kokonaisvaikuttavuus</p> <p>Yhteiskunnallinen vaikuttavuus</p>	<p>Laaditaan realistiset tavoitteet ja tavoitearvot jokaiselle valvonnan tehtävälle</p>	<p>Valvontasuunnitelmaan perustuva valvonnan työ- ja toimintasuunnitelma</p> <p>Ohjelmateoriat</p>	<p>Onnettomuudet ja tulipalot vähenevät merkittävästi, jolloin yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite saavutetaan</p>
<p>Valvonnan toiminnan suunnittelu ja kehittäminen</p> <p>Pelastuslaitoksen päätöksentekojärjestelmä</p>	<p>Laaditaan realistinen ja todellisuutta kuvaava mittaristo ja kullekin mittarille realistiset tavoitearvot sekä hälytysrajat</p> <p>Mittariarvojen kehittämistä seurataan säännöllisesti, jolloin myös hälytysrajojen seuranta mahdollistuu ja toimenpiteitä voidaan tarkistaa mahdollisimman reaaliaikaisesti</p>	<p>Mittariston laatiminen ja seuranta esim. 1 kk – 3 kk -12 kk</p> <p>Valvonnan vaikuttavuus- ja tuloksellisuusmalli:</p> <p>*valvonnan vaikuttavuus</p> <p>*valvonnan palvelukyky</p> <p>*valvonnan aikaansaannoskyky</p> <p>*valvonnan tuottavuus ja taloudellisuus</p> <p><b>= valvonnan tuloksellisuus!</b></p>	<p>Vaikuttavuusarvioinnin tuloksia hyödynnetään pelastuslaitoksen päätöksenteossa tai toiminnan kehittämisessä (arviointi jälkikäteen)</p>

## Liite N: TuKeVa II:n mittarit Vatu-malliin soveltaen

Tutkimustehtävä	Indikaattorit ja mittarit	Tiedonkeruumenetelmät	Soveltuvuus Vatu-malliin
Palotarkastajan ammatti-identiteettikartoitus	Palotarkastajien motivaatio ja osaaminen	Haastattelu- tai kyselytutkimus palotarkastajille osaamis- ja motivaatiotason tulosten seurantaan	Aikaansaannoskyvyn suhdeluku ja palvelukyvyyn suhdeluku
Taloyhtiöiden valvontamalli  <i>(HUOM! Tarkistuslistoja voidaan soveltaa myös muiden palotarkastusten toteutukseen)</i>	*Pelastuslain valvontasäännöslukujen 2 – 3 tarkistuslista * Palotarkastuksen toimittamisen perusvaatimusten tarkistuslista *Palotarkastuspöytäkirjan perusvaatimusten tarkistuslista *Onnettomuushavaintojen hyödyntäminen valvonnassa (kpl 7)	Tarkistuslistat (liitteet C-E)	Vaikuttavuuden suhdeluku
Onnettomuushavaintojen hyödyntäminen valvontatoiminnassa	TuKeVa II:ssa tuotetut *Auditoinnissa TAI arvioiva palotarkastusmalli TAI taloyhtiöiden valvontamalli TAI *Pelastuslain valvontasäännöslukujen 2 – 3 tarkistuslista	Tarkistuslista (Liite E) Auditoinnin riskiluvut TAI TUTORin riskiluvut  Pelastuslain valvontasäännöslukujen 2 – 3 tarkistuslista (Liite D)	Vaikuttavuuden suhdeluku
Auditoiva palotarkastusmalli	6 arvioinnin osa-alueita asteikolla 1-5 ja näiden keskiarvo	Merlot-suoritteet	Vaikuttavuuden suhdeluku
TUTOR Turvallisustoiminnan riskien arviointimalli	8 arvioinnin osa-alueita asteikolla 1-5 ja näiden keskiarvo	Erillinen tallennusalue Asiakaspalautteet Merlot-suoritteet PRONTO-suoritteet	Vaikuttavuuden suhdeluku
Asiakkuuksienhallinta onnettomuuksien ehkäisyn tehtävissä	Valvonta- ym. tehtävien suorittaminen valvontasuunnitelman mukaisesti  Palotarkastusten suorittaminen lakisääteisiä viranomaistoimintaa ohjaavia vähimmäisvaatimuksia noudattaen	Merlot-suoritteet  Tarkistuslistat (ks. yllä asuinkerrostalojen valvontamallin kohdalla)	Vaikuttavuuden suhdeluku
Palotarkastuksen asiakaskyselymalli	Palotarkastuksen asiakkaiden kokemukset palotarkastuksen laadusta ja vaikuttavuudesta omaan toimintaan	Pelastuslaitoskohtaiset asiakaskyselyt ja asiakaspalautteet TAI valtakunnallinen palotarkastuksen asiakaskysely	Aikaansaannos-, palvelukyvyyn tai vaikuttavuuden suhdeluvut
Valvonnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arviointi	Onnettomuuksien ehkäisyn tehtävien lista	Tiedonkeruujärjestelmää ei vielä ole. Voidaan kuitenkin toteuttaa, mikäli kaikki tehtävät ensin määritellään ja integroidaan Merlot-järjestelmään sekä prosessoidaan	Vaikuttavuuden suhdeluku; palvelukyvyyn suhdeluku; aikaansaannoskyvyn suhdeluku; tuottavuuden ja taloudellisuuden eurot, suoritteet ja kokonaistuottavuuden tavoitearvot = tuloksellisuuden toteutumisen astetta kuvaava luku

## Liite O: Esimerkki jälkipalotarkastuksen vaikuttavuus- ja tu- loksellisuusmittareista

Tavoitteet	Indikaattorit ja mittarit	Tiedonkeruun me- netelmät	Soveltuvuus Vatu-malliin
Jälkipalotarkastusten vai- kuttavuus tarkastuskohtei- den omatoimisen varautu- misen lakisääteisen tason saavuttamiseksi	Tarkastusmäärät (lkm), kuulemiskirjeet (lkm) ja hallintopakkokeinojen käyttö (lkm)	Merlot ja erillinen hallintopakkokeinojen tilastointia koskeva rekisteri, ellei sisälly Merlotiin	Vaikuttavuustavoite ja suhde- luku
Palotarkastajan osaamisen kehittäminen ja kehittyminen	Tarkastajan koulutusaste  Tarkastajan osallistuminen sisäisiin kou- lutuksiin  Asiakkailta saatu palaute tarkastajan osaamisesta, palvelun laadusta ja vaikut- tavuudesta omaan toimintaansa	Koulutusrekisteri?  Osallistumisen seuranta- lomakkeet  Asiakaskyselyt ja pa- lautteet	Palvelukykytavoite ja suhde- luku
Palotarkastajan aikaan- saannos käytettävissä ole- viin henkilötövuosiinsa nähdä	Kehityskeskustelujen toimivuus tai työssä onnistumista kuvaavat arvosanat  Työpaikkakoulutuksiin osallistuminen  Poissaolot kuten virkavapaat, lommat ym.  Sairauspoissaolot  Työhyvinvointi	Kehityskeskustelu- lomakkeet  Osallistumisen seuranta- lomakkeet  Poissaolotilastot?  Sairauspoissaolotilastot  Työhyvinvointikyselyt	Aikaansaannoskykytavoite ja suhdeluku (esim. palotarkastajan toteu- tunut laskennallinen työajan käyttö suhteessa hänen käyt- tävissä oleviin henkilötövuosiinsa)  Yksikön työhyvinvoinnin tulosten suhde käytettävissä oleviin henkilötövuosiin tms.
Tuottavuuden, taloudelli- suuden, tehokkuuden ja kokonaistuottavuuden selvittäminen	Toteutuneet suoritteet  Suoritteita koskevat palkkakustannukset  Suoritteita koskevat henkilötövuodet	Merlot  Palkkatilastot  Suoritteita koskevat kokonaihenkilötövu- odet ja suoritteita koskevat htv:t vähen- nettyinä poissaoloajoilla	Tuottavuus- ja taloudellisuus- tavoitteet sekä eurot, suorit- teet ja kokonaistuottavuuden tavoitearvot
Rakennuspalojen ja raken- nuspalovaarojen selvittä- minen	Rakennuspalojen ja rakennuspalovaarojen määrät	PRONTO	Vaikuttavuustavoite ja suhde- luku: asiakkaan osuus vaikut- tavuuden syntymisessä
Asuinrakennuspalojen ja - rakennuspalovaarojen selvittäminen	Asuinrakennuspalojen ja -palovaarojen määrät  Tarkastettujen paloriskiasuntojen määrä	PRONTO  Esim. tavanomaista suurempi palokuorman määrä -kohteet	Vaikuttavuustavoite ja suhde- luku: asiakkaan osuus vaikut- tavuuden syntymisessä
Palokuolemien ja palossa loukkaantuneiden selvittä- minen	Palokuolemien ja palossa loukkaantunei- den määrät  Tarkastettujen paloriskiasuntojen määrät	PRONTO  Merlot	Vaikuttavuustavoite ja suhde- luku: asiakkaan osuus vaikut- tavuuden syntymisessä; pelastuslaitoksen toiminta- valmius pelastustehtävien aloittamisessa



Tulipalojen omaisuusvahinkojen selvittäminen	Tulipalojen omaisuusvahinkojen eurot Jälkipalotarkastettujen kohteiden määrät vs. määräaikaisesti tarkastettujen kohteiden määriin tms.	PRONTO	Vaikuttavuustavoite ja suhdeluku: asiakkaan osuus vaikuttavuuden syntymisessä; pelastuslaitoksen toimintavalmius pelastustehtävien aloittamisessa
Toiminnan onnistumisen asteen selvittäminen valitulla osa-alueella	Vaikuttavuuden suhdeluku Palvelukyvyyn suhdeluku Aikaansaannoskyvyn suhdeluku Tuottavuuden ja taloudellisuuden suoritukset, eurot ja kokonaistuottavuuden tavoittearvot	?	= <b>Tuloksellisuutta kuvaava suhdeluku</b>

## Liite P: Vaikuttavuusajattelun näkökulmia

Intressiryhmiä	Näkökulmia	Mittaamistarpeita
Kuntalainen / kansalainen / veronmaksaja	Pelastusviranomaisen tuloksellisuus ja toiminnan onnistumisen aste  Lakisääteiset valvontatehtävät suoritetaan valtakunnallisesti yhdenvertaisesti, oikeudenmukaisesti, tasapuolisesti sekä yhdenmukaisin menetelmin, laadukkaasti ja tehokkaasti	Tuloksellisuutta kuvaa toiminnan onnistumisen aste, jotta veroäyriille saadaan vastine  Valvontatehtävien laillisuusvaatimusten noudattaminen sekä kuntalaisten ja kansalaisten yhdenvertainen kohtelu
Valvontakohte	Pelastusviranomaisen osaaminen, palvelun laatu, taso ja toimintatavat ovat yhteneviä ja toiminnalla on vaikutusta kohteen omatoimisen varautumisen paranemiseen ja kehittymiseen	Asiakaskyselyt valvontaviranomaisen tuottaman palvelun osaamisesta, laadusta ja vaikuttavuudesta
Kunta / Pelastuslautakunta	Onnettomuuksien ehkäisyn tehtävien kokonaisuuden tuloksellisuusaste	Valvontasuunnitelman toteutumisen aste eri tehtävien ja prosessien osalta
Pelastuslaitos	Onnettomuuksien ehkäisyn tehtävien tuloksellisuuden aste. Pelastuslaitoksissa valvonta toteutetaan yhtenevin toimintatavoin.	Valvontasuunnitelman mukaisten tehtävien todellinen suoritusaste tehtävittäin ja prosesseittain  Tuloksellisuutta kuvaava onnettomuuksien ehkäisyn tehtävien onnistumisen aste
Pelastusviranomainen	Tulipalot, onnettomuudet, palokuolemat ja niiden vahingot vähenevät merkittävästi.  Oman toiminnan vaikuttavuus valvontakohteen turvallisuuden kehittymiseen	PRONTO –onnettomuustietokanta: tulipalot, onnettomuudet, palokuolemat, paloista johtuneet henkilö- ja omaisuusvahingot  Suoran vaikuttamisen keinojen onnistumisaste (Välillisten vaikuttamisen keinojen onnistumisastetta ei voine mitata)
Aluehallintovirasto	Pelastusviranomaiset noudattavat pelastuslakia ja muita viranomaistoimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä ja suorittavat valvontatehtävät yhdenmukaisin toimintatavoin.	
SM pelastusosasto	Rakennuspalot, palokuolemat ja onnettomuuksista johtuvat vahingot vähenevät alle eurooppalaisen keskiarvon. Pelastusviranomaiset noudattavat pelastuslakia ja muita viranomaistoimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä ja suorittavat valvontatehtävät yhdenmukaisin toimintatavoin.	PRONTO -onnettomuustietokanta: tulipalot, onnettomuudet, palokuolemat, paloista johtuneet henkilö- ja omaisuusvahingot

## Liite Q: Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman rakentaminen

VATU-mallin nelikenttä	Tavoitteiden määrittely	Indikaattoreiden määrittely	Mittareiden määrittelyt ja tavoitearvot	Tiedon keräämisen ja tuottamisen menetelmät	Tavoitteiden toteutumisen seuranta ja arviointi
<p><i>Kenen tarpeista?</i></p> <p><i>*SM-pel-os, AVI, pelastuslaitos, osasto/yksikkö, kunta, kuntalainen, asiakas, pelastusviranomainen?</i></p>	<p><i>Kenen tarpeista?</i></p> <p><i>*SM-pel-os, AVI, pelastuslaitos, osasto/yksikkö, kunta, kuntalainen, asiakas, pelastusviranomainen?</i></p>	<p><i>Kenen tarpeista?</i></p> <p><i>*SM-pel-os, AVI, pelastuslaitos, osasto/yksikkö, kunta, kuntalainen, asiakas, pelastusviranomainen?</i></p>	<p><i>Kenen tarpeista?</i></p> <p><i>*SM-pel-os, AVI, pelastuslaitos, osasto/yksikkö, kunta, kuntalainen, asiakas, pelastusviranomainen?</i></p>	<p><i>Kenen tarpeista?</i></p> <p><i>*SM-pel-os, AVI, pelastuslaitos, osasto/yksikkö, kunta, kuntalainen, asiakas, pelastusviranomainen?</i></p>	<p><i>Kenen tarpeista?</i></p> <p><i>*SM-pel-os, AVI, pelastuslaitos, osasto/yksikkö, kunta, kuntalainen, asiakas, pelastusviranomainen?</i></p>
<p><b>Vaikuttavuus</b></p> <p>*yhteiskunnallinen, kansallinen, asiakas, toimiala</p> <p>*syy-seuraussuhde</p> <p>*toimenpiteiden ja vaikutusten ajallinen yhteys</p> <p>*pitkäaikaiset vaikutukset</p> <p>* samanaikaiset vaikutukset</p> <p>* palvelujen saatavuus ja tietynasteinen riittävyys</p> <p>* prosessit ja palveluketjut</p> <p>* palvelujen määrä ja laatu</p> <p>* asiakkaan osuus</p>	<p>Kenen tavoite? Miten laaja-alainen?</p> <p>Koskeeko kansalaisen vai yhteiskuntaan tavoiteltuja vaikutuksia?</p> <p>Onko tavoite strateginen ja strategian suuntainen?</p> <p>Mikä on tavoitetaso suhteessa kansalaisten/ yhteiskunnan tarpeeseen?</p> <p>Tavoitteen operatiivisuuden aste määrittäminen</p>	<p>Relevanssi: Kuvaako tarkoitetun ilmiöalueen?</p> <p>Validiteetti: Missä määrin vastaa tavoitteen sisältöä?</p> <p>Reliabiliteetti: Mittaako luotettavasti?</p> <p>Sisällön hävikki: Miten kattavasti mittaa?</p> <p>Kausaliyhteys: Mahdolliset väliin tulevat tekijät?</p> <p>Määrä: Suppeahko, 2-4 indikaattoria / tavoite</p>	<p>Osoittaako alkuperäisen yleisemmin ilmaistun tavoitteen toteutumista?</p> <p>Onko riittävän tarkoin ilmoitettu?</p> <p>Ilmaistaan suhdelukuna.</p> <p>Tavoitesuunnan tai -arvojen tarkistus: Mihin suuntaan mittarin pitää kehittyä kun tulos paranee? Toimiiko näin vielä ääriarvoissaankin?</p> <p>Tavoitearvon asettaminen</p>	<p>Määriteltävä mittarin laadinnan yhteydessä</p> <p>Onko tieto saatavissa nykyisistä järjestelmistä?</p> <p>Onko tieto saatavissa järjestelmiä kehittämillä? Milloin? Millä kustannuksilla?</p> <p>Miten tiedon raportoinnista huolehditaan?</p>	<p>Osana tulohjohtamisprosessia</p> <p>Osana hankehallintaa</p> <p>Johtopäätökset ja korjaavat toimenpiteet</p> <p>Heijastuminen uuteen tavoiteasetteluun</p>
<p><b>Palvelukyky</b></p> <p>*palvelujen saatavuus ja riittävyys</p> <p>* palvelujen oikea kohdentuminen</p> <p>* toimenpiteiden oikeellisuus</p>	<p>Kenen tavoite?</p> <p>Koskeeko tavoite kansalaisen palvelutarpeen tyydyttämistä?</p> <p>Mikä on viitteellinen tavoitetaso suhteessa kansalaisten / yh-</p>	<p>Organisaation omista tavoitteista johdettuja ja/tai organisaation sovelluksia yleisistä palveluindikaattoreista</p>	<p>Osoittaako tavoitteen ja indikaattorin toteutumista?</p> <p>Onko riittävän tarkoin ilmoitettu?</p> <p>Mielellään suhdeluku</p>	<p>Määriteltävä mittarin laadinnan yhteydessä</p> <p>Onko tieto saatavissa nykyisistä järjestelmistä?</p> <p>Onko tieto saatavissa järjestelmiä kehittä-</p>	<p>Osana tulohjohtamisprosessia</p> <p>Osana hankehallintaa</p> <p>Johtopäätökset ja korjaavat toimenpiteet</p> <p>Heijastuminen uuteen tavoiteasetteluun</p>



<p>* palvelun laadun osa-alueet</p> <p>*hallinnollinen taakka: hinta asiakkaalle, ajankäyttö, informaatio</p> <p>*asiakastytyväisyyskysely</p>	<p>teiskunnan tarpeisiin?</p> <p>Onko tavoite strategian suuntainen?</p> <p>Tavoitteen operatiivisuuden asteentehittäminen</p> <p>Apuna yleiset indikaattorit</p>	<p>ta:</p> <p>-palvelujen saatavuus ja riittävyys</p> <p>-oikea kohdentuminen</p> <p>-laadun osa-alueet</p> <p>-hallinnollinen taakka asiakkaalle</p> <p>-määrä suppea, kriittisiä ja tärkeimpiä asioita koskien</p>	<p>Tavoitesuunnan tai tavoitearvojen tarkistus: Mihin suuntaan mittarin pitää kehittyä? Pätekö tämä vielä ääriarvoissakin?</p> <p>Tavoitearvon asettaminen</p>	<p>mällä? Milloin? Millä kustannuksilla?</p> <p>Asiakastytyväisyyskyselyt yleiset /omat tiedonlähteet</p> <p>Raportoinnista huolehdittava</p>	
<p><b>Aikaansaannoskyky</b></p> <p>*aikaansaavuus = tuottavuus ja taloudellisuus + palvelukyky + vaikuttavuus</p> <p>*voidaan arvioida valtion, hallinnonalan, ministeriön, viraston, osaston tai yksikön tasolla</p>	<p>Tavoitteet määrittelyllään</p> <p>Mihin on tarvetta asettaa organisaation omia tavoitteita</p>	<p>Kaikille yhteiset pääindikaattorit</p> <p>Osaamisen kehittyminen ja uudistuminen</p> <p>Motivaatio ja työn imu</p> <p>Johtaminen ja työyhteisö</p> <p>Organisaation omat indikaattorit</p>	<p>Pääindikaattorien osatekijät yhdistelmänä</p> <p>Tavoitteena indeksin arvo nouseva</p> <p>Organisaation omat mittarit ja tavoitearvot</p>	<p>Yhteisten indikaattoreiden tiedot jollakin yhteisellä järjestelmällä kerättyinä</p> <p>Omien indikaattoreiden tiedonkeruu</p>	<p>Yhteisten indikaattorien indeksilaskenta koko hallinnonallalla</p>
<p><b>Tuottavuus</b></p> <p>*liittyä säästö-tavoitteisiin</p> <p>*kokonaistuottavuus: työ, materiaalit, vuokrat, palvelut, sisäiset kulut ja pääoman poisotot</p>	<p>Mikä on hallinnonalan tai organisaation tuottavuuden parantamisen tarve?</p>	<p>Hallinnonalan tai organisaation kokonaistuottavuuden seurannan keräämistä selvitettävä (esim. Tilastokeskus?)</p> <p>Valitaan merkittävien tai tavoitteen kannalta muutoin kriittisten suoritteiden ja panosten muutos indikaattoriksi</p>	<p>Hallinnonalan tai organisaation kokonaistuottavuustavoitteen määrittely?</p>	<p>Kokonaistuottavuus:</p> <p>*suoritteiden riittävän kattava määrittely sekä työn, kustannusten ja tulojen kohdistaminen</p> <p>* Kuka kokoaa tiedot?</p> <p>*Omat tuottavuustavoitteet: Mistä tiedot on saatavissa?</p>	<p>Tavoitteiden toteutumisen seuranta ja arviointi</p>
<p><b>Taloudellisuus</b></p> <p>*ilmaisee suoritteiden kustannukset</p> <p>*kriittisten suoritteiden kustannusten kehityksen seurantaan</p>	<p>Vastaako tavoite talousarviohoiduksen tasoa?</p> <p>Mahdollistaako tavoitteiden toteutuminen talousarvion pitävyyden?</p> <p>Osoittaako tavoite kustannusten hallinnan kriittisiä kohti?</p>	<p>Valitaan merkittävien tai tavoitteen kannalta muutoin kriittisten suoritteiden tai tuotosten taloudellisuus indikaattoreiksi</p>	<p>Muotoillaan mittari *euro/suorite</p> <p>*kustannuskehitys / suorite</p> <p>Asetetaan tavoitearvo euro/suorite</p>	<p>Suoritteiden ja tuotosten määrittely</p> <p>Kustannusten kohdentamisen periaatteiden määrittely</p> <p>Suoritteiden määrän mittaaminen</p> <p>Suoritteiden aihe-</p>	<p>Tavoitteiden toteutumisen seuranta ja arviointi</p>



				uttamien kustannusten kohdistaminen	
<b>Tuloksellisuus</b>  *ilmaisee toiminnan onnistumisen astetta  *ilmaisee organisaation / yksikön kokonais-tavoitteiden saavuttamista  * muodostuu: vaikuttavuudesta, palvelukyvystä, aikaansaannoskyvystä sekä tuottavuudesta ja taloudellisuudesta				Rahan arvon muutosten huomioon ottaminen	