



päivitetty 29.1.2019

PELASTUSTOIMEN ONNETTOMUUKSIEN EHKÄISYN TOIMINTAOHJELMAN LAADINTAHANKE

Hankkeen aikana luodaan pelastustoimen strateginen onnettomuuksien ehkäisyn toimintaohjelma. Toimintaohjelma laaditaan koko toimialan yhteistyössä dynaamisella hankemallilla fasilitoijan tuella. Päähuomio toimintaohjelman laadinnassa tulee olemaan onnettomuuksien ehkäisyn sisällön ohjaamisessa. Tähän kuuluvat yhteiset vaikuttavuustavoitteet, onnettomuuksien ehkäisyn integraatio sekä uudenlainen tulevaisuuden yhteisen tekemisen hahmottaminen. Hanke toimii pelastustoimen uudistushankkeen jatkumona ottaen huomioon esitykset, mitä onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen -työryhmä on tehnyt. Tämä asiakirja toimii hankkeen kuvauksena ja asetuspäätösten liitteenä.

Hankkeen toimikausi

1.2.2019-31.7.2019

Hankkeen taustoitus

Prontotilastojen mukaan 2017 pelastuslaitoksien onnettomuuksien ehkäisyn tehtäviä oli 212 400 kpl. Onnettomuuksien ehkäisyn tehtävät jakautuivat seuraavasti:

- turvallisuusviestintätilaisuudet 11952 (joissa on tavattu 920 469 ihmistä),
- valvontatehtäviä 200 448 (palotarkastukset 58 425, asiakirjavalvontaa 102 635 [sis. itsearvioinnin lomakkeet], kemikaalilainsäädännön nojalla tehdyt toimet 6 728, asiantuntijapalvelut 31 841 ja poistumisturvallisuus selvitykset 819),

Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisytyötä ohjaavia asiakirjoja ovat eri säädösten lisäksi kansalliset sisäistä turvallisuutta ohjaavat strategiat, pelastustoimen strategia ja pelastustoimen turvallisuusviestinnän strategia. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston toiminnassa on vakioitunut turvallisuusviestinnän verkostomainen tekeminen sisältäen erillisen työryhmän toiminnan. Lisäksi verkostossa toimii erikoistehosteisiin ja yleisötilaisuuksien turvallisuutta ja palontutkintaa kehittävä työryhmä. Valvontatoimintaan on osoitettu tarvetta perustaa vastaavanlainen kansallinen asiantuntijaryhmä, jossa edustettuina ovat kaikki pelastuslaitokset. Kumppanuusverkoston toiminta perustuu tarpeisiin pelastuslaitosten yhtenäisemmästä lainsäädännön tulkinasta ja siten tuotettavista yhdenmukaisemmista palveluista.

Pelastustoimessa on toteutettu monenlaisia turvallisuusviestintäkampanjoita. Toimialan tunnetuin kampanja NouHätä on toiminut jo yli 20 vuoden ajan. 2017 kampanja saavutti 70 %:n kattavuuden kohderyhmässään peruskoulun kahdeksaluokkalaiset. Kampanja on hyvä osoitus kolmikantaisesta yhteistyöstä koulujen, pelastuslaitosten ja järjestöjen välillä. Yksilön resilienssiä vahvistamaan on luotu 72 tuntia kampanja, jossa kehoitetaan kiinnittämään huomiota häiriötilanteissa selviytymiseen. Liikenneturvalli-



Sisäministeriö Inrikesministeriet

suuden puolella Punainen Liitu on levinnyt jo puoleen pelastuslaitoksista. Eri pelastustoimen toimijat ovat kehittäneet omia turvallisuusviestintäkonsepteja. Kansallinen tekeminen on jäänyt turvallisuusviestinnän yhteisestä verkostosta huolimatta vähäiseksi.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston toimesta on tuotettu valvontasuunnitelma-ohje ja valvonnan käsikirja. Valvontatoiminnan suunnittelun riskiperustaisuus ja palvelutuotannon monimuotoisuus ovat kehittyneet jonkin verran valvontasuunnitelmien käyttöönoton myötä. Yritysten ja laitosten valvonnassa palotarkastusten määrävälit vaihtelevat tarkastettavan kohteen arvioidun riskitason mukaan. Yritysten ja laitosten turvallisuuskulttuurin arviointiin on kehitetty menetelmiä, joista Helsingin pelastuslaitoksen omatoimisen varautumisen auditointimalli ja Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen TUTOR ovat yleisimmät. Uudenmaan alueen pelastuslaitosten kesken on käynnistynyt projekti arvioivan valvontamallin aikaansaamiseksi. Asuntojen arvioinnissa on yleistynyt paloturvallisuuden itsearviointimallit. Ensin kehitettiin itsearviointimalli pientaloihin. Viimeisimpänä on syntynyt useita malleja taloyhtiöiden paloturvallisuuden itsearviointiin. Joillain pelastuslaitosten alueilla itsearviointimenetelmä on ulotettu myös viljankuivaamoihin. Kansallisesti valvontatoiminnassa ollaan määrittämässä pelastuslaitosten yhteistä valvontasovellusta, jonka toivotaan osaltaan yhtenäistävän valvontakäytäntöjä.

Valvontatoimintaa on tarve kehittää voimakkaasti myös tulevaisuudessa. Esimerkiksi Jari Lepistön pro gradu -tutkimuksessa (2017) kävi ilmi, että isot yritykset toivovat pelastusviranomaisilta yhtenäisempiä tulkintoja lainsäädännöstä ja asetettavat vaatimukset olisivat myös tasavertaisempia. Yhteistyöviranomaiset ovat todenneet, että pelastuslaitokset ovat kyenneet yhtenäistämään toimintaansa, mutta alueiden sisällä on vielä isoja eroja yksittäisten viranhaltijoiden toiminnassa. Iso odotusarvo kohdistuu siihen, että toiminta olisi tulevaisuudessa entistä asiakaskeskeisempää.

Pelastustoimen uudistushankkeen Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen -työryhmä ottaa kantaa loppuraportissaan siihen, että yhteistä tekemistä on syytä jännevöittää. Pelastustoimen asiakkaat ovat oikeutettuja yhdenmukaisempiin palveluihin ja tähän tarvitaan uudenlaista tavoitteenasettelua ja tekemisentapaa. Työryhmä on esittänyt jatkotoimenpiteiksi yhteisten onnettomuuksien ehkäisyn tavoitteiden laadinnan lisäksi jatkuva asiakaspalvelu, pelastuslaitosten ja sisäministeriön yhteistyön tiivistäminen, dynaaminen hankemalli, valvonnan yhdenmukaistaminen, suunnitelmallinen turvallisuusviestintä ja osaamisen varmistaminen joihin tämä kehityshanke vastaa osaltaan. Työryhmä nosti esille myös ilmiöiden paremman haltuunoton.

Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisytyö näyttäytyy sirpaleisena toimintana, jossa palvelumuodot näyttäytyvät erillisinä toimintoina. Onnettomuuksien ehkäisyn eri palvelumuotojen välillä ei ole riittävän vahvaa sidettä toisiinsa. Tämä on havaittavissa myös palvelumuotoihin liittyvissä keskusteluissa.

Onnettomuuksien ehkäisyn tekemistä ohjaa määrällisiin tavoitteisiin vastaaminen. Turvallisuusviestinnässä kansallisena tavoitteena on ollut 20 % pelastuslaitosten alueiden väkiluvusta. Valvonnan tavoitteet määrittävät pelastuslaitosten valvontasuunnitelmien mukaan kohteiden lukumäärinä. Valvonnan määrät vaihtelevat vuosittain. Paloturvallisuuden itsearviointia on kehitetty laajasti ja toteutuksissa on kirjavuutta. Onnettomuuksien ehkäisyn kehittäminen tapahtuu käytännössä yksittäisten pelastuslaitosten toimesta ilman johdonmukaista ja kansallista yksityiskohtaisempaa tavoitetta.



Vaikutus- ja vaikuttavuusmittaukset koetaan yleisesti ottaen haasteellisena. Toimintaympäristön muutosten, niiden pohjalta laadittujen riskianalyyseiden ja tuotettujen palveluiden välinen yhteys näyttää kehityksestä huolimatta edelleen heikolta. Asioiden kehittämisen intensiteetti vaihtelee pelastustoimialalla eri toimijoiden kesken. Kansallisesti tiiviimmällä yhteistyöllä voitaisiin tasoittaa eri alueiden välisiä eroja.

Sisäasiainhallinnossa poliisiilla on tehty ennalta estävän toiminnan strategia. Strategia-assa on konkreettiset tavoitteet kansallisen toiminnan toteuttamiseksi. Pelastustoimialalta tällainen palveluiden sisällön kehittämistä ohjaava strateginen asiakirja puuttuu. Onnettomuuksien ehkäisyn toimintaohjelma on tarkoitus olla strategisen tason konkreettinen asiakirja, jonka toteutumista seurataan aktiivisesti ja tarvittaessa myös muutetaan ajan henkeen vastaavaksi. Toimintaohjelma laaditaan lähtökohtaisesti 4-5 vuoden ajalle. Valmistelun aikana ohjelmakauden pituus täsmentyy.

Pelastustoimen uudistushankkeen onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen -työryhmä on todennut seuraavaa:

”Haasteena toimintojen muuttamisessa kuitenkin on, miten tavoitteisiin sitoudutaan ja kuinka tiukasti pidetään kiinni jo luoduista vakiintuneista erilaisista toimintamalleista. Muutoksen suunta on oltava selkeä, sille on varattava aikaa ja strategisten tavoitteiden asettamisessa on oltava maltillinen. Muutoksen suunnan lisäksi keskeisimmät muutoksen tekijät ovat aito tahto ja yhteistyökyky. Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen onnistuu, jos pelastustoimen toimijoilla on yhteinen suunta ja sen toteuttamiseen tahtoa sekä yhteistyökykyä.”

Tavoitteet

Tämän hankkeen tavoitteet voidaan jakaa seuraaviin osiin:

1. Onnettomuuksien ehkäisyn toimintaohjelmassa määritellään **kansalliset tavoitteet, jotka tähtäävät mahdollisimman suuren vaikuttavuuden aikaansaamiseen**. Tavoitteenasettelussa vaikuttavuus nostetaan kärkeen. Vaikuttavuustavoitteiden määrittäminen perustuu vahvemmin toimintaympäristön ja riskien kuvauksiin. Toiminnan suunnittelussa pyritään ohjaamaan enemmän ilmiöpohjaisuuteen ja juuri-siihin tarttumiseen. Samalla pyritään sitomaan pelastustoimialan onnettomuuksien ehkäisyn tavoitteet vahvemmin osaksi sisäisen turvallisuuden kehittämistä.
2. Hankkeen myötä saadaan rationaalisempi tekemisen viitekehys, jossa **palvelumuodot tukevat luontevasti toisiaan**. Ilmiöpohjainen lähestymistapa määrittää tarkoituksenmukaisimmat ja tehokkaimmat palvelujen kohdentamiset. Yhden ilmiön käsittelyyn voidaan hyödyntää monipuolisesti erilaisia onnettomuuksien ehkäisyn keinovalikoimia laaja-alaisesti eri toimialan henkilöstöön kuuluvien toimesta. Onnettomuuksien ehkäisyn menetelmät integroituvat tiiviimmin toimialan toimijoiden eri palvelumuotoihin.
3. Uuden toimintaohjelman myötä tekeminen kohdistuu massojen sijasta



yksilöllisemmän **asiakasymmärryksen** pohjalta tapahtuvaan vaikuttamiseen. Onnettomuuksien ehkäisyn palvelujen tavoitteiden määrittämisessä pyritään irti rakenteista kohti ihmisten toimintaa.

4. Hankkeen aikana **edistetään lainsäädännön toimeenpanemista ja yhdenmukaista soveltamista**. Lisäksi onnettomuuksien ehkäisyn toimintaohjelman laadinnan aikana pyritään tunnistamaan pelastustoimialan onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvät **jatkokehittämistarpeet**.

Hankkeen tuloksena syntyy kaksi asiakirjaa: onnettomuuksien ehkäisyn toimintaohjelma 2019-2023 sekä hankkeen loppuraportti. Hankkeen tulokset ja sisällön toimivuutta seurataan 2019 aikana perustettavan pelastustoimen ohjausmekanismin toimesta. Seurannassa kiinnitetään huomiota toimintaohjelman käytännön toimivuuden lisäksi pelastustoimialan yhteistyön kehittymiseen, vastaavuuteen toimintaympäristön muutoksiin sekä mahdollisiin lainsäädännön muutosten vaikutuksiin.

Toteutus ja organisointi

Hanke asetetaan tammikuun 2019 aikana. Hankkeen pohjustus nimeämisineen tehdään helmikuun alussa 2019.

Hanketta ohjaa ryhmä, jonka puheenjohtajana toimii onnettomuuksien ehkäisyn prosessin omistaja eli pelastusneuvos Janne Koivukoski. Sihteeri nimetään pelastustoimintapalveluiden yksiköstä. Ryhmä kootaan erikseen kutsutuista henkilöistä. Ryhmään kutsutaan jäsenet sisäministeriön pelastustoimintapalveluiden yksiköstä sekä sisäisen turvallisuuden sihteeristöstä, pelastuslaitosten kumppanuusverkostosta (3-5), Suomen pelastusalan keskusjärjestöstä (SPEK), Suomen Palopäälystöliitosta, Hätäkeskuslaitoksesta ja Pelastusopistosta. Ohjaavan ryhmän tehtävänä on varmistaa hankkeen liittymä kansallisiin strategioihin, osallistua osaltaan onnettomuuksien ehkäisyn tavoitteiden määrittämiseen ja huolehtia hankkeen riittävästä resursoinnista. Ryhmä täydentää tarvittaessa kokoonpanoa ja tehtäväsisältöään. Ohjaavalle ryhmälle hankkeen esittelijänä toimii pelastusylitarkastaja Jari Lepistö.

Hankkeesta raportoidaan tiiviisti pelastusosaston johtoryhmää. Raportoijana toimii hankkeen esittelijä.

Päätyömuotona hyödynnetään työpajoja. Työpajat tulevat vetämään Jonna Heliskoski Leadconsilta. Heliskoski toimii myös Sitran johtavana asiantuntijana. Hän on korkean tason osaja vaikuttavuuden johtamisen ja yhteiskunnallisen markkinoinnin saralla sekä vaikuttavuusinvestoinnissa. Heliskoski on väitöskirja tutkija aiheella Impact Ecosystems - Modelling, Evaluating, and Facilitating Targeted Social Impact.

Työpajoihin kutsutaan edellä mainituista tahoista edustajat. Pelastuslaitoksista pyydetään yksi henkilö siten, että onnettomuuksien ehkäisyn moninaisuus (hallinto, valvonta, turvallisuusviestintä, palontutkinta) tulee edustetuksi sekä pelastustoiminnan, varautumisen ja ensihoidon näkökulmat huomioon otetuiksi. Muilta toimijoilta pyydetään maksimissaan kahta henkilöä. Työpajoihin osallistuu myös sisäministeriön viranhaltijoita huomioiden myös sisäisen turvallisuuden strategian sihteeristön. Työpajojen

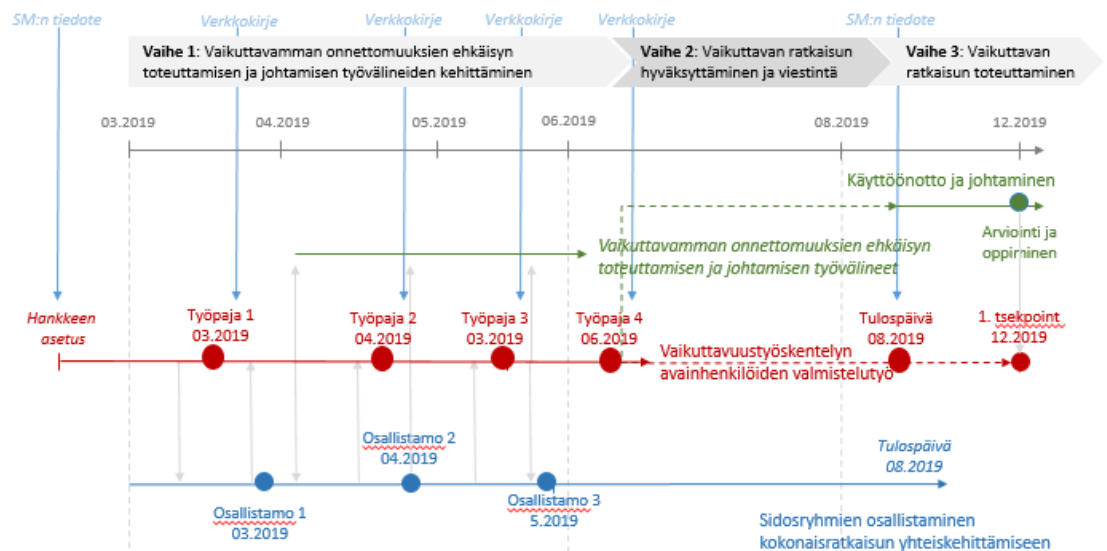


arvioitu maksimihenkilömäärä on 40. Työpajat järjestetään pääsääntöisesti Helsingissä. Ensimmäinen työpaja on kokopäiväinen ja sen jälkeen työpajat ja loppuseminaari ovat pituudeltaan puolen päivän mittaisia sijoittuen iltapäivään. Työaika menee lisäksi noin 2-5 työpäivän verran oman työn ohessa toimipisteessä työpajojen välissä tapahtuvien toimeksiantojen edistämiseksi. (Kuva 1.)

Hankkeen valmistelu toteutetaan pelastusylitarkastaja Jari Lepistön virkatyönä. Hankkeeseen palkataan avuksi yliopisto korkeakouluharjoittelija Jaakko Joentakanen, joka toimii Lepistön ohjauksessa. Hänen toimenkuva muodostuu seuraavista elementeistä:

- perehtyminen pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn toimintakenttään sekä kansallisiin yleisiin tavoitteisiin turvallisuuden edistämiseksi
- osallistuu yhteistyötapaamisiin eri hankkeeseen liittyvien tahojen kanssa esimerkiksi kumppanuusverkoston työryhmien kokouksiin, joissa hankkeen asiaa edistetään
- työpajojen aineiston sekä tarvittavan tutkimusaineiston keskitetty kerääminen toimintaohjelman tueksi
- aineiston pohjalta toimintaohjelmaluonnoksen kirjoittaminen yhdessä pelastusylitarkastaja Jari Lepistön kanssa
- avustaa konsulttia työpajojen järjestämiseen liittyvissä käytännön asioissa
- osallistuu tiedottamiseen sovitulla tavalla hankkeen etenemisestä

Hanke tulee hyödyntämään laajasti myös sisäministeriön osaamista niin sisäisen turvallisuuden strategisen ohjauksen kuin pelastusosaston substanssin ohjauksen osalta. Pelastusosasto toimii hankkeen kotipesänä.



Kuva 1: Hankkeen toteutusaikataulu eri vaiheistuksin

Hankkeelle on suunniteltu seuraavat vaiheet:

11.3. klo 9:00-16:00 Kick off ja työpaja 1, Helsinki, Katajanokka, Kanavakatu 3, Pressi-aula

2.4. klo 12:00-16:00 työpaja 2, Hämeenlinna, paikka ilmoitetaan erikseen

16.5 klo 12:00-16:00 työpaja3, Helsinki, Kaartinkaupunki, Eteläesplanadi 16, Sonckin sali



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

5.6. klo 12:00-16:00 työpaja 4, Helsinki, Kaartinkaupunki, Eteläesplanadi 16, Sonckin sali

15.8. klo 12:00-15:00 loppuseminaari, Helsinki, Kruununhaka, Mariankatu 9, Paja

Sidosryhmien tilaisuudet suunnitellaan erikseen helmikuun 2019 aikana. Tilaisuuksia pidetään 2-3 kpl.

Viestintä

Hankkeen käynnistämisestä tehdään sisäministeriön tiedote. Hankkeen etenemisestä viestitään aktiivisesti. Jokaisen työpajan jälkeen kootaan verkostokirje, jossa kerrotaan siihenastisesta tekemisestä ja kuvataan seuraavaa vaihetta. Verkostokirjeen jakelussa pyritään mahdollisimman kattavaan levitykseen pelastustoimessa ja sisäministeriössä.

Hanketta varten perustetaan sosiaalisen median kanava, jossa voidaan käydä yleistä keskustelua hankkeen aikaisista teemoista ja asioista. Hanketta varten perustetaan Slack -työskentelyalusta, joka toimii hankkeessa mukana olevien henkilöiden vuorovaihtuskanavana. Alustan kautta voidaan jakaa myös hankkeen materiaalia ja sinne voidaan perustaa yleisen keskustelufoorumin lisäksi yhteistyöalueittaiset (5 kpl) foorumit.

Hankkeen lopputuotoksista tehdään sisäministeriön tiedote. Tiedotteeseen kootaan keskeisimmät hankkeen tuotokset.

Kustannukset

Kukin organisaatio vastaa hankkeen eteen tehdyn työn henkilöstö- ja matkakuluista. Konsultin kustannukset sekä työpajatilojen kulut katetaan sisäministeriön pelastusosaston budjetista. Harjoittelijan palkka menee sisäministeriön henkilöstösaston varoista budjetista.

Päivitetty 29.1.2019

Jari Lepistö
pelastusylitarkastaja