

Pelastustoimen omavalvontamalli

(versio 3, 20.1.2021)

Sisällys

1. Johdanto	2
1.1. Omavalvontamalli ja sen valmistelu	2
1.2. Omavalvonta pelastustoimessa	2
2. Työn perusteet ja liittymäpinnat	3
2.1 Pelastustoimen omavalvontamallin perusteet	3
2.2 Pelastustoimen palvelut	4
2.3 Pelastustoimen palvelujen johtaminen ja kehittäminen	5
3. Omavalvontamallin sisältö	6
3.1 Laadun hallinta	6
3.2 Palvelujen saatavuus ja yhdenvertaisuus	8
3.3 Palvelutuotannon toimintatavat	12
3.4 Poikkeamien hallinta	13
4. Käyttöönotto ja toteuttaminen	13
5. Liitteet	16
5.1 Käyttöönoton ja toteutuksen työkalut	16
5.2 Pelastustoimen laadunhallinnan ja palvelujen kehittämissuunnitelma	17
5.3 Käsitteet	18
5.4 Kuvaluettelo	21
5.5. Lähteet	21

1. Johdanto

1.1. Omavalvontamalli ja sen valmistelu

Tämä omavalvontamalli on laadittu ohjeeksi pelastuslaitoksille omavalvonnan toteuttamiseksi toimialalla yhtenäisin perustein. Omavalvontamalli on luonteeltaan toimialan omavalvonnan toteutusta, palveluiden yhdenmukaisia suunnitteluperusteita sekä palveluiden laadun varmistamisen menettelyjä ohjaava toimintamalli.

Omavalvontamallia on valmisteltu siten, että tarvittaessa tämän asiakirjan valmistelua ja erityisesti mallin myöhemmästä toteutuksesta saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää mahdollisia omavalvontaa määrittäviä säädöksiä laadittaessa.

Omavalvontamallia valmisteltaessa on haluttu varmistaa, että valmistelu on sovellettavissa pelastuslaitosten käytännön suunnittelutyössä sekä erityisesti, että omavalvonnan kautta tuotettu tieto toiminnan ja palveluiden laadusta on jatkuvasti sekä systemaattisesti hyödynnettävissä pelastuslaitoksilla tarvittavia kehittämistoimenpiteitä valittaessa. Valmistelun tavoitteena on ollut luoda pelastuslaitoksille yhteinen toimintamalli, jota hyödyntämällä organisaatiossa voidaan reagoida nopeasti ja tehokkaasti havaittuihin poikkeamiin, turvallisuuspuutteisiin sekä muihin kehittämistä vaativiin asioihin.

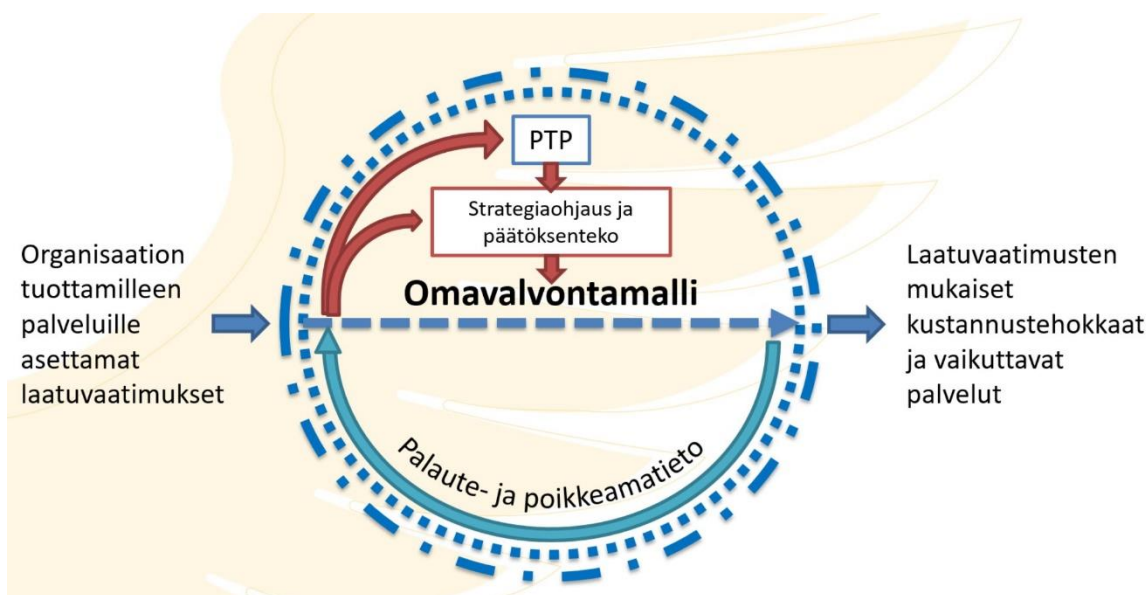
Omavalvonnan kautta yhteisesti määritelty ja pelastuslaitoksilla tuotettu tieto on hyödynnettävissä palveluita järjestävällä toimijalla sekä toimialaa yltäsoveltaavalla ministeriöllä arvioidessaan pelastuslaitoksen tuottamien palvelujen laatua. Pelastustoimesta vastaavan liikelaitoksen omavalvontamallia valmisteltaessa on perusteltua toteuttaa valmistelu hyvässä yhteistyössä kaikkien tietoja hyödyntävien tahojen sekä muiden asiantuntijoiden kanssa.

Omavalvontamallin valmistelusta on vastannut Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston kehittämis- ja tutkimustyöryhmän (PelaTKI -työryhmän) valmisteleva sihteeristö ja valmistelusta on raportoitu pelastusjohtajien hallituksen kokouksille sekä pelastusjohtajien kokouksille säännöllisesti syksyn 2018 aikana. Pelastusjohtajien kokous päätti 12.12.2018 omavalvontamallin käyttöönotosta ja tässä asiakirjassa esitettyjen yhteisten periaatteiden soveltamisesta pelastuslaitosten omavalvontamallia laadittaessa.

1.2. Omavalvonta pelastustoimessa

Omavalvonnalla tarkoitetaan laillisuusvalvonnasta riippumatonta palveluiden tuottajatasolla toteutettavaa palveluiden laadun hallintaa sekä kehittämistä. Omavalvonta on keskeinen laadun valvonnan keino ja omavalvontamalli on puolestaan työkalu, jonka avulla omavalvontaa voidaan käytännössä toteuttaa.

Motivaatiopohja omavalvonnan toteuttamiselle on organisaation itsesyntyistä tahtoa tuottaa mahdollisimman korkeatasoisia ja asetetut laatuvaatimukset täyttäviä palveluita. Omavalvontaa ei, sen perusluonteen vuoksi, tule alistaa organisaation ulkopuolisen valvonnan kuten laillisuusvalvonnan tai tarkoituksenmukaisuusvalvonnan tietolähteeksi, jolloin sen määritykset annettaisiin organisaation ulkopuolelta. Omavalvonnan avulla on tarkoitus reflektoida kuinka palvelun tuottajan itse itselleen asettamat laatuvaatimukset täyttyvät ja se toimii tarkoituksenmukaisella tavalla vain, kun se määritetään osaksi pelastuslaitosten omaa laatutyötä.



Kuva 1. Omavalvonta on keino hallita palveluiden laatua, yhdenvertaisuutta, saatavuutta ja saavutettavuutta

Laatutyötä tukeville rakenteille pelastuslaitostasolla on suuri tarve ja omavalvonnan myötä on laatutyössä mahdollista ottaa merkittäviä kehitysaskelia. Valmistelun lähtökohtia arvioidessa on syytä huomioida, että pelastustoimella ei ole sellaista kokemusta omavalvonnan hyödyntämisestä kuin sosiaali- ja terveystoimessa.

Tämä asiakirja luo yhtenevät perusteet omavalvonnan toteuttamiselle sekä laadunhallinnan ja palvelujen kehittämiseksi pelastuslaitoksissa. Optimaalisessa tilanteessa omavalvontamallin hyödyntäminen yhdessä prosessityön ja pelastustoimen mittariston hyödyntämisen kanssa muodostaa pelastuslaitoskohtaisen laatutyön rakenteen, jonka puitteissa on mahdollista koota koko yhteinen näkymä toimialan keskeisiin kehitystarpeisiin. Tämän vuoksi toimialan yhteisen omavalvontamallin suunnittelussa on ollut tarpeellista ottaa huomioon kokonaisarkkitehtuurikuvaukset sekä laatujärjestelmät.

Valmistelussa on ollut perusteltua pyrkiä niin yleisluonteiseen omavalvonnan rakenteen kuvaukseen, että terminologisista haasteista riippumatta edellytykset omavalvontaan valmistelussa on tuotettu riippumatta siitä, onko pelastustoimella omaa liikelaitosta vai onko pelastustoimi osa monialaista liikelaitosta tai kuntayhtymää. Käytännössä tämä voi tarkoittaa, että pelastustoimen omavalvontamalli tulkitaan esimerkiksi osaksi kuntayhtymän omavalvontaa. Tärkeintä on omavalvonnan sisällöllisten tavoitteiden toteuttaminen rakenteesta riippumatta.

2. Työn perusteet ja liittymäpinnat

2.1 Pelastustoimen omavalvontamallin perusteet

Valmistelun lähtökohtana on, että pelastustoimesta vastaava liikelaitos laatii pelastustoimen palveluista omavalvontasuunnitelman. Suunnitelmassa määritellään, miten palvelujen toteuttaminen ja laatu varmistetaan. Lisäksi siinä määritellään, miten palvelujen toteutumista ja laatua seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan. On perusteltua, että omavalvontamalli sisältää lisäksi tarkennetun suunnitelman laadunhallinnan ja palvelujen kehittämiseksi.

Terveysthuoltolain 8§ pykälän mukaan *terveydenhuollon toiminnan on oltava laadukasta, turvallista ja asianmukaisesti toteutettua*. Lisäksi laissa määritellään, että terveydenhuollon toimintayksikön on laadittava suunnitelma laadunhallinnasta ja potilasturvallisuuden täytäntöönpanosta. Näin ollen myös pelastustoimesta vastaavan liikelaitoksen on laadittava suunnitelma laadunhallinnasta ja potilasturvallisuuden täytäntöönpanosta mahdollisesti tuottamiensa ensihoitopalveluiden osalta.

Pelastustoimen omavalvontamalli tarjoaa toimivan rakenteen palvelukokonaisuuksien tarkastelulle ja optimoinnille yli toimialarajojen sekä yhtenäiset perusteet palveluiden tietoperusteiselle suunnittelulle. Palveluiden laadun varmentamisen ja sisäisen toimintakulttuurin kehittämisen näkökulmista pelastuslaitosten toimintatapoja, laadun- ja poikkeamienhallintaa sekä mm. palvelutuotannon menettelyitä on tarkoituksenmukaista kehittää yhtenäisin periaattein riippumatta siitä, millaisia palvelukokonaisuuksia pelastuslaitoksella tuotetaan.

2.2 Pelastustoimen palvelut

Palvelulla tarkoitetaan asiakkaalle tarjottavaa ja asiakkaalle arvoa tuottavaa kokonaisuutta. Palvelut muodostuvat ydinpalveluista, lisäpalveluista ja tukipalveluista.

Pelastustoimen palvelut ovat lakisääteisiä ja niiden tuottamista ohjaa palvelutasopäätös. Lisäksi pelastuslaitokset toteuttavat sopimusperusteisia palveluita kuten ensihoitopalvelut. Pelastustoimen tuottamia ydinpalveluita ovat onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminnan, varautumisen tukemisen ja ensihoidon palvelut. Tietoperusteisen palveluiden suunnittelun ja optimoinnin näkökulmasta pelastustoimen palvelut tulisi koota nykyistä laajempiin yhtenäisiin palvelukokonaisuuksiin palveluiden alueellisen yhdenvertaisuuden, saatavuuden ja saavutettavuuden varmistamiseksi.

Palveluiden ja asiakkaan näkökulmasta onnettomuuksien ehkäisy ja pelastustoiminnan palveluiden ero on ajallinen ulottuvuus eli se, että pelastustoimessa tuotetaan lain vaatimusten pohjalta sekä ennaltaehkäiseviä palveluita että palveluita pelastustehtävän aikana tai välittömästi niiden jälkeen. Ennaltaehkäisy pitää sisällään kokonaisvaltaisen onnettomuusriskien hallinnan, jonka keinoja ovat mm. ennakointi- ja analysointityö, erilaiset asiantuntijapalvelut kuten turvallisuusviestintä, lupa- ja valvontapalvelut sekä ohjaus- ja neuvontapalvelut. Palontutkinta ja onnettomuuksista oppiminen liittyvät sekä ennaltaehkäisevään toimintaan että pelastustoiminnan kehittämiseen.

Pelastustoiminta tuottaa pelastustehtävienaikaisia ulkoiseen asiakasrajapintaan kohdentuvia pelastustoiminnan aikakriittisiä palveluita eri onnettomuustilanteisiin liittyen. Pelastuslain vaatimusten mukaisesti pelastustoiminnan tehtäviä ovat pelastustehtäviin liittyvä ohjaus, neuvonta ja valistus, väestön varoittaminen sekä pelastustoimintaan kuuluvat tehtävät. Pelastustoimen perustehtäviin liittyvät ydinpalvelut ovat monimuotoisia ja toisiinsa verkottuneita.

Lakisääteisten tehtävien hoitamisen keinoja pelastuslaitoksilla ovat esimerkiksi toimintaympäristön riskejä ja asiakastarpeita vastaavan valmiuden ylläpitäminen sekä edellä mainittujen riskien, uhkien ja asiakastarpeiden mukaisten pelastustoiminnan västeiden suunnittelu, toteuttaminen ja arviointi sekä toiminnan jatkuva parantaminen. Pelastuslain vaatimukset molemmille palvelukokonaisuuksille ovat lähtökohtaisesti samat mutta ajallinen tarkastelunäkökulma tehtäviin on erilainen.

Ensihoitopalvelut pelastuslaitoksilla toteuttavat terveydenhuoltolain vaatimusten mukaisesti ensihoitotehtävien aikaista kiireellistä ensihoitopalvelua. Terveysthuollon palvelukokonaisuudessa ennaltaehkäisy ja palveluiden ohjaus- ja järjestämisvastuu on sairaanhoitopiirillä (tulevaisuudessa maakunnalla/yhteistoiminta-alueilla).

2.3 Pelastustoimen palvelujen johtaminen ja kehittäminen

Johtamisen tasot voidaan jakaa strategiseen, taktiseen ja operatiiviseen johtamiseen. Strateginen taso viittaa pitkän aikavälin suunnitteluun, josta vastaa organisaation ylin johto. Taktinen taso viittaa keskipitkän aikavälin suunnitelmiin, joista vastaa organisaation linjajohto. Operatiivisella tasolla viitataan organisaation päivittäisen toiminnan johtamiseen, josta vastaavat suorittavan portaalan esimiehet. Käsitteenä johtaminen sisältää nämä kaikki johtamisen tasot.

Lakiluonnos pelastustoimen järjestämisestä määrittää, että sisäministeriölle kuuluu pelastustoimen valtakunnallinen johtaminen. Sisäministeriö vastaa pelastustoimen yleisestä suunnittelusta, ohjauksesta, valvonnasta ja koordinoinnista sekä niiden kehittämisestä. Lisäksi edellä mainitun luonnoksen mukaan Valtioneuvosto määrittää kansalliset strategiset tavoitteet pelastustoimen järjestämiseksi. Alueellisella tasolla palvelutasopäätös määrittää pelastustoimen strategiset tavoitteet palveluiden toteuttamiseksi sekä palvelutason kehittämiseksi. Pelastustoimen palvelutasotasosta päättää maakuntavaltuusto.

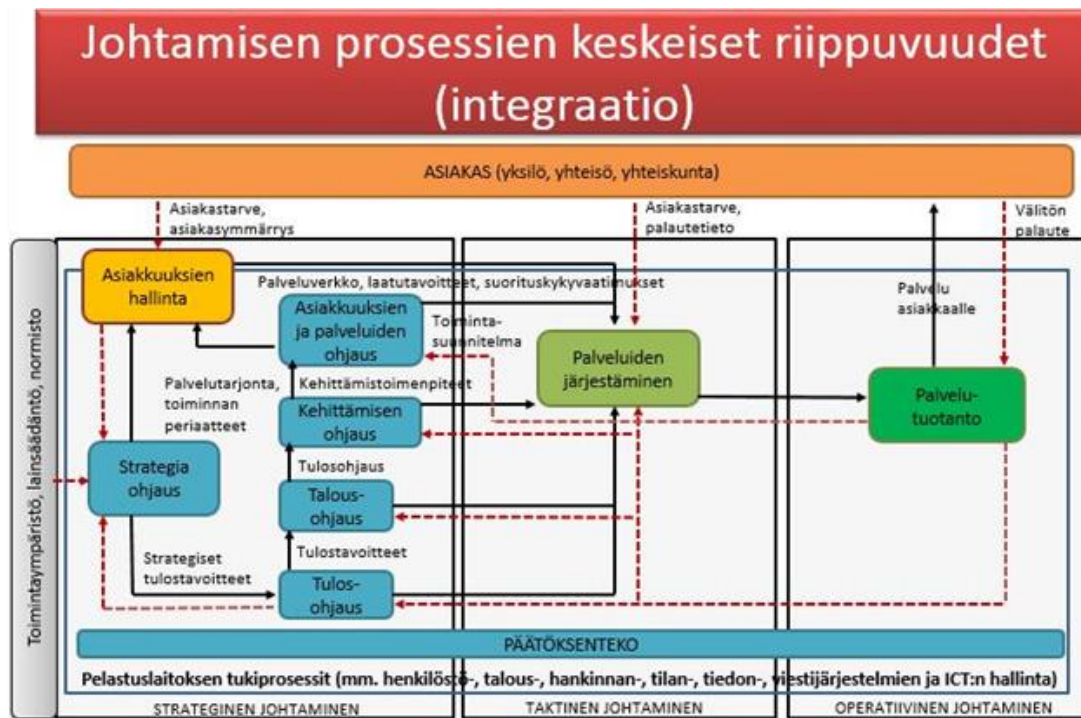
Pelastustoimen palvelutason tulee pelastustoimen järjestämislain kuvauksen mukaisesti vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita sekä onnettomuusuhkia. Valmiuslain (1552/2011) 3 §:n mukainen toiminta poikkeusolosuhteissa on huomiotava palvelutasoa määriteltäessä. Pelastustoimen palvelujen suunnittelun ja toteutuksen lähtökohtana on, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti.

Käytännössä palvelujen johtaminen muodostuu prosesseista, ihmisten kyvykkyyksistä ja työkaluista, joiden avulla palvelut sekä niiden tuottaminen toteutetaan. Palvelujen johtamisen keinoin varmistetaan palvelujen laatu, toiminnan jatkuva parantaminen, palvelutuotannon systemaattinen kehittäminen sekä palvelutason jatkuva hallinta ja monitorointi.

Palvelujen johtamisen tavoitteena on:

- Kehittää palveluita jatkuvasti hyödyntämällä tehokkaasti olemassa olevia resursseja ja mahdollisuuksia.
- Varmistaa organisaation toiminnan jatkuvuus.
- Tuottaa vaatimusten mukaisia palveluita kustannustehokkaasti ja palvelutasopäätöksen mukaisesti.

Johtamisen ja ohjauksen toimivat prosessit sekä palaute- ja poikkeamatiedon systemaattinen hyödyntäminen toiminnan kehittämiseksi johtamisen kaikilla tasoilla ovat keskeisiä elementtejä omavalvonnan toteuttamiseksi organisaatiossa.



Kuva 4. Esimerkki johtamisen prosessien välisistä suhteista sekä ohjaus- ja tietovirroista

3. Omavalvontamallin sisältö

3.1 Laadun hallinta

Palveluiden laadun ja turvallisuuskulttuurin kehittäminen

Palveluiden laadun ja turvallisuuskulttuurin kehittäminen tapahtuu jatkuvana syklinä. Tällöin suunnittelu, toteutus, analysointi ja toiminta seuraavat toisiaan. Kehittämisessä tulee tehdä kansallista ja alueellista yhteistyötä sekä rakentaa myös toimialan yhteisiä laatua ja turvallisuuskulttuuria parantavia käytäntöjä.

Laadukkaalla tuotanto-organisaatiolla on selkeät menettelytavat turvallisuuden seurantaan ja arviointiin. Turvallisuuskulttuuria seurataan säännöllisesti ja toimintaa ohjataan jatkuvaan turvallisuuskulttuurin kehittämiseen. Hyvän turvallisuuskulttuurin tunnusmerkinä on, että henkilöstö raportoi avoimesti poikkeama-, läheltäpiti-, haitta- ja vaaratapahtumista ja toimintaa kehitetään raportoiduista laatu- ja turvallisuuspoikkeamista kertyneen tiedon perusteella. Kertyvän tiedon pohjalta tehdään jatkuvaa riskienarviointia ja panostetaan organisaation oppimiseen. Asiakkailta ja henkilöstöltä saatu palautetieto käsitellään järjestelmällisesti. Esimiehillä ja johtajilla on vastuu nostaa asiat syyllystämättä avoimeen keskusteluun.

Palveluiden laatua ja kokonaisvaltaista turvallisuuskulttuuria parannetaan riskienhallinnan avulla. Turvallisuus- ja laatuongelmien ennakoinnilla estetään vahinkoja, vaaratilanteita ja toiminnan kannalta kielteisiä tapahtumia sekä palvelutapahtuman yhteydessä että omaa toimintaa koskien.

Palveluiden laatuun vaikuttavia turvallisuuden keskeisiä osa-alueita ovat mm. asiakas- ja potilasturvallisuus, henkilö- ja tilaturvallisuus, henkilöstön työturvallisuus, tietoturvallisuus sekä kokonaisvaltainen organisaation jatkuvuudenhallinta. Turvallisuusriskit tulee huomioida niin strategisessa kuin käytännön toiminnan riskienhallinnassa. Strategisella tasolla arvioidaan palvelujen tarvetta, saatavuutta ja laadun

varmistamista pitkällä aikajänteellä. Operatiiviseen toimintaan liittyvien riskien hallinnan tulee olla osa jokapäiväistä toiminnan seuranta, arviointia ja kehittämistä.

Laadunhallinta

Laadunhallinnan ja laatutyön periaatteita ovat mm. asiakaskeskeisyys, hyvä johtajuus, ihmisten osallistaminen, prosessimainen toimintatapa, toiminnan jatkuva parantaminen (PDCA -periaate), tutkimustietoon perustuva päätöksenteko ja keskeisten yhteistyösuhteiden hallinta.

Laatua voidaan hallita, kun organisaatiossa on määritetty ja kuvattu:

- toiminnan tavoitteet ja vastuut
- palvelut ja niihin liittyvät toiminnan vaatimukset
- toimintatavat ja ohjeet
- dokumentoinnin ja raportoinnin menettelyt
- poikkeamanhallinnan menettelyt
- palveluiden vaikuttavuuden seurannan menettelyt
- tiedonhallinnan ja tiedolla johtamisen menettelyt

Ydinpalveluihin liittyvät toiminnan prosessit ovat keskeinen osa laadunhallintaa. Prosessien kuvaamisen kautta voidaan luoda yhtenäisiä toimintatapoja läpi koko organisaation ja näin ollen varmistaa asiakkaan saaman palvelun taso, vähentää poikkeamia ja ennaltaehkäistä virheitä. Yhtenäisten toimintatapojen avulla voidaan puolestaan lisätä toiminnan luotettavuutta ja turvallisuutta sekä varmistaa palveluiden yhdenvertaisuus.

Palveluiden laadun vaatimuksia voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta ja laadunhallinnan osa-alueita määriteltäessä voidaan tarkastelu aloittaa esimerkiksi tunnistamalla keskeisimmät asiakkaiden, organisaation sekä sen henkilöstön ja sidosryhmien odotukset palveluiden laadulle tai toiminnalle.

Asiakkaille	Työntekijöille	Organisaatiolle
• Odotukset ja tarpeet on selvitetty • Palvelutarve on kuvattu • Palvelut on kohdennettu oikea-aikaisesti • Asiakaspalautetta kerätään ja palaute ohjaa palveluiden kehittämistä	• Työn tarkoitus ja vastuut ovat selkeät • Tavoitteet ja toimintatavat on sovittu • Dokumentoinnin ja raportoinnin periaatteet on sovittu • Toimintaohjeet on kuvattu	• Visio, toiminta-ajatus ja arvot ovat kaikilla tiedossa • Palvelut ja niiden sisällön vaatimukset on määriteltä ja kuvattu • Toiminta on kustannustehokasta • Arviointi- ja seurantamenettelyt on määriteltä ja kuvattu

Kuva 5. Esimerkki laadunhallinnan vaatimusten ja odotusten kuvaamisesta

Laatujärjestelmä

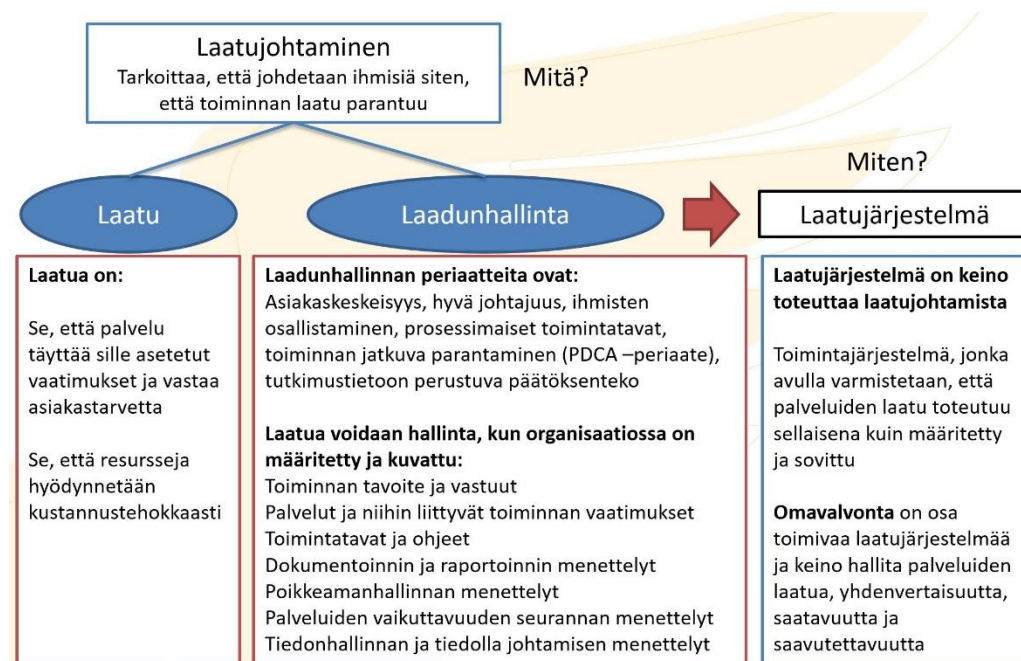
Laatujärjestelmä tarkoittaa organisaation toimintajärjestelmää, jonka avulla varmistetaan, että laatu toteutuu sellaisena kuin se on määritetty ja sovittu. Laatujärjestelmän avulla varmistetaan myös, että organisaatiossa tehdään oikeita asioita ja että toiminta tuottaa tarvittavaa oleellista tietoa johtamisen ja toiminnan kehittämisen tueksi. Toisin sanoen laatujärjestelmä on *keino* johtaa laatua ja sovittuja laadunhallinnan menettelyjä.

Laatujärjestelmän hyödyntämisen tavoitteena on parantaa organisaation ja henkilöstön suorituskykyä jatkuvan parantamisen periaatetta noudattamalla. Laatujärjestelmät voivat sisältää erilaisia työkaluja organisaation tuottamien palveluiden laadun, toimintaan liittyvien prosessien, toimintaohjeiden ja turvallisuusriskien hallintaan.

Laatujärjestelmän keskeisiä osia ovat kuvaukset:

- organisaation johtamisjärjestelmästä ja strategiasta,
- laadunhallinnan periaatteista ja tavoitteista,
- organisaation henkilöstöpolitiikasta,
- keskeisistä ydinpalveluista ja palvelutuotannon toimintatavoista,
- organisaation kokonaisvaltaisen riskienhallinnan menettelyistä, toiminnan laadun poikkeamien hallinnan periaatteista sekä toiminnan seurannan ja arvioinnin menettelyistä.

Laatujärjestelmän avulla organisaation suorituskyky voidaan optimoida. Johdonmukaiset ja ennustettavissa olevat tulokset saavutetaan vaikuttavammin ja tehokkaammin, kun toimintoja käsitellään ja hallitaan toisiinsa liittyvinä prosesseina, jotka toimivat yhtenäisenä järjestelmänä. Raportoinnin avulla kyetään seuraamaan järjestelmän toimivuutta, tavoitteiden toteutumista ja avaintunnuslukujen kehittymistä sekä havaita poikkeamat toiminnan tai palveluiden laadussa. Näillä toiminteilla on selkeät liittymäpinnat omavalvontaan.



Kuva 6. Laatuun liittyvät käsitteet

3.2 Palvelujen saatavuus ja yhdenvertaisuus

Järjestämisvastuusta säädetään maakuntalakiluonnoksen 7 §:ssä, jonka mukaan tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva maakunta vastaa:

- asukkaan oikeuksien toteutumisesta
- palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta
- järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta

- tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä
- tuottamistavasta
- tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta
- viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Pelastustoimen omavalvontamallin tulee sisältää maakuntalainsäädännön vaatimusten perusteella vähintään seuraavat määrittelyt sekä kuvaukset palveluista ja niiden tuottamiseen liittyvistä toimintatavoista:

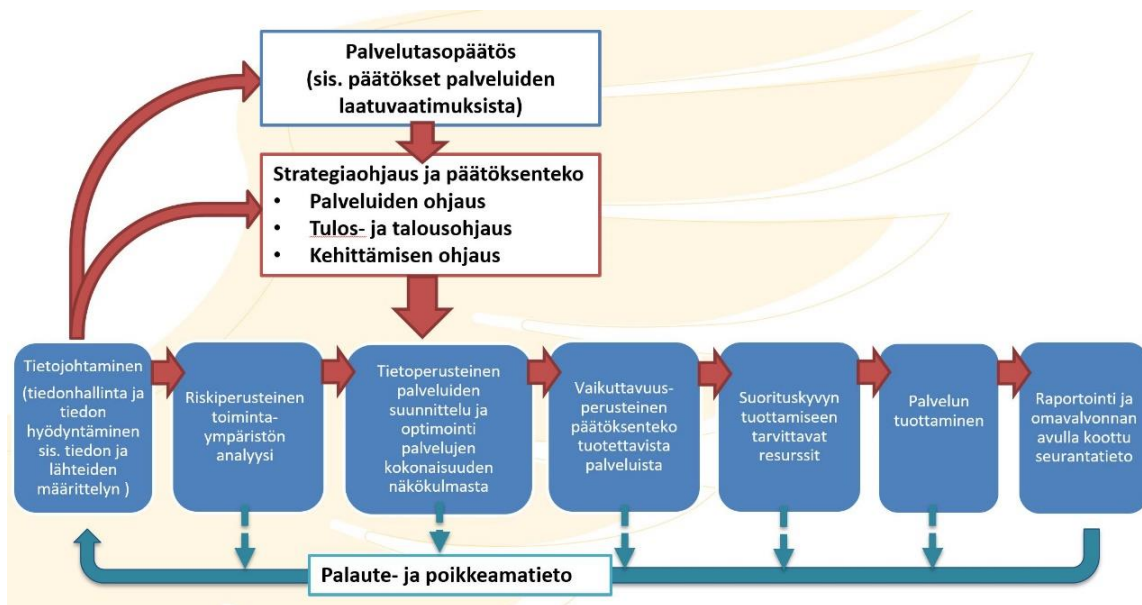
1. palvelujen määrittelyn
2. miten yhdenvertainen palvelujen saatavuus toteutuu
3. miten palvelujen mitoitus vastaa palvelujen tarvetta
4. miten palvelujen toteutus vastaa palvelujen tarvetta
5. miten suorituskysyvaatimuksen mukainen palvelu toteutetaan
6. miten palvelun laatuun liittyvä palaute- ja poikkeamatieto toteutuksesta raportoidaan
7. millä tavoin omavalvonnan tuottamaa tietoa hyödynnetään palvelujen johtamisessa ja kehittämisessä
8. miten palvelujen laatua, yhdenvertaisuutta ja saatavuutta kehitetään



Kuva 7. Pelastustoimen palvelujen määrittelyn lähtökohdat

Pelastustoimen omavalvontamalli

Pelastustoimen palvelujen yhdenvertaisuuden, saatavuuden ja saavutettavuuden varmistaminen toteutuu yhdenmukaisin perustein hyödynnettävän omavalvontamallin sekä systemaattisen johtamisen ja ohjauksen avulla. Päätökset toiminnan laatuvaatimuksista liikelaitostasolla tulee sisällyttää alueen pelastustoimen palvelutasopäätökseen. Omavalvontamallin sisältö vaiheineen on kuvattu alla.



Kuva 8. Pelastustoimen omavalvontamalli

Omavalvontamallin toteutuksen vaiheet

Tietojohtaminen
(tiedonhallinta ja tiedon hyödyntäminen sis. tiedon ja lähteiden määrittelyn)

1) Tietojohtamisen kokonaisuudella tarkoitetaan omavalvontamallissa palveluiden laadun varmistamisen näkökulmasta oleellisen tiedon, mittareiden ja tietolähteiden määrittelyä, tiedon koontiin liittyviä menettelyjä sekä tiedon hyödyntämistä toiminnan parantamiseksi systemaattisella tavalla. Tietojohtamisen kautta määritellään ja tuotetaan tarvittavaa tietoa organisaation toiminnan kehittämiseksi sekä palveluiden laadun parantamiseksi.

Riskiperusteinen toimintaympäristön analyysi

2) Riskiperusteinen toimintaympäristön analyysi tuottaa keskeistä tietoa toiminnan suunnittelun ja palveluiden kohdentamisen perusteeksi. Riskiperusteisessa toimintaympäristön analyysissä tulee varmistaa, että analyysiprosessi on toteutettu riittävän laajalla asiantuntijuudella. Riskianalyysiprosessi tulee olla vakioitu ja siinä tulee toimintaympäristön riskien ohella huomioida asiakaspalautteet sekä asiakastarpeista koottu tieto.

Tietoperusteinen palveluiden suunnittelu ja optimointi palvelujen kokonaisuuden näkökulmasta

3) Palvelut tulee toteuttaa palvelukokonaisuutena sekä kohdentaa ne siten, että palvelujen vaikuttavuus (tarkasteltavan osakokonaisuuden) riskitasoon on mahdollisimman suuri. Tässä tarkastelussa pelastustoimen palvelut muodostavat osan turvallisuuden yhteiskuntavasteesta, jonka muita elementtejä ovat esimerkiksi väestön yleinen turvallisuusosaaminen, rakennusten paloturvallisuussäädökset, kaavoitus, teknisten laitteistojen turvallisuusvaatimukset jne. Vaikka edellä mainitut osa-alueet eivät suoraan ole pelastustoimen vastuulla, tulee pelastustoimen asiantuntijamandaatillaan pyrkiä vaikuttamaan niin, että koko yhteiskunnan

turvallisuusvastetta parannetaan tarkoituksenmukaisella tavalla erityisesti niissä kysymyksissä, joiden

kautta on saatavissa suurin mahdollinen vaikuttavuus. Toimenpiteiden kohdentamisen perusteeksi ei siis riitä suurimpien yksittäisten riskitasojen tunnistaminen, eikä toisaalta se missä yksittäisen toimenpiteen vaikutus yksittäiseen riskiin on suurin.

Pelastuslaitosten palvelujen toteuttaminen palvelukokonaisuutena edellyttää, että palveluja suunnitellessa on käytettävissä tieto asiakastarpeesta sekä arvio pelastuslaitoksen eri palvelujen vaikuttavuudesta suhteessa palvelukokonaisuudelle asetettuun tavoitteeseen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että palveluja suunnitellessa ohjaavana periaatteena on muodostaa eri palvelujen käytöstä sellainen optimoitu kokonaisuus, jonka vaikuttavuus asetettujen tavoitteiden näkökulmasta on suurin mahdollinen. Esimerkiksi asiakastarpeen näkökulmasta merkittävälle energiatuotantoyhtiölle tuotettavat palvelut voisivat koostua pelastusviranomaisen valvonnasta, yhtiön henkilöstön koulutuksesta sekä harjoittelusta, johon osallistuvat sekä yhtiön omatoimisen varautumisen toiminnot että pelastuslaitoksen yksiköt. Vaikuttavuustavoitteiden näkökulmasta, ja jotta em. palvelut voidaan tuottaa asiakastarve huomioiden, on pelastuslaitoksen muodostettava yhdessä asiakkaan kanssa jaettu käsitys siitä, miten palveluja tulisi kohdentaa ja millaisiin asioihin palvelujen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Asiakkaalle tulee myös raportoida ne keskeiset huomiot, jotka palvelutuotannon aikana kerätään. Kyseeseen tulee esimerkiksi arviot merkittävimmistä riskeistä sekä omatoimisen varautumisen tasosta.

Esimerkkinä pelastustoimen tehtävien aikaisten palveluiden optimoinnista voidaan pitää pelastuslaitoksen yksiköiden sijoittamista spatiotemporaalisen riskikuvan perusteella eri vuorokauden aikoina sellaisiin sijanteihin, joissa tilastollinen riski onnettomuudelle on suurin. Tämän valmiuden parantamiseen tähtäävän toimenpiteen rinnalla pelastuslaitoksella on käytössään useita muita ennaltaehkäiseviä palveluja tai muita keinoja puuttua tunnistettujen kohteiden riskitasoon.

Pelastustoimen tehtävien aikaisten palveluiden osalta merkityksellistä on, että asiakaslähtöisen optimoinnin kautta on mahdollista tarkentaa vastemäärittelyä sekä varmistaa riskejä vastaava yksikkökohtainen suorituskyky.

Vaikuttavuus-
perusteinen
päättökenteko
tuotettavista
palveluista

4) Vaikuttavuusperusteinen päätöksenteko tuotettavista palvelukokonaisuuksista tarkoittaa pelastustoimen ja ensihoidon palvelutasopäätösten sisältämien laatuvaatimusten, strategiaohjauksen, tulos- ja taloustavoitteiden sekä toiminnan kehittämisen ohjauksen kautta tehtyä ohjausta, johtamista ja päätöksentekoa tuotettavista palveluista.

Vaikuttavuusperusteisella päätöksenteolla viitataan myös omavalvonnan perusteena olevien laatu- ja suorituskykyvaatimusten määrittelyn tarkentamiseen, päätöksentekoon tiedon hyödyntämisen menettelyistä toiminnan systemaattiseksi parantamiseksi sekä kehittämistoimenpiteistä päättämiseen laadun- ja poikkeamienhallinnan menettelyjen osalta. Keskeistä päätöksentekoa tulee ohjata palvelujen asiakasvaikuttavuus.

Suorituskyvyn
tuottamiseen
tarvittavat
resurssit

5) Vaikuttavuusperusteisen päätöksenteon kautta määritetty suorituskyvyn tuottamiseen tarvittavat resurssit tulee varmistaa suunnittelemalla ja ohjaamalla palvelutuotannon toimintaa. Resurssien suunnittelussa ja varaamisessa tulee huomioida kustannustehokkuus, kuvatut laatu- ja suorituskykyvaatimukset sekä palveluiden optimoinnin tavoite. Suorituskyvyn toteuttamisen varmistamiseksi tulee huomioida, että osaamiseltaan ja sisällöltään riittävän suorituskyvyn omaavat resurssit ovat käytettävissä asiakaspalveluun kaikissa tilanteissa.

Palvelun
tuottaminen

6) Palvelutuotannon rooli ja merkitys omavalvonnan toteuttamisessa on keskeinen. Palvelutuotannossa tulee varmentaa kaikilla toiminnan tasoilla, että palveluiden tuottaminen toteutuu suunnitellun sisältöisesti ja suorituskykyvaatimusten mukaisesti. Palvelutuotannossa varmistetaan laadultaan riittävän korkeatasoinen palvelun toteutuminen, tarvittava palvelutuotantoon liittyvä päätöksenteko ja johtaminen sekä systemaattinen suorite-, palaute- ja poikkeamatiedon raportointi.

Raportointi ja
omavalvonnan
avulla koottu
seurantatieto

7) Omavalvontamallin viimeisessä vaiheessa kuvataan ja varmennetaan, että palvelutuotannossa tuotettu ja raportoitu tieto kootaan systemaattisesti sekä varmennetaan menettelyt, joiden kautta tieto on hyödynnettävissä tietojohdamisen toteuttamisessa. Raportoinnin näkökulmasta organisaation on varmistettava toiminnan arviointitietojen siirtyminen toiminnan kehittämiseen sekä se, että toiminnan jatkuva arviointi ja seuranta kehittävät tosiasiallisesti palveluiden laatua sekä organisaation toimintaa. Raportoinnin osana tulee lisäksi varmistaa, että koottu tietoaaineisto huomioi riittävällä tasolla asiakkaan antaman palautteen ja poikkeamatiedon.

3.3 Palvelutuotannon toimintatavat

Omavalvonnan toteuttaminen edellyttää sitä, että palvelutuotannon toimintatavat ja keskeiset laadun varmentamisen menettelyt ovat organisaatiossa kuvattuna. Pelastustoimen palvelutuotannon toimintatapojen kuvaamisessa on suositeltavaa hyödyntää viitekehyksenä yhtenäisiä ja systemaattisia kuvaamistapoja kuten johtamisen viitearkkitehtuuria ja kokonaisarkkitehtuurin periaatteita toiminnan jäsentämiseksi ylätasolla sekä JHS suositusten mukaisia menettelytapoja keskeisten pelastuslaitosten toimintaan liittyvien prosessien kuvaamiseksi.

Palvelutuotannon rooli ja merkitys omavalvonnan toteuttamisessa on keskeinen. Palvelutuotannossa tulee varmentaa kaikilla toiminnan tasoilla, että palveluiden tuottaminen toteutuu suunnitellun sisältöisesti ja suorituskykyvaatimusten mukaisesti. Palvelutuotannossa varmistetaan laadultaan riittävän korkeatasoinen palvelun toteutuminen sekä tarvittava palvelutuotantoon liittyvä päätöksenteko ja johtaminen. Palvelutuotannossa varmistetaan myös systemaattisen suorite-, palaute- ja poikkeamatiedon raportoinnin toteuttaminen.

Palvelutuotannossa toteutettavan omavalvonnan lähtökohtina ovat organisaation tuottamilleen palveluille itse asettamat sekä osana palvelutasopäätöstä hyväksytyt laatuvaatimukset. Organisaatiotasolla tulee lisäksi kuvata laadunhallinnan toimenpiteet, joilla palveluntuottaja (esim. pelastustoimesta vastaava liikelaitos) itse valvoo toimintayksikköjään, henkilöstön toimintaa sekä tuotettujen palvelujen laatua.

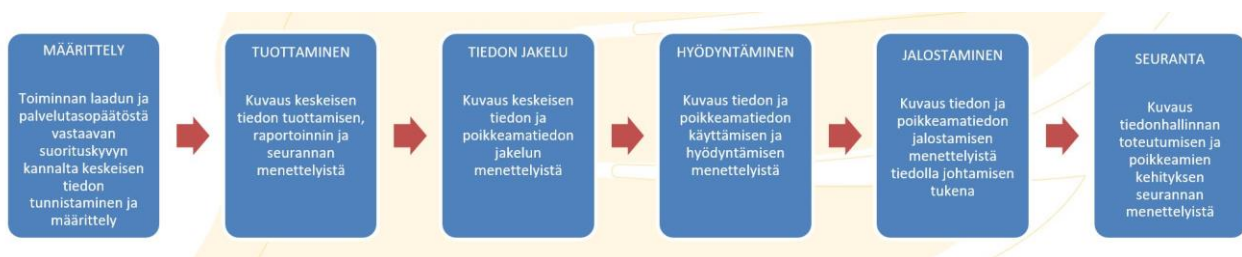
Pelastustoimesta vastaavan liikelaitoksen palvelutuotannon toimintatavat ja laadun varmentamisen menettelyt tulee kuvata vähintään seuraavien sisältökokonaisuuksien mukaisesti:

- *Palvelutuotannon toimintatavat (ml. johtamisjärjestelmä, päätöksentekomenettelyt, palvelutuotannon vastuut toiminnan eri tasoilla, toiminta- ja menettelyohjeet)*
- *Palvelutuotannon toteutuksen seuranta ja raportointi organisaatiotasolla*
- *Palvelutuotannon toteutuksen seuranta ja raportointi toimintayksiköitasolla*
- *Menettelytavat henkilöstön osaamisen varmistamiseksi (ml. tehtäväkohtaiset vastuut henkilöstöryhmittäin ja tehtävänimikkeittäin, ohjeet, perehdytyksen toimintatavat sekä muut osaamisenhallinnan menettelyt)*
- *Menettelytavat palvelutuotannossa havaittujen poikkeamien, riskien, vaaratilanteiden ja laadullisten puutteiden raportoimiseksi, ennaltaehkäisemiseksi ja korjaamiseksi*

3.4 Poikkeamien hallinta

Poikkeama on mikä tahansa suunnitellusta toiminnasta poikkeava tapahtuma, joka on mahdollisesti vaarantanut tuotetun palvelun laadun, turvallisuuden tai järjestelmän toimivuuden.

Poikkeamien hallinta on osa organisaation toimivaa laatuja järjestelmää ja liittyy tiedon hyödyntämisen näkökulmasta tiedonhallinnan prosessiin. Poikkeamien hallinnan avulla organisaatio tunnistaa, selvittää ja ennaltaehkäisee erilaisia toiminnan poikkeamia. Poikkeamatietojen hyödyntäminen toiminnan kehittämisen tukena edellyttää organisaation toimintaan ja palvelutuotannon toteutukseen liittyvää systemaattista raportointia ja seurantaa. Poikkeamien raportoinnin ja palautetiedon seurannan avulla voidaan seurata järjestelmän toimivuutta, tavoitteiden toteutumista ja avaintunnuslukujen kehittymistä sekä havaita poikkeamat toiminnan tai palveluiden laadussa.



Kuva 9. Esimerkki poikkeamatiedon elinkaariprosessista pelastuslaitoksella

Pelastuslaitoksen omavalvontasuunnitelmassa tulee tunnistaa ja määritellä toiminnan laadun ja palvelutasopäätöstä vastaavan suorituskyvyn kannalta keskeinen tieto sekä kuvata tiedon tuottamisen, raportoinnin ja seurannan menettelyt. Poikkeamatiedon hallinnan, poikkeamien raportoinnin, tiedon hyödyntämisen ja poikkeamien kehityksen seurannan menettelyt tulee näin ollen sisällyttää osaksi pelastuslaitosten omavalvonnan toteuttamissuunnitelmaa.

4. Käyttöönotto ja toteuttaminen

Omavalvontamallin käyttöönotto ja toteuttaminen pelastuslaitoksilla edellyttää keskeisen tiedon, tietolähteiden ja laadunhallinnan menettelyjen määrittelyä sekä tiedon hyödyntämisen näkökulmasta oleellisten mittareiden valintaa. Myös selkeä vastuiden määrittely organisaatiossa omavalvontaprosessin

toteuttamiseksi on edellytys omavalvonnan toteuttamiselle. Käyttöönotto kannattaa näin ollen aloittaa palvelujen sekä niihin liittyvien laatuvaatimusten määrittelystä sekä vastuiden kuvaamisesta.

Laadunhallinnan menettelyt, organisaation toimintatavat sekä poikkeamienhallinnan kuvaukset ovat lähtökohta sille, että omavalvontaohjelman avulla voidaan laatia pelastustoimen järjestämislakiluonnoksen edellyttämä suunnitelma laadunhallinnan ja palvelujen kehittämisestä.

Omavalvontamallin toteuttaminen

Kukin maakunta ja pelastustoimesta vastaava liikelaitos vastaavat omalta osaltaan pelastustoimen omavalvontaohjelman käyttöönotosta, toteuttamisesta sekä toteutuksen seurannasta. Tässä asiakirjassa on kuvattu pelastustoimen omavalvontaohjelman toteuttamiseen liittyvä omavalvontamalli, omavalvontaohjelman käyttöönottoprosessi sekä käyttöönottoa tukevat työkalut.

Käyttöönottoprosessin kuvaus sisältää tiivistetysti vaiheet omavalvonnan toteuttamisen edellyttämistä keskeisistä määrittelyistä ja kuvauksista, jotka organisaatiolla tulee olla tehtynä omavalvontaohjelmaa hyödyntäessään ja omavalvontaprosessin avulla toimintaa suunnitellessaan. Käyttöönottoprosessin avulla on pyritty luomaan selkeytetty kokonaiskuva omavalvontaprosessin edellyttämien toimenpiteiden ja tarvittavien kuvausten kokonaisuuden hahmottamiseksi.

Tärkeä osa systemaattista omavalvontamallin toteuttamista on määritellyn tiedon raportointi organisaatiossa sovittujen menettelyjen mukaisesti. Omavalvonnan onnistunut toteuttaminen vaatii lisäksi jatkuvaa toiminnan ja toteutuksen seurantaa, systemaattista arviointia sekä sitoutumista jatkuvan parantamisen periaatteisiin organisaation kaikilla tasoilla.

KÄYTTÖÖNOTON VAIHEET	MÄÄRITTELYN TAI KUVAUKSEN SISÄLTÖ (TARKISTUSLISTA)
1. Määrittely	Palvelut, laatuvaatimukset, keskeinen tieto ja tietolähteet, mittarit, laadunhallinnan menettelyt
2. Vastuut	Johtamisen ja ohjauksen vastuut, omavalvontaprosessin vastuut, poikkeamatiedon hallinnan vastuut, palvelutuotannon vastuut, osaamisenhallinnan vastuut sekä palaute- ja seurantatiedon omistajuus
3. Toimintatavat	Palvelutuotannon toimintatapojen kuvaus, tiedon tuottamisen, raportoinnin ja seurannan menettelyjen kuvaus, laadun varmistamisen menettelyjen kuvaus, toiminnan vaatimusten kuvaus sekä palvelu- ja prosessikuvaukset tarpeen mukaan
4. Poikkeamat	Kuvaus menettelytavoista, joilla havaitut poikkeamat , riskit, vaaratilanteet ja ladulliset puutteet tunnistetaan, ennaltaehkäistään ja korjataan sekä kuvaus poikkeamatiedon raportoinnin, tiedon hyödyntämisen ja poikkeamien kehityksen seurannan menettelyistä
5. Kehittämisen suunnitelman laatiminen	Kuvaus laadunhallinnan menettelyjen kehittämisestä, kuvaus palvelujen kehittämisestä sekä kuvaus tiedon hyödyntämisen menettelyistä palvelujen kehittämiseksi
6. Omavalvontamallin toteutus	Palvelutuotannon toteuttaminen omavalvontaprosessin mukaisesti, palvelujen tuottaminen vaatimusten mukaisesti, kustannustehokkaat ja vaikuttavat palvelukokonaisuudet

Kuva 10. Omavalvontamallin käyttöönoton vaiheet

Omavalvontamallin toteuttamisen tueksi on laadittu myös kysymyspohja, jonka avulla on mahdollista koota yksinkertaistettu kuvaus organisaation omavalvonnan nykytilasta sekä kehitystarpeista, jotka tulee saattaa kuntoon omavalvonnan toteuttamiseksi ja omavalvonnan käytännön toteutuksessa alkuun pääsemiseksi. Kysymyspohja sekä muut mahdolliset omavalvontaohjelman käyttöönottoon sekä laadunhallinnan ja palvelujen kehittämisen suunnitteluun liittyvät työkalut on koottu tämän asiakirjan liitteeseen 5.1.

Omavalvontaohjelmasta laadunhallinnan ja palvelujen kehittämisen suunnitelmaksi

Omavalvontaohjelman toteuttamiseen liittyvä pelastustoimen järjestämisalakiluonnoksen edellyttämä suunnitelma laadunhallinnan ja palvelujen kehittämisestä tulee laatia siten, että se kattaa kaikki pelastustoimesta vastaavan liikelaitoksen palvelut sekä palveluihin liittyvät keskeiset liittymäpinnat laajempina palvelukokonaisuuksina. Laadunhallinnan ja palvelujen kehittämisen suunnitelma on ensisijaisesti palvelujen laadun ja kehittämisen päivittäinen työväline.

Suunnitelmaan on hyvä sisällyttää palvelujen kehittämiseen ja toiminnan laadun jatkuvaan parantamiseen liittyvät keskeiset menettelyt niin organisaatiotasolla kuin toimintayksiköittäin tarkasteltuna. Suunnitelman pohjaksi kannattaa koota laadun varmistamisen kannalta oleelliset kuvaukset toimintatavoista, toimintaohjeet, tarkistuslistat ja etenkin keskeiset menettelyt poikkeamatiedon hyödyntämisen sekä palvelujen kehittämisen näkökulmista. Suunnitelman sisällölliset vaatimukset on kuvattu tämän asiakirjan liitteessä 5.2.

Yksinkertaisimmillaan suunnitelma laadunhallinnan ja palvelujen kehittämisestä kokoaa yhteen organisaation laadunhallinnan sen hetkisen nykytilan sekä tunnistaa ja priorisoi tarpeelliset kehittämistoimenpiteet omavalvonnan toteuttamiseksi. Laadunhallinnan ja kehittämisen lähtökohtana on hyvä pitää asiakastarpeiden ja palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden vaatimuksia sekä sisäisen toimintakulttuurin jatkuvaa parantamista palveluiden laadun ja tuottamistapojen kehittämiseksi.

5. Liitteet

5.1 Käyttöönoton ja toteutuksen työkalut

Omavalvontaohjelman toteuttamisen tukena sekä apuvälineenä laadunhallinnan ja palvelujen kehittämisen suunnitelman laadintaan pelastuslaitoksilla voi hyödyntää erilaisia työkaluja. Omavalvontamallin vaiheiden toteuttamisen tueksi on laadittu esimerkinomainen kysymyspohja. Kysymyspohjaa voi hyödyntää myös organisaation laadunhallinnan ja palvelujen kehittämisen nykytilan kartoittamiseksi.

	Asiakastarve	Sisäinen toimintakulttuuri
Tietojohtaminen (tiedonhallinta ja tiedon hyödyntäminen sis. tiedon ja lähteiden määrittelyn)	Onko asiakkaan tarpeet tunnistettu riittävän kattavasti?	Onko tiedon hallinnasta ja yhteismitallisesta hyödyntämisestä huolehdittu?
Riskiperusteinen toimintaympäristön analyysi	Tuottaako analyysi keskeistä tietoa toiminnan suunnitteluun ja palvelujen kohdentamisen perusteeksi?	Onko prosessi vakioitu ja riittävän laajalla asiantuntemuksella toteutettu.
Tietoperusteinen palveluiden suunnittelu ja optimointi palvelujen kokonaisuuden näkökulmasta	Suunnitellaanko palvelut kokonaisuutena ja riskiperusteisen tiedon ohjaamana asiakastarpeesta lähtien?	Miten suunnitteluprosessin sisältö ja toimivuus on varmistettu?
Vaikuttavuusperusteinen päätöksenteko tuotettavista palveluista	Onko palvelujen asiakasvaikuttavuus huomioitu päätöksenteossa?	Miten varmistetaan, että keskeistä päätöksentekoa ohjaa asiakasvaikuttavuus?
Suorituskyvyn tuottamiseen tarvittavat resurssit	Ovatko osaamiseltaan ja sisällöltään riittävän suorituskyvyn omaavat resurssit käytettävissä asiakaspalveluun kaikissa tilanteissa?	Miten suorituskykyvaatimuksia vastaavien resurssien olemassaolo varmistetaan?
Palvelun tuottaminen	Toteutuuko suunnitellun sisällöinen sekä suorituskykyvaatimusten mukainen, laadultaan riittävän korkeatasoinen palvelu?	Miten sisällöltään ja osaamiseltaan riittävä palvelutaso on varmistettu ja miten poikkeamat tunnistetaan?
Raportointi ja omavalvonnan avulla koottu seurantatieto	Kehittääkö toiminnan jatkuva arviointi ja seuranta toimintaa ja huomioidaanko siinä myös asiakkaan antama palaute?	Miten on varmistettu toiminnan arviointitietojen siirtyminen toiminnan kehittämiseen?

Kuva 11. Kysymyspohja omavalvontamallin toteuttamisen tueksi

5.2 Pelastustoimen laadunhallinnan ja palvelujen kehittämissuunnitelma

Tässä liitteessä kuvataan yleisellä tasolla sisältövaatimukset pelastustoimen järjestämisalakiluonnoksen edellyttämän laadunhallinnan ja palvelujen kehittämisen suunnitelman laatimiseksi pelastustoimesta vastaavissa liikelaitoksissa. Kukin maakunta ja liikelaitos vastaavat omalta osaltaan suunnitelman laatimisesta, hyväksymisen menettelyistä sekä suunnittelun pohjalta vaadittavien käytännön toimien toteuttamisesta.

Pelastustoimen järjestämisalakiluonnoksen mukaisesti *omavalvontaohjelman tulee sisältää suunnitelma laadunhallinnan ja palvelujen kehittämiseksi*.

Omavalvontaohjelmaan sisällytettävään suunnitelmaan laadunhallinnan ja palvelujen kehittämisestä tulee kuvata laadunhallinnan, palvelujen ja palvelutuotantoon liittyvien toimintatapojen sekä poikkeamienhallinnan nykytila ja kuhunkin kokonaisuuteen liittyen nykytilassa tunnistetut kehittämistarpeet. Tavoittila voidaan kuvata, mikäli se on määritetty omavalvontamallin mukaisesti edeten hyödyntämällä riskiperusteista toimintaympäristön analyysitietoa sekä tietoperusteista palvelujen suunnittelua ja optimointia palvelukokonaisuuksittain. Palvelujen ja niihin liittyvän laadunhallinnan kehittämisen perusteina tulee käyttää yhdenmukaisesti määritettyjä tietolähteitä omavalvontamallin mukaisesti. Lisäksi palvelujen kehittämisen lähtökohtina on hyvä hyödyntää tunnistetuista asiakastarpeista ja liikelaitoksen sisäisestä toimintakulttuurista tai palaute- ja poikkeamatiedosta nousevia kehittämistarpeita.

Kehittämistarpeiden pohjalta tulee suunnitelmaan kirjata, miten pelastustoimesta vastaavassa liikelaitoksessa laadunhallintaa ja pelastustoimen palveluja kehitetään sekä miten kehittämistoimenpiteitä on priorisoitu, miten kehittämistoimenpiteet toteutetaan ja miten kehittämistoimenpiteiden edistymistä seurataan.

Pelastustoimesta vastaavan liikelaitoksen suunnitelma laadunhallinnan ja palvelujen kehittämiseksi		
Suunnitelma laadunhallinnan kehittämiseksi	Suunnitelma palvelujen ja toimintatapojen kehittämiseksi	Suunnitelma poikkeamien hallinnan kehittämiseksi
Nykytilan kuvaus, millaiset toimintatavat ja menettelyt pelastuslaitoksella on käytössään sekä mitkä ovat keskeiset kehittämistarpeet laadunhallinnan osalta; Kuvaus omavalvonnan toimenpiteistä, joilla palveluntuottaja itse valvoo toimintayksikköjään, henkilöstön toimintaa sekä tuottamiensa palvelujen laatua sekä mitkä ovat omavalvonnan kehittämistarpeet; Suunnitelma, miten pelastustoimen laadunhallinnan menettelyitä kehitetään.	Nykytilan kuvaus palveluista, palvelujen ohjauksen ja kehittämisen toimintatavoista sekä palvelujen kehittämistarpeista; Kuvaus palvelutuotannon toimintatavoista, joilla palvelutuotanto valvoo ja seuraa toimintaa sekä tuottamisensa palvelujen laatua ; Kuvaus palvelutuotannon jatkuvan parantamisen menettelyistä ja tunnistetuista palvelutuotannon kehittämistarpeista. Suunnitelma, miten ja millä toimenpitein kehittämistarpeisiin vastataan.	Nykytilan kuvaus poikkeamien hallinnan menettelyistä sekä mitkä ovat keskeiset kehittämistarpeet poikkeamien hallinnan varmistamiseksi; Suunnitelma, miten kehitetään palvelutoiminnassa havaittujen poikkeamien, riskien, vaaratilanteiden ja laadullisten puutteiden ennaltaehkäisemistä sekä miten tunnistetaan kehittämistarpeet korjaavien toimenpiteiden ja henkilöstön osaamisen varmistamiseksi.

Kuva 12. Pelastustoimen laadunhallinnan ja palvelujen kehittämissuunnitelman sisältö

5.3 Käsitteet

Omavalvonta

Omavalvonnassa on kyse laadun hallinnan varmistamisesta organisaation omassa toiminnassa. Omavalvonta toimii organisaation toiminnan kehittämisen työkaluna, systemaattisena prosessina, jota seurataan ja arvioidaan. Toiminnan arvioinnin tulosten pohjalta tehdään tarvittaessa muutoksia ennakoiden ja ottaen myös huomioon erilainen poikkeama- ja palautetieto. Etuna verrattuna jälkikäteiseen valvontaan on se, että omavalvonnan avulla kyetään reagoimaan tapahtuneisiin laadun poikkeamiin ja epäkohtiin palveluiden tuottamisessa riittävän aikaisessa vaiheessa. Omavalvonnan avulla pyritään luomaan systemaattisia palvelujen kehittämisen rakenteita sekä ennakkoivia menettelyjä toiminnan laadun varmistamiseksi.

Maakunnan omavalvontaohjelma

Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva maakunta vastaa asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden:

- 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta;
- 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä;
- 3) tuottamistavasta;
- 4) tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta;
- 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Maakunnan tulee varmistaa, että sen järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavalla liikelaitoksella sekä palveluja tuottavilla yhteisöillä ja säätiöillä on riittävät ammatilliset, toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia palveluiden tuottamisesta. Maakunnan tulee ohjata ja valvoa sen järjestämisvastuulle kuuluvaa palvelutuotantoa.

Maakunnan on seurattava alueensa väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä sille säädettyjen tehtävien laatua, vaikuttavuutta ja kustannuksia. Lisäksi maakunnan on seurattava oman palvelutuotantonsa toimintaa ja taloutta ja verrattava sitä muiden tuottamien palvelujen vaikuttavuuteen, tehokkuuteen ja taloudellisuuteen. Maakunnan on tuotettava toimialoitain tietoja sille säädettyjä tehtäviä koskevasta toiminnasta, taloudesta ja palvelutuotannon laadusta maakunnan toiminnan seurantaan, valvontaa ja ohjausta varten. Valvoessaan järjestämisvastuullaan olevien palvelujen toteuttamista maakunta hyödyntää erilaisia indikaattoreita sekä toimialoitain tuotettua omavalvonnan palaute- ja poikkeamatietoa.

Pelastustoimen omavalvontaohjelma

Maakunnan pelastustoimesta vastaavan liikelaitoksen on laadittava pelastustoimen palveluista omavalvontaohjelma. Ohjelmassa tulee määritellä, miten palvelujen toteuttaminen ja laatu varmistetaan. Siinä on lisäksi määriteltävä, miten palvelujen toteutumista ja laatua seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan. Omavalvontaohjelman tulee sisältää suunnitelma laadunhallinnan ja palvelujen kehittämiseksi. (HE16/2017, Laki pelastustoimen järjestämisestä, §8)

Ensihoitopalveluntuottajan omavalvontasuunnitelma

Maakunnalle sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavan palveluntuottajan on valvottava oman toimintansa asianmukaisuutta sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta sekä muuta laatua. Palveluntuottajan on lisäksi seurattava, että se toteuttaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut siten kuin laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 23 §:ssä säädetään.

Palveluntuottajan on laadittava omavalvontasuunnitelma toimintansa valvonnan ja maakunnan kanssa tehdyn sopimuksen noudattamisen seuraamiseksi. Omavalvontasuunnitelman on katettava kaikki palvelun tuottajan tarjoamat palvelut. Palveluntuottajan on julkaistava omavalvontasuunnitelma sekä

omavalvontasuunnitelman toteutumisen seurantaan perustuvat havaintonsa ja niihin perustuvat toimenpiteet julkisessa tietoverkossa ja muilla niiden julkisuutta edistävillä tavoilla. Palveluntuottaja on vastuussa siitä, että omavalvontasuunnitelmaa toteutetaan palveluja tuottaessa.

Palveluntuottajalta edellytetään ammattitaitoa, tietoa ja kokemusta arvioida, minkälaisella omalla ohjauksella ja valvonnalla toiminnan laatu ja säädöstenmukaisuus varmistetaan. Palveluntuottajan omavalvontasuunnitelma on ensisijaisesti palvelujen laadun ja kehittämisen päivittäinen työväline.

Laatu

Laadulla tarkoitetaan usein sitä, että asiakkaan tarpeet tai toiminnan vaatimukset suhteessa palveluun tulevat täytetyksi. Hyvä laatu voi tarkoittaa myös sitä, että asiakkaat saavat tarpeen mukaiset palvelut oikea-aikaisesti. Laadukas palvelu on myös resurssien tehokasta käyttöä turvallisesti, taloudellisesti ja oikein kohdennetusti. Hyvä palveluiden laatu edellyttää johdon sekä henkilöstön aitoa sitoutumista laatuksien mukaisen palvelun tuottamiseen sekä saumatonta yhteistyötä eri toimintayksiköiden välillä.

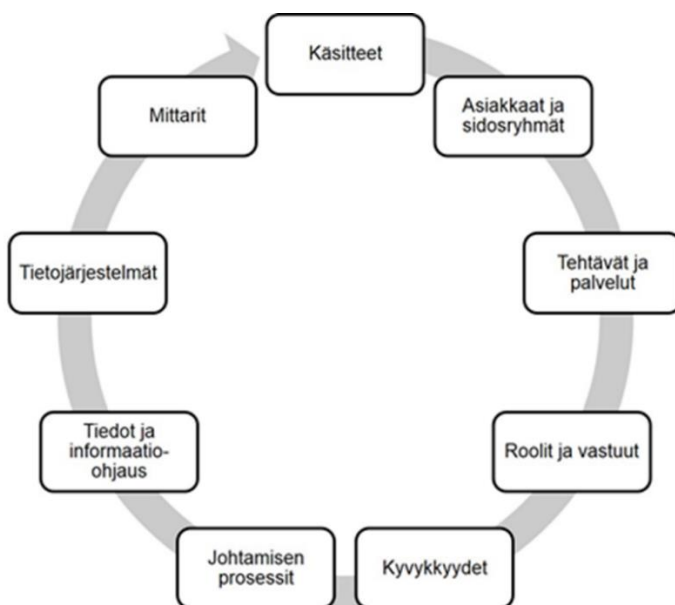
Laadun määrittely käsitteenä on haasteellista, koska sille ei ole olemassa yhtä yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Laatu voidaan tarkastella esim. palveluiden, organisaation toiminnan tai teknisten laatumäärittelyjen näkökulmista. Laatuun ja laadunhallintaan liittyviä käsitteitä on tässä omavalvontaohjelmassa tarkasteltu alla olevan kuvan näkökulmasta.

Johtamisen viitearkkitehtuuri

Johtamisen viitearkkitehtuuri luo yhtenäisen viitekehyksen kunnan (tai julkisorganisaation) toiminnan johtamiselle ja kehittämiselle. Se on asiakkuus- ja prosessiperustainen kuvaus, jota julkisorganisaatiot voivat soveltaa oman johtamisensa ja toimintansa kehittämisessä omassa toimintaympäristössään.

Johtamisen viitearkkitehtuuri on viitekehys, jonka avulla organisaatio voi kehittää omaa johtamisjärjestelmäänsä ja toimintaansa, määrittää oman tavoitearkkitehtuurinsa tai varmistaa eri prosessien välisen yhteentoimivuuden.

Johtamisen viitearkkitehtuurilla tarkoitetaan toiminta-arkkitehtuurin ylätasoa kokonaiskuvausta, joka ei kuvaa yksityiskohtaisia prosesseja vaan, joissa tunnistetaan kuntajohtamisen keskeiset toiminnot, niiden väliset suhteet sekä niihin liittyvät tiedot ja tietovirrat. Johtamisen viitearkkitehtuuri ohjaa ja tukee asiakkuus- ja toimintaperustaista johtamisen kehittämistä.



Kuva 13. Johtamisen viitearkkitehtuurin vaiheet

Kokonaisarkkitehtuuri

Kokonaisarkkitehtuuri on Valtioneuvoston suosittelema systemaattinen lähestymistapa organisaation toiminnan ja sen rakenteiden jäsentämiseen, kehittämiseen ja hallinnoimiseen. Kokonaisarkkitehtuuri on toiminnan, prosessien ja palvelujen, tietojen, tietojärjestelmien ja niiden tuottamien palvelujen muodostaman kokonaisuuden rakenne. Kokonaisarkkitehtuurityön avulla kuvataan, kuinka organisaation toimintaprosessit, tiedot ja järjestelmät toimivat kokonaisuutena. Se tarjoaa jäsentyneet kuvaustavat, joiden avulla kokonaisuus saadaan näkyväksi, hallittavaksi ja ymmärrettäväksi. Kokonaisarkkitehtuurityötä julkisella toimintasektorilla ohjaa JHS 179 –suositus. Kokonaisarkkitehtuurin ja omavalvontaohjelman yhteensopivuus on perusteltua ottaa huomioon pelastustoimen suunnittelutyössä.

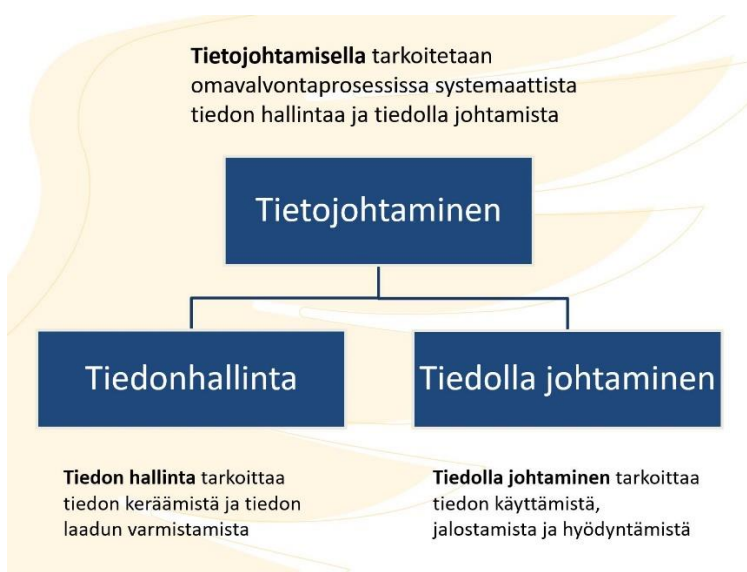
Asiakas- ja potilasturvallisuus

Asiakas- ja potilasturvallisuus on sitä, että henkilön saamat palvelut edistävät hänen hyvinvointiaan ja turvallisuuttaan. Asiakasturvallisuus tarkoittaa myös, että asiakkaan saamista palveluista aiheutuu yksilölle tai yhteiskunnalle mahdollisimman vähän haittaa. Asiakkaan kokema hyvinvointi ja turvallisuus voivat olla fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista.

Asiakas- ja potilasturvallisuudella tarkoitetaan myös organisaation eri tasoilla toimivien henkilöiden ja organisaatioiden periaatteita ja toimintoja, joiden tarkoituksena on varmistaa tuotettujen palvelujen laatu ja turvallisuus sekä suojata asiakkaita tai potilaita vahingoittumasta. Pelastustoimen palveluihin liittyen asiakas- ja potilasturvallisuus kattaa sekä ennaltaehkäisevät että tehtävienaikaiset palvelut. Asiakas- ja potilasturvallisuuden kokonaisuuteen kuuluvat organisaatioiden eri tasoilla toimiva osaava henkilökunta, tilojen ja välineiden asianmukaisuus sekä palveluiden tuottamiseen liittyvän dokumentoinnin ja tiedonkulun turvallisuus.

Tietojohdaminen ja tiedonhallinta

Tietojohdamisella tarkoitetaan systemaattista tiedonhallintaa ja tiedolla johtamista. Tiedonhallinnalla tarkoitetaan tietotuotannon ohjaamista ja hallintaa, johon sisältyy tiedon kerääminen, tiedon laadun varmistaminen ja tietohuolto organisaation sisäisessä ja organisaatioiden välisessä kommunikoinnissa. Tiedolla johtamisella tarkoitetaan kerätyn tiedon hyödyntämistä ja jalostamista. Omavalvonta on osa tietojohdamisen kokonaisuutta.



Kuva 14. Tietojohdamisen kokonaisuus

5.4 Kuvaluettelo

Kuva 1. Omavalvonta on keino hallita palveluiden laatua, yhdenvertaisuutta, saatavuutta ja saavutettavuutta

Kuva 2. Maakunnan pelastustoimen omavalvonnan rakenne oman liikelaitoksen järjestämismallissa

Kuva 3. Maakunnan pelastustoimen omavalvonnan rakenne soteliikelaitoksen järjestämismallissa

Kuva 4. Esimerkki johtamisen prosessien välisistä suhteista sekä ohjaus- ja tietovirroista

Kuva 5. Esimerkki laadunhallinnan vaatimusten ja odotusten kuvaamisesta

Kuva 6. Laatuun liittyvät käsitteet

Kuva 7. Pelastustoimen palvelujen määrittelyn lähtökohdat

Kuva 8. Pelastustoimen omavalvontamalli

Kuva 9. Esimerkki poikkeamatiedon elinkaari-prosessista pelastuslaitoksella

Kuva 10. Omavalvontamallin käyttöönoton vaiheet

Kuva 11. Kysymyspohja omavalvontamallin toteuttamisen tueksi

Kuva 12. Pelastustoimen laadunhallinnan ja palvelujen kehittämissuunnitelman sisältö

Kuva 13. Johtamisen viitearkkitehtuurin vaiheet

Kuva 14. Tietojohdamisen kokonaisuus

5.5. Lähteet

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JHS 179 suositus, Kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu)

Kunnan johtamisen viitearkkitehtuuri

Laki pelastustoimen järjestämisestä §8 (HE16/2017)

Maakunnan järjestämisen käsikirja, kohta 2.2 Valvonta ja omavalvonta (VN 3.9.2018)

Maakuntalaki §7, §9 sekä Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (HE15/2017)

Potilas- ja asiakasturvallisuusstrategia (STM 2017:9)

Potilasturvallisuusopas (THL 2011:15)