

Lappeenrannan-Lahden teknillinen yliopisto LUT

LUT School of Engineering Science

Tuotantotalouden koulutusohjelma

Diplomityö

Joonas Grönlund

**KAUPUNGIN VARAUTUMISEN KEHITTÄMINEN
AUDITOINTIMALLIEN AVULLA**

Työn tarkastaja: Tutkijaopettaja Petri Niemi

Työn ohjaajat: Tutkijaopettaja Petri Niemi

Turvallisuus- ja riskienhallintapäällikkö
Ari-Pekka Meuronen

TIIVISTELMÄ

Lappeenrannan-Lahden teknillinen yliopisto LUT
LUT School of Engineering Science
Tuotantotalouden koulutusohjelma

Joonas Grönlund

Kaupungin varautumisen kehittäminen auditointimallien avulla

Diplomityö

2019

64 sivua, 4 kuvaa, 1 liite

Työn tarkastaja: Tutkijaopettaja Petri Niemi

Hakusanat: varautuminen, poikkeusolot, häiriötilanteet, auditointi

Keywords: preparation, emergency, disorder, audit

Työssä tavoiteltiin keskisuurelle kaupungille tarkastuslistaa ja oikean auditointityökalun valintaa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiselle. Työssä päädyttiin Kuntaliiton laatiman KUJA2-mallin käyttöönottoon tapaustutkimuksena tutkitussa Lappeenrannan kaupungissa. Mallin mukainen auditointi toteutettiin yhdessä Lappeenrannan kaupungin turvallisuus- ja riskienhallintapäällikön kanssa. Mallin avulla löydettiin muutamia kehittämiskohteita, mm. poliittisten päätöksentekijöiden ottaminen mukaan varautumissuunnitelmien vahvistamiseen olisi tärkeää. Todettiin myös kaupungin olevan suorastaan edelläkävijä ylikunnallisessa yhteistyössä ja harjoittelussa yhdessä muiden viranomaisten kanssa.

ABSTRACT

Lappeenranta-Lahti University of Technology LUT

LUT School of Engineering Science

Degree Program in Industrial Management

Joonas Grönlund

Development of Town's resilience by audit

Master's Thesis

64 pages, 4 figures, 1 appendices

Examiners : Associate Professor Petri Niemi

Keywords: resilience, awareness, incident, disruption, audit

This thesis describes mid sized municipality checklist and audit tools selection for emergency and disorder situation preparation. KUJA2-model published by Association of Finnish Local and Regional Authorities was selected as case study and its implementation in the city of Lappeenranta. Audit according to the model was conducted with Lappeenranta head officer of security and riskmanagement. The audit revealed some issues needing special attention, such as involving political decision makers to strengthen preparation plans for the city of Lappeenranta. It was also found that city of Lappeenranta is practically leading the way in intermunicipal cooperation and training with multi branch officials.

ALKUSANAT

Olipahan reissu, mutta tulipa tehtyä. Enpä osannut arvata mihin kaikkeen 1998 tehty muutto Lappeenrantaan johtaisi. Matkan varrella tuli moneen kertaan mieleen, tuleekohan tutkintoa koskaan suoritettua. Kiitokset Eila, Heikki, Eeva, Tanja, Emma ja Petrus Grönlundille, Tuija Palmroosille, Terho Lassilalle, Ari Happoselle, Petri Niemelle ja Ari-Pekka Meuroselle sekä erityisesti Pasi Rautiaiselle, joka ”kannusti” merkittävästi työn loppuunsaattamisessa.

Dixi.

Sisällysluettelo

1 Johdanto.....	9
1.1. Työn tavoitteet ja rajaukset.....	9
1.2. Työn suoritustapa.....	11
2. Varautumisen toimintaympäristö kunnissa.....	12
2.1. Mitä varautuminen on?.....	12
2.2 Kunnan rooli varautumisessa ja kriisijohtamisessa.....	14
2.2.1 Kunta.....	14
2.2.2 Kaupunki.....	14
2.2.3 Kunnan tehtävät.....	15
2.2.4 Kuntien varautumisen tilanne Suomessa.....	16
2.2.5 Kuntien valmiussuunnittelu.....	16
2.2.6 Kunnan johtaminen normaalioloissa.....	18
2.2.7 Kunnan johtaminen erityistilanteissa.....	19
2.3 Elintärkeät toiminnot ja ydintoiminnot.....	21
2.4. Kunnan ydintoiminnot.....	23
2.4.1. Infrastrukturi.....	24
2.4.1.1. Vesi.....	25
2.4.1.2. Sähkö.....	26
2.4.1.3. Lämpö.....	27
2.4.1.4. Kulkuyhteydet.....	28
2.4.1.5. Tietoliikenne ja tietojärjestelmät.....	28
2.4.1.6. Viranomaisradioverkko VIRVE.....	30
2.4.2. Laitokset.....	31

2.4.2.1. Koulut ja päiväkodit	31
2.4.2.2. Vanhainkodit ja lasten- sekä nuortenkodit	32
2.4.2.3. Sairaalat ja terveyskeskusten vuodeosastot.....	32
2.4.2.4. Virastot	32
2.4.3. Tukipalvelut	33
2.4.3.1. Ruuan järjestäminen	33
2.4.3.2. Kuljetustoiminnot ja logistiikka	35
2.4.3.3. Tekstiilihuolto	35
2.4.3.4. Jätehuolto.....	36
2.4.3.5. Huollot ja korjaukset	37
2.4.3.6. Evakuoimistilojen järjestäminen	37
2.4.4. Pelastustoiminta	38
2.4.4.1. Väestönsuojelu	38
2.4.4.2. Sairaankuljetus	39
2.4.4.3. Palokunta	40
2.4.4.4. Sosiaalitoimi.....	40
2.4.5. Kaupungin viestintä	41
2.4.5.1. Sisäinen viestintä.....	42
2.4.5.2. Ulkoinen viestintä.....	43
2.4.5.3. Viestintästrategia	44
2.4.5.4. Kriisiviestintä	45
2.4.5.5. Viestintäkanavat	47
3. Auditointimallit	49
3.1. Pohjanmaan pelastuslaitoksen omatoimisen varautumisen auditointi	49
3.2. Kansallinen turvallisuusauditointikriteeristö	49
3.3. Kuntien ja maakuntien jatkuvuudenhallinta -projekti (KUJA2).....	50

4.	Tarkistuslistan rakentaminen kohdekaupungissa -Lappeenrannan kaupunki	51
4.1.	Nykytila.....	51
4.1.1.	Strategia ja pitkän tähtäimen taloussuunnittelu.....	51
4.1.2.	Valmiussuunnitelma.....	52
4.1.3.	Harjoittelu.....	52
4.2.	KUJA2 auditointi.....	53
4.3.	Yhteenveto Lappeenrannan kaupungin varautumisen tasosta ja kehitysehdotuksista.....	54
4.4.	Tarkistuslista.....	55
5	Johtopäätökset, suositukset ja ajatuksia jatkotutkimuksesta.....	56
5.1.	Johtopäätökset.....	56
5.2.	Suosituksset.....	57
5.3.	Ajatuksia jatkotutkimuksesta.....	59
	Lähdeluettelo.....	61

LYHENTEET

EU Euroopan unioni

EC Euroopan yhteisö

OECD The Organisation for Economic Co-operation and Development,
taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö

1 Johdanto

Tämän diplomityön tarkoituksena on selvittää kaupungin velvollisuudet ja todelliset tarpeet tärkeimmiksi tunnistettujen toimintojen jatkumisen ja uudelleen käynnistämisen varmistamiseen kaikissa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa sekä laatia hyvä ja selkeä tarkistuslista uudelle turvallisuuspäällikölle. Erityisesti selvitetään auditoinnin hyödyntämistä varautumisen kehittämiseen. Tällainen varautuminen edellyttää sekä suunnitelmia että valmisteluja. Suurin osa toiminnoista ovat sellaisia, jotka toimivat normaalitilanteissa, mutta niiden järjestäminen hankaloituu huomattavasti olosuhteiden muuttuessa onnettomuuden, luonnonolojen, sodan, rikollisuuden tai muun yllättävän tapahtuman seurauksena. Tämä diplomityö luo eräälle suomalaiselle kaupungille sopivan tarkastuslistan, jonka avulla kaupunki voi määrittellä omat suunnitelmansa ja valmistelut kriittisten ja tärkeiden toimien tarjoamiseksi erilaisissa yllättävissä tilanteissa olosuhteista huolimatta.

1.1. Työn tavoitteet ja rajaukset

Tavoitteena on myös luoda ohjenuora, jonka avulla kaupunki voi varmistua, että varautuminen on riittävällä tasolla. Tämän varmistamiseksi Lappeenrannan kaupungille tehdään asiaa koskeva auditointi tapaustutkimuksena ja esitetään kehittämissuhteita toiminnan parantamiseksi.

Tutkielman laajuus huomioiden voidaan toimintojen ohjaamista käsitellä vain ylätasolla ilman käytännön toimintojen suunnittelun tai toteutuksen määrittelyä. Valituista toiminnoista on kuitenkin määritelty esimerkinomaisesti toimivia syventäviä analyyseja ja ehdotuksia. Syventävien analyysien kohteiksi on valittu kriittisiä ja erittäin tärkeitä toimintoja ja palveluita, sellaisia, joiden puuttumisesta koituisi suurinta haittaa yhteiskunnan toiminnalle.

Aiheesta on varsin niukasti tieteellisiä artikkeleita, mutta valtioneuvostotasoisia ohjeistuksia ja ministeriöiden suosituksia on laadittu runsaasti. Myös erilaiset valtion toiminnot ovat luoneet kattavan kirjon materiaalia kuntien tueksi. Erityislait, jotka ohjaavat monien kunnan toimintojen tarjoamista, antavat myös eri ministeriöille ja muille valtionhallinnon osille mahdollisuuden ohjeistaa ja määrätä

kyseisten alojen toimijoita. Kunnille on tarjolla riittävä määrä ohjeistusta, kunhan ne kunnassa otetaan kattavasti huomioon ja niiden pohjalta laaditaan kokonaissuunnitelma, joka kokoaa eri alojen ohjeistuksen ja erityisesti kunnan johtamisen poikkeavissa tilanteissa. Tärkeimpänä ohjenuorana valtioneuvostolta on periaatepäätös Yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta 2017, joka yhtenäistää varautumisen kansallisia periaatteita ja ohjaa hallinnonalojen varautumista. ”Kokonaisturvallisuus on yhteistoimintamalli, kehys yhdessä tekemiselle. Se on kuvattu yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa, joka kuvaa yhteiskunnan varautumisen peruseriaatteet. Yhteistoimintamallissa toimijat jakavat ja analysoivat turvallisuutta koskevaa tietoa, suunnittelevat ja harjoittelevat yhdessä. Ennakointi kuuluu tärkeänä osana varautumistyöhön: näin voidaan vastata tulevaisuuden turvallisuushaasteisiin ja ehkäistä niitä.” (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017).

Suurin osa materiaalista kohdistuu johonkin tiettyyn toimintaan, esimerkiksi sähkön jakeluun tai sosiaalitoimeen. Tärkeimmät aiheeseen liittyvät tieteelliset julkaisut ovat Nykyisen valvontamallin arviointi – suurhäiriöriski, Lappeenrannan ja Tampereen teknillisten yliopistojen yhteistyönä laadittu tieteellinen selvitys Energiamarkkinavirastolle, jossa tutkimuksen tavoitteena on tarkastella sähköhuollon suurhäiriöitä erityisesti jakeluverkkoliiketoiminnan valvonnan näkökulmasta. Tärkeimpinä esille nostettavina asioina raportissa esitellään suurhäiriöiden määrittely, verkkoyhtiöiden ja yhteiskunnan mahdollisuudet varautua suurhäiriöihin ja suojautua niiltä, Suomessa sovellettava valvontamalli sekä ehdotukset valvontamallin kehittämiseksi. (Nykyisen valvontamallin arviointi - suurhäiriöriski, 2010) sekä Pekka Juntusen & Veli-Pekka Nurmen & Jari Stenvallin tekemä tutkimus Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa (2009). Kirjassa todetaan perinteisen lintukotoajattelun ajan olevan ohi. Uhkakuvat ovat lisääntyneet ja on yhä tärkeämpää pohtia yhteiskunnan kykyä varautua häiriötilanteisiin. Raportissa on myös ehdotuksia kuntien varautumistoimintojen kehittämiseksi. (Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa. 2009)

Kunnissa on perinteisesti keskitytty aina vain omaan toimialaan, esimerkiksi kasvatus- ja opetustoimen viranhaltijat ovat harvoin erityisen kiinnostuneita teknisen toimialan johtamisvalmiuksista ja päinvastoin, ja vain valmiustasoltaan johtavissa kunnissa on koottu osaaminen ja kokonaiskuva koko organisaation toiminnasta. Erityisesti häiriötilanteissa korostuu kokonaiskuvan hallinta ja tilannekuvan saaminen koko organisaatiosta sekä kyky johtaa vajaalukuisella johtajistolla haastaviakin tilanteita, jolloin väkisinkin joudutaan johtamaan myös itselle vieraampia toimialoja. Asiassa on kuitenkin menty merkittävästi eteenpäin ja kuntien yhteinen toimija, Kuntaliitto johtaa tällä hetkellä projektia KUJA2, jonka tavoitteena on tukea kuntia ja tulevia maakuntia jatkuvuudenhallinnan kehittämisessä sekä edistää kuntien ja maakuntien sekä niiden keskeisten sidosryhmien yhteistoimintaa, varautumisen yhteensovittamista sekä yhteistä ymmärrystä varautumiseen liittyen. (Suomen Kuntaliitto, 2017)

1.2. Työn suoritustapa

Työssä käydään läpi varautumisen yleiset piirteet, kuntien varautumisen erityispiirteet sekä varautumisen sijoittuminen kokonaisturvallisuuden kehikkoon laajemmin. Työssä vertaillaan auditointimalleja ja pyritään löytämään sopivin malli keskikokoiselle kaupungille sekä kokeilemaan sitä käytännössä ja löytämään korjattavia sekä kehitettäviä kohteita kyseisessä organisaatiossa. Työtä tehdään yhteistyössä Lappeenrannan kaupungin turvallisuus- ja riskienhallintapäällikön kanssa.

Toteutetaan auditointi valitulla menetelmällä yhdessä mainitun viranhaltijan kanssa sekä arvioidaan tarpeelliset jatkotoimet ja kehittämismahdollisuudet.

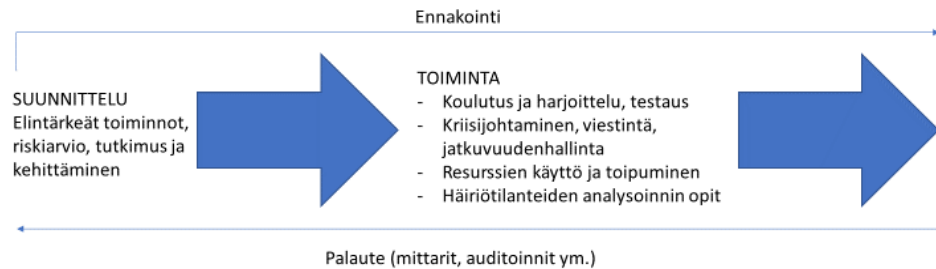
2. Varautumisen toimintaympäristö kunnissa

2.1. Mitä varautuminen on?

Varautumisella tarkoitetaan niitä toimenpiteitä hallinnon, elinkeinoelämän, tai jopa yksittäisen kansalaisen toimesta, joilla varmistetaan tärkeimpien tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa tilanteissa, niin normaaliolojen häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissa. Toimenpiteitä ovat muun muassa valmiussuunnittelu ja muu suunnittelu uhkien torjumiseksi ja toiminnan palauttamiseen liittyvä valmistautuminen, suunnitelmien joustavaksi ja tehokkaaksi toteuttamiseksi tarvittavat etukäteisvalmistelut, koulutus ja valmiusharjoitukset sekä riittävä tiedottaminen. Varautuminen on aina osa organisaation normaalia hyvää toimintatapaa. Varautumisessa noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä, ja suunnitelmissa esitettyjen toimenpiteiden tulee perustua lainsäädännössä säänneltyihin tai säädettäviin toimivaltuuksiin.

Valmiussuunnittelulla tarkoitetaan ”sitä suunnittelua, jota harjoitetaan valmistauduttaessa toimimaan valmiuslaissa määriteltyjen poikkeusolojen aikana. Varautumiseen liittyvä suunnittelu käsittää kuitenkin laajemmin kaiken sen suunnittelun, joka on tarpeen organisaation toiminnan turvaamiseksi, toimintavalmiuden kohottamiseksi sekä erilaisten turvallisuusuhkien minimoimiseksi. Varsinaisen valmiussuunnittelun lisäksi varautumiseen kuuluvat siis myös muut riskienhallintaan liittyvät asiat kuten suojele, turvallisuus, yritysturvallisuus tai tietoturvallisuus.” (Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa, 2009 s. 44.)

Varautumisen prosessi



Kuva 1 (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017)

Ennakointi, varautuminen, toimintavalmius ja toipuminen



Kuva 2 (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017)

Kunnilla on yleistoimivalta, eli mahdollisuus toimia muissakin kuin sille erikseen määrätyissä tehtävissä. Kuntien toimivallasta säädetään kuntalain 7 pykälässä. ”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät.” ja ”Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.” (410/2015)

2.2 Kunnan rooli varautumisessa ja kriisijohtamisessa

2.2.1 Kunta

Kunta on perustuslailla suojattu paikallishallinnon yksikkö. Jokaisessa kunnassa on yhteisten säädösten mukaisesti valittu valtuusto ja kunnanhallitus sekä eräitä muita pakollisia toimielimiä. Asukkaat äänestävät vaaleissa neljän vuoden välein uuden valtuuston johtamaan kunnan toimintaa.

”Tämän lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Lain tarkoituksena on myös edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä.

Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.” (410/2015)

Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Sopimuksen nojalla kunta voi ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Varsinaisia kunnan kriisijohtamista koskevia erityisiä säännöksiä ei ole olemassa, minkä takia valmiussuunnittelussa ja varautumisessa on erittäin suuria eroja. Työssä käydään myöhemmin läpi esimerkiksi Nokian vesikriisiä vuodelta 2007 ja siitä voidaan todeta, ettei läheskään kaikki ollut siinä kunnossa missä olisi pitänyt, ei teknisesti eikä johtamisjärjestelmän osalta. Kuntaa johdetaan kuntalaissa (410/2015) määriteltyjen periaatteiden mukaisesti myös erityistilanteissa. Valmiuslaki (1080/91) ja eräät erityislait edellyttävät, että kunnat ja niiden toimialat varautuvat erityistilanteisiin ja poikkeusoloihin suunnitelmilla ja muilla toimenpiteillä. Kunnan johtaminen kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa perustuu normaaliin johtamiseen. (Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa, 2009 s. 44.)

2.2.2 Kaupunki

Kaupunki on globaalisti mielenkiintoinen käsite, kaikissa maissa siihen suhtaudutaan terminä hieman omalla tavalla. Esimerkiksi Iso-Britanniassa kaikki kaupungit ovat niitä, joille hallitsija on kaupunkioikeudet antanut. Walesissa sijaitseva St Davisin kaupunki on alle kahdentuhannen asukkaan taajama. Todellisia globaaleja suurkaupunkeja taas EU:n alueella on varmaankin vain kaksi, Lontoo ja Pariisi. EU:n ja OECD:n uusin kaupunkimääritelmä lähtee siitä, että muodostetaan ruutuja, joissa väestötiheys on vähintään 1 500 asukasta neliökilometrillä ja toisiinsa yhteydessä olevat ruudut aikaansaavat vähintään 50 000 asukkaan taajaman. Suomessa olisi tämän määritelmän mukaan yksi kaupunki, Helsinki. (OECD-EC, 2012).

Vaikkei ohiajaja välttämättä Kaskista tai Pudasjärveä kaupungiksi tunnista, niiden valtuustot ovat aikanaan tehneet päätöksen kutsua kuntiaan kaupungeiksi. Kaskisilla asuu 1 276 asukasta ja Pudasjärven väestötiheys on 1,4 asukasta neliökilometrillä. (Tilastokeskus, 2018) ja (Maanmittauslaitos 2018).

Suomessa juridisesti tilanne on selkeä, kunta voi halutessaan alkaa kutsumaan itseään kaupungiksi ja päätös on valitusajan kuluttua toimeenpanokelpoinen eli lainvoimainen. Mitään muita vaikutuksia kaupungiksi julistautumisella ei ole. ”Kunta voi käyttää nimitystä kaupunki, kun se katsoo täyttävänsä kaupunkimaiselle yhdyskunnalle asetettavat vaatimukset.” (Kuntalaki 2015).

Vaikka työssä puhutaan nimenomaan kaupunkien varautumisesta, niin kaikki kaupungit ovat lopulta kuntia, joten kaikki lainsäädäntö ja muut velvoittavat määräykset ja ohjeet koskevat nimenomaan kuntia. Jatkossa tässäkin työssä esiintyy monessa kohdassa kunta käsitteenä.

2.2.3 Kunnan tehtävät

”Lakisääteiset tehtävät muodostavat kunnan erityisen toimialan. Pääosa kunnan tehtävistä perustuu nykyisin erityislainsäädäntöön ja kunnan on näitä tehtäviä hoitaessaan noudatettava asianomaisen lain säännöksiä. Raja itsehallinnon nojalla hoidettaviin tehtäviin on kuitenkin häilyvä, sillä myös erityislainsäädännön mukaisten tehtävien järjestämiseen ja hoitamiseen liittyy usein mahdollisuus

päittää harjoitettavan toiminnan organisoimisesta ja sisällön laajuudesta eli myös lakisääteisiin kunnan tehtäviin sisältyy usein itsehallinnollinen elementti.

Kunnan yleisen toimialan muodostavat ne tehtävät, joiden hoitamisesta kunta on päättänyt itsehallintonsa nojalla. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998) todetaan, että ”kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen”. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 1 artiklassa säädetään myös yleisen toimialan kuulumisesta paikallisen itsehallinnon keskeiseksi osaksi.

Kunnan tehtävät vaihtelevat suuresti kunnan rakenteen, ikärakenteen, maantieteen, teollisuuslaitosten ja muiden paikallisten seikkojen perusteella.” (Valtiovarainministeriö 40/2015)

2.2.4 Kuntien varautumisen tilanne Suomessa

Kaikki Suomen kunnat ovat varautuneet jollakin tasolla erilaisiin normaaliajan häiriöihin ja poikkeusoloihin, mutta varautumisen taso vaihtelee merkittävästi. Erityisesti sellaisiin asioihin on varauduttu kohtuullisen hyvin, jotka ovat aiheuttaneet ongelmia jossakin päin Suomea, kuten Nokian vesikriisin kaltaiseen pitkäaikaiseen vesijohtoverkoston käyttökieltoon tai Jokelan ja Kauhajoen kouluampumisten jälkeiseen kriisiapuun ja kouluverkoston häiriöttömän toiminnan palauttamiseen. Asta- ja Veera-myrskyt osoittivat konkreettisesti sen, että varautumista on vielä merkittävästi kehitettävä.

2.2.5 Kuntien valmiussuunnittelu

Valmiuslain mukaan kuntien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin, sekä muin toimenpitein varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa. Kuntien toiminnan lähtökohtana on, että varautuminen on osa normaalia toimintaa ja johtamista ja kriisijohtaminen on normaalin johtamisen soveltamista

erityistilanteissa ja tarvittaessa poikkeuksellisin resurssein. Varautumisesta ja kriisijohtamisesta vastaavat ne toimijat, joiden velvollisuutena on muutoinkin kunnan velvoitteiden ja toiminnan hoitaminen.

Vaikka kuntien varautumisen ja kriisijohtamisen perusrakenteet ovat kunnossa, on kuntien tosiasiallinen varautuminen sekä normaaliolojen häiriö- ja erityistilanteisiin että poikkeusoloihin eritasoista eri kunnissa ja tältä osin toimintaa on tarpeen tehostaa. (Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa, 2009 s. 45.)

Valtaosan päivittäin käyttämistämme palveluista järjestää kunta. Kunnallisia palveluja ovat esimerkiksi terveydenhuolto, perusopetus ja jätehuolto. Silloinkin, kun palveluiden järjestäminen on ulkoistettu yksityisen yrityksen tai kuntien yhteenliittymän hoidettavaksi, vastuu palvelujen tarjoamisesta on viime kädessä aina kunnalla.

Kunnan toiminta kriisitilanteissa perustuu lakisääteiseen valmiussuunnitteluun. Kunnan palveluista vastaavat toimialat, esimerkiksi opetustoimi, tekninen toimi ja sosiaalitoimi, laativat kukin omat suunnitelmansa kriisien varalle. Suunnitelmat kootaan yhteiseksi kunnan valmius- tai pelastussuunnitelmaksi. Tarvittaessa kunnat osallistuvat myös pelastustoimintaan yhdessä alueellisten pelastuslaitosten kanssa. Onnettomuuden sattuessa kunta huolehtii, että onnettomuuden uhrin saavat psykososiaalista tukea.

Varautumistyötä johtaa kunnanjohtaja yhdessä kunnanhallituksen kanssa. Kunta saa tukea valmiussuunnitteluunsa alueellisilta pelastuslaitoksilta ja valtion aluehallinnolta. Usein valmiussuunnitteluun osallistuu myös vapaaehtoisjärjestöjä, jotka täydentävät viranomaisten toimintaa kriisitilanteessa. (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010)

Jotta kunta pystyisi täyttämään tehtävänsä myös häiriötilanteissa, on jokaisessa kunnassa oltava kattava joukko erilaisia suunnitelmia, toimenpidemalleja ja tarvikkeita valmiina. Suunnittelussa on varmistettava toimenpiteiden tärkeysjärjestys, mitkä asiat pitää ehdottomasti hoitaa ensin ja mitkä seuraavat listalla tärkeinä, mutta vasta myöhemmin. Esimerkiksi, kun vanhainkodista katkeaa kovilla pakkasilla lämmitys, on ensimmäisenä varmistettava vanhusten

hyvinvointi, tarvittaessa jopa evakuoinnein ja vasta toisena listalla on laitteiston korjaaminen tai korvaavan lämmitysjärjestelmän käyttöönotto. Samoin tiedottamisen osalta on ensisijaisempaa tiedottaa omaisille ja toissijaista tiedottaminen yleisölle. Tiedottamisen kriittisyys kaiken kaikkiaan on tällaisessa tapauksessa matala, koska lisävahinkoja ei seuraa tietämättömyydestä. Vedenjakelun laatuvaihteluista taas on tiedotettava erittäin nopeasti ja laajalti, koska lisävahinkojen syntymisen todennäköisyys on erittäin suuri. Kunnat ovat ottaneet tämän asian erittäin vakavasti ja onkin hyvin yleistä, että tiedotusvälineistä havaitsee aiheeseen liittyviä tiedotteita.

Kuntien kannattaisi harkita tekstiviestilistojen tai vastaavien käyttöönottoa, jokainen asukas voisi itse harkita millä listoilla haluaisi olla mukana ja siten saada todella nopeasti tarvitsemansa tiedon. Lappeenrannan Energia oy tarjoaa asiakkailleen tekstiviesti- ja sähköpostipalvelun, joista saa omaan osoitteeseen kohdistuvat häiriötiedotteet sähkön ja kaukolämmön osalta. Tällaista palvelua kannattaisi ehdottomasti laajentaa koskemaan muitakin kunnallisia toimintoja. Kaikki tällaiset toimet tulee suunnitella osana kunnan viestintästrategiaa, jonka tulee kattaa kaikki tiedottamistarpeet arkipäiväisen tiedottamisen perusasioista sotatilan erittäin poikkeaviin olosuhteisiin.

2.2.6 Kunnan johtaminen normaalioloissa

Johtaminen on keino kunnan menestykseen ja mitä paremmalla tasolla johtaminen on, sitä paremmin kunnalla yleensä menee. Perustehtävät on otettava haltuun ja kannettava vastuuta asukkaista, heidän hyvinvoinnistaan, paikallisten yritysten ja yhteisöjen elinvoimasta sekä kunnan ja kuntalaisten toiminnan ympäristövaikutuksista. Johtaminen on laajempi kokonaisuus, luottamushenkilöiden ja viranhaltijajohdon yhteistyöllä toteutettava toisiaan tukeva kombinaatio. Kunnan johtamisen on oltava ketterää ja hyvään tilannekuvaan perustuvaa strategista toimintaa, jolla varmistetaan toimintakyky muutosten keskellä.

2.2.7 Kunnan johtaminen erityistilanteissa

Johtaminen erityistilanteissa perustuu toimivaltaisten viranomaisten toimintaan. Kunnanjohtajan vastuulla on tällöin toimivaltaisen viranomaisen tuekseen tarvitseman yhteistoiminnan järjestäminen ja muiden viranomaisten toiminnan tarvittava käynnistäminen sekä kokonaisuuden hallinta ja taloudellisten resurssien varmistaminen kunnan alueella. Ennalta tehtävinä varautumistoimenpiteinä kriisijohtaminen edellyttää, että: sisäinen toimivalta tarvittavaan päätöksentekoon on järjestetty riittävällä tavalla, valmius- ja pelastussuunnitelmat ovat laadittuina vähintään lain edellyttämällä tasolla, kriisijohtamisen toimintaperiaate on kuvattu valmiussuunnitelmassa, kriisiviestintäsuunnitelmat on laadittu osana valmiussuunnitelmaa ja kunnan viestintäsuunnitelmaa, tilannekuvavalmiudet ovat riittävät sekä normaalikäytössä olevissa tiloissa että harvoin käytettävissä suojatiloissa, koko normaaliajan toiminnan johtaminen on pystyttävä järjestämään myös suojatiloissa, kaikkea edellä mainittua on harjoiteltu ja harjoituksissa on onnistuttu.

Nokialla 2007 tapahtuneen vesikriisin osalta Onnettomuustutkintakeskus antaa useita suosituksia, jotka sopivat kunnalle mihin tahansa varautumiseen. Normaalialkojen häiriötilanteisiin varautuminen tulee olla merkittävästi nykyistä tärkeämpänä tehtävänä kunnissa. Johto- ja viestintävastuiden tulee olla selkeät koko kuntakonsernissa. On myös varmistuttava siitä, että kriisiorganisaatio voidaan kutsua koolle riittävän matalalla kynnyksellä, etupainotteisesti. Nokialla havaittiin, että vasta viikko tapahtuneen jälkeen, viranhaltijoiden jo uuvuttua työtaakan alle, perustettiin kriisiryhmä johtamaan tilannetta. Ryhmää kutsuttiin tehostetuksi johtoryhmäksi, mutta nimityksellä ei ole isoakaan merkitystä. Tärkeintä, että yhdelle koko kunnan kannalta tilannetta katsovalle ryhmälle annetaan virallinen rooli. Tässäkin vaiheessa kaupunginjohtajan sairauslomalle jääminen vaikeutti yhä toimintaa ja ryhmää johti kaupunginjohtajan sijainen. Seuraavana päivänä kaupunginjohtaja saapui johtamaan tehostettua johtoryhmää, mutta osallistujien mukaan kokous sujui paniikitunnelmissa. Tässä vaiheessa keskitettiin viestintä yhteisen johdon alle ja pyydettiin puolustusvoimilta virka-apua vedenjakelua

varten. Tilanteen vakavuudesta kertoo se, että henkilöitä, jotka olivat niin vakavasti sairastuneita pilaantuneen veden takia, että menivät terveyskeskukseen tai muuhun hoitolaitokseen, oli noin kahden viikon aikana yli tuhat. (Onnettomuustutkintakeskus, 2009).

Monella sairaudet vaivaavat yhä, vesikriisi aiheutti hermostosairauksia, reumaa ja muita kroonisia vaivoja. Eläkkeelle 2010 jäänyt kaupunginjohtaja ei ollut vielä tässäkään vaiheessa halukas keskustelemaan toimittajan kanssa vesikriisistä. (Yle, 2017)

Kriisijohtamisen kannalta ei ole välttämätöntä luoda normaalista poikkeavia varallaolo- tai päivystysjärjestelyjä, ellei yksittäinen kunta halua sitä tehdä, mutta tarve sellaisiin on tarkoin harkittava. Parhaiten johtaminen toimii, kun voidaan mahdollisimman pitkälti toimia normaaliolojen organisaatiolla. On kuitenkin varmistettava viranhaltijoiden halu toimia päivystysluonteisessa varallaolossa tai muuten aina tavoitettavissa. Suuressa kaupungissa on varmasti helppo luoda rakenteet, joissa vuorotellen ollaan tavoitettavissa 24/7, mutta pienessä kunnassa asia on suunniteltava huolellisesti. Toisaalta kunnan tulee olla tarvittaessa toimintakykyinen koska tahansa, mutta toisaalta jokaisen tulee saada lepoa ja päästä irtautumaan työstään. Paras malli saadaan, kun mahdollisimman pitkälti voidaan käyttää samoja johtamisrakenteita kuin normaalissa päivittäistoiminnassa.

Monessa kunnassa viranhaltijoiden, erityisesti johtavien viranhaltijoiden osalta tilanne on kohtuullisen hyvin suunniteltu. Monesti tahtoo unohtua, että kuntaa johtavat demokraattisesti valitut päättäjät ja valmiussuunnitelmat, toimivaltuudet, budjettiylitysten mahdollisuudet ja muut päivittäistoiminnasta poikkeavat toimintamallit tulee ehdottomasti päättää normaalissa poliittisessa päätöksenteossa. Olisikin hyvä malli ottaa valmiussuunnittelu osaksi sekä kuntastrategiaa että hallintosääntöä, näin varmistetaan se, että luottamushenkilöjohto on tietoinen suunnitelmista, on valmis varaamaan varoja suunnitteluun ja harjoitteluun, jokaiselle johtavalle viranhaltijalle on selvää hänen omat päätöksentekomahdollisuutensa ja vastuunsa sekä ylimpinä valvojina myös tietoisia siitä, että kunnassa asiat ovat oikealla tolalla.

Pelastus-, poliisi- ja sosiaali- ja terveystoimen akuuteissa kriisitilanteissa kunnan johtoryhmän hälyttäminen voidaan tehdä hätäkeskuksen kautta siten kuin se on määritelty edellä mainittujen viranomaisten vasteissa. Kunnan sisäisillä ohjeilla varmistetaan, että hälytyksen saatuaan kuka tahansa johtoryhmän jäsenistä kykenee käynnistämään toiminnat koko johtoryhmän puolesta. Tässä yhteydessä tarvitaan riittäviä toimintavaltuuksia. Kunta ja muut viranomaiset sopivat siitä, miten johtoryhmän yhteystiedot ylläpidetään ja toimitetaan hätäkeskukseen. Käytännössä tehtävän voi hoitaa esimerkiksi aluepelastuslaitos. Muu kuin edellä mainittu kunnan viranomaisten hälyttäminen samoin kunnan omien resurssien hälyttäminen hoidetaan sisäisillä ohjeilla ja järjestelyillä. (Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa, 2009 s. 44.)

2.3 Elintärkeät toiminnot ja ydintoiminnot

Kuntien vastuulla olevat yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat talouden ja infrastruktuurin toimivuus, väestön toimeentuloturva ja toimintakyky sekä henkinen kriisinkestävyys. (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010).



Kuva 3(Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017)

Voidakseen turvata elintärkeät toiminnot sekä varmistaa kuntalaisten hyvinvoinnin, on kunnalla myös määritelmästä riippuen erilainen määrä ydintoimintoja. Osa toiminnoista on tukemassa kunnan tehtävää elintärkeiden toimintojen ylläpitämisessä ja muut on katsottu siten tarpeellisiksi, että niiden epäonnistuminen tai puuttuminen heikentää merkittävästi kuntalaisten toimintaedellytyksiä tai vaarantaa terveyden tai turvallisuuden.

Kuntien vastuulla on erityisesti väestön toimintakyvyn ja henkisen kriisinkeston ylläpitäminen. Koko yhteiskunnan toiminnan kannalta on välttämätöntä, että sosiaaliturva ja riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ovat saatavilla kaikissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Kiireellisten palvelujen tarve korostuu häiriöiden sattuessa, kriisien aiheuttaessa lähes poikkeuksetta potilaita ja lisääntyntä avuntarvetta. Usein on myös tarpeen tarjota osallisille sosiaalista apua. Näistä huolehtiminen on kuntien vastuulla. Kansalaisten on saatava kaikissa oloissa välittömästi tarpeelliset palvelut ajasta ja paikasta riippumatta. Toimijoiden velvollisuus varautumiseen koskee myös yksityisiä toimijoita. Terveystuollon päivystyspalvelut sekä ensihoito toimivat aina ja kaikissa olosuhteissa.

On syytä huomioda, että lähes puolet suomalaisista ei ole varautunut häiriötilanteisiin. Kunnan hoiviin jäävien ihmisten määrä olisi siis mahdollisessa kriisissä varsin suuri. (Ruotuväki 24.5.2019)

Keskeiset oppilaitokset jatkavat toimintaansa varhaiskasvatuksesta korkea-asteelle. Lasten ja nuorten turvallisuudesta ja palveluista huolehditaan korkealla prioriteetilla. Kansalaisten on voitava luottaa siihen, että turvallisiksi tunnustetut instituutiot, kuten yliopistot jatkavat toimintaansa olojen heikentyessäkin.

Hyvä kriisinkestävyys mahdollistaa nopeamman ja täydellisemmän kriiseistä toipumisen. Kriisinkestävyyttä ei voida saavuttaa ilman kaikkien hallinnonalojen yhteistoimintaa ja pitkäjänteistä sitoutumista. On myös varauduttava siihen, että poliittisen järjestelmämme ja päättäjien uskottavuutta voidaan ulkopuolisten tai omienkin toimijoiden toimenpitein horjuttaa tarkoituksellisesti. Viranomaistoiminnan luotettavuuden varmistaminen on elintärkeää. Luottamusta ei voi rakentaa, kun tilanne on jo päällä, vaan se on aikaansaattava normaalioloissa.

Yhteistyö eri toimijoiden kanssa on erittäin tärkeää. On pidettävä huolta, että yhteistyösuhteet toimivat alueella vaikuttavien viranomaisten kesken, elinkeinoelämän kanssa ja kolmannen sektorin toimijoiden kyvyt ja osaaminen osataan huomioida ja niiden käyttämisestä sovitaan etukäteen. Lappeenrannassa ja Etelä-Karjalassa on rakennettu erinomainen verkosto, EK-turva, jossa on huomioitu pääosa yhteistyökumppaneista ja niiden kanssa toimitaan tiiviisti yhteistyössä. Lappeenrannan kaupungin turvallisuus- ja riskienhallintapäällikkö on ollut merkittävänä toimijana ja koko hankkeen alullepanijana. Hän toimii myös EK-Turvan puheenjohtajana.



Kuva 4 (Meuronen A-P, 2014)

2.4. Kunnan ydintoiminnot

Tässä tutkielmassa jaetaan kunnan ydintoiminnot toiminnallisesti ja vaikutuksiltaan toisistaan eroaviksi kokonaisuuksiksi. Tarkasteltavat ydintoiminnot muodostuvat kriittisistä infrastruktuureista, joiden organisointi- ja toteuttamisvastuuseen kuntataso sisältyy. Kuntalain lisäksi monet erityislait ohjaavat kuntien pakollisia tehtäviä, kansanterveyslaki, varhaiskasvatuslaki, sosiaalihuoltolaki, maankäyttö- ja

rakennuslaki sekä monet muut antavat tarkemmat ohjeet oikeasta toiminnasta ja erityislakeina ovat ensisijaisesti noudatettavia yleislakiin, kuntalakiin, nähden.

Kunnan ja alihankkijoiden henkilöstön osalta on riittävä määrä henkilöitä saatava henkilövaraukseen kriittisten töiden jatkumiseksi aina poikkeusoloja myöten. Poikkeusolon syntyessä puolustusvoimat tai siviilipalvelukeskus varaa henkilön sodanajan tehtäviin siviilityöhönsä. Tällaista henkilöä ei pääsääntöisesti käsketä myöskään rauhanajan kertausharjoituksiin. Henkilövarausten tekemiseen saa opetusta puolustusvoimien aluetoimistoilta. Henkilövaraukset on tarkastettava parin vuoden välein ja aina organisaation tai tehtävien muuttuessa merkittävästi. Työnantaja tekee varaushakemukset ja ilmoittaa päätöksistä henkilöille, joita päätökset koskevat. Muille asiasta ei tule ilmoittaa, koska sodanajan kokoonpanoja koskevat tiedot ovat salassapidettäviä.

2.4.1. Infrastrukturi

Työssä käytetään infrastrukturi käsitettä kuvaamaan kunnan niitä ydintoimintoja, jotka ovat olennaisin perusta kunnan ydintoimintojen järjestämiselle. Kyseiset toiminnot ovat välttämättömiä toimintoja, jotka tulee olla turvattu, jotta kunnan muutkin ydintoiminnot voidaan taata. Infrastrukturiin kuuluvia ydintoimintoja ovat veden, sähkön, lämmön, tietoliikenteen ja kulkuyhteyksien toiminta. Kulkuyhteyksien turvaamisen kannalta tärkeimpiä toimintoja häiriötilanteissa ovat avaruus ja raivaus. Tietoliikenteen kannalta tärkeimpiä yhteydenpito -ja tiedotuskanavia ovat internet, radio, puhelin, televisio ja viranomaisradioverkko VIRVE. Häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten joillakin pelastuslaitoksilla on valmisteltu radioamatöörien toimesta helposti käyttöön otettava verkko, jota voidaan käyttää tukemaan viranomaisten oman verkon toimintaa alueilla, joista tukiasemien käytettävyyden estymisen takia kuuluvuus on heikentynyt tai katkennut kokonaan. Yhteyksiä voidaan luoda asemien välille tai liikkuviin ajoneuvoihin.

2.4.1.1. Vesi

Kunta vastaa yhdessä vesihuoltolaitoksen kanssa: veden jakelua, veden laatua, viemärointiä ja jäteveden käsittelyä koskevista toimista. Kunta vastaa vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen hyväksymisestä ja toiminta-alueeseen tehtävistä muutoksista. Tämän lisäksi kunta on velvoitettu poikkeustilanteessa vastaamaan myös vesijohtoverkon ulkopuolella olevien talouksien vedenjakelusta. Kunnan tulisi laatia erillissuunnitelmat vesijohtoverkoston ulkopuolisen vedenjakelun varalle. Poikkeustilanteiden varalle kuntien tulisi sisällyttää vesihuolto onnettomuuksien varalta laadittaviin suunnitelmiin, ympäristöterveyden erityistilanteiden varautumissuunnitelmiin, kunnan valmiussuunnitelmaan, sekä väliaikaisen veden jakelun toteuttamissuunnitelmaan. (Aarosilta 2006, s.48)

Talousveden laadun tarkkailusta vastaa kunnan ympäristöterveydenhuolto. Kunnan ympäristöterveydenhuolto vastaa veden laadun tarkkailun lisäksi tarvittavista toimenpiteistä ja toimenpiteistä tiedottamisesta. Kunta ei ole normaalitilanteessa velvoitettu huolehtimaan yksittäisten talousvesikaivojen vedenlaadusta. Kuitenkin poikkeustilanteissa kunta voi joutua vastaamaan vedenjakelusta talousvesikaivoja käyttäville kiinteistöille. Esimerkiksi pohjavesialueen pilaantuminen suurelta asukasryhmältä voi siirtää vedenjakelun kunnan vastuulle. Valvomalla talousvesikaivoja, kunta kartoittaa myös alueen pohjavesien laatua. (Aarosilta 2006, s.47)

Nokian kaupungissa sattui 2007 vakava käyttöveden pilaantuminen teknisen rakenteen virheellisyyden ja väärän toiminnan takia, aiheesta on julkaistu Kuntaliiton Acta -sarjassa ”Kriisijohtaminen ja viestintä. Tapaus Nokian vesikriisi.”, joka keskittyy viestinnässä tapahtuneisiin virhearviointeihin sekä Onnettomuustutkintakeskuksen: Tutkintaselostus B2/2007Y: Puhdistetun jäteveden joutuminen talousvesiverkostoon Nokiolla 28.–30.11.2007, jossa esitetään turvallisuuden parantamiseksi suosituksia ja käydään tapahtuma perusteellisesti läpi. Vesiturvallisuudesta vastaavien on syytä tutustua molempiin ja kaikkien turvallisuudesta vastaavien tulisi perehtyä kriisijohtamisesta tehtyyn tutkimukseen.

Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaselostuksessa esitetään suosituksia vesihuollon osalta merkittävässä määrin. Myös muiden vesilaitosten kannattaa käydä samat asiat läpi. Teknisen verkoston ja talousvesiverkoston välille rakennettua putkea tai sen suunnittelua ei ollut dokumentoitu, toiminta huoltotöiden yhteydessä ei ollut suunnitelmallista ja työohjeita tai edes putkien asianmukaisia merkintöjä ei ollut tehty. Riskien arvioinnit tai katselmukset eivät kuuluneet toimintatapoihin. Edellisissä kuvatun kaltaiset erikoisasennukset olisivat paljastuneet. Kuntaliiton ja Vesi- ja viemäri- ja viemäriyhdistyksen tulisi koota hyvät käytännöt ohjeelliseksi toimintamalliksi alalle. Kun käytössä olisi dokumentoitu järjestely, kuntakonsernin johdon olisi helppo arvioida, että toimintaa johdetaan ammattimaisesti eikä ylimääräisiä turvallisuusriskejä esiinny. Jätevesien valvonnasta tulisi olla erillinen ohje, väärään paikkaan joutuessaan jätevedet ovat erittäin merkittävä turvallisuusriski. (Onnettomuustutkintakeskus, 2009)

2.4.1.2. Sähkö

Voimahuollon toiminnan sujuvuus on tärkeää yhteiskunnalle. Voimahuolto tuotantoineen ja jakeluineen luo perustan yhteiskunnan toiminnalle laajemmassa mittakaavassa. Tämän lisäksi voimahuollon toimivuus on tärkeää yhteiskunnan kriittiselle toiminnalle. Kun voimahuoltoon kohdistuu lyhyitä katkoksia, aiheuttaa se mittakaavaltaan pieniä häiriöitä ja vahinkoja. Jos voimahuoltoon kohdistuu pitkäaikaisia katkoja, saattaa se pahimmassa tapauksessa heikentää merkittävästi koko yhteiskunnan toimintaa. (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 2010)

Kunnan tulee varmistua siitä, että sen alueella toimivat verkkoyhtiöt pitävät sähköverkon keskeisimmät osat kahdennettuina, mahdollisimman suuren osan verkosta sääsuojattuna ja ylläpitävät riittävää päivystysvalmiutta niin johdon kuin teknisen osaamisenkin osalta. Verkko tulisi rakentaa ainakin keskeisimmillä alueilla rengasmuotoon, jolloin yksittäinen yhteyskatko ei vaaranna isoja alueita.

Kunnan tulee varautua omien järjestelmiensä toimintaan myös ilman ulkopuolista sähkönsyöttöä. Konesalit ja vastaavat tulee varmistaa akkuvirralla, käytettävissä on oltava aggregaatteja tai muita virransyöttöön kykeneviä laitteita ja yhteyksien ja

johtamisjärjestelmien toimivuus on varmennettava pitkienkin sähkökatkosten varalta. Kuntien on myös varmistettava sähköverkon omistajan kanssa korjaustoiminnan riipeydestä ja keskeisimpien kohteiden sähköjakelun varmistamisesta.

2.4.1.3. Lämpö

Asuntojen ja julkisten tilojen lämmittäminen on Suomen olosuhteissa erittäin tärkeää. Ilman sähköä lämmittäminen vaikeutuu huomattavasti ja tilanteeseen on varauduttava ennakolta. Voidaanko kunnan joitakin tiloja lämmittää muuten kuin sähköön avulla? On muistettava, että useimmat lämmitysmuodot vaativat sähköä avukseen. Kaukolämpö tarvitsee sähköä vesipumppujen pyörittämiseen tai esimerkiksi pelletti- tai öljykattila sytyttämiseen ja lämmön kierrättämiseen veden tai ilman välityksellä.

Kuntien omistamat liikelaitokset vastaavat pääasiassa Suomessa tapahtuvasta kaukolämmön jakelusta ja tuotannosta. Sähköenergian saatavuus on käytännössä välttämätöntä kaukolämmön jakelun ylläpitämiseksi. Teknistä näkökulmaa tarkastelemalla, voidaan kaukolämmön toimintaan kohdistuvien häiriöiden todeta vastaavan vedenjakelun häiriöitä. Suomessa 2,6 miljoonaa ihmisen lämmin asuminen on riippuvainen kaukolämmöstä. Mikäli kaukolämmön tuotantoon tai jakeluun kohdistuisi laajoja häiriöitä, edellyttäisi se laajempaa viranomaisyhteistyötä, jotta ihmisille voitaisiin turvata lämpimät olosuhteet. Talven kovilla pakkasilla kerrostalo jäähtyy alle kahdessa vuorokaudessa asuinkelvottomaksi ja omakotitalo voi olla samassa tilanteessa jo alle vuorokaudessa. (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 2010)

On varmistettava, että kaukolämpöä pystytään jakelemaan ilman valtakunnan verkosta tulevaa sähkökin ainakin keskeisimpiin kohteisiin, kuten sairaaloihin ja suuriin julkisiin rakennuksiin esimerkiksi vanhainkoteihin, joiden evakuoiminen olisi todella hankalaa.

2.4.1.4. Kulkuyhteydet

Kunnan teknisen toimen on huolehdittava, että tärkeimmät kulkuväylät pysyvät aina käytettävissä olosuhteista riippumatta. On syytä jo ennakolta valita, mitkä ovat niitä keskeisimpiä väyliä, joiden on ainakin oltava käytettävissä. Käytettävissä on oltava normaalin tienhoitokaluston lisäksi koneita ja laitteita raivaukseen, rakentamiseen ja tilapäisen sillan tekemiseen. Kulkuyhteyksistä huolehtimista voi hyvin harjoitella esimerkiksi runsaslumisina talvina. On myös huomioitava ulkoistettujen palvelujen varmistaminen sopimusteknisesti. Kuntien kilpailuttaessa sopimuksia, tulee tarjouspyynnössä vaatia myös varautumista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin sekä selkeitä suunnitelmia niistä. Suunnitelmiin on myös sitouduttava ja toteutusta on valvottava.

2.4.1.5. Tietoliikenne ja tietojärjestelmät

Yhteiskunnan muuntautuminen tietoyhteiskunnaksi, asettaa tietoyhteiskunnan haasteet ja vaatimukset myös kuntien ratkaistavaksi. Kunnan tietohallinnon keskittyessä tietojärjestelmiin, siirtyvät kunnan kriisitilanteissakin vaadittavat tiedot teknologiaan kohdistuvien uhkien alaisiksi. Tietoliikenteeseen ja tietojärjestelmiin kohdistuvat toimivuutta rajoittavat uhkatekijät tulee huomioida monipuolisesti. Tiedon saanti voi osoittautua kriisitilanteissa tärkeäksi, esimerkiksi henkilötietojen saatavuuden muodossa, kun aika on kriittinen tekijä. Tietojärjestelmät voivat itsessäänkin aiheuttaa kriisitilanteita kunnille, joten kunnan tietoturvaluottamusta on syytä tarkastella riittävän uhkakartoituksen saavuttamiseksi.

Kunnan tietoliikenteen takaamiseksi on olennaista turvata tietoliikenteen ja tietoturvaluottamisuuden kannalta tärkeät tietojärjestelmät. Kunnan on varauduttava tietojärjestelmiä uhkaaviin ongelmiin. Kunnan tulee varautua etenkin häiriötilanteisiin, jotka kohdistuvat tietojen luottamuksellisuuteen, saatavuuteen ja tietojen käsiteltävyyteen. (Puolustusministeriö et al. 2009, s.57) Merkittävimmät tietoturvaluottamukset ovat kuitenkin käyttäjälähtöiset uhkatekijät. Käyttäjälähtöisten uhkien lisäksi merkittäviä uhkatekijöitä ovat fyysiset vahingot, sekä passiiviset ja aktiiviset tietoturvaluottamukset. Aktiivisella tietoturvaluottamuksessa henkilö tai henkilöryhmä kohdistaa kunnan tietojärjestelmille uhan. Passiiviset

tietoturvahyökkäykset kattavat itsenäisesti operoivat haittaohjelmat, kuten virukset, troijalaiset ja madot. Fyysiset uhat kohdistuvat järjestelmiin esimerkiksi tulipalon muodossa. (Piiroinen 2008)

Kunnan tulee myös huomioida yksityiskohtaisempia uhkia, ja varautua uhkia kartoitaviin toimenpiteisiin, joita tietoturvallisuuteen kohdistuu. Kunnan on olennaista määrittää olennaisimmat, tietojärjestelmät ja niiden sisältämät tiedot, jotta kyseisiin kohteisiin voitaisiin kohdistaa mahdollisia ongelmia lieventäviä toimenpiteitä. Myös tietoturvallisuuteen kohdistuvan arvioinnin puutteellisuus on tekijä, joka tulee huomioida. Kunnan tietoliikennettä ja tietoturvallisuutta huomioitaessa on minimitaso eli lain asettaman tason täytyttävä, jotta kunnan ydintoimintojen ylläpitäminen ei vaarannu kohtuuttomasti kriisitilanteessa. (Puolustusministeriö et al. 2009, s.58-62)

Tietoturvahyökkäysten käyttäjälähtöisten uhkien tarkastelu vaatii erityishuomion tietoliikenne- ja tietojärjestelmien toiminnan ylläpitämiseksi. Kunnan tulisi tarkastella niitä uhkia, joita kunnan omat työntekijät ja toisaalta ulkopuoliset henkilöt voivat aiheuttaa tietoturvallisuuteen. Yleisten käyttöoikeuksien ja käyttäjien tiedon pääsyyn rajaamisen hallinnoinnin puutteellisuus lisää todennäköisyyttä tietovuotojen ja tietojärjestelmien toiminnan vaarantumiseksi. Myös avainhenkilöt ovat olennainen tekijä kyseisen alueen turvallisuuskysymyksissä. Avainhenkilön luotettavuuden puute on olennainen ongelma turvallisuudelle. Samoin keskeisen tietoturvatiedon kuten salasanojen tai järjestelmähallinnan osaamisen keskittyminen kunnassa voi aiheuttaa ongelmia. Kunnan tietojärjestelmien ja toimintojen ylläpito voi vaarantua, mikäli avainhenkilöt estyvät järjestelmän ylläpidon suorittamisesta. (Puolustusministeriö et al. 2009, s.64 - 68)

Tietoliikenneyhteydet sisältävät omat uhkien ominaispiirteet, joita kunnissa tulisi tarkastella. Olennainen ongelma on palomuurien puutteellisuus. Samoin yhteyksien ja yhteyksien valvonnan puute on tekijä, johon tulisi varautua. Tietojärjestelmiä koskevia tyypillisiä uhkatekijöitä ovat kunnan verkkoon liitetyt ulkopuoliset laitteet ja järjestelmät. Verkkoon kuulumattomien järjestelmien avulla voidaan tietoisesti

häiritä verkon toimivuutta tai ne voivat passiivisesti häiritä verkon toimintaa. Yhteysien lokitiedostojen tallennuksen puute voi hankaloittaa ongelmatilanteiden selvittämistä ja järjestelmän palauttamista. Myös verkon salasana tulisi turvata ongelmien vähentämiseksi. Kuitenkin häiriötilanteessa salasanojen puute voi aiheuttaa merkittäviäkin ongelmia teknologian toimivuudelle. (Puolustusministeriö et al. 2009, s.72,76,81,84)

Kunnilla on merkittävästi viranomaisen salassapidettävää tietoa. Sen suojaamistason riittävydestä voi varmistua kohtuullisen helposti. Kansallinen turvallisuusviranomainen ylläpitää ja hallinnoi Katakria, tietoturvallisuuden auditointityökalua viranomaisille.

”Katakria voidaan käyttää auditointityökaluna arvioitaessa yrityksen turvallisuusjärjestelyjen toteutumista yritysturvallisuus selvityksessä ja viranomaisten tietojärjestelmien turvallisuuden arvioinneissa. Sitä voidaan käyttää myös apuna yrityksien, yhteisöjen sekä viranomaisten muussa turvallisuustyössä ja sen kehittämisessä. Katakria käytöllä pyritään varmistamaan, että kohdeorganisaatiolla on riittävät turvallisuusjärjestelyt viranomaisen salassa pidettävien tietojen oikeudettoman paljastumisen ehkäisemiseksi kaikissa niissä ympäristöissä, joissa tietoja käsitellään.

Tavoitteena on lisäksi varmistaa turvallisuusvaatimusten huomioon ottaminen turvallisuuden hallinnassa.” (Puolustusministeriö, 2015)

2.4.1.6. Viranomaisradioverkko VIRVE

Suomen Erillisverkot oy ylläpitää viranomaisradioverkko VIRVE:ä koko Suomessa. Liittymiä verkossa on jo yli 39 000. Vaikka kunta ei ole ylläpitovastuussa viranomaisradioverkosta, sen toiminta on keskeistä myös kunnan toiminnoille. Voi olla hyvinkin perusteltua käyttää tietyissä tilanteissa myös kunnan varavirtajärjestelmiä tukiasemien toiminnan ylläpitämiseen. VIRVE on olennainen osa pelastus- ja turvallisuusviranomaisten johtamisjärjestelmää. Se tarjoaa mahdollisuuden kommunikoida tietoturallisesti yli viranomaisrajojen. Järjestelmään määritellyt puheryhmät tukevat tehokkaasti operatiivista johtamista. Tilannekuvan tiedot ja ohjeet saadaan perille yhdellä kertaa kaikille operaatioon osallistuville.

Kunnassa VIRVE on käytössä ainakin pelastuslaitoksella, sosiaali- ja terveystoimessa, sähkön ja kaukolämmön tuottajilla sekä vesihuollon tehtävissä. Lisäksi VIRVE on usein käytössä teknisen toimen päivystys- ja valmiustarkoituksissa.

Monissa kunnissa on keskeisillä viranhaltijoilla käytössä VIRVE-päätelaite. Sosiaalitoimessa sitä osataan jo hyvin käyttää arkityökaluna, mutta monilla toimialoilla päätelaitteita pidetään pöytälaatikossa odottamassa poikkeustilannetta. Osataanko laitetta käyttää ja viestiä sillä oikein, jos sitä ei arkena käytetä lainkaan ja kokemukset tehokkaasta hyödyntämisestä puuttuvat? Yleisradio on esimerkiksi ottanut VIRVE:n päivittäiseen käyttöön toimittajien väliseen viestintään, jolloin laitteen käyttö ja vuorotteluun perustuva keskustelumalli ovat tuttuja. Häiriötilanteessa tai poikkeusoloissa on siten erittäin matala kynnyksen varmennetun verkon käyttöön.

2.4.2. Laitokset

Kunnan ydintoiminnot sisältävät tärkeitä rakennuksia, ja niiden puitteissa toimivia olennaisia instituutioita sekä tärkeitä peruspalveluyksiköitä. Kyseisiä yksiköitä ovat päiväkodit, lasten- ja nuortenkodit, koulut, vanhainkodit, sairaalat ja terveyskeskusten vuodeosastot. Koulutuksesta vastaavista laitoksista kunnan vastuualue sisältää: peruskoulun, ammattikoulun sekä lukion. Kunnat ovat vastuussa tärkeiden palveluiden jatkuvuudesta häiriötilanteissa. Tämän lisäksi kunta on vastuussa myös laitoksissa olevista henkilöistä. Lapsia ja vanhuksia tai muuten heikommin selviytyviä ei voi jättää heitteille vaan heistä on pidettävä huolta, jos esimerkiksi rakennus joudutaan evakuoimaan.

2.4.2.1. Koulut ja päiväkodit

Koulujen ja päiväkotien toiminta jatkuu kaikissa olosuhteissa. Jopa täysimittaisessa sotilaallisessa kriisissä pyritään mahdollisimman täydellisesti ylläpitämään perusopetusta ja pienempien lasten päivähoitoa. Ryhmäkoot voivat kasvaa jopa kolminkertaisiksi opettajien määrän vähentyessä ja kun oppilaita siirretään pahimmalta riskialueelta toisiin kouluihin. Opettajien määrän vähenemistä pyritään

korvaamaan pyytämällä eläkkeelle jääneitä opettajia takaisin töihin. Yhteiskunnan henkisen hyvinvoinnin ylläpitämisessä koulut ja päiväkodit ovat olennaisessa roolissa. Yhteiskunnan kriisinsietokykyä lisää merkittävästi se, että muihin tehtäviin joutuneet vanhemmat voivat luottaa lastensa olevan turvassa ja hyvässä hoidossa.

2.4.2.2. Vanhainkodit ja lasten- sekä nuortenkodit

Kunnan on aina kyettävä tukemaan ja auttamaan heikoimmassa asemassa olevia avuntarvitsijoita. Kunnan tiloissa asuvien mahdollisuus omaan varautumiseen on olematon, joten kunnan on varauduttava pitämään heistä huolta kaikissa tilanteissa. Erityisesti vanhainkodeissa suurin osa asukkaista joudutaan esimerkiksi evakuoitintilanteissa kantamaan ulos ja heille on järjestettävä jatkuva huolenpito. Henkilöstöä tarvitaan merkittävästi, yhden asiakkaan kantamiseen joudutaan helposti käyttämään neljääkin henkilöä, jos hissit eivät ole käytettävissä. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen Kaakkois-Suomen piiri on järjestänyt useita kertoja maakuntakompanialle vanhainkotien evakuointiharjoituksia.

Lasten- ja nuortencodeissa ongelmakin muodostuu se, että kaikki asiakkaat eivät halua olla palvelun piirissä, joten evakuoitaessa heitä on valvottava ja saatettava jopa yksitellen seuraavaan sijaintiin.

2.4.2.3. Sairaalat ja terveyskeskusten vuodeosastot

Sairaaloiden ja terveyskeskusten on selviydyttävä jo tiloissa olevien lisäksi suurestakin lisäkuormasta. Jopa sotatilassa kunnallinen terveydenhoito hoitaa kaikki potilaat lukuun ottamatta niitä, joita ei rintamalta voida siirtää siviilipuolen hoitopisteeseen asti ilman vammojen pahenemista. Heti, kun siirtäminen on mahdollista, potilas siirretään sopivimpaan siviilisairaalaan. Sairaaloiden toiminta on varmistettava siitä huolimatta, että puolustusvoimat on varautunut ottamaan omaan käyttöönsä erittäin runsaasti terveydenhoidon ammattilaisia.

2.4.2.4. Virastot

Kunnan työpaikkoja voidaan sulkea tarpeen mukaan, mutta peruspalveluiden tulee olla kuntalaisten saatavissa. Avoimna olevien toimipisteiden turvallisuus tulee

varmistaa tarpeellisilta osin. On muistettava, että kriisiaikanakin johtamista helpottaa, jos käytettävissä on kiinteät toimitilat ja monet virastot voivat sellaisina palveluina, vaikka niiden arkikäyttö olisi aivan erilaistakin. Tärkeintä on priorisoida keskeisimpien palvelujen tuotanto muiden edelle ja hyödyntää tiloja tarpeen mukaan.

2.4.3. Tukipalvelut

Tukipalvelut ovat välttämättömiä ydintoimintoja kunnan muiden toimintojen kuten laitoksien ylläpidolle. Tukipalveluiden turvaaminen etenkin suuremmissa häiriötilanteissa on tärkeää, koska niiden merkitys ihmisten välittömään selviytymiseen on merkittävä. Tukipalvelut pitävätkin sisällään ihmisen päivittäisille tarpeille tärkeitä ydintoimintoja kuten ruuan järjestämisen, ihmisten kuljettamisen, pesulatoiminnot, sekä huollot ja korjaukset. Häiriötilanteissa tärkeä tukipalvelu on myös evakuointitilojen järjestäminen.

2.4.3.1. Ruuan järjestäminen

Kunta voi joutua tilanteeseen, jossa se vastaa puhtaan ruuan järjestämisestä kuntalaisille. Poikkeustilanteissakin on olennaista, että elintarvikkeiden laatu on riittävää, eikä esimerkiksi pilaantunut ruoka aiheuta epidemioita kuorimittamaan terveydenhuoltoa. Ruuan järjestämisen kannalta on olennaista määrittää niitä välittömiä uhkia, joita kuntalaisiin kohdistuu elintarvikkeista normaalioloissa ja poikkeustilanteissa.

Merkittävä osa Suomen epidemioista on elintarvikeperäisiä. Kunnan tulisi olla varautunut mahdolliseen elintarvikeperäiseen epidemiaan. Kunnan tulee varmistaa, että mahdollisen epidemiariskin ilmetessä kunnalla on valmius saada nopeasti tieto asiasta, ja että ilmenneeseen riskiin reagoidaan mahdollisimman nopeasti. Puutteellinen valvonta, ohjeistus ja reagointi lisäävät epidemian syntymisen ja sen seurausten aiheuttamaa uhkaa kunnassa. Tiedottamisen mahdolliset puutteet voivat olla merkittävä haitta epidemian ehkäisemisessä. Uhkien aiheuttamiin ongelmia voivat lisätä tiedotuksessa, puutteet ohjeistuksessa ja kohderyhmävalinnan puutteet. Erityisen tärkeää kunnan on tiedottaa ongelmaelintarvikkeiden tunnistamisesta, hävittämistoimenpiteistä ja kyseisten elintarvikkeiden

oikeanlaisesta käsittelystä. Myös hygieniatoimenpiteet tulee kyetä tiedottamaan epidemiavaaran uhatessa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2010, s.77,82)

Kunnan tulisi kiinnittää erityisesti huomiota norovirukseen, joka aiheuttaa merkittävän osan elintarvikeperäisistä epidemioista. Muista sairauden aiheuttajista etenkin hepatiitti A, EHEC, botulismi ja salmonella aiheuttavat nopeasti leviävinä sairauksina epidemian uhkaa elintarvikkeissa. Uhan aiheuttaa myös se tosiasia, että epidemia voi levitä elintarvikkeiden välityksellä nopeasti ilman että taudinaiheuttajaa on ehditty edes selvittää. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2010, s. 76-77)

Kuntalaisten ruuan saanti saattaa poikkeusoloissa estyä. Ruuan saanti voi estyä esimerkiksi raaka-aineainneiden puutteesta, henkilöstöongelmista, laitteistovioista tai sähkön- ja vedenjakelun ongelmista johtuen. Kunnan tulee varautua kuntalaisten ruuan hankkimisen, säilyttämisen, valmistamisen ja toimittamisen mahdollisiin normaalioloista poikkeaviin ongelmiin. Kunta voi kohdata kriisitilanteessa merkittäviä ylimääräisiä ongelmia, mikäli asiantuntijat eivät ole laatineet ruokahuoltotoimenpiteitä poikkeustilanteiden varalta. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, s.46)

Kunnalla on normaalioloissakin omaa ruokahuoltoa. Kunta on vastuussa ruuan järjestämisestä osalle kuntalaisista päivittäin. Esimerkiksi osa laitoksista olevista henkilöistä ovat riippuvaisia kunnan järjestämästä ravinnosta. Erityinen uhka ruuan järjestämiselle poikkeusoloissa aiheutuukin, mikäli kunnan ruokahuollosta vastaavien eri toimijoiden kanssa ei ole neuvoteltu velvoittavista toimenpiteistä poikkeusolojen ajaksi. Kunnan oman ruokahuollon kapasiteetin maksimoinnin suunnittelu poikkeustilanteisiin on tärkeää. On merkittävä haitta kuntalaisten ruuan saannin kannalta poikkeusoloissa, mikäli kunta voisi hyödyntää ruokahuollon olemassa olevaa kapasiteettia tehottomasti. Lisäksi poikkeusolojen selviytymisen uhkatekijät voivat korostua, mikäli laiminlyödään potentiaalinen apu, jonka kansalaisjärjestöt voisivat tarjota. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, s.46-47)

2.4.3.2. Kuljetustoiminnot ja logistiikka

Kunnan selviytymiseksi häiriötilanteesta on infrastruktuurin toiminnan ylläpito tärkeää. Jotta infrastruktuurin osaa eli kulkuyhteyksiä voidaan hyödyntää tehokkaasti, kunnan tulee myös varautua uhkiin, jotka kohdistuvat kuljetuspalveluihin.

Kuljetusten merkitys yhteiskunnalle on erittäin suuri. Organisaatiot, elinkeinoelämä ja ihmiset kuljetuspalveluiden tarpeineen edellyttävät kuljetuksia päivittäin. Kuljetuksiin kohdistuvat vakavat häiriöt aiheuttavat valtakunnan tasolla merkittäviä ongelmia toteutuessaan. Kuljetustoimintoja koskevat merkittävät uhkatekijät ovat kuljetuskaluston vajauksessa ja kaluston ylläpidon puutteissa. Esimerkiksi polttoaineen saannin rajoitteet heikentävät kuljetusten volyymia välittömästi. (Puolustusministeriö 2010, s. 40, 67)

Kuntatasolla kuljetuspalveluiden puutteet muodostavat välittömän uhan kunnan omien ydintoimintojen ylläpitämiseen. Kuljetustoiminnot ovat tukipalvelu, jonka varaan useat eri kunnan ydintoiminnot rakentuvat. Mikäli ihmisten kuljetukset laitoksiin heikentyvät, on se välitön uhka välttämättömien palveluiden turvaamiseksi kuntalaisille. Samoin kunnan elintarviketoimitusten puutteet voivat aiheuttaa uhan ihmisten päivittäisten tarpeiden täyttämässä. Kuljetuspalvelut ovat tärkeä tekijä myös muiden tukipalvelujen järjestämisessä. Esimerkiksi evakuoimistilojen hyödyntäminen voi edellyttää laajojakin kuljetusratkaisuja ihmisten siirtämiseksi evakuointikeskuksiin.

Huoltovarmuuskeskus koordinoi poolijärjestelyä, jossa kriisitilanteessa kuljetusyriyten kalustoa käytetään yhteistyössä koko yhteiskunnan kannalta tärkeimpiin tehtäviin. Kuljetuksia yhdistellään, reittejä suunnitellaan uudelleen ja sellaisiakin ajoneuvoja käytetään tavarakuljetuksiin, joita normaalisti niillä autoilla ei kuljetettaisi.

2.4.3.3. Tekstiilihuolto

Kuntalaisten tarve tekstiilihuollolle saattaa kasvaa poikkeus- ja häiriötilanteissa. Vaikeat sääolosuhteet voivat lisätä tekstiilihuollon tarvetta. Etenkin lämpimien

huopien varastointi ja toimittaminen talviolosuhteisiin on olennaista. Tekstiilien toimittamisen lisäksi on olennaista myös ylläpitää tekstiilihuoltoa kokonaisvaltaisesti. Tekstiilien riittävästä kunnosta ja puhtaudesta tulee huolehtia. Kunnan tekstiilihuolto saattaa jäädä vajavaiseksi, mikäli alueen vapaaehtoisjärjestöjä ja yrityksiä ei ole sitoutettu avustamaan tekstiilihuollossa poikkeusolojen varalle. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, s.47)

Kunnan on tärkeä pystyä tukemaan sosiaali- ja terveystoimen tekstiilihuoltotarpeita. Sairaaloissa tarvitaan valtava määrä puhtaita tekstiilejä jo normaaliaikana, saati sitten häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa. On erittäin tärkeää, että tekstiilien avulla ei lisätä taudinaiheuttajien leviämistä tai kehittymistä.

2.4.3.4. Jätehuolto

Kuntaa koskevat jätehuollon velvoitteet on esitetty jätelaisissa (1993/1072). Kunnan tulee huolehtia, että kunnassa järjestetään lain edellyttämät jätehuollon palvelut. Kunta on vastuussa jätelain 10 §:n mukaisesti jätteiden keräyksen järjestämisestä kunnan alueella, pois lukien vaarallisen jätteen keräyksen. Kunta on myös vastuussa jätelain 13 §:n mukaisesti kunnassa syntyvän muun jätteen kuin vaarallisen jätteen käsittelystä ja loppusijoituksesta. Tämän lisäksi kunta on velvollinen vastaamaan jätelain 17 §:n mukaisesti kuntakohtaisista jätehuoltoon koskevista kunnan viranomaistason määräyksistä. (1072/1993) Viranomaistasolla kunta tekee päätöksiä myös jätemaksuista. Kunta voi laatia määräyksiä kunnan aluetta koskeviin jätehuollon velvoitteisiin ja toimenpiteisiin. Jätelaki velvoittaa kunnan päättämään myös jätteiden keräyspaikoista. Ympäristökeskuksen erillismääräyksestä kunta voidaan jätelain mukaisesti vaatia poistamaan roskat osoitetulta alueelta. (Kaila, J. et al. 2006, s. 11)

Kunnalla on vapaus ulkoistaa jätehuollon toimintojaan julkisten hankintojen lainsäädännön mukaisesti. Esimerkiksi kunta voi kilpailuttaa ja ulkoistaa jätteiden keräyksen ja kuljetuksen. Vaikka kunta ulkoistaa jätehuollon osan, se on silti vastuussa jätehuollon toteutumisesta (Kaila, J. et al. 2006, s.20) Kunnan tulisikin huomioida jätehuollon toteutumiseen liittyviä uhkia. Esimerkiksi jätteen keräyksen säännöllisyys tulee huomioida eri tilanteissa, jotta jätteistä ei aiheudu välitöntä terveysvaaraa ympäristölle.

Jätteiden loppusijoitukseen kunnassa sisältyy tiettyjä uhkia. Kaatopaikan ympäristöön ja maaperään voi päästä suotovesien muodossa haitallisia aineita. Kaatopaikalla tapahtuvat sortumat ja painaumat voivat johtaa uhkaan ympäristölle. Jätteen loppusijoitusalueilta voi levitä kulkuväylille ja lähiympäristöön haitallisia aineita. Eläinten aiheuttamat terveysuhat on myös huomioitava kaatopaikan ylläpitämisessä. Kaatopaikoilla on myös tulipalon vaara. (Kaila, J. et al. 2006, s.83) Palon leviämisen uhan lisäksi kaatopaikka sisältää runsaasti materiaalia, joka syttyessään vapauttaa palamisesta syntyviä ainesosia palokaasujen muodossa. Suotovedet voivat aiheuttaa terveysvaaran ihmisille esimerkiksi likaisen suotoveden päästessä hyödynnettävään pohjaveteen. Pohjavesien saastuminen taudinaiheuttajilla aiheuttaa merkittävän epidemiavaaran ja joka tapauksessa suuren vähennyksen raakaveden saantiin.

2.4.3.5. Huollot ja korjaukset

Teknisen toimen tulee varautua järjestämään itse kaikkien käytössä olevien laitteiden ja koneiden huolto- ja korjaustoiminta tai sitouttaa riittävästi yhteistyökumppaneita toimimaan kaikissa olosuhteissa. Kovin pientä osaa kunnan toiminnoista voidaan ylläpitää, jos laitteita ja koneita ei saada korjattua, joten kyseessä on erittäin tärkeä osa kunnan toimintaa. Varsinkin on pidettävä huoli siitä, että ulkoistettujen palvelujen yhteydessä on sovittu riittävästä sitoutumisesta myös häiriö- ja poikkeustilanteiden aikaiseen palveluun. Toimittajien sitouttaminen on varmistettava yhtiö-, ei henkilökohtaisesti. Mikään keskeinen palvelu ei saa olla liian pienen henkilökunnan vastuulla.

2.4.3.6. Evakuoimistilojen järjestäminen

Kunnan tulee varautua tilanteeseen, jossa sen on majoitettava kuntalaisiaan tai kunnan ulkopuolelta tulevia ihmisiä väliaikaisesti. Majoitustarve voi olla luonteeltaan lyhyt, mutta myös pidempiaikainen evakuoimistilojen tarve on otettava huomioon. Majoitustarve voi muodostua kerralla suureksi esimerkiksi sähkön tai lämmönjakelun alueellisten merkittävien ongelmien takia. Suurten ihmismäärien ollessa kyseessä, ruuan, puhtaan veden ja saniteettipalveluiden puute voi muodostua nopeastikin ongelmaksi. Mikäli kunnalla ei ole tiloja laajempaan

majoittamiseen, kuten leirikeskukseksi aiheuttaa se merkittäviä ongelmia suurten ihmismäärien evakuoimistilojen järjestämisen suunnittelulle. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, s.46)

Koska evakuoimistilojen tarve voi koskea suuria määriä ihmisiä, joiden taustat ovat erilaisia, vaatii evakuoimistilojen järjestämisen suunnittelu erityishuomion tiettyihin tekijöihin. Erilaisten ihmisten tarpeet ja vaatimukset on huomioitava evakuoimistilojen toimivuutta turvattaessa. Vanhukset, lapset ja vammaiset henkilöt vaativat erityishuomion ongelmien välttämiseksi. Myös eri ihmisryhmät uskonnollisineen, etnisineen ja kulttuurisineen ominaispiirteineen vaativat suunnittelussa tarkemman huomion. Kielelliset vaikeudet evakuoimistiloihin majoitettavien ihmisten organisoinnissa, ja kulttuuristen eroavaisuuksien aiheuttamat konfliktit, ovat ongelmia, jotka on huomioitava suunnittelussa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, s.46). Laajamittaisen maahantulon osalta vastuu on sosiaali- ja terveysministeriöllä, mutta kunnatkin pääsevät osallistumaan esimerkiksi vastaanottokeskusten ja järjestelykeskusten perustamiseen ja ylläpitoon tarvittaessa.

2.4.4. Pelastustoiminta

Pelastustoiminta sisältää ne ydintoiminnot, jotka pyrkivät vastaamaan häiriötilanteiden minimoimisen tarpeisiin. Pelastustoiminta sisältää ydintoimintoinaan: väestönsuojelun, palokunnan, sairaankuljetuksen ja sosiaalitoimen. Sosiaalitoimen piiriin kuuluu tärkeinä ydintoimintoina niin huostaanotot, kuin laajemman evakuoinnin organisointi. Sosiaalitoimi vastaa myös kuntalaisten tarpeisiin rahan, vaatetuksen ja majoitusvälineiden turvaamiseksi.

2.4.4.1. Väestönsuojelu

Tiedottaminen on olennainen osa kunnan väestönsuojelua. Poikkeusoloissa tapahtuvalla tiedottamisella tulisi antaa väestölle oikeanlaista informaatiota tapahtuneesta. Kunnan tiedottaminen tulisi olla nopeaa, selkeää ja mahdollisesti jatkuvaa. Tiedottamisella tulisi ohjata kuntalaiset toimimaan oikein, muodostuneessa tilanteessa. Kunnan tiedottamisella pyritään myös hillitsemään ihmisten levottomuutta, antamalla oikeaa tietoa, ja kumoamalla vääräksi

osoittautuneita huhuja. Kunnan tulee myös huomioida alue- ja valtiotason yhteistyön vaatimukset tiedottamisen suunnittelussa ja toteuttamisessa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, s.35,37)

Toinen tärkeä osa väestönsuojelua on evakuoinnin järjestäminen. Väestön evakuoinnin käytännön toimenpiteistä huolehtii pääsääntöisesti alueellinen pelastustoimi. Kunnan tulee vastata kuitenkin osasta evakuoinnin aiheuttamista edellytyksistä kuten majoituksesta ja ruokahuollosta. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, s.37-38)

Väestönsuojeluun kuuluu väestön kouluttaminen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta. Kunnan valmiussuunnitelman alaisia vastaavia henkilöitä tulee kouluttaa ja harjoittaa poikkeustilanteisiin. Puutteellinen koulutus voi hankaloittaa ja viivästyttää pelastussuunnitelman toteuttamista kriittisellä hetkellä. Käytännön tasolla harjoitukset myös testaavat pelastussuunnitelman haavoittuvuutta konkreettisesti. Laajempiin uhkiin varautuminen edellyttää kuntatasoa laajempaa yhteistyötä ja kouluttamista. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, s.39-40)

2.4.4.2. Sairaankuljetus

Kunnan tai kuntayhtymän terveyskeskuksen on varauduttava sairaankuljetuksen järjestämiseen kaikissa oloissa ja olosuhteissa. Tarvittaessa voidaan pelastustoiminnan johtajan päätöksellä ottaa käyttöön takseja, invatakseja, linja-autoja, palokuntien miehistöautoja ja muuta tarpeellista kalustoa. Lisäksi pelastustoiminnan johtajalla on mahdollisuus määrätä jokainen tehtävään kykenevä 15-60 vuotias suorittamaan tarpeellisia tehtäviä, esimerkiksi ajamaan pelastustyössä käytettäviä ajoneuvoja. On syytä jo ennakolta selvittää mahdollisesti tarvittavien ajoneuvojen nopea saanti, yhteystiedot omistajille sekä todennäköisimmän kaluston osalta tehdä valmiiksi sopimukset tilannetta varten.

2.4.4.3. Palokunta

Alueellinen pelastustoimi hoitaa varautumisen pelastuslain 29.4.2011/379 mukaisesti. Kunnan ja pelastustoimen tulee sopia myös yhteisistä varautumisjärjestelyistä sekä yhteistyössä vesilaitoksen kanssa varmistua riittävän tiheästä verkosta sammutusveden saamista varten.

2.4.4.4. Sosiaalitoimi

Kunnan sosiaalitoimella on osavastuu kunnan tiettyjen tukipalveluiden järjestämisestä poikkeusoloissa. Sosiaalitoimi osallistuu majoituksen, vaatteiden ja ruokahuollon järjestämiseen kunnan joutuessa poikkeustilaan. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, s.45) Poikkeustilanteiden tehtävien lisäksi sosiaalitoimen tulee varautua uhkiin, jotka voivat vaikuttaa sen omien toimintojen ylläpitoon. Merkittävä sosiaalitoimea koskeva ongelmatekijä on sen perustoimintojen kuormittuminen poikkeustilanteissa. Sosiaalitoimen tulee suunnitella toimenpiteet, joilla se voi turvata tehokkaasti ihmisten toimeentulon tarpeet myös poikkeustilanteissa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, s.41)

Osa sosiaalihuollon tarpeessa olevista ihmisistä edellyttää myös kotiin tuotettuja palveluita. Sosiaalitoimen tulisi varautua kulkemista rajoittaviin uhkiin. Mahdollisia rajoittavia uhkia ovat esimerkiksi voimakastuhoiset myrskyt, pandemiat ja ydinlaskeuma. Myös sähkön- ja vedenjakelun ongelmat ovat tekijöitä, jotka voivat lisätä sosiaalitoimen tarvetta lisätä volyymia kotiin tuotettavien palveluiden muodossa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, s.42)

Lapsiin kohdistuva sosiaalitoimenpiteiden tarve voi lisääntyä kriisitilanteessa. Tukipalveluiden toteuttamiseen ja pelastustoimintaan poikkeusoloissa sitoutuneet ihmiset lisäävät lastenhoidon tarvetta väliaikaisesti. Samoin henkilöuhreja vaatineista onnettomuuksista voi jäädä lapsia ilman huoltajaa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, s.42)

Kunnan sosiaalitoimen on vastattava myös toimeentulotuen maksamisesta sen tarpeessa oleville ihmisille. Toimeentulotuen lisääntyntä tarvetta voivat aiheuttaa esimerkiksi pankkitoiminnan ongelmat, lakot, tai ihmisten elinkeinon vaikuttavat onnettomuudet. Pankkitoiminnan ongelmat voivat aiheuttaa tilanteen, jossa

toimeentulotuen maksaminen on hoidettava käteisellä. Tällöin sosiaalitoimen tulee varautua seteleiden saatavuus- ja aitoustehtäviin kohdistuviin uhkatehtäviin. Huomioitavaa on myös kunnan rajojen ulkopuolelta tulevien ihmisten mahdollinen tarve toimeentulotukeen. (Sosiaali- ja terveysministeriö. 2008 s.43)

2.4.5. Kaupungin viestintä

Nyky maailmassa organisaatiot eivät enää rakennu pelkästään kiinteiden toimipaikkojen tai tiiviiden työyhteisöjen varaan. Viestintä on tärkein organisaatioita yhdistävä tekijä ja ainoa, minkä ulkopuoliset havaitsevat. Viestintään on panostettava erittäin runsaasti ja suunnitelmallisesti, koska siinä tapahtuvat virheet ja puutteet huomataan ja siitä aiheutuu todella helposti ristiriitoja ja ongelmia ratkaistavaksi. Viestinnässä tulee virheitä erittäin helposti, koska viestien tulkinnat ovat aina henkilökohtaisia, joten viestien selkeyteen, esittämiseen ja yksiselitteisyyteen on panostettava ja aivan koko organisaation toimesta. Viestinnän huolellisen käytön kulttuurin on lähdettävä ylimmästä johdosta ja esimerkiksi johtoryhmän kokouksissa on ehdottomasti oltava viestintäammattilainen. Kaiken viestinnän on pohjaututtava kuntastrategiaan ja viestintälinjalla on oltava poliittinen hyväksyntä, vähintään kunnanhallituksesta, mieluummin kunnanvaltuustolta.

Kunnille on asetettu viestintävelvoitteita lainsäädännössä, mutta järkevästi toimiva kunta viestii paljon muutakin ja erittäin avoimesti. Harvoin tulee eteen tilanteita, jossa hallintoalamaiset kokisivat kunnan viestineen liikaa tai liian avoimesti. Lain mukaan jotkin asiat on määritelty salassapidettäväksi, jolloin tällainen tieto on pidettävä vain tietoon oikeutettujen henkilöiden käytettävissä. Kaikkien muiden asioiden kohdalla on syytä pohtia, jos emme ilkeä tästä kertoa, miksi ilkeäisimme tämän tehdä?

Viestinnässä on tärkeää toimia mahdollisimman ajoissa, ensimmäisen viestin kertoja saa etulyöntiaseman myöhempään toimijoihin verrattuna. Jos joku muu on päässyt omalta kannaltaan kertomaan jostakin kunnan toimintaan liittyvästä, kunta joutuu helposti puolustuskannalle ja erittäin hyvinkin pärjätessään korkeintaan saavuttaa neutraalin lopputuloksen. Ikävänkin asian kertomisella voi päästä tilanteeseen, jossa kuntalaiset lopulta kokevat, että kurja sattumus on ollut kunnasta

riippumaton ja kunta on esimerkillisellä tiedottamisellaan osoittanut, että asiat ovat hyvässä hoidossa ja kuntalaiset voivat luottaa viranhaltijoihinsa.

Helsingin kaupunki on kaupunginhallituksen kokouksessa 2015 järkevästi linjannut, että ”viestintä kuuluu kaikille: johdolle, esimiehille, asiantuntijoille ja viestinnän ammattilaisille. Haluamme olla selkeitä ja ymmärrettäviä viestiessämme kaupunkiyhteisön kanssa. Se onnistuu, kun luomme keskustelemaan sisäisen ja ulkoisen toimintakulttuurin ja parempia viestintätapoja ja -työkaluja niin johdolle, asiantuntijoille kuin viestinnän ammattilaisillekin. Tavoitteena on, että kaupunkilaiset, yhteisöt ja yritykset tietävät hyvissä ajoin kaupungin suunnitelmista, toiminnasta ja palveluista sekä osallistuvat kaupungin kehittämiseen.” (Helsingin kaupunki, 2015)

Useilla kunnilla olisi runsaasti opittavaa Helsingin asenteesta ja suunnitelmallisuudesta.

2.4.5.1. Sisäinen viestintä

Ulkoiselle viestinnälle ei saada oikeita lähtötietoja, jos sisäinen viestintä ei ole kunnossa. Organisaation koko tieto pitää saada viestinnän ja muiden asiantuntijoiden käyttöön, jotta tilannekuva voisi olla mahdollisimman oikea. Vaikka laadittaisiin kuinka hienot suunnitelmat tahansa, ilman sisäistä viestintää työntekijät eivät saa niistä tarvittavaa ja oleellista tietoa. Kuntalaki korostaa hallituksen vastuuta myös viestinnästä. Hallituksen tahtotila tulee saada ylimmän viranhaltijajohdon kautta välitettyä koko organisaatioon.

On tärkeä muistaa, että viestinnän ammattilaisten lisäksi jokainen työntekijä ja luottamushenkilö on omalta osaltaan viestijä. Kaikki se, mitä kunta tekee, on viestintää tai vähintäänkin aiheuttaa viestintää. Viestit siirtyvät kaikkiin suuntiin ja yhtä aikaa, viestinnän verkko on erittäin tiheä ja moniulotteinen. Kukaan ei nykypäivän organisaatioissa enää pitkällä tähtäimellä merkittävästi hyödy tiedon pitämisestä vain itsellään vaan tiedon jakaminen mahdollistaa omankin työn tuottavuuden ja mielekkyyden parantumisen. Yksittäisissä asioissa tiedon pimittäjä voi hyvinkin hyötyä tilanteesta, mutta organisaatio ei koskaan. Kunnan tulisikin

kitkeä kovalla kädellä organisaatiokulttuurista oman edun tavoitteluun liittyvä tiedon pimittäminen.

Johdon tulee paitsi viestiä aktiivisesti ja oikeellisesti, myös olla kannustava ja esimerkillinen viestinnän vastaanottaja. Tarkoituksellista väärinymmärtämistä pitää välttää ja pikemminkin yrittää tulkita viestit aina mahdollisimman positiivisesti sekä yhteisöä ja yhteistyötä rakentaviksi. Erityisesti kasvokkain tapahtumassa viestissä elekieli ja kehonkieli kertovat keskustelukumppaneille todella paljon. Johdon ja alempienkin esimiesten tulisi ottaa erittäin aktiivinen ja innostunut asenne sisäisesti ennen kuin ovat viestintätilanteessa alaistensa kanssa. Myös puhelimesta tai verkkokokouksissa äänensävyistä kuulee todella paljon taustalla vaikuttavasta asenneilmapiiristä.

2.4.5.2. Ulkoinen viestintä

”Kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa.

Kunnan on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa. Kunnan on verkkoviestinnässään huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuu.

Viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet.” (Kuntalaki 405/2015)

Kuntalaki antaa selkeän velvoitteen viestinnästä, mutta se on vasta alkua hyvälle viestinnälle. Kunnan on viestittävä tämän lisäksi ihmisläheisesti ja ymmärrettävästi kuntalaisille, pidettävä viestintäyhteys kaksisuuntaisena niin asukkaiden kuin

muidenkin sidosryhmien suuntaan sekä varmistettava, että viestijällä on mahdollisimman hyvä kokonaiskuva kunnan tilanteesta. Eri toimialojen intressit eroavat, joten ennen viestintää on varmistettava, että kunnan viestit ulospäin ovat samansuuntaisia, toimialat tai viranhaltijat eivät saa ajautua kiistaan tai riitaan julkisuudessa. Poliitikkojen osalta on ymmärrettävää, että ideologiset erot ja muut erimielisyydet näkyvät, ja saavatkin näkyä, julkisuudessa usein. Viranhaltijoiden tulee kuitenkin aina edustaa kuntaa ja kunnan yhteisiä näkemyksiä. Arvokeskustelu tulee jättää luottamushenkilöiden rooliksi.

Kahdenvälisissä kohtaamisissa viestinnän mahdollisuudet ja uhkat ovat konkreettisimmillaan. Erilaisissa neuvonta- ja asiakaspalvelutehtävissä viranhaltijoilla on erittäin merkittävä mahdollisuus parantaa tai huonontaa kunnan mainetta laajojenkin ihmisjoukkojen mielissä. Varsinkin huonoja kokemuksia jaetaan erittäin mielellään sosiaalisessa mediassa. Tämän ei pidä tarkoittaa missään tapauksessa sitä, että asioista annettaisiin helpommin periksi tai tehtäisiin kunnan tavoitteiden vastaisia ratkaisuja vaan sitä, että ”ei” on sanottavissa myös kohteliaasti ja asiallisesti, perustella syyt ja esittää mahdollisia ratkaisuehdotuksia, joilla asianosainen pääsisi asiaansa edistämään.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (2016/679) luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta eli yleinen tietosuoja-asetus, GDPR tuli voimaan 25.5.2018 ja se sekä myöhemmin tänä vuonna voimaan tuleva tietosuojalaki on ilman muuta otettava huomioon sekä rekisterinpidossa että kaikessa viestinnässä.

2.4.5.3. Viestintästrategia

Strategialle löytyy yhtä monta määritelmää, kuin määrittelijääkin. Henry Mintzbergin 1987 esittelemä viiden kohdan malli on kohtuullisen kattava. Englanniksi hän puhuu viidestä P:stä, mutta suomeksi ne voisivat jotakuinkin olla:

- Pohdittu ja ohjattu ajatteluprosessi
- nerokas juoni kilpailutilanteessa
- toistettavissa oleva toimintamalli

- asema yhteiskunnassa tai markkinassa
- yhteinen tapa lähestyä ja katsella asiaa

(Minzberg, H. 1987)

Jos laadittu asiakirja täyttää kaikki nämä edellytykset tai edes useita, niin varmasti voidaan puhua strategiasta.

Kunnanhallitus vastaa viestinnästä ja voidakseen todellisuudessa ohjata viestintää, sen tulisi päättää viestintästrategiasta. Strategia on pystyttävä pitämään selkeänä, tiiviinä ja sellaisena, että muutkin kuin kirjoittajat jaksavat sen lukea sekä sisäistää että käytännössä toteuttaa sitä. Viestintäjohto voi sitten strategian pohjalta laatia viestintäsuunnitelman kuntakonsernille, toimialoille ja muille osille. Strategian ja suunnitelman tulee olla toimivia niin arkipäiväisessä tekemisessä kuin kriisitilanteissa. Strategian toimivuutta on seurattava säännöllisesti ja korjauksia on tehtävä, jos tarvetta ilmenee.

Määritellyn strategian ja viestintäsuunnitelman pohjalta on helppo toimia vaikeissakin tilanteissa, kunhan se on huolellisesti laadittu. Kirjoitettuja, selkeitä, ohjeita on vaikeissakin viestintätilanteissa helpompi noudattaa kuin puhuttuja tai itse pohdittuja.

Mediaseurannan, kansalaispalautteen ja henkilöstökyselyjen perusteella saadaan pohjadataa strategian onnistumisesta, mutta sidosryhmiltä ja luottamushenkilöiltä tulee ehdottomasti koota näkemyksiä viestinnän onnistumisesta. On muistettava, että kaikki haluavat viestinnältä eri asioita, lähinnä niitä, jotka kiinnostavat itseä.

2.4.5.4. Kriisiviestintä

”Viranomaisten velvollisuutena on jakaa tietoa. Tiedottamisen on oltava avointa, nopeaa, tehokasta, luotettavaa ja helposti ymmärrettävää. Tiedottaminen on aktiivista ja jatkuu koko häiriötilanteen ajan.” (Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas s. 36 - 37)

Väestön tarve saada tietoa lisääntyy merkittävästi erityistilanteiden aikana. Erityistilanteet lisäävät tiedontarvetta niin, normaaliolojen, häiriötilanteiden, kuin poikkeusolojenkin aikana. Väestön oikeuksiin kuuluu saada tietoa häiriötilanteissakin. Tämän takia onkin tärkeää, että julkisen hallinnon tiedottamisessa pidetään yllä avoimuutta. Nopealla ja oikein ajoitetulla tiedottamisella saavutetaan väestössä rauhallisuutta, poistamalla vääriä huhuja ja paikkaamalla väestön tiedonpuutteita. Etenkin poikkeusoloissa on erityisen tärkeää, että väestö saisi luotettavaa tietoa, ennalta luotettavaksi tiedetyltä taholta, oikean ja väärän tiedon erottamiseksi. Tiedottamisella ohjeistetaan myös väestöä toimimaan oikein kulloisessakin häiriössä ja ongelmassa. Ohjeistukset auttavat kuntalaisia selviytymään tilanteista ja tämän lisäksi ne lisäävät rauhallisuutta väestössä. Tiedottaminen voi edellyttää myös määräyksien antamista kuntalaisille (Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas s. 36 - 37)

”Tiedottamisessa voidaan käyttää ainakin lehdistötiedotteita, kunnan verkkosivuja, television teksti-tv -palvelua, kunnan puhelinvaihdetta ja muita palvelunumeroita, vastauksia kuntalaisten suoriin yhteydenottoihin, jaettuja lehtisiä, tiedotustilaisuuksia, poliisin tai muun viranomaisen kaiutinautoja, väestöhälyttimiä ja tekstiviestejä.” (Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas s. 36 - 37)

Tiedottamisessa tulisi hyödyntää koko tiedottamiseen tarjolla oleva potentiaali ja nostaa tiedottamisen resursseja etupainoisesti. Ajoituksellisesti potentiaalia tulisi hyödyntää jo tiedottamisen alkuvaiheessa. Tiedotustilaisuuksissa vastuuhenkilöiden on tuotava omien osaamisalueidensa informaatiota esille. Käytännössä vastuuhenkilöiden osalta kunnan kohdalla tämä tarkoittaa virkamiesten antamia tietoja vastuualueistaan. Tiedotustilaisuuksia voidaan järjestää myös yleisötilaisuuksien muodossa. Tämän lisäksi voidaan jakaa tiedotteita ja ohjeistusta. Myös puhelintiedotteiden tarjoamat mahdollisuudet tulisi huomioida. Mahdollisten viranomais- ja hätätiedotteiden kohdalla tulisi hyödyntää Yleisradion, radio ja tv-lähetyksiä, sekä teksti-tv:tä. ”Liikenne- ja viestintäministeriö on 17.1.2008 antanut ohjeen viranomaistiedotteiden lähettämisestä ja hätätiedotteiden välitysjärjestelmän toiminnasta 1/2008.” (Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas s. 36 - 37)

”Tiedotusvastuu tapauksen syistä, seurauksista, kehittämisestä yms. on yleisvastuussa olevalla viranomaisella. Muut viranomaiset tiedottavat vain omaan toimintaansa ja toimialaansa kuuluvista asioista.” (Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas s. 36 - 37)

On oltava erityisen valppaana kriisitilanteiden yhteydessä, ettei valeuutisia ja tarkoituksellista disinformaatiota päästäisi levittämään liian laajalti. Joissakin tilanteissa disinformaatiota toteutetaan jopa erittäin suurin resurssein ja hyvin valmistellusti. Joidenkin valtioidenkin tiedetään toimivan tällä tavalla. Tietoverkkojen avulla provokaatioita on helppo suorittaa ja aiheuttaa merkittäviä levottomuuksia kriisitilanteen yhteydessä ilman merkittävää kiinnijäämisen pelkoa.

Parhaiten väärän tiedon levittämistä vältetään antamalla oikea-aikaista ja oikeaa tietoa kansalaisille. Tiedon tulee tulla jo ennalta luotetusta lähteestä ja sitä on annettava riittävästi. Myös kasvotusten annettavalle tiedotukselle on mahdollisimman nopeasti varattava sopiva paikka ja kutsuttava asiasta kiinnostuneita paikalle. Monesti kriisissä tiedon tarve on paljon pienempi kuin tiedonhalu, mutta tiedonhalu täytetään aina jotenkin ja tällöin tartutaan helposti tuntemattomampiinkin tiedonlähteisiin.

2.4.5.5. Viestintäkanavat

Viestintästrategian ja -suunnitelmien pohjalta valitaan sopivimmat viestintäkanavat niin sisäiseen kuin ulkoiseenkin viestintään. Sisäiset kanavat vaihtelevat merkittävästi kunnittain, mutta ulkoiseen viestintään käytettävien kanavien lisäksi käytettävissä ovat ainakin ilmoitustaulut, intranet-järjestelmät, verkkolevyt, henkilöstötilaisuudet, kokoukset ja videoneuvottelut. Erityinen arvo kannattaa antaa kirjalliselle aineistolle, koska silloin tieto välittyy samanlaisena kaikille ja siihen on helppo tarvittaessa palata. Suullisesti annettu tieto on taas arvokkaimmillaan kohtaamistilanteissa, jolloin voidaan saada aikaan keskustelu ja siten lisäarvoa sekä viestijälle että viestinsajalle.

Ulkoisessa viestinnässä käytettävissä ovat ainakin internetsivut, sosiaalisen median kanavat (Facebook, Instagram, IRC, Twitter, Snapchat, WhatsApp, YouTube sekä

vastaavat), sähköposti, extranet, tiedotustilaisuudet, kaiutinautot, tekstiviestit, puhelin, radio, TV, sanomalehdet ja ilmoitustaulut.

Kaikissa eri viestintäkanavissa järkevin viestintätapa on erilainen, samaa viestiä tai tapaa ei missään tapauksessa kannata kopioida pohtimatta eri kanaviin. Viestintäkanavia käyttävien tulee hallita nimenomaisen kanavan käyttötavat ja mahdollisuudet.

3. Auditointimallit

Varautumissuunnitelmia ja turvallisuustasoa voidaan arvioida myös valmiilla auditointityökaluilla. Ne eivät ole missään nimessä kaikkivoipia, mutta yhteismitallisina antavat hyvän tarkastuslistan asioista, jotka ainakin pitäisi olla kunnossa ja helpottavat toimintatapojen vertailua verrokkikaupunkien kanssa. Työssä tutustutaan kolmeen erilaiseen malliin ja yhdellä mallilla myös toteutetaan auditointi konkreettisesti Lappeenrannassa.

3.1. Pohjanmaan pelastuslaitoksen omatoimisen varautumisen auditointi

Auditointityökalu sopii erittäin hyvin oman toiminnan turvaamisen arviointiin ja on varsin kattava kokonaisuus yrityksille ja yhteisöille. Tämän auditointityökalun sopivuutta kunnan ainoaksi työkaluksi rajoittaa se, että tällä on haasteellisempaa tai jopa mahdotonta arvioida organisaation palvelukykyä ympäröivälle yhteiskunnalle. Ainoastaan viestintä käydään kattavasti läpi, mutta siinäkin painopiste on turvallisuuskulttuurista ja onnettomuuksien ehkäisystä tiedottamisella. Nekin ovat tärkeintä, mutta kaupungin tulee lähteä siitä, että jotakin tulee jossain vaiheessa tapahtumaan ja myös konkreettiseen häiriötilanteen aikaiseen tiedottamiseen ja viestintään tulee olla toimivat mallit valmiina. (Omatoimisen varautumisen auditointi 2013)

3.2. Kansallinen turvallisuusauditointikriteeristö

Työkalu on tarkoitettu tietoturvallisuuden arviointityökaluksi, mutta sen laajuus mahdollistaa käyttöä myös muun turvallisuusympäristön arviointiin. Turvallisuusjohtaminen, fyysinen turvallisuus ja tekninen tietoturvallisuus ovat auditointityökalun keskeisimmät osiot. Näistä erityisesti turvallisuusjohtamisen osiosta kunnilla on opittavaa. Fyysisen turvallisuuden osio on tarkoitettu erityisesti salassa pidettävän aineiston suojaamiseen, mutta sillä on ansionsa myös henkilöturvallisuuden ja infran keskeisten kohteiden suojaamiseen. Tietoturvallisuuden osiokin on kunnille tärkeä, mutta erityisesti normaaliolojen asiakirjahallintaan. Tästä osiosta ei ole niin paljoa nostettavissa varautumiseen liittyviä apuja kaupungin avuksi. (Katakri 2015)

3.3. Kuntien ja maakuntien jatkuvuudenhallinta -projekti (KUJA2)

Kuntaliitto ja Huoltovarmuuskeskus ja laaja joukko kumppaniverkostoa ovat toteuttaneet KUJA-projektin vuosina 2014-2016 ja KUJA2 projekti on aloitettu vuonna 2017 ja se on edelleen käynnissä. Tavoitteena on päästä ”paperinmakuisesta varautumisesta kohti todellista palveluiden jatkuvuudenhallinta:” (KUJA2)

Tällä mallilla teemme kaupungille auditoinnin, koska tästä on heille oikea hyöty. Heille tulisi tämä tehtäväksi jossain vaiheessa joka tapauksessa ja tämä soveltuu esitetyistä malleista parhaiten keskikokoisen kaupungin auditointiin ja tällä mallilla on helppo löytää kehittämiskohteita ja menetelmä on vertailukelpoinen muiden suomalaisten kaupunkien kanssa.

4. Tarkistuslistan rakentaminen kohdekaupungissa - Lappeenrannan kaupunki

Lappeenrannan kaupunki sijaitsee Etelä-Karjalassa. Alue on voimakkaasti teollisuusvaltaista, metsäteollisuuden ollessa hallitsevimmissa roolissa. Kaupungissa on 72 909 asukasta ja väkiluku on kasvava, vaikkakin varsin heikosti. Kaupungin palveluksessa on 2205 henkilöä. (Lappeenrannan kaupungin henkilöstökertomus 2016).

4.1. Nykytila

Kaupunki on perustanut monia tehtäviään hoitamaan tytäryhtiöitä ja on mukana useassa kuntayhtymässä. Suurimpana Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä Eksote. Eksotelle on annettu myös sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu.

Kaupungin turvallisuusorganisaatio rakentuu täysin normaaliajan kokoonpanojen mukaan. Kaikilla keskeisillä viranhaltijoilla on useita sijaisia, joten johtaminen onnistuu kaikissa olosuhteissa ja kaikkina aikoina.

4.1.1. Strategia ja pitkän tähtäimen taloussuunnittelu

Kuten kaikkien kuntien, myös Lappeenrannan kaupungin toimintaa johdetaan pitkäjänteisesti strategian ja pitkän tähtäimen taloussuunnitelman avulla. Päätöksen näistä tekee kaupunginvaltuusto kaupunginhallituksen esityksestä. Kaupungilla ei ole kummassakaan asiakirjassa mitään mainintaa valmiussuunnittelusta, riskienhallinnasta tai resilienssistä. Mikäli haasteellisia tilanteita joskus tulee, ei korkeimman tason asiakirjoista löydy selkänjojaa toimille. Myöskään varautumiseen tarvittavia hankintoja ja ajankäyttöä ei ole niin helppo perustella. Asiakirjoissa ei myöskään anneta viranhaltijoille normaalitilanteesta poikkeavia valtuuksia pl. johtoryhmän koollekutsuminen.

4.1.2. Valmiussuunnitelma

Kaupungilla on varsin niukasti ohjeita ja määräyksiä poikkeusoloihin tai häiriötilanteisiin varautumisesta. Pääsääntö on, että normaaliajan organisaation tulee kyetä toimimaan kaikissa tilanteissa puolustustilalain toimintaympäristöön asti. Kaupunki on nostanut valmiussuunnittelunsa keskiöön Etelä-Karjalan keskeisimmät uhkamallit, laajan ja pitkäaikaisen sähkönjakeluhäiriön, käyttöveden saastumisen, laajan kemikaalionnettomuuden, laajan ympäristöonnettomuuden, tietoverkkojen ongelmat, suuronnettomuuden, laajan epidemian ja laittoman maahantulon. Kaukolämmön laajat toimitusvaikeudet aiheuttaisivat varmasti hankalan tilanteen, johon kannattaisi erityisesti varautua. Kymmenien tuhansien ihmisten evakuoinnit tai kiinteistöjen tilapäislämmittäminen ei ole pieni projekti.

Kun jotakin erityistä tapahtuu, toimintavaiheiksi on ajateltu ennakkotiedon välittäminen, tilannekuvan ylläpitäminen, valmiuden kohottaminen, yhteistoiminnan käynnistäminen, tilanteen aikainen toiminta ja paluu normaalitilaan. Suunnittelussa olisi hyvä olla mukana myös keskeisen materiaalin keruu ja johtopäätösten teko tilanteen jälkeen.

4.1.3. Harjoittelu

Kaupunki harjoittelee säännöllisesti erilaisia varautumiseen liittyviä toimenpiteitä sekä antaa yhteistyökumppanien käyttöön tilojaan ja henkilökuntaansakin. Kuntien valmiusharjoituksia järjestää valtion toimesta aluehallintovirasto ja pelastusopisto, viimeksi joulukuussa 2018. Keskeisimpiä muita yhteistyökumppaneita ovat Maanpuolustuskoulutusyhdistys, poliisi, tulli, rajavartiolaitos sekä puolustusvoimat.

Harjoittelun lisäksi on erittäin tärkeää saada jalkautettua harjoituksissa opittu tehokkaasti organisaatioon ja korjattu ongelmakohtia. Huonoin harjoitus on

sellainen, jossa ei onnistuta koeponnistamaan virheitä esille, silloinhan ei opita mitään uutta.

EK-turvaa hyödynnetään merkittävästi myös tiedon jakamisessa ja jalkauttamisessa sekä naapurikuntien parhaita käytäntöjä omaksuttaessa.

4.2. KUJA2 auditointi

Laadittiin kaupungille KUJA2-mallin mukainen arviointi yhdessä turvallisuus- ja riskienhallintapäällikön kanssa. Käytiin läpi koko arviointimalli ja turvallisuuspäällikkö laati itsearviota, yhteistyössä arvioimme johdon tahtotilaa ja myöhemmin tein ulkopuolisen arvion, jonka keskustelin vielä turvallisuuspäällikön kanssa. Tuotettu aineisto on liitteenä 1. Menetelmässä eri moduulien osat arvioidaan asteikolla 1-5, 1=heikko, 2=puutteellinen, 3=perustaso, 4=sitoutunut ja 5=edelläkävijä.

Auditointimallin käyttäminen oli varsin sujuvaa ja on kohtuullisen helppo päästä selvyyteen siitä, minkälaista syötettä taulukkoon kirjataan ja millä kriteereillä. Taulukossa oli muutama toimimaton solu, mutta työkirjan suojauksen takia niitä ei voinut itse korjata. Lopputulosta ne eivät muuttaneet.

Keskeisimpinä havaintoina voidaan todeta, että jatkuvuudenhallinnan johtaminen on vähintään perustasolla, toimintavarmuuden kehittäminen prosessien osalta sitoutuneella tasolla, mutta erityisesti yhteistyökumppanien ja sopimuskumppanien huomioon ottamisessa ja arvioinnissa olisi merkittävästi parannettavaa ja ne ovat jopa tasolla puutteellinen. Häiriö- ja kriisisuunnittelu on pääosin sitoutuneella tasolla, viranomaisyhteistyön osalta edelläkävijä -tasolla, mikä käy kiistatta ilmi myös muiden kuntien kiinnostuksena paikallisiin toimintamalleihin. Häiriönhallinta ja kriisijohtaminen ovat puutteellisia tilannekuvan ja toipumisen osalta, muutoin taso on suorastaan erinomainen ja arviot vaihtelevatkin perustason ja edelläkävijän välillä.

Turvallisuus- ja riskienhallintapäällikkö oli erinomaisesti tietoinen asioista ja toiminnan tasosta. Menetelmän etuna on, että tätä käyttämällä hänen on helpompi

perustella asiat esimiehilleen ja päättäjille. Päättäjille, jotka on pidetty täysin sivussa varautumisasioista koko kaupunkikonsernissa.

4.3. Yhteenveto Lappeenrannan kaupungin varautumisen tasosta ja kehitysehdotuksista

Maakunnallisen ja ylikunnallisten yhteistyömallien rakentajana Lappeenrannan kaupunki on ollut edelläkävijä ja edelleen toimii erittäin aktiivisena yhteistyön rakentajana. Kaupungilla on myös kohtuullisen hyvät toimiala- ja tytäryhtiökohtaiset varautumisen mallit, jotka on laadittu yhteistyössä vakuutusyhtiön kanssa. Eri toimijoiden osalta olisi hyvä varmistaa, että konsernin johtoryhmä on tutustunut ennakolta johtovastuullaan olevien organisaatioiden suunnitelmiin ja tehnyt tarvittavat muutokset ja lisäykset koko kaupunkiorganisaation resilienssi huomioiden. Erityinen huomio tulee kiinnittää niihin palveluntuottajiin ja materiaalitoimittajiin, jotka eivät ole osa konsernia vaan ovat ainoastaan normaalissa kaupallisessa sopimussuhteessa. On tärkeää, että sopimuksissa velvoitetaan varautumiseen ja, että kaupunki valvoo sopimuksen toteutumista.

Kaupunki ei ole juurikaan ottanut poliittisia päätöksentekijöitä mukaan suunnitelmien laadintaan, arvioimiseen eikä päätöksentekoon. Kunnissa tärkein toimintaa ohjaava ohjelma on kuntastrategia ja siellä tulisi ehdottomasti huomioida resilienssi ja varautuminen toimimaan kaikissa olosuhteissa. Myös talousarviossa, johtosäännöissä ja vastaavissa tulisi ottaa huomioon varautumisen taloudelliset puitteet, jos on tarpeen tehdä pikaisesti budjettilyityksiä sekä poikkeuksellisten olosuhteiden päätösvaltuuksien kirjaaminen jo ennakolta johtosääntöihin. Tällöin toiminta ei hidastuisi toimivaltuuksien puutteeseen tai pelkoon siitä.

Olisi varmaankin hyvä harkita myös erilaisen materiaalin ja koneiden hankkimista kriisitilanteiden varalle. Kaupasta ei esimerkiksi sähkökatkon aikana saa ostettua generaattoria eikä huoltoasemalta polttoainepulan aikana bensiiniä. Kaikki muukin välttämätön muuttuu erittäin hankalaksi hankkia kriisin jo alettua.

KUJA2-auditointi sekä muut arviointimallit kannattaa ottaa aktiiviseen työkalusalkkuun, aina isompien muutoksien yhteydessä sekä muutenkin ajoittain on hyvä käydä ulkopuolisen arvioijan avustuksella läpi kulloinenkin varautumistilanne. Myös harjoittelua on syytä jatkaa aktiivisesti ja käydä harjoitusten tulokset läpi, paitsi osallistujien, myös johtoryhmän kanssa perusteellisesti läpi. Suppeampi katsaus poliitikoille vaikkapa menneen vuoden harjoituksista olisi varmasti paikallaan.

4.4. Tarkistuslista

Työn edetessä kävi selväksi, että ainakin seuraavat asiat kaikilla kaupungeilla tulee olla kunnossa:

- Selkeä organisaatio, joka on toimintakykyinen sekä arjessa että poikkeavissa tilanteissa
- Riittävä päätöksentekokyky ja toimivaltuudet vajaallakin kokoonpanolla
- Riittävät varat, tilat ja materiaalit varautumiseen ja poikkeuksellisten tilanteiden aiheuttamien kulujen ja tarpeiden kattamiseen
- Tunnistetut uhat ja riskit sekä todennäköisimmille skenaarioille valmiit toimintamallit
- Pitkäjänteinen koulutus- ja harjoittelusuunnitelma, jota myös toteutetaan ja, mistä saatua oppia hyödynnetään
- Riittävä määrä VAP-menettelyllä varattua henkilöstöä
- Poliittisten päättäjien tuki virallisina päätöksinä
- Hyvä, toimiva ja koeteltu yhteistyöverkosto viranomaisten, naapurikuntien ja alueen yritysten sekä kolmannen sektorin kanssa
- Varmistettuna, että alihankkijoillakin on soveltuvin osin kaikki yllä mainittu sopimuksin vaadittuna ja harjoituksilla, auditoinneilla tai muilla keinoin todennettuna

Auditointi on hyvä tapa varmistua näistä.

5 Johtopäätökset, suositukset ja ajatuksia jatkotutkimuksesta

5.1. Johtopäätökset

Uusi valmiuslaki antaa selkeän vaatimuksen kunnille ja niiden organisoimille yhteistyömuodoille ”Kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.” (valmiuslaki 2011/1552 § 12)

Käytännössä tuo ohje ja monessa muussa laissa ja asetuksessa annettu velvoite kunnille on pystyä hoitamaan tärkeimmät toimintonsa missä tilanteessa ja missä oloissa tahansa. Velvoite ei täyty, jos kunta ei suunnittele ja varaudu käytännön toimiin, joiden avulla voidaan varmistaa tarkoituksenmukaisella tavalla kokonaisvaltainen turvallisuuden hallinta kaikissa tilanteissa.

Hyvät ja toimivat kuntapalvelut ovat erittäin tärkeitä kuntalaisille ja elinkeinoelämälle ja siten myös kunnan elinvoimalle. Kunnan rooli korostuu entisestään vaikeina aikoina. Suoriutuminen häiriötilanteista ja poikkeusoloissa pärjääminen ei onnistu, jos kunta ei kytke turvallisuuden hallintaa ja varautumiseen liittyviä tehtäviä osaksi kunnan normaalia toimintaa, johtamista ja ydinprosesseja sekä toiminnan ja talouden suunnittelua.

Luottamuselinten roolina kunnassa on ohjata toimintalinjauksia sekä päätöksillään varmistaa riittävät voimavarat kunnan keskushallintoon ja toimialoille myös turvallisuuden hallinnassa ja varautumisessa.

On muistettava, että kunnan on varauduttava myös siihen, että muualla tapahtuu jotain ikävää, vaikka omassa kunnassa kaikki olisikin hyvin. Kunta on esimerkiksi velvollinen tarjoamaan evakuointitilat 25 %:lle omasta väkiluvustaan, jos jostakin toisesta kunnasta on suoritettava evakuointi.

Suurissa kaupungeissa varautumisen tila on kohtuullisen hyvä ja organisaatiot ovat riittävän suuria kestäämään useammankin henkilön puuttumisen. Kovimmassa haasteessa ovat 10 – 30 000 asukkaan kunnat, niissä organisaatiot ovat varsin pieniä

ja haavoittuvia, mutta uhkat ja riskit varsin samanlaisia kuin suurissa kaupungeissa. Samaten omavaraisuus, jota pienemmistä kunnista löytyy asukkailta laajalti, puuttuvat näistä kaupunkimaisista taajamista.

Viestinnän tärkeyttä ei ole kaikissa kunnissa ymmärretty riittävästi ja siihen tulee panostaa merkittävästi. Viestintä on jo normaaliaikana haasteellista ja kunnat epäonnistuvat siinä usein. Kriisin sattuessa riskit viestinnän epäonnistumiseen ovat todella suuret ja vaikutukset paljon normaalioloja hankalammat.

5.2. Suositukset

Parhaaseen tulokseen kunta pääsee, kun keskushallinnossa tai toimialoilla ei laadita erillisiä valmiussuunnitelmia vaan arjen häiriötilanteiden hoitaminen ja suoriutuminen myös poikkeusolojen haasteista huomioidaan kunnan strategiassa sekä tästä johdetuissa prosessikuvauksissa ja toimintaohjeissa. Ne yhdessä muodostavat kunnan turvallisuussuunnitelmat ja pelastussuunnitelmat liitetään erikseen päivitettyinä kokonaisuuteen.

Luottamustoimielinten roolina varautumisessa on valtuuston osalta kunnan ylimpänä päätöksentekuelimenä päättää kunnanhallituksen valmistelusta toimintalinjoista ja tehdä niihin liittyvät voimavarapäätökset strategian ja talousarvion käsittelyn yhteydessä. Kaupunginhallituksen rooli on keskeinen päätösvalmistelussa, taloudenhoidon ohjauksessa sekä täytäntöönpanon valmistelussa. Lauta- ja johtokunnat vastaavat oman alueensa voimavaroihin liittyvästä valmistelusta sekä päätöksenteosta kunnanvaltuustossa hyväksytyjen linjaratkaisujen mukaisesti.

Virkamiesjohdon osalta suurinta roolia vetää luonnollisesti kunnanjohtaja, jolle jo useissa laeissakin on asetettu korkeita toimivaltuuksia ja vastuita. Kunnanjohtajan tehtävänä on johtaa virkamiesvalmistelua ja päätösten toimeenpanoa sekä kunnan organisaation toimintaa. Hän valvoo ja ohjaa päätettyjen linjausten mukaisesti kunnan keskushallintoa sekä toimialojen johtoa.

Toimialajohtajat vastaavat omien toimialojensa osalta siitä, että uhka-arviot on tehty yhteiskunnan turvallisuusstrategian pohjalta ja niistä aiheutuvat poikkeamat ydinprosesseihin on tarkasteltu. Toimialajohtajien tehtävänä on viedä prosessien kehittämisessä, harjoituksissa tai muuten tunnistetut kehittämistarpeet voimavaratarpeineen lautakuntansa ja edelleen kunnanhallituksen ja –valtuuston käsittelyyn strategian ja talousarvion valmistelun yhteydessä. Kaikilla vastuuvirkamiehillä on oltava toimivat sijaistusjärjestelyt ja sijaisten on myös tosiasiallisesti kyettävä toimimaan sijaistamansa virkamiehen tehtävissä. (Salon kaupungin turvallisuuden hallinnan ja varautumisen toimenpideohjelma 2010)

Kunnan liittäessä varautumissuunnitelmiaan ja toimintojaan normaaliolosuhteisiin, kannattaa kunnan huomioida monipuolisesti kunnassa toimivan potentiaalisen avun tarjoama mahdollisuus. Yritysten sopimukset, kansalaisjärjestöjen sitouttaminen ja kunnan omien työntekijöiden kouluttaminen ovat käytännön tekijöitä, joilla kunta voi varautua laajempaakin poikkeustilanteeseen. Kun kyseiset toimijat on jo etukäteen suunnitelmallisesti roolitettu vastaamaan kunnan toiminnoista myös poikkeusoloissa, saadaan käytännön valmiutta selviytyä poikkeusoloista lisättyä merkittävästi.

Kansallisen tietoturvallisuuden auditointityökalulla kannattaa arvioida kunnan ja alihankkijoiden tietoturvallisuutta. Oppaassa on hyviä esimerkkejä myös lukituksesta ja muusta tila- ja henkilöturvallisuudesta.

Kuntalaisten saaminen lämmitettyihin tiloihin esimerkiksi kaukolämpökatkon sattuessa tulee varautua ja operaation suuruuden takia sitä on myös harjoiteltava. Kymmenenkin tuhannen ihmisen siirtäminen evakuointina on varsin laajamittainen operaatio ja sen kipupisteet eivät tule esille ilman harjoittelua.

Viestintään on panostettava. Viestintäorganisaatio pitää rakentaa riittävän vahvaksi jo normaaliaikana ja sen valmiuksia toimia kriisitilanteessa tulee vahvistaa riittävästi. Viestintäorganisaation kyky toimia nopeasti mihin vuorokaudenaikaan tahansa tulee varmistaa.

Luottamushenkilöorganisaatio tulee ottaa kiinteäksi osaksi valmiussuunnittelun ohjausta ja erityisesti toimivaltuuksista ja kriisirahoituksesta päättämistä.

Kunnan kannattaa harkita erillisen kriisiajan johtoryhmän ja sille määriteltyjen toimivaltuuksien hyväksymistä jo etukäteen. Normaaliaikana asian voi miettiä rauhassa ja päätökset voidaan tehdä ilman kiihkoilua. Kriisiajan johtoryhmän käyttöönottoon on päätettävä etukäteen sovitut toimintatavat, esimerkiksi että kriisiajan johtoryhmän toimintaan siirrytään kunnanjohtajan tai hänen sijaisensa viranhaltijapäätöksellä, joka toimitetaan välittömästi tiedoksi kunnanhallitukselle.

Kuntien kannattaa järjestää mahdollisimman suurta henkilöstöjoukkoa koskevia harjoituksia kriisitilanteiden varalta. Samalla jokaisen tulee varsinaisen päätyönsä lisäksi varautua toimimaan toisen sijaisena ja toisaalta viestimään tekemisistään. Kunnan viestintää päätyökseen tekevien tulee koordinoita harjoitukset viestinnän osalta kaikille toimialoille. Tällainen harjoitus kannattaa järjestää jonkin positiivisia ajatuksia herättävän henkilöstötilaisuuden yhteyteen, jotta kaikille jäisi hyvä kuva harjoittelusta ja varautumisesta.

Ihminen toimii positiivisten kannusteiden kautta, joten niiden käyttöä kannattaa harkita.

5.3. Ajatuksia jatkotutkimuksesta

Kuntien varautumisen taso vaikuttaisi vaihtelevan merkittävästi. Tulisikin selvittää valtakunnallisesti kuntien valmius jatkaa toimintaansa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Selvityksen jälkeen tulisi tarkentaa vaatimustasoa, johon jokaisen kunnan on päästävä ja joka kunnan pitäisi pystyä osoittamaan riittävillä suunnitelmilla ja toimivalla organisaatiolla.

Kriisiajan johtamisvalmiudesta ja johtamisen organisoinnista vajaalukuisella johtajistolla olisi hyvä olla tarkempaa tietoa, erityisesti tilanteen jatkuessa pidempään. Viikon pärjää vähillä unilla, mutta kuukausia kestävässä tilanteissa organisaation on kyettävä jakamaan vastuuta heidän kesken, jotka tehtävissä ovat.

Onko keskeisissä tehtävissä olevia riittävästi henkilövarauksen piirissä? Viranomaisten organisaatiot ja niiden alihankintaketjut tulisi tarkastaa keskitetysti ja varmistaa, että liikekannallepano ei vie kaikkia avainhenkilöitä muihin tehtäviin.

On muistettava, että puolustusvoimien sodanajanvahvuus on vain satojatuhansia henkilöitä, kuntien hoiviin jäävät loput yli viisimiljoonaa asukasta ja heille on pyrittävä järjestämään mahdollisimman normaalit elämisen edellytykset tilanteesta riippumatta.

Lähdeluettelo

Valtioneuvoston periaatepäätös. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017.

[verkkojulkaisu] Viitattu 1.7.2018. Saatavissa:

<<https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia-2017/>>

Verho P., Stranden J. et al. Nykyisen valvontamallin arviointi – suurhäiriöriski.

[verkkojulkaisu]. s. 5. Viitattu 1.7.2018. Saatavissa:

<https://www.energiavirasto.fi/documents/10179/0/Lahde_34_TUTLUT_Suurhairioriski_2010.pdf/64fb65e2-ff88-42fd-b19c-f23b0bd284db>

Juntunen, P., Nurmi, V-P., Stenvall, J. Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa, 2009. s. 8.

Kuntaliitto. Kuntien ja maakuntien jatkuvuudenhallinta -projektin esittely 2017.

[verkkojulkaisu]. Viitattu 1.7.2018. Saatavissa:

https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/KUJA2_yleisesittely%2026052017_uusin.pdf

Valtiovarainministeriö 40/2015. Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. s. 15.

Valtioneuvoston kanslia. Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa, 2009.[Verkkojulkaisu]. s. 44. Viitattu 21.6.2018. Saatavissa:

<https://vnk.fi/documents/10616/622958/J1509_Valtion+kriisijohtamismallin+toteuttaminen+alue-+ja+paikallishallinnossa.pdf/166b2ff1-55a8-4a9b-bccf-dfc7db1048ca?version=1.0>

Kuntalaki, säädöskokoelma 10.4.2015/410

Dijkstra, L. ja Poelman, H. Cities in Europe – The New OECD-EC Definition.

[verkkojulkaisu]. Viitattu 1.7.2018. Saatavissa:

<http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2012_01_city.pdf>

Tilastokeskus. Ennakkoväkiluku sukupuolen mukaan alueittain 2018.

[verkkojulkaisu]. Viitattu 1.7.2018. Saatavissa:

<http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vrm__vamu/statfin_vamu_pxt_001.px/?rxid=6c2b3d86-5c9d-4be3-8fc3-6008576380c4>

Maanmittauslaitos. Pinta-alat kunnittain (Excel) 1.1.2018. [verkkojulkaisu].

Viitattu 1.7.2018. Saatavissa:

<https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/attachments/2018/01/Suomen_pa_2018_kunta_maakunta_0.xlsx>

Valtioneuvoston periaatepäätös. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010.

[verkkojulkaisu] Viitattu 21.6.2018. Saatavissa:

<http://www.defmin.fi/files/1696/Yhteiskunnan_turvallisuusstrategia_2010.pdf>

Onnettomuustutkintakeskus, 2009. Tutkintaselostus B2/2007. Puhdistetun jäteveden joutuminen talousvesiverkostoon Nokialla 28.–30.11.2007.

Yleisradio, 2017. Pikkukaupungin onnettomuus ravisteli koko Suomea.

[verkkojulkaisu]. Viitattu 2.7.2018. Saatavissa: <<https://yle.fi/uutiset/3-9936572>>

Puolustusministeriö et al. 2009. Kansallinen turvallisuusauditointikriteeristö.

[verkkojulkaisu]. Viitattu 29.6.2018. s.103 Saatavissa:

< http://www.defmin.fi/files/1491/Katakri_netiversio1.pdf >

Meuronen A-P, Power Point -esitys 18.11.2014. [verkkojulkaisu]. Viitattu

2.7.2018. Saatavissa: Lappeenrannan kaupungilta.

Arosilta, A. 2006. Erityistilanteisiin varautuminen kiinteistökohtaisessa

vesihuollossa. *Suomen ympäristökeskus* [verkkojulkaisu]. s. 69 Viitattu 21.6.2018.

Saatavissa:

https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/41017/YO_126.pdf?sequence=1

Jätelaki, säädöskokoelma 3.12.1993/1072.

Kaila, J. et al. 2006. Jätehuollon järjestäminen kunnan näkökulmasta. *Kuntaliitto*

[verkkojulkaisu]. s.95 Viitattu 21.6.2018. Saatavissa:

<[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjV3MqunOTbAhWijiwKHSy2B7MQFggqMAA&url=http%3A%2F%](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjV3MqunOTbAhWijiwKHSy2B7MQFggqMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.defmin.fi/files/1491/Katakri_netiversio1.pdf)

2Fshop.kunnat.net%2Fdownload.php%3Ffilename%3Duploads%2Fp070125100545R.pdf&usg=AOvVaw01AM996MszfPM4ONITG2vT >

Piironen, M. 2008. Tietoturva murenee käyttäjään. *Tekniikka ja talous* [e-journal] Viitattu 29.6.2018. Saatavissa:

<<https://www.tekniikkatalous.fi/tekniikka/ict/2008-02-11/Tietoturva-murenee-k%C3%A4ytt%C3%A4j%C3%A4%C3%A4n-3300667.html> >

Puolustusministeriö. 2010. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. [verkkojulkaisu]. s. 63. Viitattu 29.6.2018. Saatavissa:

https://www.defmin.fi/files/1696/Yhteiskunnan_turvallisuusstrategia_2010.pdf
http://www.defmin.fi/files/1705/yts_2010_fi_nettiin.pdf

Ruotuväki 24.5.2019. Verkkojulkaisu. Viitattu 31.5.2019. Saatavissa: https://ruotuvaki.fi/-/lahes-puolet-suomalaisista-ei-ole-varautunut-hairiotilanteisiin?fbclid=IwAR06EJ_VDJG3TrlzbyKWar8TgcbGd8jACFS99Zn-sCVOTD9qFHiAhMy7KEU

Minzberg, H. 1987. The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy. *California Management Review*, Volume 30, issue 1, s. 11-24.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2008. Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas. [verkkojulkaisu]. s.66 Viitattu 11.2.2019. Saatavissa:

< <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2603-5> >

Helsingin kaupunki. 2015. Viestinnän linjaukset. Kaupungin hallituksen kokous 12.10.2015

Pohjanmaan pelastuslaitos. Omatoimisen varautumisen auditointi 2013. Verkkojulkaisu. Viitattu 31.5.2019. Saatavissa: <http://www.pohjanmaanpelastuslaitos.fi/dmsdocument/18>

Puolustusministeriö. 2015. Katakri – Tietoturvallisuuden auditointityökalu viranomaisille. s. 3. Verkkojulkaisu. Viitattu 31.5.2019. Saatavissa:

https://um.fi/documents/35732/48132/katakri___tietoturvallisuuden_auditointity%C3%B6kalu_viranomaisille

KUJA2. Kuntaliitto et al. 2019. Verkkojulkaisu. Viitattu 31.5.2019. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/yhdyskunnat-ja-ymparisto/tekniikka/yhdyskunnat-ja-ymparisto/turvallisuus/kuja-kuntien-jatkuvuudenhallintaprojekti>

Lappeenrannan kaupungin henkilöstökertomus 2016. Verkkojulkaisu. Viitattu 31.5.2019. Saatavissa: <http://kokoushallinta.lappeenranta.fi/dynastyweb/kokous/20175129-3-2.PDF>

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2010. Ympäristöterveyden erityistilanteet. [verkkojulkaisu]. s. 226 Viitattu 29.6.2018. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3013-1>

Pelastuslaki, säädöskokoelma 29.4.2011/379

Valtioneuvoston kanslia. 2009. Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa. [verkkojulkaisu]. s. 86 Viitattu 29.6.2018. Saatavissa: https://vnk.fi/documents/10616/622958/J1509_Valtion+kriisijohtamismallin+toteuttaminen+alue-+ja+paikallishallinnossa.pdf/166b2ff1-55a8-4a9b-bccfdcf7db1048ca?version=1.0

Salon kaupunki 2010. Salon kaupungin turvallisuuden hallinnan ja varautumisen toimenpideohjelma 2010. 7.9.2009 Salon kaupunginhallituksen pöytäkirjan liite.

KUJA-arviointimalli

Versio 1.0 Julkaistu

Arvioitava organisaatio	Lappeenrannan kaupunki
Organisaation tarkenne	
Yhteyshenkilön tiedot	Ari-Pekka Meuronen

Edellinen arviointi suoritettu	
--------------------------------	--

Arvioinnin tiedot	Päivämäärä	Laatijat / osallistujat	Tarkennus
Johdon tahtotila <i>Tahtotilan aikajänne</i>	5.2.2019	Ari-Pekka Meuronen ja Joonas Grönlund	Johdolla tarkoitetaan henkilöitä, jotka päättävät organisaation tavoitteista ja varautumisen sekä jatkuvuudenhallinnan resursoinnista
Itsearvio	5.2.2019	Ari-Pekka Meuronen	Itsearvion laativat organisaation varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan asiantuntijat yhdessä merkittävimpien palveluiden vastuhenkilöiden kanssa
Ulkopuolinen arvio	18.2.2019	Joonas Grönlund	Ulkopuolisen arvion voi laatia riippumaton organisaation ulkopuolinen asiantuntija

Muut aiheeseen liittyvät arvioinnit / auditoinnit	Päivämäärä	Laatijat / osallistujat	Huomioitavaa

Muuta arvioinnissa huomioitavaa

MODUULI 1			
Jatkuvuudenhallinnan johtaminen	Johdon tahtotila	Itse-arvio	Ulkopuol arvio
Nykytilan arviointi ja vertailu verrokkeihin	4	3	3
Johdon tahtotilan määrittäminen	Arvioi- daan	kohdas-sa	nykytilan arviointi
Kehittämisen polun rakentaminen	Arvioi- daan	kohdas-sa	nykytilan arviointi
Perusteet, ohjeet ja vastuut	4	3	3
Organisointi, resursointi, osaaminen	4	4	4
Seuranta ja ohjaus	3	3	3
Keskiarvo	3,8	3,3	3,3

MODUULI 2			
Toimintavarmuuden kehittäminen	Johdon tahtotila	Itse-arvio	Ulkopuol arvio
Toimintavarmuuden periaatteet / prosessi	4	4	4
Sisällyttäminen TTS-prosessiin	Arvioi- daan	kohdas-sa	perusteet, ohjeet ja vastuut
Avaintoimintojen tunnistus, priorisointi	3	2	2
Uhkien ja riskien hallinta	4 4 3	4 4 3	4 4 3
Sopimuskumppanien huomioon ottaminen	3	2	2
Sopimuskumppanien arviointi	2	2	2
Keskiarvo	3,3	3,0	3,0

MODUULI 3			
Häiriö - ja kriisisuunnittelu	Johdon tahtotila	Itse-arvio	Ulkopuol arvio
Suunnitelmat ja toimintamallit	3	3	3
Johtamisen edellytykset	4	4	4
Viranomais- ja sidosryhmäyhteistyö	5	5	5
Varautuminen poikkeusoloihin	3	3	3
Perehdyttäminen ja täytäntöönpano	3	2	2
Koulutus ja harjoittelu	5	4	4
Keskiarvo	3,8	3,5	3,5

MODUULI 4			
Häiriönhallinta ja kriisijohtaminen	Johdon tahtotila	Itse-arvio	Ulkopuol arvio
Tilannekuva ja tilannetietoisuus	3	2	2
Reagointi ja hälyttäminen	4	4	4
Kriisijohtamisen käynnistäminen	3	3	3
Operatiivinen toiminta häiriötilanteessa	5	5	5
Tiedottaminen ja kriisiviestintä	5	5	5
Toipuminen ja arviointi	3	2	2
Keskiarvo	3,8	3,5	3,5

Arviointiasteikko

1 Heikko
2 Puutteellinen
3 Perustaso
4 Sitoutunut
5 Edelläkävijä

Kokonaisarviointi

Johdon tahtotila	3,7
Itsearvio	3,3
Ulkopuolinen arvio	3,3

Arviointimallin kehitystyö ja lisätiedot:

Jaakko Pekki, projektipäällikkö

Suomen Kuntaliitto

Heikki Kangas, riskienhallintapäällikkö

Vantaan kaupunki

Hannu Kuhanen, valmiuspäällikkö

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos

Tapio Tähtinen, valmiussuunnittelija

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos

Ville Hyytiäinen, valmiussuunnittelija

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos

Jatkuvuudenhallinnan johtaminen	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 1.1, 1.2 ja 1.3	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila				4	
Itsearvio			3		
Ulkopuolinen arvio			3		
Nykytilan arviointi ja kehittäminen					
Keskeinen asiasisältö	Ei arvioitu, kehittämistarpeita ei määritetty	Tunnistettu tarve, kehittämistarpeet yksittäisiä	Nykytila on selvillä ja keskeisimmät kehittämistarpeet tunnistettu	Säännöllinen ja järjestelmällinen arviointi sekä kehittäminen	Benchmarkkaus ja ulkopuolinen arviointi
Kysymyksellä arvioidaan: Onko organisaatio määrittänyt jatkuvuudenhallinnan nykytilan, johdon tahtotilan sekä tunnistanut keskeisimmät kehittämistarpeet?	Jatkuvuudenhallinnan nykytilaa ei ole arvioitu eikä organisaatio ole tietoinen siitä. Kehittämistarpeita ei ole tunnistettu.	Jatkuvuudenhallinnan nykytilaa ei ole arvioitu kokonaisvaltaisesti, mutta yksittäisiä ja irrallisia kehittämistarpeita on tunnistettu sekä toimenpiteitä niiden kehittämiseksi on toteutettu / toteutetaan.	Nykytilan arviointi on tehty ja johto on tietoinen sen tuloksista. Johdon tahtotila on määritetty sovitun arviointimallin avulla. Keskeisimpien kehittämistarpeiden toimenpiteet on suunniteltu ja ne ovat johdon hyväksymiä (kehittämisen polku).	Jatkuvuudenhallintaa arvioidaan säännöllisesti ja systemaattisesti pohjautuen määritettyyn arviointikriteeristöön. Kokonaisuuden arvioiminen ja kehittäminen on kuvattu jatkuvana prosessina. Kehittämistoimenpiteiden toteutusta ja vaikuttavuutta seurataan ja arvioidaan.	Organisaatio vertaa / benchmarkkaa jatkuvuudenhallinnan käytäntöjään ja tasoaan vastaaviin organisaatioihin. Arviointiin sisältyy säännöllinen ulkopuolinen arvio. Jatkuvuudenhallinnan arviointia hyödynnetään osana organisaation muita arviointeja.
Tarkennukset			Esim. KUJA-arviointimalli, HUOVI-kypsyysanalyysi tai organisaation oma arviointimalli	Arviointia voidaan pitää säännöllisenä kun se tapahtuu alle kolmen vuoden välein.	Muita arviointeja voivat olla esimerkiksi laatuarvioinnit.
Huomiot ja muistiinpanot	E-K Turvan ja kaupunkien välisen tietojenvaihdon avulla pyritään kehittämään omaa toimintaa.				
Itsearvio					
Johdon tahtotila	Benchmarkkausta lisää.				
Ulkopuolinen arvio	Ulkopuoliset kehuvat Lappeenrantaa edelläkävijäksi, mikä osin pitää paikkaansakin. Varautumiskulttuuri pitäisi saada juurrutettua syvemmmälle organisaatioon.				

Jatkuvuudenhallinnan johtaminen	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 1.4	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila				4	
Itsearvio			3		
Ulkopuolinen arvio			3		
Perusteet, ohjeet ja vastuut					
Keskeinen asiasisältö	Ei määritetty	Määritelmät puutteelliset	Toiminta vakioitua	Toiminta on kattavaa ja yhteensovitettyä	Jatkuva parantaminen
Kysymyksellä arvioidaan: Onko organisaation jatkuvuudenhallinta- / varautumisprosessi ja suunnitelmien hierarkiataso määritetty ja ovatko ne osa normaalia suunnittelu- sekä toimintaprosessia?	Ei kuvattua järjestelmää eikä prosessia, vastuuta ei ole määritetty kirjallisesti.	Vakiintuneita käytänteitä on olemassa, mutta järjestelmän tai prosessin kuvauksia ei ole olemassa. Vastuut on osittain määritetty.	Vastuut ja roolit on määritetty kattavaan koko organisaation ja ne on hyväksytty ylimmällä johdolla. Osana järjestelmää organisaatiotasolla on määritetty jatkuvuudenhallintaan, varautumiseen ja turvallisuuteen liittyvien suunnitelmien rajapinnat (suunnitelmahierarkia).	Toimintaa ohjataan konserni- tai organisaatiotason ohjeella jatkuvuudenhallinnasta tai varautumisesta. Järjestelmä on kuvattu jatkuvana prosessina, jonka ylin johto on hyväksynyt. Prosessista käy ilmi sen linkittyminen toiminnan ja talouden suunnitteluprosessiin.	Järjestelmän ja prosessin toimivuutta seurataan ja arvioidaan säännöllisesti. Prosessissa korostetaan jatkuvaa parantamista. Toiminnan ja talouden suunnitteluprosessissa on kuvattu jatkuvuudenhallinnan sekä riskienhallinnan huomioiminen osana toiminta ja talousprosessia.
Tarkennukset	Toimintaa ohjataan satunnaisesti ja lähinnä suullisin ohjein.	Toimintaa ohjataan erillisillä ja toisistaan irrallisilla toimintaohjeilla (sähköpostit, muistiot, etc.)	Varautumista ohjataan organisaation itsensä toimesta eikä vain ulkopuoliseen apuun (esim. pelastuslaitokseen) luottaen. Ylimmällä johdolla tarkoitetaan henkilöitä, jotka päättävät organisaation tavoitteista ja varautumisen sekä jatkuvuudenhallinnan resursoinnista (esim. johtoryhmän jäsenet sekä kunnanhallitus, hallintosäännön määrittelyn mukaisesti).	Prosessista tulee käydä ilmi vähintään seuraavat suunnittelun vaiheet: - kriittisten toimintojen määrittäminen - toimintojen jatkuvuutta uhkaavien riskien arviointi - varautumistoimenpiteiden määrittäminen - seuranta ja ohjaus	
Huomiot ja muistiinpanot	Viranhaltijajohto on hyvin suunnitellut jatkuvuudenhallinnan ja sitoutunut siihen. Koko organisaation saamisessa mukaan vielä kehitettävää.				
Itsearvio					
Johdon tahtotila	Kaupungin toiminnan on jatkuttava kaikissa oloissa.				
Ulkopuolinen arvio	Poliittisia päätöksentekijöitä ei ole sitoutettu jatkuvuudenhallintaan juurikaan.				

Jatkuvuudenhallinnan johtaminen	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 1.5	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila				4	
Itsearvio				4	
Ulkopuolinen arvio				4	
Organisointi, resursointi ja osaaminen					
Keskeinen asiasisältö	Ei resursseja	Resursointi ja organisointi projektiluontoista	Resursoitu ja organisoitu	Asiantuntijuus ja mahdollisuus vaikuttaa	Resurssien joustava kohdentaminen
Kysymyksellä arvioidaan: Onko jatkuvuudenhallinta organisoitua ja onko se resursoitu tarkoituksenmukaisesti?	Resursseja ei ole määritetty tai kuvattu, toiminnan jatkuvuuden turvaamista ei ole huomioitu tehtävien organisoinnissa.	Resursointi ei ole jatkuvaa ja säännöllistä. Jatkuvuudenhallintaan resursoidaan henkilöstöä ja voimavaroja projektiluontoisesti. Organisaatiossa ei ole asetettu vaatimuksia jatkuvuudenhallinnan resursoinnille tai organisoinnille.	Organisaatiotason jatkuvuudenhallinnan koordinaattori (vast.) on nimetty, koulutettu sekä työaika on osoitettu koordinoimisen toteuttamiseksi. Myös toimialojen resurssi on määritetty.	Vastuut on huomioitu ja määritetty avainhenkilöstön tehtäväkuvissa sekä hallinto- sekä johtosäännöissä. Vastuuhenkilöt päivittävät osaamistaan aktiivisesti esimerkiksi kehityskeskusteluissa esiin nousseiden tarpeiden pohjalta.	Resursseja kohdennetaan ennakoivasti ja joustavasti vallitsevan tilanteen/ tunnistetun tarpeen mukaan.
Tarkennukset	Resursseja ovat: henkilöstö, osaaminen ja taloudelliset resurssit.	Mahdollista osaamisvajetta paikataan hyödyntämällä ulkopuolisia asiantuntijoita (esim. pelastuslaitos).	Resurssi mitoitettu riittäväksi huomioiden organisaation toiminnan laajuus, varautumisen taso ja määritetyt vastuut ja velvollisuudet.	Jatkuvuudenhallinnasta vastaava henkilö(t) on organisaatiossa sellaisessa asemassa, että hänellä on mahdollisuus vaikuttaa jatkuvuudenhallinnan kehittämiseen / resurssien hallinnoimiseen.	Esim. taloudellista resurssia kohdennetaan ennakoivasti, eikä vain akuutteja ongelmakohtia paikaten. Tavoitteena on suunnitelmallinen ja pitkäjänteinen toiminnan kehittäminen.
Huomiot ja muistiinpanot	Kaupunkiorganisaatiossa on turvallisuus- ja riskienhallintapäällikön virka ja se on sijoitettu strategisen ohjauksen yksikköön. Viranhaltijan on helppo saada näkemysensä ylimmän johdon ja toimialojen tietoon ja vaatia heiltä tarvittaessa toimenpiteitä.				
Itsearvio					
Johdon tahtotila	Johto pitää tärkeänä, että kaupunkikonsernissa on riittävästi aikaa ja resursseja varautumiseen.				
Ulkopuolinen arvio	Erityisesti kaupunginjohtajan ensimmäinen varahenkilö on erittäin kiinnostunut turvallisuusasioista.				

Jatkuvuudenhallinnan johtaminen	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 1.6	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila			3		
Itsearvio			3		
Ulkopuolinen arvio			3		
Seuranta ja ohjaus					
Keskeinen asiasisältö	Ei raportointia	Raportointi satunnaista	Organisaation johto edellyttää raportointia	Kiinteä osa normaalia toimintaa	Tytär-yhteisöt ja kriittiset palveluntuottajat, yhteiskunnalliset tapahtumat, ilmiöt ja kehitystrendit
Kysymyksellä arvioidaan: Raportoidaanko jatkuvuudenhallinnasta ja seuraako sekä ohjaako organisaation johto jatkuvuudenhallintaa?	Jatkuvuudenhallinnasta tai sen tasosta ei raportoida johtotasolle eikä organisaation johto vaadi raportointia.	Jatkuvuudenhallintaan liittyvistä asioista raportoidaan organisaation johdolle hyvin satunnaisesti tai ainoastaan suurista häiriöistä ja tapahtumista.	Raportointi on järjestelmällistä ja säännöllistä sekä johto edellyttää aktiivista raportointia merkittävien tapahtumien yhteydessä tai muutoin tarvittaessa. Jatkuvuudenhallintaan liittyviä asioita käsitellään organisaation johtoryhmätasolla vähintään kaksi kertaa vuodessa.	Varautuminen ja toiminnan jatkuvuudenhallinta on kiinteä osa organisaation normaalia toimintaa. Toiminnan jatkuvuuden turvaamista ei käsitellä omissa irrallisissa kokouksissa vaan osana johtoryhmätyöskentelyä organisaation kaikilla tasoilla.	Organisaation johdolle raportoidaan säännöllisesti myös tytäryhteisöjen sekä kriittisten palveluntuottajien jatkuvuudenhallinnan sekä riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta. Raportoinnissa huomioidaan paikallisen tason lisäksi alueelliset ja yhteiskunnalliset tapahtumat, ilmiöt ja kehitystrendit.
Tarkennukset		Raportointiin ei ole olemassa koko organisaation kattavaa vakioitua mallia.	Huomattavat poikkeamat tai tunnistetut puutteet raportoidaan johdolle välittömästi myös johtoryhmämenettelyn ulkopuolella. Huomattavana poikkeamana voidaan pitää esim. tilannetta tai tapahtumaa, joka aiheuttaa poikkeuksellista kiinnostusta mediassa tai merkittäviä häiriöitä palvelutuotannossa.	Ylin johto on ymmärtänyt varautumisen ja jatkuvuuden hallinnan olevan osa normaalia johtamistoimintaa eikä irrallinen funktio.	Yhteiskunnalliset tapahtumat, ilmiöt ja trendit arvioidaan oman toiminnan jatkuvuuden turvaamisen näkökulmasta.
Huomiot ja muistiinpanot	Puolivuotiskatsauksen ja tilinpäätöksen yhteydessä raportti riskienhallinnasta.				
Itsearvio					
Johdon tahtotila	Asioiden on oltava kunnossa alemman johdon toimenpitein.				
Ulkopuolinen arvio	Olisi hyvä tehdä vaikka kerran vuodessa kaupunginhallitukselle raportti jatkuvuudenhallinnan tilasta luottamuksellisena.				

Toimintavarmuuden kehittäminen	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 2.1	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila				4	
Itsearvio				4	
Ulkopuolinen arvio				4	
Toimintavarmuuden periaatteet / prosessi					
Keskeinen asiasisältö	Ei toimenpiteitä	Toimenpiteet puutteelliset	Toiminta vakioitua ja kattavaa	Toiminta on yhteensovitettua	Toiminta on proaktiivista
Kysymyksellä arvioidaan: Onko toiminnan jatkuvuuden ja palveluiden häiriöttömyyden tärkeys tunnistettu organisaatiossa ja onko jatkuvuudenhallinta kattavaa?	Toiminnan jatkuvuutta ja palveluiden häiriöttömyyttä ei ole tunnistettu organisaation ja sen osien tehtäväksi eikä siitä ole kirjallista dokumentaatiota.	Toiminnan jatkuvuutta ja palveluiden häiriöttömyyttä käsitellään joissain dokumenteissa mutta jatkuvuudenhallinta ei kata koko organisaatiota tai huomioi turvallisuustilanteet puutteellisesti. Jatkuvuudenhallinnan perustana on vain lainsäädäntö lähinnä valmiuslain kautta.	Toiminnan jatkuvuuden turvaaminen kattaa koko organisaation kokonaisuuden (yleinen osa - toimialat). Jatkuvuudenhallinnassa huomioidaan normaaliolojen häiriötilanteet ja poikkeusolot. Lainsäädännön lisäksi jatkuvuudenhallintaa ohjaavat valtakunnallisesti tunnistetut asiakirjat, joita sovelletaan paikalliset erityispiirteet huomioiden.	Jatkuvuudenhallintaa kehitetään ja toimintaa yhteensovitetaan huomioiden toimialat, tytäryhteisöt sekä kriittiset palveluntuottajat ja muut merkittävät yhteistyötahot. Yhteensovittamisen toimintamalli on kuvattu ja dokumentoitu. Toiminnan jatkuvuus ja palvelutuotannon häiriöiden haittavaikutukset ovat konsernin varautumisen perustana.	Toiminnan jatkuvuus tunnistetaan strategisen tason asiakirjoissa tärkeäksi osaksi kaikkia toimintoja ja se näkyy organisaation julkilausutuissa tavoitteissa. Lähtökohtana ei ole pelkästään jo tapahtuneet häiriötilanteet ja poikkeamat, vaan aktiivisesti etsitään uusia uhkia ja haavoittuvuuksia.
Tarkennukset	Organisaatiossa on laadittu yksittäisiä, toisistaan irrallisia lainsäädännön velvoittamia suunnitelmia tai suunnitelmat ovat huomattavan vanhentuneita (yli 5v).	Suunnitelmat osin laadittu, mutta ei kuitenkaan koko organisaation kattavasti tai suunnitelmat käsittelevät esimerkiksi vain poikkeusolojen aikaista toimintaa.	Valtakunnallinen asiakirja on esimerkiksi Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, joka ohjaa ja yhtenäistää hallinnonalojen varautumista ja antaa tietoa varautumisen perusteista myös muille toimijoille.		
Huomiot ja muistiinpanot	Koko konsernin saaminen mukaan varmistetaan omistajaohjausryhmässä 11.2.2019.				
Itsearvio					
Johdon tahtotila	Koko konsernin tulee olla mukana jatkuvuudenhallinnassa kuten kaupungin oma toiminta.				
Ulkopuolinen arvio	Ongelmiin varaudutaan toimialoilla ja tytäryhtiöissä, mutta koko kaupunkikonsernin jatkuvuudenhallinta pitää saada yhdistettyä ilman, että aina yksi viranhaltija on				

Toimintavarmuuden kehittäminen	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 2.3	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila			3		
Itsearvio		2			
Ulkopuolinen arvio		2			
Avaintoimintojen tunnistus ja priorisointi					
Keskeinen asiasisältö	Ei tunnistettu	Tunnistettu puutteellisesti	Avaintoiminnot tunnistettu	Toiminta on yhteensovitettua konsernitasonla	Priorisointi ohjaa toimintaa
Kysymyksellä arvioidaan: Onko organisaatio tunnistanut ja priorisoinut avaintoimintonsa?	Avaintoimintoja ei ole tunnistettu eikä toimintoja ole luokiteltu.	Yksittäisiä avaintoimintoja on tunnistettu dokumentoidusti. Toimintoja ei ole luokiteltu.	Toimialojen keskeisimmät toiminnot on tunnistettu ja luokiteltu tärkeyden perusteella eri kategorioihin.	Konsernin avaintoiminnot on priorisoitu. Konsernin sisällä on selvitetty eri toimintojen väliset rajapinnat ja toimijat ovat tietoisia roolistaan muiden avaintoimintojen toteuttamisessa.	Avaintoimintojen luokittelu ohjaa toimintaa yli organisaatorajojen. Avaintoimintoihin kohdistuvia riskejä ja toimintojen jatkuvuuden turvaamista käsitellään säännöllisesti yhteisissä palavereissa sekä avaintoimintoihin liittyen on yhteisiä suunnitelmia yli organisaatorajojen.
Tarkennukset		Joidenkin toimintojen tärkeys/kriittisyys on voitu tunnistaa, mutta tunnistaminen ei ole systemaattista.	Luokittelu voi olla esimerkiksi: - Aina ylläpidettävä / ei voida keskeyttää - Voidaan supistaa / keskeyttää lyhytaikaisesti - Voidaan luopua / keskeyttää pitkäaikaisesti	Myös merkittävempien ulkoisten palveluntuottajien rooli avaintoimintojen tuottamisessa on tunnistettu ja toimijoiden tiedossa.	Esimerkiksi yhteinen riskienhallintasuunnitelma
Huomiot ja muistiinpanot	Avaintoimintojen tunnistaminen on jäänyt automaatiotasolle, varsinaista raportointia ja kategorisointia ei ole tehty.				
Itsearvio					
Johdon tahtotila	Keskeisimmät toiminnot tulisi tunnistaa ja pitää huoli erityisesti niiden jatkuvuudesta.				
Ulkopuolinen arvio	Dokumentointi olisi erittäin tärkeää, jotta sijaisnakin toimivat johtajat voisivat helpommin tehdä valintoja kriisitilanteessa.				

Toimintavarmuuden kehittäminen	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 2.4.1	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila				4	
Itsearvio				4	
Ulkopuolinen arvio				4	
Uhkien ja riskien hallinta - Kokonaisvaltainen riskienhallintajärjestelmä					
Keskeinen asiasisältö	Ei järjestelmällisiä riskienhallinnan menettelyjä	Riskienhallinnan menettelyt puutteellisissa	Riskienhallinnan menettelyt määritelty	Johdon rooli korostuu. Konserninäkökulma. Riskienhallinnan ohjausryhmä.	Jatkuva prosessi ja määritetty riskinkantokyky
Kysymyksellä arvioidaan: Onko organisaatiolla määritellyt menettelyt, jotka mahdollistavat riskien kokonaisvaltaisen hallinnan?	Järjestelmällisiä riskienhallinnan menettelyjä ei ole määritelty.	Päätös riskienhallinnan menettelyiden määrittämisestä on tehty, mutta nykymuotoisena menettelyt ovat puutteellisia tai niiden jalkauttaminen ja käyttöönotto on vielä kesken.	Riskienhallinnan johtaminen ja toteuttaminen tapahtuu kaikilla tasoilla alkaen ylimmästä johdosta ja päättyen toimitusyksikönsä.	Riskienhallinnan kokonaisuudessa huomioidaan konsernikokonaisuus. Johtoryhmä käsittelee riskienhallintaa osana kokousjärjestelmäänsä vähintään 2 kertaa vuodessa. Riskienhallinnan johtamista täydennetään tarvittaessa, organisaation koko huomioiden, ohjeella toimitusyksiköistä ja vastuukäyttäjistä, jotka konsultoivat ja koordinoivat konserniyhteisöjä riskienhallinnan toteuttamisessa.	Riskienhallinta on jatkuva prosessi, jota arvioidaan sekä kehitetään säännöllisesti suhteessa muuttuneeseen toimintaympäristöön ja mahdollisiin toiminnan muutoksiin. Organisaatiossa on määritetty hyväksyttävä riskitaso konserni- ja toimialatasolla.
Tarkennukset	Riskienhallintaan voi olla laadittu yksittäisiä ja irrallisia ohjeita, mutta kokonaisuutta ei ole suunniteltu tai määritetty.	Riskienhallinta on pirstaleista, jossa toimialat ja yksiköt tekevät riskienhallintaa itsenäisesti omista lähtökohdistaan. Riskienhallinnan ohjeistusta ei ole määritetty kokonaisuutena vaan esimerkiksi irrallisena eri toimialoilla.	Organisaatiossa on laadittu riskienhallintaa käsittelevä ohjeistus, joka antaa perusteet mm. riskien kartoittamiselle, analysoinnille, merkittävyyden arvioinnille sekä raportoinnille.	Riskienhallinnan koordinoinnin toimitin voi olla esim. riskienhallinnan ohjausryhmä.	Organisaation johtoryhmä tarkastelee riskienhallinnan tavoitteiden saavuttamista ja ohjeistuksen tarkoituksenmukaisuutta vähintään kerran vuodessa.
Huomiot ja muistiinpanot	Vakuutusyhtiö LähiTapiolan tukemana on koko konsernin uhkien ja riskien hallinta arvioitu kokonaisuutena. Viranhaltijat työryhmittäin ja toimialoittain ovat erittäin hyvin sitoutettuna toimintaan. Hyvinvointi- ja sivistys -toimiala on edelläkävijä yksikkökohtaisessa arvioinnissa.				
Itsearvio					
Johdon tahtotila	Koko konserni on saatava kokonaisuutena sisäistämään uhkien ja riskienhallinnan tärkeys.				
Ulkopuolinen arvio	Poliittisten toimijoiden sitouttaminen uhkien ja riskien hallintaan lisää varmuutta.				

Toimintavarmuuden kehittäminen	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 2.4.2	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila				4	
Itsearvio				4	
Ulkopuolinen arvio				4	
Uhkien ja riskien hallinta - Riskien tunnistaminen ja arviointi					
Keskeinen asiasisältö	Yksittäisiä riskejä tunnistettu	Riskit tunnistettu puutteellisesti.	Riskit on tunnistettu ja arvioitu.	Toiminnan jatkuvuus on osa riskien merkittävyyden arviointia.	Kiinteä osa organisaation johtamis- ja päätöksentekojärjestelmää
Kysymyksellä arvioidaan: Onko organisaatio tunnistanut ja arvioinut toimintaansa kohdistuvat riskit sekä onko riskienhallinta kattavaa?	Riskejä ei ole tunnistettu tai riskien tunnistaminen ja arviointi toteutuu vain yksittäisten riskiluokkien osalta.	Riskien tunnistaminen ei ole säännöllistä, olemassa oleva riskitieto pohjautuu jo vanhentuneisiin arvioihin.	Riskit on tunnistettu ja arvioitu kattavasti huomioiden eri riskiluokat ja -lajit. Organisaation keskeisimmät riskit tunnistetaan vuosittain ja ne esitetään hallitukselle ja -valtuustolle sekä niitä käsitellään toimintakertomuksessa.	Organisaation riskit priorisoidaan organisaatiotasolla, jossa muodostetaan organisaation kokonaisriskikartta. Riskien merkittävyyden arvioinnissa huomioidaan toiminnalle aiheutuva keskeytyminen yhtenä arviointikriteerinä.	Riskien ja mahdollisuuksien tunnistaminen ja arviointi on kiinteä osa organisaation johtamis- ja päätöksentekojärjestelmää.
Tarkennukset	Riskien tunnistaminen pohjautuu lainsäädännön välttämättömiin vaatimuksiin, kuten työturvallisuusriskien arviointiin tai rahoitusriskien arviointiin.	Vanhentuneena voidaan pitää esimerkiksi yli kolme vuotta vanhaa arviota.	Riskiluokkia ovat esimerkiksi strategiset, operatiiviset ja taloudelliset sekä vahinkoriskit. Riskilajeja ovat rikosriskit, omaisuusriskit, maineriskit, rahoitusriskit, henkilöriskit, ympäristöriskit jne. Riskien tunnistamisessa huomioidaan konsernin ulkoiset ja sisäiset riskit	Riskien merkittävyyttä arvioidaan toiminnan jatkuvuuden lisäksi esimerkiksi riskin taloudellisten seurausten sekä henkilövahingon kautta.	Riskiä ei nähdä ja koeta vain negatiivisena asiana vaan riskienhallinta on osa onnistumisen hallintaa ja mahdollisuuksien hyödyntämistä.
Huomiot ja muistiinpanot	Termiä kokonaisriskikartta ei sellaisenaan ole käytössä, mutta vastaavat tiedot on koottuna johtoryhmätasolla valtuustokausittain.				
Itsearvio					
Johdon tahtotila	Riskit on tunnistettava ja dokumentoitava johdon käyttöön riittävän usein ja riittävällä tarkkuudella.				
Ulkopuolinen arvio	Kaupunginhallituksen roolia olisi hyvä kasvattaa, jotta varoja ongelmien korjaamiseen voidaan kohdistaa helpommin.				

Toimintavarmuuden kehittäminen	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 2.4.3	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila			3		
Itsearvio			3		
Ulkopuolinen arvio			3		
Uhkien ja riskien hallinta - Riskienhallintatoimenpiteet ja vaikuttavuus					
Keskeinen asiasisältö	Ei toimenpiteitä	Puutteelliset toimenpiteet	Priorisointi. Vastuut ja vastuuhenkilöt määritetty	Riskienhallintatoimenpiteiden säännöllinen seuranta ja arviointi	Kriittisten palveluntuottajien riskienhallintatoimenpiteiden seuranta
Kysymyksellä arvioidaan: Kohdentaako organisaatio riskienhallintatoimenpiteitä tunnistettuihin ja merkittäviksi arvioituihin riskeihin sekä ovatko toimenpiteet riittäviä?	Riskien tunnistaminen ja arvioiminen ei johda toimenpiteisiin.	Tarvittavat toimenpiteet toteutetaan satunnaisesti vain jollakin osa-alueella. Osa-alue voi olla jokin organisaation osa tai joihinkin tiettyihin, mutta silti yksittäisiin, riskilajeihin kohdistuva toimenpide. Riskienhallintatoimenpiteet ovat irrallisia ja pirstaleisia.	Merkittävimpiin riskeihin kohdistetaan dokumentoidusti toimenpiteitä organisaatio- ja toimialatasolla. Vastuut, vastuuhenkilöt ja aikataulut riskien hallitsemiseksi on määritetty. Tärkeimmistä toimenpiteistä kyetään muodostamaan organisaatio- ja toimialatasoilla kokonaisuus.	Riskien hallitsemiseksi toteutettujen toimenpiteiden tehokkuutta seurataan ja arvioidaan kootusti vähintään kaksi kertaa vuodessa. Hallitus ja -valtuusto pidetään tietoisina merkittävempien riskien hallintatoimenpiteistä.	Organisaatio on tietoinen myös kriittisten palveluntuottajiensa merkittävimmistä riskienhallintatoimenpiteistä liittyen näiden tuottamiin kriittisiin palveluihin sekä seuraa näiden toimenpiteiden toteuttamista.
Tarkennukset		Vastuita tai vastuuhenkilöitä ei ole määritelty selkeästi. Toteutettavat toimenpiteet eivät vastaa organisaation riskikarttaa / kokonaisuutta	Toimenpiteissä huomioitava erityisesti avaintoimintoihin kohdistuvien riskien hallintatoimenpiteet.		
Huomiot ja muistiinpanot	Seuranta pitäisi saada formuloitummaksi.				
Itsearvio					
Johdon tahtotila	Vähillä resursseilla pitää saada aikaiseksi vaikuttavia toimenpiteitä.				
Ulkopuolinen arvio	Kaupunginhallitus pitäisi saada sitoututtua. Riskien kertomista kaupunginvaltuustolle tulee toteuttaa harkiten, koska kaikki asiat ovat täysin julkisia.				

Toimintavarmuuden kehittäminen	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 2.5	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila			3		
Itsearvio		2			
Ulkopuolinen arvio		2			
Sopimuskumppanien huomioon ottaminen					
Keskeinen asiasisältö	Ei tunnistettu tai huomioitu	Tunnistettu ja huomioitu puutteellisesti	Tärkeimmät palvelut huomioitu	Toiminta systemaattista	Toiminta pohjautuu kumppanuuteen
Kysymyksellä arvioidaan: Miten organisaatio huomioi toiminnan jatkuvuuden turvaamisen ulkoistamisissaan palveluissa?	Ulkoisten palveluntuottajien roolia organisaation vastuulla olevien kriittisten palveluiden toiminnan jatkuvuudessa ei ole tunnistettu eikä palveluiden hankinnassa ole huomioitu millään tavalla palveluiden jatkuvuuden turvaamista.	Organisaatiotasolla ei ole olemassa yhtenäisiä linjauksia/ohjeita palveluiden kriittisyyden arviointiin, mutta palveluiden jatkuvuuden turvaamisesta ulkoisten palveluntuottajien kanssa on sovittu satunnaisesti.	Ulkoisten palveluntuottajien rooli organisaation kriittisten palveluiden tuottamisessa on tunnistettu. Kriittisimpien palveluiden jatkuvuuden turvaamisesta on sovittu kirjallisesti palveluntuottajien kanssa.	Ylimmän johdon hyväksymässä hankintaohjeessa / vast. määritetään perusteet jatkuvuudenhallinnan huomioimiselle osana hankintaprosessia. Palveluiden hankintavaiheessa arvioidaan systemaattisesti palvelun kriittisyys sekä tarvittava varautumisen taso.	Palveluiden jatkuvuuden turvaamista kehitetään yhdessä ulkoisten palveluntuottajien kanssa. Yhteistoiminta pohjautuu kumppanuuteen, mutta organisaatio on ryhtynyt myös konkreettisiin toimenpiteisiin sen varalta, että kriittisimpien palveluiden järjestämisvastuu siirtyy sille itselleen.
Tarkennukset	Joidenkin ulkoisten palveluntuottajien rooli organisaation palveluiden tuottamisessa voi olla tunnistettu. Toiminta kuitenkin kokonaisuudessaan heikkoa.		Organisaatiolla on hankintoja ohjaavia ohjeistuksia/vast., joissa jatkuvuudenhallintaa sivutaan osana hankintaprosessia.	Palveluja hankittaessa harkitaan käytetäänkö esimerkiksi SOPIVA-lausekkeita tai organisaation itsensä määrittämiä kriteerejä ja jos käytetään, niin missä laajuudessa.	Esim. puitesopimukset tai muut järjestelyt, joilla varaudutaan palvelututannon keskeytymiseen.
Huomiot ja muistiinpanot	Yhtenäiset ohjeet puuttuvat. Toimialat ja tytäryhtiöt toimivat omien malliensa mukaisesti.				
Itsearvio					
Johdon tahtotila	Toiminnan on jatkuttava myös ulkoistettujen palvelujen osalta.				
Ulkopuolinen arvio	Sopimuskumppanien sitouttaminen on vaikeaa ja kallista, sitä on kuitenkin välttämätöntä kriittisiltä osiltaan tehdä.				

Toimintavarmuuden kehittäminen	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 2.6	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila		2			
Itsearvio		2			
Ulkopuolinen arvio		2			
Sopimuskumppanien arviointi					
Keskeinen asiasisältö	Ei arvioida	Arvioitu satunnaisesti	Palveluntuottaja on arvioinut itse toimintavarmuuden	Organisaatio on osallistunut toimintavarmuuden arviointiin	Riippumaton ulkopuolinen arviointi
Kysymyksellä arvioidaan: Onko organisaatio tietoinen kriittisten palveluntuottajiensa toimintavarmuuden tasosta sekä kyvystä hallita häiriötilanteita?	Ulkoisten palveluntuottajien toimintavarmuutta ei ole arvioitu eikä sitä edellytetä.	Vain yksittäisten palveluntuottajien toimintavarmuutta on arvioitu satunnaisesti joidenkin kriteerien kautta.	Organisaatio edellyttää kriittisiltä palveluntuottajiltaan toimintavarmuuden itsearvioinnin laatimista. Organisaatio on tietoinen em. palveluntuottajien toimintavarmuuden tasosta.	Organisaatio osallistuu kriittisten palveluntuottajien toimintavarmuuden arviointiin. Organisaatio on tietoinen em. palveluntuottajien keskeisistä kehittämiskohteista ja niiden aikatauluista.	Riippumaton ulkopuolinen taho on arvioinut kriittisten palveluntuottajien toimintavarmuuden. Säännöllisten arviointien tulokset ohjaavat molemmin puolin toimintavarmuuden kehittämistä.
Tarkennukset		Arviointi ei ole systemaattista eikä säännöllistä. Johto ei ole ohjeistanut tai edellyttä arviointeja.	Esim. KUJA-arviointimallin hyödyntäminen.	Arvioinnista tulisi sopia palvelusopimuksessa. Toimintavarmuuden arviointiin sisältyy palveluntuottajan häiriötilanteen aikaisen toimintakyvyn arviointi.	Arviointien säännöllisyys tulee suhteuttaa sopimuskauden pituuteen ja arviointien tuloksiin.
Huomiot ja muistiinpanot	Jotkin yksittäiset sopimuskumppanit on arvioitu tarkkaankin, mutta vaihtelu on suurta.				
Itsearvio					
Johdon tahtotila	Sopimuskumppanien arviointiin tulee kiinnittää nykyistä paremmin huomiota.				
Ulkopuolinen arvio	Sopimuskumppanien kyky vastata tekemiinsä sopimuksiin tulee varmistaa. Esimerkiksi VAP-menettely asevelvollisten osalta.				

Häiriö- ja kriisisuunnittelu	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 3.1	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila			3		
Itsearvio			3		
Ulkopuolinen arvio			3		
Suunnitelmat ja toimintamallit					
Keskeinen asiasisältö	Ei suunniteltu eikä vastuutettu	Toiminta tapauskohtaista.	Toimintamallit hyväksytyt, toiminta järjestelmällistä	Yhteistyö ja yhteensovittaminen	Vakioitu suunnitteluprosessi
Kysymyksellä arvioidaan: Ovatko organisaation keskeiset varautumisen suunnitelmat ajantasaisia ja yhteensovitettuja.	Häiriötilanteen aikaista toimintatapaa ei ole suunniteltu eikä vastuutettu. Varautumisen keskeiset suunnitelmat ovat huomattavan vanhoja (yli 5 vuotta) tai jokin keskeinen suunnitelma puuttuu eikä päivittämisestä tai suunnitelmien laadimisesta ole sovittu.	Häiriötilanteen hallinnan vastuut ovat tiedossa ja noudattavat normaalia organisaatiohierarkiaa. Suunnitelmat on laadittu mutta suunnitelmien keskeisimpiä päivitystarpeita ei kyetä osoittamaan ja / tai päivitysaikataulua ei ole laadittu.	Varautumisen keskeiset suunnitelmat ovat ajantasaisia ja organisaation ylin johto on ne hyväksynyt. Suunnitelmien keskeisimmät päivitystarpeet sekä päivitysaikataulu on määritetty ja yhteisesti hyväksytyt.	Koko organisaation sisällä on yhteensovitettut suunnitelmat häiriötilanteiden hallinnassa. Keskeisimpien sidosryhmien sekä kriittisimpien palveluntuottajien kanssa on sovittu kirjallisesti toimintamallit häiriötilanteen hallintaan.	Suunnitelmia ja niiden vaikutuksia, vaatimuksia sekä rajapintoja muille toimialoille käsitellään vuosittain säännöllisesti yhteistyössä / yhteisissä kokouksissa sekä osana suunnitelmien laadintaprosessia. Suunnitelmien laadintaprosessi on vakioitu ja ohjeistettu.
Tarkennukset	Varautumisen keskeisillä suunnitelmissa tarkoitetaan valmiussuunnitelman yleistä osaa, toimialojen valmiussuunnitelmia sekä esim. ICT-varautumis-/valmiussuunnitelma, kriisiviestintäsuunnitelma tai päivittäistavarahuollon toteuttamista koskeva suunnitelma.		Suunnitelmien keskeisimmät päivitystarpeet sekä suunniteltu päivitysaikataulu tulee kyetä osoittamaan.		
Huomiot ja muistiinpanot	Suunnitelmat on päivitetty muutaman vuoden välein.				
Itsearvio					
Johdon tahtotila	Suunnitelmat on pidettävä ajantasalla ja toimintamallien on oltava toimivia.				
Ulkopuolinen arvio	Poliittisen johdon sitouttaminen puutteellista.				

Häiriö- ja kriisisuunnittelu	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 3.2	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila				4	
Itsearvio				4	
Ulkopuolinen arvio				4	
Johtamisen edellytykset					
Keskeinen asiasisältö	Ei määritetty tai vanhentunut	Osin määritetty, puutteellinen	Johtamisvalmius saavutettu ja keskeiset varmennukset tehty	Varmennukset määritetty ja tehty, valmiutta arvioidaan säännöllisesti	Joustava johtamisvalmius
Kysymyksellä arvioidaan: Ovatko häiriötilanteen vaatimat johtamisen edellytykset varmistettu siten, että johtaminen on mahdollista kaikissa tilanteissa?	Häiriötilanteen aikaisia johtamistiloja, tarvittavia viesti- ja tietoliikenneyhteyksiä, henkilöstöä tai muitakaan järjestelyjä ei ole määritetty TAI johtamistila sekä muu siihen liittyvä infra ei täytä tämän päivän vaatimuksia.	Häiriötilanteen johtamisessa tarvittavat tilat, varusteet ja tekniset järjestelyt ovat osin määritettyjä, varustettuja ja käyttöön otettuja, mutta kokonaisuus on puutteellinen.	Häiriötilanteen aikainen johtamisvalmius on varmistettu määrittämällä tarvittava johtamistila, käytettävät viesti- ja tietoliikenneyhteydet sekä muut varusteet ja henkilöstö. Lyhytaikaisiin (kesto muutamia tunteja) sähkökatkoihin on varauduttu. Johtamistilassa on vähintään päivittäisen johtamistyön edellyttämät yhteydet sekä kriisitilanteen hallinnassa tarvittavat yhteydet ja varusteet.	Johtamistilan energiansaanti on turvattu, tietoliikenneyhteydet varmennettu / kahdennettu keskeisiltä osin ja vaihtoehtoiset viestijärjestelmät ovat käyttöön otettavissa. Johtamiseen tarvittavalle tilalle on suunniteltu väistötila. Johtamisen edellytyksiä ja niiden riittävyttä arvioidaan säännöllisesti. Havaitut puutteet korjataan.	Häiriötilanteen johtaminen ei ole sidoksissa tiettyyn toimitilaan vaan käytössä olevat järjestelmät ja tekniikka mahdollistavat toiminnan käynnistämisen joustavasti ajasta ja paikasta riippumatta.
Tarkennukset		Häiriötilanteen johtamisessa hyödynnetään päivittäisessä johtamistoiminnassa käytettäviä tiloja, laitteita ja yhteyksiä. Kriisijohtamisen vaatimuksia ei ole huomioitu (esim. sähkökatkoihin ei ole varauduttu ollenkaan).	Kriisijohtamisen edellytyksinä huomioidaan esimerkiksi seuraavia: tilan soveltuvuus mm. vahvennetulle johtoryhmätyöskentelylle, riittävä esitystekniikka, mahdollinen VIRVE-yhteys, etäyhteydet, jne.	Esimerkiksi väistötilan on syytä olla suojatiloissa, mikäli riskien arvioinnissa tämä katsotaan tarpeelliseksi.	
Huomiot ja muistiinpanot	Laajennetulle johtoryhmälle on lähellä kaupungintaloa väestösuojatasoiset väistötilat varavoimakoneineen. Suihkut, ruoanlaittomahdollisuus sekä muutama majoituspaikka.				
Itsearvio	Johtamisvalmius on säilyttävä kaikissa oloissa.				
Johdon tahtotila	Johtamisvalmius on säilyttävä kaikissa oloissa.				
Ulkopuolinen arvio	Jatkuvasti käytössä oleva suojatila pysyisi varmemmin käyttökuntoisena.				

Häiriö- ja kriisisuunnittelu	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 3.3	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila					5
Itsearvio					5
Ulkopuolinen arvio					5
Viranomais- ja sidosryhmäyhteistyö					
Keskeinen asiasisältö	Sidosryhmiä ei tunnistettu	Sidosryhmät tunnistettu, yhteistyö puutteellista	Sidosryhmät tunnistettu, yhteistyömenettelyistä sovittu	Resurssit kartoitettu, yhteistyö säännöllistä	Aktiivinen kumppanuus
Kysymyksellä arvioidaan: Onko organisaatio tunnistanut ja tiedostanut sidosryhmien sekä yhteistoiminnan merkittävyyden varautumisessa ja häiriötilanteiden hallinnassa?	Organisaatio ei ole tunnistanut dokumentoidusti toiminnan kannalta keskeisiä sidosryhmiään.	Organisaatio on tunnistanut dokumentoidusti keskeiset sidosryhmänsä ja toimenpiteet yhteistyön tiivistämiseksi on aloitettu.	Organisaatio on tunnistanut dokumentoidusti sidosryhmänsä sekä eri toimijoiden roolin ja tukimahdollisuudet häiriötilanteiden hallinnassa. Tarpeet ja vastuut ovat toimijoiden tiedossa.	Eri toimijoiden hyödynnettävyys häiriötilanteiden hallinnassa on osapuolten tiedossa ja tästä on laadittu muistio/sopimus/vastaava. Yhteistyö on säännöllistä ja hyviä käytäntöjä jaetaan aktiivisesti.	Organisaatio saattaa sille tärkeitä sidosryhmiä yhteistoimintaan keskenään ja luo aktiivisesti uusia monialaisia kumppanuusverkostoja.
Tarkennukset	Sidosryhmiä ovat esimerkiksi: muut kunnat, viranomaiset, järjestöt, elinkeinoelämä, jne.		Myös kolmannen sektorin voimavarat ja niiden käyttö on huomioitu.	Keskeiset alueelliset toimijat ja näiden resurssit on systemaattisesti kartoitettu.	
Huomiot ja muistiinpanot	Kaupunki on aktiivisesti mukana organisoimassa koko maakunnan viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyötä ja sen harjoittelua.				
Itsearvio					
Johdon tahtotila	Kaupungin on oltava aloitteellinen edelläkävijä yhteistyöverkoston luomisessa.				
Ulkopuolinen arvio	Muut maakunnat ovat oppineet paljon EK-Turvasta, kuntaturvasta ja muista moniviranomaisrakenteista.				

Häiriö- ja kriisisuunnittelu	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 3.4	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila			3		
Itsearvio			3		
Ulkopuolinen arvio			3		
Varautuminen poikkeusoloihin					

Keskeinen asiasisältö	Poikkeusolojen vaikutuksia tehtäviin ei ole tunnistettu, varauksia ei ole tehty	Muutokset tehtäviin tunnistettu ja varaukset tehty puutteellisesti	Muutokset tehtäviin tunnistettu, varaukset ajan tasalla	Sopimuskomppanien resurssien varmistaminen	Poikkeusolojen riskianalyysi ohjaa toimintaa
Kysymyksellä arvioidaan: Onko organisaatio tiedostanut poikkeusolojen (sota/sodanuhka) vaikutukset tehtäviinsä ja tehnyt tarvittavat toimenpiteet poikkeusoloihin varautumiseksi?	Poikkeusolojen vaikutuksia tehtäviin ei ole tunnistettu. Varauksia ei ole tehty, tai varaukset ovat huomattavan vanhoja. Henkilöstön käyttöä ei ole suunniteltu.	Poikkeusolojen vaikutuksia tehtäviin on tunnistettu ja henkilöstön käyttöä suunniteltu vain jossain/ joissain organisaation osissa. Varaukset osin jo vanhentuneet tai puutteelliset.	Poikkeusolojen aikaiset muutokset organisaation tehtäviin on tunnistettu dokumentoidusti. Organisaation varaukset ovat ajantasaiset sekä kattavat ja pohjautuvat henkilöstön käytön suunnitteluun.	Organisaatio on varmistanut keskeisimpien sopimuskomppaniensa resurssien käytettävyyden poikkeusoloissa.	Organisaatio on tietoinen oletetuista poikkeusolojen aikaisista riskeistä. Dokumentoitu poikkeusolojen riskianalyysi ohjaa poikkeusolojen varautumistoimenpiteiden suunnittelua.
Tarkennukset	Varauksia voidaan pitää huomattavan vanhoina, mikäli ne ovat yli viisi vuotta vanhoja.	Varaukset ovat 3 - 5 vuotta vanhoja.	Varaukset ja henkilöstön käytön suunnittelu vastaavat vähintään valmiuslaissa määritettyä poikkeusolojen tehtäväkenttää. Varaukset ovat enintään kolme vuotta vanhoja.	Organisaatio voi sovittaessa tehdä varaukset tai velvoittaa sopimuskomppanit itse tekemään varaukset. Tällä varmistetaan resurssien käytettävyyden myös poikkeusoloissa.	Poikkeusolojen riskianalyysi voi olla laadittu esim. pelastuslaitoksen tai jonkin muun alueellisen toimijan koordinoimana taikka alueellisenä yhteistyönä.
Huomiot ja muistiinpanot Itsearvio	Poikkeusolojen johtokeskus on kohtuullisessa käyttövalmiudessa. Johtoryhmä tietää tehtävänsä ja osaa siirtyä tarvittaessa ensisijaiseen tai toissijaiseen varajohtamispaikkaan.				
Johdon tahtotila	Kaikki pitää olla kohtuudella käyttöönotettavissa, mutta suuria taloudellisia satsauksia ei tehdä.				
Ulkopuolinen arvio	Luottamushenkilöille ei ole kerrottu mitään poikkeusolojen toiminnasta.				

Häiriö- ja kriisisuunnittelu	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 3.5	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila			3		
Itsearvio		2			
Ulkopuolinen arvio		2			
Perehdyttäminen ja täytäntöönpano					
Keskeinen asiasisältö	Ei saatavissa, ei perehdytetty	Saatavilla, ei perehdytetty	Saatavilla ja perehdytetty	Aktiivinen jalkauttaminen, sidosryhmien toimintamallit	Säännöllinen käsittely ja kehittäminen
Kysymyksellä arvioidaan: Ovatko organisaation häiriötilanteen hallinnan toimintamallit ja suunnitelmat saatettu henkilöstön tietoisuuteen riittävässä määrin?	Toimintamallit ja suunnitelmat eivät ole henkilöiden saatavilla eikä niitä ole perehdytetty.	Toimintamallit ja suunnitelmat ovat henkilöiden saatavilla esimerkiksi intrassa tai muussa paikassa, mutta niitä ei ole perehdytetty tai niistä ei ole aktiivisesti tiedotettu.	Toimintamallit ja suunnitelmat ovat saatavilla ja henkilöstö on perehtynyt niihin. Toiminnan kannalta keskeiset henkilöt kaikilla tasoilla on perehdytetty organisaation toimenpitein toimintamallien ja suunnitelmien keskeisiin kohtiin.	Toimintamallit ja suunnitelmat jalkautetaan aina kun näitä päivitetään tai muutetaan tai mikäli avainhenkilöstössä tapahtuu henkilövaihdoksia. Suunnitelmat ja toimintamallit jalkautetaan toiminnan kannalta myös keskeisille sidosryhmille. Sidosryhmien toimintamallit perehdytetään riittävässä laajuudessa omassa organisaatiossa.	Toimintamalleja käsitellään säännöllisesti organisaation kaikilla tasoilla osana kokouskäytänteitä. Toimintamalleista ja suunnitelmista kerätään palautetta, jota hyödynnetään kehittämisen tukena.
Tarkennukset		Toimintamallien ja suunnitelmien jalkautuminen perustuu täysin henkilöiden omaan aktiivisuuteen. Organisaatio ei edellytä eikä seuraa toimintamallien ja suunnitelmien täytäntöönpanoa.	Henkilöstön osalta esim. lukukuittausta voidaan pitää riittävänä mutta keskeisille henkilöille perehdyttäminen on suunniteltu tai muutoin dokumentoitu.		Johtoryhmätasolla toimintamallien tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan vähintään kerran vuodessa.
Huomiot ja muistiinpanot	Vain keskeisin avainhenkilöstö on tietoinen riittävästi.				
Itsearvio					
Johdon tahtotila	Perehdyttämistä laajennetaan avainhenkilöstön sijaisiin.				
Ulkopuolinen arvio	Kiinnostuneet viranhaltijat tietävät riittävästi, mutta organisaatiossa on helppo olla tietämättä näistä asioista mitään.				

Häiriö- ja kriisisuunnittelu	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 3.6	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila					5
Itsearvio				4	
Ulkopuolinen arvio				4	
Koulutus ja harjoittelu					
Keskeinen asiasisältö	Tarpeita ei ole tunnistettu, ei harjoittelua	Tarpeet tunnistettu osittain, suunnittelu puutteellista, harjoittelu yksipuolista	Koulutus ja harjoittelu suunnitelmallista, avainhenkilöt saaneet koulutusta	Jäjestelmällisyys, johdon rooli, sidosryhmät	Kehittäminen, parhaat käytänteet
Kysymyksellä arvioidaan: Onko organisaation koulutus- ja harjoittelutoiminta suunnitelmallista, säännöllistä, tarkoituksenmukaista ja riittävän kattavaa?	Koulutus- ja harjoitustarpeita ei ole tiedostettu / tunnistettu. Omaehtoisia harjoituksia ei järjestetä.	Koulutus- ja harjoitustarpeita on tiedostettu / tunnistettu sekä suunniteltu vain osittain. Omaehtoiset harjoitukset ovat yksipuoleisia ja painottuvat esimerkiksi selkeästi yksittäisten kohteiden palo- ja pelastus- sekä rikosturvallisuuteen.	Koulutus ja harjoittelu on suunnitelmallista sekä säännöllistä. Koulutuksia ja harjoituksia järjestetään organisaation kaikilla tasoilla huomioiden henkilöiden roolit sekä tehtävät osana organisaation varautumista. Koulutuksien ja harjoitusten toteutumista seurataan.	Varautumiseen ja turvallisuuteen liittyvä koulutus on kiinteä osa organisaation normaalia koulutusjärjestelmää. Koulutusjärjestelmään liittyy organisaation johdon ja muun avainhenkilöstön vuosittainen harjoittelu. Organisaatio harjoittelee säännöllisesti yhdessä tärkeimpien sidosryhmien kanssa.	Koulutuksien ja harjoitusten sisältöä sekä järjestelmää kehitetään aktiivisesti palautteen, parhaiden käytäntöjen ja muuttuneiden olosuhteiden (riskit ja lainsäädäntö) perusteella. Tulosten perusteella kehitetään toimintamalleja ja varautumista.
Tarkennukset	Henkilöstön kouluttautuminen on kiinni yksilöiden tahdosta. Organisaatio osallistuu vain ns. pakollisiin harjoituksiin (AVI-johtoiset / vast).	Esimerkiksi vain organisaation valmiussuunnittelusta vastuussa olevat henkilöt on koulutettu / saaneet koulutusta tai henkilöstö on saanut yksipuolista koulutusta.	Omaehtoisia harjoituksia avainhenkilöille järjestetään säännöllisesti, mutta ei välttämättä vuosittain. Harjoitusten opit kirjataan ja niiden perusteella kehitetään toimintaa. Harjoitukset perustuvat tunnistettuihin riskeihin ja uhkamalleihin.	Harjoittelussa korostuvat organisaation sisäiset toimintamallit. Keskeisiä sidosryhmiä ovat mm. kriittistä infrastruktuuria tuottavat ja ylläpitävät tahot.	
Huomiot ja muistiinpanot	Lappeenranta osallistuu erittäin aktiivisesti koulutukseen ja on mukana myös organisoimassa niitä.				
Itsearvio					
Johdon tahtotila	Harjoituksiin, jotka tosiasiallisesti lisäävät toimintavalmiuksia häiriö- ja kriisitilanteessa, osallistutaan aktiivisesti.				
Ulkopuolinen arvio	Erityisesti turvallisuuspäällikkö ja kaupunginsihteeri ovat ymmärtäneet asian tärkeyden.				

Häiriönhallinta ja kriisijohtaminen	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 4.1	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila			3		
Itsearvio		2			
Ulkopuolinen arvio		2			
Tilannekuva ja tilannetietoisuus					
Keskeinen asiasisältö	Ei määritetty, ei toimintamallia	Ei vakioitua toimintamallia	Vakioitu toimintamalli, tilannetietoja hankitaan	Tilannekuvan muodostaminen, tietojen määrittely	Ennakoiva tilannetietoisuus, vuorovaikutteisuus,
Kysymyksellä arvioidaan: Onko organisaatiolla vakioitua toimintamallia tilannetietojen keräämiseen ja jakamiseen sekä tilannekuvan muodostamiseen häiriötilanteissa?	Toimintamallia tietojen keräämiseksi häiriötilanteen aikana ei ole tai tietoja kerätään lähinnä median kautta.	Organisaatiolla on erillisiä ja toisistaan irrallaan olevia asiakirjoja, joissa kuvataan miten tilannetietoja voitaisiin kerätä (muistioid, sähköpostit, jne.).	Organisaatiolla on käytössä vakioitu ja dokumentoitu toimintamalli, joka mahdollistaa tilannetietojen hankkimisen ennakoivasti sekä häiriötilanteen aikana. Hankittujen tilannetietojen perusteella organisaatio kykenee muodostamaan kokonaiskuvan vallitsevasta tilanteesta.	Organisaatiossa on määritetty sille, mikä tieto on olennaista missäkin tilanteessa. Tilannetietojen perusteella kyetään muodostamaan oman organisaation tilannekuva sisältäen arvion tilanteen kehittymisestä sekä eri toimijoiden toimintavalmiuksista. Sidosryhmät huomioidaan tilannetietojen hankkimisessa ja jakamisessa.	Organisaation johto edellyttää säännöllistä tilannekatsausta tai raporttia vallitsevasta tilanteesta, jonka pohjalta arvioidaan tulevaa kehitystä. Tilannetiedon jakaminen on vuorovaikutteista ja kaksisuuntaista keskeisimpien sidosryhmien välillä.
Tarkennukset			Tilannetietojen hankkiminen kyetään aloittamaan 2 - 3 tunnin sisällä myös virka-ajan ulkopuolella.	Organisaatiossa on määritetty keskeisiin häiriötilanteisiin perusteet sille, mitä tietoa kunkin tilanteen hallitseminen edellyttää ja mistä tätä tietoa saa. Perusteet voivat olla määritetty esimerkiksi toimintakorteissa.	Tilannetietoja jaetaan aktiivisesti niin normaalioloissa kuin häiriötilanteissakin. Tilannekatsaus tuotetaan esimerkiksi kerran kuukaudessa.
Huomiot ja muistiinpanot	Hyvien viranomaisyhteyksien ansiosta tilannekuvaa pystytään luomaan nopeastikin.				
Itsearvio					
Johdon tahtotila	Tilannekuva on keskeinen väline johtamiselle, ilman sitä ei voida johtaa tuloksellisesti.				
Ulkopuolinen arvio	Toimialojen ja konserniyhtiöiden tilannekuva on sirpaloitunut. Tulisi rakentaa toimiva malli yhden yhteisen tilannekuvan luomiselle.				

Häiriönhallinta ja kriisijohtaminen	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 4.2	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila				4	
Itsearvio				4	
Ulkopuolinen arvio				4	
Reagointi ja hälyttäminen					
Keskeinen asiasisältö	Hälytysjärjestelyitä ei ole määritetty	Hälytysjärjestelyt puutteelliset	Avainhenkilöstön tavoitettavuus kaikkina aikoina	Ennakointi, sidosryhmien huomiointi	Kriittisten palveluntuottajien huomiointi
Kysymyksellä arvioidaan: Pystytäänkö keskeiset henkilöt tavoittamaan kaikissa tilanteissa, jotta häiriötilanne kyettäisiin saamaan hallintaan mahdollisimman nopeasti?	Hälytysjärjestelyitä ei ole määritetty tai käytössä olevat määrittelyt ovat huomattavan vanhentuneita.	Hälytysjärjestelyt huomioivat vain virka-aikana tapahtuvan toiminnan tai keskeisimpien henkilöiden varahenkilöitä ei ole määritetty.	Hälytysjärjestelyt huomioivat avainhenkilöstön ja heidän varahenkilöidensä tavoittamisen sekä muut organisaation sisäiset tavoitettavuusjärjestelyt. Tavoitettavuus johtoryhmätasolla sekä keskeisten avainhenkilöiden kohdalla on varmistettu myös virka-ajan ulkopuolella sekä loma-aikoina.	Mahdollisiin häiriöihin pyritään reagoimaan ennakoivasti, eikä vasta akuutissa tilanteessa. Hälytysjärjestelyissä on sovittu menettelyt myös keskeisten sidosryhmien kanssa ottaen huomioon näiden roolit häiriötilanteissa.	Kriittisille palveluntuottajille on määritetty tavoitettavuusvaatimukset.
Tarkennukset				Ennakointi voi tarkoittaa esimerkiksi tehostettua tilanteen seurantaa tai muita toimenpiteitä, joilla varmistetaan kyky toimia häiriötilanteessa	Tavoitettavuusvaatimukset voivat vaihdella palvelun kriittisyyden sekä esimerkiksi vuorokaudenajan mukaan
Huomiot ja muistiinpanot	Oma väki saadaan liikkeelle hienosti, palveluntuottajissa vaihtelua.				
Itsearvio					
Johdon tahtotila	Palveluntuottajatkin tulee saada toimivien hälytysjärjestelyjen piiriin.				
Ulkopuolinen arvio	Sopimuksissa tulee huomioida ja harjoituksin varmistaa myös organisaation ulkopuolisten toimijoiden tavoitettavuus kaikissa tilanteissa.				

Häiriönhallinta ja kriisijohtaminen	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 4.3	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila			3		
Itsearvio			3		
Ulkopuolinen arvio			3		
Kriisijohtamisen käynnistäminen					
Keskeinen asiasisältö	Tapauskohtainen toimintatapa	Epävirallinen toimintatapa	Vakioitu ja dokumentoitu toimintatapa	Sidosryhmien huomiointi	Yhteiset kriteerit valmiuden säätelemiseksi
Kysymyksellä arvioidaan: Kykeneekö organisaatio käynnistämään kriisijohtamisen hallitusti ja tehokkaasti?	Kriisijohtamisen käynnistäminen perustuu vain tapauskohtaiseen harkintaan, eikä käytössä ole mitään vakioitua mallia.	Kriisitilanteiden hallintaan käytetään epävirallisia toimintamalleja, kuten hyväksi havaittuja käytänteitä tai kriisijohtamisen käynnistämisen toimintamallit ovat puutteellisesti dokumentoitu tai asiakirjat ovat irrallisia dokumentteja (muistioita, sähköposteja. jne.).	Ennalta nimetty henkilö tai ryhmä käynnistää dokumentoidun toimintamallin mukaisesti tilanteen edellyttämät toimenpiteet. Päätöksentekokyky, määritetyt toimintamallit ja varahenkilöt huomioidaan mm. loma-aikojen henkilöstösuunnittelussa esim. pysyvällä päätöksellä sijaisjärjestelystä.	Kriisijohtamisen käynnistämisestä viestitään ennaltasovistusti keskeisille sidosryhmille, joiden kriisijohtamisen toimintamallit ovat myös organisaation tiedossa.	Toimintamallit pitävät sisällään mm. yhteisesti määritetyt ja päätetyt "laukaisukynnykset", joiden perusteella toimintaa tehostetaan ja valmiutta säädelään.
Tarkennukset			Toimintamalleissa on määritetty kenen/keiden päätöksellä ja millaisin toimenpitein normaalista toiminnasta siirrytään kriisijohtamiseen.		Laukaisukynnyksellä tarkoitetaan määritettyjä kriteereitä valmiuden kohottamiselle ja toisaalta normaalivalmiuteen palaamiselle. Toimintamallit huomioivat koko organisaation ml. keskeiset sidosryhmät.
Huomiot ja muistiinpanot	Kaikilla johtoryhmän jäsenillä ja heidän sijaisillaan on mahdollisuus käynnistää johtoryhmätyöskentely.				
Itsearvio					
Johdon tahtotila	Johtamisen on oltava mahdollista kaikkina aikoina.				
Ulkopuolinen arvio	Koko konsernin osalta tulee käynnistämismenettelyä vielä tarkentaa. Esim. Energialaitoksen ulkoistetun valvomon kyky kutsua kaupungin johtoryhmä koolle.				

Häiriönhallinta ja kriisijohtaminen	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 4.4	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila					5
Itsearvio					5
Ulkopuolinen arvio					5
Operatiivinen toiminta häiriötilanteessa					
Keskeinen asiasisältö	Tapauskohtainen toimintatapa	Toimintatapa puutteellinen	Yhteensovitetut ja suunnitellut toimenpiteet	Sidosryhmien huomiointi	Määritetyt suorituskykyvaatimukset, kehittäminen
Kysymyksellä arvioidaan: Kykeneekö organisaatio aloittamaan operatiivisen tason toiminnan häiriötilanteen hallitsemiseksi systemaattisesti ja tehokkaasti?	Organisaation avaintoiminnoille ei ole laadittu toimenpidekortteja / vastaavia. Toiminta on tilanne- ja henkilösidonnaista.	Toimenpidekortteissa / vastaavissa on otettu huomioon vain esimerkiksi yksittäisen toimialan toiminta ja resurssit (siilomaisuus). Häiriötilanteiden edellyttämä operatiivinen toiminta toteutuu vajain resurssein tai vain virka-aikana.	Organisaation avaintoimintoihin on laadittu esimerkiksi yhteen sovitettut toimenpidekortit / vastaavat keskeisimpien uhkakuvien varalta. Henkilöstö on tietoinen roolistaan häiriötilanteen aikaisessa toiminnassa. Kriittisimpiä tehtäviä toteuttavien henkilöiden yhteystiedot ovat tiedossa, saatavilla ja ajantasalla.	Keskeisimmät sidosryhmät on huomioitu toimenpidekortteissa / vastaavissa ja näiden resursseja kyetään hyödyntämään tehokkaasti.	Uhkakuvien mukaisten häiriötilanteiden suorituskykyvaatimus on määritetty ja ylin johto on tietoinen organisaation mahdollisista puutteista sekä ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin puutteiden korjaamiseksi.
Tarkennukset			Huomioitava yhteystiedot virka-aikana sekä virka-ajan ulkopuolella.		Suorituskykyvaatimuksella tarkoitetaan esim. mitä on saatava aikaan, millä resursseilla ja missä ajassa.
Huomiot ja muistiinpanot	Operatiivinen toiminta onnistuu ja sitä on harjoiteltu useasti.				
Itsearvio					
Johdon tahtotila	Kaupungin keskeisten palvelujen on toimittava. Aina.				
Ulkopuolinen arvio	Tällä hetkellä toimii, mutta jos tulee henkilöstövaihdoksia, on varmistettava että kaikki hyvät käytännöt säilyvät.				

Häiriönhallinta ja kriisijohtaminen	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 4.5	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila					5
Itsearvio					5
Ulkopuolinen arvio					5
Tiedottaminen ja kriisiviestintä					
Keskeinen asiasisältö	Ei suunniteltu eikä vastuutettu	Toiminta osin suunniteltua	Toiminta suunnitelmallista	Yksityiskohtaiset ohjeet, sidosryhmien huomiointi	Jatkuva valmius
Kysymyksellä arvioidaan: Onko kriisiviestintä suunnitelmallista toimintaa ja millaiset mahdollisuudet organisaatiolla on onnistua kriisiviestinnässä?	Organisaatiossa ei ole tunnistettu kriisiviestinnän tärkeyttä ja merkitystä häiriötilanteen hallinnassa. Kriisiviestinnästä ei ole ohjeistusta tai ohjeistus on huomattavan vanhentunutta.	Varsinaista kriisiviestintäsuunnitelmaa ei ole laadittu, mutta asiaa ohjeistetaan esimerkiksi joidenkin ohjeiden ja muistilistojen kautta. TAI laadittu kriisiviestintäsuunnitelma ei ole henkilöstön tiedossa ja saatavilla.	Kriisiviestintäsuunnitelma on laadittu sekä jalkautettu tarvittavilta osin organisaation kaikille tasoille. Organisaatiolla on kyky käynnistää kriisiviestinnän ensitoimet tehokkaasti (esim. virka-aikaan tiedote tunnin sisällä ja virka-ajan ulkopuolella 2-3 tunnissa).	Organisaatiossa on laadittu myös häiriötilannekohtaisia ohjeita ja malleja hyödynnettäväksi tilanteen aikaisessa viestinnässä. Malleissa huomioidaan myös eri kieliryhmät, siltä osin kuin se paikallisesti on tarpeellista. Kriisiviestintään liittyvät vastuut sidosryhmien kanssa ovat selkeät ja osapuolien tiedossa.	Kriisiviestinnän suunnittelussa ja resursoinnissa on huomioitu kattavasti häiriötilanteen aikaisen tiedottamisen suorituskyvyvaatimukset. Pitkäkestoisen tai muuten vaikutuksiltaan laajan häiriötilanteen hallinnan edellyttämistä viestinnän lisäresursseista on sovittu esimerkiksi alueellisella tasolla tms.
Tarkennukset			Kriisiviestintäsuunnitelma sisältää muun muassa perusteet kriisiviestinnän käynnistämisestä, toimintamallit, viestinnän vastuut, käytettävät viestintäkanavat, viestinnän kohderyhmät (huomioitava sisäinen ja ulkoinen) sekä esitetään malli organisaatiossa käytettäväksi tiedotepohjaksi. Viestintään liittyvä resursointi on mitoitettu riittäväksi huomioiden organisaation koko ja toimintojen laajuus.		Suorituskyvyvaatimuksella tarkoitetaan organisaation internet-sivujen kapasiteettia ja ylläpitoa (mahdollisuus myös etäkäyttöön), valmiutta infopuhelimien käyttöönnottoon, valmiutta tiedotteiden / vast. jakamiseen tietyissä ennalta määritetyissä pisteissä.
Huomiot ja muistiinpanot	Kriisiviestintääkin on harjoiteltu runsaasti ja viestinnästä vastaa useita alan ammattilaisia.				
Itsearvio					
Johdon tahtotila	Viestinnän puutteet aiheuttaisivat melkoisesti lisäharmia, joten tämän on oltava kunnossa.				
Ulkopuolinen arvio	VIRVE-puhelimien käytön pitäminen rutiiniosaamistasoisena lisäisi viestintäkykyä matkapuhelinverkon ongelmatilanteissa.				

Häiriönhallinta ja kriisijohtaminen	Heikko	Puutteellinen	Perustaso	Sitoutunut	Edelläkävijä
Kohta 4.6	1	2	3	4	5
Johdon tahtotila			3		
Itsearvio		2			
Ulkopuolinen arvio		2			
Toipuminen ja arviointi					
Keskeinen asiasisältö	Ei suunniteltu	Huomioitu puutteellisesti	Toimintamallit määritetty, toimintaa arvioidaan	Toimintaa kehitetään, häiriötilanteet analysoidaan	Sidosryhmäyhteistyö toipumisessa ja toiminnan arvioinnissa
Kysymyksellä arvioidaan: Onko organisaation normaalitoimintaan palaaminen hallittua sekä arvioidaanko ja kehitetäänkö toimintaa tapahtuneiden häiriöiden perusteella?	Toipumista ja arviointia ei ole huomioitu toimintamalleissa ja suunnitelmissa.	Toipuminen ja tilanteen jälkeinen toiminnan arviointi on huomioitu jollain tasolla TAI vain toinen em. on huomioitu.	Toimintamalleissa ja suunnitelmissa on määritetty normaalitoimintaan palaaminen ja kriisitilanteen jälkihoidossa tarvittavat toimenpiteet. Häiriötilanteen jälkeen järjestetään lyhyt tilaisuus, jossa käydään läpi tilanne ja vaikutukset sekä havaitut puutteet toiminnassa.	Toipumisessa on huomioitu organisaation sisäiset voimavarat poikkihallinnollisesti. Koetut häiriötilanteet analysoidaan organisaation sisäisesti ja tehtyjen huomioiden pohjalta kehitetään systemaattisesti toimintaa.	Toipuminen on suunniteltu keskeisten sidosryhmien kanssa yhteistyössä siten, että esimerkiksi verkoston toimijoiden tukimahdollisuudet ovat tiedossa. Koetut häiriötilanteet analysoidaan yhdessä keskeisimpien sidosryhmien kanssa ja tulosten perusteella kehitetään verkoston toimintaa.
Tarkennukset		Toipuminen voi olla huomioituna esimerkiksi toimialojen operatiivisen toiminnan jälkihoidossa tai vain yksittäisissä organisaation osissa.		Kehittämistoimenpiteille nimetään vastuuhenkilö(t) ja määritetään aikataulus, toimenpiteiden toteuttamista seurataan.	
Huomiot ja muistiinpanot	Toipumista ja arviointia ei ole riittävästi huomioitu.				
Itsearvio					
Johdon tahtotila	Organisaation on oltava kriisin jälkeen valmis kohtaamaan uusi kriisi ja sitä varten on edelliset tilanteet käytävä läpi ja niistä on päästävä toipumaan.				
Ulkopuolinen arvio	Erityisesti toipumiseen tulisi varata aikaa ja resursseja.				