

Sosiaalitoimen

VALMIUSSUUNNITTELUOPAS

ISSN 1236-2050

ISBN 978-952-00-2603-5 (PDF)

Taitto: AT-julkaisutoimisto Oy

Tiivistelmä

Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas. Helsinki 2008. 68s.

(Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja, ISSN 1236-2050, 2008:12)

ISBN 978-952-00-2603-5 (PDF) Julkaisu on saatavana vain verkossa pdf-muodossa.

Tämä opas tarjoaa kunnan sosiaalitoimelle perusteet varautumiselle ja valmiussuunnitelman laatimiselle yllättäviin ja poikkeuksellisiin tilanteisiin. Varautuminen on kunnalle ja kunnalliselle sosiaalitoimelle säädöksiin perustuva velvollisuus.

Opas jäsentyy viiteen lukuun. Ensimmäinen kuvaa oppaan tarkoitusta ja esittelee varautumisessa ja valmiussuunnittelussa käytettävät keskeisimmät käsitteet. Toinen luku sisältää varautumisessa tarpeellisia taustatietoja. Näitä ovat varautumisen lakisääteinen perusta, julkishallinnon toimijat valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla sekä näiden tehtävät, vastuut ja valtuudet. Lisäksi tässä luvussa esitellään asian kannalta tärkeät vapaaehtoisjärjestöt, kirkkojen tarjoama tuki sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen voimavarat siviiliyhteiskunnan tukemiseksi. Lopuksi kiinnitetään lukijan huomio yhä kasvavaan yksityiseen palvelutuotantoon, jota ei tule sivuuttaa valmiussuunnittelussa.

Kolmannessa luvussa kuvataan varautumisessa ja valmiussuunnittelussa sekä valmiuksien ylläpitämisessä keskeisiä tehtäviä ja niitä tilanteita, joiden varalta varaudutaan. Neljännessä luvussa keskitytään sosiaalitoimen vastuulla oleviin tehtäviin. Nämä jaetaan kahteen ryhmään, jotka ovat oman toiminnan jatkumisen varmistaminen ja poikkeuksellisissa tilanteissa sosiaalitoimelle vastuutetut erityistehtävät. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat sosiaalipalvelujen ja toimeentulotuen maksamisen jatkumisen turvaaminen sekä huolehtiminen siitä, että erillisten toimintayksiköiden omatoiminen varautuminen on asianmukaisesti hoidettu. Toiseen ryhmään kuuluvat varautuminen erityistilanteissa mahdollisesti tarvittavan majoituksen, ruokahuollon ja vaatetuksen järjestämiseen. Tähän ryhmään kuuluu myös valmius osallistua psykososiaalisen tuen ja palvelujen järjestämiseen.

Viides ja viimeinen luku ohjeistaa valmiussuunnitelman laatimista. Siinä käydään läpi tarvittavat työvaiheet ja valmiussuunnitelman keskeiset sisällöt. Liitteenä on esimerkki valmiussuunnitelman rungoksi.

Asiasanat: poikkeusolot, resurssit, riskianalyysi, riskit, riskienhallinta, sosiaalitoimi, valmiussuunnittelu

Sammandrag

*Handbok för beredskapsplanering inom socialväsendet. Helsingfors 2008. 68 s.
(Social- och hälsovårdsministeriets rapporter, ISSN 1236-2050, 2008:12)
ISBN 978-952-00-2603-5 (PDF) Publikationen finns endast på nätet i pdf-form.*

Denna handbok erbjuder socialväsendet i kommunen grunderna för beredskap och för att utarbeta en beredskapsplan inför överraskande och exceptionella situationer. För kommunen och det kommunala socialväsendet är beredskapen en skyldighet som grundar sig på författningar.

Handboken är indelad i fem kapitel. Det första kapitlet beskriver handbokens syfte och presenterar de centralaste begreppen som används vid beredskap och beredskapsplanering. Det andra kapitlet innehåller nödvändiga bakgrundsfakta om beredskap. Dessa är den lagstadgade grunden för beredskapen, aktörerna inom den offentliga förvaltningen på riks-, regional och lokal nivå samt deras uppgifter, ansvar och befogenheter. Dessutom presenterar kapitlet viktiga frivilligorganisationer, stöd som kyrkorna erbjuder samt försvarsmaktens och gränsbevakningsväsendets resurser för att stödja det civila samhället. Slutligen fåsts läsarens uppmärksamhet på den växande privata serviceproduktionen, som man inte får bortse ifrån vid beredskapsplaneringen.

Det tredje kapitlet beskriver centrala uppgifter och situationer som man bereder sig för vid beredskap och beredskapsplanering samt upprätthållande av beredskapen. Fjärde kapitlet koncentrerar sig på uppgifter som socialväsendet ansvarar för. Dessa indelas i två grupper. Dessa är säkerställande av den egna verksamhetens kontinuitet och särskilda uppgifter som socialväsendet får ansvar för vid exceptionella situationer. I den första gruppen ingår säkerställande av sociala tjänster och kontinuitet i fråga om betalning av utkomststöd samt ombesörjande av att fristående verksamhetsenheter har skött sin självständiga beredskap på ett tillbörligt sätt. Den andra gruppen omfattar beredskap för exceptionella situationer där inkvartering, bispisning och beklädnad eventuellt behöver ordnas. I denna grupp ingår även beredskap att delta i ordnande av psykosocialt stöd och tjänster.

Det femte och sista kapitlet instruerar i hur man utarbetar en beredskapsplan. Kapitlet går igenom nödvändiga arbetsskeden och det centrala innehållet i beredskapsplanen. Ett exempel på stomme till beredskapsplan finns bifogat.

Nyckelord: beredskapsplanering, resurser, riskanalys, risker, riskhantering, socialväsende, undantagsförhållanden

Summary

*Handbook on emergency planning in social services. Helsinki 2008. 68pp.
(Publications of the Ministry of Social Affairs and Health, ISSN 1236-2050, 2008:12)
ISBN 978-952-00-2603-5 (PDF). The publication (in Finnish) is only available on the
Internet in pdf format.*

The handbook provides the framework for how the municipal social services should be prepared for emergency situations and for drawing up the emergency plan for unanticipated and abnormal situations. Emergency preparedness is a statutory obligation for the local authorities and municipal social services.

The handbook is divided into five chapters. The first of them describes the purpose of the handbook and presents the most important concepts used in emergency preparedness planning. The second chapter deals with background information needed in emergency preparedness. Those are the statutory basis for emergency preparedness, actors of the public administration at the national, regional and local level, and their duties, responsibilities and powers. Furthermore, this chapter presents the relevant voluntary organisations, assistance provided by the churches, and resources of the Finnish Defence Forces and the Border Guard to support the civil society. Finally, attention is given to the increasing private service provision, whose role should not be disregarded in preparedness planning.

The third chapter describes the tasks that are vital in emergency preparedness and planning and in maintaining the preparedness, as well as the situations that the preparedness concerns. In the fourth chapter the focus is on duties that the municipal social services are responsible for. Those are divided into two groups, which are ensuring the continuance of own operations and special duties assigned to the social services in abnormal situations. The first group comprises securing the continuance of the social services provision and the payment of social assistance, as well as ensuring that the emergency preparedness of the specific units is managed appropriately. The second group covers preparedness for organising the accommodation, catering services and clothing possibly needed in special situations. This group also covers preparedness for participating in the provision of psychosocial support and services.

The fifth and the last chapter provides instructions for drawing up an emergency preparedness plan. It deals with the necessary phases of work and the essential content of the emergency preparedness plan. An example of the framework of an emergency plan is appended.

Key words: emergency conditions, preparedness planning, resources, risks, risk analysis, risk control, social services

Saatteeksi

Tämän päivän yhteiskunnassa odotetaan toimintavarmuutta. Niissäkin tilanteissa, kun jotain yllättävää tapahtuu, kansalaiset odottavat palvelutoimintojen jatkuvuutta ja apua yllättävissäkin tilanteissa. Kunnille on säädetty velvollisuus varautua niin poikkeusoloja kuin normaalioloja suurempiakin onnettomuuksia varten. Tämä velvollisuus koskee myös sosiaalitoimea.

Tämä opas on tarkoitettu kunnan viranomaisten tueksi varautumisessa ja valmiussuunnitelman laatimisessa. Opas on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön johdolla työryhmässä, jossa oli edustettuna kuntien sosiaalitoimi, yhteistyöviranomaisia ja keskeisiä alan järjestöjä sekä kirkko. Tämän jälkeen opas oli laajalla lausuntokierroksella ja useat yhteistyötahot antoivat panoksensa oppaan viimeistelyä varten.

Opas julkaistaan haasteellisella hetkellä. Kunnissa käydään parasta-aikaa laajaa palvelurakenteen uudistamista. Rakenteista päätettäessä ja toimintoja suunniteltaessa on tärkeä pitää mielessä myös varautuminen ja valmiussuunnittelu. Valmius yllättäviin tilanteisiin tulee olla rakennettuna jokaisena päivänä.

Lääninhallitukset ovat tänä päivänä keskeisiä toimijoita alueellisen ohjauksen ja koordinoinnin toteuttajina. Aluehallinnon uudistus tulee muuttamaan rakenteita, ja valmiusasiat asettuvat uudella tavalla uusiin rakenteisiin.

Aluehallinnon ja muiden rakenteiden lähiaikoina tapahtuvasta uudistamisesta huolimatta opas on katsottu aiheelliseksi julkaista sosiaalitoimen varautumisen tueksi. Oppaan sisältö päivitetään aikanaan tarvittaessa vastaamaan uusia rakenteita.

Sosiaali- ja terveysministeriö toivoo, että tämä opas olisi hyödyllinen väline valmiussuunnittelutyössä. Ministeriö myös kiittää niitä lukuisia yhteistyökumppaneita, jotka ovat olleet mukana tämän oppaan valmistelutyössä.

Helsingissä 4. elokuuta 2008

Valmiuspäällikkö *Jouko Söder*
Sosiaali- ja terveysministeriö
Valmiusyksikkö

Sisällys

1	JOHDANTO	9
1.1	Oppaan tarkoitus	9
1.2	Keskeisiä käsitteitä	10
	<i>Varautuminen</i>	10
	<i>Valmiussuunnittelu ja valmiussuunnitelma</i>	10
	<i>Turvallisuustilanteet</i>	10
	<i>Normaaliolot</i>	11
	<i>Häiriötilanne</i>	11
	<i>Poikkeusolot</i>	12
	<i>Eryitystilanne</i>	12
	<i>Uhka</i>	12
	<i>Riski ja riskitaso</i>	13
2	MITÄ VARAUTUMISESTA ON HYVÄ TIETÄÄ.....	14
2.1	Lakisäateinen perusta.....	14
2.2	Viranomaisten varautuminen valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti	15
	<i>Valtakunnallinen taso</i>	16
	<i>Alueellinen taso</i>	17
	<i>Paikallinen taso</i>	19
2.3	Järjestöt varautumisen tukena	21
	<i>Yleistä</i>	21
	<i>Vapaaehtoinen pelastuspalvelu</i>	21
	<i>Suomen Punainen Risti</i>	22
2.4	Kirkot varautumisen tukena	23
	<i>Suomen evankelis-luterilainen kirkko</i>	23
	<i>Suomen ortodoksinen kirkko</i>	24
2.5	Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos varautumisen tukena ...	25
2.6	Yksityinen palvelutuotanto on otettava huomioon varautumisessa	25
3	VARAUTUMISEN KESKEISIÄ TEHTÄVIÄ JA TILANTEITA	27
3.1	Riskianalyysi	27
3.2	Resurssianalyysi	29
3.3	Toiminta erityistilanteissa	30
	3.3.1 Hälyttäminen	30
	3.3.2 Johtaminen ja viestiyhteydet	32
	<i>Johtaminen</i>	32
	<i>Viestiyhteydet</i>	32

3.3.3	Tilannekuvan muodostaminen.....	33
3.3.4	Tiedottaminen väestölle	35
	<i>Yleistä</i>	35
	<i>Viranomaistiedottaminen</i>	35
	<i>Sosiaalitoimen tiedottaminen</i>	37
3.3.5	Evakuointi ja laajamittainen maahantulo	37
	<i>Laitosten evakuointi</i>	38
	<i>Laajamittainen maahantulo</i>	38
	<i>Etniset, kulttuuriset ja uskonnolliset ulottuvuudet</i>	39
3.4	Valmiuden ylläpitäminen.....	39
3.4.1	Koulutus, harjoitukset ja valmiussuunnitelman testaus	39
3.4.2	Kustannukset.....	40
4	SOSIAALITOIMEN VARAUTUMISEN KAKSI ULOTTUVUUTTA: OMAN TOIMINNAN VARMISTAMINEN JA ERITYISTEHTÄVÄT ..	41
4.1	Oman toiminnan varmistaminen	41
4.1.1	Palvelujen turvaaminen	41
4.1.2	Toimeentulotuen maksaminen	43
4.1.3	Sosiaalitoimen toimintayksiköiden omatoiminen varautuminen	44
4.2	Sosiaalitoimen erityistehtävät	45
4.2.1	Majoitus sekä ruoka- ja vaatetushuolto	45
	<i>Majoitus</i>	45
	<i>Ruokahuolto</i>	46
	<i>Vaatetus, huovat ym.</i>	47
	<i>Mitoitus, henkilöstövaraukset ja VAP-menettely</i>	47
4.2.2	Psykososiaalinen tuki ja palvelut	48
5	SOSIAALITOIMEN VALMIUSSUUNNITELMAN LAATIMINEN ...	50
5.1	Työn käynnistäminen	51
5.2	Suunnitelman perusteet: taustamateriaali, riskianalyysi ja resurssianalyysi	52
5.3	Suunnitelman sisältö.....	54
5.4	Suunnitelman käyttöönotto ja päivittäminen	58
LIITTEET		
	Liite 1. Esimerkki valmiussuunnitelman rungoksi.....	60
	Liite 2. Esimerkkimalli sosiaalitoimen hälytyskaaviosta	61
	Liite 3. Vapaaehtoisen pelastuspalvelun jäsenjärjestöt 2007	62
	Liite 4. Ensihuoltosopimus (esimerkki)	63

1 Johdanto

1.1 Oppaan tarkoitus

Tämä opas antaa perusteet kunnan sosiaalitoimen varautumiselle yllättäviin ja poikkeuksellisiin tilanteisiin, jotka synnyttävät vaaraa, aiheuttavat vahinkoa ja vaikeuttavat sosiaalitoimen normaalia toimintaa. Varautuminen on lakisääteinen velvollisuus (valmiuslaki 1080/1991) kunnan viranomaisille¹. Valmiussuunnittelua tehdään sekä poikkeusoloja ajatellen että normaaliolojen suuremmista onnettomuuksista selviytymistä varten. Tässä oppaassa tarkastellaan etupäässä normaalioloihin liittyvää varautumista, sillä poikkeusoloissa saatetaan voimaan säädöksiä, jotka voivat olennaisesti muuttaa viranomaisten tehtäviä, vastuita ja valtuuksia.

Kunnan varautumista johtaa kunnanjohtaja yhdessä kunnanhallituksen kanssa. Toimialakohtaista varautumista ja valmiussuunnittelua johtaa toimialan tehtävistä vastaava johtaja. Sosiaalitoimesta vastaavan johtajan tulee huolehtia, että kunnalla on ajantasainen sosiaalitoimen valmiussuunnitelma. Tämän oppaan tarkoituksena on tukea ja auttaa valmiussuunnitelman tekemistä.

Kunta voi järjestää sosiaalitoimen tehtävät hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin muiden kuntien kanssa, jäsenenä kuntayhtymässä, hankkimalla palveluja ostopalveluina muun muassa yksityisiltä yrityksiltä tai yhdistyksiltä tai antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin. Valmiussuunnittelussa ja varautumisessa tulee tehdä yhteistyötä myös yksityisten palveluntuottajien kanssa. Jos sosiaalitoimen tehtäviä on siirretty kuntayhtymille, on luontevaa, että kuntayhtymä huolehtii valmiussuunnittelusta vastuullaan olevien tehtävien osalta. Tällöin yhteistyö jäsenkuntien kanssa on välttämätöntä. Asiasta on kuitenkin aina erikseen sovittava.

Kunta- ja palvelurakennemuutos tulee muuttamaan sosiaalihuollon järjestämistä. Silloin kun sosiaalitoimen tehtäviä on annettu yhteistoiminta-alueelle, sosiaalitoimen valmiussuunnitelma on tarkoituksenmukaista laatia kattamaan kyseinen yhteistoiminta-alue. Asia on syytä sopia erikseen. Isäntäkuntamallissa on luontevaa, että sosiaalitoimen valmiussuunnittelun johto ja koordinointi annetaan kyseiselle kunnalle. Myös suunnitellulla aluehallinnon uudistuksella on vaikutuksia sosiaalitoimen varautumiseen.

¹ Valmiuslakia ollaan tätä tekstiä kirjoitettaessa uudistamassa ja tässä oppaassa on käytetty hallituksen esitystä eduskunnalle valmiuslaiksi HE 3/2008vp.

Tämä opas on kirjoitettu ikään kuin sosiaalihuolto olisi aina yhden peruskunnan yhden viranomaisen (sosiaalitoimi) vastuulla. Opasta on tarkoitus soveltaa paikallisten ja alueellisten olosuhteiden sekä rakenteiden edellyttämällä tavalla.

1.2 Keskeisiä käsitteitä

Varautuminen

Varautumisella tarkoitetaan kaikkea sitä toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa turvallisuustilanteissa. Varautumisen keinoja ovat valmiussuunnittelu, etukäteisvalmistelut ja valmiusharjoitukset. Materiaalinen varautuminen tarkoittaa varautumista materiaalien saatavuusongelmiin. Pelastuslain (468/2003) mukaan virasto, laitos ja muu yhteisö on asianomaisessa kohteessa ja muussa toiminnassa velvollinen ehkäisemään vaaratilanteiden syntymistä, varautumaan henkilöiden, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseen vaaratilanteissa ja varautumaan sellaisiin pelastustoimenpiteisiin, joihin ne omalla toiminnalla kykenevät. Varautua tulee sekä oman toiminnan jatkamiseen että eritystehtävistä suoriutumiseen.

Valmiussuunnittelu ja valmiussuunnitelma

Valmiussuunnittelun tavoitteena on valmius vastata kaikkiin mahdollisiin tiedossa oleviin uhkiin. Nykyisen ajattelun mukaan valmiutta kohotetaan joustavasti uhkaavan onnettomuus- tai vaaratilanteen hallitsemiseksi, kunnes tilanteen vaatiessa kaikki suunnitellut resurssit on otettu käyttöön.

Valmiussuunnittelulla varaudutaan normaalioloissa kaikkiin eri turvallisuustilanteisiin ja tuloksena syntyy *valmiussuunnitelma*. Se on kunnan tai muun toimijan suunnitelma, jossa selvitetään miten on varauduttu ja miten toimitaan erityistilanteissa, niin normaalioloissa, häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissakin. Edelleen valmiussuunnitelmassa kuvataan miten oman toiminnan jatkuvuus turvataan ja mitä toimenpiteitä suoritetaan normaalioloihin palaamiseksi.

Turvallisuustilanteet

Sosiaalitoimen on varauduttava suoriutumaan sille kuuluvista tehtävistä kaikissa erilaisissa tilanteissa. Näitä tilanteita luokitellaan sen mukaisesti, miten suuren tai vakavan uhkan arvioidaan kulloinkin olevan

kyseessä. Tällöin puhutaan *turvallisuustilanteista*. Usein turvallisuustilanteet jaetaan kolmeen luokkaan: *normaaliolot*, *häiriötilanne* ja *poikkeusolot*².

Normaaliolot

Normaalioloksi kutsutaan tilannetta, jossa esiintyviä uhkia voidaan ehkäistä ja torjua viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja resurssein. Normaalioloissa sosiaalitoimen vastuulla on erilaisten uhkien ehkäisy, torjunta ja hallinta sekä tilanteiden vaikutuksista toipuminen.

Häiriötilanne

Häiriötilanteeksi sanotaan tilannetta, joka vaarantaa väestön turvallisuutta ja yhteiskunnan toimivuutta. Tilanne voi vaatia viranomaisilta erityisiä, tavanomaisesta poikkeavia toimia. Sosiaalitoimen on kyettävä nopeasti tehostamaan omaa toimintaansa ja yhteistyötään muiden tahojen kanssa. Häiriötilanteita ovat esimerkiksi sähkönjakelun pidempi-aikainen katkeaminen, tärkeän ammattiryhmän palvelujen keskeytyminen esimerkiksi työtaistelutilanteessa, säätilan aiheuttama suuri tuho tai vakava taloudellinen häiriö, kuten ulkomaankaupan keskeytyminen. Valtakunnallisesti voidaan lainsäädännöllä antaa lisätoimivaltuuksia viranomaisille.

Häiriötilanteissa sosiaalitoimen viranomaisten on ryhdyttävä erityistoimenpiteisiin tilanteesta selviämiseksi. Häiriötilanteet voivat sosiaalitoimessa aiheuttaa määrärahojen uudelleen kohdentamista, henkilöstöjärjestelyjä ja muiden lisäresurssien osoittamista. Keskeistä häiriötilanteissa toimimisessa on yhteistoiminnan tehostaminen ja johtamisedellytysten turvaaminen. Erityisesti korostuvat tilannekuvan muodostaminen, ylläpitäminen, analysointi ja välittäminen tilannekuvatietoja tarvitseville toimijoille. Häiriötilanteissa on tiedotettava aktiivisesti tilanteesta, viranomaisten toiminnasta sekä toimintaohjeista väestölle, muille viranomaisille ja toimijoille.

Normaaliolojen ja häiriötilanteiden erottaminen toisistaan voi olla hankalaa. Tarkka rajanveto ei olekaan oleellista. Varautuminen tulee ymmärtää laajasti, niin että se on osa normaaleja työtehtäviä, jotka parantavat turvallisuutta. On kyettävä portaattomasti ja joustavasti kasvattamaan normaaliaikaisen perusorganisaation toimintaa kohti häiriö-

² Termien valinnassa on seurattu Valtioneuvoston periaatepäätöksessä 23.11.2006 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia käytettyä termistöä.

tilanteen vaatimaa toiminnan tehostamista ja resurssien vahvistamista. Tavoitteena on joustava ja tilanteen vaatimusten mukaan oikein mitoitettu toiminta ja resursointi.

Poikkeusolot

Poikkeusolot erotetaan muista turvallisuustilanteista valmiuslain perusteella. Poikkeusolot vallitsevat, kun valtioneuvosto on valmiuslain nojalla antanut asetuksen, jolla lain II osan säännöksiä ryhdytään soveltamaan. Tällöin on kysymyksessä sellainen turvallisuustilanne, jonka hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja resurssein. Poikkeusoloissa muuttuvien toimivaltuuksien ja säädöksi-en tarkoituksena on turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Poikkeusoloissa toimintaa joudutaan edelleen tehostamaan ja todennäköisimmin myös organisoimaan toisin ja ottamaan käyttöön uusia resursseja.

Eriyistilanne

Eriyistilanteeksi nimitetään yllättävää tai äkillistä tapahtumaa, joka voi vaarantaa yhteiskunnan tai väestön turvallisuutta ja jonka hallinta saattaa vaatia tehostettua johtamista ja viestintää. Eriyistilanne voi syntyä normaalioloissa, häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa.

Uhka

Varautumisen kaksi keskeistä käsitettä ovat *uhka* ja *riski*. *Uhkalla* tarkoitetaan tapahtumaa, olosuhdetta tai tilannetta, jolla on toteutuessaan kielteinen vaikutus kansalaisten terveyteen, hyvinvointiin, toimeentuloon tai omaisuuteen; asioita, jotka voivat aiheuttaa menetyksiä, vahinkoja tai tappioita. Uhka voi kohdistua ihmisten ohella myös esimerkiksi eläimiin, omaisuuteen, tietojärjestelmiin, ympäristöön tai yhteisöllisiin arvoihin.

Uhkia ovat esimerkiksi *luonnononnettomuudet* (kuivuus, myrskyt, tulvat, metsäpalot), *suuronnettomuudet* (meri-, ilma- ja maaliikenneonnettomuudet ja ydinvoimalaonnettomuudet sekä sähkönjakelun, tietoliikenteen ja tietoteknisten järjestelmien vioittuminen), *ulkomaankaupan ja jakelun häiriintyminen* (elintarvikkeiden, energian, erilaisten tarvikkeiden ja raaka-aineiden saannin keskeytys), *pandemiat* (vakavat ja laajalle leviävät tartuntataudit), *tahallisesti aiheutettu vahinko* (kemiallinen, biologinen tai säteilyaltistus taikka räjäytykset ja muu väkivalta), *laajamittainen maahantulo* sekä *sotilaallinen toiminta*.

Uhkien yksilöimisessä on hyödyllistä lähteä kunnan ja alueen pelastustoimen tunnistamista "yleisistä" uhkista omalla toiminta-alueellaan. Näissä on varmasti sellaisia, jotka tuovat vaatimuksia myös sosiaalitoimelle. Lisäksi on luonnollisesti käytävä huolellisesti läpi kunnan sosiaalitoimi ja löydettävä erityisesti tämän toimialan piirissä esiintyvät uhkat.

Riski ja riskitaso

Riski on menetys, vahinko tai tappio, joka voi seurata uhkan toteutuessa.

Riskitaso muodostuu kahdesta tekijästä:

1. todennäköisyys sille, että riskin synnyttävä uhka toteutuu
2. terveyden, hyvinvoinnin, toimeentulon tai omaisuuden merkitys (arvo) ihmiselle ja sen seurauksena mahdollisen vahingon vakavuus.

Riskitaso voidaan ilmaista uhkan toteutumisen todennäköisyyden ja riskin vakavuuden tulona. Riskille pyritään arvioimaan vahingon tai haitan suuruus ja mahdollisuus sen minimoimiseen. Tällaisia toimia kutsutaan riskienhallinnaksi ja se on tärkeä osa valmiussuunnittelua.

2 *Mitä varautumisesta on hyvä tietää*

2.1 *Lakisääteinen perusta*

Valmiuslaki velvoittaa kuntia, kuntayhtymiä ja muita kuntien yhteisliittymiä varmistamaan tehtäviensä mahdollisimman hyvän hoitamisen myös poikkeusoloissa. Tämä toteutetaan valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin. Tämä varautumisvelvoite koskee normaaliaikoja ja valmiutta on ylläpidettävä jatkuvasti osana kunnan toimintaa. Valmiussuunnittelussa kehitetyt valmiudet otetaankin käyttöön useimmiten normaaliolojen erityistilanteissa.

Normaalioloissa ja häiriötilanteissa sovelletaan yleistä lainsäädäntöä. Sosiaalihuollon järjestäminen perustuu sosiaalihuoltolakiin (710/1982). Laki velvoittaa kuntaa huolehtimaan sosiaalihuollon suunnittelusta ja toteuttamisesta. Kunnan velvollisuutena on järjestää sosiaalihuoltoa asukkaalleen ja kiireellisessä tapauksessa myös kunnassa oleskeleville henkilöille. Säädöksiä on sekä sosiaalihuoltolaissa että erityislainsäädännössä.

Pelastuslain 6 §:n mukaan kunnan eri toimialoista vastaavat ovat velvollisia osallistumaan pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun siten kuin niiden tehtävistä kunkin toimialan säädöksissä tai muussa lainsäädännössä säädetään. Asetuksella pelastustoimesta (787/2003) on täsmennetty sosiaalitoimen tehtäviä siten, että niihin kuuluu onnettomuuksien uhrien ja evakuoitujen väestön majoituksesta, muonituksesta, vaatetuksesta ja muusta perushuollosta vastaaminen sekä avustaminen pelastushenkilöstön huollossa.

Keskeiset tartuntatautien ehkäisyyn liittyvät säännökset sisältyvät tartuntatautilakiin (583/1986). Mikäli taudinaiheuttajaa ei tiedetä, sovellettavaksi tulee ensisijaisesti terveydensuojelulaki (763/1994). Jos vaarallinen tartuntatauti (pandemia) on levinnyt tai uhkaa levitä Suomeen hyvin laajalle alueelle, saattavat viranomaiset tarvita valmiuslain säännösten antamia lisävaltuuksia.

Suomen lähialueilla tapahtuva suuronnettomuus, luonnononnettomuus, yhteiskuntarauhan häiriö tai aseellinen konflikti voivat aiheuttaa laajamittaisen maahantulon. Sellaista tilannetta koskevia säännöksiä on ulkomaalaislaissa (301/2004) ja maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikan hakijoiden vastaanotosta annetussa laissa (493/1999, kotouttamislaki).

Jos syntyy turvallisuustilanne, joka ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin (valmiuslaki 4 §), valtioneuvosto voi, todettuaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa maassa vallitsevan poikkeusolot, antaa asetuksen valmiuslain säännösten soveltamisesta (6 §). Asetus on saatettava välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi eli päätöksen valmiuslain soveltamisesta tekee viime kädessä eduskunta.

Tällöin Suomessa vallitsee poikkeusolot ja maassa noudatetaan valmiuslain määräyksiä siten ja siinä laajuudessa kuin asetuksella on tarkemmin säädetty. Valmiuslain säännöksiä voidaan ottaa käyttöön vain siinä laajuudessa kuin se kulloisessakin tilanteessa katsotaan välttämättömäksi.

Poikkeusolojen tunnusmerkistö on määritelty valmiuslain 3 §:ssä. Poikkeusoloja tämän lain mukaan ovat:

1. Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;
2. Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöönottamista;
3. väestön toimeentulon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat; sekä
4. erityisen vakava suuronnettomuus, sen välitön jälkitila sekä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Valmiuslain tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys (1 §). Laissa säädetään viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana.

2.2 Viranomaisten varautuminen valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti

Yhteiskunnallinen kehitys on tehnyt eri toimialat riippuvaisemmiksi toisistaan. Häiriö toisen toimialan piirissä voi aiheuttaa häiriötä myös oman toimialan toiminnoissa, jos tällaisia riippuvuuksia ei ole varautumisessa otettu huomioon. Valmiussuunnitelmien tuleekin nyt kattaa aikaisempaa laajempia kokonaisuuksia. Tämä edellyttää yhteistyön tiivistämistä

eri viranomaisten ja muiden toimijoiden kesken niin, että voimavarojen yhteiskäytöstä saadaan selkeät ja toimivat sopimukset valmiussuunnitelmia laadittaessa.

Valtakunnallinen taso

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista johtaa, valvoo ja sovittaa yhteen valtioneuvosto sekä toimivaltainen ministeriö hallinnonalallaan. Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen³ yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta (YETTS). Se määrittelee yhteiskunnan uhkamallit sekä niihin liittyvät erityistilanteet ja luo linjat hallinnonalojen varautumiselle. Ministeriöt ohjaavat strategian pohjalta hallinnonalansa varautumista ottaen huomioon niiden varautumisvastuulle osoitetut erityistilanteet. Sosiaalitoimen panosta tarvitaan muun muassa seuraavissa erityistilanteissa:

- sosiaaliturvan rahoituspohjan romahtaminen
- sosiaalivakuutuksen palveluverkon vakava toimintahäiriö
- pandemia ja muu laaja-alainen vakava tartuntatautililanne
- radioaktiivinen laskeuma
- vaarallisten aineiden aiheuttama onnettomuus ja terveysuhkat
- evakuoiteja tai vakavia tuhoja aiheuttavat myrskyt, tulvat tai pato-onnettomuudet
- räjähdys, tulipalo tai muu vakava teko tai onnettomuus
- matkustajaliikenteen rautatie-, tieliikenne- tai alusonnettomuus
- laajamittaisen maahantulon tilanne.

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista erityistilanteisiin ja poikkeusoloihin hallinnonalalla johtaa, valvoo ja yhteen sovittaa sosiaali- ja terveysministeriö. Hallinnonalan varautumista varten ministeriössä on valmiusyksikkö, joka on kansliapäällikön alainen erillinen tulosryhmä. Se on ministeriön ja hallinnonalan varautumisen asiantuntija-, ohjaus- ja kehittämissyksikkö. YETT-strategiassa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtäväksi on määrätty seuraavien toimintojen turvaaminen kaikissa turvallisuustilanteissa:

- toimeentuloturvan järjestäminen
- sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen turvaaminen
- lääkkeiden ja terveydenhuollon tarvikkeiden ja laitteiden saatuuden turvaaminen
- terveysuhkien havainnointi-, seuranta- ja hallintajärjestelmän ylläpitäminen.

³ Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia

Sosiaalitoimen keinot ja näkökulma varautumisessa vaihtelevat erityistilanteen aiheuttajan ja vaikutusten mukaan. Useimmat erityistilanteet edellyttävät sosiaalitoimelta ruokahuollon ja majoituksen järjestämistä sekä sosiaalipalvelujen kasvavaan tarpeeseen vastaamista. Suuronnettomuustilanteissa sosiaalitoimen toimenpitein saatetaan joutua turvaamaan henkilön välttämätön elanto ja toimeentulo tilanteessa, jossa hän on menettänyt mahdollisuutensa tavanomaiseen toimeentuloonsa. Eräissä erityistilanteissa, kuten radioaktiivinen laskeuma ja pandemia, väestön ja sosiaalihuollon henkilöstön liikkuminen on rajoitettua. Tällöin sosiaalihuollon haasteena on turvata erityisjärjestelyin väestölle kotiin annettavat palvelut.

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii poikkeusolojen terveydenhuollon neuvottelukunta, joka suunnittelee ja valmistelee sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä erityistilanteissa ja poikkeusoloissa⁴. Lisäksi neuvottelukunnan tehtävänä on käsitellä normaaliolojen valmiuteen liittyviä asioita ja tukitoimia, joiden järjestäminen normaalioloissa muodostaa perustan poikkeusoloihin varautumiselle. Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimii sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö.

Alueellinen taso

Aluehallinnon eri toimijoita ohjaavat asianomaiset ministeriöt. Lääninhallitus yleishallintoviranomaisena sovittaa alueellaan yhteen valmiuslaissa tarkoitettua poikkeusoloihin varautumista huolehtimalla sen edellyttämän yhteistoiminnan järjestämisestä läänissä (lääninhallituslaki 2 §). Tässä tarkoituksessa se koordinoi alueellista varautumista yhteistyössä muiden alue- ja piirihallintoviranomaisten kanssa ja ohjaa paikallishallinnon ja kuntien varautumista.

Lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto ohjaa ja valvoo, että kunnat ja kuntayhtymät järjestävät väestölle sen tarpeeseen perustuvat sosiaali- ja terveyspalvelut.

Asetus pelastustoimesta määrää lääninhallituksen tehtäväksi laatia alueelliset pelastustoimintaa ja väestönsuojelua koskevat suunnitelmat, ohjata pelastustoimen suunnittelua läänin alueella sekä huolehtia suunnitelmien yhteensovittamisesta. Asetuksen perusteella alueen pelastustoimen on yhteistyössä alueen kuntien ja muiden osapuolten kanssa laadittava suunnitelmat väestön suojaamiseksi ja tarvittaessa siirtämiseksi pois vaaran uhkaamalta alueelta ja sijoittamiseksi turvalliselle alueelle.

⁴ Laki poikkeusolojen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnasta on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä.

Erityistilanteissa on lääninhallitus pelastuslain 6 §:n nojalla velvolinen osallistumaan pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun. Asetus pelastustoimesta määrittelee tarkemmin lääninhallituksen vastuut ja velvoitteet. Sen mukaan lääninhallituksen tehtävänä on muun muassa varautua pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtamiseen läänissä ja laatia sitä koskevat suunnitelmat, ohjata pelastustoimen suunnittelua läänin alueella sekä huolehtia osaltaan suunnitelmien yhteensovittamisesta. Tehtävää suorittaessaan lääninhallitus kartoittaa alueensa riskikohteita ja osallistuu alueelliseen yleiseen valmiussuunnitteluun.

Lääninhallitus ohjaa ja seuraa kuntien sosiaalitoimen valmiussuunnitelmien laadintaa ja ylläpitoa, peruspalvelujen järjestämistä, valmiutta psykososiaalisen tuen palvelujen tarjontaan ja evakointeihin sekä tukee henkilöstön osallistumista valmiuskoulutukseen ja -harjoituksiin. Lääninhallitus ohjaa ja seuraa myös kunnallisten ja yksityisten sosiaalitoimen yksiköiden pelastussuunnitelmien (aiemmin turvallisuussuunnitelmien) laadintaa.

Valmiuslain sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamista koskevien säädösten nojalla sosiaali- ja terveysministeriö sekä läänin alueella lääninhallitus voi päätöksellään velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön:

- laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa
- läänin alueella siirtämään toimintansa kokonaan tai osaksi oman toimialueensa tai sijaintipaikkansa ulkopuolelle taikka järjestämään toimintaa myös toimialueensa ulkopuolella
- sijoittamaan hoidon tai huollon tarpeessa olevia henkilöitä toimintayksikkönsä siitä riippumatta, mitä asiasta on säädetty, määrätty tai sovittu
- luovuttamaan toimintayksikön tai osan siitä valtion viranomaisen käyttöön.

Päätös voi koskea sekä yksityisiä että julkisia sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksia, kuten sairaaloita, terveyskeskuksia, vanhainkoteja ja asumisyksiköitä sekä päiväkoteja. Päätöksen nojalla esimerkiksi terveyskeskuksen vuodeosaston tai vanhainkodin asukkaat voitaisiin asuttaa tiiviimmin tai siirtää toisen kunnan alueella sijaitsevaan vanhainkotiin, jotta laitos voitaisiin muuttaa sairaalaksi tai esimerkiksi päiväkoti avo- huollossa olevien huonokuntoisten vanhusten päiväsairaalaksi.

TE-keskukset tekevät vastaanotto- ja järjestelykeskuksia ylläpitävien kuntien kanssa sopimukset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisesta keskusten asukkaille.

Paikallinen taso

Kuntien rooli varautumisessa on keskeinen, sillä peruspalvelujen ja muiden yhteiskunnalle tärkeiden toimintojen ylläpitäminen on kuntien vastuulla.

Kunnan varautumista johtaa kunnanjohtaja. Kunnan eri toimialojen toimialakohtaisesta varautumisesta vastaa kunkin viraston johto. Varautuminen koskee kaikkia turvallisuustilanteita. Niissä kaikissa voidaan kohdata pitkään kestäviä ja mahdollisesti ennakoitaviakin tilanteita, jotka vaativat monenlaista sopeutumista, mutta myös erityistilanteita, joilla tarkoitetaan äkillisiä ja yllättäviä tapahtumia, kuten esimerkiksi tuhoisia onnettomuuksia. Varautumisen keskeinen asiakirja on valmiussuunnitelma.

Kunnan valmiussuunnitelma jakautuu yleiseen osaan ja toimialakohtaisiin valmiussuunnitelmiin. Yleinen osa sisältää kunnan keskeiset tehtävät normaaliolojen erityistilanteissa sekä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Toimialakohtaisia suunnitelmia ovat esimerkiksi sosiaalitoimen, terveystoimen, opetustoimen ja teknisen toimen valmiussuunnitelmat. Kukin toimiala vastaa oman hallinnonalansa valmiussuunnittelusta. (Kuvio 1.)

Kuvio 1. Kunnan valmiussuunnitelma.

RISKIANALYYSI RESURSSIANALYYSI	<ul style="list-style-type: none">• Normaaliolot• Häiriötilanne• Poikkeusolot	Erytyistilanteita	
YLEINEN OSA			
TOIMIALAKOHTAISET SUUNNITELMAT			
Sosiaalitoimi	Terveystoimi	Opetustoimi	Muut toimialat ...
Toiminnan jatkuvuuden turvaaminen Eritystehtävistä suoriutuminen			
Osallistuminen pelastustoimen erityistehtäviin			

Kaikissa tilanteissa on kunnan ja sen eri toimialojen varauduttava sekä oman toimintansa jatkamiseen että mahdollisten erityistilanteiden vaatimista lisätehtävistä suoriutumiseen.

Sosiaalitoimen valmiussuunnittelu kattaa toimintojen jatkuvuuden turvaamisen, laajenevat huoltotoiminnot erityistilanteissa (majoitus ja ruokahuolto), hälytysjärjestelmät ja sosiaalihuollon johtamisen sekä evakuoituneen väestön hoivan ja huollon. Aivan erityistä huomiota kohdennetaan lasten, vanhusten ja vammaisten turvaan ja huoltoon.

Pelastuslain mukaan kunnan eri toimialoista vastaavat virastot ja laitokset ovat velvollisia tarvittaessa osallistumaan pelastustoimintaan. Erityistilanteiden osalta asetus pelastustoimesta (6 §) velvoittaa kuntien ja kuntayhtymien virastoja ja laitoksia tehtäväalueensa ja keskinäisen työnjakonsa mukaisesti muun muassa:

- osallistumaan evakuointisuunnitteluun pelastusviranomaisten johdolla
- vastaamaan onnettomuuksien uhrien ja evakuoituneen väestön majoituksesta, muonituksesta, vaatetuksesta ja muusta perushuollosta
- huolehtimaan yhteistoiminnassa muiden asiantuntijoiden kanssa psykososiaalisen tuen ja palvelujen järjestämisestä niille, jotka uhreina, niiden omaisina tai pelastajina ovat joutuneet osallisiksi onnettomuuteen, sekä
- avustamaan tarvittaessa pelastushenkilöstön huoltamisessa.

Sosiaalitoimen erityistehtäviä ovat huolehtiminen väestön ruokahuollosta, majoituksesta ja vaatetuksesta sekä yhteistyössä terveydenhuollon kanssa psykososiaalisesta tuesta ja palveluista. Tilanne saattaa edellyttää myös pelastus- ja huoltotehtävissä toimivien henkilöiden ruokahuollon järjestämisen.

Psykososiaalisen tuen järjestämiseksi useimmilla paikkakunnilla on terveystoimen kriisiryhmä. Lisäksi joissakin kunnissa toimii Suomen Mielenterveysseuran ja muutamilla paikkakunnilla kunnan ylläpitämiä kriisikeskuksia. Näillä on tärkeä rooli erityistilanteissa.

Pelastuslaki edellyttää myös toimintayksikkökohtaisia pelastussuunnitelmia, jotka voi liittää osaksi toimialakohtaista valmiussuunnitelmaa.

2.3 Järjestöt varautumisen tukena

Yleistä

Järjestöt ovat nopeita ja muuntautumiskykyisiä toimijoita. Järjestöjen erityisosaaminen ja koulutetut, vapaaehtoiset henkilöt ovat merkittävä voimavara sosiaalitoimen valmiuden kannalta.

Järjestöjen perustehtävien mukainen osaaminen tulee ottaa huomioon erityistilanteissa viranomaisten työtä täydentävänä ja tukevana voimavarana. Näitä ovat muun muassa majoitukseen, muonitukseen, vaatetukseen, kuljetukseen, ohjaukseen, kriisi- ja ensiapuun ja yleiseen opastukseen liittyvät tehtävät sekä taloudellinen avustaminen ja psykososiaalinen tuki.

Sosiaalitoimen tulee kartoittaa alueellaan toimivat järjestöt ja sopia niiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä ja työnjaosta erilaisissa turvallisuus- ja erityistilanteissa. Järjestöjen kanssa tulee sopia yhteistyöstä myös valmiussuunnitelman laatimisessa sekä varautumiskoulutuksiin ja valmiusharjoituksiin osallistumisessa.

Kirjalliset sopimukset luovat hyvän pohjan yhteistoiminnalle todellisessa tilanteessa ja selkiyttävät työn- ja vastuunjakoja. Käytettävissä olevien resurssien lisäksi on syytä sopia miten, missä tilanteissa ja millä vasteajalla nämä resurssit saadaan käyttöön. Samoin on syytä sopia korvauksista (esimerkiksi kulukorvaukset, järjestöjen valmiutta ylläpitävä koulutus sekä muut kulut, esimerkiksi tilaisuuksien tilavuokrat). Sopimukseen on hyvä kirjata myös onnettomuustilanteissa auttajina toimineiden jälkipuinnin järjestämisvastuu ja järjestäminen.

Esimerkki sopimuksesta on liitteenä 4.

Vapaaehtoinen pelastuspalvelu

Vapaaehtoinen pelastuspalvelu eli Vapepa on kattojärjestö ja verkosto. Se kattaa koko maan ja siihen kuuluu 48 kansalaisjärjestöä. Vapaaehtoisella pelastuspalvelulla on noin 1 400 hälytysryhmää ja vapaaehtoistoimijoita noin 20 000. Vapaaehtoinen pelastuspalvelu lisää yhteiskunnan ja elinympäristön turvallisuutta valtakunnallisesti ja paikallisesti.

Yksi suurimmista Vapepan jäsenjärjestöistä on Naisten Valmiusliitto ry, joka on valtakunnallinen 11 naisten vapaaehtoista turvallisuus- ja maanpuolustustyötä tekevän ja tukevan liiton yhteistyöjärjestö. Sen jäsenjärjestöissä toimii noin 200 000 aktiivista naista.

Liitto on organisoinut perustamisestaan alkaen naisten valmiuskoulutusta. Liiton valtakunnallisissa harjoituksissa on koulutettu yli 4 000 naista muun muassa henkisen tuen, majoituksen, muonituksen, ensiavun, kuljetuksen ja etsinnän tehtäviin.

Liiton alueellinen toiminta tapahtuu 12 alueneuvottelukunnassa. Näiden kautta voi tavoittaa jäsenjärjestöjen toimijat. (Lisätietoja: www.naistenvalmiusliitto.fi)

SPR:n keskustoimisto vastaa Vapaaehtoisen pelastuspalvelun valtakunnallisesta koordinoinnista yleisen pelastuspalvelun osalta. Lääni- ja maakuntien alueilla toiminnan koordinoinnista vastaavat SPR:n piirien valmiuspäälliköt. Vapaaehtoista meri- ja järvipelastusta koordinoi Suomen Meripelastusseura ja vapaaehtoista ilmapelastusta Suomen Lento- pelastusseura.

SPR hallinnoi Vapaaehtoisen pelastuspalvelun valmiustietokantaa, jossa on tietoja paikallisen tason hälytysryhmistä ja niiden käytössä olevasta kalustosta. Yhteistyöviranomaisilla on mahdollisuus saada tarvitsemiaan tietoja oman varautumisen tueksi esimerkiksi Suomen Punaisen Ristin valmiuspäälliköiden kautta.

Liitteessä 3 on luettelo Vapaaehtoiseen pelastuspalveluun vuonna 2007 kuuluneista järjestöistä kotisivuosoitteineen. Lisätietoja: www.vapepa.fi

Suomen Punainen Risti

Suomen Punainen Risti on julkisoikeudellinen yhdistys, jonka toimintaa ohjaa laki (238/2000) ja asetus (811/2005) Suomen Punaisesta Rististä. Järjestöllä on yli 90 000 jäsentä ja noin 45 000 aktiivista vapaaehtoista. Sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Punaisen Ristin välillä on allekirjoitettu ensiaputoimintaa, varautumista ja kriisipalveluja koskeva yhteistyöpöytäkirja (2002).

Toiminta perustuu järjestön maailmanlaajuisiin periaatteisiin. Punaisen Ristin toimintaa toteuttavat osastot pääsääntöisesti vapaaehtoisvoimin. Osastoja on Suomessa noin 600. Alueellista toimintaa varten maa on jaettu 12 piiriin. Keskustoimisto tukee ja koordinoi valtakunnallisesti toimintaa.

Paikallisosastojen toimintaryhmät ovat tärkeä osa järjestön auttamisvalmiutta. Ryhmät pitävät taitojaan yllä jatkuvalla harjoittelulla ja esimerkiksi päivystämällä erilaisissa yleisötilaisuuksissa. Osa ryhmistä toimii hälytysryhminä ja ne auttavat viranomaisia osana Vapaaehtoista pelastuspalvelua onnettomuuksissa, etsinnöissä, evakuoinneissa ja muissa hälytysluonteisissa tehtävissä. Tavoitteena on, että jokaista terveyskeskusta kohti olisi paikalliseen riskianalyysiin perustuen varattuna riittävä määrä ensiapuryhmiä, kuitenkin vähintään yksi/terveyskeskus.

SPR:n ensiapu- ja muut vapaaehtoisryhmät voivat avustaa viranomaisia myös uhrien ja heidän omaistensa psykososiaalisen tuen järjestämisessä sekä onnettomuuksiin liittyvissä tiedustelu- ja kirjaa-

mistehtävissä. SPR:llä on koulutettuja vapaaehtoisia pakolaisten vastaanottoon sekä mahdolliseen laajamittaiseen maahantuloon liittyvän järjestelykeskuksen perustamiseen. Suomen Punaisen Ristin osastot tekevät varautumisestaan omat valmiussuunnitelmat. Nämä tulee ottaa huomioon kuntien varautumisessa ja yhteen sovittaa kunnalliseen valmiussuunnitelmaan.

Vapaaehtoisten ohella Suomen Punaisella Ristillä on myös ammatilaisten resursseja viranomaisten tueksi. Suomen Punainen Risti ylläpitää kansainvälisen avun reserviä, katastrofirahastoa sekä psykologien valmiusryhmää.

Lisätietoa: www.redcross.fi

2.4 *Kirkot varautumisen tukena*

Perustehtäväänsä hoitaessaan kirkko tukee yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin luettavaa kansalaisten henkistä kriisinkestokykyä. Häiriötilanteissa, kun ihmiset kokevat hätää ja huolta, kirkkoon kohdistetaan tavallista suurempia odotuksia.

Suomen evankelis-luterilainen kirkko

Kirkon toiminnasta säädetään lailla (kirkkolaki 1054/1993). Kirkolla on viranomaistehtäviä ja sen henkilöstö toimii virkavastuulla. Suurennettomuuksissa ja kriisitilanteissa Suomen evankelis-luterilainen kirkko toimii osana pelastustoiminnan kokonaisuutta. Kirkon henkilöstöstä erityisesti papit ja lehtorit (noin 2 200), diakoniatyöntekijät (noin 1 400) sekä osa lapsi- ja nuorisotyöntekijöistä (yhteensä noin 4 200) on saanut jonkinasteista koulutusta kriisivalmiuteen. Lisäksi kolmivuotisen erityiskoulutuksen on saanut vajaa kaksisataa perheneuvojaa ja toistasataa sairaalasielunhoitajaa. Ammattihenkilöstö muodostaa resurssin, jolla voi olla hyvin suuri merkitys häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Valmiussuunnittelussa ja varautumisessa kirkko tarjoaakin sosiaalitoimelle tärkeän yhteistyökumppanin.

Yhteistyötä valtakunnallisella tasolla johtaa Kirkkohallituksen kansliapäällikkö, joka toimii kirkon valmiustoimikunnan puheenjohtajana. Alueellisella tasolla kirkon valmiussuunnittelua ja varautumista koordinoivat hiippakuntien tuomiokapitulit, jotka tekevät yhteistyötä lääninhallitusten kanssa. Paikallisella tasolla valmiussuunnittelusta, varautumisesta ja henkisen huollon tarjoamisesta vastaa seurakunnan kirkkoherra tai seurakuntayhtymän johtaja. Joissakin tapauksissa tehtävästä huolehtii useampi seurakunta tai seurakuntayhtymä yhteisesti.

Kirkon henkinen huolto (HeHu) on etupäässä pääkaupunkiseudun ja muutamiin muihin lähiseurakuntiin luotu organisaatio, jonka tehtävänä on huolehtia käytännön toimenpiteistä kriisitilanteissa ja joka muodostaa osan psykososiaalisen tuen ja palvelujen toiminnasta. Henkisen huollon tehtäviin osallistuvat kriisikoulutuksen saaneet Suomen evankelis-luterilaisen kirkon työntekijät yhdessä Suomen ortodoksisen kirkon kanssa. Työ on osa heidän viranhoitoaan ja he toimivat virkavastuulla.

Kirkon edustajat voivat olla mukana myös onnettomuusalueella. Työtä tehdään aina toimintaa johtavan viranomaisen johdolla. Henkisen huollon tehtävänä on antaa onnettomuuden uhreille ja omaisille henkistä tukea. Tukea annetaan tarvittaessa myös pelastustyöhön osallistuvalla henkilöstölle. Myöhemmin seurakunnat voivat järjestää henkisen huollon tukipäivystystä osana psykososiaalisen tuen ja palvelujen toimintaa. Kirkon henkisen huollon kautta saadaan usein yhteydet muiden uskonkuntien edustajiin. Myös kirkon Palveleva puhelin ja Palveleva netti toimivat henkisen tuenantajina.

Diakonia on kirkon keskeinen toimintamuoto, joka auttaa ja kohdistuu erityisesti sinne, jossa hätä on suurin ja jonne muu apu ei ulotu. Diakonian tavoitteena on hengellisen, henkisen, ruumiillisen ja aineellisen avun antaminen suuronnettomuuden tai vastaavan uhreille. Seurakunnat ja hiippakunnat voivat auttaa myös taloudellisiin vaikeuksiin joutuneita perheitä ja yksilöitä, joskaan kirkon taloudellinen apu ei korvaa yhteiskunnan muuta sosiaaliturvaa. Kirkon diakoniarahasto on kirkon yhteinen avustusrahasto, jonka tarkoituksena on osana kirkon diakoniatyötä avustaa taloudellisessa ahdingossa olevia henkilöitä Suomessa. Kriisitilanteissa diakoniarahasto toimii kirkon avustuskanavana.

Kirkolla on paljon erilaisia rakennuksia ja kiinteistöjä. Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa näitä voidaan käyttää esimerkiksi evakuoitujen tilapäiseen majoittamiseen ja ruokailuun. Kirkko tukee väestön evakuointia voimavarojensa mukaisesti.

Sosiaalitoimen valmiussuunnitelmaan on syytä kirjata, milloin ja miten kirkon diakoniatyö ja henkinen huolto osallistuvat normaaliolojen pelastustoimintaan sekä häiriötilanteiden ja poikkeusolojen edellyttämiin tehtäviin. Suunnittelu tulee tehdä yhteistyössä ja varautuminen varmentaa kirjallisella sopimuksella. On tärkeää, että seurakunnat kytketään mukaan myös valmiusharjoituksiin.

Suomen ortodoksinen kirkko

Suomen ortodoksinen kirkko on toinen kansankirkkomme. Sillä on 25 seurakuntaa ja noin 60 000 jäsentä. Kirkon viranomaistehtävät ja henki-

löstön virkavastuu ovat samanlaiset kuin evankelis-luterilaisella kirkolla. Paikallinen toiminta tapahtuu kirkkoherran johdolla, jonka kautta myös yhteistyö valmiussuunnittelussa käynnistetään.

Onnettomuuksissa tai muissa erityistilanteissa ortodoksinen kirkko tarjoaa apuaan. Milloin apua tarvitsevan väestön keskuudessa on ortodokseja, tätä mahdollisuutta tulee käyttää.

Suomen ortodoksisen kirkon diakoniatyö toimii Helsinkiä lukuun ottamatta vapaaehtois pohjalta. Kirkolla on kiinteistöjä ja muita tiloja, jotka voivat erityistilanteissa tarjota tilapäistä suojaa ja majoitusta.

2.5 Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos varautumisen tukena

Valmiussuunnittelussa tulee ottaa huomioon myös puolustusvoimien tarjoamat voimavarat siviiliyhteiskunnan tukemiseksi. Laissa puolustusvoimista (551/2007) sen tehtäväksi määritellään muun muassa muiden viranomaisten tukeminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja. Kunnalliset viranomaiset voivat kehittää yhteistyötä puolustusvoimien kanssa sen aluehallintoviranomaisina toimivien sotilasläänien esikuntien ja niiden alaisten aluetoimistojen välityksellä. Puolustushallinnossa on laadittu 60 palvelun lista, joka on osa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa. Monet erityistilanteissa sosiaalitoimelle kuuluvat tehtävät, kuten majoitus, ruokahuolto, vaatetus, sekä materiaali- ja henkilöstövoimavarojen järjestäminen, ovat sellaisia, joissa sosiaalitoimi voi saada puolustusvoimilta tukea. Myös Rajavartiolaitoksen resurssit, kalusto ja osaaminen saattavat joillain alueilla olla tärkeä yhteistyötaho sosiaalitoimen valmiussuunnittelussa.

2.6 Yksityinen palvelutuotanto on otettava huomioon varautumisessa

Yksityisen sektorin (yritykset ja järjestöt) osuus julkisessa palvelutuotannossa on noussut huomattavaksi. Sen merkitys ja vaikutus on siksi otettava huomioon myös sosiaalitoimen valmiussuunnittelussa. Vuoden 2006 lopussa oli yksityisiä sosiaalipalvelutoimintayksikköjä toiminnassa 3 726. Näistä yritysten ylläpitämiä oli hieman yli puolet, valtaosa pieniä alle viiden hengen yrityksiä. Henkilökuntaa yksityisissä sosiaalipalveluissa oli yhteensä noin 34 000. Näistä asiakastyötä tekeviä oli hieman yli 30 000.

Yhteistyö kuntien ja palveluja tuottavien yritysten sekä kansalaisjärjestöjen kanssa on lisääntynyt.

Palvelun jatkuvuus on asiakkaan kannalta hyvin tärkeää. Kunnan tulee sen vuoksi palvelua ulkoistaessaan varmistaa, miten palvelut turvataan erityistilanteissa. Menettelytavat näiden tilanteiden varalta tulee kirjata sopimukseen, jotka kunta tekee palvelun tuottajan kanssa. Muun muassa seuraavat asiat on hyödyllistä selvittää sopimuksessa:

- mistä yritys vastaa ja mistä kunta
- millaisissa tilanteissa ja missä rajoissa sopimuksesta voidaan poiketa
- palvelun tuottajan ja kunnan välisestä neuvottelumenettelystä ja korvausmenettelyistä erityistilanteissa
- tiedonvälityksestä erityistilanteissa.

Julkisen vallan, tässä tapauksessa kunnan sosiaalitoimen, velvollisuudet eivät kuitenkaan palveluja yksityiseltä taholta ostettaessa muutu. Kunnan järjestämisvelvollisuus ja vastuu säilyvät asiallisesti samanlaisina kuin jos se tuottaisi palvelut omana toimintanaan.

Kun kunnan sosiaalitoimi laajentaa tai siirtää palvelujaan yksityisesti tuotettavaksi, on menettelyt ja vastuut erityistilanteissa kirjattava palvelusopimukseen. Jotta tämä onnistuisi ongelmitta, on asia todettava jo mahdollisissa tarjouspyynnöissä.

3 *Varautumisen keskeisiä tehtäviä ja tilanteita*

3.1 *Riskianalyysi*

Riskien kartoittaminen eli riskianalyysi on valitulla systemaattisella tavalla suoritettu uhkien ja niihin sisältyvien riskien yksilöintiä ja arviointia. Riskianalyysillä selvitetään, millaisiin uhkiin tulee omassa toiminnassa varautua. Suunnitelmallinen riskienhallinta muodostuu riskien tunnistamisesta, niiden vaikutusten arvioinnista, hallintamenetelmien valinnasta ja tavoitetaso määrittelystä viranomaistoiminnalle eri turvallisuustilanteissa. Tämä antaa edellytyksiä sekä ehkäistä vahingollisia tapahtumia että valmiuksia tehokkaammin hallita tilanne ja toipua siitä. Tästä huolimatta voi syntyä tilanteita, joita ei riskianalyysillä ole tunnistettu.

Riskianalyysia tekevät useat eri viranomaiset. Jotkut analyysit ovat koko valtakuntaa kattavia, toiset alueellisia ja paikallisia. Kullakin alueella on omat, muista alueista erottuvat erityispiirteensä. Eroja on väestössä, alueen suuruudessa, asukastiheydessä, liikenteessä tai tuotantoelämän ja palvelujen rakenteessa ja monissa muissa asioissa.

Onnistunut riskianalyysi edellyttää yhteistyötä monien toimijatahojen kanssa. Näitä ovat ainakin pelastustoimi, terveystoimi, lääninhallitus, järjestöt ja yksityiset yritykset.

Kunnan eri toimialojen valmiussuunnitelmat pohjautuvat riskianalyysiin. Sosiaalitoimen hallinnonalan oman valmiussuunnitelman perusteena ovat kuntakohtaiset ja alueelliset riskianalyysit. Sosiaalitoimi täydentää ja tarkentaa sitä oman toimialueensa erityispiirteiden ja sosiaalihuollon näkökulman osalta.

Sosiaalitoimen riskianalyysin tulee kuvata sosiaalitoimeen kohdistuvat haasteet ja tehtävät, jos uhkat toteutuvat. Haasteet voidaan jakaa kahteen ryhmään: toimenpiteisiin, joilla turvataan oman toiminnan jatkuminen ja sellaisista erityistehtävistä suoriutumiseen, joita erityistilanne vaatii.

Riskianalyysissa voi olla hyödyllistä luokitella mahdolliset erityistilanteet sen perusteella, kuinka vahingollisia ne voivat olla. Erityistilanteiden todennäköisyyttä ja vahingollisuutta arvioitaessa voidaan apuna käyttää esimerkiksi kuviossa 2 taulukon muodossa esitettyä jäsentelyä.

Kuviossa 2 uhkien toteutumisen todennäköisyydet ilmaistaan pysty-sarakkeessa neljään luokkaan jaoteltuina. Riskianalyysin yhteydessä uhkat, joiden arvellaan voivan toteutua, sijoitetaan johonkin näistä neljästä todennäköisyyttä kuvaavasta luokasta.

Kun uhkan toteutumisen todennäköisyys on arvioitu, on seuraavaksi arvioitava uhkan muodostaman riskin vahingollisuus. Tämä on kuvion 2 taulukossa ilmaistu vaakarivinä, myös neljään luokkaan jaoteltuna.

Uhkat, jotka (tarkastelun kohteena olevalla alueella) voidaan tunnistaa, ovat useimmille toimialoille ja väestöryhmille samat. Sen sijaan uhkan muodostamat riskit voivat eri viranomaisten vastuualueilla ja eri väestöryhmille olla luonteeltaan ja vakavuudeltaan erilaiset. Esimerkiksi tulvan muodostama riski vesilaitokselle tai liikennelaitokselle on toisenlainen kuin sosiaali- tai terveystoimelle. Niinpä sosiaalitoimen tulee arvioida uhkien muodostamat riskit nimenomaan oman toimintansa ja omien asiakasryhmiensä kannalta.

Riskin vahingollisuutta arvioitaessa voidaan tarkastella muun muassa:

- vaikutuksia väestöön (väestön määrään/eri väestönsiin)
- terveyteen liittyviä vaikutuksia
- sosiaalisia vaikutuksia
- psykologisia vaikutuksia
- taloudellisia menetyksiä
- palvelujen huonontumisena
- ympäristövaikutuksia
- yhteiskunnan toimivuuteen liittyviä vaikutuksia.

Kuvio 2. Luokittelualusta erityistilanteiden riskitason arvioimiseksi.

Uhkan toteutumisen todennäköisyys	Uhkan aiheuttaman riskin vahingollisuus			
	Vähäinen	Haitallinen	Vakava	Erittäin vakava
Epätodennäköinen				
Mahdollinen				
Todennäköinen				
Erittäin todennäköinen				

Kuvion 2 taulukkoa voidaan käyttää niin, että sijoitetaan tunnistetut uhkat taulukkoon, kukin omaan ruutuunsa, sen perusteella miten vakavan riskin ne toteutuessaan muodostavat sosiaalitoimelle ja sen asiakkaille. Joissakin tapauksissa voi olla tarpeen arvioida riskin vakavuus erikseen eri väestöryhmille. Varautumisessa on perusteltua kiinnittää suurin huomio niihin uhkiin, jotka sijoittuvat tällaisessa taulukossa oikeaan alalaitaan.

Mikäli sarakkeille ja riveille annetaan numeroarvot (esimerkiksi 1–4), voidaan kullekin ruudulle laskea näiden lukujen tulo. Mitä suurempi on näin saatu ruudun arvo, sitä suurempi prioriteetti varautumisessa annetaan kyseiselle uhkalle (erityistilanteelle). Näin kullekin erityistilanteelle on arvioitu sen riskitaso, uhkan toteutumisen todennäköisyyden ja riskin vahingollisuuden tulona.

3.2 Resurssianalyysi

Resurssianalyysillä arvioidaan sosiaalitoimen tarvitsemat resurssit, jotta riskianalyysin esiin nostamista haasteista voidaan selvittää ja verrata tarvittavaa käytettävissä oleviin resursseihin. Mahdolliset puutteet asettavat valmiussuunnittelulle resursseihin liittyvät tavoitteet.

Tarvittavat resurssit voidaan jakaa materiaaliin ja immateriaaliin resursseihin. Molempien osalta tulee määrittellä millaisia resursseja tarvitaan (laatu) ja paljonko niitä tarvitaan (määrä). Resurssianalyysin tekeminen voidaan tämän perusteella jäsentää kuviossa 3 esitetyllä nelikentällä.

Kuvio 3. Resurssianalyysin jäsenitys.

RESURSSIT	Materiaaliset	Immateriaaliset
Laatu		
Määrä		

Materiaalisia resursseja ovat esimerkiksi kiinteistöt, laitteet, viestintäjärjestelmät ja käytettävissä olevat varat. Immateriaalisia resursseja ovat puolestaan käytettävissä olevat ihmiset, heidän tietonsa ja taitonsa, erityisesti valmiussuunnitelman käsittelemissä tilanteissa. Lisäksi keskeisiä immateriaalisia resursseja ovat sosiaalitoimen verkostot, yhteistyösopimukset jne.

Eriytyistä huomiota tulee kiinnittää sosiaalitoimen vastuulle kuuluviin erityistehtäviin, kuten majoituksen, vaatetuksen ja ruokahuollon

järjestämiseen. Näiden osalta on selvitettävä varausten ja varastojen tarvetta sekä valmiutta nopeasti toteutettaviin hankintoihin.

Resurssitarvetta arvioitaessa tulee tarkastella sekä normaaliolojen että poikkeusolojen erityistilanteita. Voimavaroja tarvitaan sekä erityistilanteiden akuuttien ongelmien ratkaisemiseksi että normaaliin tilaan palaamiseksi. Kun kartoitetaan käytettävissä olevia resursseja, on otettava huomioon kaikki mahdolliset tapahtuma-ajankohdat, kuten vuorokaudenajat, vuodenaajat, juhlapyhät jne. On myös kartoitettava, mitkä muut toimijat, kuten vapaaehtoisjärjestöt, seurakunnat ja puolustusvoimat, voivat tarjota apuaan sosiaalitoimelle erityistilanteissa.

Toimintakapasiteettia tulee voida lisätä joustavasti tilanteen kehittymistä seuraten. Oman toiminnan turvaamisessa on huolehdittava että kaikkiin työvuoroihin riittää henkilökuntaa. Erityistilanteet saattavat jatkua pitkään. Tällöin voi muodostua välttämättömäksi saada lisähenkilökuntaa, joko palkkaamalla tai turvautumalla muiden toimijoiden käytettävissä oleviin resursseihin. Poikkeusoloissa voi henkilökunnan työssäkäynti vaikeutua julkisen liikenteen toiminnan häiriintyessä tai oman auton käytön estyessä esimerkiksi polttoainepulan vuoksi. Näihin tilanteisiin tulee varautua.

Käytettävissä olevia resursseja kartoitettaessa on tarkistettava, ettei eri toimijoiden kesken ole suoritettu päällekkäisiä varauksia henkilöstön ja muiden resurssien osalta. Kuljetuskaluston varaaminen ja käyttöönotto väestön siirtämistä varten kuuluu pelastustoimelle. Sosiaalitoimen on kuitenkin hyödyllistä olla selvillä näistä järjestelyistä omalla alueellaan.

3.3 *Toiminta erityistilanteissa*

3.3.1 *Hälyttäminen*

Hätäkeskusten tehtävänä on vastaanottaa hätäilmoituksia ja välittää toimeksiantoja niille toimijoille, joille tehtävä voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuuluu. Hätäkeskus toimii pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveystoimen viestikeskuksena sekä tukee ja avustaa näiden viranomaisten tehtäviä hoitavia yksiköitä ja vastuutahoja.

Hätäkeskuslain (157/2000) mukaan kukin hätäkeskustoimintaan osallistuva viranomainen ohjaa hätäkeskuksia omaa toimialaansa koskevissa asioissa. Kunnan sosiaalihuollosta vastaavan viranomaisen on annettava hätäkeskuksille hälytysohjeet tarvittavien sosiaalihuollon ja sitä tukevien järjestöjen voimavarojen hälyttämisestä eri vuorokauden

aikoina. Häätäkeskuspäivystäjä hälyttää tilanteeseen sosiaaliviranomaisen antamalla hälytyksen siihen viestiväliseeseen ja numeroon, jonka kunnan sosiaaliviranomainen on häätäkeskukselle ilmoittanut. Hälytysohje tulee tarkistaa määräajoin. Kaikista muutoksista hälytysjärjestelyissä tulee ilmoittaa välittömästi häätäkeskukseen. Tehtävään tulee nimetä vastuuhenkilö.

Sosiaali- ja terveysministeriö on ohjeistanut kuntia hälytysohjeen antamisesta⁵. Ohjeessa korostetaan, että hälytettävä taho olisi erilaisissa tilanteissa sama eli päivittäisten tilanteiden ja suurempien onnettomuuksien hälytykset tulisi antaa näin samaan paikkaan. Kun kunnilla on yhteinen sosiaalipäivystys tulee sopia, toimiiko sosiaalipäivystys myös valmiusasioissa yhteisenä hälytysten vastaanottajana.

Häätäkeskukset käyttävät hälyttämisessä pääasiassa viranomaisradioverkkoa VIRVE:ä. VIRVE-puhelimen käyttö myös sosiaalitoimessa yhtenäistää häätäkeskusten hälytyskäytäntöjä eri viranomaisten hälyttämisessä. VIRVE:n käyttö takaa myös nopean yhteyden sosiaaliviranomaiselta häätäkeskukseen ja muihin viranomaisiin.

VIRVE on viranomaisten käyttöön rakennettu radioverkko, jonka tarkoituksena on olla kattava, turvallisuusviranomaisten toimintaa tehostava viestintäjärjestelmä. Se tarjoaa myös kunnalliselle sosiaalitoimelle tärkeän viestintä- ja yhteydenpitomenetelmän. Siksi on tärkeää, että VIRVE:n teknologia on käytettävissä ja sitä myös osataan käyttää.

Sosiaalitoimen valmiussuunnitelman tulee sisältää hälytyskaavion, jota käytetään tilanteen edellyttämällä tavalla. Hälytyskaaviossa tulee näkyä tarvittavien viranomaisten, järjestöjen ja kirkon hälyttäminen. Oleellinen osa hälytyskaaviota on ylimmän johdon yhteystiedot. Liitteenä 2 on esimerkki hälytyskaaviosta.

Häätäkeskuksesta hälytyksen vastaanottanut sosiaalitoimen edustaja arvioi tilanteen ja tarvittavat toimenpiteet ja hälyttää hälytyskaavion mukaisesti tarvittavat toimijat sekä informoi ylempää johtoa annettujen ohjeiden mukaisesti.

Sosiaalitoimen tulee hälytysohjeessaan antaa häätäkeskukselle ohjeet vapaaehtoisten hälyttämisestä. Saatuaan hälytysohjeen mukaisesti tehtävän Vapaaehtoisen pelastuspalvelun valmiuspäivystäjä hälyttää tarvittavat voimavarat. Suomen Punaisen Ristin piiritoimistosta saa valmiuspäällikön kautta valmiuspäivystäjän numeron. Sosiaalitoimen päivystäjällä tulee olla eri järjestöjen ja yhteistyötahojen hälytysnumerot.

⁵ Sosiaalitoimen hälytysohjeiden antaminen häätäkeskuksille, sosiaali- ja terveysministeriön kirje 16.4.2007 (www.stm.fi > valmiusasiat)

3.3.2 Johtaminen ja viestiyhteydet

Johtaminen

Johtaminen on aina kaikilla toimialoilla viranomaistoimintaa. Pelastusviranomaisella on yleisjohtovastuu onnettomuustilanteissa, joissa pelastustoimintaan osallistuu useamman toimialan viranomaisia. Onnettomuustilanteissa lääkinnällistä pelastustoimintaa johtaa terveydenhuolto (L3)⁶. Sosiaalitoimen johtaminen on hyvä onnettomuustilanteissa järjestää niin, että sosiaalitoimi toimii yleisjohton alaisena omana itsenäisenä tehtäväalueenaan ja sitä johtaa kunnan sosiaaliviranomainen (S3). Viestivälineenä onnettomuustilanteissa on VIRVE, jonka puheryhmät on suunniteltu tukemaan moniviranomaistehtävien johtamista ja tiedonvaihtoa.

Sosiaalitoimen johtaminen erityistilanteissa on aina sen kunnan sosiaaliviranomaisen vastuulla, missä onnettomuus tai vastaava on tapahtunut. Mikäli kunnan omat voimavarat eivät riitä tilanteen hallintaan, tulee lisäresursseja pyytää toisesta kunnasta. Jos tapahtuma koskettaa useampia kuntia ja selkeää johtovastuuta on tapahtumapaikan perusteella vaikea määrittellä, tulee johtamisesta sopia heti toimenpiteiden käynnistyessä. Tavoitteena on paitsi toiminnan tehokas ja määrätietoinen johtaminen, myös eri toimijoiden yhteistoiminnan koordinointi.

Pitempiketoisissa ja tavanomaista suuremmissa tilanteissa yleisjohto saattaa perustaa tilanteen hallitsemiseksi erilaisia johtoelimii. Sosiaalitoimella tulee olla valmiudet nimetä edustajansa kyseisiin elimiin. Tämä tulee ottaa huomioon hallinnonalan valmiussuunnittelussa.

Viestiyhteydet

Viestiyhteydet ovat tärkeä osa valmiutta ja valmiuden suunnittelua sekä erottamaton osa johtamista.

Nykyisin laajassa käytössä oleva matkapuhelinverkko (GSM) ylikuormittuu helposti, jos tietyllä alueella samanaikaisesti muodostetaan tavanomaista huomattavasti enemmän yhteyksiä. Näin käy hyvin todennäköisesti jonkin onnettomuuden tai muun erityistilanteen yhteydessä. Erityistilanteissa viestiyhteydet eivät voi olla vain GSM-verkon varassa.

Onnistunut viestiliikenne edellyttää hyvää ennakkosuunnittelua ja toiminnan harjoittelua. VIRVE:n puheryhmien rakentaminen on osa viestiliikenteen suunnittelua. On tärkeää, että erityistilanteissa viestintä tapahtuu samoilla viestivälineillä, jotka ovat myös päivittäisessä käytös-

⁶ Pelastustoimen johtamisjärjestelmässä numero 3 viittaa onnettomuuspaikan johtajaan ja kirjaimet L ja S toimialaan

sä. Erityistilanteessa ei voi opetella uusia toimintatapoja ja uusien tekniikkojen käyttöä. VIRVE tulee olla osa päivittäistä toimintaa ainakin keskeisillä sosiaalitoimen toimijoilla.

3.3.3 *Tilannekuvan muodostaminen*

Tilannetta johtavalla on oltava tilannekuva, joka mahdollistaa oikea-aikaisen päätöksenteon. Tilannekuvalla tarkoitetaan päättäjien ja heitä avustavien henkilöiden käsitystä tapahtuneista asioista, niihin vaikuttaneista olosuhteista ja eri osapuolien tavoitteista sekä tapahtumien mahdollisista kehitysvaihtoehdoista, joita tarvitaan päätösten tekemiseksi tietystä asiasta tai asiakokonaisuudesta. Tilannekuva rakentuu tilannetiedoista ja antaa käsityksen tietyn alueen ja useiden hallinnonalojen ajankohtaisista tapahtumista.

Tilannekuvan perusteella tehdään mahdollisesti hyvinkin tärkeitä päätöksiä, usein myös nopeasti. Johdon käyttöön pyritään muodostamaan järjestelmällisesti luotettava ja ajantasainen tilannekuva. Erityisen merkittävistä tapahtumista on saatava tieto välittömästi.

Onnettomuusalueella tilannekuvan muodostamisesta ja ylläpidosta vastaa pelastustoimi. Onnettomuusalueen sosiaalitoimen johtaja vastaa siitä, että pelastustoimi saa tilannekuvaan sosiaalitoimen tilannetiedot. Tilanteen niin vaatiessa onnettomuusalueelle perustetaan toimintalueen johtokeskus (TOJE), joka vastaa tilannekuvatoiminnasta ja jossa on edustettuna myös sosiaalitoimi.

Sosiaalitoimen kannalta keskeistä on uhrien ja muiden onnettomuudessa mukana olleiden määrät, mutta aivan erityisesti alaikäiset lapset, yksin asuvat vanhukset sekä uhrien omaiset ja läheiset. Tilannekuvasta selviää myös mihin henkilöitä on mahdollisesti evakuoitu. Sosiaalitoimen toimijat kentältä täydentävät tilannekuvaa raporttoimalla toiminnallisesta tilanteesta johtokeskukseen, niin tehdyistä toimenpiteistä kuin puuttuvista resursseista. Johtokeskuksessa työskentelevä sosiaalitoimen edustaja välittää johtokeskuksesta oleellisia tietoja tilannepaikalle muuttuvasta tilanteesta ja mahdollisesti hankituista lisäresursseista. Johtokeskuksessa myös voidaan ennakoida tulevia toimia, hankkia resursseja ja välittää näistä tietoa tilannepaikalle.

Kuntatasolla tapahtuvaa johtamista edellyttävissä tilanteissa tilannekuvaa ylläpidetään kunnan johtokeskuksessa, jossa on sosiaalitoimen edustaja. Hän saa kunnan tilannekuvaa varten tiedot tapahtumapaikan sosiaalitoimen johtajalta tai hänen tähän tehtävään määräämältä henkilöltä.

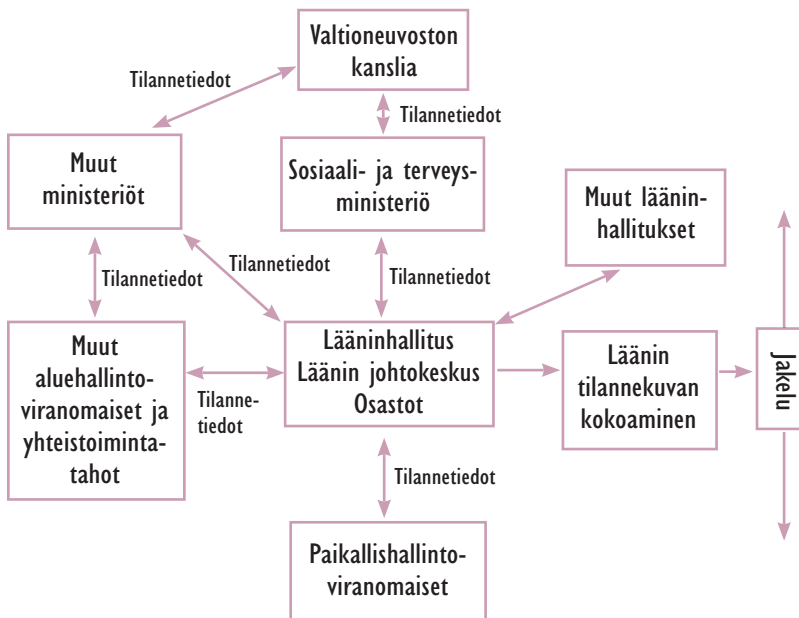
Aluetason johtamista edellyttävissä tilanteissa lääninhallituksen osastojen ja johtokeskuksen on voitava muodostaa käsitys läänin alueen tärkeimpien tukitoimien ja palvelujen tarpeesta sekä niiden tuottamisen edellytyksistä. Lääninhallituksella on oltava arvio tilanteen kehityksestä ja siitä, mihin jatkossa on varauduttava. Läänin tilannekuvassa on lääninhallituksen, aluehallintoviranomaisten, paikallishallinnon, muiden yhteistyökumppaneiden ja elinkeinoelämän antamia tietoja.

Lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto kokoaa hallinnonalan alueellisen tilannekuvan ja laatii tilannearvion yhteistoiminnassa muiden aluehallintoviranomaisten kanssa. Läänin johtokeskus johtaa alueellista toimintaa ja ylläpitää tilannekuvaa.

Valtakunnallista johtamista edellyttävissä tilanteissa valtionjohdolla on oltava tilannekuva, joka mahdollistaa oikea-aikaisen päätöksenteon ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen johtamisen. Verkottuneessa yhteiskunnassa ei riitä, että päättäjien käytössä on vain toimialakohtaisia tietoja. Hallinnonalojen yhdistetty tilannekuva on muodostettava ja sitä on ylläpidettävä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen tilannekuvan muodostamista varten lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot toimittavat

Kuvio 4. Tilannetietojen välittäminen ja jakelu.



Kaaviomalli:
Selvitys aluehallinnon varautumisesta. Aluehallinnon varautumisen työryhmä 18.12. 2003.

ohjeen mukaan laadittavat tilannetiedot sosiaali- ja terveysministeriön johtokeskukseen. Johtokeskus laatii hallinnonalan tilannekuvan ja tilanteen kehittymistä koskevan arvion ministeriön päätöksenteon ja tilannejohtamisen perustaksi.

Hallinnonalan tilannekuva toimitetaan valtioneuvoston kansliaan, jossa eri hallinnonalojen tilannekuvista muodostetaan valtakunnallinen tilannekuva valtioneuvoston johtamisen ja päätöksenteon tueksi.

Kaikilla tasoilla tilannekuvan muodostaminen edellyttää järjestelmällistä tietojen kokoamista ja niiden välittämistä. Pitkäkestoisissa tilanteissa ministeriö antaa ohjeet lääninhallituksille ja kunnille sekä yhteistoimintaviranomaisille tilanneilmoitusten sisällöstä ja niiden lähettämisajoista.

3.3.4 Tiedottaminen väestölle

Yleistä

Väestön tiedontarve ja -halu kasvavat voimakkaasti häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tai normaalioloissa syntyneen erityistilanteen yhteydessä. Julkisen hallinnon toimintaperiaatteena on toiminnan avoimuus. Väestöllä on myös häiriötilanteissa oikeus saada tietoa. Nopea ja oikein ajoitettu tiedottaminen lisää turvallisuuden tunnetta ja vähentää tietämättömyyden ja huhujen aiheuttamaa epävarmuutta. Epätietoisuus ja epävarmuus lisäävät puolestaan ahdistuneisuutta. Mitä vakavammasta tilanteesta on kysymys, sitä tärkeämpää on, että kuntalaiset pystyvät erottamaan oikean ja väärän tiedon toisistaan. Tämä edellyttää nopeaa, riittävää, luotettavaa ja ammattimaista tiedottamista. Käytännössä kuntalaisille saadaan nopeimmin tieto tapahtuneesta tiedotusvälineiden kautta.

Tiedottamisen tavoitteena on

- antaa kuntalaisille jo ennalta sellaiset perustiedot ja ohjeet, joiden avulla he selviytyvät hätätilanteiden mukanaan tuomista häiriöistä ja vaikeuksista
- saada kuntalaiset toimimaan järkevällä, tilanteen edellyttämällä tavalla
- lisätä turvallisuuden tunnetta ja rauhallisuutta.

Viranomaistiedottaminen

Viranomaisten velvollisuutena on jakaa tietoa. Tiedottamisen on oltava avointa, nopeaa, tehokasta, luotettavaa ja helposti ymmärrettävää. Tiedottaminen on aktiivista ja jatkuu koko häiriötilanteen ajan. Häiriöti-

lanteessa korostuu toiminnan ja ihmisten käyttäytymisen ohjaaminen tiedottamisen keinoin, jolloin on kyse jopa määräysten antamisesta.

Tiedottamiseen kuuluu useimmiten ainakin:

- tiedottaminen ylemmälle johdolle ja yhteistyötahoille
- väestön neuvonta
- mediatiedottaminen
- sisäinen tiedottaminen
- viranomaistiedotteet (häätiedote, muu viranomaistiedote).

Tiedottamisessa voidaan käyttää ainakin seuraavia kanavia ja menetelmiä:

- lehdistötiedotteet ja viranomais- ja häätiedotteet
- internet
- teksti-tv⁷
- puhelinneuvonta
- kansalaiskirjeisiin ja sähköposteihin vastaaminen
- painettu informaatio (koteihin, kouluihin, työpaikoille)
- tiedotustilaisuudet
- kaiutinautot
- väestöhälyttimet
- GSM-puhelinten tekstiviestit.

Tiedottamisessa tulee käyttää kaikkia tarvittavia ja käytettävissä olevia keinoja. Ne on syytä ottaa käyttöön mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Mahdollisessa tiedotustilaisuudessa eri toiminnoista vastuussa olevat virkamiehet kertovat oman alueensa asioista ja vastaavat kysymyksiin. Tiedottamista voidaan toteuttaa myös järjestämällä yleisötilaisuuksia tai jakamalla ohjeita ja tiedotteita. Voidaan myös järjestää puhelinpäivystystä tai nauhoitettuja puhelintiedotteita. Tarvittaessa tulee lähettää myös viranomais- ja häätiedotteita, jotka välitetään Yleisradion radio- ja tv-lähetysten ja teksti-TV:n kautta. Liikenne- ja viestintäministeriö on 17.1.2008 antanut ohjeen viranomaistiedotteiden lähettämisestä ja häätiedotteiden välitysjärjestelmän toiminnasta 1/2008.

Tiedotusvastuu tapauksen syistä, seurauksista, kehittämisestä yms. on yleisvastuussa olevalla viranomaisella. Muut viranomaiset tiedottavat vain omaan toimintaansa ja toimialaansa kuuluvista asioista.

⁷ sivu 112 häätiedotteet, sivu 866 muut viranomaistiedotteet

Sosiaalitoimen tiedottaminen

Mikäli erityistilanteessa toiminnan yleisjohto on muulla viranomaisella kuin sosiaalitoimella, tulee tiedottaminenkin järjestää tämän organisaation edellyttämällä tavalla. Erityisesti laajoissa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa tulee tiedottamisessa ottaa huomioon valtakunnallinen ja alueellinen taso ja huolehtia yhteistyöstä eri tiedottajatahojen ja -tasojen kanssa.

Sosiaalitoimen on oman vastuualueensa ja toimintansa osalta kyettävä vastaamaan nopeasti, luotettavasti ja avoimesti muiden viranomaisien, median sekä väestön lisääntyneeseen tiedontarpeeseen.

Tiedottamisen organisointi ja vastuunjako tulee olla selkeästi sovittu. Viestintätehtäviin on, jos mahdollista, varattava henkilö, jolla on koulutusta tai työkokemusta tehtävään sekä tarpeellinen kielitaito. Viestinnän on oltava selkeää, jotta kaikki väestöryhmät ymmärtävät sanoman oikein. On myös tarkoin selvitettävä, tarvitaanko viestinnässä erityisiä toimenpiteitä joidenkin ryhmien osalta, kuten esimerkiksi kuurot ja sokeat henkilöt.

Eri tilanteita varten sosiaalitoimen viestintä tulee suunnitella etukäteen ja sisällyttää valmiussuunnitelmaan. Tällaisten tiedotussuunnitelmien osana voidaan jo ennakolta laatia väestölle tarkoitettuja kirjallisia tiedotteiden runkotekstejä erilaisiin hätätilanteisiin. Nämä helpottavat ja nopeuttavat toimintaohjeiden välittämistä väestölle. Erilaisia esitteitä ja oppaita kannattaa myös hyödyntää. Tiedotteista tulisi aina käydä selvästi ilmi, mistä voi saada lisää tietoja ja vastauksia kysymyksiin.

3.3.5 Evakuointi ja laajamittainen maahantulo

Evakuointisuunnitteluun kuuluu väestön evakuoinnin toimeenpanon lisäksi siirretyn väestön ja evakuoidulle alueelle mahdollisesti jäävän väestön elinedellytysten turvaaminen⁸. Alueen pelastustoimi laatii yhteistyössä alueen kuntien ja muiden osapuolten kanssa väestön evakuointisuunnitelmat. Niihin kuuluu myös väestön vastaanottosuunnitelman laatiminen. Evakuointisuunnitelmat tehdään pelastustoimialueittain. Jokainen pelastustoimialueen kunta varautuu ottamaan vastaan evakuoitua väestöä määrää, joka on 25 % alueen vakituisesta asukasluvusta, jollei pelastustoimialueen kanssa ole muuta sovittu.

⁸ Ohje väestön evakuointien suunnittelusta ja toimeenpanosta. Sisäasiainministeriö, pelastusosasto 14.11.2003. Muuttuneiden ohjeiden myötä eri evakuointilajeista (muun muassa suojaväistö ja valmiusevakuointi) on luovuttu. Myöskään enää ei ole erikseen määrätty vastaanottavia kuntia, vaan kaikkien kuntien on varauduttava ottamaan vastaan evakuoitavaa väestöä.

Väestön evakuoinnista vastaavat pelastusviranomaiset. Pelastustoiminnan johtaja huolehtii kuljetuksista. Esimerkiksi tulipalotilanteissa evakuointi voi tapahtua lähiseudun kokoontumispaikkaan, joka voi olla koulu tai joku muu tarkoitukseen sopiva tila. Voi myös olla tilanteita, joissa alueen väestöä joudutaan laajemmin evakuoimaan toiselle paikkakunnalle.

Sosiaalitoimen vastuulle evakuointitilanteessa kuuluu evakuoituneen väestön huolto: majoitus, ruoka- ja vaatetushuolto. Evakuointitilanteessa täytyy myös varautua lastensuojelutoimenpiteisiin, koska evakuoitavien keskuudessa saattaa olla vaille vanhempiensa huolenpitoa jääneitä lapsia. Tilanne voi vaatia myös psykososiaalista tukea.

Sosiaalitoimen evakuointiin varautuminen tulee suunnitella yhteistyössä pelastusviranomaisten kanssa. Suunnitteluvaiheessa määritellään vastuut ja työnjako.

Laitosten evakuointi

Sosiaalitoimen laitosten evakuointisuunnitelma tulee sisältyä laitospohjaiseen pelastussuunnitelmaan. Laitoksen kaikkien toimintojen siirtäminen toiseen toimitilaan tai jopa toiselle paikkakunnalle on viimesijainen vaihtoehto, johon kuitenkin voidaan joutua joskus turvautumaan. Näitä tilanteita varten tarvitaan kuntien välistä yhteistyötä jo suunnitteluvaiheessa.

Laajamittainen maahantulo

Suomen lähialueilla tapahtuva suuronnettomuus, luonnononnettomuus, yhteiskuntarauhan häiriö tai aseellinen konflikti voivat aiheuttaa laajoja väestön liikkeitä, esimerkiksi laajamittaisen maahantulon maahamme. Tilannetta koskevia säännöksiä on ulkomaalaislaissa ja kotouttamislaissa. Viimeksi mainitussa on säännökset järjestelykeskuksista, joihin maahantulijat voidaan ensivaiheessa sijoittaa, jos toiminnassa olevat turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskukset eivät riitä.

Vastuu turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja pakolaisasioista on sisäasiainministeriöllä sekä työvoima- ja elinkeinokeskuksilla, jotka ylläpitävät vastaanottokeskuksia tai ovat tehneet ylläpidosta sopimuksen kunnan kanssa. Kunnassa voi olla varattu sisäasiainministeriön suunnitelman mukaisesti tiloja järjestelykeskuksen tai tilapäisen vastaanottokeskuksen perustamiseen laajamittaisen maahantulon tilanteessa.

Normaaliaikaiseen maahantulijoiden vastaanoton valtakunnalliseen varautumissuunnitelmaan sisältyy valtion ja Suomen Punaisen Ristin välinen sopimus. Sen nojalla SPR ylläpitää valmiutta avustaa pyydettyä

alueviranomaisia (TE-keskuksia) ja tarvittaessa perustaa vastaanottokeskuksia. Tilanteita varten SPR on kouluttanut vapaaehtoisia ja järjestänyt harjoituksia muun muassa järjestelykeskuksen perustamisesta.

Valtio vastaa turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten huollosta ja toimeentulotuen maksamisesta. Sosiaalitoimelle voi kuitenkin tulla tehtäviä suoritettavaksi maahan saapuneen väestön huollossa. Ilman vanhempiaan olevat lapset, vanhukset ja vammaiset voivat tarvita kunnan järjestämiä sosiaalihuollon palveluja. Vapaaehtoisjärjestöt ja kirkko voivat myös tuottaa palveluja näihin tilanteisiin. On syytä myös etukäteen selvittää, mistä tulkkausapua voi saada tarvittaessa nopeasti.

Etniset, kulttuuriset ja uskonnolliset ulottuvuudet

Erytistilanteissa kohdataan yhä useammin etniseltä taustaltaan, kulttuuriltaan ja uskonnoltaan monenlaisia ihmisiä. Kaikissa tilanteissa tulee pyrkiä kunnioittamaan toisten kulttuuria ja uskonnollisuutta. Ihmisten toimintaedellytyksiä ja elämäntapoja on mahdollisuuksien mukaan tuettava suvaitsevuuden ja uskonnonvapauden hengessä. Pakolaiset ja uudet maahanmuuttajat voivat olla erityisen haavoittuvaisia

Luterilaisen kirkon sairaalasielunhoidon yksikkö on julkaissut oppaan *Vakaumuksen kunnioittaminen*⁹. Siinä on esitetty tiiviissä muodossa kriisitilanteissa tarpeellisia tietoja lukuisista uskonnollisista ja etnisistä ryhmistä.

3.4 Valmiuden ylläpitäminen

3.4.1 Koulutus, harjoitukset ja valmiussuunnitelman testaus

Valmiussuunnitelman toimivuus kaikissa turvallisuustilanteissa ja erityistilanteissa edellyttää, että henkilöstöllä on valmiudet toimia suunnitelman edellyttämällä tavalla. Ilman henkilöstön koulutusta ja harjoituksia tämä ehto ei täyty. Harjoituksissa tulee samalla testatuksi valmiussuunnitelman toimivuus.

Valmiussuunnitelman toteutumiseen liittyvää koulutusta tulee järjestää kaikille, jotka voivat joutua käyttämään suunnitelmaa. Perehdyttämisessä tulee ottaa huomioon myös kuntien yhteistoiminta sosiaalipäivystyksen järjestämisessä. Koulutusta kunta voi järjestää omana toimintanaan, ostamalla koulutuspalveluja tai lähettämällä henkilös-

⁹ www.evl.fi/kkh/hao/julkaisumyynti/ks.html

töään muiden järjestämään koulutukseen. Koulutusta järjestävät muun muassa lääninhallitukset, Pelastusopisto, SPR, Vapepa ja alueen pelastuslaitos. Kunnan on sosiaalihuoltolain mukaan (53 §) huolehdittava siitä, että sosiaalihuollon henkilöstö osallistuu riittävästi sille järjestettyyn täydennyskoulutukseen. Täydennyskoulutusta suunniteltaessa on huolehdittava, että muun osaamisen kehittämisen ohella valmiusosaaminen on turvattu sitä tarvitseville.

Myös säännöllisin väliajoin tapahtuva toimintayksikkökohtainen, paikallinen ja alueellinen harjoittelu on välttämätöntä. Näin luodaan edellytykset suoriutua asianmukaisesti aidoista tilanteista. Harjoituksissa on syytä hyödyntää kouluttajatahojen kehittämiä harjoittelumalleja. Lääninhallitukset ja Pelastusopisto järjestävät alueellisia harjoituksia, joihin on hyödyllistä osallistua. Harjoituksista laadittavan arvioinnin pohjalta tulee valmiussuunnitelmia tarvittaessa tarkistaa.

3.4.2 Kustannukset

Varautuminen on valtion ja kuntien viranomaisten normaalia toimintaa ja siitä aiheutuvat kustannukset tulee sisällyttää toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä talousarvioiden toiminta- ja investointimenoihin.

Pelastuslain mukaan pelastustoimen kustannuksista vastaa se, jonka velvollisuutena on toimenpiteen tai tehtävän suorittaminen taikka siitä huolehtiminen.

Huoltovarmuuskeskus on rahoittanut eräitä erityistilanteiden ja poikkeusolojen toiminnan kannalta keskeisten toimintojen turvaamiseksi toteutettuja järjestelyjä ja hankintoja.

Valtion rahoitusta voi saada myös sosiaali- ja terveysministeriön toimialalle kuuluvien tehtävien hoitoon, mikäli siihen on erityinen syy, esimerkiksi silloin, kun hätätilanne on tapahtunut ulkomailla ja osallisena on suomalaisia tai toimitaan tilanteissa, joissa yhden kunnan vastuuta voidaan pitää taloudellisesti kohtuuttomana.

Pelastusopiston järjestämä varautumiskoulutus on maksutonta ja osassa koulutuksista Pelastusopisto korvaa osallistujien matkakustannukset.

Järjestöjen kanssa tehtäviin sopimuksiin on syytä aina kirjata myös miten kustannukset jaetaan. SPR:n katastrofirahaston ja -varaston sekä kirkon diakoniarahaston kautta voidaan onnettomuuden uhreille myöntää taloudellista ja materiaalista apua.

Poikkeusoloissa toimitaan poikkeusoloja koskevien säädösten ja talouden puitteissa, joista valtioneuvosto tekee erikseen päätökset.

4 *Sosiaalitoimen varautumisen kaksi ulottuvuutta: oman toiminnan varmistaminen ja erityistehtävät*

Kunnan tulee varmistaa, että kaikissa olosuhteissa turvataan oman toiminnan jatkuvuus riittävässä laajuudessa. Lisäksi erityistilanteissa tulee usein tilanteesta johtuvia uusia huollollisia tehtäviä. Yksittäisen kunnan saattaa olla ylivoimaista selviytyä vaikeimmista erityistilanteista pelkästään omin voimin, käytettävissä olevien resurssien ja osaamisen puitteissa. Tällaisten tilanteiden varalta on syytä etukäteen kehittää kuntien välistä yhteistyötä sekä valmiutta virka-avun pyytämiseen ja sen tarjoamiseen. Usein sosiaalihuolto joutuu hoitamaan onnettomuustilanteiden seurauksia hyvinkin pitkäaikaisesti tarjoamalla erilaisia sosiaalihuollon palveluja.

4.1 *Oman toiminnan varmistaminen*

4.1.1 *Palvelujen turvaaminen*

Sosiaalitoimen on kaikissa olosuhteissa turvattava keskeisten palvelujen ja muun toiminnan jatkuvuus. Niiden taso ja laajuus sopeutetaan käytössä oleviin voimavaroihin. Erityistilanne voi tuottaa runsaasti uusia asiakkaita sosiaalitoimelle, ja sen hetkisten asiakkaiden palveluntarve saattaa kasvaa. Valmiussuunnitelmaa laadittaessa on selvitettävä, miten toimintojen jatkuvuuden turvaamiseksi voidaan resursseja eri tilanteissa kohdentaa uudelleen ja mistä voidaan saada lisää resursseja.

Sosiaalitoimella tulee olla erityistilanteiden varalta valmius tarjota avun tarpeessa oleville selkeät ohjeet käytettävissä olevista palveluista ja etuuksista. Tällaiset ohjeet on käytännöllistä laatia yhdessä terveystoimen ja mahdollisesti myös Kansaneläkelaitoksen kanssa.

Erityistilanteessa asiakas saattaa tarvita sosiaalitoimen asiantuntijan ohjausta ja apua sen selvittämiseen, mihin palveluihin ja etuuksiin hän

on oikeutettu ja mitkä palvelut vastaavat parhaiten hänen tarpeitaan. Hän saattaa tarvita apua myös palvelujen ja etuuksien hakemisessa ja monenlaisten käytännön asioiden hoitamisessa. Esimerkiksi kotipalvelun tarve saattaa erityistilanteessa huomattavasti kasvaa.

Yhtenä huomion kohteena tulee olla ne asiakkaat, joiden kotona asuminen on riippuvaista kotiin annettavista sosiaalitoimen palveluista. Erityistilanteissakin näiden palveluiden tulisi toimia tyydyttävästi. Tämä tavoite kasvaa erityisen haasteelliseksi, jos kotiin annettavat palvelut vaikeutuvat sen vuoksi, että työntekijöiden liikkuminen on erityistilanteen seurauksena rajoittunut tai työntekijät ovat muutoin estyneet hoitamasta tehtäviään. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi ydinlaskeuman, pandemian tai voimakkaan myrskyn seurauksena. On myös tilanteita, joissa kotona asuminen vaikeutuu, esimerkiksi pitkäaikaisen sähkö- tai vesikatkon yhteydessä, jolloin palvelujen piiriin tulee uusia asiakkaita.

Erityistilanteissa, kuten onnettomuuksissa, saatetaan huoltotyössä olevien henkilöiden omien lasten päivähoitopalveluja joutua lisäämään. Onnettomuudessa vammautuneiden tai menehtyneiden vanhempien lapset saattavat tuoda äkillistä lisäystä lastensuojeluun.

Valmiussuunnittelussa tulee miettiä myös normaaliaikojen erityistilanteiden varalta, mitä tehtäviä kussakin tapauksessa voidaan supistaa tai lykätä, jos resurssien uudelleen kohdentaminen tätä edellyttää. Nämä tehtävät vaihtelevat tilanteittain. Häiriötilanteessa saattaa lähes koko henkilöstön tehtävissä tapahtua muutoksia. Onkin syytä suunnitella miten muut työntekijät voivat hoitaa niiden henkilöiden tehtäviä, jotka joutuvat työskentelemään erilaisissa hätä- ja kriisipalvelutehtävissä.

Kunnat ovat kasvavassa määrin tehneet ostopalvelusopimuksia yritysten ja järjestöjen kanssa sosiaalipalvelujen tuottamiseksi. Kunnan tulee sekä tarjouspyynnöissään että sopimuksissaan ottaa huomioon yksityisen palveluntuottajan vastuut erityistilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisessa. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että kuntien ja palveluntuottajien välisiin ostopalvelusopimuksiin tulee ottaa ehtoja palvelujen turvaamisesta eri turvallisuustilanteissa.

Poikkeusoloissa sosiaali- ja terveysministeriö sekä läänin alueella lääninhallitus voi valmiuslain perusteella velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön laajentamaan, muuttamaan tai siirtämään toimintaansa, ottamaan sopimuksista poiketen muitakin hoidon tai huollon tarpeessa olevia henkilöitä tai luovuttamaan toimintayksikön valtion viranomaisen käyttöön. Poikkeusoloissa voidaan asetuksella säätää, että kunta voi luopua sosiaalihuoltolain 40a §:n 2 momentissa tarkoitetuista sosiaalipalvelujen tarpeen arvioinneista ja lasten päivä-

hoidosta annetun lain mukaisen päivähoidon järjestämisvastuusta, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat järjestää lapsen hoidon muutoin.

4.1.2 Toimeentulotuen maksaminen

Toimeentulotuen maksaminen on yksi sosiaalitoimen lakisääteisistä tehtävistä. Toimeentulotuen tarkoitus on turvata vähintään perustuslaissa (731/1999) tarkoitettu välttämätön toimeentulo sekä edistää henkilön tai perheen itsenäistä selviytymistä.

On tilanteita, joissa tavallista suurempi joukko kuntalaisista saattaa tarvita toimeentulotukea. Tällainen tilanne voi muodostua lukuisilla eri tavoilla alkaen pitkään jatkuvasta lakosta aina luonnononnettomuuksien aiheuttamiin tuhoihin. Jos kunnassa on tämän lisäksi toisesta kunnasta evakuoituja ihmisiä, toimeentulotukeen oikeutettujen määrä voi kasvaa huomattavasti. Tuen myöntää se kunta, jonka alueella henkilö vakinaisesti oleskelee ja kiireellisissä tapauksissa kunta, jossa henkilö hakemusta tehdessään oleskelee.

Aina ei toimeentulotukea voida maksaa normaaliin tapaan, esimerkiksi jos pankkitoiminta on häiriintynyt. Toimeentulotuen maksaminen rahaseteleinä asiakkaalle edellyttää huolellista etukäteissuunnittelua ja varautumista. Tämä koskee erityisesti seteleiden saatavuutta sekä maksatuksen turvallisuutta ja virheettömyyttä. Suunnitelman laadinnassa voi kunnan sosiaalitoimi tältä osin olla yhteydessä Kansaneläkelaitokseen, joka on varautunut omien lakisääteisten tehtäviensä suorittamiseen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Ehkäisevä toimeentulotuki on koettu erityisen käyttökelpoiseksi akuuteissa kriiseissä. Sillä on tuettu perheitä, joita on kohdannut perheenjäsenen kuolema, vakava sairastuminen tai esimerkiksi rikoksen uhriksi joutuminen. Sosiaali- ja terveysministeriö suosittaa oppaasaan¹⁰, että ehkäisevää toimeentulotukea voitaisiin käyttää nykyistä useammin onnettomuuden uhrien auttamiseksi akuutissa kriisitilanteissa. Päättyessään ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisperusteista kunnan tulisi kiinnittää huomiota kriisitilanteiden asianmukaiseen hoitoon.

Poikkeusoloissa voidaan valmiuslain nojalla toimeentulotuen maksaminen keskeyttää enintään kolmeksi kuukaudeksi tai toimeentulotuen maksamista voidaan lykätä enintään kolmen kuukauden ajaksi. Lisäksi

¹⁰ Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:11.

on mahdollista, samoin enintään kolmen kuukauden ajan, maksaa toimeentulotukea 50 prosentilla alennettuna. Nämä mahdollisuudet ovat kuitenkin käytettävissä vain, jos valtioneuvosto on poikkeusoloja koskevalla asetuksella saattanut kyseisen valmiuslain pykälän voimaan. Kuitenkin on varmistettava, että henkilöllä tai perheellä on käytössään riittävät varat välttämättömään toimeentuloon. Sosiaali- ja terveysministeriö voi valmiuslain nojalla antaa asetuksen, jossa säädetään maksatuksen järjestämisestä poikkeusoloissa. Asetuksella voidaan säätää teknisistä seikoista, kuten etuuden maksutavasta.

Ulkomaalaisten ja maahanmuuttajien, esimerkiksi pakolaisten, turvapaikanhakijoiden tai paluumuuttajien, oikeutta toimeentulotukeen on selvitetty sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa toimeentulotukilain soveltajille.

4.1.3 Sosiaalitoimen toimintayksiköiden omatoiminen varautuminen

Sosiaalitoimella on yleensä laitos- tai muuta toimintaa kiinteistöissä, jotka kunta omistaa tai joiden haltija se on. Tällaisia yksiköitä ovat esimerkiksi päiväkodit, lastenkodit, palvelukeskukset, vanhainkodit, päihdehuoltoyksiköt, vammaisille tarkoitettut yksiköt ja sosiaalitoimistot. Pelastuslaki (8§) edellyttää tällaisilta yhteisöiltä ja laitoksilta omatoimista varautumista.

Omatoimisella varautumisella tarkoitetaan velvollisuutta

- ehkäistä vaaratilanteiden syntymistä
- varautua suojaamaan henkilöitä, omaisuutta ja ympäristöä vaaratilanteissa
- varautua sellaisiin pelastustoimenpiteisiin, joihin omatoimisesti kyetään.

Toimintayksikön on siten selvittävä millaisia onnettomuuksia ja vahinkoja sen toimintaan voi liittyä ja miten niitä pyritään ennakolta estämään. Onnettomuuksien varalta on valmistauduttava pelastustoimiin laatimalla toimintaohjeita, kouluttamalla henkilökuntaa ja hankkimalla tarpeellinen välineistö.

Pelastuslaki (9 §) velvoittaa edellä tarkoitettuja yksiköitä ja laitoksia pääsääntöisesti laatimaan pelastussuunnitelman (aiemmin turvallisuussuunnitelma), jossa selvitetään omatoimisen varautumisen järjestelyt. Asetus pelastustoimesta määrittelee tarkasti, mitkä yksiköt ovat tämä velvoitteen alaisia. Pelastussuunnitelma on pidettävä ajan tasalla ja se tai sen yhteenveto on toimitettava tiedoksi alueen pelastusviranomai-

selle. Tarkemmat ohjeet on sosiaali- ja terveysministeriö julkaissut oppaana¹¹.

Sosiaalitoimen johdon on huolehdittava, että pelastuslain velvoitteet täytetään. Valmiussuunnitelmaan tulee sisällyttää kuvaus siitä, miten pelastussuunnitelmien laatiminen ja päivitys on varmistettu.

Myös yksityiset toimintayksiköt ovat velvollisia laatimaan pelastussuunnitelman. Myöntäessään toimilupia yksityisille laitoksille lääninhallitukset edellyttävät, että laitoksella on pelastussuunnitelma (laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 603/1996).

Tietoturvallisuudesta huolehtiminen on osa organisaation riskienhallintaa ja keskeinen osa omatoimista varautumista. Erityisesti asiakastietojen turvallinen käsittely korostuu siirryttäessä yhä suuremmissa määrin asiakastietojen sähköiseen käsittelyyn. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä on säädetty erikseen lailla.¹² Tietoturvallisuuden kehittämistä ja toimintojen ohjausta varten valtiovainministeriö julkaisee VAHTI-ohjeistoa, jota voidaan soveltuvin osin käyttää myös sosiaalitoimen yksiköiden omatoimisessa varautumisessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut oppaan tietoturvallisuussuunnitelman laatimiseksi¹³. Opas on tarkoitettu sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköille edistämään niiden tietoturvallisuussuunnittelua, erityisesti silloin kun yksiköillä ei ole omaa tietohallinto- tai tietoturvallisuushenkilöstöä. Kirjassa käsitellään tietoturvallisuutta osaluottain hyvin käytännönläheisesti ja selitetään tietoturvallisuuden keskeisiä käsitteitä. Opas on luettavissa myös ministeriön kotisivuilta.

4.2 Sosiaalitoimen erityistehtävät

4.2.1 Majoitus sekä ruoka- ja vaatetushuolto

Majoitus

Sosiaalitoimen tulee etukäteen selvittää ja sopia huollettavan väestön majoitustiloista tilojen haltijan kanssa. Huollettavan väestön majoitukseen käytetään ensisijaisesti tarjolla olevia majoituspalveluja ja tarkoitukseen käyttökelpoisia tiloja, kuten leiri- ja kurssikeskuksia. Kokoon-

¹¹ Turvallisuussuunnitteluopas sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköille. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2005:13.

¹² Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä 9.2.2007/159

¹³ Tietoturvallisuussuunnitelman laatiminen. Opas sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköille. STM:n julkaisuja 2007:19.

tumispaikkoina ja tarvittaessa lyhytaikaisina majoituspaikkoina voidaan käyttää myös kouluja. Tilojen valinnassa tulee ottaa huomioon ruokahuollon järjestämisen mahdollisuudet, juomakelpoisen veden saatavuus ja saniteettitilojen olemassaolo. Suunnitelmaa valmisteltaessa on syytä selvittää onko lisäresursseja mahdollista saada vapaaehtoisjärjestöiltä tai kirkolta.

Majoitettavaksi saattaa tulla vanhuksia ja vammaisia henkilöitä. Myös näille väestöryhmille sopivia majoituspaikkoja tulee suunnitelmaan varata. Mitä todennäköisimmin joukossa on myös lapsia, joko vanhempiensa kanssa tai kokonaan ilman huoltajaa. Tähän on suunnitelmassa varauduttava.

Majoituksen järjestämisessä on myös varauduttava siihen, että väestö koostuu erilaisista etnisistä, kulttuurisista ja uskonnollisista ryhmistä. Nämä saattavat asettaa majoitukselle ja ruokahuollolle sekä siitä huolehtivalle henkilöstölle omia erityisiä haasteita. Myös tulkkipalvelujen tarve voi tällöin tulla eteen.

Osana majoitussuunnitelmaa on varauduttava myös siihen, että toiminnasta vastaava henkilöstö joutuu yöpymään työtilojensa tai toiminta-alueensa yhteydessä.

Ruokahuolto

Vastuu ruokahuollosta on paitsi huollettavan väestön osalta, myös tehtäväänsä suorittavan pelastus- tai muun erityistehtävää suorittavan henkilöstön osalta. Ruokahuollon suunnitelma on osa sosiaalitoimen valmiussuunnitelmaa. Siinä määritellään elintarvikkeiden hankinta, varastointi, kuljetukset ja veden saanti sekä arvioidaan tarvittavat henkilövaraukset. Hygienia ja jätehuolto on myös sisällytettävä suunnitelmaan. Ruokahuollon suunnitelman laativat ruokahuollon asiantuntijat.

Ruokahuollon suunnittelu on tarkoituksenmukaista aloittaa selvittämällä ne mahdollisuudet, joita kunnan omat suurkeittiöt tarjoavat. Samalla on syytä kartoittaa mitä palveluja ja resursseja alueella toimivat vapaaehtoisjärjestöt tarjoavat. Suomen Punaisen Ristin piirin tai Vapaaehtoisen pelastuspalvelun välityksellä voi saada täsmällisempää tietoa. Naisten Valmiusliitto ry ja sen jäsenjärjestöt, esimerkiksi Maa- ja kotitalousnaiset, saattavat tarjota arvokasta apua. Majoituksen ja ruokahuollon osalta on hyödyllistä keskustella myös seurakuntien mahdollisuuksista tarjota apuaan. Mahdollisista yhteistyöjärjestelyistä on syytä aina tehdä kirjallinen sopimus.

Jos kunta ostaa normaaliaikana ruokailupalveluja yksityisiltä yrityksiltä tai järjestöiltä, on sopimukseen syytä liittää kuvaus tuottajan tehtävistä ja vastuista poikkeavissa tilanteissa.

Suunnittelussa tulee kiinnittää huomiota myös ateriapalvelujen piirissä olevien henkilöiden palvelujen turvaamiseen. Aterioiden kuljetukset tulee myös selvittää kaikkien eri tilanteiden osalta. Tarvittaessa on näistäkin tehtävä sopimuksia alueella toimivien yritysten kanssa.

Ravinnon suhteen saattavat eri etniset, kulttuuriset ja uskonnolliset ryhmät asettaa omia erityisiä vaatimuksia. Tähän on suunnitelmassa syytä varautua, varsinkin jos majoitusta joudutaan jatkamaan pidempään.

Osana ruokahuollon suunnittelua on syytä käydä läpi myös ne tilanteet, joissa itse ruoan valmistus tai jakelu häiriintyy. Tällaisia tilanteita syntyy, jos esimerkiksi keskeisten raaka-aineiden saanti estyy, sähkön tai veden saanti loppuu, tärkeät laitteet rikkoutuvat tai ruoan valmistuksesta vastaava henkilöstö on estynyt suorittamasta tehtäviään.

Vaatetus, huovat ym.

Erityisesti kylminä vuodenaikoina on varauduttava myös vaatetuksen järjestämiseen huollettavalle väestölle. Vaatetuksen, samoin kuin huopien tai vuodevaatteiden järjestämiseen on varauduttava joko varastoimalla tai sopimuksin SPR:n, kirkon tai yritysten kanssa. Myös kuljetuksen järjestäminen majoituspaikkoihin tulee selvittää suunnitelmassa. Terveysviranomaisten kanssa tulee selvittää terveyspalvelujen saatavuus majoituspaikalle.

Mitoitus, henkilöstövaraukset ja VAP-menettely

Ruokahuollon ja majoituksen mitoitusta arvioitaessa on otettava huomioon mitä ohjeita on annettu evakuoituneen väestön vastaanottamisen mitoituksesta (katso 3.3.5). Tarvittavan henkilöstön määrää arvioitaessa voidaan ohjeena pitää yhtä henkilöä 50 huollettavaa kohden. Tässä laskentaperusteessa on ajateltu, että osa avun tarvisijoista voi osallistua huoltotoimiin. Lisäksi on syytä varata yksi huoltohenkilö myös 50 pelastus- ja avustustehtävissä olevaa henkilöä kohden.

Henkilöitä varataan huoltotehtäviin niistä, jotka hoitavat tehtäviä normaalistikin ja täydennetään mahdollisesti supistuvista tehtävistä vapautuvilla henkilöillä. Erittäin kriittisissä tilanteissa voidaan tukeutua väestönsuojelutehtäviin varattuihin henkilöihin, joista kunnassa ylläpidetään rekisteritiedostoa pelastuslain velvoittamana. Sosiaalitoimen on omalta osaltaan huolehdittava, että valmiussuunnitelmassa huoltotehtäviin varattujen henkilöiden tiedot pysyvät jatkuvasti ajan tasalla. Jos sosiaalitoimella on sopimuksia vapaaehtoisjärjestöjen tai seurakuntien kanssa ruokahuoltoon tai majoitukseen liittyen, otetaan nämä resurssit käyttöön siten kuin asiasta on sovittu.

Kunnan sosiaalitoimen on huolehdittava siitä, että niille sosiaalitoimen henkilöille, joilla on oleellinen asema ja merkitys kunnan sosiaalitoimen varautumisessa eri turvallisuustilanteisiin ja erityistilanteisiin, haetaan vapautus aseellisesta palveluksesta (ns. VAP-päätös)^{14, 15}. Vapautusta hakee työnantaja puolustusvoimien aluetoimistolta. Samoin työnantajan tulee varmistaa se, ettei samaa henkilöä ole varattu useaan kriisiajan tehtävään tai organisaatioon. Työnantajan tulee ilmoittaa vapautuksesta työntekijälle.

4.2.2 Psykososiaalinen tuki ja palvelut

Psykososiaalinen tuki on toimintaa, jolla pyritään torjumaan, rajoittamaan ja lieventämään suuren onnettomuuden tai muun traumaattisen tilanteen ihmisiin kohdistuvia psyykkisiä seurauksia. Psykkistä huolta annetaan onnettomuuden uhreille, heidän omaisilleen ja tarvittaessa myös pelastustyöhön osallistuvalla henkilöstölle.

Psykososiaalisen tuen järjestämiseen liittyvät velvoitteet on kirjattu valtioneuvoston asetukseen pelastustoimesta. Sen mukaan (6 §, kohta 16) *"kunnan ja kuntayhtymien eri toimialoista vastaavat virastot ja laitokset tehtävääalueensa, keskinäisen työnjakonsa ja kuntia koskevan lainsäädännön mukaisesti:*

d) huolehtivat yhteistoiminnassa muiden asiantuntijoiden kanssa psykososiaalisen tuen ja palvelujen järjestämisestä niille, jotka uhreina, uhrien omaisina tai pelastajina ovat joutuneet osallisiksi onnettomuuteen;..."

Psykososiaalisen tuen ja palvelujen käsitteistö ei ole vielä täysin vaikiintunut. Psykkisen huollon ja kirkon tarjoaman henkisen huollon rinnalla siihen voidaan katsoa kuuluvan myös monenlaista sosiaalityötä ja palveluja. Valmiutta nopean avun antamiseen tulisi olla erityisesti lapsille ja lapsiperheille, vanhuksille sekä vammaisille ja pitkäaikaissairaille. Elämisen fyysiset ja materiaaliset edellytykset on luonnollisesti turvattava kiireellisesti. Toipuakseen onnettomuudesta psyykkisesti, ihmisen materiaallinen toimeentulo on johonkin määrään asti turvattava, koska usein psykologiset stressit liittyvät myös aineellisiin menetyksiin, elämisen muutoksiin ja epävarmuuteen. Myös kriisitiedotus ja monenlaiset informaatiopalvelut ovat tärkeä osa psykososiaalista tukea.

¹⁴ Asevelvollisuuslaki (1438/2007)

¹⁵ PLM:n määräys nro 6, 15.11.1996 Asevelvollisten henkilöiden ja kuljetusvälineiden varaaminen

Psykososiaalinen tuki on usein tarpeen myös pelastus- ja ensihoitotyössä toimineille henkilöille. Tämä toteutetaan tavallisesti välittömästi traumaattisen tapahtuman jälkeen ns. purkukokouksena (defusing), jossa käydään läpi tapahtunutta, sen aiheuttamia kokemuksia ja millaisia reaktioita on odotettavissa.

Psykososiaalisen tuen ja henkisen huollon järjestäminen on suunniteltava osana kunnan valmiussuunnitelmaa. Työ on tarkoituksenmukaisinta tehdä yhdessä terveystoimen kanssa, joka pääsääntöisesti organisoii tätä toimintaa. Keskeisiä yhteistyötahoja ovat mielenterveysjärjestöt, SPR ja seurakunnat. Sosiaali- ja terveysministeriö on ohjannut psykososiaalisen tuen ja palvelujen suunnittelua kahdella julkaisulla¹⁶. Ministeriössä valmistellaan uutta ohjeistusta.

¹⁶ Kirjallisuutta:

Traumaattisten tilanteiden psykososiaalinen tuki ja palvelut. Sosiaali- ja terveysministeriön monistea 1998:1.

Psykososiaalinen tuki ja palvelut suuronnettomuudessa. Asiantuntijaryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:81.

5 Sosiaalitoimen valmiussuunnitelman laatiminen

Tässä luvussa kuvataan lyhyesti valmiussuunnitelman laatimisen työvaiheita. Teksti toimii eräänlaisena "muistilistana". Työvaiheiden järjestyksestä voi olla tarkoituksenmukaista poiketa ja työn aikana saatetaan myös joutua palaamaan aikaisempiin työvaiheisiin, niiden tuloksia korjaamaan tai täydentämään. Jos valmisteltavana oleva valmiussuunnitelma kattaa laajemman maantieteellisen alueen tai muulla tavalla rajatun toimintakokonaisuuden, kuin mitä peruskunta ja sen sosiaalitoimi tavallisimmin muodostavat, saattaa työ vaatia muunkinlaisia työvaiheita kuin tässä kuvatut. Tämä luku pyrkii olemaan käytökelpoinen apuväline suunnitelman laatimisessa, ei siis sosiaalitoimen valmiussuunnitelman runko.

Mitä, miten ja milloin?

Valmiussuunnitelman tulee konkreettisella tavalla vastata kolmeen kysymykseen: mitä, miten ja milloin.

Vastaus ensimmäiseen kysymykseen luo perustan koko valmiussuunnittelulle. Suunnitelmassa tulee määrittää organisaation keskeiset tehtävät ja niiden mahdolliset muutokset erilaisissa tilanteissa.

Vastaus toiseen kysymykseen kuvaa millä tavoin erilaisissa tilanteissa, mahdollisesti rajallisilla voimavaroilla, voidaan hoitaa kaikki tilanteen kannalta keskeisimmät tehtävät. Erityinen huomio tulee kiinnittää suunniteltujen toimenpiteiden lainsäädännöllisiin perusteisiin.

Vastaamalla kolmanteen kysymykseen ennakoidaan tarvittavia toimenpiteitä siten, että niiden vaikutukset alkavat tilanteeseen nähden oikea-aikaisesti.

Valmiussuunnittelun kannalta on tärkeää, että se toteutetaan organisaation ylimmän johdon ohjaamana ja tukemana.

Liitteessä I on esitetty esimerkki kunnan sosiaalitoimen valmiussuunnitelman rungoksi, jota voidaan käyttää organisaation tarpeiden mukaan tarkoituksenmukaisella tavalla soveltaen.

5.1 Työn käynnistäminen

(1) *Valmiussuunnitelman maantieteellisen alueen ja mukaan otettavien toimintojen rajaaminen*

Sosiaalitoimen valmiussuunnittelu aloitetaan rajaamalla suunnittelukohde selkeästi. Tämä tehdään määrittelemällä tarkasti kohdealue ja toiminnot, jotka suunnitelma tulee kattamaan.

Sosiaalihuollon tehtävät ja palvelut on organisoitu kunnissa eri tavoin, esimerkiksi päivähoito voi olla opetustoimen alaisuudessa, sosiaali- ja terveystoimi voivat olla yhdistettyjä, kunnat saattavat tuottaa palveluja yhteisesti tai kunta voi ostaa palveluja yksityisiltä yrityksiltä, yhteisöiltä tai kirkolta.

Tämän työvaiheen tavoitteena on varmistaa, ettei mikään sosiaalitoimen alaan kuuluva toiminta jää suunnittelun ulkopuolelle sekä välttää päällekkäinen suunnittelu.

(2) *Suunnitteluryhmän kokoaminen ja yhteistyötahojen valitseminen*

Valmiussuunnitelman laadintaa varten tulee asettaa työryhmä, johon nimetään tarpeelliset vastuuhenkilöt ja tehtävän kannalta hyviä asiantuntijoita. Suunnitelman laatiminen tulee nähdä oppimisprosessina valmiusasioihin, joten valmiussuunnitelma tulee laatia kunnan oman henkilöstön toimesta, vahvistettuna yhteistyötahojen edustajilla ja tarvittaessa ulkopuolisilla asiantuntijoilla. Alueen ja toimintojen rajaaminen vaikuttaa asetettavan työryhmän kokoonpanoon. Silloinkin kun kunnan sosiaali- ja terveystoimi ovat erillään, terveystoimen edustajan on tärkeä olla työryhmässä.

Koska työryhmää ei ole tarkoituksenmukaista kasvattaa kovin suureksi, on hyödyllistä heti työn käynnistysvaiheessa rakentaa toimiva yhteistyöverkosto eri toimijoiden kesken. Yhteistyön keskeinen tavoite on huolehtia, että valmiussuunnitelma on yhteen sovitettavissa muiden sektorikohtaisten ja alueellisten suunnitelmien kanssa.

Toimijoita, joilla ei ole ryhmässä edustusta, pyydetään nimeämään henkilö yhteistyötä varten. Tällaisia toimijoita ovat esimerkiksi lääninhallitus, pelastustoimi, TE-keskus, alueen hätäkeskus, vapaaehtoisjärjestöt (kuten SPR), kirkko ja yksityiset sosiaalipalvelujen tuottajat.

Tavoitteena on varmistaa, että työryhmässä tai yhteistyöverkostossa on henkilöitä, joilla on valmiussuunnittelun asiantuntemusta sekä riittävää perehtyneisyyttä suunnittelun kohteena oleviin sosiaalitoimen tehtäviin.

5.2 Suunnitelman perusteet: taustamateriaali, riskianalyysi ja resurssianalyysi

(3) Tehtävään sekä varautumista koskeviin säädöksiin ja asiakirjoihin perehtyminen

Työn alkuvaiheessa on hyvä perehdyttää työryhmän jäsenet tehtäväänsä tai ainakin kerrata ja päivittää jo omaksutut tiedot. Riittävä perehtyneisyys säädöksiin, ohjeisiin, organisaatioihin sekä alueellisiin ja kuntakohtaisiin valmiussuunnitelmiin on työn onnistumiselle tärkeää. Näin opitaan ymmärtämään myös muita osapuolia ja varmistetaan yhteistyövalmius.

Aluksi on syytä kartoittaa ja hankkia tarvittava ajantasainen taustamateriaali, tehdä tarpeelliset tausta-analyysit sekä vaiheistaa työ ja laatia työsuunnitelma.

Asiaan liittyvät säädökset, määräykset ja ohjeet on syytä käydä läpi sekä tarkistaa niiden ajantasaisuus. Näitä ovat ainakin:

- valmiuslaki (1080/1991)¹⁷
- pelastuslaki (468/2003) ja valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (787/2003)
- lääninhallituslaki (22/1997)
- hätäkeskuslaki (157/2000)
- valtioneuvoston periaatepäätös (23.11.2006) *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia* (www.yett.fi)
- sosiaali- ja terveysministeriön kirje kunnanhallituksille ja sosiaalihuollosta vastaaville toimielimille ja viranhaltijoille (16.4.2007) *Sosiaalitoimen hälytysohjeiden antaminen hätäkeskuksille*
- alueen lääninhallituksen suositukset ja ohjeet
- sosiaali- ja terveysministeriön ohjeet: *Sosiaali- ja terveydenhuollon varautuminen erityistilanteisiin* (esitteitä 2006:5), *Terveydenhuollon valmiussuunnitteluopas* (oppaita 2002:5), *Turvallisuussuunnitteluopas sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköille* (oppaita 2005:13). Muutakin aineistoa ja ajankohtaista asiaa on luettavissa ministeriön sivustolta www.stm.fi > valmiusasiat.
- sisäasiainministeriön ohje väestön evakuoinnin suunnittelusta ja toimeenpanosta (SM, Pelastusosasto 14.11.2003).

¹⁷ Esitys uudeksi valmiuslaiksi on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä.

Valmiussuunnittelun lähtökohtana olevat asiakirjat on syytä koota. Tällaisia ovat muun muassa:

- varhaisempi sosiaalitoimen valmiussuunnitelma
- terveystoimen valmiussuunnitelma
- kunnan valmiussuunnitelma (yleinen osa)
- sosiaalitoimen yksiköiden pelastussuunnitelmat (aikaisemmin turvallisuussuunnitelmat)
- tarvittaessa kunnan muiden toimialojen valmiussuunnitelmat
- sopimukset yritysten ja järjestöjen kanssa palvelutuotannosta
- lääninhallituksen ja pelastustoimen asiaan liittyvät suunnitelmat
- TE-keskuksen mahdolliset suunnitelmat ja sopimukset alueen kuntien kanssa
- Suomen evankelis-luterilaisen kirkon valmiussuunnitelma ja Suomen Punaisen Ristin kyseisen alueen valmiussuunnitelma ja alueen vapaaehtoisjärjestöjen toimintasuunnitelmat sekä mahdolliset sopimukset edellä mainittujen tahojen kanssa
- aikaisemmista valmiusharjoituksista tehdyt arvioinnit ja kehittämissuositukset sekä asiaa käsittelevät onnettomuustutkintakeskuksen raportit (www.onnettomuustutkinta.fi).

Alan oppimateriaalia ovat tuottaneet Pelastusopisto ja sosiaali- ja terveysministeriö. Varautumista ja valmiussuunnittelua koskevaa koulutusta järjestävät Pelastusopisto, lääninhallitukset, alueen pelastuslaitokset ja sosiaali- ja terveysministeriö.

(4) *Riskianalyysin tekeminen*

Valmiussuunnitelman tulee pohjautua riskianalyysiin, joka sisältää kuvauksen uhkista ja arvion niiden aiheuttamista riskeistä sosiaalitoimelle. Uhkien tiedostaminen ja niiden synnyttämien riskien yksilöiminen ja arvioiminen on keskeinen valmiussuunnitelman laatimisen edellytys. Riskianalyysi tuo esille kunnan sosiaalitoimen varautumisen haasteet. Itse suunnitelmassa kuvataan miten varaututaan oman toiminnan jatkamiseen eri turvallisuustilanteissa ja miten erityistilanteiden edellyttämät tehtävät suoritetaan. (Ks. luku 3.1.)

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa on käsitelty sosiaali- ja terveydenhuollon uhka-arvioita sekä

niihin liittyviä uhkia ja riskejä. Kun sosiaalitoimen valmiussuunnittelua varten tehdään riskianalyysejä, työryhmän on hyödyllistä aloittaa niistä uhkien ja riskien erittelyistä, joita kunta, sen muut toimialat, erityisesti terveystoimi ja alueen pelastustoimi sekä lääninhallitus ovat tehneet. Pohjana voi myös käyttää sosiaalitoimen aiempaa valmiussuunnitelmaa.

Riskianalyysin tarkoituksena on mahdollisimman kattavasti yksilöidä ne erityistilanteet, joihin on varauduttava. Lisäksi on pyrittävä arvioimaan erityistilanteiden riskitasoa eli mikä on niiden toteutumisen todennäköisyys ja seurausten vakavuus.

(5) *Resurssianalyysin tekeminen*

Riskianalyysi täydennetään resurssianalyysillä, jossa määritellään ne voimavarat, joita tarvitaan ja jotka ovat käytettävissä erityistilanteissa ongelmien ratkaisemiseksi ja normaaliin tilaan palaamiseksi. Työryhmän tulee kartoittaa käytettävissä olevat resurssit eri turvallisuustilanteissa ottaen huomioon myös kaikki mahdolliset erityistilanteiden tapahtuma-ajankohdat.

Resurssianalyysissa tulee kartoittaa, mitkä muut toimijat, kuten vapaaehtoisjärjestöt ja seurakunnat, voivat tarjota apuaan sosiaalitoimelle erityistilanteissa. Työryhmän tulee neuvotella heidän kanssaan liittymisestä yhteistyöverkostoon ja valmisteltava tarvittavat sopimukset. Jos tällaisia sopimuksia on entuudestaan olemassa, ne on syytä tarkistaa ja tarvittaessa päivittää. (Ks. luvut 2.3, 2.4 ja 3.2.)

Käytettävissä olevia resursseja kartoitettaessa on tarkistettava, ettei eri toimijoiden kesken ole suoritettu päällekkäisiä varauksia henkilöstön ja tilojen osalta.

5.3 *Suunnitelman sisältö*

Suunnitelmaa kirjoitettaessa on kiinnitettävä huomiota suunnitelman selkeyteen ja luettavuuteen. Suunnitelma toimii todellisessa tilanteessa käsikirjana, jonka mukaan toimitaan. Etukäteen tulee myös miettiä, kenelle suunnitelmaa jaetaan, jotta se on informatiivinen kaikille käyttäjille.

(6) *Suunnitelman kohteena olevat toiminnat, organisaatiot, resurssit sekä riskit, joihin varaudutaan*

Suunnitelman alussa tulee kuvata ne toiminnat ja organisaatiot, jotka valmiussuunnitelma kattaa, sekä käytettävissä olevat resurssit

resurssianalyysin tulosten pohjalta. Yhteistyötahot ja heidän kanssaan solmitut sopimukset tulee kirjata valmiussuunnitelmaan. Sopimusten kopiot voivat olla suunnitelman liitteenä.

Riskianalyysin tulosten perusteella on hyvä kuvata lyhyesti niitä uhkia ja riskejä, joihin varaudutaan. Myös toimintaympäristö tulee kuvata, kuten väestö, teollisuus ja liikenne sekä näiden tiedossa oleva kehitys.

(7) *Hälyttäminen*

Sosiaalitoimen hälyttäminen tulee pääsääntöisesti hätäkeskukselta sinne annettujen hälytysohjeiden perusteella. Sosiaalitoimi laatii oman hälytyskaavion. Tämä sisältää toisten viranomaisten, vapaaehtoisjärjestöjen ja muiden tilanteen edellyttämien toimijoiden hälyttämisen. Hälytyskaavioon sisällytetään myös yksityiset palveluntuottajat tehtyjen sopimusten mukaisesti. (Ks. luku 3.3.1.) Esimerkki hälytyskaaviosta on liitteenä 2.

(8) *Viestiyhteydet*

Valmiussuunnitelmaa laadittaessa tulee suunnitella viestiyhteydet toimijoiden kesken. Viestiyhteyksillä on ratkaiseva merkitys oikean tilannekuvan muodostamisessa ja toimintojen johtamisessa. Viestintäjärjestelmien on oltava yhteensopivia ja niiden tulee toimia kaikissa turvallisuustilanteissa ja erityistilanteissa. Suunnitelman tulee kattaa niin tekniset ratkaisut kuin viestintäkäyttäytyminen ja taitojen ylläpito. (Ks. luku 3.3.2.)

(9) *Johtaminen ja tilannekuvan muodostaminen*

Valmiussuunnitelmassa tulee kuvata sosiaalitoimen johtamisrakenne sijaisjärjestelyineen. Toimintaa erityistilanteissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa johtaa henkilö, joka johtaa toimintaa myös normaalioloissa. Toimivaltuuksia muutetaan ainoastaan tilanteissa, jolloin siihen on erityiset syyt. On huolehdittava, että henkilöillä, jotka johtavat toimintaa, on kaikissa tilanteissa riittävät toimeenpanovaltuudet.

Sosiaalitoimen johtamisen tulee liittyä saumattomasti kunnan yleisjohtoon sekä pelastus- ja poliisitoimen johto-organisaatioihin. Johdolla pitää olla käytössään toimiva monisuuntainen viestintä oikean tilannekuvan muodostamiseksi. (Ks. luvut 3.3.2 ja 3.3.3.)

(10) *Henkilöstöressurssien käytön järjestely ja lisähenkilöstön käyttöönotto erityistilanteissa*

Usein erityistilanteet vaativat henkilöstön keskittämistä tiettyihin tehtäviin. Työryhmän tulee suunnitella, miten voimavaroja voidaan jakaa uudelleen ja mistä voidaan saada tarvittaessa lisäresursseja. Suunnitelmassa on otettava huomioon kaikki vuoden- ja vuorokaudenajat sekä viestiyhteyksien toimiminen.

(11) *Tiedottaminen ja neuvonta erityistilanteissa*

Viranomaisten velvollisuutena on jakaa tietoa. Erityistilanteissa väestön tiedontarve korostuu voimakkaasti ja siksi tulee suunnitella tiedottamista erikseen näitä tilanteita silmällä pitäen. Sosiaalitoimen on huolehdittava, että sillä on käytössään tähän tehtävään osaavaa henkilöstöä ja että heillä on käytössään tarvittavat resurssit.

Myös neuvontapalveluja tulee erityistilanteissa tehostaa ja tarvittaessa ottaa käyttöön tavanomaista monipuolisempia palvelumuotoja. Nämä valmiudet on luotava ja kirjattava valmiussuunnitelmaan. (ks. luku 3.3.4)

(12) *Oman toiminnan ja palvelujen tuottamisen turvaaminen erityistilanteissa*

Sosiaalitoimen on turvattava oman toimintansa jatkaminen kaikissa olosuhteissa. Valmiutta suunniteltaessa tulee myös ottaa huomioon mahdollisuus, että tilanne pitkittyy ja olosuhteet asteittain vaikeutuvat. Joitakin palveluja tai toimintoja saatetaan joutua voimakkaastikin laajentamaan ja sitä varten työryhmän tulee suunnitella mitä toimintoja voidaan pakottavissa tilanteissa supistaa. (Ks. luku 4.1.1.)

(13) *Kotiin annettavat palvelut*

Suunnittelussa on kiinnitettävä huomiota asiakkaiden kotiin annettavien palveluiden sujumiseen kaikissa tilanteissa. Työntekijöiden liikkuminen voi vaikeutua tai jopa tietyksi ajaksi kokonaan estyä. Tämän voi aiheuttaa esimerkiksi ydinsäteilylaskeuma, pandemia tai voimakas myrsky. Voi myös syntyä tilanteita, joissa asiakkaat eivät voi jatkaa kotonaan asumista esimerkiksi siitä syystä, että kotien lämmitys tai vedensaanti on keskeytynyt.

(14) *Siirtyneen ja siirrettävän väestön huolto*

Väestön evakuoinnista vastaavat pelastusviranomaiset, mutta sosiaalitoimi järjestää evakuoitujen huollon. Sosiaalitoimen tehtäviä

ovat tilapäismajoituksen järjestäminen, ruokahuolto ja väestön vaatetus sekä yhteistyössä terveydenhuollon kanssa psykososiaalisen tuen tarjoaminen.

Tätä varten suunnitellaan tarvittavat toimenpiteet, resurssit ja toimintatavat mukaan lukien yhteistoiminta muiden toimijoiden kuten vapaaehtoisjärjestöjen ja kirkon kanssa. (Ks. luku 3.3.5.)

(15) *Laajamittainen maahantulo*

Jokin kriisi lähialueilla voi synnyttää joukkopaon tai maahan voi muusta syystä saapua suuri ihmismäärä, joka sijoitetaan vastaanotokeskuksiin tai järjestelykeskuksiin. Tällaisissakin tilanteissa sosiaalitoimelle saattaa tulla tehtäviä suoritettaviksi maahan saapuneen väestön huollossa. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota siihen, että joukossa voi olla lapsia ilman vanhempiaan, sairaita, vanhuksia ja vammaisia. On etukäteen selvitettävä mistä saadaan tarvittaessa tulkkaukspalveluja. (Ks. luku 3.3.5.)

(16) *Toimeentulotuen maksaminen erityistilanteissa*

Toimeentulotuen maksaminen on kunnan lakisääteinen tehtävä, josta sillä ei ole oikeutta luopua kokonaan missään turvallisuustilanteessa. Maksaminen voi kuitenkin joissakin tilanteissa vaikeutua, esimerkiksi jos pankkijärjestelmä ei toimi normaalista. Työryhmän on hyödyllistä pohtia tällaisia tilanteita ja suunnitella vaihtoehtoisia menettelytapoja. (Ks. luku 4.1.2.)

(17) *Hankintasuunnitelma*

Valmiussuunnitelman sisältämät eri toiminnot edellyttävät hankintoja. Siksi voi olla hyödyllistä, että osana valmiussuunnitelmaa on hankintasuunnitelma. Kunnalla voi olla erillinen hankinnoista vastaava toimielin, jolloin tehtävä hoidetaan tämän toimielimen kanssa.

(18) *Ruokahuolto*

Erilaisissa tilanteissa, esimerkiksi onnettomuuksien yhteydessä, saatetaan tarvita huollettavan väestön tai myös pelastushenkilöstön ruokahuollon järjestämistä. Työryhmän on kartoitettava käytettävissä olevat ruokahuollon turvaamisen vaihtoehdot ja valmisteltava tarvittavat sopimukset sosiaalitoimea varten. (Ks. luku 4.2.1.)

(19) *Majoitus ja vaatetus*

Sosiaalitoimelle voi erityistilanteissa tulla tehtäväksi järjestää tilapäistä majoitusta. Valmiudet tähän on luotava ennakkoon. Työryhmän tulee kartoittaa majoitusvaihtoehdot ja valmistella tarvittavat

sopimukset. Samoissa tilanteissa saatetaan tarvita myös vaetetusta, huopia yms. Näiden nopeasta saatavuudesta tulee sosiaalitoimella olla tarvittavat sopimukset tai vaihtoehtoisesti ylläpidettävä omaa varastoa. (Ks. luku 4.2.1.)

(20) *Psykososiaalisen tuen ja palvelujen järjestäminen*

Psykososiaalisen tuen järjestäminen on laaja kokonaisuus, josta on syytä laatia erillinen psykososiaalisen tuen suunnitelma, joka liittää osaksi sosiaalihuollon tai terveydenhuollon suunnitelmaa.

Psykososiaalisella tuella torjutaan, rajoitetaan ja lievennetään suuren onnettomuuden tai muun traumaattisen tilanteen ihmisiin kohdistuvia psyykkisiä seurauksia. Psykososiaalista tukea voi antaa vain tehtävään koulutusta saanut henkilö. Usein toiminta on organisoitu terveystoimen yhteydessä, mutta palvelua voivat tarjota myös muut organisaatiot. Valmiutta suunniteltaessa on syytä selvittää mitkä alueella toimivat järjestöt tai seurakunnat voivat tarjota näitä palveluja. Valmius on syytä varmentaa kirjallisin sopimuksin kaikkien toimijoiden kesken. (Ks. luku 4.2.2.)

(21) *Sosiaalitoimen toimipisteiden omatoiminen varautuminen*

Toimipisteiden pelastussuunnitelmat on pääsääntöisesti laadittu erillisinä suunnitelma-asiakirjoina. Jos niiden lukumäärä ei ole suuri, voi olla hyödyllistä liittää niiden kopiot valmiussuunnitelmaan. Valmiussuunnitelmassa on kuitenkin syytä selvittää, miten sosiaalitoimi huolehtii siitä, että pelastussuunnitelmat on laadittu ja että niitä pidetään ajan tasalla. (Ks. luku 4.1.3.)

(22) *Sosiaalitoimen valmiussuunnitelman yhteensopivuus*

Työryhmän tulee varmistaa, että laadittu sosiaalitoimen valmiussuunnitelma sovitetaan yhteen kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan kanssa ja kunnan muiden toimialojen, erityisesti terveystoimen, suunnitelman kanssa. Lisäksi on tarkistettava yhteensopivuus myös alueellisten suunnitelmien ja kaikkien yhteistyöhön osallistuvien toimijoiden osalta.

5.4 *Suunnitelman käyttöönotto ja päivittäminen*

(23) *Henkilöstön ja yhteistyötahojen perehdyttäminen suunnitelmaan*

Kun sosiaalitoimen valmiussuunnitelma on kunnan johtelimityössä vahvistettu, suositeltavaa on, että kunnan tai sosiaalitoimen johto järjestää ainakin eri tehtävistä vastuussa olevien henkilöiden kanssa

yhteisiä tilaisuuksia, joissa valmiussuunnitelmaa käsitellään. Suunnitelma on myös jaettava tiedoksi tarpeellisille tahoille.

(24) *Koulutuksen, harjoitusten ja suunnitelman päivitysaikataulujen laatiminen*

Valmiussuunnitelmassa käsiteltävät eri tilanteet edellyttävät koulutusta ja harjoittelua jo pelkästään senkin vuoksi, että henkilökuntaa vaihtuu. Niinpä on erikseen suunniteltava miten ja milloin järjestetään henkilöstölle koulutus- ja harjoitustilaisuuksia. Lisäksi harjoituksissa saattaa tulla esille puutteita tai muuta korjattavaa itse suunnitelmassa. Harjoituksista laadittua arviointiraporttia hyödynnetään valmiussuunnitelman kehittämisessä.

Lääninhallitus järjestää vuosittain koulutusta ja harjoituksia, joihin kunnat osallistuvat. Alan koulutusta tarjoavat muutkin toimijat. Kunnan tulee huolehtia, että varautumisesta vastaavat henkilöt voivat osallistua valmiuskoulutukseen valtakunnallista koulutustarjontaa hyödyntäen.

Ympäristö, olosuhteet ja organisaatiot muuttuvat. Siksi sosiaalitoimen johdon on etukäteen syytä tehdä aikataulu suunnitelman päivittämiselle. Suositeltavaa on tarkistaa ja päivittää suunnitelmaa vuosittain. Yhteys- ja henkilötiedot on pidettävä jatkuvasti ajan tasalla. (Ks. luku 3.4.1.)

(25) *Valmiuden ylläpidon kustannukset*

Valmiussuunnitelmassa tulee arvioida valmiuden ja sen ylläpidon kustannukset. Tällaisia kustannuksia syntyy esimerkiksi välineistön hankinnasta, henkilöstön kouluttamisesta ja toiminnan harjoittelusta. Nämä kustannukset on sisällytettävä kunnan toiminta- ja taloussuunnitelmiin. On myös huolehdittava siitä, että kaikissa tilanteissa on viivytyksettä olemassa toimeenpanovaltuudet välttämättömien tavaroiden hankkimiseksi tai palvelujen ostamiseksi. (Ks. luku 3.4.2.)

LIITTEET

LIITE 1

ESIMERKKI VALMIUSSUUNNITELMAN RUNGOKSI

NN KUNNAN SOSIAALITOIMEN VALMIUSSUUNNITELMA

1. JOHDANTO

- toimeksianto
- kuvaus alueesta ja toiminnoista, jotka tämä valmiussuunnitelma kattaa
- luettelo niistä toimijoista, jotka osallistuvat varautumiseen tämän suunnitelman puitteissa (järjestöt, yksityiset yritykset jne.)

2. UHKAT JA RISKIT JA RESURSSIT

- lyhyt ympäristökuvaus: väestö, teollisuus, liikenne jne.
- sosiaalitoimen kannalta keskeisimmät asiat kunnan valmiussuunnitelman yleisestä osasta ja terveystoimen toimialakohtaisesta suunnitelmasta sekä alueellisista suunnitelmista (läninhallitus, pelastustoimi, SPR jne.)
- kuvaus sosiaalitoimen riskianalyysin keskeisistä tuloksista
- luettelo (kuvaus) sosiaalitoimen käytettävissä olevista resursseista (resurssianalyysin tulokset)

3. HÄLYTYSJÄRJESTELMÄ, VIESTIYHTEYDET JA JOHTAMINEN ERITYISTILANTEISSA

4. TIEDOTTAMINEN ERITYISTILANTEISSA

5. SOSIAALITOIMEN OMAN TOIMINNAN TURVAAMINEN

6. SOSIAALITOIMEN ERITYISTEHTÄVÄT

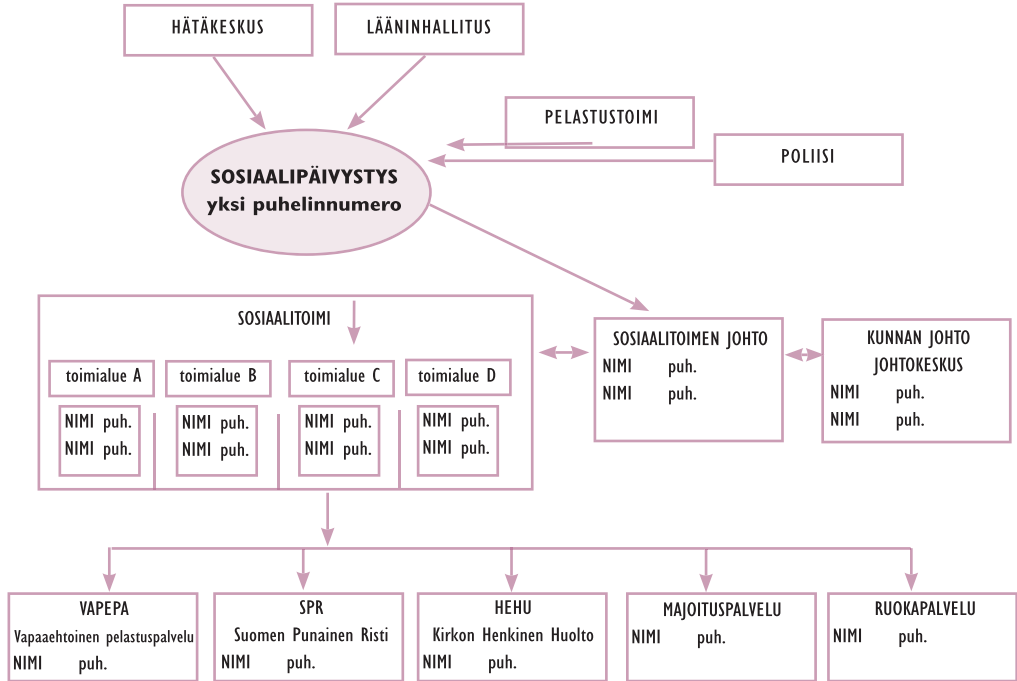
7. VALMIUDEN YLLÄPITÄMINEN

- koulutus ja harjoitukset
- kustannukset
- valmiussuunnitelman päivityssuunnitelma

LIITTEET

- valmiussuunnitelmassa käytettyjen termien selitykset
- kopiot sopimuksista, jotka sosiaalitoimi on tehnyt osana varautumistaan
- luettelo asiakirjoista, joihin valmiussuunnitelma perustuu (valmiussuunnitelman yleinen osa, läninhallituksen valmiussuunnitelma, pelastustoimen valmiussuunnitelma jne.)
- kopiot sosiaalitoimen toimipisteiden pelastussuunnitelmista (tai luettelo niistä).

ESIMERKKIMALLI SOSIAALITOIMEN HÄLYTYSKAAVIOSTA



VAPAAEHTOISEN PELASTUSPALVELUN JÄSENJÄRJESTÖT 2007

Autoliitto ry	www.autoliitto.fi/
Finlands svenska Marthaförbund r.f.	www.martha.fi/
Johanniitat ry	www.johanniitat.fi/
Maa- ja kotitalousnaisten Keskus ry	www.maajakotalousnaiset.fi/
Maanpuolustuskiltojen liitto ry	www.mpkl.fi/
Maanpuolustuskoulutusyhdistys	www.mpky.fi/
Maanpuolustusnaisten Liitto ry	www.maanpuolustusnaistenliitto.fi/
Mannerheimin Lastensuojeluliitto	www.mll.fi/
Marttaliitto ry	www.martat.fi/
Metsästäjien keskusjärjestö	www.riista.fi
Naisten Valmiusliitto ry	www.naistenvalmiusliitto.fi/
Reserviläisliitto ry	www.reservilaisliitto.fi/
Samfundet Folkhälsan	www.folkhalsan.fi/
SF-Caravan ry	www.karavaanarit.fi/
Sukeltajaliitto ry	www.sukeltaja.fi/
Suomen Latu	www.suomenlatu.fi/
Suomen Lentopelastusseura ry	www.lentopelastus.fi/
Suomen Liikunta ja Urheilu ry	www.slu.fi/
Suomen Meripelastusseura ry	www.meripelastus.fi/
Suomen Metsästäjialiitto ry	www.metsastajaliitto.fi/
Suomen Mielenterveysseura ry	www.mielenterveysseura.fi/
SOS-keskus	www.mielenterveysseura.fi/sos-keskus
Suomen Moottoriliitto ry	www.moottoriliitto.fi/
Suomen Pelastuskoiraliitto ry	www.palveluskoiraliitto.fi/
Suomen Partiolaiset ry	www.partio.fi/
Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK	www.spek.fi/
Suomen Pelastuskoiraliitto ry	www.pelastuskoiraliitto.fi/
Suomen Punainen Risti	www.redcross.fi/
Suomen Radioamatööriliitto ry	www.sral.fi/
Suomen Rauhanturvaajaliitto	www.rauhanturvaajaliitto.fi/
Suomen Reserviupseeriliitto	www.rul.fi/
Suomen Taksiliitto	www.taksiliitto.fi/
Suomen Tiepalvelumiehet STM ry	www.tiepalvelumiehet.fi/
Suomen Tiepalvelumiesliitto ry	turuntori.com/kotisivut/?id=1009
Suomen Työväen Urheiluliitto TUL ry	www.tul.fi/
Suomen Uimaopetus- ja Hengenpelastusliitto ry	www.suh.fi/
Suomen Veneilyliitto ry	www.veneilyliitto.fi/
Suomen WWF	www.wwf.fi/
Veteraanisuunnistajat	



ENSIHUOLTOSOPIMUS (esimerkki)

1. Sopijaosapuolet

Kaitalahden kunnan sosiaalitoimi
SPR Kaitalahden osasto

2. Sopimuksen kohde

2.1 Ensihuoltoon osallistuva ryhmä, ryhmän valmius, tehtävät sekä hälytys ja viestijärjestelmä

Ryhmä:

Kaitalahden auttajat (Ryhmä kuuluu SPR Kaitalahden osastoon)

Kokonaisvahvuus: 25 henkilöä

Minimivahvuus: 5 henkilöä

Ryhmän tavoitevalmius: 5 henkilöä paikalle kahdessa tunnissa,
10 henkilöä paikalle viidessä tunnissa

Ryhmän tavoittaa Vapepa hälytyspäivystysnumerosta: 040 444 5555

Ryhmän tehtävät:

- hälytysmuonitus
- vaatetus (osastolla sopimus Kaitalahden S-marketin kanssa)
- hätämajoitus
- henkinen tuki
- ensiapu ja perusterveydenhuolto
- muu materiaallinen apu.

Ryhmän vastuhenkilö:

Erkki Esimerkki

Kaitalahdenkuja 3, 20316 Kaitalahti

Puhelin (virkaaikana) 01-234 5678

GSM (koti): 050 123 4567

s-posti: eesimerkki@gmail.com

Varahenkilö:

Anu Avulias

Kivikatu 13, 20315 Kaitalahti

Puhelin (virkaaikana) 01-234 0123

GSM (koti): 0400 987 654

s-posti: a.avulias@gmail.com

2.2 Toimintaa koskevat rajaukset

SPR Vapaaehtoisryhmä varautuu toimimaan maksimissaan seitsemän vuorokautta. Pidempikestoisista tilanteista sovittava erikseen SPR Länsi-Suomen piirin kanssa.

SPR Vapaaehtoisryhmä on kaikissa tilanteissa velvollinen noudattamaan Punaisen Ristin liikkeen sääntöjä sekä toimintaperiaatteita.

Mikäli järjestöllä on joku oma poikkeuksellisen tärkeä tehtävä samanaikaisesti, pyritään sosiaalitoimen kanssa sovittu tehtävä hoitamaan minimivahvuuksilla.

Suomen Punainen Risti varautuu toimimaan normaaliaikaisissa hätä- ja häiriötilanteissa. Järjestön toiminnasta poikkeusoloissa on sovittava erikseen.

3. Ryhmän varustus ja muu välineistö sekä hankintapaikat

Ryhmällä on käytössään seuraava varustus ja välineistö:

- henkilökohtaiset varusteet: Punaisen Ristin tunnuksin varustetut huomioliivit
- perusensiapuvälineet
- kenttäkeittiö ja hälytysmuonituksen järjestämiseen tarvittavat elintarvikkeet 70 henkilön muonittamiseen (täydennettävä kahden vuorokauden jälkeen)
- kaksi telttaa (2 x 3m)
- 10 kpl 20 litran vesikanistereita
- toimistotarvikkeita.

Ryhmä vastaa seuraavista kuluista:

- ryhmän välineistön käyttökustannukset.

Kunnan sosiaalitoimi vastaa seuraavasta varustuksesta ja välineistöstä aiheutuvista kuluista:

- muonitustehtävissä elintarvikkeiden kustannukset (tositetta vastaan)
- matkakustannukset (esimerkiksi polttoainekulut).

Muut tiedot:

- ensihuoltoryhmällä on sopimus Kaitalahden S-marketin kanssa muonitus- ja vaatetustarpeiden noudosta/hankkimisesta kauppohenkilöstöajon ulkopuolella.

Kaitalahden S-market
Kaitalahdenkatu 5, 20316 Kaitalahti
Puhelin 01-123 4569

4. Vastuut ja velvollisuudet

Kunnan ja kuntayhtymien eri toimialoista vastaavien virastojen ja laitosten sosiaalitoimen tehtävistä pelastustoiminnassa määritellään pelastuslain 6 §:n nojalla pelastustoimesta annetun valtioneuvoston asetuksen

(787/2003) 6 §:n 16 kohdassa. Sen mukaan kyseiset virastot ja laitokset tehtäväalueensa, keskinäisen työnjakonsa ja kuntia koskevan lainsäädännön mukaisesti:

- c) *vastaavat onnettomuuksien uhrien ja evakuoitun väestön majoituksesta, muonituksesta, vaatetuksesta ja muusta perushuollosta, väestönsuojelussa tarvittavasta raivaus- ja puhdistustoiminnasta sekä ensiavusta ja näihin tehtäviin tarvittavan väestönsuojeluorganisaation valmisteluista*
- d) *huolehtivat yhteistoiminnassa muiden asiantuntijoiden kanssa psykososiaalisen tuen ja palvelujen järjestämisestä niille, jotka uhreina, uhrien omaisina tai pelastajina ovat joutuneet osallisiksi onnettomuuteen.*

Sosiaalitoimella on kokonaisvastuu ensihuolto- ym. palveluiden järjestämisestä, myös silloin kun yhteistyöstä tai jonkun huoltotoiminnan osa-alueen hoitamisesta on tehty sopimus muun tahon kanssa. SPR vastaa oman/omien ryhmiensä toiminnasta. Varautumiseen liittyvistä järjestelyistä SPR ja kunnan sosiaalitoimi sopivat yksityiskohtaisesti.

Vapaaehtoisilla on velvollisuus ilmoittaa sovitulle sosiaalitoimen vastuuhenkilölle (puhelinnumero xx) oman toimintansa käynnistämisestä. Vapaaehtoisilla on vaitiolovelvollisuus. Yhteistyösopimuksesta tiedotetaan yhteisesti sovittujen sääntöjen mukaisesti.

5. Raportointi ja seuranta

Kunnan sosiaalitoimella on vastuu toiminnan seurannasta. Seuranta varten SPR:n ensihuoltotoimintaan osallistuva ryhmä/ryhmät raportoivat kirjallisesti toimintatilanteista esimerkiksi Vapaaehtoisen pelastuspalvelun tilanneraportilla.

Tehdyt sopimukset pyydetään toimittamaan tiedoksi Suomen Punaiseen Ristin keskus toimistoon ensihuollon suunnittelijalle:

Suvi Suunnittelija
SPR, Keskustoimisto
PL 168, 00141 Helsinki
Tehtaankatu 1 a, 00414 Helsinki
Puhelin (09) 129 3235
GSM 050 303 9998
Faksi (09) 129 3338
etunimi.sukunimi@redcross.fi

6. Koulutus

Alueellisia valmiuskoulutuksia:

Koulutus on osa valmiussuunnittelua. SPR vastaa omien vapaaehtoisensa valmiuskoulutuksen järjestämisestä ja kustannuksista. Kaitalahden kunnan alueella järjestetään erillisen koulutus suunnitelman mukaista

yhteistoimintakoulutusta ja -harjoituksia. Kaitalahden kunta vastaa yhteisten koulutusten järjestämisestä ja kustannuksista.

7. Korvaukset ja vakuutukset

Kunnan on huolehdittava ensihuoltoryhmän henkilö- ja materiaalivakuutuksista kunnan hälytyksissä. Muissa tapauksissa ensihuoltoryhmä huolehtii itse omista vakuutuksistaan.

8. Sopimuksen voimassaoloaika

Sopimus tulee voimaan 17 päivänä tammikuuta 2008. Sopimus on voimassa vuoden.

Sopimuksen irtisanomisehdot:

Tätä sopimusta on laadittu kaksi samansisältöistä kappaletta, yksi kummallekin sopijapuolelle. Sopimuksen sisältö tarkistetaan vuosittain sopijapuolten kesken.

Kaitalahdella 17 päivänä tammikuuta 2008

Kaisa Kyvykäs
Sosiaalijohtaja
Kaitalahden kunta

Markku Mallikas
Puheenjohtaja (virallinen nimenkirjoittaja)
SPR Kaitalahden osasto

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN JULKAISUJA

ISSN 1236-2050

- 2008: 1 Urpo Kiiskinen, Tuulikki Vehko, Kristiina Matikainen, Sanna Natunen, Arpo Aromaa. Terveysten edistämisen mahdollisuudet. Vaikuttavuus ja kustannusvaikuttavuus. ISBN 978-952-00-2503-8 (nid.) ISBN 978-952-00-2504-5 (PDF)
- 2 Utarbetande av en datasäkerhetsplan. Handbok för verksamhetsenheter inom social- och hälsovården. (Endast på webben) ISBN 978-952-00-2507-6 (PDF)
- 3 Ikäihmisten palvelujen laatusuositus. ISBN 978-952-00-2525-0 (nid.) ISBN 978-952-00-2526-7 (PDF)
- 4 Kvalitetsrekommendation om tjänster för äldre. ISBN 978-952-00-2527-4 (inh.) ISBN 978-952-00-2528-1 (PDF)
- 5 National framework for high quality care and services for older people. ISBN 978-952-00-2529-8 (pb) ISBN 978-952-00-2530-4 (PDF)
- 6 Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuositus KASTE-ohjelma 2008–2011. ISBN 978-952-00-2533-5 (nid.) ISBN 978-952-00-2534-2 (PDF)
- 7 Näyttöpäätetyö. Valtioneuvoston päätöksen 1405/1993 soveltaminen ja vaikutukset työpaikoilla. ISBN 978-952-00-2550-2 (nid.) ISBN 978-952-00-2551-9 (PDF)
- 8 Nationella utvecklingsprogrammet för social- och hälsovården KASTE-programmet 2008-2011. ISBN 978-952-00-2556-4 (inh.) ISBN 978-952-00-2557-1 (PDF)
- 9 Lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisy suositukset. Tunnista, turvaa ja toimi. Sosiaali- ja terveystoimelle paikallisen ja alueellisen toiminnan ohjaamiseen ja johtamiseen. ISBN 978-952-00-2586-1 (nid) ISBN 978-952-00-2587-8 (PDF)
- 10 Rekommendationer för förebyggande av våld i närrelationer och inom familjen. Identifiera, skydda och handla. Hur styra och leda det lokala och regionala arbetet inom social- och hälsovården. ISBN 978-952-00-2588-5 (inh.) ISBN 978-952-00-2589-2 (PDF)

- 2008: 11 Rekommandationen för uppgiftsstrukturer för den yrkesutbildade personalen inom socialvården.
ISBN 978-952-00-2600-4 (inh.)
ISBN 978-952-00-2601-1 (PDF)
- 12 Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2603-5 (PDF)