



## Valtakunnallinen kunta-alan työsuojelun valvontahanke vuosina 2012- 2015 ("Turvallinen, terveellinen ja tuottava kuntatyö 2015")

### HANKESUUNNITELMA

#### Tausta

Kuntasektorilla on tapahtunut ja tapahtuu koko ajan muutoksia muun muassa kuntaliitosten myötä. Nämä muutokset ovat kohdistuneet esimerkiksi kuntien ja kuntayhtymien työnantajaorganisaatioiden rakenteeseen ja palveluiden tuottamistapaan (muun muassa tilaaja-tuottajamalli). Muutostilanteet ovat tuoneet haasteita kuntasektorin työsuojelun yhteistoiminnan toteuttamiseen ja työturvallisuuden hallintaan. Tätä kautta kuntasektorin työnantaja- ja työntekijäpuolelta on tuotu esille toive ja tarve tehostetusta kunta-alan työsuojelun valvonnasta.

Kunta-alan työsuojelun valvontahankkeella tuetaan kuntien ja kuntayhtymien työolojen ja työturvallisuuden (käsittää sekä työturvallisuuden että työterveyden) hallinnan parantamista. Työpaikkojen oma-aloitteisuus on tärkeintä, sillä uusien menetelmien ja välineiden luominen työolojen parantamiseksi tapahtuu aina työpaikalla ja työyhteisössä.

Hankkeen valmistelussa ja toteutuksessa ovat mukana työsuojeluhallinnon lisäksi Työturvallisuuskeskuksen kuntaryhmä, KT Kuntatyönantajat ja kunta-alan pääsopijajärjestöt. Jokaisen hankkeessa mukana olevan toimijan on tiedostettava hankkeen lähtökohdat ja oma rooli hankkeessa sekä sitouduttava hankkeeseen. Työturvallisuuskeskuksen kuntaryhmä, KT Kuntatyönantajat ja kunta-alan pääsopijajärjestöt tiedottavat hankkeesta sekä tuottavat omaa materiaalia muun muassa turvallisuusjohtamisesta. Kyseiset sidosryhmät ovat myös vahvasti mukana kunta-alan koulutus-, julkaisu- ja tiedotustoiminnan kehittämisessä ja toteutuksessa. Työsuojeluosasto laatii hankkeen yhteydessä pilotoitavan toimintamallin "Ohje turvallisuuden hallinnan valvonnasta kunnissa".

#### Työsuojelusäädökset ja niiden asettamat vaatimukset / valvontaote

Työturvallisuuslainsäädännön mukaisesti työnantaja on vastuussa työpaikkojensa työturvallisuudesta. Vuoden 2003 alusta voimaan tulleen työturvallisuuslain (738/2002) määräysten mukaisesti työnantajan on muun muassa määriteltävä tavoitteensa, järjestelmänsä, toimeenpanonsa ja toiminnan vaikuttavuuden seuranta työturvallisuuden suhteen. Työsuojeluhallinnon tehtävänä on valvoa ja opastaa työnantajia.

Työturvallisuuslain perusajatuksena on ennaltaehkäisy. Työnantajan on ennakoon sopivin menetelmin selvitettävä työhön liittyvät, työntekijän terveyteen ja turvallisuuteen vaikuttavat vaara- ja haittatekijät sekä arvioitava niiden merkitys työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle. Työnantajalla on oltava sellaiset hallintajärjestelmät ja menettelytavat, joilla riskit pidetään sellaisella tasolla, etteivät ne aiheuta työntekijöille vaaraa tai haittaa. Tämä edellyttää, että työpaikan työsuojelu on organisoitua ja suunnitelmallista toimintaa, jossa on huomioitu henkilöstön riittävät resurssit (aika ym.) ja osaaminen.

Työturvallisuuden hallinnassa korostuu johdon sitoutuminen. Hyvä turvallisuusjohtaminen edellyttää tavoitteenasettelua, työpaikan tilanteen tarkkailua ja seuranta sekä näistä johdettuja parannustoimia. Tavoitteet on saatava arkipäivän toiminnoiksi. Työsuojelun valvonnan kannalta on tällöin merkityksellistä arvioida erityisesti johdon toimintaa sekä organisaation menettelytapoja ja kohdistaa lain velvoitteiden toteutumisen arviointi ensisijaisesti organisaation johtotason toimintatapoihin.

Kunta-alan valvontaa suunnitellaan ottaen huomioon kuntien ja kuntayhtymien erityispiirteet kuten niiden koko ja organisoituminen. Esimerkiksi kunnan koon mukaan valvontaan voidaan tehdä tarvittavaa rajausta ja/tai jaottelua. Tärkeää on myös miettiä millaisella valvontaotteella kuntatyönantajia ja valvontakohteita lähestytään. Valvonnassa kiinnitetään erityistä huomiota työpaikkojen keskijohdon rooliin ja asemaan työolojen parantamisessa. Turvallisuusjohtamisen taso selvitetään muun muassa Halmeri-menetelmällä ja hallintajärjestelmien toimivuus todennetaan työpaikkatarkastuksilla havainnoinnilla ja mittauksilla (mm. Valmeri-kysely).

## Tavoitteet

Hankkeen tavoitteet voidaan jakaa valvonnan tavoitteisiin ja työsuojeluvalvonnan kehittämisen tavoitteisiin.

Valvonnan keskeisenä tavoitteena on kunta-alan työpaikkojen turvallisuusjohtamisen ja työturvallisuuden hallinnan parantaminen. Hankkeen tarkastuksilla valvotaan, että

- työpaikan työsuojelun yhteistoiminta on organisoitua ja suunnitelmallista ja että se tukee ja kehittää turvallisuusjohtamista
- työpaikalla on toimivat käytännöt keskeisten työturvallisuusriskien, kuten haitallisen fyysisen (mm. käsin tehtävät nostot ja siirrot) ja psykososiaalisen (mm. väkivallan uhka, häirintä tai muu epäasiallinen kohtelu, muut psykososiaaliset kuormitustekijät) kuormituksen sekä kosteus- ja homeongelmien hallintaan.
- työpaikan työterveyshuolto on järjestetty lainsäädännön mukaisella tavalla ja työnantaja hyödyntää työterveyshuollon tekemät johtopäätökset työolojen terveydellisestä merkityksestä.

Työsuojeluvalvonnan kehittämisen tavoitteita ovat:

- kunta-alan työnantajien valvonnan yhtenäistäminen
- hanketyöskentelyn edistäminen
- Vera-tietojärjestelmän käyttöönotto ja sen hyödyntäminen kunta-alan valvonnassa ja hanketyöskentelyssä
- vastuualueiden välisen tietojenvaihdon ja yhteistyön lisääminen
- työsuojeluhallinnon ja sidosryhmien välisen yhteistyön kehittäminen ja konkretisointi

## Kohdentaminen

Hankkeen kohteena ovat kunnat ja kuntayhtymät. Valvontaa kohdistetaan kunnan koko organisaatioon eli ylimpään johtoon, toimialan/tulosalueen johtoon sekä toimialan/tulosalueen eri työpaikkoihin ja toimipisteisiin. Valvontaa suunnataan erityisesti sosiaali- ja terveystalalle sekä koulutukseen, jotka ovat työntekijämäärältään suurimmat kuntatoimialat. Jokainen työsuojelun vastuualue päättää kunta-alan toimintaympäristöanalyysiinsä pohjautuen valvonnan suuntaamisesta myös muille kunta-alan toimialueille. Suuntaamisessa on oleellista löytää valvontakohteet, joissa valvonnalla voidaan saada positiivisia vaikutuksia. Vastuualueet organisoivat käytännön valvonnan toteutuksen tarpeidensa ja resurssiensä mukaisesti. Valvonnan suuntaaminen eri toimialoille on esitetty liitteessä 1 ”Kuntahankkeen valvonnan suuntaaminen 2012-2015”.

## Menetelmät, välineet ja tarkastuksella käsiteltävät asiat

Hankkeessa laaditaan tarkastuksen asialistat erikseen johtotason tarkastuksille ja työpaikkatarkastuksille. Valvonnan tukena käytetään ”Ohje turvallisuuden hallinnan valvonnasta kunnissa” toimintamallia. Johtotason tarkastukset kohdistuvat hallintajärjestelmien valvontaan. Tarkastuksilla käytetään Halmeria ensi sijaisesti tarkastajan arvioimana. Tarkastaja voi myös hyödyntää työpaikan täyttämää itsearviointi Halmeria. Johdon tarkastuksen asialistalla ovat ainakin:

- työsuojelun yhteistoiminta
- työn vaarojen selvittäminen ja arviointi
- työsuojelun toimintaohjelma
- työterveyshuollon järjestäminen
- työterveyshuollon toimintasuunnitelma

Työoloja valvotaan työpaikkatarkastuksilla. Kaikilla työpaikkatarkastuksilla, joilla se on tarkoituksenmukaista, käytetään Valmeri-kyselyä ja pääsääntöisesti niin, että kyselyn tulos on käytettävissä tarkastuksella. Valvonnan tavoitteet kohdistuvat työurien pidentämiseen, joten tarkastuksen sisältö painottuu myös kyseisiin asioihin. Jokaisen työpaikkatarkastuksen asialistalla ovat ainakin:

- työn vaarojen selvittäminen ja arviointi
- työterveyshuollon työpaikkaselvitys
- terveystarkastukset erityistä sairastumisen vaaraa aiheuttavassa työssä
- sisäilman aiheuttama terveysvaara
- häirintä ja epäasiallinen kohtelu
- väkivallan uhka
- psykososiaalinen kuormitus

Lisäksi kaikilla työpaikkatarkastuksilla, joilla se on tarkoituksenmukaista, valvotaan fyysisiä kuormitustekijöitä kuten käsin tehtäviä nostoja ja siirtoja.

Työpaikkatarkastuksen asialistalle voidaan lisätä toimialasta, kunnasta tai muusta tekijästä riippuen myös muita tarkastettavia asioita. Valvontaa toteutetaan valvontaohjeiden mukaisesti. Hankkeessa valvotaan tarvittaessa myös yhteisen työpaikan työsuojeluvastuita. Kyseisen asian valvontamenetelmät sovitaan hankeryhmässä myöhemmin.

Hankkeen tarkastuksilla kerätään tietoa ja havaintoja muun muassa työsuojelun yhteistoiminnan toteutumisesta. Tästä ja muusta tiedonkeruusta ja tiedonkeruun tavasta sovitaan erikseen.

Valvontaotteita on kuvattu liitteessä 2 ”Valvontaote kuntahankkeen tarkastuksilla”. Valvontaotteessa 1 valvontaa toteutetaan niin, että ensin tehdään työpaikkatarkastukset useampaan kyseisen toimialan työpaikkaan ja sen jälkeen hallintajärjestelmien valvonta (toimialan) johdon tarkastuksena. Valvontaotteessa 2 toteutetaan ensin hallintajärjestelmien valvonta (toimialan) johtoon ja sen jälkeen tehdään työpaikkatarkastukset. Valvontaotteesta riippumatta johtotasolle (ylin/toimiala) annetaan aina palautetta työpaikkatason tarkastushavainnoista.

## **Verkostoituminen ja yhteistyö**

Vuonna 2012 hankkeessa osallistuttiin johtavien työsuojelutarkastajien komitean (SLIC) toteuttamaan psykososiaalisten riskien valvontakampanjaan. Hankkeessa voidaan osallistua myös muihin kampanjoihin (esim. EU-kampanjat) ja tehdä yhteistyötä eri toimijoiden kanssa. Hankeryhmä on tutustunut mm. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansalliseen kehittämissuunnitelmaan (Kaste) ja Työturvallisuuskeskuksen kuntaryhmän Turvallisuus hallintaan kuntatyössä - hankkeeseen.

## **Toteutus**

Hanketta koordinoi valtakunnallinen hankeryhmä, jonka koordinaattorina toimii Sari Roivainen ESAVIsta. Hankeryhmään kuuluvat lisäksi Auli Tukiainen /ISAVI, Marja Tereska-Korhonen/LSAVI, Tuija Rönnholm/LSSAVI, Jari Toivonen/PSAVI ja Tarja Nupponen/TSO. Hankkeen ohjausryhmänä toimii johtajien kokous.

Työsuojelun vastuualueet osallistuvat hankkeeseen tulosneuvotteluissa ja hankesuunnitelmassa sovituilla tavalla.

## **Resurssit**

Hankkeeseen suunnitellut resurssit on esitetty liitteessä 3. Resurssisuunnitelmaa päivitetään vuosittain.

## **Aikataulu**

### **Vuosi 2012**

Koulutusta, sidosryhmäyhteistyötä, viestintää ja tiedotusta. Varsinainen valvontatoiminta käynnistyy kaikilla vastuualueilla syksyllä 2012, mutta jo kevään 2012 aikana voidaan toteuttaa tarkastuksia erityisesti kuntaorganisaation johtotasolle.

### **Vuodet 2013-2014**

Vera-tietojärjestelmän käyttöönotto.  
Valvonta jatkuu.  
Sidosryhmäyhteistyö, viestintä ja tiedotus jatkuvat.  
Väliraportointia valvonnasta ja tarkastushavainnoista.

### **Vuosi 2015**

Toteutetaan viimeiset tarkastukset.

## **Vuosi 2016 (kevään aikana)**

Arvioidaan toteutuneet toimenpiteet ja muutokset valvontakohteissa. Arvioidaan hankkeen tavoitteiden toteutuminen ja mahdollisesti tarvittavat jatkotoimet. Raportoidaan hanke. Pidetään loppuseminaari.

### **Viestintä**

Hankkeelle laaditaan koko runkokaudelle ulottuva viestintäsuunnitelma, joka sisältää eri toimijoiden roolit tiedotuksessa ja viestinnässä. Viestintäsuunnitelmaa päivitetään vähintään vuosittain.

### **Koulutus ja tuki**

Työsuojeluhallinto on valmistautunut kouluttamaan omaa henkilöstöään, kun hankkeessa tulee esille koulutusta vaativia asioita. Vastuualueilla voi olla tarvetta mittarikoulutukseen (Valmeri ja Halmeri) ja tämä toteutuu valtakunnallisen koulutussuunnitelman mukaisesti. Vastuualueet huolehtivat siitä, että kaikki kuntahankkeeseen osallistuvat tarkastajat saavat tarvittaessa mittarikoulutuksen. Valtakunnallisen hankeryhmän edustajat kouluttavat oman vastuualueen tarkastajat kuntahankkeen valvontaan (valvontaote ym.) viimeistään alkusyksystä 2012.

Mikäli hankkeen aikana kunnissa, kuntayhtymissä ja/tai valvontakohteissa tulee esille työsuojeluun liittyviä koulutus- ja tukitarpeita, niitä käsitellään hankeryhmässä. Työsuojeluhallinto voi tarvittaessa toimia välittäjänä kuntien ja koulutusta tarjoavien tahojen välillä. Näin varmistetaan, että työnantajat saavat tarvittavaa koulutus- ja tukiapua.

### **Tutkimus**

Hankkeeseen kytketään valvontaa tukeva tutkimusosio, jonka toteuttaa ulkopuolinen taho. Tutkimusosio keskittyy valvonnan ja viestinnän vaikuttavuuden osoittamiseen hankkeessa mukana olevilla työpaikoilla. Tutkimusosion toteuttaminen aloitettiin esiselvityksen tekemisellä. Esiselvityksen toteutti Heikki Laitinen 3T-ratkaisut -yrityksestä. Raportti esiselvityksestä valmistui tammikuussa 2012. Varsinainen tutkimusosio käynnistyi vuonna 2013. Tutkimusosion toteuttavat Owl Group Oy yhdessä Tampereen teknillisen korkeakoulun kanssa. Tutkimus kestää koko hankkeen ajan.

### **Seuranta ja raportointi**

Hankkeen alkuvaiheessa tiedonkeruussa hyödynnettiin sekä Vati- että Vera-valvontatietojärjestelmiä. Vuoden 2014 alusta alkaen tiedonkeruu toteutetaan Vera-tietojärjestelmän avulla. Veraan on perustettu hankkeet erikseen johdon tarkastuksille ja työpaikkatason tarkastuksille. Vastuualueet perustavat alueelliset hankkeet valtakunnallisten hankkeiden ”alle”. Valvontatoiminta ja työpaikoilla tapahtuneet muutokset arvioidaan ja analysoidaan hankkeen lopulla.

Hankkeen etenemistä seurataan työsuojelun vastuualueiden johtajien kokouksissa.

Sidosryhmille raportointia toteutetaan tarvittavassa laajuudessa sekä hankkeen aikana että hankkeen jälkeen.

Hankkeesta laaditaan kirjallinen raportti.

<b>Resurssit (htkk)</b>					
<b>Vastuualue</b>	<b>Toimintavuosi</b>				
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Yhteensä</b>
<b>ESAVI</b>					
Hankeryhmä (valtakun	2,0	2,0	2,0	2,0	8,0
Koulutus ja viestintä (	0,5	0,5	0,5	0,5	2,0
Valvonta	13,6	35,0	35,0	35,0	118,6
Raportointi		0,2	0,2	0,2	0,6
<b>Yhteensä</b>	<b>16,1</b>	<b>37,7</b>	<b>37,7</b>	<b>37,7</b>	<b>129,2</b>
<b>LSAVI</b>					
Hankeryhmä (valtakun	1,0	1,0	1,0	1,0	4,0
Koulutus ja viestintä (	0,5	0,5	0,5	0,5	2,0
Valvonta	8,4	12,0	24,0	24,0	68,4
Raportointi	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4
<b>Yhteensä</b>	<b>10,0</b>	<b>13,6</b>	<b>25,6</b>	<b>25,6</b>	<b>74,8</b>
<b>ISAVI</b>					
Hankeryhmä (valtakun	1,0	1,2	1,0	1,2	4,4
Koulutus ja viestintä (	0,5	0,5	0,5	0,5	2,0
Valvonta	12,7	41,0	43,1	35,0	131,8
Raportointi		0,1	0,1	0,1	0,3
<b>Yhteensä</b>	<b>14,2</b>	<b>42,8</b>	<b>44,7</b>	<b>36,8</b>	<b>138,5</b>
<b>LSSAVI</b>					
Hankeryhmä (valtakun	1,0	1,0	1,0	1,0	4,0
Koulutus ja viestintä (vastuualue		0,5	0,5	0,5	1,5
Valvonta	20,0	70,0	70,0	69,0	229,0
Raportointi		0,1	0,1	0,1	0,3
<b>Yhteensä</b>	<b>21,0</b>	<b>71,6</b>	<b>71,6</b>	<b>70,6</b>	<b>234,8</b>
<b>PSAVI</b>					
Hankeryhmä (valtakun	1,0	1,0	1,0	1,0	4,0
Koulutus ja viestintä (vastuualue		0,5	0,5	0,5	1,5
Valvonta	20,0	35,0	37,0	37,0	129,0
Raportointi		0,1	0,1	0,1	0,3
<b>Yhteensä</b>	<b>21,0</b>	<b>36,6</b>	<b>38,6</b>	<b>38,6</b>	<b>134,8</b>
<b>STM/TSO</b>	1,0	1,0	1,0	1,0	4,0
<b>Yhteensä</b>	<b>83,3</b>	<b>202,3</b>	<b>218,2</b>	<b>209,3</b>	<b>716,1</b>