

OUTI LEPISTÖ

# Ympäristöterveydenhuollon pilottiauditoinnit 2016

## SISÄLLYS

SISÄLLYS.....	2
1. Tiivistelmä.....	3
2. Taustaa .....	4
3. Tavoitteet .....	5
4. Menetelmät.....	6
5. Tulokset .....	11
6. Palauteyhteenveto .....	20
7. Yhteenveto ja johtopäätökset .....	23
10. Auditoidut valvontayksiköt 2016.....	26
11. Lähteet.....	27
12. Auditointiraportti .....	29

## 1. Tiivistelmä

Tämän hankkeen tavoitteena oli jatkaa ympäristöterveydenhuollon seudullisten valvontayksiköiden auditointeja menetelmällä, joka pohjautuu organisaation kokonaisvaltaiseen suorituskykyarvioon.

Vuonna 2016 auditointi toteutettiin kymmeneen valvontayksikköön. Auditoidut seutuyksiköt pyrittiin valitsemaan niin, että mukana on maantieteellisesti edustava otos sekä kooltaan pieniä, keskisuuria ja suuria organisaatioita. Auditoinnit perustuivat 50:een toimintaa kuvaavaan indikaattoriin. Auditointikriteereinä olivat kansallinen lainsäädäntö ja ohjaus sekä ISO 9001-standardin vaatimukset soveltuvien osien.

Päähavaintona on valvontayksiköiden välinen vaihtelu resursoinnissa, toiminnan organisoinnissa ja toteutuksessa. Eniten puutteita todettiin toiminnan tavoitteellisuudessa, tulosten mittaamisessa ja seurannassa sekä korjaavissa toimenpiteissä. Toimiva, ajantasainen laatujärjestelmä puuttui myös useasta yksiköstä. Paikoitellen valvontayksiköiden toiminta ei täyttänyt lakisääteisiä vaatimuksia. Toisaalta joissain yksiköissä toiminta oli laadukasta, systemaattista ja asiakkaat huomioivaa.

Parhaat arvosanat indikaattoriarvioinnissa kaikkien auditointien keskiarvona tulivat henkilöresursseja käsittelevään osioon. Heikoimpaan tulokseen jäi valvonnan tehokkuutta arvioiva osa-alue. Poikkeamia todettiin yhteensä kahdeksan kappaletta. Eniten poikkeamia kohdistui ruokamyrkytystyöryhmän toimintaan ja laatujärjestelmään.

Auditointihankkeen tärkeä tulos on, että tämänkaltaisille auditoinneille on valvontayksiköissä selkeästi tarvetta. Auditointeihin laadittu indikaattoriarviointi ja sen tulkinta todettiin käyttökelpoiseksi kunnallisten valvontayksiköiden arviointiin ja auditointikohteet ovat tyytyväisiä auditointeihin. Jatkotoimenpiteenä suositellaan vastaavanlaisten auditointien jatkamista ja nyt kehitetyn auditointimenetelmän laajentamista koko ympäristöterveydenhuoltoon.

Hanke toteutettiin sosiaali- ja terveysministeriön tuella.

## 2. Taustaa

*Auditoinnilla* tarkoitetaan riippumatonta, objektiivista ja järjestelmällistä ulkopuolisen tahon toteuttamaa arviointia. Ympäristöterveydenhuollossa on käytännön työssä havaittu olevan tarve valtakunnallisille, keskenään vertailtavissa oleville auditoinneille, joiden tulokset valvontayksiköt saavat käyttöönsä. Tärkeäksi on koettu myös mahdollisuus tulosten objektiiviseen vertailuun valvontayksiköiden välillä ja tämänhetkiseen valtakunnalliseen tasoon verrattuna.

Arviointien painopisteen on oltava riittävän kokonaisvaltainen ja käytännönläheinen sekä kuntien näkökulmat huomioiva. Erityisesti tarvetta on arvioinneille, joissa korostuvat taloudelliset näkökulmat ja toiminnan tehostamisen mahdollisuudet yhdistettynä laatuun ja vaatimuksenmukaisuuteen. Auditointien edellytetään tuovan auditoitavalle kohteelle riittävästi lisäarvoa ja työkaluja toiminnan kehittämisen ja päätöksenteon tueksi. Tärkeää on myös huolehtia auditoiden riittävästä pätevyydestä, yhdenmukaisesta toiminnasta ja arvioinnista sekä tulosten vertailtavuudesta valtakunnallisesti.

Hankkeen tavoitteena on ollut edelleen kehittää mallia, jonka avulla ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköt voivat jatkossa vertailla eri toimintojensa suorituskykyä ja kustannuksia sekä kehittää toimintaansa tulosten avulla. Malli tarjoaa objektiivisen ja riippumattoman arviointityökalun. Erityishuomio on toiminnan tehokkuudessa ja laadussa. Näiden yhdistelmä takaa toiminnan kustannustehokkaan sekä laadukkaan ja vaatimuksenmukaisen sisällön.

Ympäristöterveydenhuollon valvonnassa voidaan käyttää merkittävää julkista valtaa ja oikeusperiaatteiden - erityisesti objektiivisuuden ja yhdenvertaisuuden - toteuttaminen on tärkeää paitsi oikeusturvan myös luottamuksensuojaperiaatteen kannalta. Lisäksi valvonnan erilaiset vaatimukset voivat asettaa sekä yrityksiä että kuntia eriarvoiseen asemaan ja aiheuttaa jopa kilpailuetua. Siksi arviointi sisältää myös hyvän hallinnon osa-alueita.

### 3. Tavoitteet

Auditointien tärkeimpänä tavoitteena on tarjota uudenlainen näkökulma ja menettelytapa tukemaan sekä valvontayksiköiden kehittämistyötä että muita auditointeja, arviointeja ja keskusvirastojen ohjausta.

Aiempiin auditointeihin verrattuna uutta on, että varsinaisen substanssitoiminnan lisäksi talousluvut, tehokkuus ja toiminnan organisoiminen ovat selkeästi arvioinnissa mukana. Lisäksi auditoinneissa korostetaan laatujärjestelmän roolia käytännön työkaluna.

Auditointien on tarkoitus tarjota ulkopuolinen, asiantunteva näkökulma toimintaan. Koska auditointeja on tehty jo yli puoleen valvontayksiköistä, voivat auditointit lisäksi antaa valtakunnallisen arvion valvontayksikön toiminnan kokonaisuudesta. Auditoinnit tuloksineen ovat myös hyödyllisiä tulevaa maakuntauudistusta ajatellen.

Eriyishuomiota auditoinneilla kiinnitetään seuraaviin näkökohtiin:

Sekä ISO-standardi 9001 laadunhallinnasta että komission asetus 882/2004 virallisesta valvonnasta edellyttävät toiminnan olevan tarkoituksenmukaista ja tehokasta. *Tehokkuutta* tarkastellaan auditoinneilla ensisijaisesti kustannustehokkuuden kautta erilaisilla suhdeluvuilla. Toisaalta tehokkuudesta kertovat myös mm maksutuottojen kertyminen sekä käytännön valvontaan käytettävä aika sekä suunnitelmien ja tavoitteiden saavuttamisaste.

Hallitus on asettanut tavoitteeksi hallinnollisen taakan keventämisen sekä toimintojen uudelleenjärjestelyn kautta syntyvät säästöt toimialalla. Koska ympäristöterveydenhuollon tehtävät ovat lakisääteisiä, ovat tavoitteet saavutettavissa parhaiten toiminnan tehokkaammalla organisoinnilla.

Keskusvirastojen vuosittain toteuttamassa tiedonkeruussa todetaan ympäristöterveydenhuollossa vuosittain valtakunnallinen *resurssivaje* suhteessa suosituksiin. Resurssien lisäämisen sijaan auditoinneissa keskitytään analysoimaan nykyisten henkilöstöresurssien optimaalista hyödyntämistä johtamisen, työn organisoimisen ja erikoistumisen, ohjeiden, linjausten ja tuen kautta. Henkilöstöresursseihin katsotaan kuuluvan henkilömäärän lisäksi mm henkilöstön koulutustausta, pätevyys, johtaminen, töiden järjestely ja priorisointi, henkilöstön sitoutuminen ja tosiasialliset mahdollisuudet noudattaa annettuja ohjeita ja linjauksia. Johtamista tarkastellaan myös ISO-standardien viitekehyksestä käsin.

Monet viranomaistoiminnot ovat käyneet viime vuosina läpi merkittäviä prosesseja *asiakasnäkökulman* nostamiseksi selvemmin esille. Myös ympäristöterveydenhuolto on saman prosessin edessä. ISO-standardit tarjoavat tähän hyvän arviointityökalun ja asiakaspalvelun ja -tyytyväisyyden mittaaminen tullaan sisällyttämään indikaattoreihin. Samoin arvioinnissa korostetaan mm julkisuusperiaatteen toteutumista sekä *hyvän hallinnon ja oikeusturvan* vaatimuksia. Aktiivinen tiedottaminen, valmisteluvaiheen kuulemismenettelyt ja kriisitiedottaminen ovat myös asiakaspalvelun tärkeitä elementtejä.

## 4. Menetelmät

Auditoinnit perustuvat 50:een toimintaa kuvaavaan indikaattoriin. Indikaattorit on valittu niin, että ne kattavat toimialan eri sektoreiden ja ISO 9001-standardin asettamat keskeisimmät tavoitteet. Indikaattoreiden taustatietona on käytetty lainsäädännön vaatimuksia, tilastoja sekä tieteellisiä tutkimustuloksia. Indikaattoriarvioinnin tulokset ovat taustalla olevan laskentaohjelman ansiosta kvantitatiivisia ja näin vertailtavissa keskenään.

Indikaattoriarvioinnin etuja ovat mm yhdenmukainen arviointi, mahdollisuus käyttää erilaisia suhdelukuja sekä laskennallisia keskiarvoja. Näin saadaan lisättyä tulosten luotettavuutta ja vertailtavuutta, joka on auditointien tärkeimpiä tavoitteita. Indikaattoriarvioinnissa yhdistetään taloudellinen näkökulma, lainsäädännön vaatimukset, toiminnan tehokkuus ja vaikuttavuus sekä toimialan käytännön työn laadukas toteutus. Muun muassa lainsäädännön muutokset ja uudet tutkimustulokset voidaan päivittää indikaattoreiden taustalle ilman, että arviointimenetelmä muuttuu.

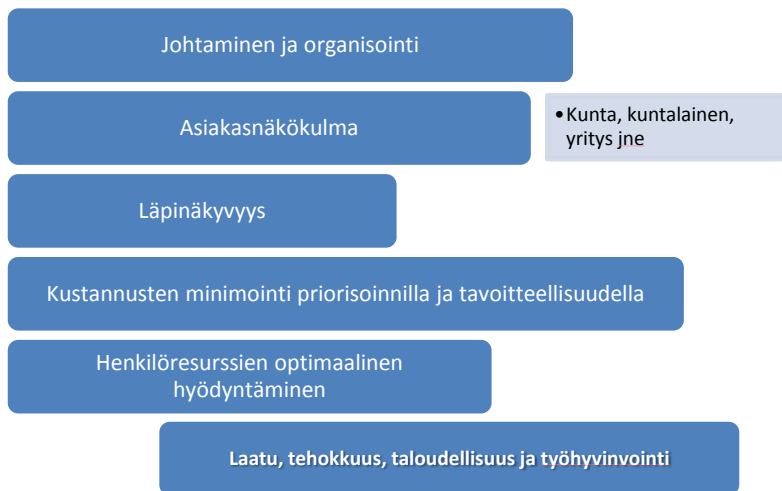
Indikaattorimenetelmää työstävä EnviroVetin asiantuntijaryhmä koostui terveysvalvonnan johtajista ja valvojista käytännönläheisyyden varmistamiseksi. Lisäksi tiimi pohtii, minkälaisista tiedoista olisi eniten hyötyä oman toiminnan kehittämiseen ja toiminnan arviointiin suhteessa muihin valvontayksiköihin.

Vuoden 2016 auditoinneille indikaattoreita laajennettiin koskemaan myös terveydensuojelu- ja tupakkavalvontaa. Samalla indikaattoreista poistettiin joitain, vain elintarvikevalvontaa koskevia indikaattoreita. Päivitys tehtiin yhteistyössä Sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Koska asunnontarkastustoiminta oli ensimmäistä kertaa mukana auditoinnissa, laadittiin toiminnan arviointiin erillinen lomake. Kysymyslista on raportin liitteenä.

Auditointien painopistealueet valittiin EU-komission antamien auditointien suuntaviivojen sekä komission valvonta-asetuksen horisontaalisten vaatimusten pohjalta.

## Kuva 1. Auditointien painopistealueet



Käytännön auditointi jaettiin näiden painopistealueiden perusteella viiteen osa-alueeseen. Kukin osa-alue sai arvosanan indikaattoreiden laskennallisten keskiarvojen perusteella. Tällä menetelmällä minimoidaan auditointien väliset tulkintaeroavaisuudet ja varmistetaan tulosten valtakunnallinen yhdenmukaisuus ja vertailtavuus.

Indikaattorit vuoden 2016 auditoinneilla olivat seuraavat:

### Taulukko 1. Auditointi-indikaattorit 2016

<p><b>1. Valvonnan vaatimuksenmukaisuus</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Valvonnan kattavuus ja valvontatiheys ovat riittävät</li><li>2. Riskinarviointi (kohdekohtainen tai muu) on toteutettu kattavasti</li><li>3. Lainsäädännön vastaisuuksiin reagoidaan + seurantamenetelmä</li><li>4. Maksutaksa on ajantasainen ja sitä sovelletaan oikein</li><li>5. Näytteenotto on vaatimuksenmukaista ja kattavaa</li><li>6. Delegoinnit on toteutettu asianmukaisesti ja tarkoituksenmukaisesti</li><li>7. Toiminnassa toteutetaan hyvää ja avointa hallintotapaa</li><li>8. Valvontasuunnitelma on kattava</li><li>9. Vaatimuksenmukaisuus ja yhtenäinen toiminta varmistetaan toimivalla laatujärjestelmällä ja ohjeistuksella</li><li>10. Laatujärjestelmä on ajan tasalla ja sitä toteutetaan käytännön valvonnassa</li></ol> <p><b>2. Valvonnan vaikuttavuus</b> (tavoitteiden järkevyyden/asianmukaisuus ja niiden saavuttaminen)</p> <ol style="list-style-type: none"><li>11. Elintarvike- ja vesivälitteisten epidemioiden määrä on vähäinen(kpl/100 000 as)</li><li>12. Terveystarkastuksia pystytään ehkäisemään ja poistamaan tehokkaasti</li><li>13. Suunnitelmallisen valvonnan osuus % koko valvonnasta</li><li>14. Asunnontarkastusten toteuttaminen on laadukasta</li></ol>
---

15. Laatutavoitteiden kattavuus ja toteuma-aste %
16. Tavoitteiden toteutumista seurataan ja niistä raportoidaan järjestelmällisesti
17. Tavoitteet ovat valvonnan kannalta olennaisia ja sektorit keskenään tasapainossa
18. Jos tavoitteet eivät toteudu, ryhdytään riittäviin korjaaviin toimenpiteisiin
19. Toiminta valvonta-alueella on vaikuttavaa ja ennaltaehkäisevää (tiedotus, työryhmät, yhteistyö, koulutus jne)
20. Asiakasnäkökulma on toiminnassa keskeisessä roolissa

### **3. Valvonnan tehokkuus (voimavarat/tulokset)**

21. Virallisen valvonnan kustannukset €/as
22. Maksutuotot/kustannukset (%)
23. Maksutuotot/valvontahtv (€)
24. Kustannukset/valvontahtv (€)
25. Tarkastus/v/htv, lkm-tavoite keskiarvo
26. Tarkastustavoitteen toteutuminen %
27. Valvontasuunnitelman toteuma-aste %
28. Valvonnan henkilöstön määrä/valvonnan laajuus (asukasluku/htv)
29. Valvonnan suhteellinen osuus valvonnan henkilöstön työajasta (arvio auditoinnilla, n 20 %)
30. Valvontakohteita/htv (keskiarvo)

### **4. Pakkokeinojen (sis elintarvikel, TSL, TupakkaL) käyttö**

31. Pakkokeinojen käyttö on ohjeistettu selkeästi (ohjeet, mallit jne)
32. Pakkokeinojen käyttöön on mahdollisuus saada tukea, ohjausta ja neuvontaa
33. Pakkokeinojen käyttöä valvotaan
34. Pakkokeinojen käyttöön on seurantamenetelmä
35. Pakkokeinojen käytön lukumäärä viime vuosina
36. Pakkokeinoja käytetään oikeasuhtaisesti, ts lievimmästä alkaen mutta puutteen vakavuus huomioiden
37. Pakkokeinoprosesseihin käytetty aika (puutteen havaitseminen-pakkokeinoon ryhtyminen)  
on järkevä ja suhteessa puutteen vakavuuteen
38. Pakkokeinoja tehostetaan tarvittaessa uhalla (uhkasakko, teettäminen, keskeyttäminen)
39. Pakkokeinoprosessit viedään loppuun asti, ne ovat tehokkaita ja varoittavia
40. Tarvittaessa ryhdytään myös rikosoikeudelliseen menettelyyn

### **5. Henkilövoimavarat (johtaminen, pätevyys, ohjeiden noudattaminen)**

41. Henkilöstö on pätevää (riittävä pohjakoulutus)
42. Pätevyyden ylläpitämisestä huolehditaan riittäväällä koulutuksella
43. Uudet työntekijät perehdytetään toimintaan
44. Henkilöstö on erikoistunut
45. Työnkuvat ovat selkeät ja valvonnan kannalta järkevät ja asianmukaiset



46. Työnjako mahdollistaa objektiivisen ja yhdenmukaisen valvonnan
47. Henkilökunta on sitoutunut lainsäädäntöön, valvonnan tavoitteisiin, yhteisiin sääntöihin ja linjauksiin
48. Johdolla on selkeä ja aktiivinen rooli toiminnassa, tavoitteissa ja niiden toteutumisessa, valvonnan linjauksissa
49. Henkilökunnalla on käytettävissä riittävästi ohjeistusta sekä tarvittaessa muuta tukea ja ohjausta
50. Johto seuraa toimintaa ja tavoitteiden toteutumista säännöllisesti ja tarvittaessa ryhtyy toimenpiteisiin

## TIETOJEN KERUU

Alkuperäinen tausta-aineisto valtakunnallisten tasojen muodostamiseksi kerättiin ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköistä. Tietoja kerättiin muun muassa tilinpäätöksistä, valvontasuunnitelmien toteumaraporteista, toimintakertomuksista ja laatujärjestelmistä sekä johtajien haastatteluista. Saadut tiedot muutettiin toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta kuvaaviksi suhdeluvuiksi. Suhdeluvuissa painotetaan toiminnan vaatimuksenmukaisuuden ja vaikuttavuuden lisäksi myös taloudellisuutta ja resurssien järkevää käyttöä.

Hankkeen käyttöön saatiin runsaasti tilastotietoa eri muuttujista. Käytettävissä oli tietoa Eviran kuntien elintarvikevalvonnan tilastoista vuosilta 2013-2015. Lisäksi käytössä on ollut pilottiauditointien yhteydessä vuosina 2012-2015 koottua tietoa. Terveysturvallisuus- ja tupakkavalvonnan osalta tiedot kerättiin Valviran toimesta BO-raportioinnista VYHA- ja YHTI-raporttien avulla.

Tilastotietoja täsmennettiin ja varmistettiin keskeisiltä osin kysymällä tarkentavaa tietoa sähköpostitse suoraan yksiköistä. Yksiköiltä kysyttiin mm. henkilötöyvuosien määrää ja valvonnan kustannuksia.

Epävarmat tai tilastollisen käsittelyn kannalta puutteellisesti selvitettyt muuttujat jätettiin toistaiseksi pois tilastollisesta käsittelystä. Varmistettuja tietoja on auditoinneilla saadut tiedot mukaan lukien n. 75 %:sta valvontayksiköistä.

## AUDITOINTIKRITEERIT

Auditointikriteereiksi pilottiauditoinneissa valittiin toimialaa koskeva kansallinen lainsäädäntö sekä ISO 9001-standardin vaatimukset soveltuvin osin. Koska yksiköiden laatujärjestelmien taso vaihtelee huomattavasti, ei standardia kokonaisuudessaan voitu ottaa arviointikriteeriksi.

EU-komissio käyttää elintarvikevalvonnan arvioinnissa apuna julkisen sektorin auditointien ISSAI 3000 – ohjeistusta. Tämä auditointitapa painottaa organisaation suoritustasoa sekä läpinäkyvyyden ja aina kuluttajalle asti ylettyvän ”kontrolloinnin” vaatimusta. Malli on käytössä myös muissa Pohjoismaissa ja ohjeistusta käytettiin tässä hankkeessa laaditun arviointisaplun pohjana.

Arvioinnissa hyödynnettiin myös soveltuvin osin sosiaali- ja terveyspalvelujen laatuohjelman (SHQS) arviointikriteerit sekä kansainvälistä uusinta tutkimustietoa. Auditointiperiaatteet perustuvat ISO-

standardeihin, EU-komission auditointipäätökseen sekä kansainvälisen Institute of Internal Auditors standardeihin ja eettisiin ohjeisiin.

Capability Maturity Model-mallia hyödynnettiin organisaatioiden kokonaisarviointeja rakennettaessa.

Yleisinä auditointikriteereinä ISO 9001 vaatimukset:

- puolueettomuus
- tehokkuus
- valvonnan säännöllisyys
- valvonnan riskiperusteisuus
- dokumentoidut menetelmät
- yhtenäinen ja laadukas valvonta
- korjaavat toimenpiteet ja
- raportointi

Lisäksi auditointikriteereinä yksityiskohtaisempi kansallinen ja EU-tason lainsäädäntö.

*Poikkeamiksi* luokitellaan lainsäädännön tai sen tavoitteiden sekä standardien vastaisuudet. Poikkeamat luokitellaan ISO-standardin mukaisesti vähäisiin ja merkittäviin poikkeamiin. Niiden standardin mukaiset korjausaikataulut ovat 3 ja 6 kuukautta.

*Auditoijilta* edellytettiin pitkäaikaista kokemusta kunnallisen ympäristöterveydenhuollon käytännön työn kaikilta osa-alueilta sekä ISO 9001-standardin mukaista pääauditoijan pätevyyttä. Riippumattomuus ja puolueettomuus varmistetaan EnviroVetin auditointijärjestelmän avulla.

## **AUDITOINNIT**

Käytännön auditointi valvontayksikössä kesti korkeintaan yhden työpäivän ajan. Auditoija tutustui aineistoon jo etukäteen ja laati alustavan arvion. Auditointimenetelminä toimivat haastattelut, asiakirjatarkastukset ja toiminnan otokset. Näiden poikkileikkausten perusteella jo asiakirjojen perusteella tehty alustava riskinarviointi tarkentui auditoinnilla indikaattoriarvioinniksi ja lopulliseksi auditointiraportiksi.

Auditointi jakaantui alku- ja loppukokoukseen sekä varsinaiseen auditointiin. Kaikki halukkaat saivat osallistua auditointiin ja valvontayksiköt saivat itse päättää osallistujat ei osioihin.

Auditointiraportti laadittiin kahden viikon kuluessa auditoinnista ja jokainen raportti sisälsi tulokset toiminnan eri sektoreista valtakunnalliseen tasoon verrattuna. Kunkin auditoinnin osa-alueen arvosana määräytyi indikaattoreiden keskiarvojen perusteella. Lisäksi raportissa on laadullinen, syventävä osio toiminnan kehittämisen tueksi, vahvuudet ja kehittämiskohteet sekä mahdolliset poikkeamat. Poikkeamat on luokiteltu ISO-standardin mukaisesti vaatimuksenmukaisuus ja terveyshaittanäkökohdat huomioiden. Esimerkki auditointikohteille toimitetusta auditointiraportista on liitteenä.

Lista vuonna 2016 auditoiduista valvontayksiköistä on raportin liitteenä.

## 5. Tulokset

### YHTEENVETO INDIKAATTORiarvioinnin tuloksista

Seuraavassa esitetään numeeristen indikaattoreiden taustatasot ja auditointien tulokset verrattuna näihin lukuihin.

Arvosana 3 vastaa riittävää, lakisääteistä ja/tai valtakunnallista keskitasoa.

**Taulukko 2.** Yhteenveto numeeristen indikaattoreiden tuloksista.

Indikaattori	Riittävä, valtakunnallinen keskitaso (taso 3)	Niiden auditoitujen yksiköiden (n=10) osuus (%), joiden saama arvosana on	
		alle riittävän tason (0-2)	riittäväällä tasolla tai yli (3-5)
1. Suunnitelmallisen valvonnan osuus koko valvonnasta	75 %	30	70
2. Virallisen valvonnan kustannukset asukkaille *	6 - 8 €/asukas	70	30
3. Maksutuottojen osuus kustannuksista	15 - 18 %	10	90
4. Maksutuotot/valvontahtv	14 000 €/htv	20	80
5. Kustannukset/valvontahtv *	72 000 €/htv	50	50
6. Tarkastukset vuodessa/valvontahtv	120 tark/htv	60	40
7. Valvontasuunnitelman toteuma-aste	77-85 %	30	70
8. Valvonta-alueen laajuus (asukkaiden määrä suhteessa valvontahenkilötyövuosiin) *	10 000 as/htv	50	50
9. Valvontakohteita/valvontahtv *	160-190 kpl/htv	60	40
10. Hakemusten käsittelyaika	60 vrk	0	90
11. Asunnontarkastus / muu toimenpide	14 vrk	20	80
12. TSL-ilmoituksen käsittelyaika	30 vrk	30	60
13. Lausunnot ja muut ilmoitukset:	14 vrk	0	90

---

käsittelyaika

14. Tarkastuspöytäkirja asiakkaalle	14 vrk	20	<b>80</b>
• Oiva-pöytäkirjat	8 arkipäivää	0	<b>100</b>

*Indikaattoreissa nro 1, 3, 4, 6 ja 7 taso 3 on ns minimitaso ja sen ylittäminen nostaa arvosanaa. Indikaattoreissa nro 2, 5, 8 ja 9 arvosana laskee, mikäli tulos ylittää tai alittaa keskitason (merkitty tähdellä \*). Näin varmistetaan, että arviointi ei suosi yli- eikä aliresursointia, joka näkyy valvonta-alueen laajuudessa, kohdemäärissä ja kustannuksissa. Tavoitetasot toisin sanoen edustavat tasoa, jolla valvonta on sekä riittävän tehokasta että kattavaa.*

Indikaattoritasot vaihtelivat auditointikohteissa huomattavasti sekä suhteessa numeerisiin että laadullisiin taustatasoihin.

Suunnitelmallisen valvonnan osuus koko valvonnasta oli parhaimmillaan 93 %, samoin valvontasuunnitelman toteuma-aste. Eniten vaihtelua todettiin terveydensuojeluvalvonnassa, jossa suunnitelmallisen valvonnan osuudet paikoin olivat todella alhaisia, alimmillaan vain 26 %. €/asukaskustannustaso vaihteli 7,4 ja 17 €/as välillä. Maksutuottojen osuus kustannuksista oli yhtä auditointikohdetta lukuun ottamatta keskitasolla.

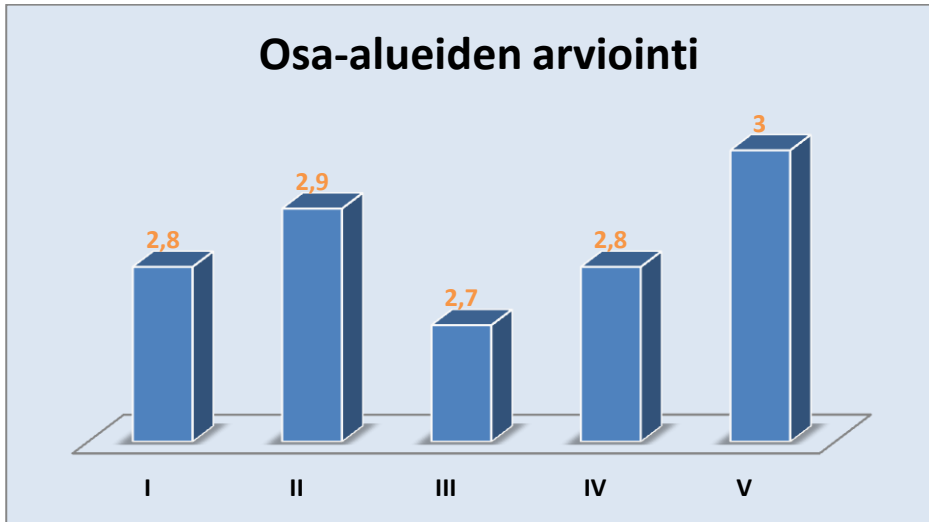
Tarkastusmäärissä todettiin suurta vaihtelua. Enimmillään henkilötyövuotta kohti tarkastuksia tehtiin 160 ja vähimmillään 66. Valvontakohteiden lukumäärä henkilötyövuotta kohti vaihteli 90 ja 287 kpl välillä. Valvonta-alueen laajuudet sen sijaan olivat melko yhteneväisiä, tyypillisimmin hieman alle 10 000 asukasta/htv.

Käsittelyajat olivat pääsääntöisesti hyviä. Enimmillään asunnontarkastusta jouduttiin kuitenkin odottamaan 2-3 kuukautta ja tarkastuspöytäkirjoja yli kuukausi. Kaikissa yksiköissä käsittelyaikoja ei seurattu lainkaan.

Parhaat arvosanat indikaattoriarvioinnissa kaikkien auditointien keskiarvona tulivat henkilöstöresursseja käsittelevään osioon. Tämä oli myös auditointien ainoa osa-alue, jossa keskiarvo ylsi kolmos- eli riittävälle tasolle.

Muut osa-alueet jäivät riittävän tason alapuolelle. Heikoimpaan tulokseen jäi valvonnan tehokkuus (auditoinnin osa-alue III), jonka arvosanaa laskivat valvontakohteiden ja tarkastusten määrä henkilötyövuotta kohti sekä kustannustaso asukasta kohti laskettuna.

**Kuva 2.** Auditoinnin osa-alueiden keskiarvot auditoiduissa valvontayksiköissä 2016 (n=10)



- I. Valvonnan vaatimuksenmukaisuus
- II. Valvonnan vaikuttavuus
- III. Valvonnan tehokkuus
- IV. Pakkokeinojen käyttö
- V. Henkilövoimavarat

#### Arviointiasteikko

- 0 = ei lainkaan = lainsäädännön vastaisuus eli POIKKEAMA
- 1 = heikko
- 2 = välttävä
- **3 = riittävä (valtakunnallisten keskiarvojen perusteella)**
- 4 = hyvä
- 5 = erinomainen

#### TOIMINNAN TAVOITTEELLISUUS JA SEURANTA

Tavoitteiden asettamisessa ja niiden toteutumisen seurannassa todettiin suurta vaihtelua. Joissain yksiköissä oli asetettu kattavasti sekä laadullisia että määrällisiä tavoitteita. Perinteisten valvontasuunnitelman toteuma-asteen ja tarkastusmäärien lisäksi seurattiin muun muassa käsittelyaikoja ja niiden yhtenäisyyttä, asiakaspalvelun tasoa ja asiakastyytyvyyttä ja viranhaltijoiden tavoitettavuutta. Esimerkiksi korjausten systemaattinen seuranta puuttui kuitenkin vielä monesta yksiköstä.

Joissain tapauksissa ei yksiköissä ollut asetettu käytännössä mitään omia, yksilöllisiä tavoitteita eikä asetettujen tavoitteiden toteutumista seurattu lainkaan. Yleistä oli, että tavoitteiden toteutumista kyllä seurattiin, mutta jos tavoitteisiin ei päästy, mitään korjaavaa toimenpidettä ei kuitenkaan tehty.

Valvonnan suunnitelmallisuudessa on pääsääntöisesti päästy hyvälle tasolle. Tosin tulokseen vaikuttaa se, että osa yksiköistä on kirjannut myös lisätarkastukset osaksi suunnitelmallista valvontaa. Myös valvontasuunnitelmat olivat kattavia. Parhaimmillaan suunnitelmassa oli runsaasti omia tavoitteita ja mittareita sekä paikallisia erityispiirteitä. Terveysturvallisuuden edellyttämä ennaltaehkäisy ja vaikuttaminen oli kuitenkin kirjattu vain kahteen valvontasuunnitelmaan ja vain yhdessä yksikössä tälle oli asetettu konkreettisia tavoitteita ja mittareita.

Tarkastusmäärät jäivät tämän aineiston perusteella vielä Eviran suosituksista. Vaihtelu oli myös tässä runsasta niin, että alhaisimmat tarkastusmäärät vuodessa henkilöä kohti olivat reilusti alle 100 kpl kun taas parhaimmillaan yksiköissä päästään lähelle kahta sataa tarkastusta henkilötyövuotta kohti. Riskinarvioinneissa oli pääsääntöisesti siirrytty käyttämään keskusvirastojen antamia suuntaviivoja.

Myös maksutuotoissa ja taksojen soveltamisessa todettiin paljon vaihtelua. Joissain yksiköissä tarkastusajat ja laskutettavat tuntimäärät eivät olleet käytäntöä vastaavia. Toisaalta joissain yksiköissä oli erityisesti huolehdittu siitä, että valvontasuunnitelma ja maksutaksa on synkronoitu keskenään ja ajat ovat realistisia ja todenmukaisia.

Henkilövoimavaroissa parhaat arvosanat saivat koulutukseen liittyvät sektorit. Pääsääntöisesti henkilökunta koulutautuu ahkerasti ja omasta ja yksikön osaamisesta halutaan huolehtia. Erikoistuminen koetaan hyvänä ja sitä on toteutettu lähes kaikissa auditoiduissa yksiköissä, jolloin myös työnkuvat muodostuvat aiempaa selkeämmiksi ja tarkoituksenmukaisiksi.

Toimipisteiden runsaus heikensi tämän osa-alueen arvosanoja. Mikäli toimipisteitä on useampi kuin yksi, ei erikoistumista ja työnjakoa voida toteuttaa valvonnan tehokkuuden kannalta optimaalisesti. Myös johtaminen ja yhdenmukaisuus kärsivät usean toimipaikan yksiköissä.

Oman toiminnan systemaattista arviointia sisäisten auditointien muodossa tehtiin vain yhdessä yksikössä. Samoin erillinen toimintakertomus oli laadittu vain yhdessä auditoidussa yksikössä. Asiakastyytyväisyyttä tai –palautetta seurattiin jossain muodossa kolmessa valvontayksikössä.

## **PAKKOKEINOT**

Pakkokeinojen käyttö jakaa edelleen yksiköt. Joissain yksiköissä niiden käyttö on jo rutinoitunutta ja linjaukset ovat kaikille selviä. Pakkokeinoin ryhtymistä ei pidetä juurikaan normaalista valvonnasta poikkeavana, vaan asiakkaan kuulemiseen lähdetään luontevasti heti valvonnan määräaikojen umpeuduttua. Myös oikeusturvanäkökulmat on huomioitu eikä pakkokeinoin myöskään lähdetä liian kevein perustein.

Toisissa yksiköissä valvontakulttuuri taas painottuu neuvontaan ja ohjaukseen. Asiakkaille saatetaan antaa runsaasti aikaa ja ohjausta ja palaverien ja neuvottelujen järjestäminen on yleistä. Saatetaan katsoa, että pakkokeinojen käyttö ei sovi alueen valvontakulttuuriin. Kynnys niiden käyttämiseen on poikkeuksellisen korkea. Usein näissä yksiköissä asiakaspalvelun taso myös vaihtelee tarkastajien välillä, koska kaikkien aika ei riitä erityisen kattavan asiakaspalvelun ja neuvonnan toteuttamiseen. Aikaavievä neuvottelukulttuuri myös vähensi valvonnan muille osa-alueille kohdentuvia resursseja.

Puutteita todettiin mm kuulemismenettelyssä ja todisteellisessa toimittamisessa (poikkeama).

## ASUNNONTARKASTUSTOIMINTA

Asunnontarkastustoimintaa tarkasteltiin lähinnä yhdenmukaisuuden, ohjeiden ja hallintolain toteutumisen näkökulmasta.

Asunnontarkastuksia tekivät keskimäärin kolmas- tai neljäsosa terveydensuojelutarkastajista. Joissain tapauksissa asunnontarkastukset oli keskitetty vain yhdelle henkilölle. Rakennusterveysasiantuntijan koulutuksia oli suoritettu joissain yksiköissä.

Asunnontarkastusten määrät vaihtelivat suuresti. Suhteutettuna suunnitelmalliseen terveydensuojeluvalvontaan asunnontarkastusten osuudet kaikista tarkastuksista vaihtelivat 10 ja 150 % välillä. Keskimäärin asunnontarkastusten osuus oli n 53 % suunnitelmallisesta valvonnasta. Enimmillään asunnontarkastuksia tehtiin noin yhdeksän viikossa/tarkastaja.

Aika asiakkaan yhteydenotosta tarkastukseen tai muuhun toimenpiteeseen oli yleensä lyhyt. Suurimmassa osassa yksiköitä tarkastus tehtiin 1-2 viikon sisällä ja yleensä alle kuukaudessa. Kahdessa yksikössä ajat venyivät kuukausiin (1-3 kk). Tavoitetasona pidettiin n 80 % tarkastusta 14 vuorokauden sisällä ja tähän pääsi kahdeksan yksikköä kymmenestä.

Terveyshaittaepäilyn vireille ottaminen, ohjaus ja neuvonta ja tarkastusten tekeminen oli ohjeistettu kirjallisesti vain muutamassa valvontayksikössä. Asukkaille suunnattuja ohjeita oli usein laadittu kotisivuille.

Vireille ottamisen kriteerejä ei myöskään usein ollut määritelty kirjallisesti. Suurin osa yksiköistä edellytti tai ainakin suositteli asukkaille ensisijaisesti yhteydenottoa isännöitsijään tai muuhun vastuutahoon ennen tapauksen ottamista käsittelyyn. Ehdottomana edellytyksenä tämä oli vain muutamassa yksikössä. Kirjallista asunnontarkastuspyyntöä edellytettiin kuudessa valvontayksikössä ja näissä yksiköissä asukkaiden käyttöön oli laadittu lomake, joka löytyi yksikön kotisivuilta.

Terveyshaittaepäily oli lähtökohtana viranomaisen käsittelyyn otettaville tapauksille suurimmassa osassa valvontayksiköitä. Tätä ei kuitenkaan ollut selkeästi linjattu yhtä yksikköä lukuun ottamatta ja joissain tapauksissa käsittelyyn otettiin myös tapauksia, joissa terveyshaitan määritelmä ei täytynyt tai joissa terveydensuojeluviranomaisen toimivalta oli epäselvä.

Tarkastuspöytäkirjojen laatimiseen oli laadittu kirjallisia ohjeita vain muutamassa yksikössä. Erilaisia mallipohjia, otsikointia ja valmiita lauseita oli käytössä neljässä yksikössä. Tarkastuspöytäkirjojen syvyystaso vaihteli lyhyistä, yleisen tason teksteistä yksityiskohtaisiin ja perusteltuihin kuvauksiin. Lisäperusteina oli käytetty muun muassa mittauksien ja raja-arvojen perusteluja ja valokuvia sekä kerrottu terveyshaitan aiheutumisesta ja seurauksista.

Edellytettävät toimenpiteet oli joissain tarkastuspöytäkirjoissa esitetty epäselvästi tai –johdonmukaisesti tai käyttäen konditionaalia ("tulisi korjata"). Korjauksille oli pääsääntöisesti asetettu määräajat, mutta joissain tapauksissa nämä puuttuivat. Vaihtelua tarkastuspöytäkirjojen perusrakenteessa ja otsikoinnissa saattoi olla myös saman valvontayksikön eri tarkastajien välillä.

Määräykset, kiellot ja muut pakkokeinot oli delegoitu vaihtelevasti. Joissain yksiköissä pakkokeinot ja toimielinkäsittelyt koettiin arkipäiväisinä kun taas toisissa asumisterveysasioita ei ollut viime vuosina

käsitelty lainkaan toimielimessä. Lakimiehen asiantuntemusta käytettiin aktiivisesti hyödyksi neljässä yksikössä.

Yhdessäkään valvontayksikössä ei ollut käytössä systemaattista tapausten sulkemismenettelyä. Korjausten seuranta ja uusintatarkastusten toteuttaminen olivat tarkastajien henkilökohtaisen menettelyn varassa. Joissain yksiköissä asiaan oli kiinnitetty huomiota ja korostettu korjausten toteutumisen seurannan tärkeyttä kun taas toisissa korjauksia ei käytännössä seurattu lainkaan, vaan asia tuli esille vain mahdollisen asukkaan uuden yhteydenoton kautta.

## **NÄYTTEENOTTO**

Näytteenottokäytännöt vaihtelivat huomattavasti yksiköiden välillä. Joissain yksiköissä säännöllisestä viranomaisnäytteenotosta oli luovuttu lähes kokonaan ja resurssit oli kohdennettu muuhun valvontaan. Näytteitä otettiin lähinnä valvontasuunnitelmaan kuuluvina näytteenottoprojekteina.

Toisissa yksiköissä taas säännöllisiä näytteitä otettiin runsaasti ja näytteenottoon oli varattu myös erilliset henkilöresurssit. Näissä yksiköissä säännöllisiä näytteitä otettiin muun muassa erilaisista elintarvikehuoneistotyypeistä omavalvonnan toteutumisen valvontana.

Samoin vesilaitosten näytteenottokäytännöt vaihtelivat. Joissain yksiköissä tarkastajat ottivat valvontanäytteet etenkin pieniltä vesilaitoksilta ja vesiosuuskunnilta, kun taas joissain yksiköissä näytteenotto oli ulkoistettu kokonaan ulkopuolisille näytteenottajille, joilta edellytetään näytteenottajan pätevyyttä. Suurten vesilaitosten valvontanäytteet otettiin pääsääntöisesti ulkopuolisen näytteenottajan (yleisimmin laboratorio) toimesta.

## **POIKKEAMAT**

Poikkeamia todettiin yhteensä kahdeksan. Kuudessa auditoidussa valvontayksikössä ei todettu yhtään poikkeamaa.

Eniten poikkeamia kohdistui ruokamyrkytys-epidemioiden selvittämiseen ja organisointiin (3 kpl), puuttuviin laatujärjestelmiin (2 kpl) ja hallintolain toteuttamiseen pakkokeinomenettelyssä (2 kpl). Lisäksi puutteelliset henkilöresurssit aiheuttivat yhden poikkeaman. Ruokamyrkytystyöryhmien toimintaan ja henkilöresursointiin liittyvät poikkeamat luokiteltiin merkittäviksi poikkeamiksi.

Alle on koottu auditoinneilla havaitut poikkeamat ja niiden perustelut sekä poimintoja poikkeamiin liittyvistä auditointihavainnoista.

- 1. Valvonta-alueella ei ole yhteistä ruokamyrkytystyöryhmää eikä ruokamyrkytys-epidemiaa tai epidemiaepäilyjä seurata kootusti. Ruokamyrkytystyöryhmä ei kokoonnu säännöllisesti eivätkä osallistujat ja yhteystiedot ole ajan tasalla.**

Valvonta-alueella ei ole toimintaa koordinoivaa epidemiaselvitystyöryhmää eikä terveysvalvonnassa ole selkeää käsitystä alueen kaikista epidemiaepäilyistä. Yksikössä ei ole tietoa, kenen puoleen kääntyä esimerkiksi kohteissa todettujen pitkittyneiden vatsatautiepidemioiden tai akuuttien epidemiaepäilyjen



kohdalla. Toimivaa yhteistyötä perusterveydenhuollon kanssa ei ole ilman säännöllistä ruokamyrkytystyöryhmätoimintaa pystytty rakentamaan.

Valtioneuvoston asetus (1365/2011) ruokamyrkytys-epidemioiden selvittämisestä edellyttää, että kuntaan on nimetty epidemiaselvitystyöryhmä, joka kokoontuu säännöllisesti ja jolle raportoidaan kaikki valvonta-alueen elintarvike- ja vesivälitteiset epidemiat ja epidemiaepäilyt. Ajan tasalla olevat yhteystiedot ja ennakkoon sovittu toimintamalli ja työnjako ovat oleellisia akuuttien epidemiatilanteiden hoitamisessa. Toiminnan puute aiheuttaa merkittävän kansanterveydellisen riskin valvonta-alueella.

## **2. Yksikön toiminta ei perustu laatujärjestelmään tai muihin dokumentoituihin menettelytapoihin**

Elintarvikelain 23/2006 41 § mukaan kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen tulee laatia toimintaansa sopiva laatujärjestelmä sekä ylläpitää ja soveltaa sitä. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 882/2004 8. artiklan mukaisesti viranomaisten on harjoitettava virallista valvontaa dokumentoitujen menettelyiden mukaisesti. Menettelyihin on sisällyttävä tietoja ja ohjeita virallista valvontaa harjoittavalle henkilöstölle muun muassa liitteessä II olevassa II luvussa tarkoitetuista aiheista.

Laatujärjestelmissä todettiin edelleen puutteita. Joissain tapauksissa varsinainen laatujärjestelmä puuttui kokonaan. Usein laatujärjestelmä oli laadittu, mutta sitä ei pidetty ajan tasalla tai käytetty ohjaamaan päivittäistä toimintaa tai varmistamaan yhdenmukaisuutta koko valvonta-alueella. Joissain tapauksissa taas järjestelmä oli paisunut niin laajaksi, että sen hallitseminen ja käyttäminen oli käytännössä jo mahdotonta.

Parhaiksi arvioidut laatujärjestelmät oli laadittu systemaattisesti ja ne kattoivat kaikki toiminnot. Ohjeet ja linjaukset oli laadittu yksikön kesken yhteistyönä ja kaikki olivat sitoutuneet noudattamaan niitä.

## **3. Hallintopakkomennettelyihin liittyvät asiakirjat toimitetaan asiakkaille tavallisena tiedoksiantona (kirjeenä).**

Hallintolain 60 § mukaan tiedoksianto on toimitettava todisteellisesti aina, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Kuulemisasiakirjat ja velvoittavat päätökset sisältyvät tähän. Vaihtoehtona todisteelliselle toimittamiselle ovat saantitodistus, luovuttamisen yhteydessä allekirjoitettava kirjallinen todistus tai haastetiedoksianto

## **4. Henkilöresurssit ovat alimitoitettut alueen valvontatarpeeseen nähden.**

Elintarvikelain (23/2006) 35 § mukaan valvontaviranomaisilla tulee olla palveluksessaan tai sopimuksen perusteella käytettävissään tarpeellinen määrä pätevää ja valvonnan menestyksellisen hoitamisen kannalta riittävän kokenutta henkilökuntaa.

Auditoinnilla havaittiin, että erityisesti terveydensuojeluvalvonnan resurssivaje vaarantaa alueen asukkaiden elinympäristön terveellisyysvarmistamisen. Terveydensuojeluvalvonnassa osa suuren riskin kohteista, kuten päiväkodit, vanhainkodit ja vesilaitokset jäävät tarkastamatta riittävän usein.

Elintarvikevalvonnassa tilanne on hieman parempi mutta erityisesti hankalien ja EU-lainsäädännön soveltamista vaativien kohteiden valvontaan ja perehtymiseen ei ole riittävästi aikaa. Säännöllisen valvonnan piiristä on jouduttu jättämään pois huomattava määrä toimintoja.

## KEHITTÄMISKOHTEET JA SUOSITUKSET

Eniten suosituksia annettiin liittyen tavoitteiden asettamiseen, mittaamiseen ja seurantaan, laatutyöhön, sisäisiin auditointeihin, toiminnan yhdenmukaisuuteen, tarkastusmääriin ja tarkastuspöytäkirjojen sisältöön sekä yhdenmukaisuuteen.

**Taulukko 3:** Auditointiraporteissa valvontayksiköille annetut suositukset jaoteltuina osa-alueisiin

<b><i>Osa-alue</i></b>	<b><i>Kehittämiskohteissa ja suosituksissa huomioituja seikkoja</i></b>
<i>Laatujärjestelmä</i>	Laatujärjestelmän selkeys, ajantasaisuus ja käytännönläheisyys, laatukäsikirjan toimivuus, yksikön sisäiset toimintaohjeet ja yhteinen valvonnan toimintakulttuuri, sisäiset auditoinnit ja oman toiminnan arviointi, tulosten yhteinen ja avoin läpikäyminen
<i>Tavoitteet ja seurantamenetelmät</i>	Toiminnalle määritellyt selkeät tavoitteet (esim. valvonnan kattavuus ja yhdenmukaisuus, asiakastyytyväisyyden taso, yhdenmukaiset käsittelyajat), mittarit ja säännöllinen seuranta, tulosten raportointi ja toimintakertomus, tarkastusmäärät, käsittelyajat ja niiden seuranta, korjaavat toimenpiteet
<i>Johtaminen</i>	Kokous- ja palaverikäytännöt, työnjako, organisointi, resurssit, tarkastusprosessien ohjeistus, esimiehen tuki ja osallistuminen
<i>Ruokamyrkytystyöryhmä</i>	Ryhmän olemassaolo ja säännöllinen kokoontuminen, koko valvonta-alueen epidemiaepäilyjen läpikäyminen, erityistilanneharjoitukset, trendiseuranta, alueen elinkeinorakenteen huomioiminen (esim. voimakas turismi)
<i>Yhdenmukaisuus</i>	Tarkastuspöytäkirjat ja -kertomukset, valvonnan toimintatavat ja käytännöt, Oiva-arvosanat, vertais- ja pariarvioinnit, valvonnan yhteiset ja ajantasaiset linjaukset, kirjalliset ohjeet, palaverikäytännöt
<i>Valvontasuunnitelma</i>	Ajantasaisuus, kaikki valvonnan osa-alueet, keskusviraston ohjeistuksen huomioiminen, näytteenotto, toteutumisen arviointi, suunnitelmallisen valvonnan osuus
<i>Näytteenotto</i>	Viranomaisnäytteenoton linjaukset, valvontayksikön näytteenottosuunnitelma, näytteenoton resurssit, vesinäytteiden ottaminen
<i>Maksukäytännöt</i>	Maksutaksan suhde valvonnan todellisiin kustannuksiin, maksutuottojen kertyminen, todellinen ajankäyttö ja laskutus

<i>Hallinnolliset pakkokeinot</i>	Pakkokeinojen hallinta, seuranta ja tehokas käyttö, kuulemismenettelyn toteutus, pakkokeinojen delegointi, todisteellinen toimittaminen, tapausten seuranta loppuun asti
<i>Riskinarviointi</i>	Tarkastustiheyksien ja maksujen määräytymisperusteiden selkeys ja avoimuus toimijoille
<i>Asiakaslähtöisyys</i>	Kotisivujen sisältö ja selkeys, yhteystiedot, ajankohtaisista asioista tiedottaminen, asiakas- ja sidosryhmätyytyväisyyskyselyjen toteuttaminen, asiakaspalautteen ja –valitusten käsittely
<i>Toimipisteet</i>	Toimipisteiden lukumäärä ja tarkoituksenmukaisuus, työnjako ja erikoistuminen
<i>Erikoistuminen</i>	Valvojien erikoistuminen ja keskittyminen tietyn lainsäädäntökokonaisuuden vaatimukseen ja muutoksiin, vastuualueet
<i>Koulutussuunnitelma</i>	Yksikön kokonaistarpeiden ja valvonnan eri osa-alueiden huomioiminen koulutussuunnitelmassa.

## **ERITYISEN HYVÄT KÄYTÄNNÖT**

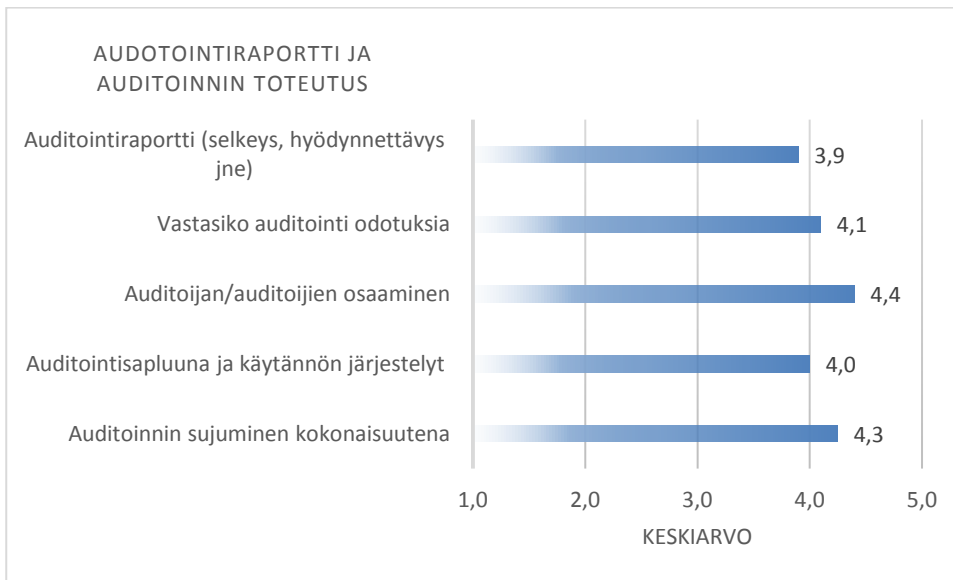
Auditoinneilla kerättiin myös erityisen hyviä käytäntöjä. Vuoden 2016 auditoinneilla todettiin seuraavat, erityisen hyvät käytännöt:

- Laatu järjestelmä, valvontasuunnitelman yleinen osa ja erityistilannesuunnitelma on laadittu yhdessä kolmen naapurivalvontayksikön kanssa. Laatu työsken telyä varten on perustettu toimialakohtaiset ryhmät, jotka ovat laatineet valvonnan ohjeet.
- Valvontayksikkö on yhteistyössä muiden lähiseudun yksiköiden kanssa laatinut kattavan mikrobikriteeriasetuksen tulkintaohjeen elintarvikevalvonnan viranomaiskäyttöön. Ohjetta sovelletaan viiden valvontayksikön alueella.
- Ruokamyrkytystyöryhmän toiminta on aktiivista ja ajantasaista. Epidemiaselvitysten ja epidemiaepäilyjen läpikäymisen lisäksi ryhmässä tehdään ns trendiseurantaa ja elintarvikevalvonnan projektit suunnitellaan ryhmän havaintojen ja pohdintojen perusteella.

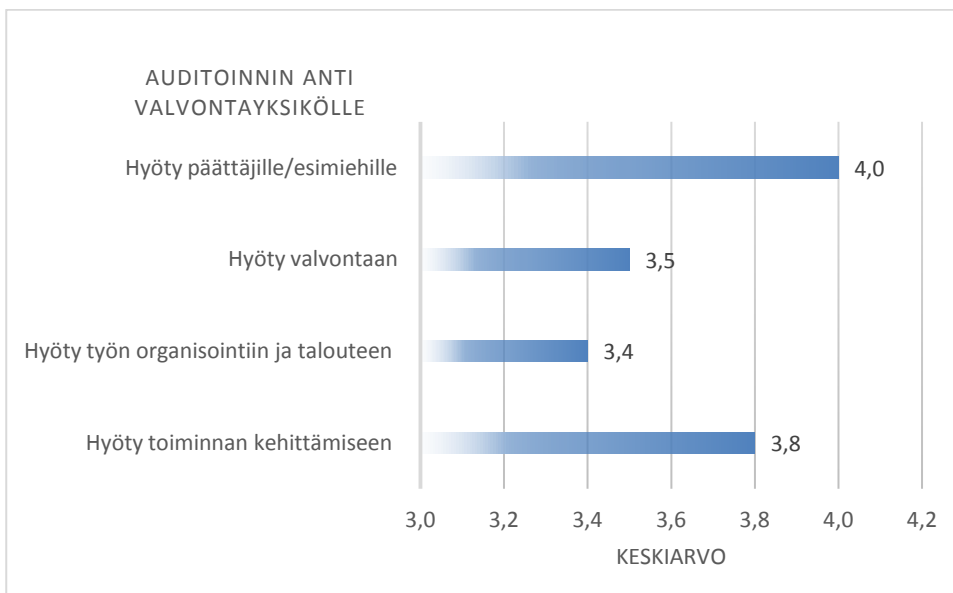
Vuoden 2015 auditointikierroksen hyvät käytännöt on koottu EnviroVetin kotisivuille [www.envirovet.fi/kunnallisen ympäristöterveydenhuollon auditoinnit/hyvät käytännöt](http://www.envirovet.fi/kunnallisen_ymparistoterveydenhuollon_auditoinnit/hyvät_kaytannot)

## 6. Palauteyhteenvedo

Pilottiauditoinnin kohteita pyydettiin antamaan palautetta auditoinnin vaikuttavuudesta, tarkoituksenmukaisuudesta ja kehittämisestä erillisellä kyselylomakkeella. Palautekyselyyn vastasi 80 % (8/10) auditointiin osallistuneista valvontayksiköistä.



**Kuva 3:** Valvontayksiköiden antama palaute auditointiraportista ja auditoinnin toteutuksesta. Vastaajat arvioivat auditointia asteikolla 1 – 5 (1=huono, 2=välttävä, 3=keskitaso, 4=hyvä ja 5=erinomainen).



**Kuva 4:** Valvontayksiköiden antama palaute auditoinnin annista valvontayksikölle. Vastaajat arvioivat auditointia asteikolla 1 – 5 (1=huono, 2=välttävä, 3=keskitaso, 4=hyvä ja 5=erinomainen).

## **Avoimet kysymykset auditointiin osallistuneille valvontayksiköille**

### **1. Mistä raportissa erityisesti oli toivottua lisäarvoa?**

.Hyötyä valvontayksiköiden toiminnalle koettiin auditointiraportissa antavan erityisesti

- kuntien vertailuluvut,
- kehittämisehdotukset
- suositukset
- poikkeamat

### **2. Mitä olisit toivonut tehtävän toisin?**

Suurin osa vastaajista piti nykyistä toimintatapaa hyvänä. Auditointi koettiin tehokkaasti suoritetuksi. Pyydetty ennakkomateriaalit olivat kattavat ja ne oli ennakkoon käsitelty hyvin ja auditointissa pystyttiin keskittymään olennaisiin täydentäviin kysymyksiin. Erityisen hyväksi koettiin vertailu muiden yksiköiden tasoon ja hyvien käytäntöjen jakaminen.

Yksittäisissä vastauksissa toivottiin arviointisapluunan ja sen perusteiden toimittamista etukäteen: *”Toivoisin raportin liitteeksi Oiva-arviointiohjeiden tyyppistä tekstiä, jossa avataan, mitä pitää tehdä esim. tason 3 saavuttamiseksi tai mistä voisi saada arvosaanaksi 5.”*

Auditoinnin lopussa annetun suullisen arvioinnin huomioita toivottiin kirjattavan raporttiin yksityiskohtaisemmin samoin enemmän keskustelua kehittämiskohteista. Asunnontarkastuksen raportointia toivottiin myös yksityiskohtaisemmaksi. Talouslukujen vertailtavuutta yksiköiden välillä pohdittiin myös.

### **3. Toivotko tämänkaltaisten auditointien jatkuvan tulevaisuudessa?**

Kysymykseen vastanneista kahdeksasta valvontayksiköstä seitsemän toivoi vastaavien auditointien jatkuvan myös tulevaisuudessa.

### **4. Pitäisikö auditointeihin yhdistää myös muu ympäristöterveydenhuolto?**

Kysymykseen vastanneista valvontayksiköstä viisi toivoi auditointien laajentamista myös eläinten terveyteen ja hyvinvointiin. Kaksi vastaajaa ei pitänyt tätä välttämättömänä ja yhden yksikön mielestä auditointeja ei pitäisi laajentaa koskemaan eläinten terveyttä ja hyvinvointia.

### **5. Miten toivoisit auditointeja kehitettävän jatkossa?**

Auditointien toivottiin muuttuvan jollain tapaa säännöllisiksi esimerkiksi kolmen vuoden välein. Auditointeja ehdotettiin myös suunnattavaksi teemoittain eri auditointikiertoilla.

*”Tulevaisuudessa on edessä maakuntaan siirtyminen ja on aika epäselvää miten tuleva keskusvirasto tulee arvioimaan valvontaa. Olisi suotavaa, että toimintaa sekä kokonaisuutena että substanssiosaamisen näkökulmasta arvioitaisiin yhden tahon toimesta, mielellään tämän kaltaisella systeemillä. Kahden*

rinnakkaisen auditointijärjestelmän (tai useamman) pyörittäminen vie uskottavuutta koko arviointisysteemiltä. Toisaalta en toivo, että auditointeihin menee päiväkaupalla aikaa, mieluummin tällaisia tiiviitä auditointipäiviä vaikka useamminkin. Rahat ovat tiukassa varmaan myös maakunnassa. Toivottavasti auditointikustannukset eivät ole kovin korkeat kun ne sitten tulevat valvontayksiköiden korvattaviksi.”

## **6. Terveiset auditioijille ja hankkeen ohjausryhmälle**

Auditoinneissa arvostettiin auditioijan omaa ammattitaitoa ympäristöterveydenhuollon työkentästä.

”Tästä on kehittymässä hyvä systeemi. Erityinen plussa tässä oli auditioijan valmistautuminen etukäteen, siihen ei mennyt enää yksikössä aikaa. Jos maakuntia ajatellaan niin valvonnan yhdenmukaisuus on yksi asia, joka tulisi auditoinneissa ottaa huomioon jos ja kun päästään yhteen valtakunnalliseen auditointisysteemiin. Silloin pitäisi tietysti pohtia auditointiryhmän kokoonpanoa siten, että myös keskusvirastoista olisi ryhmässä edustus. Asiakasnäkökulma on vahvasti keskiössä kun nyt hallintoa uudistetaan. Vosiko tämä olla jotenkin yhtenä tarkastelukohteena tulevaisuudessa?”

## 7. Yhteenveto ja johtopäätökset

Vuoden 2016 auditointikierroksen tulokset olivat samansuuntaisia kuin aikaisemmillä pilottiauditoinneilla. Päähavaintona on valvontayksiköiden välinen vaihtelu resursoinnissa, toiminnan organisoinnissa ja toteutuksessa.

Eniten puutteita todettiin toiminnan tavoitteellisuudessa, tulosten mittaamisessa ja seurannassa sekä korjaavissa toimenpiteissä. Toimiva, ajantasainen laatujärjestelmä puuttui myös useasta yksiköstä. Käsittelyajat olivat pääsääntöisesti hyviä, mutta tavoitteita käsittelyajoille ei ollut asetettu. Tästä syystä yhdenmukaisesta asiakaspalvelusta ei voitu varmistua. Oman toiminnan arviointia tehtiin vain kahdessa yksikössä.

Pakkokeinojen käyttäminen oli vaihtelevaa ja joitain puutteita todettiin menettelyissä. Myös valvontakulttuuri vaihteli jämäkästä ja ripeästä viranomaistoiminnasta neuvovaan ja keskustelevaan toimintaan.

Tarkastusmäärät vaihtelivat suuresti. Enimmillään tarkastuksia tehtiin lähes 200 kpl henkilötyövuotta kohti kun alhaisimmat määrät jäivät huomattavasti alle sataan tarkastukseen vuodessa. Samoin valvontakohdemäärät tarkastajaa kohti vaihtelivat huomattavasti.

Asunnontarkastustoimintaa toteutettiin vaihtelevasti. Kirjallisia menettelytapaohjeita vireille ottamisen kriteereistä tai tarkastustoiminnasta oli käytössä vain kahdessa valvontayksikössä. Myös tarkastuspöytäkirjojen sisällössä ja syvyytensä todettiin paljon vaihtelua eikä kuntalaisten oikeusturvan toteutumisesta tai yhdenmukaisesta kohtelusta näin ollen pystyttyä kaikissa tapauksissa varmistumaan.

Kustannustasoon vaikutti eniten henkilöresursointi. Joissain yksiköissä resurssit olivat hyvät ja muun muassa näytteenottoon oli varattu erillisiä resursseja. Ääritapauksissa taas resurssit olivat niin vähäiset, että säännöllisestä valvonnasta oli jouduttu jättämään pois myös korkeamman riskin kohteita.

Asiakasnäkökulmaa pyrittiin huomioimaan toiminnassa, mutta systemaattisesti tätä toteutettiin vain muutamassa yksikössä.

Erikoistuminen oli toteutettu lähes kaikissa auditoiduissa yksiköissä. Toiminnan organisointia, työnjakoa ja mahdollisuuksia erikoistumiseen heikensivät muun muassa useat toimipisteet.

Johtamisen rooli korostui tälläkin auditointikierroksella. Toimintaan aktiivisesti osallistuva, läsnä oleva ja linjauksista huolehtiva johtaja on avainasemassa toiminnan laadukkaassa ja tehokkaassa toteuttamisessa. Tällöin myös yksikön työhyvinvointi lisääntyy selkeästi.

Huolestuttavia poikkeamia todettiin muun muassa ruokamyrkytys-epidemioiden selvitystyössä. Kaikissa yksiköissä terveysvalvonnalla ei ollut selkeää käsitystä alueen epidemia- ja epidemiaepäilytilanteista eivätkä selvitystyöryhmän kokoonpano tai yhteystiedot olleet ajan tasalla.

Erityisen hyvinä käytäntöinä pidettiin useiden valvontayksiköiden alueelle ulottuvia yhteistyömuotoja sekä epidemiaselvitystyöryhmän työn hyödyntämistä valvonnan suunnittelussa. Samoin terveyshaittojen

ennaltaehkäisy ja vaikuttamisen kirjaaminen selkeiksi, mitattaviksi tavoitteiksi todettiin erityisen suositeltavaksi menettelyksi.

## **JOHTOPÄÄTÖKSET**

Valvontayksiköiden toiminnan taso on viime vuosina selvästi noussut. Erikoistuminen ja organisaatiokoon kasvu on lisännyt asiantuntemusta ja johtamisen rooli on korostunut. Oiva-järjestelmä on tehostanut elintarvikevalvontaa ja yhdenmukaistanut linjauksia. Tosin tarkastuksilla annetut arvosanat eivät vielä ole yhdenmukaisia valvontayksiköiden välillä. Terveysturvallisuuden keskusviraston riskinarviointi ohjaa toimintaa suuririskisiin kohteisiin ja tähän yksiköissä päästään melko hyvin joitain erityisen heikosti resursoituja yksiköitä lukuun ottamatta, joissa suunnitelmallista valvontaa tehtiin vain todella vähän. Asunnontarkastustoiminnan sisältöä ja toteuttamista ei juurikaan ohjata ja tämä näkyy voimakkaana vaihteluna toiminnassa.

Suurimpia ongelmia tällä hetkellä ovat auditointien perusteella resurssien ja valvonnan vaihtelu. Vaihtelua on auditoinneilla todettu jopa siinä määrin, että viranomaistoiminnan tasapuolisuuden eri puolilla maata voidaan katsoa olevan melko heikkoa. Paikalliset ratkaisut ja yhteistyön ja toiminnan muodot eivät saisi heikentää yhdenvertaisuuden, objektiivisuuden ja oikeusturvan toteutumista perusoikeuksiin ajoittain voimakkaastikin puuttuvassa julkisen vallan käytössä.

Ennaltaehkäisevä vaikuttaminen terveyshaittojen esiintymiseen toteutuu vielä melko heikosti. Systemaattista, dokumentoitua toimintaa toteutetaan vain muutamissa valvontayksiköissä. Ympäristöterveydenhuollon viranhaltijat tasapainoilevatkin yhteistyön, asiakaspalvelun ja viranomaisroolin välimaastossa, eivätkä nämä rajapinnat kaikilta osin ole selviä. Jatkossa keskusvirastojen ohjausta tulisikin suunnata juuri näihin haasteisiin ja antaa valvojille riittävästi käytännön työkaluja toiminnan laadukkaaseen toteuttamiseen.

Valvontayksiköiden johtajien osaamis- ja koulutustarpeisiin tulisi kiinnittää huomiota erityisesti ammattimaisen johtamisen elementtien osalta. Asiakasnäkökulma, tavoitteiden asettaminen, tulosten mittaaminen ja oman toiminnan arviointi ovat oleellisia johtamisen työkaluja toimialasta riippumatta. Painottamalla näitä osa-alueita on mahdollista kehittää koko toimialaa kohti systemaattista, tavoitteellista ja avointa viranomaistoimintaa ja asiakaspalvelua.

Auditointihankkeen perusteella tämänkaltaisille auditoinneille on valvontayksiköissä tarvetta. Auditointeihin laadittu indikaattoriarviointi ja sen tulkinta todettiin käyttökelpoiseksi kunnallisten valvontayksiköiden arviointiin sekä elintarvike- että terveysturvallisuuden keskusvirastossa. Arviointi jakaa yksiköt riittävälle, valtakunnalliselle tasolle sekä sen ylä- ja alapuolelle. Laaditut indikaattorit kuvaavat toiminnan tehokkuutta, vaikuttavuutta, laatua ja vaatimuksenmukaisuutta ja niiden perusteella yksiköiden toimintaa voidaan arvioida kokonaisvaltaisesti.

Auditointien tuloksia voidaan käyttää myös sekä valvonnan että auditointien kehittämisessä, kunnallisille valvontayksiköille suunnattujen ohjeiden laatimisessa ja ympäristöterveydenhuollon suunnitelmallisen valvonnan ohjauksen kehittämisessä. Valtakunnallisten tilastojen kerääminen antaa arvokkaita työkaluja valvontayksiköiden käyttöön.



Uudistetun ISO 9001 –standardin ja johtamisen merkitys korostuivat hankkeessa. Koko ympäristöterveydenhuollon laatutyötä tulisikin suunnata tämän standardin mukaisesti, koska myös valvonta-asetus mukailee samaa standardia sisällön, termien ja määritelmien osalta. Standardi soveltuu kaikenlaisille toimialoille, myös asiakaspalvelu- ja viranomaisorganisaatioihin.

## **TULEVAISUUS**

Auditointeja pidettiin tehokkaina ja kokonaisuuden hyvin huomioivina. Erityisesti valvontayksiköiden välisiä vertailulukuja pidettiin hyödyllisinä. Tämän kaltaisten auditointien jatkamista jopa jollain tavalla pakollisina toivottiin auditointipalautteissa. Sopivana auditointitiheytenä pidettiin noin kolmea vuotta, jolloin korjaavat toimenpiteet ehditään rauhassa implementoida osaksi toimintaa.

Lisäksi esille nousi toive auditointien välillä toteutettavasta, ohjatusta itsearvioinnista, jonka tulokset hyödynnettäisiin auditointikäynnillä. Tällä hetkellä sisäistä arviointia tai auditointeja toteutettiin systemaattisesti vain muutamassa yksikössä. Itsearviointien toteuttamiseen kaivataan siis ohjausta. Samoin esille nousi toive yhteisen laatujärjestelmärungon saamisesta valvontayksiköiden käyttöön ja aika ajoin toteutettavista interkalibroinneista esimerkiksi pakkokeinomenettelyyn.

Jatkotoimenpiteenä suositellaan nyt kehitetyn auditointimenetelmän laajentamista koko ympäristöterveydenhuoltoon. Tärkeää tulosten riittävän kattavuuden ja heterogeenisyyden kannalta on, että valvontayksiköitä jatkossakin kannustetaan ja ohjataan osallistumaan auditointeihin. Nyt toteutetussa hankkeessa osallistuminen oli vapaaehtoista ja moni auditointia toivonut valvontayksikkö jäi sitä ilman, koska niihin oli toteutettu vastaavanlainen auditointi jo aikaisemmin. Jotkut auditointikohteet myös toivoivat, että havaittujen poikkeamien korjausten toteutumista olisi osana hanketta myös seurattu ja arvioitu jälkikäteen.

Asunnontarkastustoiminta oli ensimmäistä kertaa mukana auditoinneilla. Jatkossa tätä osiota on syytä kehittää edelleen ja muun muassa indikaattoreihin tulisi lisätä tunnuslukuja koskien asunnontarkastustoimintaa.

Auditoinnin ajankäyttö ja tehokkuus sekä auditoijan käytännön asiantuntemus toimialalta saivat kiitosta valvontayksiköissä. Toisaalta auditoitava kokonaisuus alkaa olla jo niin laaja, että auditoinnin laajuutta joudutaan jatkossa lisäämään ajankäytön ja resursoinnin osalta riittävän laadukkaiden tulosten saavuttamiseksi. Myös johtamisen osuutta auditoinneilla tulee jatkossa lisätä. Talouslukujen analysointiin ja vertailtavuuteen tulee myös kiinnittää huomiota. Indikaattorien tarkempi sisältö ja arviointikriteerit tulee jatkossa avata auditointikohteille osana tulosten raportointia.

## 10. Auditoidut valvontayksiköt 2016

Hyvinkään kaupungin ympäristöterveydenhuolto

Kuopion kaupungin ympäristöterveydenhuolto

Kuusamon kaupungin ympäristöterveydenhuolto

Lappeenrannan seudun ympäristötoimi

Peruspalvelukuntayhtymä Selänne, ympäristöterveysvalvonta

Pohjois-Satakunnan peruspalvelukuntayhtymä, terveysvalvonta

Porvoon kaupunki, terveydensuojelu

Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymä, ympäristöterveyskeskus

Rovakaaren ympäristöterveydenhuolto

Tampereen kaupunki, ympäristöterveydenhuolto

## 11. Lähteet

Advisory Committee Meeting 13<sup>th</sup> February 2013. Development of FAO's Food Control System Assessment Tool

CAC/GL 82-2013. Principles and guidelines for national food control systems

Codex Committee on Food Import & Export Inspections & Certifications Systems (CCFICS) Workshop/Monitoring regulatory performance of national food control system, 2014

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EY) N:o 882/2004 rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritettua virallisesta valvonnasta

Hallituksen rakennepoliittinen toimeenpano-ohjelma (RAPO) liite 2

Hyvän hallinnon periaate ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä. Outi Lepistö, Helsingin yliopisto, 2008.

Implementing the Capability Maturity Model , Dr. James Persse. John Wiley & Sons, Inc. New York, NY, USA, 2001

International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI. Performance Audit Guidelines ISSAI 3000-3100

Joint FAO/WHO Food Standards Programme: Codex Committee on Food Import and Export Inspection and Certification Systems. Discussion paper on monitoring regulatory performance of national food control systems

KOMISSION PÄÄTÖS sellaisten ohjeiden antamisesta, joissa vahvistetaan perusteet toiminnan tarkastamisten suorittamista varten rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritettua virallisesta valvonnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 882/2004 mukaisesti (2006/677/EY)

Lepistö O, Hänninen M-L: The Impacts of Legal Aspects in Environmental Health Compulsory Actions. Journal of Environmental Health Research Vol 11/2 2011s 127-134

Lepistö O, Nevas M., Hänninen M-L. The Realisation of the Principle of Good Governance in Compulsory Actions in Food And Environmental Health Control. Journal of Food Safety and Food Quality 60/2009

Lepistö O, Nevas M, Hartikainen T, Kärk Ü, Hänninen M-L: Maksullisuuden toteutuminen ympäristöterveydenhuollossa. Suomen Eläinlääkärilehti 10/2009

Lepistö O, Nevas M, Hänninen M-L: Application of EU Legislation Concerning Food Control Fees in Finland. Journal of Food Safety and Food Quality 5/2010 s 189-194

Lönnqvist Antti, Kujansivu Paula ja Antola Juhani: Aineettoman pääoman johtaminen. JTO-Palvelut Oy, Aavaranta-sarja, 2005

SFS-EN ISO 9000: Laadunhallintajärjestelmät. Perusteet ja sanasto

SFS-EN ISO 9001: Laadunhallintajärjestelmät. Vaatimukset

SFS-EN ISO 19001: Laadunhallinta- ja/tai ympäristöjärjestelmien auditointiohjeet

Sosiaali- ja terveyspalvelujen laatuohjelma, Social and Health Quality Service (SHQS). Sosiaali- ja terveyspalvelujen laatuohjelman laaduntunnustus, myöntämismenettely, edellytykset ja laadun arviointikriteerit

The Development of Performance Indicators for the Food Safety Function of the Environmental Health Services. A dissertation by Geraldine Feehan. Trinity College, University of Dublin, 2008.

The Institute of Internal Auditor Finland. Sisäisen tarkastuksen kansainvälinen ammatillinen ohjeistus. Ammattistandardit, eettiset säännöt ja käytännön ohjeet.

[www.envirovet.fi/kunnallisen elintarvikevalvonnan pilottiauditoinnit](http://www.envirovet.fi/kunnallisen_elintarvikevalvonnan_pilottiauditoinnit)

World Ranking 2010 Food Safety Performance. Dr Sylvain Charlebols, Johnson-Shoyama Graduate School of Public Policy, 2010

## 12. Auditointiraportti

### Auditointiraportti (esimerkki)

#### Auditointiraportti

<b>Auditointikohde</b>	██████████ ympäristöterveydenhuolto
<b>Auditointikohteen vastuhenkilö ja yhteystiedot</b>	████████████████████
<b>Auditoinnin ajankohta</b>	3.6.2016
<b>Auditoinnin johtaja</b>	ELT Outi Lepistö, pääauditoinnista
<b>Osallistujat</b>	████████████████████
<b>Auditoinnin tavoitteet/laajuus</b>	<p>Elintarvike- ja terveydensuojeluvalvonta, organisaation horisontaalinen auditointi.</p> <p>Auditointi on osa EnviroVetin toteutettavaa sosiaali- ja terveysministeriön rahoittamaa auditointihanketta.</p> <p><i>Valtakunnallinen keskitaso</i> on määritelty vuosien 2013, 2014 ja 2015 tilastotietojen perusteella.</p>
<b>Auditoinnissa käytettävät auditointiperusteet/sovellettavat vaatimukset/dokumentit</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• ISO 9001-standardi soveltuvin osin</li><li>• substanssilainsäädäntö</li></ul>
<b>Raportin jakelu</b>	Auditointikohde, EnviroVet, STM

## Tiivistelmä arviointikohteen kokonaistilanteesta

Kyseessä on [REDACTED] kuntien alueen kattava valvontayksikkö, jossa valvonnassa työskentelee kolme terveystarkastajaa, terveysvalvonnan johtaja ja valvontaelinlääkäri. Asukasluku valvonta-alueella on noin 26 000.

Valvontayksikkö on laskennallisesti melko keskimääräisesti resursoitu. Asukasluku henkilötyövuotta kohti on hieman alhainen (8 333 kun valtakunnallinen keskitaso on 10 000 as/htv). Valvontakohteita henkilötyövuotta kohti sen sijaan on n 200 kpl kun valtakunnallinen keskitaso on 160-190 kpl/htv.

Kustannustaso on koholla valvonnan kustannusten ollessa asukasta kohti 12 €/as (keskitaso 6-8 €/as)

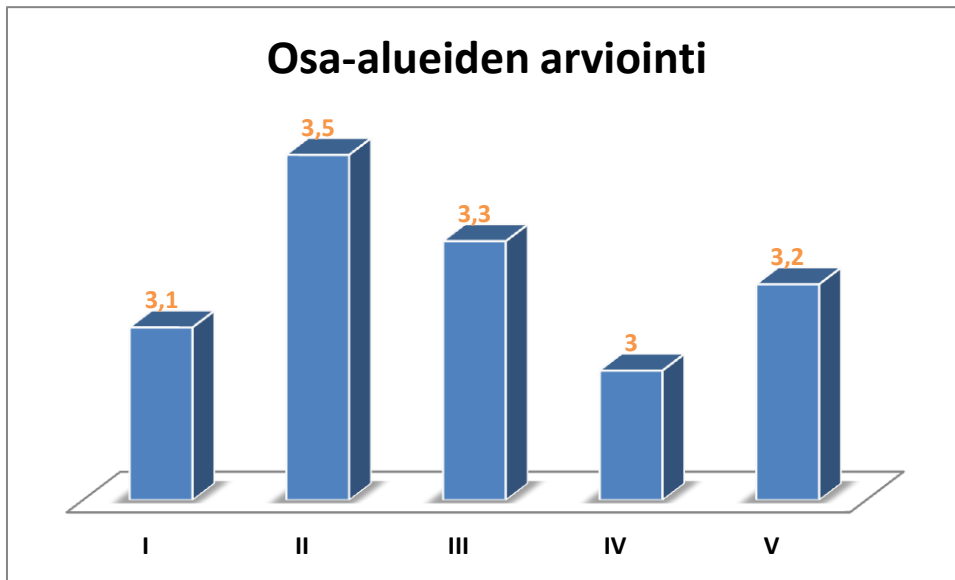
Kustannukset henkilötyövuotta kohti ovat 75 145 €/htv keskitason ollessa 72 000 €/htv

Maksutuottojen osuus kustannuksista on keskitasoa parempi (21 %, keskitaso 15-18 %), samoin valvonnan henkilötyövuotta kohti 20 815 €/htv (keskitaso n 14 000 €/htv)

Tarkastusmäärät ovat selvästi keskitasoa paremmat (160 tark/htv/v, keskitaso 120 tark/htv/v), samoin suunnitelmallisen valvonnan osuus (93 %, keskitaso 75 %). Valvontasuunnitelman toteutumistaso on keskitasolla (87 % keskitaso 77-85 %).

Käsittelyajat ovat poikkeuksellisen lyhyet ja alittavat selvästi tavoitetason kaikilla sektoreilla.

Indikaattoriarvioinnissa kaikki toiminnan eri osa-alueet ovat vähintään keskitasolla. Valvonnan vaikuttavuus ja tehokkuus ovat selvästi valtakunnallista keskitasoa korkeammalla.



- VI. Valvonnan vaatimuksenmukaisuus
- VII. Valvonnan vaikuttavuus
- VIII. Valvonnan tehokkuus
- IX. Pakkokeinojen käyttö
- X. Henkilövoimavarat

## Arviointiasteikko

- 0 = ei lainkaan = lainsäädännön vastaisuus eli POIKKEAMA
- 1 = heikko
- 2 = välttävä
- **3 = riittävä (valtakunnallisten keskiarvojen perusteella)**
- 4 = hyvä
- 5 = erinomainen

## Positiiviset havainnot ja kunnossa olevat keskeiset seikat

Valvonta on kattavaa ja suurin osa kohteista on tarkastettu lähivuosina. Toiminta on tasalaatuista ja valvonnan sektorit ovat keskenään hyvässä tasapainossa.

Suunnitelmallinen valvonta erityisesti terveydensuojeluvalvonnassa on toteutunut hyvin (suunnitelmallisen valvonnan osuus 77 %)

Laatujärjestelmä pohjautuu sertifioituun toimintajärjestelmään. Sertifiointia ei ole enää ylläpidetty, mutta yksikkö on itse jatkanut järjestelmän ylläpitoa ja ohjeet ovat ajan tasalla. Järjestelmä pohjautuu prosessikuvauksiin ja visuaalinen toimintamalli ja järjestelmän rakenne ovat selkeät ja käytännönläheiset.

Toiminnalle on laadittu useita sitovia tavoitteita (mm tarkastukset, asiakasvalitusten määrä) joiden toteutumista seurataan.

Pakkokeinoja on käytetty jonkin verran ja niiden käyttöön on laadittu ohjeita ja malliasiakirjoja.

Asunnontarkastustoiminta on keskitetty yhdelle tarkastajalle. Asukkaille on kotisivuille laadittu ohjeet ja asunnontarkastuslomake, jonka palauttaminen on edellytys asunnontarkastukselle. Toiminta on ripeää ja odotusajat lyhyet. Yleensä asian tultua vireille siihen pystytään reagoimaan jo seuraavana arkipäivänä.

Asiakastytyväisyyskyselyjä on lähivuosina tehty eri sektoreille (eläinlääkintähuolto, elintarvikevalvonta, ympäristönsuojelu)

Tarkastustoiminta on nopeaa ja tarkastusmäärät sekä tarkastuspöytäkirjojen toimitusajat ovat keskimääräistä paremmat. Käytännön valvonta ja laadukas asiakaspalvelu on priorisoitu toiminnassa etusijalle. Alueen kohdemäärä on poikkeuksellisen suuri asukaslukuun verrattuna. Ns kilometrilistä on toimiva työkalu valvonnan kattavuuden ja toteutuksen seurantaan.

Oiva-tarkastukset on tehty kaikkiin aktiivisiin kohteisiin joitain harvoin tarkastettavia lukuun ottamatta. Myös laitos-Oiva on lähtenyt hyvin liikkeelle. Arvosanajakauma on valtakunnallisesti keskitasoa.

Maksutaksaa sovelletaan käytännössä hyvin ja maksutuottojen osuus on keskimääräistä suurempi.

Elintarvikevalvonnan näytteenotto on säännöllistä ja kattavaa. Näytteenotto kohdistetaan tuotannon riskien mukaan mutta tasapuolisesti kaikille toimijoille (esim laitokset) Kaikki valvontasuunnitelmassa mainitut näytteet ovat toimijoille maksullisia.

Terveysvalvonnan johtaja osallistuu aktiivisesti toimintaan ja on käytettävissä ohjausta, neuvoja ja tukea varten. Linjaukset ovat selkeitä ja epäkohtiin puututaan nopeasti.

Pieni ja tiivis yksikkö mahdollistaa nopean ja sujuvan toiminnan sekä yksinkertaisen organisaation. Toisaalta valvontayksikkö nykyisessä koossa on melko haavoittuva eivätkä suuremman yksikön edut ja mahdollisuus erikoistua tule hyödynnettyä toiminnassa.

#### **Kehittämiskohteet, huomiot ja havainnot**

Palavereja pidetään vain harvoin. Valvonnan linjauksia ja tulkintoja ei kirjata aktiivisesti (vain joitain suurempia linjauksia). Vaikka yksikkö on pieni ja yhdenmukaisuus käytännössä pystytään varmistamaan, tulisi viranomaistoiminnassa yhdenmukaisuuden ja puolueettomuuden olla myös todennettavissa kirjallisesti.

Delegoinneissa ja pakkokeinopäätöksissä on hieman horjuvuutta lainsäädännön ja hyvän hallinnon toteuttamisen osalta. Mm kuulemista ei aina ole toteutettu hallintolain mukaisesti eikä toimivalta ole aina ollut selvä. Asunnontarkastuspöytäkirjoista puuttuvat lainkohdat, joihin tarkastus, tehdyt havainnot ja toimenpidekehotukset perustuvat. Havainnot on kuvattu melko yleisellä tasolla.

Elintarvikevalvonnan Oiva-tarkastuspöytäkirjoissa tekstit ovat paikoin hankalasti tulkittavissa. Toimenpiteet eivät tekstin mukaan aina ole suhteessa epäkohdan vakavuuteen, vaikka käytännössä näin on ollutkin. Joissain tapauksissa epäkohtien korjaamiselle ei ole asetettu määräaikaa.

Vireilläolevista asioista ja projekteista sekä niiden tuloksista ei tiedoteta aktiivisesti. Kotisivuilla on hankala liikkua eivätkä ne kokonaisuutena palvele asiakkaita kovin hyvin

#### **Poikkeamat, niiden perusta ja luokittelu**

Yhtään poikkeamaa ei todettu.

#### **Auditoijan suositukset**

- Toimintajärjestelmää kannattaa hyödyntää edelleen. Ympäristönsuojelun hallintopakko-ohjeistus soveltuu myös ympäristöterveydenhuoltoon. Tarvittaessa järjestelmä voidaan viedä toimitilien



hyväksyttäväksi, jolloin sitä voidaan käyttää myös päätöksenteon perusteena

- Tarkastuspöytäkirjamallit on hyvä käydä läpi ja varmistaa, että kaikki oleellinen tulee kirjattua riittäväällä tarkkuudella ja yhdenmukaisesti. Määräajaksi on hyvä kirjata vähintään seuraava tarkastusajankohta, vaikka epäkohta tulisikin korjattua ilman määräaikaa. Myös tarkastus- ja tarkastuspöytäkirjaohjeita voidaan tarvittaessa tarkentaa yksityiskohtaisimmiksi.
- Elintarvikevalvonnassa päätösten perusteisiin on hyvä lisätä myös EU-lainsäädäntöä. Päätösten perustelujen on oltava niin tarkkoja, että tekstistä käy selvästi ilmi todettu terveyshaitta ja miten tehty päätös vaikuttaa tähän käytännössä.
- Valvonnan linjaukset ja tulkinnat tulisi koota yhteen ja pitää ajan tasalla (palaverimuistiot tai erillinen asiakirja)
- Maksutaksaan on mahdollista lisätä kaikille kohteille samansuuruinen käyntimaksu (esim 30 min veloitus) kattamaan nyt laskuttamatta jäävää matkojen osuutta.
- Tavoitteisiin voidaan lisätä indikaattoriarvioinnin mukaiset hakemusten, ilmoitusten ja lausuntojen käsittelyajat sekä tarkastuspöytäkirjojen toimitusajat. Toiminnan toteutumisesta voidaan raportoida valvontasuunnitelman toteuman lisäksi erillisellä toimintakertomuksella.
- Omia, yksikön sisäisiä asiakastyytyväisyyskyselyjä voisi olla hyvä toteuttaa useammin. Vastauksia voidaan käyttää toiminnan ja asiakaspalvelun kehittämisessä edelleen
- Asiakasnäkökulmaa voidaan lisätä aktiivisella tiedottamisella (esim kotisivut) meneillään olevista projekteista ja niiden tuloksista sekä valvontaan liittyvistä muutoksista ja uudistuksista. Kotisivuja tulisi pyrkiä muokkaamaan paremmin asiakastarpeita vastaavaksi.
- Ruokamyrkytystyöryhmän tulisi kokoontua vähintään kerran vuodessa käymään läpi epidemiat ja –epäilyt sekä pohtimaan valvonta-alueen riskitekijöitä ja niiden hallintaa

**Pvm / pääauditoijan hyväksyntä** (sähköinen tai allekirjoitus)

10.6.2016 Outi Lepistö

## Asunnontarkastuksen auditointi/STM auditointihanke 2016

Arvioidaan seuraavat kohdat haastattelemalla ja asiakirjatarkastuksilla:

- **Kuinka moni tarkastaja tekee asunnontarkastuksia?** Erikoistuminen ja työnjako?  
Arviointi: hyvä olla useampi ettei altistus/henkilö ole liian suuri. Ei kuitenkaan kaikki, että aikaa jää myös suunnitelmalliselle valvonnalle ja pystytään riittävästi erikoistumaan eri sektoreille.
- **Kuinka monta asunnontarkastusta tehdään keskimäärin vuodessa** (viime vuosien keskiarvot)?  
Arviointi: Suhteutetaan tämä kaikkiin tarkastuksiin, suunnitelmalliseen valvontaan ja htv:iin.
- **Keskimääräinen aika ilmoituksesta/vireilletulosta tarkastukseen tai muuhun toimenpiteeseen?** Maksimiajat? Ruuhkahuiput? Onko suurta eroa tarkastajien välillä?  
Arviointi: tavoitetaso 14 vrk ja tämän toteutuminen noin 80 % tapauksissa. Oltava tasalaatuista asiakaspalvelua myös käsittelyaikojen suhteen
- **Miten vireilletulo, ohjaus ja neuvonta sekä tarkastuksen tekeminen on ohjeistettu?** Onko esim laatujärjestelmässä selkeät ohjeet näihin? Miten valvotaan, että niitä noudatetaan? Miten varmistetaan yhdenmukaiset tulkinnat? Kirjataanko johonkin ylös? Miten varmistetaan asiakkaiden yhdenmukainen kohtelu?  
Arviointi: oltava selvät, kirjalliset ohjeet ja linjaukset tai muuten todennettavasti varmistuttava oikeista menettelytavoista kaikkien tarkastajien kohdalla
- **Mitkä ovat vireilleottamisen kriteerit?** Onko määritelty kirjallisesti?  
Hyviä kriteerejä: edellytetään kirjallista asunnontarkastuspyyntöä (tai tarkastajan harkinnan mukaan suullista), edellytetään, että ensin otettu yhteys isännöitsijään tai muuhun ensisijaiseen vastuutahoon, edellytetään heiltä ensin toimenpiteitä. Edellytetään, että terveyshaitan määritelmä täyttyy (ei oteta esim asuntokauppa-, riita- ym tapauksia lainkaan, ei myöskään pelkkää kosteusmittausta tms) ja/tai asukkaille aiheutuu oireita. Miten oireet on todettu (asukas itse, lääkäri, kouluterveydenhuolto tms)? **Huom!** Jos oireita/selkeä terveyshaitta, otettava aina jollain tavalla käsittelyyn/varmistettava, että asia etenee  
Arviointi: Miten varmistetaan, että kaikki tarkastajat toimivat näiden mukaan? Miten menetellään, jos ei toimita näin? Onko esimies tietoinen toimintatavoista?
- **Miten tarkastuksen toteuttaminen on ohjeistettu?** Onko kirjallinen ohje esim laatujärjestelmässä?  
Arviointi: on ohjeistettu ja ohje sisältää kaikki hyvän tarkastuksen elementit
- **Miten tarkastuspöytäkirjan laatiminen on ohjeistettu?** Onko kirjallinen ohje esim laatujärjestelmässä? Missä ajassa toimitetaan asiakkaalle? Seurataanko tätä tai asiakirjojen sisältöä?  
Arviointi (ohje + otoksena tarkastuspöytäkirjoja): Onko löydökset ja terveyshaitta kuvattu riittäväällä tavalla? Onko muita dokumentteja (valokuvat, mittaustulokset jne)? Perustelut? Salassapidettävät asiat? Määräajat ja jatkotoimenpiteet? Toimitus asiakkaalle: tavoitetaso 14 vrk ja tämän toteutuminen 80 % tapauksista.

- **Asian eteneminen määräykseen/kieltoon tai muuhun pakkokeinoon**  
Arviointi: Onko tämä ohjeistettu esim laatujärjestelmässä? Onko taustalla aina selkeä terveyshaitta? Ryhdytäänkö toimenpiteisiin aina, jos tarvetta on? Onko delegoitu? Onko asiakirjoissa selkeästi määritellyt toimenpiteet? Määräajat? Perustelut? Sovellettavat oikeusohjeet? Käytetäänkö tarvittaessa lisäuhkaa? Kuuleminen? Valitusosoitus? Toimittaminen todisteellisesti? Oikeustapaukset ja niiden hoito? Esimiehen, tarkastajan ja toimielimen rooli ja vastuu? Mistä saa apua, tukea ja neuvoja?
- **Miten varmistetaan, että kaikki tapaukset hoidetaan loppuun asti (ts mikään ei jää roikkumaan)?**  
Tehdäänkö kaikki uusintatarkastukset? Suljetaanko kaikki tapaukset jollain tavalla?  
Arviointi: oltava jokin systemaattinen menetelmä ja seuranta (muu kuin jokaisen oma henkilökohtainen seuranta)