

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamistieteiden laitos

Turvallisuusyhteistyön organisointi paikallistasolla

Hallintotiede
Turvallisuushallinto
Pro gradu -tutkielma
Lokakuu 2010
Ohjaaja: Sirpa Virta

Veli Hukkanen

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto Johtamistieteiden laitos, hallintotiede, turvallisuushallinto

Tekijä: HUKKANEN, VELI
Tutkielman nimi: Turvallisuusyhteistyön organisointi paikallistasolla
Pro gradu -tutkielma: 164 sivua, 10 liitesivua
Aika: Lokakuu 2010
Avainsanat: turvallisuusstrategia, turvallisuussuunnitelma, turvallisuusyhteistyö, verkosto-organisaatio, strateginen kumppanuus, strateginen turvallisuuden hallinta, verkostojohtaminen

Tutkimuksen aihe on yhteistyön organisointi turvallisuussuunnitelmien toimeenpanossa paikallistasolla. Paikallisessa turvallisuusyhteistyössä poliisi on tärkeä toimija, koska turvallisuus on poliisin keskeinen tehtäväalue. Sisäisen turvallisuuden ohjelman ja lähipoliisistrategian yhteiskunnallinen visio ja tavoitteet ovat lähes yhdenmukaiset. Tutkimuksen avulla selvitettiin, onko Sisäisen turvallisuuden ohjelmia Arjen Turvaa 2004 ja Turvallinen elämä kaikille 2008, Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen 2006 tai muita julkaisuja käytetty apuna turvallisuussuunnittelussa sekä miten käyttökelpoisina niitä pidetään. Tutkimuksen päätehtävänä oli selvittää, miten verkostoyhteistyö on kohdepaikkakunnilla käytännössä organisoitu sekä miten johto- ja vastuusuhteet on määritelty turvallisuussuunnitelman toimeenpanon varmistamiseksi.

Tutkimuksessa tutustuttiin viiden kaupungin/alueen turvallisuussuunnitteluprosessin yhteydessä luotuihin yhteistyön organisointimalleihin Suomessa. Kohteina olivat Vantaa, Turku, Päijät-Häme (Lahti), Oulu ja Helsingistä Itä-Helsinki. Tietoa hankittiin kohteiden turvallisuussuunnitteluaineistosta sekä seitsemältä poliisin ja kahdelta muulta asiantuntijalta. Tutkimuksen tavoitteena oli hankkia yhteistyörakenteen muotoiluun, johtamiseen ja toteutettujen mallien toimivuuteen liittyvää tietoa. Tällaista tietoa tarvitaan turvallisuussuunnittelun kehittämiseen sekä valtakunnallisesti, kuntahallinnossa että poliisihallinnossa.

Tutkimuksen teema on empiirinen ja se kohdentuu strategisten verkostojen johtamisen ja hallinnan alueelle. Perinteisessä verkostotutkimuksessa on kiinnitetty vähän huomiota muun muassa verkostojen muotoutumiseen prosessina sekä verkostoitumiseen käytäntönä. Turvallisuusyhteistyön rakenteita, kuten erilaisia organisointitapoja ja niiden toimivuutta, on myös tutkittu hyvin vähän. Kyseessä on aineistolähtöinen laadullinen tutkimus. Tutkimusaineisto koostuu asiantuntijoille lähetettyjen sähköpostikyselyjen vastauksista sekä kohdealueiden turvallisuussuunnitteluasiakirjoista pääosin 2000-luvulla. Tutkimusmenetelmäksi valitsemani sisällönanalyysi antoi välineet kuvata ilmiötä sekä pohtia syitä valittuihin turvallisuussuunnittelun organisaatio- ja muihin ratkaisuihin erilaisissa toimintaympäristöissä.

Tutkimustulosten mukaan Sisäisen turvallisuuden ohjelmat ja julkaisut ovat yleisluontoisuudestaan huolimatta antaneet suuntaviivat paikalliseen turvallisuussuunnitteluun. Niissä ei kuitenkaan ole riittävän konkreettisia ohjeita siitä, miten luodaan sekä rakenteen, johtamisen että yhteistyön osalta toimiva verkosto-organisaatio. Kohteiden turvallisuussuunnitelmat ovat, paitsi yhteistyön organisaatorakenne- ja toimintamalli -kuvauksiltaan, myös sisällöltään hyvin kirjavia. Tutkimuksen mukaan turvallisuusyhteistyöverkostoissa toimimisen kyvykkyys sekä yhteistyön ja kumppanuuden kehittyminen melko hyvälle tasolle vaativat paljon aikaa ja pitkäjänteistä yhteistyötä. Turvallisuussuunnittelun suhde kaupungin/alueen viralliseen organisaatioon, kaupunkistrategiaan ja päätöksentekoon ei ole selkeä neljällä kohdepaikkakunnalla. Kohteissa, joissa

turvallisuussuunnitelman integrointi kaupungin päätöksentekoon arvioitiin myönteisesti, myös sitoutuminen, yhteisvastuu ja tulokset olivat keskimääräistä parempia.

Tämän tutkimuksen keskeinen johtopäätös on se, että nykyinen ohjeistus, ohjaus, osaaminen ja koulutus ovat riittämättömät turvallisuussuunnittelun strategiatyöhön paikallistasolla. Verkoston rakenteen ja johtamisen merkitystä turvallisuussuunnittelussa ei vielä ymmärretä riittävästi. Erityisesti turvallisuussuunnittelusta vastaavien henkilöiden verkostovalmiuksissa on puutteita. Lisäksi virallisten instituutioiden ja järjestelmien tuki verkostomaiselle toiminnalle on riittämätöntä. Turvallisuuksuunnitelmasta ei kohdepaikkakunnilla ole vielä muodostunut julkishallinnon ja muiden toimijoiden yhteistä verkoston strategiaa, joka kytkeytyisi saumattomasti kaupunki- ja kuntatason strategiaan tavoitteisiin. Tutkimuksen toimenpidesuosituksista ensisijaisia ovat valtakunnallisten turvallisuussuunnitelman sisällöllisten ja laadullisten kriteereiden määrittäminen sekä konkreettisten ohjeiden laatiminen turvallisuusyhteistyön johtamiseen ja organisointiin.

SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto.....	5
2. Tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset.....	16
2.1 Tutkimuksen tavoitteet.....	16
2.2 Rajaukset.....	17
3. Kirjallisuus ja aikaisemmat tutkimukset.....	18
3.1 Tutkimukset ja julkaisut.....	18
3.2 Kirjallisuus.....	19
4. Keskeiset käsitteet.....	21
4.1 Turvallisuusstrategia.....	21
4.2 Verkosto ja verkosto-organisaatio.....	24
4.3 Strateginen verkosto.....	31
4.4 Operatiivinen kumppanuus.....	32
4.5 Taktinen kumppanuus.....	33
4.6 Strateginen kumppanuus.....	34
4.7. Verkostojohtaminen.....	36
5. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys.....	40
5.1 Yleistä.....	40
5.2 Teoria organisaatioiden ympäristöistä - Kontingenssiteorian teoreettiset sovellutukset.....	40
5.3 Verkostoituminen valintana nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä.....	43
5.4 Verkosto ohjausjärjestelmänä.....	45
5.5 Verkosto hallinnan muotona.....	51
5.6 Verkostojohtamisen strategiat.....	57
5.7 Strateginen kyvykkyys.....	59
5.8 Kumppanuusstrategia.....	62
5.9 Verkostostrategia ja verkoston strategia.....	64
5.10 Verkoston tuloksellisuus - Turvallisuusyhteistyön vaikuttavuuden seuranta, arviointi ja mittaaminen.....	66
6. Tutkimusmenetelmä.....	73
6.1 Tutkimuksen kohdekaupungit/-alueet.....	73
6.2 Aineiston keruumenetelmä.....	73
6.3 Tutkimusmetodi.....	76
7. Analyysi turvallisuusyhteistyön organisoinnista tutkimuksen kohdekaupungeissa/-alueilla.....	79
7.1 Analyysin prosessin kuvaus.....	79
7.2 Yleiset kysymykset.....	80
7.3 Turvallisuussuunnittelussa käytetyt ohjelmat ja julkaisut.....	82
7.4 Yhteistyön organisaatorakenne, toimintamalli, toimintaperiaatteet ja työryhmät.....	84
7.5 Johtamisjärjestelmän sekä vastuunjaon toimivuuden arviointia.....	87
7.6 Turvallisuussuunnitelman suhde kaupungin päätöksentekoon, kumppaneiden sitoutuminen, arvio turvallisuussuunnitelman toimeenpanosta ja tuloksista.....	91
7.7. Todellisen tilanteen analyysi kohdekaupungeissa/-alueilla.....	95
7.8 Yhteenvedo todellisen tilanteen analyysistä sekä tutkimuskohteiden arviointia tutkimusteorian valossa.....	116
8. Tutkimuksen keskeiset tulokset ja johtopäätökset.....	122
8.1 Aineiston kuvaus.....	122
8.2 Keskeiset tulokset.....	124
8.3 Johtopäätökset.....	128

8.4 Mitä ja miten aihetta kannattaisi tutkia edelleen.....	134
8.5 Toimintamalli turvallisuussuunnitteluun.....	138
9. Yhteenveto.....	151
9.1 Tutkimuksen keskeiset tulokset.....	151
9.2 Toimenpide-ehdotukset keskeisten tulosten pohjalta.....	152
9.3 Tutkimuksen ja sen tulosten merkitys turvallisuussuunnittelun kehittämisen kannalta.....	153
9.4 Uudet tutkimusaiheet.....	154
10. Lopuksi.....	156
LÄHDELUETTELO.....	157
LIITTEET.....	165

1. JOHDANTO

Turvallisuus on poliisin toimialaan kuuluva keskeinen tehtäväalue. Poliisilain (493/1995) 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin tehtävä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Turvallisuuden ylläpitämisveloitteen piiriin kuuluvat sekä yleiset että yksityiset alueet ja paikat.

Turvallisuusyhteistyö nousi myös poliisitoiminnassa uudeksi tärkeäksi kehittämissuunnaksi yhteisöllisten rikosentorjuntamallien ja lähipoliisitoiminnan kehittymisen myötä 1990-luvulla. *Lähipoliisitoimintamalli* otettiin poliisihallinnossa Suomessa käyttöön vuonna 1996. Lähipoliisitoiminnan merkityksen korostamiseksi poliisilain 1 §:ään lisättiin yhteistoimintaan velvoittava 2 momentti vuonna 2001 (19.1.2001/21). Sen mukaan poliisin tulee toimia turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja alueen asukkaiden kanssa. Lähipoliisitoimintamalliksi nimetyllä poliisin perustoiminnalla pyritään poistamaan arkipäivän rikollisuuden ja häiriöiden taustalla olevia syitä sekä vaikuttamaan niihin ennakoivasti kaikin tarkoituksenmukaisin keinoin.

Turvallisuussuunnittelussa on poliisilla alusta alkaen ollut aloitteentekijän ja aktiivisen toimijan rooli. Paikallisia turvallisuussuunnitelmia ryhdyttiin Suomessa laatimaan vuonna 1997 osana käynnistettyä lähipoliisin toimintamallia, lähipoliisitoiminnan kehittämisstrategioita ja sidosryhmätyön kehittämistä. Poliisin tärkeimpiä ohjelmallisia strategia-asiakirjoja turvallisuussuunnittelussa olivat sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisut *Linjauksia lähipoliisin toimintamallista* – Tavoitteena turvallinen lähiympäristö (1998) sekä *Paikallisella turvallisuusyhteistyöllä tulosta* – Tavoitteena turvallinen ja viihtyisä lähiympäristö (1999). Tällä turvallisuussuunnittelun ensimmäisellä kierroksella paikalliset turvallisuussuunnitelmat tehtiin pääasiassa poliisin aloitteesta ja poliisivetoisesti yli 300 kunnassa. (Lähipoliisitoiminnan strategia 1/2007, 7.)

Paikallinen turvallisuussuunnittelutyö käynnistyi Suomessa virallisesti Valtioneuvoston 4.3.1999 hyväksymällä, oikeusministeriön rikosentorjunnan neuvottelukunnan laatimalla *Turvallisuustalkoot - Kansallinen rikosentorjuntaohjelma* -ohjelmalla (1998). Kansallisessa rikosentorjuntaohjelmassa annettiin suositukset paikallisen rikosentorjuntayhteistyön

käynnistämiseksi ja rikosentorjuntaohjelmien laatimiseksi. Tavoitteena oli luoda yhteinen toimintapolitiikka rikollisuuden vähentämiseksi ja turvallisuuden lisäämiseksi. Turvallisuussuunnittelu oli käynnistetty joissakin kunnissa osana lähipoliisitoiminnan kehittämisstrategiaa jo ennen kansallisen rikosentorjuntaohjelman hyväksymistä. Pääosin kunnat kuitenkin aloittivat turvallisuussuunnitelmien valmistelun vuonna 1999.

Kansallisen rikosentorjuntaohjelman mukaan kuntien ja kaupunkien tuli kartoittaa keskeisimmät rikollisuus- ja muut turvattomuusongelmat ja laatia strategia tai suunnitelma, millä tavoin niihin aiotaan puuttua ja mikä taho toimista vastaa sekä miten toteutusta ja tuloksia seurataan. Paikallisen moniammatillisen rikosentorjuntayhteistyön järjestämisen vähimmäisratkaisuna pidettiin sosiaali-toimen, koulun ja nuorisotoimen sekä poliisin välistä yhteistyötä nuorisorikollisuuden ja siihen liittyvien ongelmien ehkäisyssä. Lisäksi ohjelmassa todettiin, että poliisiasia-ineuvottelukunnan tehtäviä kehittämällä voidaan luoda tarvittava paikallisen rikosentorjunnan organisaatio. Ohjelman perusnäkemys oli, että rikollisuusongelmiin vaikuttaminen edellyttää julkisen sektorin sekä elinkeinoelämän, kirkon, kansalaisjärjestöjen ja kansalaisten kumppanuuteen perustuvaa yhteistyötä. (Kansallinen rikosentorjuntaohjelma 1998, 25, 41.)

Rikosentorjuntaan keskittyviä paikallisia turvallisuussuunnitelmia laadittiin yli 200 kunnassa vuosituhanen vaihteessa. Sirpa Virran vuonna 2001 laatimassa 228 kunnan turvallisuussuunnitelmaa koskevassa arviointiraportissa *Turvallisuussuunnitelmat 2001* (2002) todetaankin, että koska kuntia ei veloitettu turvallisuussuunnitelmien tekemiseen vaan Kansallinen rikosentorjuntaohjelma suositteli niiden tekemistä, poliisille jäi aloitteentekijän rooli käytännössä (Virta 2002, 4). Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan Turvallisuustalkoot -ohjelman toteutuksen seuranta ja arviointi kuului oikeusministeriölle. Rikosentorjuntaneuvosto luovutti Turvallisuustalkoot -ohjelman toteutumisen seurantaraportin oikeusministeriölle 24.1.2003. Raportti sisälsi myös suositukset turvallisuustyön jatkotoimiksi.

Kuntaliitto linjasi tukensa ja antoi suositukset turvallisuustyölle kunnille osoitetussa kannanotto- ja perustelumuistiossa vuonna 2003. Turvallisuus on yksi tärkeä osa kunnan hyvää imagoa ja kilpailukykyä. Turvallisuusasiat tulee liittää osaksi kunnan normaalia johtamista. Kunnan turvallisuussuunnittelun pitäisi olla jatkuvaa, ja turvallisuussuunnitelmiin voidaan sisällyttää rikosten torjunnan lisäksi myös muut kunnan turvallisuuden kannalta keskeiset asiat. Kuntien tulisi myös varmistaa, että turvallisuustyöstä tulee luonnollinen osa kuntien yhteistoimintaa kuntayhtymien, seutukuntien, maakuntien sekä valtion viranomaisten ja kolmannen sektorin kanssa.

Kuntaliitto tukee kuntien turvallisuustyötä seuraamalla valtakunnallista turvallisuustilannetta ja rakentamalla perustan eri toimijoiden väliselle valtakunnalliselle yhteistyölle sekä mahdollisesti avustamalla kuntia turvallisuustyön edistämässä. Turvallisuustyön tarkoituksena on taata kunnan omien sekä kunnan alueella toimivien yritysten ja yhteisöjen toimintojen jatkuvuus ja häiriöttömyys. ”Näin saadaan aikaan myös taloudellisia säästöjä, joita rikollinen toiminta tai onnettomuudet aiheuttavat”. (Haiko 2003, 3-4, 6.)

Valtioneuvosto vahvisti 23.9.2004 *sisäisen turvallisuuden ohjelman - Arjen turvaa*. Ohjelma oli ensimmäinen laaja, sektorirajat ylittävä sisäisen turvallisuuden kehittämisohjelma, jolla oli ylimmän poliittisen johdon tuki. Sisäisen turvallisuuden ohjelman avulla ohjataan normaaliolojen toimintojen turvaamista osana yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta. Ohjelmassa määriteltiin sisäisen turvallisuuden tavoitetilaa vuoteen 2015 mennessä seuraavasti: ”Suomi on Euroopan turvallisimma maa. Turvallisuuden takeena on hyvin toimiva julkinen sektori, jonka toiminta painottuu ennalta estävään työhön. Viranomaisyhteistyöllä sekä sidosryhmien ja yksityisen sektorin kanssa kumppanuuksia solmimalla varmistetaan laadukkaat ja ihmisten turvallisuusodotuksia vastaavat sisäisen turvallisuuden palvelut.” (Arjen turvaa 44/2004, 1.)

Arjen turvaa -ohjelmassa päätettiin, että turvallisuussuunnittelu tulee laajentaa koskemaan kaikkia keskeisiä turvallisuusongelmia yhteiskunnassa (laaja turvallisuuskäsitys; ks. kuvio 15, liite 2). Laajan turvallisuuskäsityksen piiriin kuuluvat sekä sosiaaliseen turvallisuuteen (inhimillinen turvallisuus) vaikuttavat ilmiöt että erilaiset sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavat ulkoiset uhkat. Ohjelman *tiivistelmässä* todetaan: ”Sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön välisen rajan määrittely on yhä vaikeampaa ja kumpaankin vaikuttavat osin samat kehitys- ja uhkatekijät. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toteutumisen seuranta määrääjain rinnan turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon kanssa toteutetaan erikseen tehtävien päätöksien mukaisesti.” (Arjen turvaa 44/2004.)

Samalla valtioneuvosto linjasi, että turvallisuussuunnitteluun tulee entistä laaja-alaisemmin ja tiiviimmin kytkeä viranomaisten lisäksi myös asukkaat, järjestöt ja elinkeinoelämän edustajat. Arjen turvaa - ohjelma 2004 velvoitti jokaisen kunnan laatimaan turvallisuussuunnitelman, jossa tuli kartoittaa kunnan turvallisuustilannetta sekä suunnitella konkreettisia toimenpiteitä paikallisen turvallisuuden parantamiseksi. Turvallisuussuunnitelman sekä siihen liittyvien hankkeiden ja ohjelmien toteuttaminen tuli varmistaa johtoryhmä- ja ohjausryhmätyöskentelyllä. (Arjen turvaa 44/2004, 84.)

Sisäasiainministeriön johdolla toiminut työryhmä valmisteli vuonna 2006 ehdotukset siitä, miten sisäisen turvallisuuden ohjelmassa Arjen turvaa 2004 vahvistetut linjaukset voidaan toteuttaa käytännössä. Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä käsitteli ehdotukset, hyväksyi ne ja päätti käynnistää niiden toimeenpanon toukokuussa 2006. Hyväksytyt toimenpiteet turvallisuussuunnittelun edelleen kehittämiseksi on kirjattu *Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen 19/2006* -raporttiin. Toimeenpano käynnistyi poliisin ylijohdon elokuussa 2006 poliisipäälliköille lähettämällä kirjeellä, jossa määrättiin poliisipäälliköt kutsumaan koolle kokous turvallisuussuunnitelmien tarkistamisen käynnistämiseksi. Valtakunnalliseksi tavoitteeksi asetettiin, että uusien linjausten mukaiset, laajasti turvallisuusasiat kattavat paikalliset turvallisuussuunnitelmat käsitellään vuoden 2009 alussa työnsä aloittavissa kunnanvaltuustoissa.

Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen -julkaisun (2006) mukaan vastuu yhteistyön käynnistämisestä ja turvallisuussuunnittelun johtamisesta tulee osoittaa paikallistasolla yksilölle tai ryhmälle. Ryhmään kuuluvat turvallisuuden kannalta keskeisten kunnallisten viranomaisten edustajat, poliisi, pelastustoimi, rajavartiolaitoksen edustaja tarpeen mukaan, keskeisten vapaaehtoisjärjestöjen edustajat sekä elinkeinoelämän edustajia. Ryhmä johtaa toimintaa ja päättää yhteisten tavoitteiden määrittelystä, yhteistyön organisoimisesta, yhteistyön toteuttamisesta ja yhteistyön tulosten seurannasta ja raportoinnista. (Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen 19/2006, 13-14.)

Valtioneuvoston yleisistunnossa 8.5.2008 hyväksyttiin päivitetty sisäisen turvallisuuden ohjelma *Turvallinen elämä jokaiselle*. Sen mukaan paikallinen turvallisuussuunnittelu on sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanoa paikallisella tasolla, jossa kansalliset tavoitteet sovitetaan yhteen paikallisen turvallisuustilanteen analyysin tuottaman tiedon kanssa. (Turvallinen elämä jokaiselle 16/2008, 19.)

Turvallisuussuunnittelun etenemistä seurataan säännöllisesti. Sisäasiainministeriö pyysi kirjeellä 15.11.2007 lääninhallitusten sisäisen turvallisuuden yhteistyöryhmiä kokoamaan tiedot turvallisuussuunnittelun etenemisestä kunkin läänin alueella. Läänien antamien tietojen pohjalta koottu *Paikallisen turvallisuussuunnittelun tilannekatsaus 26/2008* valmistui 9.7.2008.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanosuunnitelma käsiteltiin ja hyväksyttiin sisäisen turvallisuuden ministeriryhmässä 30.9.2008. Ennen sitä suunnitelma käsiteltiin sisäisen

turvallisuuden ohjelman ohjausryhmässä, paikallisen turvallisuussuunnittelun ohjaus- ja seurantaryhmässä, kansallisessa yhteistyöryhmässä (elinkeinoelämän ja viranomaisten välinen yhteistyö) ja järjestöyhteistyön seurantaryhmässä. Toimeenpanosuunnitelmaa on päivitetty sisäisen turvallisuuden ministeriryhmässä 5.11.2008 ja 29.4.2009.

Toimeenpanosuunnitelman 5.11.2008 päivitykseen vaikuttivat 23.9.2010 tapahtuneet Kauhajoen koulusurmat, ja siinä kiinnitettiin erityistä huomiota paikallisen turvallisuussuunnittelun kehittämiseen. Sisäministeri Anne Holmlundin kunnanjohtajille 15.10.2008 lähettämässä kirjeessä ”Kansalaisten turvallisuus kunnan toiminnan keskiössä” kannustettiin kuntia turvallisuussuunnitelmien laadintaan.

Oikeusministeriön rikosentorjuntaneuvosto lähetti kaikille vuoden 2009 alussa työnsä aloittaville valtuustoille tarkistuslistan siitä, miten väkivallan vähentäminen tulee ottaa huomioon paikallisissa turvallisuussuunnitelmissa. Sisäasiainministeriön asettama poikkihallinnollinen turvallisuussuunnittelun ohjaus- ja seurantaryhmä sai tehtäväksi seurata turvallisuussuunnittelun etenemistä. Alueellisesti paikallista turvallisuussuunnittelua seuraavat, edistävät ja yhteen sovittavat lääninhallitusten (vuodesta 2010 eteenpäin uudistetut aluehallinnon yksiköt) sisäisen turvallisuuden yhteistyöryhmät.” (Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Toimeenpanosuunnitelma 2008, 38.)

Toimeenpanosuunnitelman 29.4.2009 päivityksessä sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän päätökset sisälsivät päätöksiä tehostetuista toimista. Niissä korostettiin sitä, että yhteistyötä on lisättävä ja moniammatillista yhteistyötä on edistettävä. Viranomaisten toiminnan johtamisessa tulee kaikin tavoin edistää toimintakulttuuria, joka tukee yhdessä tekemistä ja moniammatillista yhteistyötä. Sisäisen turvallisuuden ja erityisesti ennalta estävän työn tehostamisen kannalta on tärkeää toimeenpanna hallituksen politiikkariihessä 24.2.2009 päätetty toimenpano, jonka mukaisesti tiedonvaihtoa opetus-, sosiaali-, terveys- ja työvoimahallinnon välillä selkeytetään ja esteet poistetaan moniammatillisen yhteistyön lisäämiseksi. Lisäksi tulee edistää moniammatillisen yhteistyön vaatimaa tiedonkulkua. (Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Toimeenpanosuunnitelma 2008, 7.)

Toimeenpanosuunnitelmassa korostettiin uudestaan paikallisen turvallisuussuunnittelun kehittämistä asettaen tavoitteeksi, että uudenmuotoiset paikalliset turvallisuussuunnitelmat käsitellään valtuustoissa viimeistään vuoden 2010 aikana. Paikallisissa turvallisuussuunnitelmissa tulee varmistaa turvallisuuden eri toimialojen kattava ja joustava integrointi paikalliseen

turvallisuussuunnitteluun. Viranomaisten ja järjestöjen tulee sopia yhteisistä toimista rikosten, häiriöiden, onnettomuuksien ja tapaturmien ennalta ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Lisäksi tulee toteuttaa toimia, joilla elinkeinoelämä ja järjestöt saadaan mahdollisimman kattavasti mukaan paikalliseen turvallisuussuunnitteluun. (Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Toimeenpanosuunnitelma 2008, 36-37.)

Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanon toteutumista on seurattu ja arvioitu väliraportissa 1/2009 *Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano 15/2009* ja väliraportissa 1/2010 *Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano 5/2010*.

Vuonna 2007 päivitettiin poliisihallinnon valtakunnallinen *Lähipoliisitoiminnan strategia*. Strategiatyön tavoitteena oli nostaa lähipoliisitoiminta, turvallisuusyhteistyö ja ennalta estävä poliisitoiminta yleensä, ja sen merkitys poliisiin kohdistuvan luottamuksen syntymisessä ja ylläpitämisessä sekä turvallisuuden ja turvallisuudentunteen tuottamisessa näkyväksi. Lähipoliisitoiminnan strategian mukaan lähipoliisitoiminta on poliisin perustehtävän hoitamista kansalaisläheisesti, laadukkaasti ja tehokkaasti. Sen tavoite on tuottaa turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta, vähentää ja ehkäistä rikollisuutta ja järjestyshäiriöitä, ja siten myös säilyttää poliisikuva myönteisenä ja poliisiin kohdistuva luottamus korkealla tasolla. (Lähipoliisitoiminnan strategia 1/2007, 2-3.)

Lähipoliisitoiminnalla toteutetaan myös poliisin valtakunnallista visiota ja strategiaa. Lähipoliisistrategiassa määritelty poliisin visio 2014 myötäilee sisäisen turvallisuuden ohjelmassa Arjen turvaa (2004) määriteltyä visiota 2015. Poliisitoimen tavoitetila vuonna 2014 on seuraava: ”Suomi on Euroopan turvallisin maa, minkä takeena on ammattitaitoinen, palvelualtis, luotettava, yhteistyöhakuinen ja tehokkaasti organisoitu poliisi.” (Lähipoliisitoiminnan strategia 1/2007, 4.)

Lähipoliisitoiminta mainitaan tärkeimpänä tai yhtenä keskeisenä keinona sekä poliisihallinnon strategioissa että kansallisissa ohjelmissa. Kansallinen rikosentorjuntaohjelma (1999) sekä sisäisen turvallisuuden ohjelmat Arjen turvaa (2004) ja Turvallinen elämä jokaiselle (2008) pitävät lähipoliisitoimintaa poliisin tärkeänä keinona. *Poliisin laatustrategian* (2006) lähtökohtana on kansalais- ja asiakaslähtöisyys. *Poliisin toimenpiteet väkivallan estämisessä ja vähentämisessä* (2006) pitää sekin lähipoliisitoimintaa keskeisenä keinona tässä työssä. Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen -raportissa (2006) esitetään, että turvallisuussuunnittelua kehitetään edelleen

paikallistason turvallisuusyhteistyön tärkeimmäksi muodoksi ja yhteistyön rakenteeksi. (Lähipoliisitoiminnan strategia 1/2007, 5, 33.)

Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanon seurantaraportissa *Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja tulokset 2004 - 2007* (2007) arvioidaan Arjen turvaa -ohjelman (2004) tavoitteiden toteutumista. Siinä todetaan, että sisäisen turvallisuuden tila on kehittynyt myönteisesti, vaikka samaan aikaan toimintaympäristöstä tulevat haasteet ovat lisääntyneet ja viranomaisten resursseissa ei ole tapahtunut suuria muutoksia. Raportin mukaan yhteistyö on kehittynyt sekä viranomaisten välillä hallinnon kaikilla tasoilla että elinkeinoelämän ja järjestöjen kanssa ja tulokset useilla alueilla ovat olleet hyviä. Toisaalta viranomaisten väliset sektorikohtaiset rajat ovat kuitenkin vaikeita murtaa ja näkemyksen muodostaminen omaa sektoria laajemmasta kokonaisuudesta on joskus vaikeaa. (Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja tulokset 2004-2007 -raportti 29/2007, 60-61, 66.)

Sisäasiainministeriö asetti 8.8.2007 työryhmän laatimaan ehdotukset siitä, miten paikallista turvallisuussuunnittelua ja sen tuloksia tulee jatkossa seurata, arvioida, mitata ja raportoida valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti. Työryhmän esitykset turvallisuusyhteistyön tuloksellisuuden seuraamiseksi, arvioimiseksi ja mittaamiseksi on kirjattu *Poikkihallinnollisen turvallisuustyön arviointi ja mittaaminen - Esitykset paikallisen turvallisuussuunnittelun arvioimiseksi ja mittaamiseksi -julkaisuun* (2009). Työryhmän johtopäätöksissä korostetaan sitä, että tulosten ohella pitää arvioida myös itse toimintaa, yhteistyön rakenteita ja organisointia. (Poikkihallinnollisen turvallisuustyön arviointi ja mittaaminen 18/2009, 18.)

Valitsin turvallisuusyhteistyön organisoinnin tutkimuksen aiheeksi monesta syystä. Näiden syiden juuret ovat vuodessa 1989. Suoritin tuolloin poliisihallinnon ennalta estävän toiminnan peruskurssin, joka laajensi näkökulmaani poliisityön yhteiskunnallisesta merkityksestä. Kurssilla sain myös vahvistusta omille orastaville näkemyksilleni ennalta estävän poliisitoiminnan kehittämissuunnasta. Kurssin jälkeen toimin aluepoliisin tehtävissä vuosina 1990-1991. Päälystökurssin jälkeen, vuodesta 1993 alkaen olen ollut mukana kehittämässä ja johtamassa ensin aluepoliisitoimintaa ja sitten lähipoliisitoimintaa. Olen toiminut vastuurooleissa sekä lähipoliisitoimintamallin ensiaskeleista 1996 että turvallisuustalkoiden alusta 1999 lähtien. Lähipoliisitoiminnan vastuukomisariona toimin vuosina 1996-2004. Tähän liittyen suoritin sisäasiainministeriön poliisiosaston järjestämän valtakunnallisen lähipoliisivalmentajakoulutuksen vuosina 1997-1999.

Vuodesta 1997 alkaen olen ollut samalla toiminta-alueella, Itäkeskuksen poliisipiirissä Itä-Helsingissä, kehittämässä poliisin, muiden viranomaisten ja toimijoiden välistä yhteistyötä (1.1.2010 lukien Itäinen poliisipiiri; Helsingin poliisilaitoksen rakennemuutos). Vastuuni turvallisuussuunnittelun ja lähipoliisitoiminnan kehittämisessä kasvoivat merkittävästi, kun 1.7.2004 siirryin Itäkeskuksen poliisipiirin valvonta- ja hälytystoiminnan (kenttäyksikkö) johtajaksi ja sittemmin poliisipiirin johtajaksi 1.7.2006 alkaen. Helsingin poliisilaitoksen lähipoliisitoiminnan kehittämistyöryhmän jäsenenä olin vuodesta 1998 alkaen ja työryhmän puheenjohtajana toimin vuosina 2008-2010. Kehittämistyöryhmä lakkautettiin 1.8.2010 osana poliisilaitoksen 1.1.2010 rakennemuutokseen liittyviä poliisitoiminnan uusia ohjausjärjestelyjä.

Helsingin poliisilaitoksen Itäkeskuksen poliisipiiri oli yksi yhdestätoista *Paikallinen turvallisuussuunnittelu, kumppanuus ja strateginen johtaminen* -kehittämishankkeen pilotti poliisilaitoksista vuonna 2003. Hankkeen tehtävänä oli edistää poliisihallinnossa painopistealueeksi asetettua turvallisuussuunnittelua, ja siinä käytettiin välineenä tasapainotettu arviointi eli BSC-menetelmää. Laajemmin hanke liittyi poliisin strategiatyön ja strategisen johtamisen kehittämiseen paikallistasolla. Hankkeen eräänä keskeisenä tavoitteena oli kehittää ja niveltää turvallisuussuunnittelua poliisilaitoksen strategiaprosessia hyödyntävästi muun muassa sidosryhmäyhteistyön tulosten arvioinnissa, turvallisuusyhteistyön johtamisessa ja vastuun jakamisessa sekä asukkaiden että muiden strategisten kumppaneiden kattavuuden ja roolien osalta. Hankkeen tulokset ja johtopäätökset ovat luettavissa Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisussa 14/2003. Pilottihankkeesta oli merkittävää hyötyä Itäkeskuksen poliisipiirin johdolle ja päällystölle strategisen johtamisen ja sidosryhmäyhteistyön kehittämisessä.

Helsingin kaupungin turvallisuusstrategia laadittiin ensimmäisen kerran vuonna 2001 ja se päivitettiin vuonna 2006. Turvallisuusstrategian uudistamistyö käynnistettiin vuonna 2008 ja uusi turvallisuusohjelma valmistuu vuoden 2010 aikana. Olen ollut mukana kaikkien Helsingin turvallisuusstrategioiden suunnittelussa, toteutuksessa, seurannassa ja jatkokehittämisessä.

Itäkeskuksen poliisipiirin alueella kokeiltiin *uutta lähipoliisimallia poliisilaitoksen pilottihankkeena* 27.8.2007 - 31.9.2008. Pilottivaiheen jälkeen 1.10.2008 alkaen normaalina kehittämistoimintana jatkuneen, valtakunnalliseen lähipoliisistrategiaan ja Helsingin poliisilaitoksen strategiaan linjauksiin perustuneen hankkeen tavoitteena oli kehittää vuodesta 1987 käytössä olleen

aluepoliisijärjestelmän tilalle nykyaikaan paremmin soveltuva lähipoliisimalli pääkaupunkiin. Hankkeen laajempi, yhteiskunnallispoliittinen viitekehys oli sisäisen turvallisuuden ohjelma Arjen turvaa 2004 sekä Turvallinen elämä kaikille 2008.

Pilottihankkeen yhtenä päätavoitteena oli lähipoliisiryhmä-toimintamallin kokeilun lisäksi *verkottuminen ja turvallisuussuunnitelman laatiminen lähipoliisiryhmän toiminta-alueelle*. Poliisipiirin johtajana vastasin pilotista, toimin hankkeen ohjausryhmän puheenjohtajana, ja olin vastuussa sen strategisten tavoitteiden saavuttamisesta. Lisäksi toimin hankkeessa moniammatillisen turvallisuussuunnittelun johtoryhmän puheenjohtajana marraskuusta 2007 vuoden 2010 loppuun asti. Johdin turvallisuussuunnitteluprosessin käynnistämistä, turvallisuusyhteistyön verkosto-organisaatorakenteen sekä paikallisen turvallisuussuunnitelman syntyprosessia vuosina 2007-2010.

Lähipoliisitoiminta on poliisin perustoimintaa, ja turvallisuustavoite liittyy kaikkeen poliisitoimintaan ja -palveluihin. Olen alkanut käyttää *lähipoliisi-turvallisuusyhteistyö* -sanaa kuvaamaan poliisin perustoiminnan uutta, laajempaa näkökulmaa ja toimintamallia. Itäkeskuksen lähipoliisipilotti-hankkeessa kehitettiin poliisin perustoimintaa luomalla uutta ja pyrkimällä yhteen sovittamaan sitä perinteisempiin operatiivisen toiminnan muotoihin. Poliisin perustoimintaa ei voi kehittää irrallaan paikallisen turvallisuussuunnitelman mukaisesta sidosryhmäyhteistyöstä. Ennalta estävä työ ja turvallisuusyhteistyö ovat poliisilain 1 §:n mukaan kaikille poliisiorganisaatiossa työskenteleville henkilöille kuuluvia tehtäviä.

Sirpa Virta (2002) kuvaa Turvallisuussuunnitelmat 2001 -arviointiraportissa osuvasti lähipoliisi-turvallisuusyhteistyön yhteiskunnallista missiota: ”Paikallinen turvallisuussuunnittelu ja yhteistyö ovat institutionalisoituneet ja institutionalisoitumassa käytännöiksi useimmissa Euroopan maissa. Kysymys ei siten ole nopeasti ohimenevästä ismistä vaan siitä, että poliisitoiminnan strateginen johtaminen on kytketty kumppanuuksajattelun mukaisesti turvallisuuskysymyksissä alueen, kaupungin tai kunnan kokonaisstrategiseen johtamiseen ja suunnitteluun. Se ei tarkoita vastuun siirtämistä muille viranomaisille, kolmannelle sektorille tai asukkaille itselleen vaan vastuun jakamista turvallisesta lähiympäristöstä.” (Virta 2002, 8.)

Itä-Helsingissä koeponnistetun lähipoliisi-mallin kokemukset ovat toimineet pohjana Helsingin poliisilaitoksen rakennemuutoksen yhteydessä 1.1.2010 käyttöön otetulle lähipoliisi- ja valvontaryhmämallille. Koko Helsingin kattavan turvallisuusyhteistyömallin sekä paikallisten

turvallisuussuunnitelmien rakentaminen Helsingissä tulevat pitkälti pohjautumaan Itä-Helsingissä toimiviksi todettuihin käytäntöihin. Helsingin lähipoliisi-turvallisuusyhteistyömalli voi myös toimia yhtenä vaihtoehtoisena mallina valtakunnallisesti siinä, miten muissakin suurissa poliisilaitoksissa lähipoliisitoimintaa ja turvallisuuskumppanuutta voitaisiin organisoida.

Itselleni on aina ollut luontaista asioiden kehittäminen ja parempien ratkaisujen löytäminen. Lisäksi olen aina ollut kiinnostunut johtamisesta. Olen tehnyt esimies- ja johtamistyötä poliisihallinnossa vuodesta 1988 ja siihen olen myös saanut koulutusta. Verkostojohtamiseen en ole saanut koulutusta. Strateginen johtaminen edellyttää johtajalta muun muassa ymmärrystä organisaation rakenteiden, prosessien, toimintojen, kommunikaation ja muiden tekijöiden välisistä riippuvaisuussuhteista. Ilman strategisen ajattelun ja johtamisen ymmärrystä johtaja ei kykene hallitsemaan suuren organisaation kokonaisuutta ja ohjaamaan sen toimintaa. Tällaista osaamista tarvitaan erityisesti turvallisuusyhteistyöverkostojen johtamisessa.

Tutkimuksen tekemiseen tästä aiheesta minua motivoi sekä halu kehittyä johtajana, kiinnostus verkosto-organisaatioiden toimintaa ja verkostojohtamista kohtaan että tarve kehittää valmiuksia strategisen turvallisuuden hallinnan alueella. Aikaisemman osaamiseni verkostojen maailmasta olin hankkinut käytännön sidosryhmäyhteistyössä. Kokemuksesta tiedän, että monitoimijainen, hyvin johdettu, organisoitu ja suunnitelmallinen verkostoyhteistyö tarjoaa paljon mahdollisuuksia arjen turvallisuusongelmien ennakolta estämiseen, vähentämiseen ja jopa ratkaisemiseen yhteiskunnassa. Tämän tutkimuksen päätavoite on parantaa omia valmiuksia verkostojen johtamisessa ja turvallisuusyhteistyön kehittämisessä.

2. TUTKIMUKSEN TAVOITE JA RAJAUKSET

2.1 Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksessa selvitetään viidessä kaupungissa/alueella käytännössä toteutettujen turvallisuusyhteistyön verkosto-organisointimallien toimivuutta. Tutkimuksessa perehdytään näiden kaupunkien/alueiden turvallisuussuunnitteluun sekä valittuihin turvallisuusyhteistyön organisointi- ja johtamismalleihin. Tutkimuksessa pyritään kuvaamaan ja selvittämään kohteiden turvallisuusyhteistyön organisointiin, ohjaukseen ja hallintaan (koordinointi) liittyviä käytäntöjä ja solmukohtia. Lisäksi tutkimuksessa vertaillaan toteutettujen ratkaisujen välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä. Tutkimuksen teema on empiirinen ja se kohdentuu verkostojen johtamisen, ohjauksen ja hallinnan alueelle erityisesti strategisen turvallisuuden hallinnan näkökulmasta.

Tutkimusteemaani liittyvät kysymykset muotoutuivat tutkimusprosessin aikana ja tutkimuksen rajauksen viimeistelyn yhteydessä. Pyrkimyksenä oli, ettei tärkeitä teoreettisia näkökulmia jäisi huomioimatta. *Tutkimukselle asetettiin seuraavat turvallisuussuunnitteluun, turvallisuussuunnitelmaan ja sen toimeenpanoon liittyvät tutkimuskysymykset:*

- Mitä strategioita, ohjelmia tai julkaisuja on hyödynnetty turvallisuussuunnittelussa ja sen organisoinnissa? (turvallisuusstrategia, turvallisuussuunnitelma)
- Millainen yhteistyöorganisaation rakenne ja toimintamalli on luotu? (verkosto-organisaatio ja sen toimintaperiaatteet, kuvaus, kaavio tms.)
- Miten yhteistyöorganisaation johtaminen ja vastuunjako on järjestetty? (verkoston johtaminen, ohjaus, hallinta ja sitoutuminen)
- Mikä on turvallisuussuunnitelman suhde kaupungin suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmään? (strategisuus; turvallisuussuunnitelma osana kaupungin/alueen toimintastrategiaa).

Tutkimuksen asiantuntijoina ovat toimineet tutkimuskohteiden alueilla toimivien poliisilaitosten turvallisuusyhteistyössä aktiivisesti mukana olleet poliisit tai muut turvallisuussuunnittelun vastuuhenkilöt. Muiden alueen turvallisuussuunnitteluun ja -yhteistyöhön osallistuneiden viranomaisten ja toimijoiden osuus on tarvittavilta osin selvitetty asiantuntijoilta sekä turvallisuussuunnitteluasiakirjoista.

Tutkimuksen tavoitteena on saada relevanttia tietoa sekä valtakunnalliseen, kuntahallinnon että poliisihallinnon käyttöön turvallisuussuunnittelun, turvallisuusyhteistyön organisoinnin ja johtamisen sekä kumppanuusstrategioiden edelleen kehittämiseksi. Tutkimuksen kohteena ovat kaupungit/alueet ja poliisilaitokset *muodostavat vertaiskehittäjäverkoston*, ja ne kaikki voivat hyödyntää tutkimustuloksia omassa strategisen turvallisuuden hallinnan kehittämisessään.

Tutkimuksella on myös laajempaa yhteiskunnallista merkitystä. Turvallisuusyhteistyön rakenteita, kuten organisointitapoja ja niiden toimivuutta on tutkittu hyvin vähän. Tutkimuskysymyksiin saaduilla vastauksilla, selityksillä ja johtopäätöksillä on sekä käytännöllistä että teoreettista merkitystä turvallisuussuunnittelun edelleen kehittämisessä. Lisäksi tutkimus luo pohjaa mahdollisesti jatkotutkimukselle.

2.2 Rajaukset

Tämä tutkimus rajataan kahteen osa-alueeseen. Ensinnä tutkimuksessa *selvitetään pääpiirteittäin onko* Sisäisen turvallisuuden ohjelmia 2004/2008, Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen tai muita sisäisen turvallisuuden julkaisuja käytetty apuna turvallisuussuunnittelun käynnistämässä, organisoinnissa sekä turvallisuussuunnitelmien laatimisessa. Myös muut mahdollisesti käytetyt strategiat ja ohjelmat selvitetään. Lisäksi selvitetään *missä määrin julkaisuja on käytetty ja miten käyttökelpoiseksi ne on koettu*.

Tutkimuksen päätehtävänä on selvittää, *miten turvallisuusyhteistyö on kohdepaikkakunnilla käytännössä organisoitu ja miten johto- ja vastuusuhteet on määritelty turvallisuussuunnitelman toimeenpanon varmistamiseksi*. Tähän liittyen tutkimuksessa kartoitetaan pääpiirteittäin yhteistyön organisaatorakenne, toimintamalli ja johtamiskäytännöt sekä niiden toimivuus sekä turvallisuusyhteistyöorganisaation suhde kaupungin päätöksentekojärjestelmään. Tältä osin aihe rajataan asiantuntijoilta sekä turvallisuussuunnitteluasiakirjoista hankittuun tietoon.

Rajausta hankaloitti se, että verkoston organisointia ja rakennetta ei voida tarkastella verkoston johtamisesta, ohjauksesta ja hallinnasta irrallisena ilmiönä. Sen vuoksi tutkimus paisui sivumäärältään varsin laajaksi.

3. KIRJALLISUUS JA AIKAISEMMAT TUTKIMUKSET

Paikallista turvallisuussuunnittelua ja alueellisten verkostojen kehittämistä eri näkökulmista tarkastelevia tutkimuksia on 10-15 vuoden aikana tehty suhteellisen paljon Suomessa ja ulkomailla vielä pidempään. Tutkimuksen ytimeen - turvallisuusyhteistyön organisointiin - suoraan kohdentuvaa teorialuokkustietoa on kuitenkin hyvin vähän tarjolla. Ytimen ympärillä olevaan teoriaan ja empiriaan liittyviä teoksia, kuten organisaatioon, verkostoihin, verkostojohdantamiseen, verkostojen hallintaan ja ohjaukseen sekä strategiseen johtamiseen, löytyy sen sijaan runsaasti. Tämä yhtäaikainen sivuavan tiedon runsaus ja ytimeen osuvan tiedon niukkuus olikin yksi keskeisimmistä haasteista tutkimuksen alkutaipaleella. Tutkimuksen teoriaviitekehityksen laajuus edellytti tutustumista mittavaan määrän erilaista aineistoa.

3.1 Tutkimukset ja julkaisut

Tässä tutkimuksessa käytettyjä tärkeimpiä lähdeasiakirjoja ovat sisäisen turvallisuuden ohjelmat Arjen turvaa (2004) ja Turvallinen elämä jokaiselle (2008), Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen (2006) sekä muut sisäisen turvallisuuden sihteeristön julkaisut vuosilta 2006-2010. Niistä löytyvät turvallisuussuunnittelun ja -yhteistyön tärkeät suuntaviivat Suomessa. Nämä asiakirjat on luetteloitu *liitteessä 1* sekä lähdeluettelossa.

Tutustuminen tutkimusteemaan liittyviin kotimaisiin 2000-luvulla tehtyihin tutkimuksiin auttoi tutkimusteorian rakentamisessa ja erityisesti laajensi ymmärrystä tutkittavasta aiheesta tutkimusprosessin aikana. Osa käytetyistä kotimaisista tutkimuksista on julkishallinnossa laadittuja tutkimuksia, selvityksiä tai raportteja, kuten Sanna Hiironniemen laatima sisäasiainministeriön julkaisu Suomen hallinto verkostona - 2000-luvun haasteiden hallintaa (2005). Markku Sotaraudan ja Reija Linnamaan aluekehittämiseen, verkostoihin ja niiden johtamiseen liittyvät Kuntaliiton ja Tampereen yliopiston tutkimukset ja artikkelit vuosilta 1999-2007 täydensivät tutkimusteoriaa ja erityisesti tukivat tutkimuksen keskeisiä havaintoja.

Teoriasisällöltään tutkimusteeman viitekehitykseen soveltuvia ja sitä rikastavia pro gradu -tutkielmia, muita ylemmän korkeakoulutason opinnäytetöitä sekä raportteja oli useita. Niihin kuuluu Lasse Mitrosen väitöskirja Hybridioorganisaation johtaminen - Tapaustutkimus kaupan verkosto-organisaatiosta (2002), joka on laaja verkosto-organisaation ohjausjärjestelmiä käsittelevä tutkimus.

Tuomelan, Salosen ja Puhton laatimassa raportissa Toimitilapalveluverkostot (2004) on tutkittu palveluverkostojen organisointia, laadunhallintaa sekä verkottuneiden toimintatapojen strategioiden kehittämistä. Juha Leppänen on tutkimuksessaan Kunnan turvallisuustyön rakennetta kuvaava malli (2009) luonut turvallisuusyhteistyömallin, joka kokoaa yhteen hajanaisen ja monitahoisen turvallisuustyötä koskevan säännöstön ja turvallisuustoimijoiden verkoston.

Dosentti Sirpa Virta Tampereen yliopiston kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnan johtamistieteiden laitokselta on tutkinut paljon turvallisuussuunnittelua, lähipoliisitoimintaa ja poliisin strategista johtamista Suomessa. Hän on myös osallistunut lähipoliisitoimintaan liittyvään kansainväliseen koulutus- ja tutkimustoimintaan. Lähteinä käytetyt Virran teokset löytyvät tutkimuksen lähdeluettelosta ja muut hänen tekemänsä tutkimukset *liitteen 1* luettelosta. Virran ensimmäinen yhteiskuntaturvallisuutta ja lähipoliisitoimintaa käsittelevä tutkimus oli *Kuntatason yhteistoimintaosapuolten poliisiin kohdistuvat vaikutusodotukset* (1989). Tuorein hänen toimittamansa teos *Policing meets challenges: prevention radicalization and recruitment* (2008) valmistui vuonna 2008 Poliisiammattikorkeakoululla Tampereella pidettyyn CEPOL-seminaariin.

3.2 Kirjallisuus

Kotimaisista teoksista ja tutkimuksista löytyi suuri määrä muita tutkimusteoriaani sopivia lähdeteoksia. Ne helpottivat työtä monien ulkomaisten lähteiden löytymisessä. Osaa ulkomaisista tutkimuksista ei todennäköisesti olisi löytynyt pelkästään ulkomaisia verkostoihin ja turvallisuussuunnitteluun liittyviä lähdeteoksia etsimällä.

Teoriatietoetsinnän myötä löytyi osa ulkomaisista lähdeteoksista toisista teoksista tai tutkimuksista. Laajimmin käytetty ulkomainen lähdeteos oli Kickertin, Klijnin ja Koppenjanin toimittama *Managing Complex Network. Strategies for the Public Sector* (1997). Se on yksi tunnetuimpia verkostostrategioita ja verkostojohtamista käsittelevistä klassikkoteoksista. Tutkimusta ovat rikastaneet myös useat muut tunnetut ulkomaiset verkostoteorioiden tutkijat, kuten Rhodes, Goldsmith ja Eggers sekä Grabher.

Kotimaisista teoksista käytettiin erityisesti seuraavia: Ståhlen ja Laennon *Strateginen kumppanuus - avain uudistumiskykyyn ja ylivoimaan* (2000) on kumppanuuksia ja kumppanuusstrategioita käsittelevä teos. Hakasen, Heinosen ja Sipilän *Verkostojen strategiat - Menesty yhteistyössä* (2007)

-teoksessa kuvataan, miten verkostoja ja kumppanuuksia rakentavat organisaatiot ja liiketoimintaverkostot voisivat strategiatyötä kehittämällä parantaa toiminnan tuloksia. Lisäksi tutkimuksessa on käytetty Matti Hakasen muita tutkimuksia, kuten Pk-yritysverkoston organisointi ja johtaminen (1997) - työelämän kehittämis- ja tutkimusprojektin raportti. Risto Harisalón kirja Organisaatioteoriat (2008) on kokoomateos, jota on käytetty teoreettisen viitekehyksen osalta teoriassa organisaatioiden ympäristöistä. Kai Erikssonin Maailma ilman ulkopuolta - Verkostot yhteiskunnallisessa ajattelussa (2009) -teos avaa mielenkiintoisella tavalla verkostojen merkitystä nyky-yhteiskunnassa, politiikassa ja julkishallinnon uudistusohjelmissa.

Kaikkea tutkimusteemaan liittyvää materiaalia ei ole voitu käyttää. Pakollisten rajausten vuoksi on jouduttu hylkäämään runsaasti sekä kotimaista että ulkomaista lähdeaineistoa tutkimusprosessin aikana.

4. KESKEISET KÄSITTEET

Keskeisimpiä käsitteitä tutkimuksessa ovat turvallisuusstrategia (turvallisuussuunnitelma), verkosto ja verkosto-organisaatio, strateginen verkosto, operatiivinen kumppanuus, taktinen kumppanuus, strateginen kumppanuus sekä verkostojohtaminen. Nämä käsitteet auttavat hahmottamaan tutkittavaa ilmiötä teoreettisella tasolla. Käsitteet on pyritty määrittelemään suhteellisen tarkasti, jotta niiden merkityksen ymmärtäminen sekä auttaisi arvioimaan tehtyä tutkimusta että edistäisi tutkimuksen ymmärtämistä.

4.1 Turvallisuusstrategia

Turvallisuusstrategialla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa Sisäisen turvallisuuden ohjelmien Arjen turvaa (2004) ja Turvallinen elämä jokaiselle (2008) sekä Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen -julkaisun (2006) mukaisesti kunnassa/kaupungissa laadittavaa *turvallisuussuunnitelmaa* tai *turvallisuusohjelmaa*. Turvallisuusstrategia toimii suuntaviivana turvallisuustyön suunnitelmalle ja ohjaa kunnan tai kaupungin turvallisuuden johtamista (ks. kuvio 16, liite 3).

Paikallinen turvallisuussuunnittelu on sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanoa paikallisella tasolla, jossa kansalliset turvallisuustavoitteet sovitetaan yhteen paikallisen turvallisuustilanteen analyysin tuottaman tiedon kanssa. Turvallisuussuunnitelma sisältää yhteisesti sovitut painopistealueet, tavoitteet, käytännön toimenpiteet sekä vastuutahot paikallisen turvallisuuden parantamiseksi. (Turvallinen elämä jokaiselle 16/2008, 19-20.)

Paikallinen turvallisuussuunnittelu on väline ennalta ehkäisevän työn lisäämiseksi ja edelleen kehittämiseksi. Turvallisuussuunnittelulla ohjataan, tuetaan ja ylläpidetään yhteistyötä. Turvallisuussuunnittelu on jatkuva yhteistyöprosessi. Turvallisuussuunnittelussa yhteistyö on tärkeä keino, ja tämä edesauttaa turvallisuuteen liittyvien asioiden tarkastelua kokonaisuutena. Käytännön tekemisen tasolla yhteistyön tavoitteena on lisätä moniammatillisuutta, jossa eri alojen asiantuntijat työskentelevät yhdessä yhteisen päämäärän saavuttamiseksi. Erityisesti tulee huolehtia turvallisuuden eri toimialojen sekä järjestöjen ja elinkeinoelämän kattavasta ja joustavasta integroinnista paikalliseen turvallisuussuunnitteluun. (Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen 19/2006, 10; Turvallinen elämä jokaiselle 16/2008, 21.)

Kunnan johto, poliisi ja alueellinen pelastuslaitos organisoivat turvallisuussuunnittelun kokonaisuuden. Työn käytännön suunnittelua ja toteuttamista varten voidaan muodostaa alatyöryhmiä tai teematyöryhmiä. Nämä voivat olla jo olemassa olevia ryhmiä, joita voidaan tarvittaessa täydentää uusilla jäsenillä. Voidaan myös perustaa tarpeen mukaisesti uusia ryhmiä. Tärkeintä on että työ on johdettua ja organisoitua, ja että toimintamuodot ovat etukäteen suunniteltuja. (Järjestöt mukaan turvallisuussuunnitteluun 4/2010, 13.)

Turvallisuussuunnitelma on siis paikallistason turvallisuusstrategia, jossa viranomaiset ja järjestöt sopivat yhteisistä toimista turvallisuuden parantamiseksi ja uusien turvallisuusuhkien torjumiseksi. Turvallisuussuunnittelun ja -yhteistyön kohteiksi otetaan ne ilmiöt ja asiat, jotka paikallisen toimintaympäristön analyysin ja riskien kartoituksen perusteella arvioidaan tärkeimmiksi alueen turvallisuuteen vaikuttaviksi seikoiksi. Turvallisuussuunnitelmaan kirjataan ja vahvistetaan osapuolten yhteiset tavoitteet paikallisen turvallisuuden lisäämiseksi ja erilaisten ongelmien tai uhkien ennalta ehkäisyksi sekä niihin liittyvät, sovitut yhteiset toimenpiteet. Yhteiset tavoitteet paikallisen turvallisuuden lisäämiseksi sisältävät muun muassa rikosten ja häiriöiden torjunnan, liikenneturvallisuuden parantamisen sekä onnettomuuksien ja tapaturmien ennalta ehkäisyn. Turvallisuussuunnitelmassa otetaan lisäksi huomioon ja yhteen sovitetaan sitä täydentävät sektorikohtaiset turvallisuutta edistävät ohjelmat ja suunnitelmat. (Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen 19/2006, 10; Turvallinen elämä jokaiselle 16/2008, 20-21.)

Turvallisuussuunnitelma voi olla kuntakohtainen, kihlakuntakohtainen tai seutukuntakohtainen. Suunnitelmia voidaan myös laatia maakunnallisena kokonaisuutena, yhden tai useamman kunnan turvallisuussuunnitelmana tai osana kyläsuunnitelmaa. Kylien turvallisuussuunnitelmat ovat tärkeitä, sillä sitä kautta arjen turvallisuuteen liittyvät asiat tulevat osaksi laajempaa maakunnallista ja kunnallista turvallisuussuunnitelmaa. Erityisesti harvaan asutuilla alueilla kunnat ovat maantieteellisesti laajoja, ja kylä on arjessa ihmistä lähellä. Maakunnallisesti laadittava turvallisuussuunnitelma voi tukea kunnallista turvallisuussuunnitelmaa esimerkiksi tuottamalla turvallisuuden tilannetietoa ja koordinoimalla kuntien rajat ylittäviä yhteistyöhankkeita. Tärkeää on, että eri alueille laadittavat suunnitelmat kytkeytyvät toisiinsa ja että niiden välillä on yhteistä toimintaa. (Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen 19/2006, 10; Lapset ja nuoret mukaan turvallisuussuunnitteluun 7/2010, 7.)

Kunnan turvallisuussuunnitelma on keskeinen, sillä sitä kautta turvallisuuden parantaminen kytkeytyy osaksi kunnan johtamista, strategiatyötä ja resurssien kohdentamista. Kunnan kaikilla

toimialoilla tehdään päätöksiä, joilla on suuri vaikutus turvallisuuteen. Turvallisuussuunnitelma laaditaan valtuustokaudeksi, ja kullekin painopistealueelle määritellään tavoitteet valtuustokaudeksi. Turvallisuussuunnitelman toteutumista seurataan säännöllisesti ja se tarkistetaan valtuustokausittain niin, että uusi työnsä aloittava valtuusto hyväksyy kautensa alussa tarkistetun suunnitelman linjausten mukaisesti. Turvallisuussuunnitelman toimeenpano varmistetaan vuosittain laadittavilla toimeenpanosuunnitelmissa. Turvallisuussuunnitelma toimeenpannaan erilaisissa yhteistyöryhmissä. (Lapset ja nuoret mukaan turvallisuussuunnitteluun 7/2010, 7; Turvallinen elämä jokaiselle 16/2008, 20.)

Turvallisuussuunnitelma on sateenvarjo, joka kokoaa yhteen jo olemassa olevat hankkeet, suunnitelmat ja ohjelmat sen lisäksi, että siinä vahvistetaan käynnistettävät uudet hankkeet ja suunnitelmat. Näin muodostuu kokonaiskuva toiminnasta turvallisuuden ylläpitämiseksi ja parantamiseksi alueella. Tämä lisää turvallisuustyön hallittavuutta, vähentää päällekkäisyyksiä, varmistaa tiedonkulun sekä antaa mahdollisuuden seurata turvallisuuden eteen tehtyä työtä laajemmin (Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen 19/2006, 16). Poliisin erityinen velvollisuus on huolehtia siitä, että turvallisuussuunnitelmaan sisällytetään paikallinen, kattava rikosentorjuntayhteistyö.

Turvallisuusstrategia auttaa kuntaa määrittämään turvallisuustyölle tavoitteet ja sisällön. Lisäksi strategiasta käyvät ilmi työhön tarvittavat voimavarat ja niiden organisointi. Strategiasta selviävät myös keskeiset kohderyhmät, joille turvallisuustyö ensisijaisesti suunnataan, ja turvallisuuden edistämisen toiminnan keinot. Edelleen strategiasta ilmenevät eri yhteistyön muodot ja eri tehtävien jako toimijoiden välillä. Strategiassa tarkastellaan myös turvallisuustyön integroimista kunnan muuhun toimintaan ja palveluihin. Turvallisuusstrategiassa otetaan lähtökohdaksi myös turvallisuustyön seurannan ja toiminnan laadun jatkuva parantaminen. (Haiko 2003, 9-10.)

Turvallisuussuunnittelusta ei ole Suomessa lainsäädäntöä. Suomessa turvallisuussuunnittelu on perustunut vapaaehtoiseen yhteistyöhön ja suosituksiin. Ministeriöt voivat omassa ohjausjärjestelmässään edellyttää alaiselta valtionhallinnolta toimia turvallisuussuunnittelun edistämiseksi, mutta niiden toimivalta ei kaikkien viranomaisten osalta yllä kunnallisiin toimijoihin. Turvallisuussuunnitelmaa voidaan kuitenkin pitää yhteistyösopimuksen luontoisena asiakirjana, jonka mukaiseen yhteistyöhön osapuolet (viranomaiset, muut organisaatiot, yhteisöt, järjestöt) ovat omalta osaltaan sitoutuneet.

Turvallisuusverkostoitumisessa on joissain maissa nähtävissä selkeitä sopimuksellisuuden piirteitä. Esimerkiksi Ranskassa tehdään paikallisten turvallisuussopimuksia (local safety contracts), jotka yhteistyöhön sitoutuneet osapuolet allekirjoittavat. Mukana yhteistyössä ovat kaikki paikalliset intressitahot, ideana on produktiivinen kumppanuus (Virta 2002, 7). Eräissä maissa turvallisuussuunnittelusta säädetään lailla. Iso-Britanniassa turvallisuussuunnittelu ja siihen liittyvä yhteistyö - Crime and Disorder Reduction Partnership (CDRP) - on lakisääteistä ja se perustuu vuonna 1998 annettuun lakiin (Crime and Disorder Act). Saatujen kokemusten mukaan laki on merkittävästi edistänyt turvallisuussuunnittelua paikallisella tasolla. (Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen 19/2006, 32.)

4.2 Verkosto ja verkosto-organisaatio

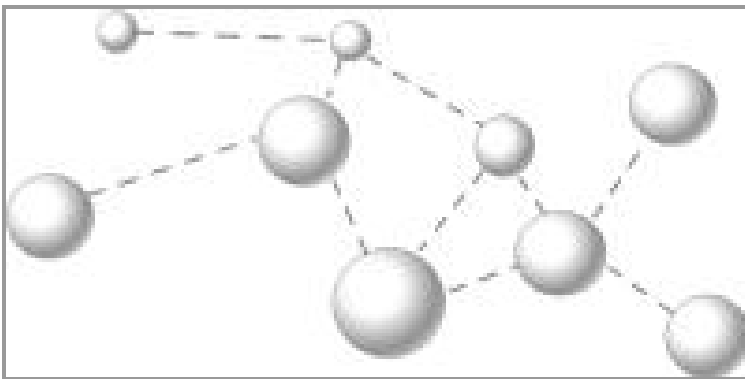
Organisaatio on *yhteistoimintajärjestelmä*. Se kokoaa ja yhdistää erilaiset voimavarat haluttujen tarkoitusten toteuttamiseksi. (Harisalo 2008, 31.) *Verkosto tarkoittaa* useamman organisaation tai yksilön välistä verkostosuhteitten kudosta, joka on periaatteessa rajaton ja jatkuvasti elävä (Hakanen, Heinonen & Sipilä 2007, 77). Toimijat verkostoissa voivat olla tarkastelutasosta riippuen yksilöitä, tiimejä, organisaatioita tai vaikka kansantalouksia. (Nohria & Eccles 1992, 4.)

Organisaatioverkosto -ilmaisua (inter-organizational network) on sekä teoriassa että käytännössä sovellettu useisiin erilaisiin organisaatioiden välisiin suhteisiin. Verkostot on kirjallisuudessa määritelty ja luokiteltu lukuisilla eri tavoilla, jotka kuvaavat yhteenliittymän ja riippuvuussuhteen ulottuvuuksia. (Tuomela, Salonen & Puhto 2004, 12-13.)

Yksi verkostojen luokittelutapa on tarkastella verkoston tarkoitusta ja toiminnan luonnetta. Toinen yleinen luokittelu perustuu verkoston sijaintiin, jolloin puhutaan paikallisesta, alueellista tai globaalista verkosta. Kolmas ja teoreettisesti suosittu tapa on luokitella verkostot niiden rakenteen mukaan vertikaalisiin, horisontaalisiin tai moniulotteisiin verkkoihin. Vertikaaliset verkostot ovat kaikkein tyypillisimpiä, ne viittaavat organisaatioiden välisiin verkostoihin, joissa organisaatiot tuottavat eri tasoilla olevia arvotoimintoja tarjoaman (vaihdannan) arvoketjussa. Horisontaalisissa verkostoissa organisaatiot ovat samalla tasolla arvoketjussa, ja kyse on yleensä voimavarojen yhdistämisellä haettavasta kilpailuedusta, kyvykkyydestä rakentaa kattavampia tarjoomia tai suurempaa kapasiteettia, joilla voi kilpailla isommista tilauksista. Moniulotteiset verkot sisältävät sekä vertikaalisia että horisontaalisia jäseniä. (Möller, Rajala & Svahn 2004, 30-32.)

Verkostot muodostuvat verkosto-osapuolista ja niiden välisistä vuorovaikutussuhteista eri ulottuvuuksissa. Verkostot muodostuvat yleisesti kahdesta rakenneosasta solmukohtista (nodes) eli tutkittavista osapuolista, joita ovat toimijat, yksiköt ja organisaatiot, sekä osapuolten välisistä suhteista (relations) eli linkeistä (links), jotka yhdistävät verkoston solmukohtia. (Tuomela ym. 2004, 10). Verkoston solmukohta voidaan nähdä eräänlaisena koordinaatiokeskuksena, fyysisenä tai aineettomana pisteenä, jonka kautta monet tärkeät toiminnot kulkevat (Linnamaa & Sotarauta 2001, 63). Verkoston solmukohtat ja niitä yhdistävät linkit on esitetty kuviossa 1.

Kuvio 1 Verkoston solmukohtat ja niiden väliset linkit



Lähde: Walstrøm, C. 2001, 4. Teoksessa: Tuomela, A., Salonen, A. & Puhto, J. Toimitilapalveluverkostot 2004, 10

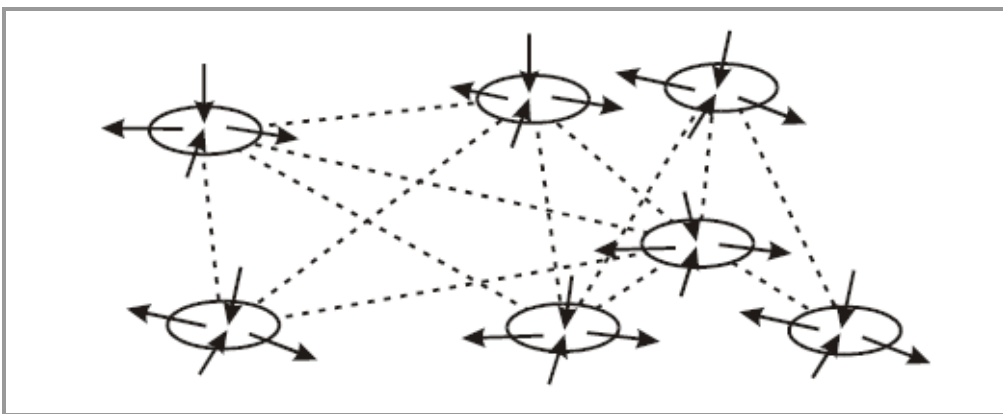
Castells'in (1996) mukaan verkoston käsite ei viittaa mihinkään tiettyyn rakenteeseen, sillä verkosto ei ole rakenne vaan joukko toisiinsa liitettyjä solmuja. Solmu on piste, jossa käyrä leikkaa itsensä. Verkosto jäsentyy siis keskinäissuhteessa olevien pisteiden, solmujen ja käyrien muodostamana avaruutena. Solmujen suhteellinen tärkeys on ennen kaikkea niiden kyvyssä hankkia ja prosessoida informaatiota tehokkaasti. Verkosto ei määrittele rakennettaan ja rajojaan ennakoita kuten hierarkia. Päinvastoin, verkostot ovat avoimia rakenteita, jotka pystyvät laajenemaan rajattomasti, integroiden uusia solmuja, mikäli nämä kykenevät kommunikoimaan verkostossa eli jos niillä on samat kommunikaatiokoodit. (Castells 1996, 470-471.)

Verkosto muodostuu näkymättämistä suhteista ja on sitä vahvempi, mitä enemmän siinä on näitä kahdenvälisiä kytköksiä. Suhteet ovat verkostolle elintärkeitä sen vuoksi, että ne toimivat

informaatiokanavina. Kaikki muutos, kehitys, kasvu ja innovaatio perustuvat vain ja ainoastaan informaation nopeaan virtaamiseen ja rikastumiseen. (Stähle & Laento 2000, 121.)

Verkostomainen toiminta perustuu yhteistyöhön. Verkostoissa yhteistyön luonne on erilainen kuin esimerkiksi hierarkioissa tai markkinasuhteissa. Verkostoitumisella kuvataan vastavuoroisten, ei-hierarkkisten vuorovaikutussuhteiden merkityksen kasvua, toimijoiden lisääntyntä keskinäisriippuvuutta. Yksinkertaisimmillaan verkosto voidaan nähdä eriaisteisesti ja eri tavoin vakiintuneiksi sosiaalisiksi suhteiksi toisistaan riippuvaisten toimijoiden välillä, jotka ovat organisoituneet yhteisen intressin ympärille (kuvio 2). Verkostosuhteiden syntyminen edellyttää keskinäisen riippuvuuden oivaltamista ja hyväksymistä. (Linnamaa & Sotarauta 2001, 62.)

Kuvio 2 Verkoston ideaalimalli



Lähde: Linnamaa, R. & Sotarauta, M. 2001, 64. Teoksessa Sotarauta, M. & Mustikkamäki, N. 2001 Alueiden kilpailukyvyyn kahdeksan elementtiä

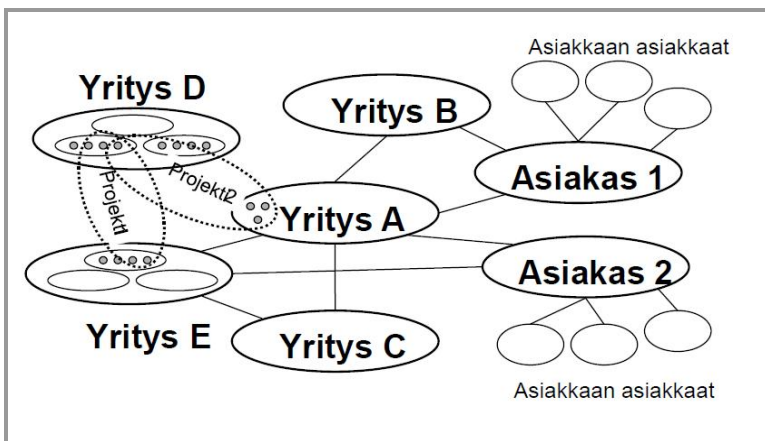
Verkosto-organisaatiot (network organizations) kuvaavat nykyaikaisia organisaatioita ja erityisesti niiden yritysrajoja rikkovia vuorovaikutusverkkoja (Nohria & Eccles 1992, 1). Bakerin (1992) mukaan kaikentyypiset sekä perinteiset että modernit organisaatiot muodostavat yhdessä verkosto-organisaatioita. (Baker, W. E 1992, 399-404. Teoksessa Tuomela ym. 2004, 14.) Verkosto-organisaatiot voidaan katsoa muodostuvan yksilöiden, ryhmien ja organisaatioiden välisistä virallisista ja epävirallisista suhteista. (Tuomela ym. 2004, 14.)

Verkostoa voidaan tarkastella yhtäältä toimijoiden ja niiden vuorovaikutussuhteiden muodostaman kokonaisuuden rakenteena ja toisaalta jonkin kokonaisuuden toiminnan logiikkana. Sekä

organisaatioiden sisäinen että organisaatioiden välinen toiminta voi täyttää *verkostomaisen toimintalogiikan* ominaispiirteet. Näin ollen verkostot voivat olla organisaatioiden välisiä tai organisaatiot itsessään voivat olla verkostoja (Soback 2007, 13-14). Rakennetta, joka täyttää verkostomaisen toiminnan logiikan sanotaan yleensä verkosto-organisaatioksi. (Huczinsky & Buchanan 2001, 543-545.)

Useat verkostotutkimuksen suuntaukset toteavat, että organisaatioita voidaan käsitellä verkostoina ainoastaan silloin, kun niiden toiminnassa kuvastuvat *verkostomaisen toiminnan erityispiirteet*. Näitä ominaispiirteitä ovat erityisesti matala organisaatorakenne, vastuun jakautuminen koko organisaation kesken (empowerment), tiimien autonomisuus ja itseorganisoituvuus, väliaikaiset ja muuttuvat rakenteet sekä vuorovaikutteinen kommunikaatio halki virallisten organisaatorajojen (Soback 2007, 13). Verkosto-organisaation ominaispiirteiksi on kuvattu myös perinteistä organisaatiota parempi ongelmien ratkaisukyky, hajautettu päätöksenteko, parempi asiakaspalvelu, osapuolten laatutietoisuus sekä tiiviimpi poikkitoiminnallinen yhteistyö (Tuomela ym. 2004, 14). Verkosto-organisaatiota, siihen kuuluvia kumppaniorganisaatioita sekä niiden välistä yhteistyötä ja tuottamia palveluja kuvaava malli esitetään kuviossa 3.

Kuvio 3 Verkosto-organisaatiota kuvaava malli



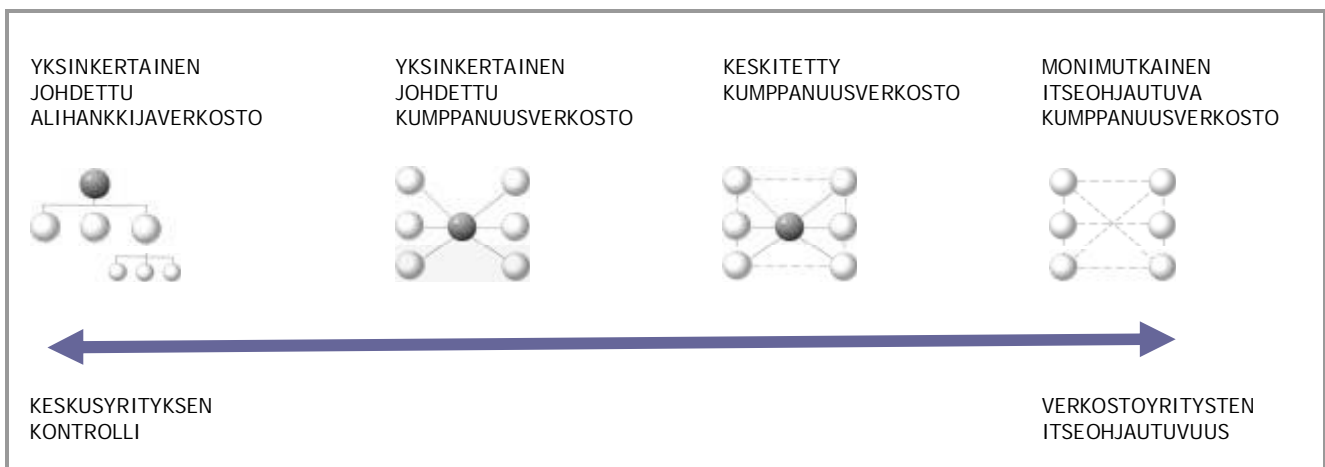
Lähde: Ylitalo, J. Organisaatiot ja johtaminen. Tu-22.1101 -luennot. Tuotantotalouden peruskurssi

Tsengin mukaan kirjallisuudessa esiintyvät tulkinnat verkosto-organisaatioista jakautuvat yleisesti kahteen koulukuntaan. Ensimmäinen koulukunta käsittää verkosto-organisaation yhden keskeisen toimijan ympärille muodostuneeksi verkostoksi, jossa verkoston muut organisaatiot suorittavat

toimijan tehtäviä ja yritystoimintoja. Verkosto-organisaatio muodostuu yritysklusterista, jonka toimintaa ohjaa yrityshierarkian sijaan yleiset markkinamekanismit (Miles, R. E. & Snow, C. C. & Mathews, J. A. & Miles, G. & Coleman, H. J. Jr. 1997. Teoksessa Tuomela ym. 2004, 14). Toinen koulukunta kuvaa verkosto-organisaation eläväksi ja itseohjautuvaksi organisaatiokokonaisuudeksi, millä käsitetään perinteistä byrokraattista organisaatiota parempaa ja joustavampaa toimintatapaa ja -politiikkaa toteuttavaa yhteistyötä. (Tuomela ym. 2004, 15.)

Laamanen ja Tinnilä (2002) jakavat verkstorakenteet yksinkertaisiin johdettuihin verkstorakenteisiin, yksinkertaisiin johdettuihin kumppanuusverkostoihin, keskitettyihin kumppanuusverkostoihin sekä monimutkaisiin itseohjautuviin kumppanuusverkostoihin (kuvio 4). Nämä neljä erityyppistä verkstorakennetta vaihtelevat keskusyrityksen kontrollin ja verkostoyritysten itseohjautuvuuden perusteella. (Laamanen, K. & Tinnilä, M. 2002, 52. Teoksessa Tuomela ym. 2004, 13.)

Kuvio 4 Verkstorakenteiden luokittelu



Lähde: Laamanen, K. & Tinnilä, M. 2002, 52. Teoksessa Tuomela, A. ym. Toimitilapalveluverkostot 2004, 13

Koulukuntien suurimpana erona on keskusyrityksen suorittama johtaminen ja kontrolli sekä toisaalta verkostoyritysten markkinamekanismeihin perustuva itseohjautuvuus. Verkosto-organisaatioita on tutkittu keskusyrityksen kontrollin lisäksi myös muista näkökulmista. Näkökulmat voidaan jakaa seitsemään ryhmään verkosto-organisaatioiden erilaisten ominaisuuksien perusteella (taulukko 1). Verkosto-organisaatioiden voidaan täten katsoa olevan

itseohjautuvia, erikoistuneisiin rooleihin perustuvia, joustavia, yhteistavoitteellisia, ydinkeskeisiä ja asiakaslähtöisiä, tarveperusteisia sekä virtuaalisia. (Tuomela ym. 2004, 15-16.)

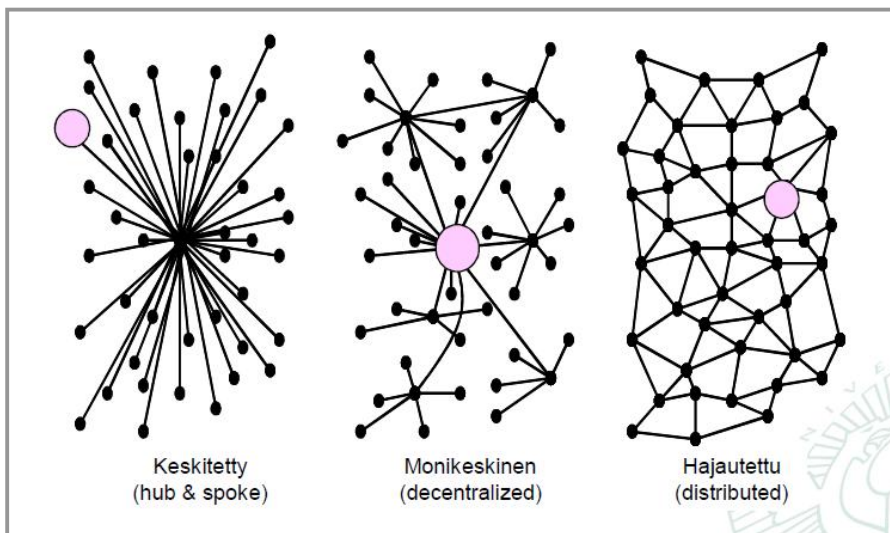
Taulukko 1 Kirjallisuustutkimuksessa löydetty verkosto-organisaation näkökulmat

NÄKÖKULMA	LÄHTEET	YLEINEN MÄÄRITELMÄ
Itseohjautuvuus	Eccles & Crane, 1988; Baker, 1992; Kanter & Eccles, 1992; Richardson, 1995; Birkinshaw 1998; Marvelias, 2001	Hierarkkisen johtamisen sijaan toimiva itseohjautuva organisaatio, joka mukautuu eri organisaatioympäristöiden ongelmiin ja asiakastarpeisiin autonomisten ja poikkitoiminnallisten tiimien, työryhmien ja osaamiskeskusten avulla.
Erikoistuneisiin rooleihin perustuvia	Nadler, 1992; Baker, 1992; Kanter & Eccles, 1992; Achrol & Kotler, 1999	Eri tehtäviä ja taitoja sisältävä yritys- tai organisaatio-osayhteenliittymä, joka perustuu itsenäisten toimijoiden vastavuoroisuuteen, kommunikointiin, epähierarkkisuuteen, yhteisiin taloudellisiin etuihin, vastuunjakoon ja yhteisiin jaettuihin arvoihin.
Yhteistavoitteellisuus	Miles et al. 1997; Achrol & Kotler, 1999.	Verkosto-organisaatioyrityksen sisäiset ja ulkoiset yhteistyötiimit mahdollistavat perinteistä yritystä paremman osapuolten sitoutumisen yhteisiin arvoihin ja tulostavoitteisiin verkoston kaikilla tasoilla.
Joustavuus	Feneuille, 1990; Baker, 1992; Cravens, 1994.	”Elävä organisaatiokokonaisuus”, joka edustaa perinteistä byrokraattista organisaatiota parempaa ja joustavampaa toimintatapaa ja -politiikkaa toteuttavaa osapuolten välistä horisontaalista, vertikaalista ja tilakohtaista yhteistyötä.
Ydinkeskeisyys ja asiakaslähtöisyys	Miles & Snow, 1986, 1992, 1997; Jarillo, 1993; Robbins, 1994; Miles et al. 1997; Bueno, 1997.	Keskeisen toimijan ympärille muodostunut markkinamekanismeihin ja suurtuotannon etuihin perustuva verkosto, jossa verkoston muut organisaatiot suorittavat toimijalle välttämättömiä tehtäviä ja toimintoja erityyppisten sopimusten kautta.
Tarveperusteisuus	Symon, 2000.	Verkosto-organisaatio mahdollistaa perinteisiä organisaatiomalleja paremman tarveperusteisen informaation vaihdon ja luo mahdollisuudet niin vertikaaliseen kuin horisontaaliseen verkostotoimintaan.
Virtuaalisuus	Zeffane, 1994; Coulson -Thomas, 1998; Levy & Foster, 1998; Baker, 1995, 1999; Black & Edwards, 2000.	Verkosto-organisaatiot mahdollistavat virtuaalisten tiimien ja sähköisen tiedonvaihdon kautta tehostuvamman tiedon vaihdon.

Lähde: Tuomela, A., Salonen, A. & Puhto, J. Toimitilapalveluverkostot 2004, 15

Barabási (2002) jakaa verkosto-organisaatiot kolmeksi erilaiseksi verkostotyyppiksi: 1) keskitetty verkosto, 2) monikeskinen verkosto ja 3) hajautettu verkosto (Barabási, A-L. 2002. Teoksessa Rautvuori, M. 2010, 14-15). Monikeskistä verkostoa sanotaan myös monenkeskiseksi verkostoksi.

Kuvio 5 Verkostotyypit Barabásin mukaan



○ Verkoston kumppaniorganisaatio tai muu toimija

Lähde: Möller, K. Rajala, A. & Svahn, S. Tulevaisuutena liiketoimintaverkostot 2004, 137 (mukailtu Barabásin kuviosta)

Barabásin esittämillä verkostotyypeillä (kuvio 5) on erityiset ominaispiirteensä, mikä tekee jaosta selkeän ja helposti hahmotettavan. *Keskitetyn verkoston* rakenne muistuttaa hierarkkista toimittajaverkostoa. Verkosto rakentuu pitkälti verkoston keskustoimijasta ja sen liiketoiminnan pohjana olevasta teknologiasta. Verkosto sisältää suhteellisen vähän erityyppistä tietoa ja jokaisella verkoston toimijalla on oma tehtävänsä ja erikoistumisalueensa, jotka ne toteuttavat tehokkaasti. *Monikeskinen verkosto* eroaa keskitetystä verkostosta siinä, että se ei ole hierarkkinen eikä sillä ei ole yhtä hallitsevaa keskustoimijaa. Verkosto koostuu useista alaverkoista ja niiden teknologioista ja liiketoiminnoista, joita yhdistävät kunkin alaverkon ydinorganisaatioiden väliset linkit. Tällainen verkosto sisältää paljon enemmän erilaisia voimavaroja, tietämystä ja kyvykkyyksiä, jotka voivat johtaa uusiin innovaatioihin. *Hajautetussa verkostossa* on useita keskenään samantasoisia toimijoita, joista valtaosa on rajoittamattomassa yhteydessä keskenään. Verkoston hajautettu luonne mahdollistaa joustavan ideoiden ja tiedon vaihdannan. (Barabasi, A-L. 2002. Teoksessa Rautvuori, M. 2010, 14-15).

4.3 Strateginen verkosto

Strateginen verkosto on organisaatioiden muodostama verkosto, jolla on yhteinen kehitysohjelma ja yhteinen visio tuotteen tai/ja palvelujen ja toiminnan kehittämiseksi. Verkoston kehittämisessä korostetaan innovaatiokykyä ja toiminnan joustavuutta sekä yhteisiä arvoja. Toiminnassa on siirrytty kahdenkeskisestä kumppanisuhteesta *monenkeskiseen yhteistyöhön*. Verkostossa toimivista organisaatioista muodostuu strateginen verkosto, jolla on oma suhdeverkostonsa. Verkoston organisaatiot suunnittelevat toimintaprosesseja yhdessä. Verkostolla on tavoitteet, organisatoriset rakenteet sekä kommunikaatiomekanismit. Yhteinen toimintakulttuuri leimaa verkoston toimintaa. (Hakanen, Heinonen & Sipilä 2007, 70-73.)

Strategisille verkostoille on ominaista jaettu visio, verkostostrategia ja yhteen sovitettut toimintatavat. Olennaista strategisissa verkostoissa on, että organisaatioiden välille syntyy koordinaatio- ja aktiviteettirakenteita; muun muassa erilaisia työpareja ja tiimejä, kokouskäytäntöjä ja mittausrutiineja. Strategisten verkostojen näkökulma korostaa kilpailun siirtymistä organisaatioiden ja yritysten väliltä verkostojen väliseksi kilpailuksi. (Hakanen ym. 2007, 70-73.)

Jarillon (1993) mukaan strateginen verkosto tarkoittaa sitä, että itsenäiset organisaatiot työskentelevät niin tiiviisti keskenään, että ne voivat esiintyä markkinoilla yhdellä ja samalla nimellä. Strategisessa verkostossa yhteistoimintaa koordinoidaan pitkäaikaisten sopimusten, yhteisten päämäärien ja tavoitteiden, keskinäisen sopeutumisen, oppimisen, luottamuksen ja yhteisten tuloksenjakamismekanismien avulla. (Jarillo, J. C. 1993. Teoksessa Mitronen, L. 2002, 51.)

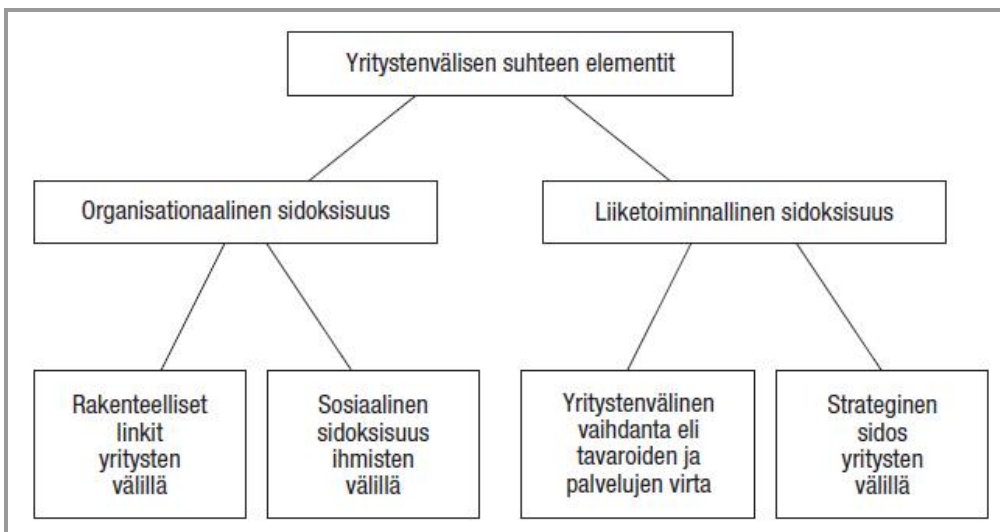
Strategisen verkoston muodostaminen ja johtaminen vaativat organisaatioiden johdolta paitsi uudenlaista strategista kyvykkyyttä, myös keskinäistä luottamusta ja avoimuutta. Organisaatioilta edellytetään innovatiivisuutta, yhteisten arvojen omaksumista ja joustavuutta. Toiminnassa korostuvat verkoston eri organisaatioiden välinen yhteistyö sekä ihmissuhteiden ja vastavuoroisuuden kehittäminen. Verkostosuhteet edellyttävät koko organisaation läpi ulottuvia muutoksia kumppaniorganisaatioiden sisäisessä toiminnassa. Verkostoituminen ja yhteistoiminta on saatava osaksi jokapäiväistä toimintaa organisaatioiden kaikilla tasoilla. (Lehto & Valkokari 2003, 9-10.)

4.4 Operatiivinen kumppanuus

Kumppanuus tarkoittaa kahden yrityksen tai organisaation vakiintunutta ja tiivistä, usein virallistettua verkostosuhdetta. Kumppanuudelle luonteenomaista on pitkäjänteisyys, tietoisuus, yhteisöllisyys ja luottamukseen perustuva yhteistyö (Hakanen ym. 2007, 77). Kumppanuuksia rakentava vuorovaikutus tapahtuu aina sekä organisaatio- että yksilötasolla. Luottamus kumppanuuden perusedellytyksenä rakentuu ihmisten välille, mutta se voi laajentua myös organisaatioiden väliseksi luottamusperustaksi. (Stähle & Laento 2000, 54, 58.)

Vesalaisen (2002, 42-45) mukaan yritysten ja yleensä organisaatioiden väliset yhteistyösuhteet rakentuvat sekä organisationaalisen että liiketoiminnallisen sidoksisuuden varaan (kuvio 6). Liiketoiminnallinen sidos on kehittyvän kumppanuuden ehto, koska siinä realisoituvat yhteistoiminnan hyödyt ennemmin tai myöhemmin.

Kuvio 6 Organisaatioiden välisen kumppanuuden analysoinnin teoreettinen viitekehys



Lähde: Vesalainen, J. Kaupankäynnistä kumppanuuteen – Yritystenvälisen suhteiden elementit, analysointi ja kehittäminen 2002, 42

Stählen ja Laennon (2000, 82-103) mukaan luottamusta ja sitoutumista kumppanuuksissa voidaan tarkastella operatiivisella, taktisella ja strategisella tasolla. Tällä jaolla korostetaan verkosto-osapuolten keskinäisen sitoutumisen syvyyttä, luottamuksen astetta ja toiminnan strategista luonnetta.

Operatiivinen kumppanuus on luonteeltaan mekaanista. Kumppanuus perustuu tavaran tai palvelujen vaihtoon tai ostoon. Yhteistyön tavoitteena on kustannusten alentaminen ja resurssien suuntaaminen omaan ydinliiketoimintaan. Yhteistyö perustuu selkeisiin sopimuksiin, joissa on määritelty kunkin osapuolen rooli, vastuut ja suoritukset. Hyöty on luotettavasti molempien osapuolten laskettavissa. Luottamuksen perusta on dokumenteissa ja kirjallisissa sopimuksissa. Luottamus syntyy, jos kaikki kumppanit kykenevät toimimaan täsmällisesti sopimusten mukaisesti. Operatiivisessa kumppanuudessa kyse on enemmän kytkentöjen löytämisestä kuin verkostojen rakentamisesta tai hyödyntämisestä. Operatiivinen yhteistyö tapahtuu siten pääsääntöisesti horisontaalisessa arvoketjussa. Kumppanuuden lisäarvo tulee siitä, miten hyvin yhteistyö tuottaa säästöä tai vapauttaa resursseja oman toiminnan fokusoitumiseen. Alihankintasuhteet ovat tyypillisiä mekaanisen yritys ympäristön kumppanuusmuotoja. (Stähle & Laento 2000, 82, 85.)

4.5 Taktinen kumppanuus

Taktiselle kumppanuudelle *ominaista on yhteistyön orgaaninen luonne ja yhdessä oppiminen.* Kumppanuus vaatii enemmän luottamusta sekä tasavertaisen dialogin jatkuvaa ylläpitämistä, eikä se toimi pelkkien sopimusten perusteella. Kumppanuuden tavoitteena on yhdistää osapuolten prosesseja, poistaa päällekkäisyyksiä, mutta myös yhdistää toimintakulttuureja. Kumppanuudessa pyritään toimintojen integrointiin, ei vain suoritteitten vaihtosuhteeseen. Integroinnin tuloksena molemmat osapuolet saavuttavat sekä säästöjä että uuden oppimista. Taktisessa kumppanuudessa tietopääoma on toimintaprosessien ja toimintakulttuurin muodossa. Palvelut ja tuotteet eivät toimi ilman, että toiminnot käydään lävitse keskustellen ja tehdään päätökset yhteisen ymmärryksen pohjalta siitä, mikä tuottaa hyötyä kummallekin osapuolelle. (Stähle & Laento 2000, 89, 92.)

Kumppanuussuhde syntyy dialogin tuloksena ajan kuluessa, jolloin luottamus lisääntyy asteittain. Kaikki osapuolet tuovat osaamista ja resursseja suhteeseen tasapuolisesti, ja vaikuttavat myös tasapuolisesti lopputulokseen. Se vaatii jatkuvaa kanssakäymistä, alkuvaiheen integroinnissa enemmän kuin suhteen vakiinnuttua. Onnistuminen ja luottamuksen lisääntyminen vaativat jatkuvaa yhteistyötä ja aitoa kommunikaatiota, että kokonaisuus saataisiin toimimaan. Taktinen kumppanuus vaatii jo huomattavasti enemmän toimijoita kaikkien osapuolten taholta kuin operatiivinen kumppanuus. Tämä tarkoittaa sitä, että toimijoiden verkosto on kompleksinen ja vaikeasti hallittava, *mikä tekee kumppanuuden johtamisesta erittäin vaativaa.* (Stähle & Laento 2000, 89, 92.)

4.6 Strateginen kumppanuus

Strategisen kumppanuuden edellytys on, että osapuolet jakavat täysin kaikkien kumppaneiden lähtökohdista johdetun yhteisen vision, arvot ja menettelytavat. Tässä tarvittavan ehdottoman luottamuksen parhaana takuuna on yhteinen näkemys kaikkien osapuolten edellytyksistä menestyä yhdessä, niin että ansainta voi tapahtua vain toisten kanssa ja toisten kautta. Strateginen kumppanuus on vahvaa luottamusta edellyttävä yhteistyösuhde, jossa win-win -mahdollisuus on riskejä vahvempi houkutin. Suhde vaatii myös onnistuakseen korostetun selkeitä ja kuvaavia sopimuksia - vaikka ilman luottamusta nekin eivät takaa kumppanuuden onnistumista tai riskittömyyttä. Tärkeintä luottamusperustalle on ”yhteisen aaltopituuden” löytyminen kumppaneiden kesken. (Stähle & Laento 2000, 99-100.)

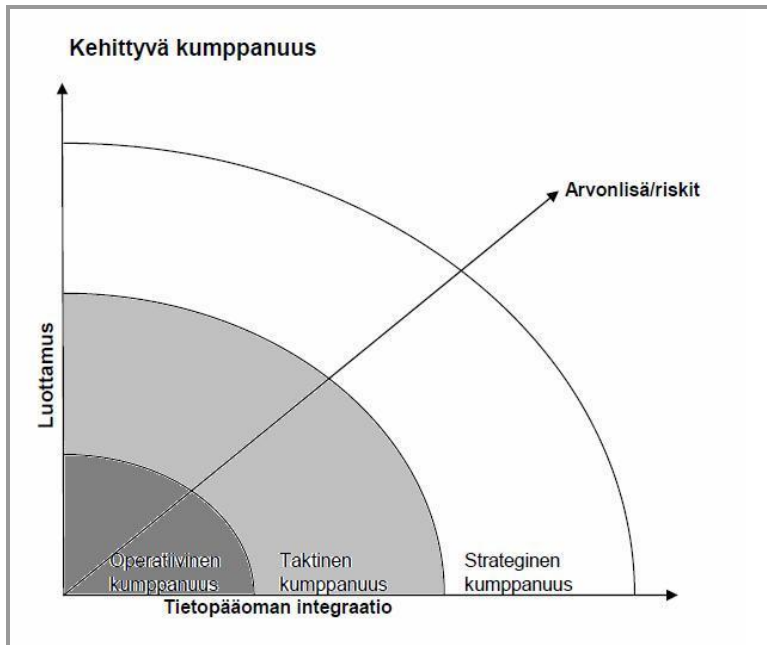
Strategisella kumppanuudella on 10 onnistumiskriteeriä: Yrityksen sisäinen partneristrategia, pelikentän tunteminen, kumppanusten yhteinen visio, arvot ja toimintaperiaatteet, tietopääoman hallinta ja tuntemus, tehokas riskien analysointi, yrityksen sisäinen tietämyksen hallinta, vallan delegointi roolien kautta (empowerment), vahva leadership-kulttuuri, yhteinen aaltopituus sekä joustavat organisaatorakenteet ja alhainen byrokratia. (Stähle & Laento 2000, 100.)

Strategisen kumppanuuden perusta on luottamuksellisissa suhteissa, ja sitä on mahdoton varmistaa ainoastaan kirjallisin sopimuksin. Tietopääomaa luodaan ja hyödynnetään jatkuvasti yhdessä, mikä ei ole mahdollista ilman vahvoja ja luottamuksellisia suhteita. Tuloksena luodaan strategisesti merkittävää lisäarvoa. (Stähle & Laento 2000, 102.)

Strategisella kumppanuussuhteella pyritään tietopääoman yhdistämiseen siten, että kumppanit saavuttavat merkittävää strategista etua itselleen. Kumppanit ovat keskenään todellisessa riippuvuussuhteessa, koska yhteys *edellyttää syvällistä oman tietopääoman paljastamista tai sen strategisesti merkittävään osan luovuttamista yhteiseen käyttöön*. Kumppanuussuhteet muodostuvat intensiivisiksi ja monimuotoisiksi, ja vaativat paljon luottamusta. Strateginen kumppanuus on erittäin haavoittuva ja riskialtis suhde, mutta sillä on myös kaikkein suurimmat lisäarvon tuottamisen mahdollisuudet. Kyseessä on yhteistyö, jonka avulla kumppaneilla on mahdollisuus päästä kokonaan uudelle osaamisen ja/tai tuottavuuden tasolle. Strategisessa kumppanuudessa kaikilla osapuolilla on tasavahvat roolit, jotka täydentävät toisiaan. Operatiivisessa ja taktisessa

kumppanuudessa organisaatioiden hyötysuhde saattaa olla epätasapainossa, mutta harvoin strategisessa kumppanuudessa. (Stähle & Laento 2000, 93-94.)

Kuvio 7 Kehittyvä kumppanuus



Lähde: Stähle, P. & Laento, K. Strateginen kumppanuus. Avain uudistumiskykyyn ja ylivoimaan 2000, 102

Strateginen kumppanuus vaatii osapuolilta avoimuutta ja luottamusta, mutta myös oman tietopääoman suojaamiskykyä. Rajanveto avoimuuden ja suojaamisen välillä onkin yksi menestyksen perusedellytys strategisissa kumppanuuksissa. Lisäksi strategisessa kumppanuudessa riskin ja arvonlisän mahdollisuuden analysointi tulee vaativaksi (kuvio 7). Etujen saavuttaminen vaatii huolellista keskittymistä myös riskien hallintaan. *Prosessi pitää tuntea yksittäisen asian kohdalla läpikotaisin riippumatta siitä, missä organisaatioiden rajapinta sijaitsee.* Samoin organisaatioilla on oltava käsitys avoimuudesta ja arvopohjasta sekä siitä, miten tiedotetaan ja raportoidaan. Myös sitoutuminen on pystyttävä määrittelemään. (Stähle & Laento 2000, 95-96.)

Taulukkoon 2 on koottu kehittyvän kumppanuuden vaiheet, niiden kriteerit ja kumppanuuden eri funktiot. Yhteenvedon voidaan todeta, että olkoon kumppanuus luonteeltaan istutusta, integrointia tai innovointia, siinä on aina kyse tietopääoman hyödyntämisestä. (Stähle & Laento 2000, 103.)

Taulukko 2 Kehittyvä kumppanuus; erilaiset kumppanuudet

Kumppanuuden keskeiset funktiot	Operatiivinen kumppanuus Istuttaminen	Taktinen kumppanuus Integrointi	Strateginen kumppanuus Innovaatio
Tavoite	alentaa kustannuksia keskittyminen omaan ydinbisnekseen	yhdistää prosesseja oppia tehokkaampia toimintatapoja	tuottaa merkittävää strategista etua → tuoteinnovaatio → bisnesinnovaatio
Tietopääoma	määritelty tuote tai palvelu	ilmenee osaamisena, toimintaprosesseina ja - kulttuurina (tacit)	vaatii ydinosaamisen tai aineettoman varallisuuden paljastamista/luovuttamista
Lisäarvo	taloudellinen	toiminnan tehostaminen uuden oppiminen	mahdollisuus nostaa bisnes kokonaan uudelle tasolle
Luottamuksen perusta	sopimus	dialogi yhteistyö	yhteinen aaltopituus <ul style="list-style-type: none"> • yhteys • innovatiivisuus • luottamus

Lähde: Stähle, P. & Laento, K. Strateginen kumppanuus. Avain uudistumiskykyyn ja ylivoimaan 2000, 103

4.7 Verkostojohtaminen

Verkostojen valta on aina jaettava. Innesin ja Booherin (2000) mukaan valtaa ei kontrolloida jostain tietyistä pisteistä tai esimerkiksi verkoston ulkopuolelta, vaan valtaa voi olla periaatteessa kaikilla mukana olevilla toimijoilla. Verkostossa olevaa valtaa voidaan kuvata virraksi, jota yksittäiset toimijat voivat vain osittain ohjailta (Innes, J. E. & Booher, D. E. 2000, 3. Teoksessa Jurmu, L. 2007, 48). Verkostojen valtasuhteille on tyypillistä jatkuva muutos, jolloin toimijat voivat olla esimerkiksi toisissa projekteissa johtajia ja toisissa seuraajia (Sotarauta 2006, 5). Verkostojen johtaminen on usein epäsuoraa vaikuttamista ja toimijat eivät välttämättä tunnista omaa valtaa ja johtajuuttaan. (Linnamaa 2004, 214.)

Verkostojohtaminen tapahtuu toimintaympäristössä, jossa ei ole yhteisesti jaettua mielipidettä siitä, mitä tietä kulkea. Ei ole yhden toimijan määrittelemää selkeää päämäärää tai päämääriä, joita voi ottaa suuntaviivaksi vuorovaikutusprosessien johtamistoiminnoille poliittisissa verkostoissa. Ei ole myöskään selkeää hierarkiaa, jossa johtaja on huipulla ja voi hyötyä suorasta auktoriteettilinjasta.

Verkostojohtamisen luonteeseen eivät kuulu selkeät päätöksentekoproseduurit, joihin johtaja voi luottaa. Johtaminen verkostoissa on strategisen konsensuksen luomista yhteiselle toiminnalle annetuissa puitteissa. *Yhteisen tarkoituksen luominen* onkin yksi verkostojohtamisen päätehtäviä. Luonteenomaista verkostojohtamiselle on vahva orientoituminen vuorovaikutusprosesseihin, välittäminen eri toimijoiden välillä ja orientoituminen päämäärien etsimiseen enemmän kuin niiden asettamiseen. (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997b, 167.)

Johtaminen perustuu yhdessä organisaatiossa yleensä asemaan ja auktoriteettiin. Nämä eivät kuitenkaan takaa valtaa organisaatorajat ylittävässä toiminnassa. Organisaatioiden välisissä suhteissa tarvitaan erilaista osaamista. Verkostojen johtajan tulee pystyä vaikuttamaan oman organisaation lisäksi myös muihin organisaatioihin omien sanojen ja tekojen kautta. Hänen tulee kyetä vaikuttamaan erityisesti muiden organisaatioiden johtajien toimintaan ja päätöksiin. (Sotarauta 2006, 2-5.)

Verkoston johtamisen haaste on laajentaa näkökulmaa, kun johdettavana on usean eri organisaation yhteistyö yksittäisen organisaation sijaan. Kaikessa toiminnassa, päätöksissä ja linjanvedoissa on otettava huomioon koko verkoston etu. Verkoston johtajan tulee motivoida, organisoida, asettaa tavoitteita, tehdä päätöksiä ja ennen kaikkea huolehtia tiedonkulusta verkoston jäsenten välillä. (Hailikari, M., Immonen, S., Kokko, N., Herrala, M., Salminen, A. & Ahola, M. 2000, 27-28.)

Kickertin ym. (1997b, 167) mukaan verkostojohtaminen on erilaisia päämääriä omaavien toimijoiden strategioiden koordinaatiomuoto tietyn ongelman tai poliittisen toimenpiteen suhteen olemassa olevien organisaatioiden välisten suhteiden puitteissa. Verkostojen johtamisen voidaan yksinkertaistetusti määritellä olevan *toiminnan ohjausta*, jonka tavoitteena on löytää yhteisiä ratkaisuja ongelmiin ja tilanteisiin. Verkoston johtajuudessa korostuu tavoitteiden asettamisen sijaan yhteisten tavoitteiden etsiminen.

Verkostojen johtamisessa voidaan nähdä kolme toimintaulottuvuutta. Ensinnäkin verkostojen johtaminen on jo olemassa olevien toimijoiden välisiin suhteisiin puuttumista ja mahdollisesti näiden suhteiden rakenteen muuttamista, verkostosuhteiden uudelleenjärjestelyä. Toiseksi verkostojen johtaminen on yhteistyön edellytysten ja jatkuvuuden tukemista - toimijoiden keskinäisen yhteisymmärryksen lisäämiseen pyrkimistä. Verkoston johtaminen on myös yhteistä ongelmien ratkaisua, jolla viitataan pyrkimykseen löytää ratkaisuja joihin kaikki mukana olevat

toimijat voivat sitoutua. Näiden toimintaulottuvuuksien hallitsemiseksi ja toimivan verkoston saavuttamiseksi verkoston johtaja tarvitsee strategioita. (Kickert & Koppenjan 1997, 45-53.)

Yksi tapa hahmotella verkoston johtamisen kohdistumista on jakaa sen osa-alueet pelin johtamiseen (game management) ja verkoston rakentamiseen (network structuring). Pelin johtamisella viitataan verkoston sisäisiin asioihin, esimerkiksi toimijoiden välisten suhteiden parantamiseen. Verkoston rakentamisella tarkoitetaan institutionaalisen järjestyksen johtamista eli rakenteen muuttamista esimerkiksi suhteita, arvoja ja sääntöjä muuttamalla. Johtamisen kohteina voidaan puolestaan erottaa tulkinnat, toimijat ja instituutiot. Näiden kolmen kohteen johtamista voidaan lähestyä pelin johtamisen ja verkoston rakentamisen näkökulmista. Verkoston johtamisen osa-alueet ja kohteet on esitetty taulukossa 3. (Kickert & Koppenjan 1997, 47-53; Klijn & Teisman 1997, 105-106.)

Taulukko 3 Verkoston johtamisen osa-alueet ja huomion kohteet

Osa-alueet	Tulkinnat	Toimijat	Instituutiot
Pelin johtaminen	- Samankaltaisuuksien ja eroavaisuuksien etsiminen toimijoiden tulkintoista, toimiminen erilaisten tulkintojen ja niistä johdettujen päämäärien lähentämiseksi	- Tärkeitä resursseja hallitsevien toimijoiden aktivointi - Vastustajien, ongelmallisten ja marginaaliryhmien aktivointi/passivointi	- Instituutioiden asettamien mahdollisuuksien ja rajoitusten ennakointi - Instituutioiden kehittämisen siten, että toimijoiden vuorovaikutus voidaan järjestää pelien onnistumisen kannalta parhaalla mahdollisella tavalla
Verkoston rakentaminen	- Toimijoiden verkostoa koskevien tulkintojen muuttaminen ja/tai yhden-suuntaistaminen: mitä varten verkosto on olemassa, mikä on eri toimijoiden rooli osana verkostoa jne.	- Uusien toimijoiden tuominen verkostoon tai jo mukana olevien toimijoiden aseman muuttaminen	- Verkoston puitteet määrittelevien instituutioiden muuttaminen

Lähde: Sotarauta, M. & Linnamaa, R. 1999, 114. Teoksessa Sotarauta, M. Kaupunkiseutujen kilpailukyky ja johtaminen tietoyhteiskunnassa 1999 (ks. myös Klijn & Teisman 1997, 106)

Monet tutkijat pitävät verkostajohtamista ohjausmuotona, jossa tietynlaiset epävarmuudet ovat ”sisäänrakennettuja”. Koska verkostajohtaminen on *epäsuora ohjauksen muoto*, joka pyrkii vaikuttamaan toisten toimijoiden strategiaan toimintoihin, odottamattomat vaikutukset, toimijoiden

eri strategioiden tuloksena, ovat mahdollisia. Tämä monimutkaisuus on tuloksena usein eri tasoilla toimivien eri toimijoiden läsnäolosta, erilaisten relevanttien poliittisten ohjelmien olemassaolosta ja ympäröivän, muodollisen organisatorisen kontekstin puutteesta. (Kickert ym. 1997b, 167.)

Organisaatioiden välisissä verkostorakenteissa ei useinkaan ole selvästi nimettyjä tai määriteltyjä, hierarkkista auktoriteettia omaavia johtajia. Tällöin tarvitaan toisenlaista, alhaalta ylös lähestymistapaa. Mielenkiinnon kohteena on johtamisprosessi, johtajiksi tunnustetaan ne henkilöt, jotka erottuvat muista suuremman vaikutuksen johdosta, vaikutuksen, jonka muut hyväksyvät. Näin käsitettynä verkostajohtajuuteen sisältyy, että 1) johtajat voivat olla tai eivät ole nimettyjä, 2) heitä voi olla yksi tai useampia, 3) heidät voidaan tunnistaa ainoastaan johtamisprosessin analysoinnin kautta ja 4) johtajuus ei, kuten organisaatio, ole rajattavissa muodollisen organisaation enemmän tai vähemmän keinotekoisien rajojen sisään. (Hakanen 2003a.)

Hosking näkee verkostajohtajuuden nimenomaan tietynlaisena organisointitoimintona, prosessina, joka edistää organisaation muotoilemisessa. Se on myös nähtävissä kollektiivisena vaikutusprosessina, missä erilaiset voimat vaikuttavat lopputulokseen, eikä pelkästään joidenkin johtajan asemaan nimettyjen henkilöiden ominaisuutena (Yukl, G. 1989, 449. Teoksessa Hakanen, M. 2003a). Myös Sjöstrand (1981) kuvaa verkostajohtamista samantapaisesti eriytettynä prosessina, jossa on lukuisia osaprosesseja, joita kutakin hallitsee tietty yksilö. Tämä lähestymistapa sopii verkostomuotojen tarkasteluun erityisesti niiden aloitus- ja rakentumisvaiheissa, jolloin verkosto on vasta organisoitumassa. (Sjöstrand, S. E. 1981. Teoksessa Hakanen, M. 2003a.)

Verkostajohtamiseen liittyy myös *kumppanuusjohtaminen* -käsite. Kumppanuusjohtaminen on kumppanuuden edistämistä ja kumppaneina toteutettavan toiminnan johtamista yhdessä noudattaen sovittuja menettelytapoja. Kumppanuussuhteet ovat mahdollisia monitoimijaisen koordinaation jokaisessa perusmuodossa (hierarkia, markkinat ja verkosto) ja siten kumppanuus voi pitää sisällään piirteitä näistä jokaisesta. Kumppanuusjohtaminen voi pohjautua verkostomaisiin ohjausjärjestelyihin kumppanuuksissa, joissa välitön vuorovaikutus ja kommunikaation runsaus on tärkeää yhteistyön koordinoimiseksi. (Viikorpi 2004, 10, 16-17.)

5. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

5.1 Yleistä

Vaikka tutkimuksen tekijällä oli tietty esiyymmärrys tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä, niin tutkimuksen teoreettinen viitekehys muotoutui vähitellen laadullisen aineiston analyysin prosessissa, ja teoriaosuus jäsenyi näköisekseen vasta analyysin loppuvaiheessa. Verkostot on valtavan laaja tutkimusalue ja aihetta on tutkittu suhteellisen vähän turvallisuusyhteistyön organisoinnin ja rakenteiden näkökulmasta.

Tutkimuskohteen jäsentelyssä käytettiin työkaluina useita eri teorioita, malleja ja lähestymistapoja, jotka valottavat parhaiten turvallisuusyhteistyön organisointiin liittyviä seikkoja. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys koostuu seuraavista osioista: teoria organisaatioiden ympäristöistä, verkostoituminen valintana nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä, verkosto ohjausjärjestelmänä, verkosto hallinnan muotona, verkostojohtamisen strategiat, strateginen kyvykkyys, kumppanuusstrategia, verkostostrategia ja verkoston strategia, verkoston tuloksellisuus.

5.2 Teoria organisaatioiden ympäristöistä - Kontingenssiteorian teoreettiset sovellutukset

Lawrence ja Lorsch (1967) käyttivät tiettävästi ensimmäisinä käsitettä kontingenssiteoria, jolla he kuvasivat organisaatioiden ja ympäristön välisiä vuorovaikutussuhteita. Kontingenssiteoriaa kutsutaan myös ympäristöteoriaksi. Teorian tavoitteena on ymmärtää, kuinka ja missä määrin erilaiset ympäristötekijät ohjaavat organisaatioita muokkaamalla niiden sisäisiä olosuhteita. Kontingenssiteoriaan liittyy useita teoreettisia sovellutuksia. Ne ovat keskinäisen riippuvuuden teoria, sidosryhmäteoria, resurssiriippuvuusteoria, organisaatioekologia, polkuriippuvuuden teoria sekä evoluutioteoria. (Lawrence, P. R. & Lorsch, J. W. 1967. Teoksessa Harisalo, R. 2008, 217.)

Keskinäisen riippuvuuden teorian (environmental contingency theory) tehtävänä on vastata kysymyksiin, millaisessa ympäristössä organisaatio toimii ja kuinka organisaatio siihen reagoi. Ympäristön olosuhteiden tunnistaminen on teorian mukaan organisaatioiden ensimmäinen tehtävä. Ympäristön olosuhteita on mahdollista luonnehtia muutosnopeuden, monimutkaisuuden ja epävarmuuden suhteen. Erilaisilla ympäristötekijöillä on luontaisesti erilainen muutosnopeus, koska

ne kehittyvät erilaisten voimien yhteisvaikutuksen tuloksena. Organisaatioiden on reagoitava eri tavoin nopeasti ja hitaasti muuttuviin ympäristötekijöihin. (Harisalo 2008, 223.)

Ympäristötekijöiden monimutkaisuus ja epävarmuus vaikuttavat olennaisesti siihen, kuinka hyvin organisaatiot pystyvät tunnistamaan itselleen relevantit ympäristötekijät. Mitä useampia ja erilaisempia ympäristötekijöitä organisaation otettava huomioon, sitä kompleksisempänä sen toimintaympäristöä voidaan pitää ja sitä tehokkaammin sen on kyettävä hallitsemaan sitä. Ympäristötekijöiden epävarmuudella tarkoitetaan sitä, missä määrin organisaatiot voivat olla perillä eri tekijöistä ja niiden keskinäisistä riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteista. (Harisalo 2008, 223-224.)

Sidosryhmäteoria pyrkii kuvaamaan organisaatioiden ja niiden toimintaympäristöjen välisiä suhteita. Sen tehtävänä on auttaa organisaation johtoa tunnistamaan ne ryhmät joiden valinnoista organisaation menestys on olennaisesti riippuvainen. Sidosryhmäteoria on tapa kuvata organisaation toimintaympäristön merkittävimmät toimijat ja osoittaa niiden merkitys organisaatiolle. (Harisalo 2008, 226.)

Sidosryhmäteorian keskeisin oivallus on se, että jokainen organisaatio tekee työtä tiettyjen organisaatioiden kanssa, jotka joko mahdollistavat tai vaikeuttavat sen menestystä. Kun organisaatio on perillä itselleen tärkeistä sidosryhmistä, se voi kohdistaa niihin huolellisen huomionsa kontingenssiteorian ennakoimalla tavalla. Eri sidosryhmillä on erilaiset mahdollisuudet vaikuttaa organisaation toimintaan. Organisaation toimintaan vaikuttavat myös erilaiset yhdistykset ja järjestöt. Poliittiset organisaatiot vaikuttavat kaikkiin organisaatioihin. Valtio säätelee lakeja ja valvoo niiden täytäntöönpanoa. Kunnilla on omia sääntöjään ja käytäntöjään, joilla voi olla huomattava vaikutus organisaation toiminnalle. Julkisten organisaatioiden vastuulla on seurata ja valvoa eri toimialoilla toimivia organisaatioita. Organisaation johdon on oltava perillä eri ympäristösegmenteillä toimivista sidosryhmistä ja niitä on myös käsiteltävä eri tavalla, koska niiden tehtävät ja mahdollisuudet eroavat huomattavasti toisistaan. Vain tällä tavalla voidaan varmistaa onnistuminen ja menestyminen. (Harisalo 2008, 227.)

Resurssiriippuvuusteoriassa (resource dependance theory) analysoidaan organisaatioita ympäristön strategisen ohjauksen ja valvonnan alaisina toimijoina. Resurssiriippuvuusteoriaa voidaan pitää sidosryhmäajattelun jalostuneempänä johdannaisena, jossa huomio on monien erilaisten organisaatioiden muodostamassa verkostossa. Tässä verkostossa organisaatioiden välille muodostuu

keskinäisiä riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteita, joista tärkeimmät ovat valtasuhteet. (Harisalo 2008, 227-228.)

Organisaatioiden johtajien tehtävänä on tunnistaa nämä valtasuhteet ja arvioida niiden merkitys mahdollistavina ja rajoittavina tekijöinä oman organisaation tavoitteille. Koska organisaatioilla ei ole itsellään riittävästi kaikkia tarvitsemiaan resursseja, niiden on tunnistettava tarvitsemansa resurssit ja niiden lähteet. Tämä prosessi luo organisaatioiden välille keskinäisiä riippuvuuksia kuvaavat valtasuhteet. Voidaankin puhua organisaatioiden välisistä strategisista riippuvuussuhteista. (Harisalo 2008, 228.)

Erlaisilla voimavaroilla on keskeinen merkitys resurssiriippuvuusteoriassa. Koska organisaatioiden on mahdotonta olla perillä kaikista mahdollisista resursseista ja niiden lähteistä, organisaatioiden on priorisoitava tarvitsemansa resurssit ja niiden lähteet. Mitä tärkeämpi tietty voimavara on, sitä kriittisempi on sen merkitys organisaation toiminnalle. Voimavarojen kriittisyys kuvaa niiden strategista merkitystä eikä niukkuutta. Tässä suhteessa resurssiriippuvuusteorian tulkinta eroaa perinteisen taloustieteen tulkinnasta. (Harisalo 2008, 229.)

Organisaatioekologinen teoria (organizational ecology, population ecology) tutkii sitä, kuinka keskinäisessä vuorovaikutuksessa toimivat organisaatiot vaikuttavat toisiinsa ja muokkaavat toisiaan. Sen lähtökohdaksi on oletettu siitä, että organisaatiot ovat toiminnassaan olennaisesti riippuvaisia ympäristöstään - ja ympäristössä toimivista muista organisaatioista. Teoria on kiinnostunut huomattavasti enemmän organisaatioiden välisistä suhteista ja niiden keskinäisen vuorovaikutuksen vaikutuksista erilaisiin organisaatioihin kuin organisaatioiden sisäisistä suhteista ja olosuhteista. (Harisalo 2008, 229-230.)

Organisaatioiden keskinäinen kanssakäyminen auttaa ymmärtämään organisaatioiden erilaisia kehityskaaria ja erilaistumista, kehitystä taantumista ja kuolemista. Se selittää, miksi tietyt rakenteelliset ominaisuudet yleistyvät ja menettävät merkityksensä eri organisaatioissa. (Harisalo 2008, 230.)

Polkuriippuvuusteorian avulla voidaan ymmärtää organisaatioiden kehityskaarien ainutlaatuista luonnetta ja tunnistaa siihen vaikuttaneita tekijöitä. Polkuriippuvuusteorian perusidea on siinä, että erityisesti strategisista valintoista tehdessään organisaatiot sitovat itsensä niihin ainakin tietyksi ajaksi. Nämä valinnat joko mahdollistavat tai rajoittavat organisaatioiden myöhempää kehitystä.

Organisaatioiden toiminnan rationaalisuutta tai epärationaalisuutta on mahdollista analysoida vain ymmärtämällä millaisia valintoja ne ovat tehneet ja kuinka ne ehdollistavat organisaatioiden tulevia valintoja eli kehityspolkua. Erityisesti organisaatiokulttuuri ohjaa organisaatioiden huomiokykyä ja reagointia eri asioihin. Isoissa organisaatioissa oppiminen vaatii aikaa ja resursseja eikä oppimista voida korvata toisella oppimisella kovinkaan nopeasti. Polkuriippuvuus auttaa ymmärtämään, miksi organisaatiot menestyvät tai häviävät olemassaolon kamppailussa. (Harisalo 2008, 230-231.)

Evoluutioteoria yrittää ymmärtää asioiden kehitystä erilaisten tekijöiden enemmän tai vähemmän ennakoimattoman yhteisvaikutuksen tuloksena. Evolutiivinen kehitys on jatkuvasti avautuvaa ja laajenevaa niin, että tuloksena on yhä monimutkaisempi todellisuus. Tällainen todellisuus muovautuu itsestään ja järjestää itseään ilman ohjaavaa suunnittelijaa tai toimijaa. Evoluutio yrittää ymmärtää miksi organisaatioiden kehityksessä on vaihtelua ja miksi ne kehittyvät erilaisiksi. Evolutiivista kehitystä voidaan tarkastella vaihtelun, valinnan, säilyttämisen ja kamppailun käsittein. (Harisalo 231-232.)

Vaihtelu (variation) voi olla tavoitteellista tai sokeaa. Edellistä ohjaa tarkoitus ja tahto, kun taas yllätykset ja satunnaisuudet selittävät sokeaa vaihtelua. Keksiminen, oppiminen ja toisten testaamien asioiden omaksuminen edistävät vaihtelua. Valinta (selection) tapahtuu organisaatioiden yrittäessä sopeutua parhaalla mahdollisella tavalla ympäristönsä olosuhteisiin ja toimimalla tavalla, joka vastaa ympäristön toiveita, ja kehittämällä asioita, joille on kysyntää. Säilyttäminen (retention) tarkoittaa, että valittuja käytäntöjä, asioita, normeja ja periaatteita suojellaan, monistetaan ja kehitetään edelleen. Kamppailu (struggle) on ideoiden ja oivallusten keskinäistä kamppailua ostajien, rahoittajien, tuotannontekijöiden omistajien, valmistajien ja välittäjien suosiosta. Evolutionaalinen kamppailu laajentaa ja monipuolistaa vaihtelua. (Harisalo 231-232.)

5.3 Verkostoituminen valintana nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä

Organisaatioita ei ole useinkaan suunniteltu valmiiksi, vaan ne ovat kehittyneet vaihe vaiheelta. Parhaassa tapauksessa taustalla on ollut jonkinlainen suunnitelma tai liikeidea, joka on antanut puitteet kehittämiselle (Karlöf & Helin Lövingsson 2006, 46). On tärkeää ymmärtää millaiset rakenteelliset ratkaisut ovat tehokkaimmat erilaisissa ympäristöissä toimiville, erilaisista tehtävistä vastaaville ja erilaista teknologiaa hyödyntäville organisaatioille. (Harisalo 2008, 142.)

Jotta organisaatio menestyisi, täytyy sen jatkuvasti pyrkiä varautumaan muutoksiin ennakolta muun muassa tarkkailemalla toimintaympäristön muutoksia. Organisaatio pyrkii myös itse aktiivisesti vaikuttamaan toimintaympäristöönsä monin tavoin. Menestyvä organisaatio ei tyydy asioiden pitämiseen ennallaan vaan on valmis verkostoitumaan ja tekemään yhteistyötä eri toimijoiden kanssa. Verkostoitumisen avulla saavutetaan synergiaetuja ja parannetaan toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. (Hakala, Kaukonen, Lerssi & Taitto 2006, 13-14.)

Dynaamisessa toimintaympäristössä organisaatioiden on asetettava itselleen uudet peruskysymykset vanhojen tilalle: Miten taata jatkuva uudistumis- ja innovointikyky? Miten luoda riittävä reagointinopeus? Miten kehittää strategista näkökykyä ja rohkeutta? Aiemmin opitut käsitykset tehokkaasta organisaatiosta eivät välttämättä anna välineitä uuden tiedon luomiseen tai päätösten tekemiseen turbulentissa, ennakoimattomassa ympäristössä. Siksi tarvitaan uutta toimintatapaa, verkostoitumista, joka takaa nopean tiedonkulun ja asiantuntemuksen yhdistymisen. Verkostoitumisessa organisaatorajat hämärtyvät, palveluja ja tuotteita tehdään monen organisaation yhteistyönä. Verkostomainen toiminta luo organisaatioon riittävän joustavuuden ja nopeuden, samoin kuin mahdollisuuden tiedon jatkuvaan integrointiin, uuden luomiseen ja innovaatioiden synnyttämiseen. (Stähle & Laento 2000, 20-21.)

Dynaamisessa toimintaympäristössä kilpaillaan integroidulla osaamisella. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että eri toimialojen yhdistymisen kautta syntyy kokonaan uusia palveluja ja tuotteita, joita mikään yksittäinen organisaatio ei voi luoda yksin. Kilpailu integroituvassa maailmassa on niin kova ja kehitys niin nopeaa, ettei yksikään organisaatio kykene hallitsemaan sitä omin päin parhaankaan teknisen tuotekehityksen avulla. Kilpailun veturina toimii nykyään integroitu osaaminen, jota syntyy vain erilaisten kumppanuuksien ja arvoverkkojen kautta. (Stähle & Laento 2000, 25.)

Verkosto muodostuu moninaisista ja eritasoisista kumppanuuksista, joita muodostetaan sekä kilpailijoiden että omaa toimialaa täydentävien kumppanien kanssa. Verkostossa on aina ekspansiivista, laajentumaan pyrkivää voimaa, ja tämä on verkoston lisäarvoa tuottava perusominaisuus. Ilman tämänkaltaista spontaanisuutta, luomiskykyä ja itsenäisyyttä verkosto on hyödytön nopeassa ja innovaatioita vaativassa toimintaympäristössä. (Stähle & Laento 2000, 119.)

5.4 Verkosto ohjausjärjestelmänä

Organisaation kasvaessa ja toiminnan laajentuessa tarvitaan muodollisia suorituskyvynmittaus- ja ohjausjärjestelmiä, jotka auttavat muun muassa strategisten päätösten teossa ja tavoitteiden saavuttamisessa. Kaikki organisaatiot, joiden toiminta on hajautunut esimerkiksi eri paikkakunnille tarvitsevat muodollista ohjausjärjestelmää. (Roine 2009, 19.)

Organisaation *ohjausjärjestelmä* muodostaa monimutkaisen ja hierarkkisen kokonaisuuden. Johdon ohjausjärjestelmän (management control system, MCS) määritelmiä on lukuisia erilaisia ja ne saattavat erota toisistaan huomattavastikin. Malmi ja Brown (2008) määrittelevät *johdon ohjausjärjestelmän* olevan johdon ohjauskeinoista koostuva kokonaisuus, jolla pyritään varmistamaan työntekijöiden toiminnan ja päätösten yhdenmukaisuus organisaation tavoitteiden ja strategian kanssa. Tällaisia johdon ohjausjärjestelmiä ovat esimerkiksi budjetointi ja Balanced Scorecard (BSC) (Malmi, T. & Brown, D. A. 2008, 288-291. Teoksessa Roine, L. 2009, 19). Tulkittaessa johdon ohjausjärjestelmiä laajasti sisältyvät niihin näin ollen myös strategiset ohjausjärjestelmät. Strategisen ohjausjärjestelmän tehtävänä on perinteisesti ollut mm. strategian muodostaminen ja kommunikointi, strategian implementointi (käyttöönotto, toimeenpano) sekä asetettujen strategisten tavoitteiden seuraaminen. (Roine 2009, 19.)

Simons (1994) on määritellyt, että johdon ohjausjärjestelmät ovat johdon käyttämiä muodollisia, informaatioon perustuvia rutiineja ja menetelmiä, joilla ylläpidetään ja muutetaan organisaation toimintojen toimintamalleja. Simonsin (2000) mukaan johdon ohjausjärjestelmän tehtävänä on hallita ja tasapainottaa organisaatiossa ilmeneviä vastakkaisia voimia, kuten esimerkiksi kontrollia ja joustavuutta sekä innovatiivisuutta ja ennalta asetettujen tavoitteiden saavuttamista. (Simons, R. 1994; 2000, 4. Teoksessa Roine, L. 2009, 19.)

Johtamisen näkökulmasta ohjausjärjestelmällä tulee olla myös päämäärä ja tarkoitus. Keskeisiä ja tärkeitä kriteereitä organisaatiolle ovat sisäisen tehokkuuden saavuttaminen (external efficiency) - eli esimerkiksi kuinka tehokasta toiminta on panos-tuotos -näkökulmasta - ja ulkoisen tehokkuuden saavuttaminen (external effectiveness) - eli esim. asiakaslähtöisyyden, markkinoille sopeutumisen ja innovatiivisuuden saavuttaminen. (Mitronen 2002, 22.)

Koska verkostoa ei kukaan yleensä omista, sitä ei voi johtaa kuten yritystä, mutta sen toimintaa täytyy ohjata. Ilman ohjausta verkoston toiminta todennäköisesti kuivuu hyvin pian (Hailikari ym. 2000, 17). Verkostoon kuuluvaa organisaatiota on samaan aikaan johdettava myös verkostonäkökulmasta (Ollus 1998, 1). Verkostoissa on paljon erilaisia toimijoita, ristiriitaista tietoa ja vastakkaisia intressejä, mikä tuottaa turbulenssia koko kenttään. Tällaisessa ympäristössä toiminnan ohjaaminen lineaaristen kontrolliketjujen kautta on mahdotonta. Organisaatioiden täytyykin hakea uusia toiminnan hallinnan ja ohjauksen välineitä (Ståhle & Laento 2000, 121). Möllerin ja Wilsonin (1995) mukaan toimintojen johtamisen näkökulmasta toimintojen luominen, muuttaminen ja käynnissä pitäminen ovat keskeisiä ohjausalueita. Voimavarojen johtamiseen läheisesti liittyvä alue on muun muassa investointien ja henkilöstöressurssien johtaminen. (Möller, K. & Wilson, D. 1995. Teoksessa Mitronen, L. 2002, 53)

Eastonin (1992) verkostomallissa verkosto ohjausjärjestelmänä koostuu suhteiden, rakenteiden, asemien ja prosessien johtamisesta - eli keskeisessä roolissa ovat niiden perustaminen, kehittäminen, puolustaminen ja ylläpito sekä päivittäisellä että strategisella tasolla (Easton, G. 1992. Teoksessa Mitronen, L. 2002, 52). Verkostojen hallintaa, ohjausta ja johtamista on käsitelty myös koordinaatiokäsitteen avulla sekä verkostoihin sovellettujen prosessijohtamisen strategioiden kautta. (Hiironniemi. 2005, 29.)

Näkökulmasta riippumatta verkostolla ohjausjärjestelmänä on eräitä ominaispiirteitä. Verkosto perustuu osapuolten vastavuoroisuuteen, yhteistoimintaan ja kaikkia osapuolia täydentävään riippuvuuteen. Verkostoissa toiminnot ja yksittäiset vaihdannat tapahtuvat molemminpuolisessa yhteisymmärryksessä pitkän ajan etujen maksimoinnin puitteissa, ei osapuolten neuvotteluvoimien pohjalta. Toiminnot aikaansaavat ja edellyttävät keskinäistä riippuvuutta, joka on seurausta molemminpuolisesta sopeutumisesta ja yhteisistä intresseistä ja päämääristä. Yhdensuuntaisia intressejä ilmentävät myös yhteinen tietopohja ja kommunikointitavat. (Grabher 1993, 7-9.)

Yhteisohjauksen tai koordinaation mekanismeja käsittelevissä organisaatioteorioissa on koordinaation päämekanismeiksi nostettu markkinaperusteinen ohjaus, hierarkkinen ohjaus ja verkostomainen ohjaus. Sosiologisissa teorioissa on lisäksi tarkasteltu yhteisöllisiä ohjausmuotoja Viikorpi 2004, 16-17). Kumppanuuden koordinoinnin neljä ohjausmuotoa esitetään taulukossa 4.

Taulukko 4 Kumppanuuden koordinoinnin eri ohjausmuodot

HIERARKKINEN OHJAUS <ul style="list-style-type: none">• omistus/valta• hallintojärjestelmä• direktio-oikeus	MARKKINAOHJAUS <ul style="list-style-type: none">• tarve ja tarjonta• vaihdantasuhteet, hinta• juridiset sopimukset
YHTEISÖOHJAUS <ul style="list-style-type: none">• jäsenyys, yhteinen hyvä• sosiokulttuurinen yhteisyys• sosiaalistuminen, sosiaalinen paine	VERKOSTO-OHJAUS <ul style="list-style-type: none">• vastavuoroinen hyöty• vuorovaikutus, luottamus, sitoutuminen• yhteistyösopimukset

Lähde: Viikorpi, P. Kumppanuusjohtamisen rakenteita ja käytäntöjä 2004, 16-17

Kumppanuudessa nojataan yleensä enemmän tai vähemmän johonkin tiettyyn perusratkaisuun. Kumppanuuden pohjautuessa verkostomaisiin ohjausjärjestelyihin, yhteistyön kehittymisen myötä sosiaalisen ohjauksen tarve vähenee ja muunlaiset ohjausmekanismit riittävät verkoston toiminnan yhteensovittamiseen. Tällöin osapuolten toimintaa ja osuuksia verkoston toiminnallisessa kokonaisuudessa voidaan ohjata yhteisillä prosessi- tai toimintamalleilla, laatu järjestelmillä tai ”teknisillä” toiminnan ohjausjärjestelmillä. (Viikorpi 2004, 16-17.)

Verkostoa voidaan pitää omana taloudellista ja sosiaalista toimintaa ohjaavana ohjausjärjestelmänä, jolla on markkinoista ja hierarkioista erottuvat piirteet ja *ohjausmekanismit* (Mitronen 2002, 51). Fentonin ja Pettigrew'n (2000) mukaan verkostojärjestelmän ohjausmekanismit perustuvat markkinoista ja hierarkioista poiketen erilaisiin suhteisiin ja sosiaalisiin ohjausmekanismeihin. Verkosto-ohjausmekanismit ovat myös mekanismeja, joita ei voi korvata markkina- tai hierarkiamekanismeilla. Verkostolla ohjausjärjestelmänä on *hybridiluonne*, eli käytössä on samanaikaisesti erilaisia ohjausmekanismeja. Ongelmana ohjausmekanismien käytössä on kuitenkin se, että niitä ja niiden toimintalogiikkaa ei vielä tunneta riittävästi. (Fenton, E. M. & Pettigrew, A. M. 2000, 86. Teoksessa Mitronen, L. 2002, 54-55.)

Verkostomekanismissa vallalla on erilainen rooli hierarkiaan ja markkinoihin verrattuna. Verkostossa valta on välttämätön väline hyödynnettäessä toimintojen keskinäistä riippuvuutta, kun

taas markkinajärjestelmässä valta nähdään enemmän puutteena ja toiminnon vikana (Mitronen 2002, 55). Verkostossa valtaa käytetään verkostoissa keskinäisen riippuvuuden hyödyntämisessä, mahdollisuutena päästä osaksi toisen innovaatioita ja hyödyntää niitä sekä luoda erilaisia enemmän tai vähemmän näkyviä esteitä, sääntöjä ja toimintatapoja. (Grabher 1993, 11-12.)

Fenton ja Pettigrew (2000) näkevät verkosto-ohjausjärjestelmän keskeisimpinä *kontrolli- ja koordinointimekanismeina* sosiaaliset kontrollit, voimakkaat kulttuuriset siteet, kollektiiviset sanktiot ja kannustimet sekä maineen. Nämä ohjausmekanismit muodostavat verkosto-ohjausjärjestelmän ytimen, ja yhdessä toimijoiden välisten suhteiden kanssa ne synnyttävät yritykselle merkittävän sosiaalisen pääoman. (Fenton, E. M. & Pettigrew, A. M. 2000, 85. Teoksessa Mitronen, L. 2002, 54.)

Monissa tutkimuksissa on havaittu, että suhddepohjainen organisaatio - eli verkosto-organisaatio ja verkostomekanismit - ohjaavat toimintaa ja organisaation suorituksia yhtä paljon kuin muodolliset rakenteet ja taloudelliset mekanismit. Sopivan kokoisessa verkostossa sosiaaliset ohjausmekanismit täydentävät vaihdannan ja yhteistoiminnan muodollista kontrollointia ja koordinointia. Lisäksi on havaittu, ettei verkosto-organisaatio toimi kunnolla, mikäli sosiaaliset ohjausmekanismit toimivat huonosti tai niitä ei ole ollenkaan, ihmisten johtaminen on heikkoa, toimintojen keskinäinen integraatio on huono, tai mikäli kannustimet eivät tue verkoston toimintaa. (Mitronen 2002, 55-56.)

Verkosto-ohjausjärjestelmässä *sosiaaliset kontrollimekanismit* ovat olennaisen tärkeitä. Jones, Hesterly ja Borgatti (1997) jakavat sosiaaliset kontrollimekanismit (social mechanisms of control) neljään luokkaan: Yhteistoiminnassa olevien osapuolten määrän rajoittaminen (restricting access to exchanges), sopivan makrokulttuurin luominen (establishing a macroculture), kollektiiviset sanktiot ja kannustimet (collective sanctions) ja maine (reputation). Sosiaalisia ohjausmekanismeja käytetään määräysvallan, hallinnollisten sääntöjen, standardien käytön tai laillisten sopimusten sijasta. Niitä käytetään hyväksi ratkaistaessa sopeutumisen, koordinoinnin ja intressien suojaamisen ongelmia itsenäisten ryhmien välisessä yhteistoiminnassa. Tällaisessa tilanteessa on tyypillistä, että tulevaisuudesta vallitsee yleensä suuri epävarmuus ja osapuolen välillä on voimakas keskinäinen riippuvuus. (Jones, C., Hesterly, W. S. & Borgatti, S. P. 1997, 925. Teoksessa Mitronen, L. 2002, 56.)

Verkoston toiminnan kannalta *prosessit* ja niiden hallinta ovat hyvin keskeinen ohjausmekanismi. Prosessin avulla eri toimijoiden erilaiset intressit voidaan yhdistää yhteisiksi intresseiksi sekä nivoa

toimintaa ehjäksi kokonaisuudeksi. Prosessien avulla voidaan hallita samanaikaisesti erilaisuutta ja yhdenmukaisuutta. ”Ilman prosesseja verkostoa on vaikea, ellei mahdotonta johtaa, vaikka verkostoituminen sinällään voi onnistuakin.” (Mitronen 2002, 54.)

Muiden ohjausmekanismien lisäksi, ja osin niiden taustalla, vaikuttavat verkosto-ohjausjärjestelmän ehkä keskeisimmät ohjausmekanismit eli *luottamus ja suhteeseen liittyvät normit*. Luottamus ei ole pelkästään verkostojärjestelmälle ominainen piirre, mutta sen merkitys kontrolli- ja koordinointimekanismina on verkostoissa merkityksellisin. Verkoston toimintakyky nimittäin perustuu luottamukseen, kuten markkinoiden toiminta perustuu vapaasti muodostuviin hintoihin, kilpailuun ja sopimukseen. (Mitronen 2002, 57.)

Verkostossa luottamus ohjaa suhteiden kehittymistä. Luottamusta ei voi ostaa, vaan osapuolten välinen molemminpuolinen luottamus rakentuu vähitellen odotusten ja myönteisten kokemusten seurauksena osapuolten välille. Luottamus muodostaa laajasti ymmärrettyä ihmisten välisen sosiaalisen pääoman, jonka varassa ihmisten väliset vaihdannat, innovatiivisuus ja muut toiminnot ovat. Laajimmillaan sosiaalinen pääoma voi verkostoissa olla yhtä tärkeä kuin taloudelliset pääomat. (Mitronen 2002, 58.)

Luottamusmekanismin avulla voidaan torjua organisaatioiden välillä olevan sopimuksen puutteita tai korvata kokonaan monimutkaisia sopimuksia sekä kalliita ohjausrakenteita. Luottamus toimii eri vaihdantojen välillä ja suhteiden kesken merkittävänä ”väliaineena ja välittäjänä”. Toisin sanoen tämä merkitsee sitä, että organisaatioiden välinen luottamus on ohjausmekanismi, joka lieventää oman edun tavoittelun tarvetta epävarmuuden ja riippuvuuden värittämissä vaihdantasuhteissa. (Mitronen 2002, 59.)

Verkoston keskeisiin ohjausmekanismeihin kuuluvat *normit* ilmenevät osapuolten yhteisissä sosiaalisissa normeissa ja arvoissa. Normit toimivat myös tehokkaana välineenä ryhmien päämäärien ja yhteisten etujen koordinoinnissa tuomalla esiin mahdollisen ristiriidan yksilöiden omien ja yhteisten etujen päämäärien tai niiden saavuttamiskeinojen välillä. Normit pyrkivät vahvistamaan kokonaisuuden etua ja kaikkien osapuolten yhteistä etua yksilökohtaisten etujen sijaan tai lisäksi. Normit voivat olla ohjaavuudeltaan myös moniulotteisia, mitä kuvaavat esimerkiksi suhteeseen liittyvät normit joustavuudesta, solidaarisuudesta ja tietojen vaihdosta. (Mitronen 2002, 59-60.)

Verkosto ohjausjärjestelmänä käsittää myönteisessä mielessä mekanismeja, joiden avulla organisaatio voi säilyttää notkeutensa markkinoilla ja samaan aikaan kykenee tehostamaan toimintaansa yhteistyössä toisten kanssa. Verkostomekanismeja voidaan käyttää myös organisaatioiden sisällä, vaikka perusohjausjärjestelmä olisikin hierarkia. Tässä piileekin verkosto-ohjausjärjestelmän yksi paradoksi ja jännite: *Verkosto-ohjausjärjestelmä näyttää edellyttävän yhteistoimintaa, selviä toimintaprosesseja sekä vastuu- ja valtasuhteita, joiden puitteissa luottamus ja normit voivat toimia.* Toimintojen ohjaamisessa keskeisessä roolissa ovat toisin sanoen toimintaprosessit, jotta erikoistuminen on mahdollista. Kokonaisuuden rakentaminen edellyttää puolestaan yhteistoimintaa ja selkeitä toimintaprosesseja, joita koordinoidaan ja kontrolloidaan luottamuksen normien avulla. (Mitronen 2002, 61.)

Verkostojärjestelmän käytössä keskeistä on ymmärtää, *mitä verkostojen ja verkosto-ohjausjärjestelmän avulla voidaan ja ei voida tehdä.* Håkansson ja Ford (1999) lähestyvät asiaa lähinnä vuorovaikutus- ja suhdenäkökulmista ja toteavat verkoston johtamisen ydinkysymykseksi vuorovaikutuksen johtamisen. He päätyvät kolmeen johtopäätökseen: Ensinnäkin organisaation *johdon täytyy ymmärtää, missä verkostoissa organisaatio on mukana*, ja mitä todella merkitsee, että organisaatiolla on tärkeitä verkostoihin liittyviä liikesuhteita. Toiseksi organisaation *johdon tulee tunnistaa verkoston tarjoamat mahdollisuudet, rajoitteet ja uhat* sekä toimia niiden mukaisesti. Lisäksi organisaation johdon täytyy tietää, kuinka vuorovaikutusta muiden kanssa johdetaan. Vuorovaikutuksen johtaminen edellyttää yrityksen johdolta kykyä hajauttaa resursseja verkoston johtamiseen sekä ennemminkin kykyä muotoilla uusia kysymyksiä kuin etsiä optimaalisia ratkaisuja. Keskeinen ajatus on, että *verkoston johtaminen merkitsee parhaimmillaan strategista tiedon ja osaamisen johtamista*, ei niinkään päivittäistä operatiivista johtamista. (Håkansson, H. & Ford, D. 1999. Teoksessa Mitronen, L. 2002, 61.)

Mitrosen (2002, 52) mukaan verkosto-ohjausjärjestelmää analysoitaessa tärkeää on toisaalta tunnistaa ne *alueet, joita pyritään ohjaamaan* ja toisaalta tunnistaa ne *ohjausmekanismit, joilla pyritään ohjaamaan.* Möller ja Halinen (1999) syventävät käsitystä verkostosta ohjausjärjestelmänä erittelemällä yrityksen johdolta verkoston johtamisessa edellytettävät kyvyt (capabilities) kahteen osa-alueeseen: Kyky visioida ja tunnistaa tärkeitä verkostoja ja niiden suomia mahdollisuuksia (network visioning capabilities), sekä verkoston johtamisen kyky (net management capability) eli yrityksen kyky panna liikkeelle ja koordinoida toisten toimijoiden voimavaroja ja toimintoja. (Möller, K. & Halinen, A. 1999, 413-427. Teoksessa Mitronen, L. 2002, 52.)

Jonesin ym (1997) *verkotot toimivat parhaiten ohjausjärjestelmänä pitkäkestoisissa suhteissa ja voimakkaasti muuttuvassa toimintaympäristössä erityislaatuisten yhteenkuuluvien toimintojen kanssa*. Verkosto ohjausjärjestelmänä on parhaimmillaan ensinnäkin silloin, kun kysyntä on epävarmaa, tai sen määrää ei voi luotettavasti ennakoita. Tämä voi liittyä joko ympäristön epävarmuuteen tai nopeaan tiedon tai teknologian muutoksiin. Toiseksi verkosto-ohjausjärjestelmä sopii silloin, kun liiketoiminta perustuu voimakkaasti ihmisten osaamiseen ja tiiviiseen kanssakäymiseen asiakkaiden kanssa. Kolmanneksi *verkosto on parhaimmillaan tavoitteiden ja tehtävien ollessa monimutkaisia*, jolloin toiminnan koordinoinnin täytyy tapahtua itseohjautuvasti esimerkiksi tietyn hankkeen toteutuksen kanssa. Neljänneksi verkosto toimii parhaiten olosuhteissa, joissa asiantuntijoiden keskinäisellä kanssakäymisellä ja sisäisillä verkostoilla on merkittävä rooli. (Jones ym. 1997, 911-945. Teoksessa Mitronen, L. 2002, 101.)

Powell (1987, 1990) lisää, että verkosto ohjausjärjestelmänä on parhaimmillaan vaativissa, keskinäistä tietojen vaihtoa ja molemminpuolista luottamusta vaativissa prosesseissa ja suhteissa, joissa vaaditaan *tietointensiivisiä, monimutkaisia ja vaikeasti dokumentoitavia kykyjä*. Hän toteaa myös, että verkosto on hyvä ohjausjärjestelmä nopeasti muuttuvilla markkinoilla, jolloin tehokas tietojenvaihto, nopeat tuotemuutokset ja muutoinkin nopea reagointi markkinoiden muutoksiin on välttämätöntä. (Powell, W. W. 1987, 67-87; 1990, 295-336. Teoksessa Mitronen, L. 2002, 101.)

5.5 Verkosto hallinnan muotona

Dynaamisessa toimintaympäristössä asioiden ja organisaatioiden hallinta on yhä hankalampaa. Sen vuoksi hallinto on myös Suomessa siirtynyt perinteisistä toimintamalleista yhteistyöverkostoihin rakentuvaan strategiseen kehittämiseen ja vaikuttamiseen. Erikssonin (2009, 126) mukaan verkostoihin nojautuvan hallinnoinnin tarkoitus on kehityksen ohjailu verkostoyhteistyön kautta. Laajemmin ymmärrettynä se tarkoittaa poliittisen yhteistyön sisäisten kehitysmahdollisuuksien tukemista ja edistämistä. Siksi yhteisölliset verkostot eivät muodosta vain aluetta, jossa toimenpiteitä ja ohjelmia pannaan täytäntöön, vaan ne ovat hallinnan väline.

Valtionhallinnossa tätä kehitystä kuvaa hyvin verkostoyhteistyön kasvava merkitys sekä eri ministeriöiden että ministeriöiden ja niiden sidosryhmien välillä. Hallinnan uudet käsitteet ja muodot ovat samalla saaneet verkostollisen hahmon. Verkostot ovat poliittisen hallinnon kohteita, mutta yhä enemmän myös hallitusvallan menettelytapoja ohjaavia merkitysrakenteita, joiden nojalla

julkinen valta arvioi omaa toimintaansa. Valtiovallan hallintokäytäntöjen lisäksi myös kunnallishallinnossa toimintaa leimaa nykyään vahva sidosryhmäajattelu. (Eriksson 2009, 126-127.)

Verkostot hallinnan muotona tulevat hyvin esille hallinnan kahta pääulottuvuutta, horisontaalista ja vertikaalista, tarkasteltaessa. Horisontaalinen hallinta viittaa erilaisiin yhteistyötä tekeviin toimijoihin, kuten julkisyhteisöihin, yrityksiin, säätiöihin, kansalaisryhmiin sekä kansalaisiin. Nämä toimijat tekevät yhteistyötä eri institutionaalisilla tasoilla edistääkseen omia intressejään. Institutionaalisesti ajateltuna hallinnan korkein taso on globaali, sitä seuraa makroregionaalinen, kansallinen, alueellinen ja viimeisenä paikallinen taso. Alue- ja paikallistasoilla hallintasuhteita hoidetaan verkostojen avulla alueyhteisön päätöksentekoon, palvelujen järjestämiseen sekä toimintojen kehittämiseen ja ylläpitämiseen liittyvissä asioissa. Kuitenkin hallintasuhteet harvoin keskittyvät tiukasti vain yhdelle institutionaaliselle tasolle, vaan itse asiassa hallintasuhteet ovat juuri päinvastoin eri tasojen välillä tapahtuvia prosesseja ja neuvotteluita. Tällöin puhutaan hallintasuhteiden vertikaalisesta ulottuvuudesta. Erityisesti poliittis-hallinnollisista prosesseista puhuttaessa käytetään käsitettä monitasohallinta (multi-level governance). Monitasohallinnan käsitteellä viitataan myös liittovaltiotyypisten hallintojärjestelmien hallintosuhteisiin eli valtion sekä paikallisen hallinnon välisiin suhteisiin. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 170-172.)

Kickert ym. (1997) tarkastelevat hallintaa kolmen mallin näkökulmasta, joita ovat perinteinen ohjausmalli, monitoimijainen malli ja verkostomalli (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997a, 7–10). Nämä mallit vastaavat yhteiskunnan kehitysnäkemyksen muutosta ylhäältä alas kulkevasta alhaalta ylös kulkevaan ja sitten vertikaalisen vuorovaikutuksen lisääntymiseen. (Hiironniemi 2005, 14.)

Rhodesin (2000) mukaan verkostot ovat hallinnan käsitteen ydin julkisen hallinnon opeissa. Verkostoa ja hallintaa koskevassa kirjallisuudessa on kaksi laajaa koulukuntaa, jotka ovat selittäneet verkostokäyttämistä. Valtariippuvuuden kautta Rhodes itse on määritellyt hallinnan itseorganisoituviksi organisaatioiden väliseksi verkostoiksi. Näille verkostoille on ominaista organisaatioiden välinen riippuvuus. Toiselle koulukunnalle, toimintakeskeiselle institutionalismille verkostot ovat hallinnon rakenteessa erityinen 'rakenteellinen järjestely', joka vertaa ja painottaa verkoston etuja suhteessa markkinoihin ja hierarkioihin. Rhodes toteaa yksimielisyyden vallitsevan siitä, että hallinta verkostoina on kaikkialla läsnä oleva ja tärkeä muoto hallinnan rakennetta kehittyneissä teollisissa yhteiskunnissa, mutta on kilpailevia selityksiä siitä, miten verkostot

vaikuttavat hallintoon ja sen politiikkoihin. (Rhodes, R. A. W. 2000, 55–63. Teoksessa Hiironniemi, S. 2005, 13-14.)

Rhodesin (1996, 1997) määrittelyn mukaan itseorganisoituvat verkostot ovat autonomisia, ja ne muovaavat oman toimintaympäristönsä. Verkostot koostuvat monista itsenäisistä toimijoista, jotka osallistuvat yhdessä tiettyjen palvelujen tuottamiseen ja jakamiseen. Verkosto muodostuu toimijoista, jotka käyvät vaihtokauppaa erilaisista resursseista kuten rahoituksesta, tiedoista ja taidoista, saavuttaakseen omia tavoitteitaan ja saadakseen valtaa verkostossa. Hallinta voidaan siis nähdä verkostoiden johtamisena ja verkostot ovat hallinnan käsitteen ydin julkista hallintoa kuvattaessa. (Rhodes R. A. W. 1996, 660; 1997, 51-55. Teoksessa Tuurnas, S. 2007, 31.)

Hirst (2000) on kuvannut hallintaa uutena julkisyhteisöjen hallintatapana ja uusina koordinoitukäytäntöinä. Hän korostaa siten verkostoja ja kumppanuussuhteita uusina toimintatapoina, ja näin se puolestaan kuvaa myös hyvin uutta paikallista hallintatapaa. Kysymys on verkostoista ja kumppanuussuhteiden luomisesta sekä uusista, neuvottelusuhteisiin perustuvista yhteistyön muodoista paikallisen kapasiteetin, resurssien ja avaintoimijoiden yhteen liittämiseksi ja hyödyntämiseksi. (Hirst, P. 2000, 14-19. Teoksessa Tuurnas, S. 2007, 31, 34.)

Kickert ym. (1997a, 1-11) kuvaavat verkostoja julkisen päätöksenteon ja hallinnan näkökulmasta. Heidän mukaansa verkostot ovat uudenlaista päätöksentekoa, jossa byrokraattisen ja hierarkkisen valtakoneiston sijaan päätöksiä tehdään eri toimijoiden, kuten yksilöiden, yhteisöjen, virastojen, organisaatioiden ja koalitioiden kesken. Tällaisen verkostomaisen hallinnon tärkein ominaisuus onkin, ettei yhdelläkään toimijoista ole valtaa puuttua toisten toimijoiden strategioihin. Riippumattomat, erilaisia intressejä omaavat panostenhaltijat toimivat yhteistyössä verkostomaisessa hallinnossa.

Tämä verkostolähestymistapa käsittää asian niin, että julkishallinto ei enää harjoita esimiesaseman tyyppistä valtaa muihin nähden vaan kaikki toimijat ovat tasa-arvoisia. Julkisen politiikan tekeminen verkostoissa on yhteistyötä toisistaan riippuvien osallisten välillä, joilla on erilaisia ja usein ristiriitaisia tarkoituksia, etuja ja strategioita. Poliittisia prosesseja ei tarkastella erillään päämäärien vahvistamisena ja niiden täytäntöönpanona, vaan vuorovaikutusprosessina, jossa toimijat vaihtavat informaatiota ongelmista, preferensseistä ja keinoista sekä käyvät kauppaa päämääristä ja resursseista. Poliitiikan onnistumisen kriteerinä on kollektiivisen toiminnan realisoituminen. (Kickert ym. 1997a, 9–11.)

Bovaird, Löffler ja Parradoz-Diez (2002) painottavat, että paikallinen hallinta ei ole samaa kuin verkostoituminen. Vaikka verkostojohtaminen on tärkeä paikallishallinnon aspekti, on myös muita hallinnan mekanismeja jotka merkittävästi pysyvät julkisella, yksityisellä ja vapaaehtoisella sektorilla. Erityisesti niitä ovat hierarkiat, markkinat ja yhteisöt. Tämä merkitsee, että hallinta ei sisällä vain yhteistyötä vaan myös kilpailua ja konfliktien johtamista. *Hallinnan avainasia ei ole, miten verkostoitua, vaan mikä hallintamekanismi sopii mihinkin yhteyteen.* Hallinta perustaa uuden paradigman koskien sitä, miten ratkaista yleisiä ongelmia ja luoda win-win tilanteita kaikille osallisille. Se ei korvaa uutta julkista johtamista (New Public Management, NPM), vaan se osoittaa yksipuolisen bisnesjohtajuuden rajat julkiselle sektorille. Kuitenkin, aivan kuten NPM ei ole resepti kaikkiin olosuhteisiin, hallinta ei myöskään tuota vastausta kaikkiin julkisen sektorin ajankohtaisiin haasteisiin. (Bovaird, T. & Löffler, E. & Parrado-Diez, S. 2002, 13–14. Teoksessa Hiironniemi, S. 2005, 26-27.)

Bovairdin ym. (2002) mukaan on ilmeistä, että paikallinen hallinta on hyvin erilaista ja paljon laajempaa kuin paikallinen hallinto. Eri osallisten rooli ja merkitys paikallisessa hallinnassa vaihtelee laajasti yhteydestä riippuen. Täten osa paikallisen hallinnan haasteesta on tunnistaa avainosalliset ja sidosryhmät missä tahansa paikallisen hallinnan yhteydessä – sidosryhmät, jotka kykenevät luomaan parannuksia paikallisten asukkaiden elämän laatuun ja parantamaan muiden osallistujien asemaa win-win tilanteissa. Näitä ryhmiä ovat muun muassa korkean kompetenssin tietyissä erityiskysymyksissä omaavat sidosryhmät ja sellaiset sidosryhmät, jotka nauttivat suurta luottamusta muiden osallisten taholta. (Bovaird ym. 2002, 22. Teoksessa Hiironniemi 2005, 26-27.)

Rhodesin (1996) mukaan hallinnan - yhtenä muotona verkostot - avulla on pyritty helpottamaan julkisen hallinnon kohtaamia ongelmia painottamalla seuraavia asioita: Ilkeiden ongelmien tunnistaminen ja niihin vastaaminen; ilkeiden ongelmien ratkaiseminen monialaista yhteistyötä hyödyntämällä, sillä yksittäinen, asiasta vastaava julkinen organisaatio ei sitä pysty yksin tekemään; pelisääntöjen sopiminen toimijoiden kanssa siten, että kaikki osapuolet sitoutuisivat toimimaan yhteisten ongelmien selvittämiseksi ja uusien aloitteiden aikaansaamiseksi. Lisäksi tiettyjen, seuraavien periaatteiden tuli tulla osaksi kaikkien organisaatioiden toimintaa; läpinäkyvyys, rehellisyys, reiluus ja erilaisuuden kunnioittaminen. (Rhodes, R. A. W. 1996, 660. Teoksessa Tuurnas, S. 2007, 36.)

Löffler (2003) on listannut yhteen sidosryhmät, jotka tyypillisesti ovat mukana julkisen hallinnan ongelmien ratkaisemisessa, seuraavasti: kansalaiset (yksilöinä), kunnan organisaatiot, julkiset virastot (myös kansainväliset), nonprofit-organisaatiot (voittoa tavoittelemattomat), liike-elämä, media sekä vaaleilla valitut poliitikot. Löfflerin mukaan on selvää, että avainhenkilöt vaihtelevat riippuen kyseessä olevasta ongelmasta, politiikan osa-alueesta, maantieteellisestä alueesta tai kyseessä olevasta kunnasta. Tärkeä seikka onkin se, että monet ilkeät ongelmat voidaan ratkaista löytämällä kulloinkin parhaan osaamisen ja resurssit omaavat tekijät. *Oikeiden toimijoiden löytäminen taas on julkisjohtajien, kuten kunnanjohtajien työtä, ja se vaatii heiltä uudenlaista otetta johtamiseen.* (Löffler, E. 2003, 170. Teoksessa Tuurnas, S. 2007, 34.)

Verkostomaiseen hallintatapaan voidaan viitata termillä ”policy-network”. Termin tarkoituksesta on monia eri variaatioita. Sana ”policy” tarkoittaa sanatarkasti käännettynä suomeksi politiikkaa tai menettelytapaa (Hurme, Malin, Pesonen & Syväoja 2000, 767). Linnamaan (2004) mukaan policy-sanalla viitataan myös periaatteeseen tai suuntaviivaan. Policy-sanaan voidaan myös yhdistää valitun linjan mukainen toiminta ja toiminnan arviointi (Linnamaa 2004, 209). Policy-verkosto nähdään ideana, joka antaa julkiselle päätöksenteolle ja -hallinnalle mahdollisuuden tuottaa palveluja tehokkaasti. Policy-verkostolla tarkoitetaan Kickertin ym. (1997a, 6) mukaan enemmän tai vähemmän selkeitä sosiaalisten suhteiden rakenteita toisistaan riippuvaisten tekijöiden välillä, jotka muotoutuvat jonkin tietyn erityisen ongelman tai ohjelman ympärille.

Kickertin ym. (1997a, 9) näkökulmassa julkisen sektorin rooli on toimia yhtenä policy-verkoston toimijana. Julkinen sektori ei siten ole mikään ylemmän tason hallitsija, vaan se on yksi toimija muiden joukossa (yksilöt, yhdistykset, yritykset ja muut organisaatiot). Policy-verkostoissa korostuu itsenäisten, erilaisia strategioita ja tavoitteita omaavien toimijoiden välinen yhteistyö ja vuorovaikutus. Healey (2003) puolestaan korostaa julkisen hallinnon roolia toiminnan mahdollistajana. (Healey, P. 2003, 7. Teoksessa Jurmu, L. 2007, 42.)

Verkostomaisen hallintatavan täytäntöön panemiseksi tarvitaan johtajuutta, jossa ymmärretään verkostojen logiikka ja silloin sitä osataan hyödyntää käytännön johtamistyössä - verkostojen johtamisessa. Kickert ja Koppenjan (1997) ovat analysoineet verkostojen johtamista (network management). Verkostoon liittyy kaksi vaihetta; sopivien toimijoiden löytäminen eli verkoston strukturointi (network structuring) sekä pelien hallinnan taso (game management), kun verkosto on löytänyt toimijansa. Verkoston johtaminen voidaan siis nähdä eräänlaisena pelien hallintana verkostossa. Pelien hallinta puolestaan voidaan nähdä verkostovaltana, joka saavutetaan toimimalla

oikein. Pelien hallinta on myös suotuisien olosuhteiden luomista, joiden avulla strategisen konsensuksen luominen verkostossa on mahdollista. Näin ollen valta ei ole ennalta annettua vaan se hankitaan peleissä toimimalla. (Kickert & Koppenjan 1997, 46-49.)

Verkoston perusteiden rakentamista ja niiden uudelleen muotoilua (strukturointia) ei voida täysin irrottaa pelien hallinnan tasosta. Strukturoimalla verkoston johtaja luo yksittäisille peleille kontekstin määrittämällä verkostolle säännöt, arvot ja esimerkiksi jakamalla resursseja tai vaikuttamalla toimijoiden välisiin suhteisiin (Kickert & Koppenjan 1997, 51-53). Voidaan sanoa, että verkoston strukturointi on verkoston hallintaa, jossa katsellaan verkostoa laajemmasta perspektiivistä kuin pelien tasolla. Luomalla verkostolle raamit verkoston johtaja voi hallita myös enemmän operationaalista pelien tasoa. Verkoston strukturointi ja pelien hallinta siis kietoutuvat yhteen kokonaisuudeksi, jota kutsutaan verkoston johtamiseksi. (Tuurnas 2007, 56.)

Sotarauta ym. (2007) ovat käsitelleet tutkimuksessaan aluekehittäjän työnkuvaa 2000-luvun Suomessa. Aluekehittäjien toimenkuvaan kuuluvat enenevässä määrin erilaisissa verkostoissa toimiminen ja niiden johtaminen. Tutkimuksessa aluekehittäjät pitivät työssään tärkeimpinä taitoina nähdä isoja kokonaisuuksia, kykyä löytää ja analysoida olennainen informaatio sekä tehdä johtopäätöksiä, kykyä neuvotella erilaisten intressiryhmien kanssa, kykyä muuttaa visio ja strategia toiminnaksi sekä kykyä luoda luottamuksellinen ilmapiiri. Edelleen tutkimuksen mukaan yksittäisistä ominaisuuksista korostuvat yhteistyöhalukkuus, luotettavuus, vastuunottokyky ja pitkäjänteisyys. (Sotarauta, Kosonen & Viljamaa 2007, 78-82.)

Uudenlaisessa toimintaympäristössä tarvitaan ongelmien, muutosten ja toimintaympäristön uudenlaista hallintaa verkostojen avulla. Verkosto on kumppanuuden rakenne ja raamittaja ja ennen kaikkea turvallisuudenhallinnan väline. Verkoston yhteistyö organisoidaan toimijoiden käytännön tarpeista ja ongelmalähtöisesti. Neuvottelu- ja yhteistyökykyiset organisaatiot, jotka ovat valmiita etsimään ja käynnistämään yhteisiä hankkeita ja projekteja, muodostavat verkosto-organisaation. Kehittämisessä tai suunnitteluprosessissa mukana oleville verkosto voi olla kanava uusien resurssien hankkimiseen, pääsyyn mukaan päätöksentekoprosessiin. Informaatioon, uusille markkinoille. Verkostoa voidaan pitää myös kustannusten vähentämisen välineenä, jolloin motiivina ovat muun muassa kustannusten jakaminen, resurssien lisääminen, synergiaedut ja toimintojen koordinointi. (Linnamaa 2004, 65, 175.)

5.6 Verkostojohtamisen strategiat

Verkoston johtamiselle on löydetty monia erilaisia strategioita riippuen siitä, millaiseksi kukin tutkija on verkoston määrittänyt. Verkoston johtajan rooli on erilainen hallinnon rakenteiden puitteissa toimivassa policy-verkostossa kuin informaalisisessa sosiaalisessa verkostossa (Tuurnas 2007, 51). Tämän vuoksi McGuire (2002) ei suosittele lainkaan spesifioituja verkostojohtamisen strategioita. Hänen mukaansa monimutkaista verkostoa voidaan aidosti johtaa vain tilanteiden mukaan, kontingentisti, riippuen verkoston resursseista, intresseistä ja mahdollisuuksista. Verkoston luonteen vuoksi liian valmiiksi suunniteltu verkoston johtamisen strategia on turhaa ja voi johtaa verkostoa harhaan. Usein verkoston resurssit, kokoonpano, valtasuhteet ja jopa päämäärät voivat muuttua verkoston toiminnan kehittyessä. (McGuire, M. 2002, 608. Teoksessa Tuurnas, S. 2007, 51.)

Kickert ja Koppenjan (1997, 46-47) näkevät verkoston johtamisessa kaksi tasoa. On olemassa verkoston hallinnan strategioita, joiden avulla vuorovaikutusprosesseihin voidaan vaikuttaa välittömästi. Toisaalta verkoston johtaja voi vaikuttaa myös välillisesti verkostoon kohdistamalla huomionsa sen institutionaaliseen kontekstiin, kuten verkoston kulttuuriin ja rakenteeseen, edistääkseen yhteistyön ilmapiiriä epäsuorasti.

Kickertin ym. (1997b, 168-170) mukaan verkostojohtamisen analyysissä erotetaan kaksi tasoa, joilla johtamisen strategioita sovelletaan: peli- ja verkostotasot. Pelitasolla sovelletut strategiat pyrkivät vaikuttamaan tiettyyn yhtä asiaa tai ongelma-aluetta koskevaan vuorovaikutusprosessiin. Nämä strategiat ovat osa ”pelijohtamista”, joka voidaan erottaa ”verkoston rakentamisesta”. Verkoston rakentaminen liittyy strategioihin, jotka tähtäävät tiettyyn peliympäristöön – sääntöihin, käsityksiin, arvoihin, resurssien jakoon ja suhteisiin, jotka ovat luonteenomaisia verkostoille kokonaisuutena. Yhteinen nimittäjä näille muuttujille on se, että ne ovat kestävämpiä kuin yksi ainoa peli tai yksi vuorovaikutusprosessi.

Verkostojohtamisen kohteet jaetaan analyysissä vuorovaikutussuhteisiin kohdistuviin ja ideoihin ja käsityksiin kohdistuviin. Sellaiset strategiat kuten liittoutuminen, käsityksiin vaikuttaminen, yhteisen kielen jatkuvuus, uudelleenmuotoilu tai vastaavat, koskevat kaikki toimijoiden ideoita tai käsityksiä. Strategiat, jotka tähtäävät toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen, sisältävät valikoitua aktivointia, järjestämistä, tiettyjen roolien johdattamista, proseduurien kehittämistä ja sääntöjä sekä

muutoksia resurssien jakoon (Kickert ym. 1997b, 168–170). Taulukossa 5 esitetään verkostojohdamisen strategian kohteet sekä peli- että verkostotasoilla.

Taulukko 5 Verkostojohdamisen strategiat; tasot ja kohteet

Strategian kohteet	Pelitaso (Prosessi)	Verkostotaso
Strategiat suuntautuvat toimijoiden ideoihin/käsityksiin	Liittoutuminen Käsityksiin vaikuttaminen Neuvottelu Yhteisen kielen kehittäminen Ideoiden esittely/torjuminen Seurausten edistäminen	Uudelleen muodostaminen Muodollisen politiikan muuttaminen
Strategiat suuntautuvat toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen	Valikoiva aktivointi Suunnittelu/järjestäminen Vastakkainasettelujen organisointi Proseduurien kehittäminen Prosessien helpottaminen, välitysmenettely ja sovittelu	Verkoston aktivointi Perustuslaillinen reformi: sääntöjen ja resurssien muutokset Pelien kytkeminen Kannusteiden muuttaminen Sisäisten rakenteiden ja toimijoiden aseman muuttaminen Suhteiden muuttaminen Kaaoksella johtaminen

Lähde: Kickert, Klijn & Koppenjan 1997b, 170. Teoksessa Kickert, W. J. M., Klijn, E. H. & Koppenjan J. F. M. 1997. *Managing Complex Networks - Strategies for the Public Sector*

Herranz (2006) on jaotellut verkoston johtamisen strategiat neljään ryhmään olemassa olevan verkostokirjallisuuden pohjalta sen mukaan, millaiseksi tutkijat ovat verkoston määritelleet. Verkoston määritelmiin vaikuttavat oletukset verkoston kokoonpanosta, rakenteesta ja hyödyistä. Nämä verkostojohdamisen strategiset perspektiivit liikkuvat passiivisesta aktiiviseen verkostojohdamiseen seuraavalla tavalla: 1) reaktiivinen mahdollistaminen; 2) kontingentti koordinointi; 3) aktiivinen koordinointi ja 4) hierarkiaan perustuva verkoston hallinnointi. Vaikka verkoston johtajuus nähdään näissä neljässä perspektiivissä eri näkökulmasta, tietyt verkoston johtamisen haasteet esiintyvät jokaisen näkökulman kohdalla, ja niitä ovat erityisesti seuraavat: tavoitteiden yhteensopimattomuus, informaation puute, suhdeongelmat sekä tarvittavan kapasiteetin puuttuminen. (Herranz, J. Jr. 2006, 7-12. Teoksessa Tuurnas, S. 2007, 51.)

Sydow (1991) on tarkastellut johtajien rooleja strategisissa verkostoissa. Yleisten johtajaroolien lisäksi johtajalla on strategisessa verkostossa eräitä poikkeavia rooleja. Nämä erot johtuvat ns. *sillanrakennusroolien* tärkeydestä sekä organisaation vallan ja vaikutusvallan uusjaosta strategisissa verkostoissa. Tärkeimpiä eroja johtajarooleissa tavanomaisessa hierarkkisessa organisaatiossa ja strategisessa verkostossa ovat: 1) strategisessa verkostossa useampien johtajien on toimittava sillanrakennusrooleissa, 2) verkostajohtaminen on organisaatio- ja organisaatioiden välistä politiikkaa, 3) verkostajohtaminen on oppimisprosessin organisointia organisaatioiden keskuudessa, 4) johtajien muodollinen auktoriteetti ja vastuu poikkeavat toisistaan laajemmin strategisessa verkostossa, ja 5) strateginen verkosto muuttaa työntekijäsuhteita ja vaikuttaa siten johtamisen rooliin. (Sydow, J. 1991. Teoksessa Hakanen, M. 1997, 50.)

5.7 Strateginen kyvykkyys

Strategiset kumppanuussuhteet ovat dynaamisen, turbulentin toimintaympäristön kriittinen kilpailutekijä. Paikoitellen kaoottisten ja spontaanisten verkostojen hallinta tapahtuu vain osittain perinteisen kontrollin avulla. Strateginen kumppanuus vaatiikin *johtamistapojen radikaalia uudistamista*, ja kaikissa tapauksissa aina *ylimmän johdon vahvaa sitoutumista*. Johtaminen ei voi tapahtua tarkan kontrollin avulla, vaan ennen kaikkea tilaa ja vapautta antamalla. Kontrolli ja vapaus eivät kuitenkaan ole varsinaisesti ristiriidassa keskenään, vaan niitä molempia tarvitaan. (Stähle & Laento 2000, 97-98.)

Turbulenssissa kykenee toimimaan vain se, jolla on *valta ja kyky toimia*. Sen vuoksi vallan tai tiedon keskittyminen vain johtajille ei tue strategisten kumppanuuksien onnistumista. Jotta saavutettaisiin mahdollisimman toimiva itseohjautuvuus - ja samalla nopeus, innovatiivisuus ja teho - strategioiden tulee olla laajalti sisäistettyjä, toiminnan eettisen koodin tulee olla ehdottoman selkeä ja vallan delegoinnin tulee tapahtua roolien kautta, ei hierarkian. (Stähle & Laento 2000, 98.)

Verkostojen johtaminen liittyy sekä nykyisyyteen että tulevaisuuteen. Nykyisyyteen liittyvät yhteistoiminnan prosessien laadun kehittäminen. Tällöin keskeiseksi tavoitteeksi voidaan määritellä mahdollisimman hyvien olosuhteiden luominen kehittämisverkoston toiminnalle (Sotarauta & Linnamaa 1999, 119-120). Tässä yhteydessä korostuu niin sanotun *strategisen kapasiteetin merkitys*. Healeyn (2003) mukaan strateginen kapasiteetti voi olla johtajuutta, joka kohdistaa huomion avaintoimijoihin ja niiden resursseihin. Strateginen kapasiteetti voi olla myös ihmisjoukon

yhdessä jakama kyky tunnistaa mahdollisuudet käynnissä olevista prosesseista, sekä taito esittää uusia aloitteita ja ideoita. Strategisen kapasiteetin avulla voidaan kannustaa uusiin aloitteisiin, rakentaa uusia yhteyksiä, käsitellä toimijoiden välisiä jännitteitä sekä lukkiutumia ja ennen kaikkea rakentaa ja pitää yllä hyvää ilmapiiriä uudenalaisen hallinnan ja kehittämisen kaikilla osa-alueilla. (Healey, P. 2003, 19. Teoksessa Jurmu, L. 2007, 51.)

Strateginen kyvykyys vaatii aina sekä tilannetajua että kykyä nähdä tulevaisuuteen - kauemmaksi ja tarkemmin kuin muut. Mutta tämä ei vielä riitä, sillä toiminnaksi näkökyky muuttuu vasta silloin, kun on rohkeutta tehdä päätöksiä sen pohjalta. Mitä nopeampi muutosvauhti on, sitä enemmän on pystyttävä hylkäämään myös hyviä vaihtoehtoja. Myös luopuminen muodostuu kriittiseksi menestystekijäksi, sillä uuden kehittäminen ei ole koskaan mahdollista ilman kykyä päästää irti vanhasta. Menestys voi yllättävän nopeasti kääntyä epäonnistumiseksi dynaamisessa toimintaympäristössä, jossa sekä voitto- että riskimarginaalit ovat erityisen suuret. Sekä yksityisen että julkisen sektorin kilpailukyky perustuu organisaatioon, joka on innovatiivinen ja uudistumiskykyinen, joka kykenee reagoimaan nopeasti ja tarkoituksenmukaisesti yllättäen muuttuvissa tilanteissa ja joka osaa suunnata ja luoda tulevaisuutta itse. (Stähle & Laento 2000, 19-20.)

Strategiseen verkostojen johtamiseen liittyy keskeisesti tulevaisuus. Tulevaisuusajattelu on yksi keino irrottautua hämmentävistä tässä päivässä kiinni olevista prosesseista ja nousta niiden yläpuolelle. Vision ja sen laadinnan tehtävänä on tulkita tapahtumia, etsiä niiden merkityksiä prosessien suuntaamisessa tulevaisuuden kautta sekä koota osista koherentti (yhtenäinen, johdonmukainen) kokonaisuus. Vision laatimisen yhteydessä käydyt keskustelut ovat verkoston johtamisen välineitä. Niiden avulla voidaan ottaa esille instituutioihin, tulkintoihin ja toimijoihin liittyviä teemoja tulevaisuuden näkökulmasta. ”*Parhaimmillaan visio luo jännitteen nykyisyyden ja tulevaisuuden välille paljastaen ongelmia ja ohjaten strategisia keskusteluja ja samalla eri toimijoiden strategioita.*” (Sotarauta & Linnamaa 1999, 123-124.)

Stählen ja Laennon (2000, 99) mukaan kaaoksen ja turbulenssin johtaminen perustuu viiteen menestystekijään, joiden tulisi olla kunnossa jokaisessa organisaatiossa, jonka menestys on kiinni strategisista kumppanuuksista. Näiden menestystekijöiden tulisi olla organisaation vakiintunut, sisäinen toimintatapa jo ennen strategiseen kumppanuussuhteeseen ryhtymistä, koska niitä ei useinkaan kyetä opettelemaan kumppanuussuhteissa. Nämä menestystekijät ovat: 1) Tehokas tiedonhallintajärjestelmä - kokonaisuus nähtävissä ajantasaisena (tilannekuva); 2) selkeät johtamis-

ja toimintaperiaatteet sekä eettinen koodi; 3) selkeät laajasti kommunikoidut strategiat; sekä 4) vallan delegointi roolien kautta sekä 5) vahva leadership-kulttuuri. Jos nämä menestystekijät ovat kunnossa, silloin strategisilla kumppanuuksillakin on hyvät mahdollisuudet tuottaa toivottua tulosta.

Strategiseen johtamiseen liittyy olennaisena osana laatu ja *johtamisen laadun arviointi*. Kickertin ym. (1997b, 175-177) mukaan verkoston johtamisen laadusta kertovat erityisesti seuraavat tekijät: Kyky saada aikaan niin sanottuja win-win tilanteita, kyky aktivoida toimijoita ja resursseja, taito saada toimijat sitoutumaan, taito luoda verkoston vuorovaikutuksesta laadukasta ja avointa sekä kyky muuttaa ja parantaa verkoston rakenteita tuhoamatta uudistuksilla jo aikaansaatuja tuloksia.

Sotaraudan (2006, 7-13) mukaan verkostojen johtamisen laadusta kertovat *jaetun johtajuuden ydinprosessit*. Hän on määrittelyt ja korostanut seuraavat johtajuuden ydinprosessit: 1) Kyky herättää strategista tietoisuutta; kiinnittää toimijoiden huomio toiminnan kannalta tärkeisiin ja kriittisiin asioihin sekä ongelmiin; 2) Taito mobilisoida olennaiset toimijat strategiseen päätöksentekoon; 3) Kyky rajata haasteita ja ongelmia; muodostaa keskusteluja sekä määrittellä haasteita ja ongelmia. Toiminnan tavoitteena on löytää yhteisiä tavoitteita, joiden kautta voidaan suunnata verkoston toimintaa; 4) Taito koordinoida verkoston toimintaa; kyky parantaa toimijoiden vuorovaikutusta ja poistaa esteitä yhteistyön tieltä; 5) Kyky visioida visioiden välillä. Verkostot koostuvat monista eri toimijoista omine tavoitteineen ja visioineen. Yhteisen vision tunnistaminen ja sen muuttaminen konkreettiseksi toiminnaksi on erityisen tärkeää; *jaettu visio luo perustan koko verkoston toiminnalle*.

Verkoston johtamisessa on tärkeää ymmärtää, että verkostomaiseen koordinointiin tukeutuvan toimintamallin logiikka perustuu oppimiseen. Tällöin verkoston strategisen kyvykkyyden kehittyminen on erityisen riippuvainen kumppaneiden *suhdeoppimisen kyvykkyydestä* (relationship learning). Suhdeoppiminen on sekä *verkostossa* että *verkostona* oppimista. Tämä organisaatioidenvälisen suhteen kyvykkyys on yhteydessä niihin hyötyihin, joita suhteessa syntyy. Verkosto-oppimista voidaankin pitää markkina- ja hierarkiamekanismiin verrattavana koordinaatiomekanismina. (Vesalainen & Kohtamäki 2009, 133-134.)

5.8 Kumppanuusstrategia

Stählen & Laennon (2000, 105) mukaan kumppanuudet ovat niin monimuotoisia ja kompleksisia verkostoja ja tapahtumasarjoja, ettei niiden tapahtumakohtainen kontrollointi ole mahdollista. Juuri tämän moniulotteisuuden vuoksi strateginen selkeys ja toimintaa ohjaavat periaatteet ovatkin tärkeitä. Ne toimivat ikään kuin verkon paulana, jonka avulla kumppanuussuhteiden hallittu ja samalla joustava johtaminen on mahdollista.

Kumppanuusstrategiassa kumppanien hakemisen systemaattisuus on tärkeää, ja sopivien kumppanien arviointia on tehtävä useasta näkökulmasta. Strateginen ulottuvuus on tässä tärkeää. Esimerkiksi kumppanikandidaatin strateginen suuntautuminen ja sopiiko se yhteen oman strategian kanssa, ovat tärkeitä kysymyksiä. Kumppanuudesta voi tulla organisaation kompetenssi (sisäinen kyvykkyys saavuttaa tavoitteita) ainoastaan siten, että se ymmärtää erilaisten kumppanuuksien luonteen - operatiivisen, taktisen, strategisen - ja niiden onnistumisen kriittiset tekijät. (Stähle & Laento 2000, 105-106.)

Kumppanuusstrategian perusteellinen hahmottaminen etiikasta aina mittareihin asti on perusedellytys sille, että organisaatioon syntyy virtaviivainen, tuloksellisesti ohjattu ja tietopääomaa kasvattava partneri osaaminen. Silloin kumppanuudet ovat olennainen osa organisaation tietopääomaa, ja sillä on mahdollisuus tuottaa organisaatiolle jatkuvaa ylivoimaa ja yhä uudistuvaa kilpailukykyä. Kumppanuusstrategian elementit ovat seuraavat: Kumppanin hakeminen, perustava ansaintaidea, partnerietiikka, pelisäännöt ja periaatteet, järjestelmät, prosessit ja työkalut sekä arviointimenetelmät ja mittarit. (Stähle & Laento 2000, 110.)

Kumppanuuden akuutin yhteistyön alussa on käytävä sopimusvaihetta syvällisemmältä tasolta vielä läpi kumppanusten intressit, tavoitteet ja etenemiskulku - eli luodaan yhteinen tulkinta ja varmistus siitä, että ollaan menossa sovittuun suuntaan. Kumppanuusstrategian soveltaminen käytäntöön sisältää pääosin kolme erityyppistä vaihetta: ennakkotutkimuksen vaihe, sopimusvaihe ja yhteistyövaihe. Kaikkien kolmen vaiheen kuvauksissa tulee olla mukana ainakin seuraavat neljä näkökulmaa ja niihin liittyvät tehtävät: etenemisvaiheet, informaatio, päätöksentekokokohdat sekä toimintamallit. Kaikkien näiden tavoitteena on tuottaa konkreettista hyötyä kumppanuussuhteiden eri vaiheiden hallintaan. Mitä mekaanisempi suhde on, sitä enemmän sitä voidaan ohjata ennalta määritellyin työkaluin. Mitä dynaamisempaan toimintaympäristöön tullaan, sitä kriittisemmäksi

tulevat suunnitelmien sijaan tapahtumien oikea kulku sekä tarkoituksenmukainen, viisas ja tarkoituksenmukainen reagointi tilannekohtaisesti. (Stähle & Laento 2000, 111-112.)

Taulukko 6 Kumppanuuden toimintakehikko (jokainen ruudukon osa vaatii oman ohjeistuksensa)

Etenemisvaiheet	Ennakkotutkimus	Sopimusvaihe	Yhteistyö
Sisältö			
Informaatio			
Päätöksenteko			
Toimintamallit			

Lähde: Stähle, P. & Laento, K. Strateginen kumppanuus. Avain uudistumiskykyyn ja ylivoimaan 2000, 112

Toimiva kumppanuusstrategia ja toimintakehikko (taulukko 6) ovat *kumppanuuksien hallinnalle* olennaisen tärkeitä. Tarkoitus on, että dokumentoitu kumppanuusstrategia ja toimintakehikko muuttuisivat käytännön toiminnaksi. Organisaation kumppanuusstrategian tulevaisuuden kannalta merkitykselliseksi muodostuukin se, miten dokumentit saadaan muuttumaan eläväksi käytännöksi. Sen vuoksi kumppanuusstrategialle on luotava kirjallisen kuvauksen lisäksi myös sosiaalinen arkkitehtuuri, jonka avulla strategia muuttuu organisaatiossa puheeksi, eläviksi tulkinnoiksi ja yhteiseksi tietoisuudeksi. *Kumppanuusstrategia on siis saatava elämään organisaatiossa* - ei ainoastaan tulemaan ymmärretyksi. (Stähle & Laento 2000, 113-115.)

Organisaation vahva ydin ja itsetuntemus (self-reference) ovat olennaisia kumppanuudessa. Dynaamisen, luovan suhteen syntyminen on mahdotonta ilman, että kumppanukset tuntevat vahvasti oman erityislaatunsa ja arvostavat sitä. Yhteistyössä on olennaista se, että *osapuolet tunnustavat omat strategiset ydintavoitteensa*, joista ei voi tinkiä, ja samalla myös ne tavoitteet, jotka eivät ole strategisessa ytimessä, ja joiden suhteen siten voidaan tehdä joustoja. Strateginen osaaminen liittyy vahvasti kykyyn fokusoida ja priorisoida - eli keskittää voimavaransa tavoitteen ja valitun toimintatavan suuntaisesti. (Stähle & Laento 2000, 125-126.)

Lähipoliisitoiminnan strategia on poliisin kumppanuusstrategia ja se korostaa strategisten kumppanuuksien priorisointia. Yksi lähipoliisistrategian lähtökohta ja toiminnan yleinen tavoite on

se, että turvallisuusyhteistyötä ja -suunnittelua kehitetään strategisen kumppanuuden pohjalta strategiset rajoitteet ja toimintaympäristön muutokset huomioon ottaen. Strateginen kumppanuus tarkoittaa poliisin tehtäviä, tavoitteita ja strategioita tukevaa kumppanuutta, joka perustuu vastavuoroisuuteen ja hyödyntää kaikkia osapuolia. (Lähipoliisitoiminnan strategia 1/2007, 5.)

5.9 Verkostostrategia ja verkoston strategia

Verkostosuhteet ovat organisaatioille ennen kaikkea strateginen kysymys. Strategian yksi rooli on käsitellä organisaation suhdetta ulkoiseen toimintaympäristöön ja oman toiminnan sopeuttamista siihen. Verkostoitumisen *lähtökohtana on organisaation oma visio ja strategia*. Verkostoitumisesta tulee yksi keino auttaa organisaatiota vision saavuttamisessa ja strategian toteutuksessa. Verkostot ja kumppanuudet luovat uusia mahdollisuuksia toiminnan toteuttamiseen. (Hakanen ym. 2007, 103, 273.)

Organisaation oma strategia muodostaa pohjan verkostoitumiselle. Strategiassa on selvitetty esimerkiksi, mitä osaamista ja resursseja organisaatio tarvitsee tulevaisuudessa ja miten se aikoo ne hankkia. Yksi vaihtoehto on yhteistyö muiden organisaatioiden tai toimijoiden kanssa. Verkostostrategiassa organisaatio selvittää ja määrittelee, *mitä tai minkälaisia verkostosuhteita se tarvitsee saavuttaakseen visionsa ja pitkän aikavälin päämääränsä*. Osa verkostostrategiaa ovat ne keinovalikoimat, menetelmät ja mallit, miten organisaatio verkostosuhteitaan rakentaa ja kehittää. Jos verkostosuhteiden, kumppanuuksien ja verkkojen merkitys organisaatiolle on suuri, erillisen verkostostrategian laatiminen tulee osaksi strategiatyötä. (Hakanen ym. 2007, 93, 273.)

Verkostoitumiseen liittyvä käsitteistö on vielä paljolti täsmentymätöntä. Verkostostrategia ja verkoston strategia tulee kuitenkin erottaa käsitteellisesti toisistaan. Verkostostrategian sijaan käytetään myös termejä yhteistyöstrategia, kumppanuusstrategia, verkostosuhteiden strategia ja verkostoitumisstrategia. (Hakanen ym. 2007, 103.)

Organisaation *verkostostrategialla tarkoitetaan* sitä osaa yrityksen strategiasta, jossa määritellään ja kuvataan, miten organisaatio voi tai sen kannattaa tukeutua ulkopuolisiin toimijoihin ja tehdä niiden kanssa yhteistyötä toteuttaakseen valitsemaansa strategiaa mahdollisimman tehokkaasti. Yksinkertaisimmillaan verkostostrategia voi sisältää vain periaatteet ja tavoitteet jonkin yksittäisen kumppanuuden rakentamiseksi tai liittymiseksi johonkin verkostoon. (Hakanen ym. 2007, 104.)

Verkoston strategia tarkoittaa johonkin tiettyyn kumppanuussuhteeseen tai verkkoon kuuluvien organisaatioiden yhteistä strategiaa. Verkostosuhdetta tarkastellaan ikään kuin organisaation ulkopuolelta yhteistyökokonaisuuden näkökulmasta. Tällä kokonaisuudella on oma strategiansa, joka on samalla osa, mutta vain osa siihen osallistuvien organisaatioiden strategiaa. Organisaatioiden keskinäiset yhteydet ja riippuvuudet lisääntyvät edelleen, ja ilman verkostoitumista on yhä vaikeampi menestyä. Tällöin verkostostrategiasta tulee yhä tärkeämpi osa organisaatioiden kokonaisstrategiaa. (Hakanen ym. 2007, 104, 106.)

Operatiiviset ja taktiset verkostosuhteet ovat myös osa organisaation verkostostrategiaa, mutta *vain strategisiin kumppanuuksiin liittyy verkostosuhteen eri osapuolten välistä yhteistä strategiatyötä*. Tällaiset verkostosuhteet ovat kiinteästi yhteydessä organisaation strategiaan valintoihin, kilpailustrategiaan ja kriittisiin menestystekijöihin, ja niissä menestyminen vaikuttaa suoraan liiketoimintastrategian onnistumiseen. (Hakanen ym. 2007, 143.)

Verkostovisio kuvaa organisaation pidemmän aikavälin päämääriä verkostoitumisen suhteen. Siinä esitetään selkeät tavoitteet ja tahtotila kumppanuuksien ja verkkojen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Verkstovisio perustuu pääosin organisaation kokonaisvisioon, sen määrittämään suuntaan ja päämääriin. (Hakanen ym. 2007, 148.)

Perusteellisesti laadittu verkostostrategia antaa hyvät suuntaviivat sen toteuttamiselle, verkostosuhteiden johtamiselle ja hallinnalle. Verkostostrategian hyvälle toteutukselle sekä verkostoitumisen päämäärien saavuttamiselle on olemassa useita tärkeitä periaatteita. Erityisesti johtajuuden merkitys on aina avainasemassa myös verkostosuhteissa. Lisäksi on syytä mainita kumppanuus- tai verkstohankkeen prosessikuvausten tärkeys. Ne ovat järjestelmiä ja työkaluja, jotka auttavat verkstotoiminnan suunnittelussa, hallinnassa sekä sen seurannassa ja mittaamisessa. (Hakanen ym. 2007, 168-169.)

Verkostoidea kertoo, mitä tarkoitusta varten verkosto on perustettu, miksi verkosto on ylipäätään olemassa. Verkstoidea kertoo toiminnan tarkoituksen. Se kertoo yleisesti ja tiivistäen ne hyödyt, joita verkostosuhteen avulla tavoitellaan, tai mitä tarkoitusta varten verkstosuhde on rakennettu. Verkstoidea luo pohjan *verkoston vision* määrittämiselle. (Hakanen ym. 2007, 226-228.)

Verkoston strategian toteutus on ennen muuta verkoston johtamista. Verkostot ja kumppanuudet ovat niin monimuotoisia ja muuttuvia rakenteita, ettei niitä voi kovin helposti ohjata ja johtaa. Verkoston jatkuva ohjaus vaatii joustavia ja tapauskohtaisia toimintamalleja. Lisäksi tarvitaan yleisiä verkoston toimintaa ohjaavia periaatteita, arvoja, visiota ja strategiaa. Vain niiden myötävaikutuksella verkostosuhteen johtaminen on yleensä mahdollista. Johtamisen perusteet rakennetaan pääosin strategiatyön alkuvaiheessa. Johtamisen kannalta kaikkein vaikeimpia ovat monenkeskiset verkostot. Selkeää asemaan perustuvaa johtajuutta ei ole, ja johtamisen määrittely jää usein puutteelliseksi. Verkoston osapuolet ovat itsenäisiä organisaatioita tai henkilöitä, jotka ovat tottuneet hoitamaan asioitaan varsin itsenäisesti. (Hakanen ym. 2007, 255-258.)

Verkostosuhteiden monimutkaisuus on lisääntymässä. Ne sisältävät yhä useammin ja enemmän monia kumppaneita ja osapuolia, myös kilpailijoita. Verkostosuhteet saavat myös yhä uudenlaisia muotoja. Tällaiset muutokset vaativat johtajia tarkastelemaan verkostosuhteita kokonaan uudessa strategisessa näkökulmassa. Verkostoitumisen painoarvon kasvaessa on organisaatioiden ja yritysten laadittava myös kokonaan *erillinen verkostostrategia* voidakseen hallita kasvavaa verkostosuhteiden joukkoa. Lisäksi tämä vaatii kokonaan uudenlaista suhtautumista ilmiöön. Sen sijaan että kohdistetaan huomio vain yhden verkon tai kumppanuuden tasoon ja käsitellään yhtä verkostosuhdetta kerrallaan, tarvitaan koko organisaatiota koskevaa verkostojen rakentamisen ja hallinnan kyvykkyyttä - *verkostokyvykkyyttä*. Se tarkoittaa sekä teknistä, mutta ennen kaikkea sosiaalista kykyä hahmottaa, luoda, johtaa ja kehittää yritys- ja organisaatioverkkoja ja -suhteita. (Hakanen ym. 2007, 279.)

5.10 Verkoston tuloksellisuus - Turvallisuusyhteistyön vaikuttavuuden seuranta, arviointi ja mittaaminen

Verkoston strategian seurannan tulisi kohdistua verkon strategisten päätavoitteiden toteutumisen seurantaan ja varmistamiseen. Tärkeintä on seurata, miten verkoston tarkoitus toteutuu. Menestyvät verkostot pystyvät yhdistämään strategiset ja toiminnalliset mittarit sekä kertomaan tuloksista ja niiden kehityksestä kaikille osapuolille. Paitsi strategisia tavoitteita ja odotuksia, menestystekijöitä ja kehittämistoimenpiteitä, verkon on seurattava myös toimintaympäristön muutoksia ja kehitystrendejä, koska ne ovat keskeinen osa strategian lähtökohtia ja perusolettamuksia. Strategian ja toiminnan seurannan kautta saatua tietoa hyödyntäen tapahtuu oppimista, jonka avulla voidaan strategiaa tarvittaessa muuttaa. (Hakanen ym. 2007, 262-264.)

Kumppanuuksien ja verkkojen luonne tuo omat piirteensä seurantaan, siihen prosessiin, miten mittarit luodaan ja miten niitä käytetään. *Mittaus- ja seurantamenetelmät* pitää rakentaa ja käyttää niitä huomioiden organisaation ulkoiset ja sisäiset rajapinnat. Seurantaan soveltuu esimerkiksi perinteinen BSC-näkökulmajako: taloudellinen näkökulma, asiakasnäkökulma, prosessinäkökulma (verkon kannalta) ja henkisen pääoman näkökulma (oppiminen, uudistuminen, verkostosuhteen ilmapiiri ja yhteisöllisyys). Tällöin seurannan kohteena pitäisi olla *yhteiset prosessit tai verkon prosessit*, joissa on mukana useampia osapuolia. Verkostosuhteelle voidaan luoda yhteiset mittarit vain, jos sen kaikilla osapuolilla on yhteinen näkemys verkostosuhteen tarkoituksesta. Henkisen pääoman näkökulman tarkoituksena on mitata, miten organisaatioiden väliset suhteet kehittyvät ja toimivat kokonaisuutena päämäärien saavuttamiseksi. (Hakanen ym. 2007, 265-267.)

Kumppanuuden ohjauksen ja jatkuvan kehittämisen kannalta käy yhä tärkeämmäksi yhteistyön ja tilanteiden arviointi ja läpikäynti tasaisin väliajoin. Kun kumppanuusstrategiaa yritetään muuttaa käytännön toiminnaksi, on välttämätöntä, että avainhenkilöt muodostavat verkoston, jossa kumppanuuksien rakentamiseen liittyviä tapahtumia, ongelmia ja onnistumisia voidaan käsitellä. Vain tällä tavalla henkilöt tuleva tutuiksi sen ilmiön kanssa, että kaikilla asioilla, tavoitteilla ja *strategioilla on kaksi todellisuutta*: aiottu, suunniteltu ja dokumentoitu todellisuus sekä todellisuus, joka oikeassa elämässä tapahtuu. Se, mitä todellisuudessa tapahtuu, ratkaisee viime kädessä, miten onnistunut kumppanuudesta tulee. Sen vuoksi *molemmat todellisuudet ja niiden ymmärtäminen on välttämätöntä onnistuneelle kumppanuudelle*. (Stähle & Laento 2000, 116-117.)

Yhteistyön ja siihen liittyvien tapahtumien seurannan tulee olla hyvin *tapahtumapohjaista*. Seurannassa on hyvin olennaista, että pysytään tiukasti tapahtumien tasolla, eikä heti ryhdytä tulkitsemaan tapahtumia. Tavoitteena on saada tapahtumat piirrettyä esiin mahdollisimman oikean oikeanlaisina. Kun tapahtumien ketju on kuvattu, sen jälkeen aletaan tarkastella syys-seuraus - ketjuja ja tulkintoja. Lopuksi nostetaan esiin ja kirjataan käsittelyn aikana syntyneet oivallukset. Parhaimmillaan tuloksena näistä seurantatilaisuuksista on henkilökohtainen oppiminen, yhteinen tietoisuus (organisaation muisti) sekä parhaiden käytäntöjen tietopankki, jota ylläpidetään yhteisellä sähköisellä foorumilla. (Stähle & Laento 2000, 117-118.)

Taulukko 7 Kumppanuusstrategia: Partneriosaamisen edellytykset

perusedellytys	onnistumisen kriteeri	hyöty
strategian kuvaus	dokumentti	ohjaa ja fokusoi
strategian tulkinta	dialogi	sitouttaa henkilöt ja varmistaa suunnan
strategian toteutuminen	jälkipuinti	takaa jatkuvan oppimisen

Lähde: Ståhle, P. & Laento, K. Strateginen kumppanuus. Avain uudistumiskykyyn ja ylivoimaan 2000, 118

Taulukossa 7 on kiteytetty toimivan kumppanuusstrategian ja kumppanuusosaamisen perusedellytykset, strategian onnistumisen kriteerit sekä sen avulla saavutettavat hyödyt. Kumppanuusstrategia pelkkänä kuvauksena ja asiakirjana ei kuitenkaan vielä takaa sitä, että organisaatio saisi siitä hyötyä itselleen. Myös strategian tulkinta ja toteutus tarvitsevat suunnitellun tuen. (Ståhle & Laento 2000, 118.)

Provanin ja Milwardin (2001) mukaan verkoston tehokkuuden arvioinnin vaikeudet ovat samantyyppisiä kuin organisaatioiden arvioinnissa, mutta ne ovat vielä monimutkaisempia. Viimeaikaiset yritykset arvioida organisaatiotehokkuutta ovat perustuneet organisaation avainsidosryhmien tyytyväisyyteen. Todennäköisesti kriittisin sidosryhmä, joka täytyy tyydyttää, ovat asiakkaat. *Tyydyttämällä asiakkaat ja toimimalla asiakaslähtöisesti organisaatio oletettavasti on tehokas*, ei vain asiakkaiden ja potilaiden kannalta vaan myös muiden sidosryhmien, kuten tukijoiden, osakkaiden ja työntekijöiden kannalta. (Provan, K. G. & Milward, H. B. 2001, 416. Teoksessa Hiironniemi, S. 2005, 37.)

Provan ja Milward (2001) arvioivat yhteisöpohjaisten, enimmäkseen julkisesti rahoitettujen terveys, palvelu- ja hyvinvointiorganisaatioiden toimintaa. Heidän mallinsa keskittyy arviointiin kolmella analyysitasolla: yhteisö- (community), verkosto- ja osallistujatasolla. *Tehokkuuskriteereitä yhteisötasolla* ovat kustannukset yhteisölle, sosiaalisen pääoman rakentaminen, julkiset havainnot ongelman ratkaisemisesta, muutokset ongelman esiintymisessä sekä asiakkaan hyvinvointi-indikaattoreiden yhdistelmät. *Tehokkuuskriteereitä verkoston tasolla* ovat verkoston jäsenmäärän kasvu, tuotettujen palvelujen arvo, palvelujen päällekkäisyyden poistuminen, suhteiden voimakkuus, verkoston hallinnollisen organisaation luominen ja ylläpito, palvelujen integrointi ja

koordinointi, verkoston ylläpidon kustannukset ja jäsenten sitoutuminen verkoston päämääriin. *Osallistujatasolla tehokkuuden kriteereitä* ovat laitoksen elinkelpoisuus, legitimaation laajuus, resurssien hankkiminen, palvelujen kustannukset, palvelujen saatavuus, asiakaspalaute sekä konfliktien minimoiminen moniohjelmaiten laitosten ja verkostojen välillä. Palveluverkostoissa vallitsee siten alituinen jännite yhteisötason, verkostotason ja osallistujatason sidosryhmien välillä ja niiden tehokkuusarvioiden välillä. Provan ja Milward (2001) priorisoivat kuitenkin yhteisötason arviointia katsoen, että organisaatio- ja verkostotason tehokkuuskriteerit tulevat useimmin tyydytyksi yhteisötason päämäärillä. Heidän mukaansa palvelutuotannon verkostot tulee rakentaa organisaatio- ja verkostotasolla mutta *yleinen verkoston tehokkuus tulee arvioida yhteisötason sidosryhmien kautta*. (Provan, K. G. & Milward, H. B. 2001, 421–423. Teoksessa Hiironniemi, S. 2005, 37-38.)

Mercurion ja Roughtonin (2002) mukaan tavoitteiden tulee olla tarkoin määriteltyjä, mitattavia, saavutettavia, merkityksellisiä ja oikea-aikaisia. Ne voidaan esittää joko numeerisessa, kuten onnettomuuksien väheneminen tai kuvailevassa muodossa, kuten potentiaalisten uhkien tiedostaminen työpaikalla. Kansainvälisten tutkimusten mukaan tavoitteiden toteuttamisen yhteydessä on tärkeää luoda mittausjärjestelmiä ja kehittää mittareita ja tulosindikaattoreita. Ne ovat välttämättömiä paitsi itse tavoitteiden toteuttamisen kannalta, myös jatkuvuuden turvaamisen kannalta. Tehokkuus vaatii jatkuvasti arvioitavia tavoitteita ja päivitettävää toimenpidesuunnitelmaa. (Mercurio, J. J. & Roughton, J. E. 2002, 26, 93. Teoksessa Hietala, V. 2008, 34.)

Turvallisuuspäämäärät, joilla pyritään lisäämään tai vähentämään, tulee määrittää lukuarvoina - esimerkiksi prosentteina - ja päämäärä tulisi saavuttaa tietyn ajan kuluessa. Päämäärät, joilla halutaan ylläpitää tai jatkaa jotakin toimintaa, tulee puolestaan määrittää suhteessa toiminnan nykyiseen tasoon. Sen sijaan päämäärät, joilla halutaan ottaa käyttöön tai poistaa jotakin, tulisi saavuttaa tiettyyn ajankohtaan mennessä. Varminta olisi useammalla mittarilla samanaikaisesti mitata sekä tavoitteen toteutumista että sen tehokkuutta. (Kerko 2001, 67.)

Mercurio & Roughton (2002) korostavat sitä, että turvallisuusohjelmien tavoitteiden tulisi olla haasteellisia ja toteuttamiskelpoisia, mikä vaatii riittävästi resursseja. Tärkeää olisi, jos tavoitteet esitettäisiin ymmärrettävässä muodossa. Samoin korostetaan, että tavoitteet olisi hyvä asettaa pitkällä tähtäyksellä, ilmoittaa aika ja *laskea kustannukset*. Kun tavoitteet on dokumentoitu,

asiakirjasta voidaan tarkkailla tavoitteellisessa ajassa pysymistä. (Mercurio, J. J. & Roughton, J. E. 2002, 77-78. Teoksessa Hietala, V. 2008, 34.)

Kuntien tulisi arvioida, miten turvallisuustilannetta ja sen kehittymistä seurataan ja miten kunnan turvallisuutta ja siihen vaikuttavia tekijöitä analysoidaan. Kunnille suositellaan tapaturma-, onnettomuus- ja vahinkotilastojen sekä asukkaille tehtyjen kyselyjen tuloksien huomioonottamista (Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen 19/2006, 14). Tilastot auttavat hahmottamaan kuntien uhkia ja riskejä sekä niiden kehityssuuntia. Niiden avulla voidaan tarkastella menneisyyttä, ja ne osaltaan auttavat ennakoimaan tulevaisuutta. Tilastot lähteinä antava hyvää kvantitatiivista pohjaa kunnan turvallisuustilanteen tarkasteluun. Sen sijaan tilastoista ei selviä, minkälaiset yhteiskunnalliset toimenpiteet ovat vähentäneet esimerkiksi uhkia. Tilastoihin samoin kuin muihinkin turvallisuustyössä käytettäviin aineistoihin olisi suhtauduttava kriittisesti. (Hietala 2008, 35.)

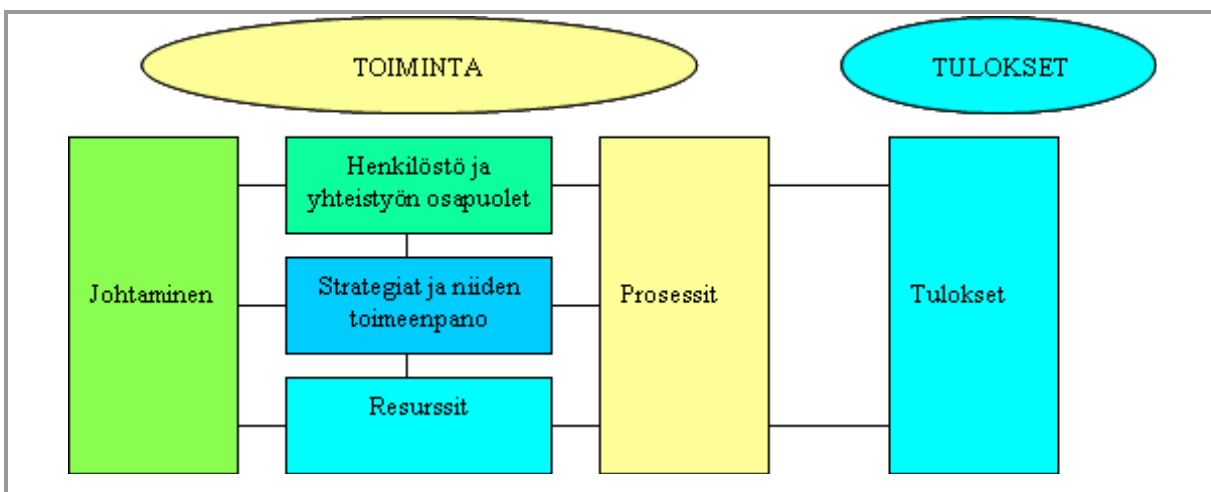
Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen -julkaisun (2006) mukaan turvallisuustyön ja turvallisuussuunnittelun tuloksia tulee seurata ja arvioida. Tuloksista raportoidaan sekä toiminnasta vastaaville, että työhön osallistuville. Näin voidaan arvioida, onko yhteistyö tuloksellista, kohdentuuko työ oikeisiin kohteisiin ja tekevätkö yhteistyön eri osapuolet kokonaisuuden kannalta olennaisia tehtäviä. Toinen arvioinnin kohde tulisi olla yhteistyön rakenteet ja organisointi. Onko yhteistyö organisoitu mahdollisimman tehokkaalla tavalla, varmistaako se jatkuvuuden ja tuloksellisen toiminnan. Onko yhteistyössä esteitä, jotka estävät tehokkaan toiminnan. (Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen 19/2006, 17-18.)

Sisäasiainministeriön 8.8.2007 asettaman työryhmän tuli laatia ehdotukset siitä, miten paikallista turvallisuussuunnittelua tulee arvioida ja miten siitä tulee raportoida. Työryhmän laatimassa Poikkihallinnollisen turvallisuustyön arviointi ja mittaaminen -julkaisussa (2009) esitetään, että turvallisuustyön ja turvallisuussuunnittelun tuloksia tulee seurata ja arvioida säännöllisesti sekä valtakunnallisella, alueellisella että paikallisella tasolla seuraavasti: 1) Valtakunnallisella tasolla osana valtiovarainministeriön ohjaamaa peruspalvelujen arviointia sekä sisäisen turvallisuuden sihteeristön sisäisen turvallisuuden ohjelman seuranta ja arviointia joka toinen tai joka kolmas vuosi. 2) Valtion aluehallinnon tasolla osana valtiovarainministeriön toteuttamaa peruspalveluiden arviointia sekä ARTU -työvälineen avulla joka toinen vuosi. 3) Paikallisella tasolla ARTU -työvälineen avulla vuosittain. Paikallisesti turvallisuussuunnittelua voidaan hyödyntää kunnan

strategisessa suunnittelussa, kuten hyvinvointistrategioissa. (Poikkihallinnollisen turvallisuustyön arviointi ja mittaaminen 18/2009, 4-5.)

Paikallisella tasolla tulisi arvioida turvallisuussuunnittelua ja poikkihallinnollista yhteistyötä myös itsearvioinnin avulla. Itsearvioinnissa tulee arvioida johtamista, strategiaa ja sen toimeenpanoa, henkilöstöä ja yhteistyötä, resursseja, prosesseja ja tuloksia. Arvioinnissa keskeisintä on se, onko toiminnalla saavutettu asetetut tavoitteet. Työryhmän johtopäätöksissä korostetaan sitä, että tulosten ohella pitää arvioida itse toimintaa, yhteistyön rakenteita ja organisointia. Onko yhteistyö organisoitu mahdollisimman tehokkaalla tavalla, varmistaako se jatkuvuuden ja tuloksellisen toiminnan (kuvio 8). Säännöllisellä ja avoimella arvioinnilla voidaan poistaa ennakoivasti yhteistyön esteitä ja varmistaa tuloksellinen toiminta. (Poikkihallinnollisen turvallisuustyön arviointi ja mittaaminen 18/2009, 17-18.)

Kuvio 8 Turvallisuussuunnittelun ja turvallisuusyhteistyön rakenteen kuvaus



Lähde: Poikkihallinnollisen turvallisuustyön arviointi ja mittaaminen 18/2009, 18

Monet tutkijat pitävät tärkeänä, että verkoston suorituskykymittaristo arvioi koko verkostoentiteetin (olemassaolon) kannattavuutta ja arvoa, koska vain silloin verkostotoiminnan hyödyt pääsevät kehittymään. Tällaisia hyötyjä ovat tutkijoiden mukaan suhteiden laadullinen kasvu, win/win-mahdollisuudet ja sellainen liiketoiminnan kvantitatiivinen kasvu, joka ei yksittäisen yrityksen voimavaroilla toteutuisi (Pietiläinen, Lehtimäki & Keso 2005, 32). Kuviossa 17 (liite 4) on esitetty verkoston suorituskyvyn mittaamisen elementit ja niiden väliset vaikutussuhteet

Verkoston tuloksellisuuden kehittyminen edellyttää osapuolten jatkuvaa sopeutumista, oppimista, dynaamista vastavuoroisuutta ja huomaavaisuutta eli ”kun antaa niin saa” -asennetta. Tämä tarkoittaa, että osapuolet tuntevat toisensa ja toistensa erityispiirteitä, he luottavat toisiinsa, tiedostavat toistensa intressit, ja heillä on myös yhteisiä intressejä. Näiden pohjalta muodostuvat pitkäaikaiset suhteet ovat toimintojen ja voimavarojen ohjausmekanismeja. *Oppimisen avulla toisen osapuolen toiminnot sopeutuvat ja paranevat toisen osapuolen toimintojen kanssa, jolloin toimijoiden yhteinen tuottavuus paranee* (Häkansson.& Johanson 1993, 39; ks. myös Mitronen 2002, 55). Myös Vesalainen ja Kohtamäki (2009, 133-134) näkevät kumppanuuden verkoston ohjausmekanismina, joka mahdollistaa strategisten ja taloudellisten hyötyjen realisoitumisen. Ståhlen ja Laennon (2000, 54, 58) mukaan kumppanuuden tuloksellisuus on suoraan verrannollinen siihen, kuinka paljon luottamusta suhde sisältää.

Organisaatioidenväliset *rajapintarakenteet* ovat rakenteellisia linkkejä eli toimintarutiineja ja käytäntöjä, jotka yhteistyön kehittyessä muuttuvat *rakenteellisiksi elementeiksi*. Niitä voi kehittyä monella eri tasolla verkostossa (operatiivinen taso, päällikkötaso, johtoryhmät) ja vuorovaikutuksen syventyessä myös toimijoiden rakenteellinen sidoksisuus kasvaa. *Mitä enemmän ja pidemmälle organisaatiot ovat ottaneet käyttöön yhteisiä suorituskyvyn arviointiin ja mittaamiseen sekä prosessien ohjaukseen liittyviä järjestelmiä, sitä pidemmälle on edennyt rakenteellinen sidoksisuus*. Rakenteellinen sidoksisuus voi kehittyä myös yhteisten ydin- ja tukiprosessien osalta. Ydinprosessin kehittäminen läpi koko verkoston voi tuoda huomattavia etuja verkoston parantuneen toimitusnopeuden (prosessin) kautta. (Vesalainen 2002, 42–45.)

”Eri arvioiden ja myös käytännön työstä saatujen kokemusten perusteella strategian ja yleensäkin toiminnan seuranta verkostosuhteissa on vielä lapsenkengissä. Kovin paljon ei ole käytössä kokonaisvaltaisia mittaristoja. Pisimmällä ehkä ollaan teollisuuden kärkiyritysvetoisissa toimittajaverkoissa, mutta sielläkin seuranta pääosin kohdistuu hyvin toiminnallisiin asioihin (toimitusajat, toimitusvarmuus, kustannukset jne.)” (Hakanen ym. 2007, 262.)

Verkostojen tuloksellisuuden arviointi on samantyyppistä kuin muiden organisatoristen yksiköiden arviointi, mutta vielä monimutkaisempaa. Yksiselitteistä kaikkiin tilanteisiin sopivaa vastausta siitä, onko verkosto tehokkaampi kuin markkinamainen tai byrokraattinen hallinto, ei ole olemassa, vaan vastaus riippuu tilanteesta ja sovellutuksesta. Joka tapauksessa verkostojen tuloksellisuuden mekanismeja on syytä kehittää osana verkostojen johtamista. (Hiironniemi 2005, 38.)

6. TUTKIMUSMENETELMÄ

6.1 Tutkimuksen kohdekaupungit/-alueet

Tutkimuksessa selvitettiin viiden kaupungin/alueen turvallisuussuunnittelun ja sen toimeenpanon yhteydessä luotuja organisointimalleja Suomessa. Tutkimuksen kohdekaupungeiksi valittiin Vantaa, Turku, Päijät-Häme (Lahti), Oulu ja Helsingistä Itä-Helsinki. Tutkimuksen kohteina ovat Päijät-Hämettä lukuun ottamatta maantieteelliset kaupunkien/poliisilaitosten alueet ennen poliisihallinnon rakennemuutosta 1.1.2009.

Laadulliselle tutkimukselle ominaista on, että tutkimuksessa keskitytään pieniin määriin tapauksia ja analysoidaan niitä mahdollisimman perusteellisesti. Tutkimuksen kohteina olivat viiden kohdekaupungin/alueen turvallisuussuunnitelmat. Lisäksi kohdealueiden asiantuntijat vastasivat kahteen kyselyyn, joiden avulla hankittiin lisätietoa turvallisuussuunnittelusta ja -yhteistyöstä. Kyselyjä tai haastatteluja ei tehty muille kohdealueiden viranomaisille ja toimijoille. Yhteistyökumppaneiden osuus kävi riittävästi ilmi turvallisuussuunnitteluaineistosta sekä poliisilaitosten asiantuntijoilta saaduista vastauksista.

Tutkimuksen pohjana on Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen -julkaisu (2006), jossa korostetaan paikallistason merkitystä turvallisuusyhteistyössä seuraavasti: ”Turvallisuusongelmat eivät noudata organisaatioiden rajoja, vaan niihin vaikuttavat esimerkiksi ihmisten liikkuminen ja liikkumisväylät sekä alueelliset keskukset. Kaikki edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen turvallisuussuunnittelun kohteena olevan alueen yksiselitteinen määrittely tässä vaiheessa on vaikeaa. Työryhmä esittää, että *turvallisuussuunnittelun kohteeksi otetaan alue, joka muodostaa turvallisuustilanteen kannalta arvioituna ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaisen yhtenäisen alueen*. Jo laadittuja turvallisuussuunnitelmia tarkistettaessa voidaan tehdä muutoksia myös suunnitelman kattamaan alueeseen näiden periaatteiden mukaisesti.” (Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen 19/2006, 34.)

6.2 Aineiston keruumenetelmä

Jokaisesta kohteesta valittiin kaksi henkilöä (asiantuntijaa), jotka parhaiten tuntevat alueen turvallisuusyhteistyön ja jotka ovat olleet mukana valmistelemissa, suunnittelemassa ja toteuttamassa paikallista turvallisuussuunnitelmaa. Tavoitteena oli saada jokaisesta kohteesta kaksi

asiantuntijaa, joista toinen olisi poliisipäällikkö/apulaispoliisipäällikkö tai päällystöön kuuluva ja toinen turvallisuussuunnittelussa ja/tai lähipoliisitoiminnassa aktiivisesti mukana oleva tai niistä vastaava muu poliisi. Nämä tavoitteet eivät täysin toteutuneet.

Laadullisissa tutkimuksissa pyritään usein kuvaamaan ilmiötä tai tapahtumaa, ymmärtämään tiettyä toimintaa tai antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta jollekin ilmiölle. Näin ollen on tärkeää, että henkilöt, joilta tietoa kerätään, tietävät tutkittavasta ilmiöstä mieluusti mahdollisimman paljon tai että heillä on kokemusta asiasta. Tässä mielessä asiantuntijan valinnan ei tule olla satunnaista vaan harkittua ja tarkoitukseen sopivaa. (Pitkäranta 2009, 75-76.)

Aineiston keruu ja siihen sopivan menetelmän löytyminen oli oma prosessinsa. Alkuperäinen suunnitelma tutkimuksen toteuttamiseksi oli ensin koota poliisilaitoksilta turvallisuussuunnitteluun liittyvät asiakirjat ja sen jälkeen suorittaa puolistrukturoidut teemahaastattelut asiantuntijoille. Syksyllä 2009, kun oli tutustuttu kohdepoliisilaitoksilta saatuun aineistoon ja käyty alustavat, vapaamuotoiset haastattelun kaltaiset keskustelut (avoin haastattelu) kolmen asiantuntijan kanssa, päädyttiin siihen, että asiantuntijoiden teemahaastattelut eivät ole tarpeellisia tarvittavien tietojen hankkimiseksi. Päätökseen vaikutti ensisijaisesti tutkimustehtävän täsmentymisen myötä tutkimukseen tehdyt välttämättömät rajaukset.

Tutkimuksen empiirinen aineisto on kerätty kahdella tavalla. Suurin osa aineistosta on saatu asiantuntijoilta sähköisinä asiakirjoina. Asiantuntijoita pyydettiin toimittamaan mahdollisesti löytyvä turvallisuussuunnitteluaineisto myös 1990-luvulta, mutta vain Lahden poliisilaitokselta saatiin tällaista aineistoa, paperikopioina pääosin vuosilta 1995-2003. Joiltain osin on käytetty kohteita koskevien tietojen tarkistamiseen myös internetiä. Aineisto koostuu kohdekaupunkien turvallisuussuunnitelmista sekä niiden syntyprosessiin ja turvallisuussuunnitelmien toimeenpanoon liittyvistä muista asiakirjoista. Aineisto on koottu loppukesän 2009 ja kevään 2010 välisenä aikana.

Empiiristä aineistoa saatiin asiantuntijoilta myös sähköpostitse lähetettyjen kyselyjen avulla. Ensimmäistä, kesäkuussa 2009 lähetettyä kyselyä voidaan luonnehtia melko vapaamuotoiseksi tai vähän strukturoiduksi menetelmäksi, lomakehaastatteluksi, jonka kysymykset olivat pääosin avoimia. Neljän kohteen asiantuntijat vastasivat kyselyyn syyskuun 2009 ja tammikuun 2010 välisenä aikana.

Alkuvuonna 2010 tutkimuksen teoreettinen viitekehys oli tarkentunut ja tutkimusteema tutkimuskysymyksineen täsmentynyt. Ensimmäisen kyselyn vastausten yhteenvedosta voitiin todeta, että asiantuntijoiden vastaukset eivät sisältäneet kaikkia tarvittuja tietoja. Ensimmäistä kyselylomaketta täysin avoimin kysymyksin voidaan luonnehtia testaamiseksi, eikä se toiminut riittävän hyvin. Niinpä laadittiin ensimmäistä kyselyä täsmällisemmän muotoiltu ja lisäkysymyksin täydennetty kyselylomake, joka sisälsi sekä avoimia että suljettuja kysymyksiä. Lomaketeknisillä ratkaisuilla asiantuntijat ”pakotettiin” vastamaan kaikkiin kysymyksiin. Lisäksi jokaisen kysymyskokonaisuuden lopussa oli mahdollisuus perustella tai/ja tarkentaa vastaustaan vapaamuotoisesti.. Toista kyselyä voidaan luonnehtia vähän enemmän strukturoiduksi menetelmäksi. Kyselylomake lähetettiin asiantuntijoille helmikuun lopulla 2010. Vastaukset kaikista viidestä kohteesta saatiin maalikuun 2010 loppuun mennessä.

Sähköpostikyselyä käytettiin tässä tutkimuksessa yhtenä menetelmänä aineiston keräämiseen - ja teemahaastattelun sijasta. Menetelmällisesti suoritettujen sähköpostikyselyjen voidaan katsoa kuuluvan kyselymenetelmän luokkaan. Järvenpään ja Kososen (2000, 24) mukaan kyselymenetelmän etuja muihin tutkimusmenetelmiin ovat kysymysten yhdenmukaisuus kaikille ja vastaustilanteen suhteellinen neutraalius verrattuna esimerkiksi haastatteluun.

Tutkimusaineistoa koottaessa on yhdistetty useita eri menetelmiä. Koska kyseessä on laadullinen tutkimus, niin useiden menetelmien käyttö oli sekä tarkoituksenmukainen että luotettava tapa saada tutkimuskysymykseen liittyvät tarpeelliset tiedot. Alasuutarin (1994, 84) mukaan laadulliselle tutkimukselle luonteenomaista on kerätä aineistoa, joka tekee mahdollisimman monenlaiset tarkastelut mahdolliseksi. Näkökulmaa, linssiä ja polttoväliä tulee voida mahdollisimman vapaasti vaihtaa, ei niin että aineisto koostuisi yhden ainoan metodin linssin läpi tehdyistä havainnoista. Ominaista kvalitatiiviselle aineistolle on sen ilmaisullinen rikkaus, monitasoisuus ja kompleksisuus.

Monet tutkijat puhuvat eri menetelmien yhdistämisen puolesta. Laajentamalla menetelmien käyttöä saadaan esiin laajempia näkökulmia ja voidaan lisätä tutkimuksen luotettavuutta. Tutkijoiden tulisi olla joustavia ja valita sellaisten menetelmien joukko, joka sopii tutkimuksen kohteena olevan ongelman ratkaisemiseen. Yksi tärkeä etu monimetodisesta lähestymistavasta on *perusteettoman varmuuden vähentäminen* (reduction on inappropriate certainty). Kun käytetään vain yhtä menetelmää ja saadaan selviä tuloksia, voi tutkija päätyä uskomaan, että hän on löytänyt ”oikean” vastauksen. Kun lisänä käytetään toista menetelmää, saattaa syntyä erilaisia vastauksia, jotka myös poistavat näennäisen varmuuden. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 38-39.)

6.3 Tutkimusmetodi

Tutkimus voidaan luokitella uutta kartoittavan ja olemassa olevaa mallia täsmentävän tutkimuksen välimaastoon, enemmän uutta kartoittavan puolelle painottuen. Viranomaisten välisten verkosto-organisaatioiden rakentaminen sekä erityisesti turvallisuussuunnitelmien toimeenpanon johtaminen ja organisointi paikallistasolla ovat erittäin vähän tutkittuja alueita. Tutkimuksen pohjaksi löytyi teoriatietoa verkostoista sekä verkosto-organisaation johtamisesta, hallinnasta, ohjausjärjestelmistä ja strategioista. Verkostojen organisointia ja rakenteita perusteellisesti käsittelevää teorialuokituksen tietoa ei löytynyt.

Hay ja Richards (2000) ovat todenneet perinteisessä verkostotutkimuksessa puutteita. Heidän mukaansa huomiota on kiinnitetty melko vähän olosuhteisiin, joissa verkot syntyvät (pre-network stage), verkostojen muotoutumiseen prosessina, verkostoitumiseen käytäntönä, verkostojen muuttumiseen, verkostojen epäonnistumiseen ja verkostojen lopettamiseen. (Hay, C. & Richards, D. 2000. Teoksessa Saarelainen, T. 2004.)

Tutkimuksen tavoitteena oli saada relevanttia tietoa verkosto-organisaation perustamisesta, johtamisesta ja rakenteen muotoilusta sekä strategisesta turvallisuuden hallinnasta turvallisuussuunnittelun kehittämiseksi. Tällaista tietoa tarvitaan sekä valtakunnallisesti että kuntahallinnossa ja poliisihallinnossa paikallistason tarpeisiin.

Jotta aineistossa olevat havainnot voidaan erottaa tutkimuksen tuloksista, tarvitaan selkeä tutkimusmetodi. Metodi koostuu niistä käytännöistä ja operaatioista, joiden avulla tutkija tuottaa havaintoja, sekä niistä säännöistä, joiden mukaan näitä havaintoja voidaan edelleen muokata ja tulkita, niin että voidaan arvioida niiden merkitystä johtolankoina. Metodien tulee olla sopuissa tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen kanssa. (Alasuutari 1994, 82.)

Teoreettinen viitekehys määrää sen, millainen aineisto kannattaa kerätä ja millaista menetelmää sen analyysissä käyttää. Tai päinvastoin aineiston luonne asettaa rajat sille, millainen tutkimuksen teoreettinen viitekehys voi olla ja millaisia metodeja voi käyttää (Alasuutari 1994, 83). Tutkimuksessa sekä teoreettinen viitekehys että aineiston luonne ovat vaikuttaneet yhtäältä toisiinsa ja toisaalta menetelmän valintaan.

Aineistolähtöisen tutkimuksen tärkeimmäksi aineiston lähteeksi muodostui toinen sähköpostikysely. Kyselyn teemat muodostuivat kahdesta kysymyskokonaisuudesta. Ensimmäinen osio koostui turvallisuussuunnittelussa käytettyihin ohjelmiin, strategioihin tai muihin malleihin liittyvistä asioista. Toisen osion turvallisuusyhteistyöorganisaation rakennetta, johtamista ja toimivuutta tarkastelevilla kysymyksillä haettiin tietoa verkoston toimivuudesta ohjausjärjestelmänä ja hallinnan muotona. Lisäksi haettiin tietoa sitoutumisesta ja vastuun jakautumisesta sekä turvallisuussuunnittelun toimeenpanon suhteesta kaupungin päätöksentekojärjestelmään.

Laadullisen tutkimuksen tutkimusmenetelmäksi valittiin sisällönanalyysi. Tarkasteltaessa erilaisia yhteistyön organisointi- ja johtamismalleja turvallisuussuunnittelussa eri puolilla Suomea, sisällönanalyysi antaa välineet kuvata ilmiötä ja pohtia syitä erilaisiin ratkaisuihin erilaisissa toimintaympäristöissä. Tuomen ja Sarajärven (2009, 106, 108) mukaan sisällönanalyysillä tarkoitetaan pyrkimystä kuvata dokumenttien sisältöä sanallisesti. Tutkimusaineisto kuvaa tutkittavaa ilmiötä ja analyysin tarkoitus on luoda sanallinen, selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Sisällönanalyysillä pyritään järjestämään aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon kadottamatta sen sisältämää informaatiota.

Tutkimuksen analyysin muodoksi valittiin teoriaohjaava analyysi. Samantyyppinen analyysimuoto on teoriasidonnainen analyysi, jota termiä jotkut tutkijat käyttävät. Tuomen ja Sarajärven (2009, 96) mukaan termejä voi käyttää analogisesti. Aineistolähtöinen ja teorialähtöinen analyysi eivät soveltuneet tutkimustehtävän ratkaisun metodeiksi.

Tuomen ja Sarajärven (2009, 96-97, 117) mukaan aineistolähtöinen, puhtaasti havaintojen teoriapitoisuuteen pohjautuva tutkimus on erittäin vaikea toteuttaa, mutta sen ongelmia voidaan pyrkiä ratkaisemaan teoriaohjaavassa analyysissä. Aineistolähtöisessä analyysissä analyysi etenee aineiston ehdoilla, ja teoreettiset käsitteet luodaan aineistosta. Teoriaohjaavassa analyysissä analyysi etenee myös aineiston ehdoilla, mutta teoreettiset käsitteet tuodaan valmiina, tutkittavasta ilmiöstä ”jo tiedettyinä”. Teoriaohjaavassa analyysissä on teoreettisia kytkentöjä, mutta ne eivät pohjaudu suoraan teoriaan tai teoria voi toimia apuna analyysin etenemisessä. Myös teoriaohjaavassa analyysissä analyysiyksiköt valitaan aineistosta, mutta siinä aikaisempi tieto ohjaa tai auttaa analyysiä ehkä eklektisestikin (valikoivasti). Kaikkiaan analyysistä on tunnistettavissa aikaisemman tiedon vaikutus, mutta aikaisemman tiedon merkitys ei ole teoriaa testaavaa, vaan paremminkin uusia ajatusuria aukova.

Teorialähtöinen analyysi ei sovellu tutkimukseen siitä syystä, että analyysimalli nojaa johonkin tiettyyn malliin, teoriaan, käsitejärjestelmään tai auktoriteetin esittämään ajatukseen. Tällöin tutkittava ilmiö määritellään jonkin jo tunnetun mukaisesti. Tämän tyyppisen analyysin taustalla on useimmiten aikaisemman tiedon testaaminen uudessa kontekstissa, ja aineiston analyysiä ohjaa valmis aikaisemman tiedon perusteella luotu kehys. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 97, 113.)

Deduktiivisen päättelyn logiikan mukaan etenevä tutkimus nojaa teoriaan niin, että aikaisemmista tutkimustuloksista ja niiden mukaisista teorioista johdetaan hypoteeseja, jotka todennetaan empirian avulla. Induktiiviseen tai abduktiiviseen päättelyyn nojaavassa logiikassa edetään asiantuntijuuden perusteella havaitun tai tunnistetun ilmiön tutkimisesta ja ilmiön piirteitä kuvaavasta aineistosta käsin ja *johdetaan päättelyä kohti teoreettisia malleja, joista voidaan edelleen kehittää ilmiön uusien laatuja ja teoreettisen tiedon avulla teorioita.* Laadullisessa tutkimuksessa tutkimusprosessin painopiste ei näin ollen sijaitse teorian muotoilussa vaan teorian, käsitteistön ja aineiston vuorovaikutuksessa. Laadullisessa tutkimuksessa teoria kehittyy suhteellisen myöhäisessä vaiheessa. (Pitkäranta 2009, 81-82.)

Aineistolähtöisessä tutkimuksessa analyysi on usein induktiivista eli yksityisestä yleiseen, jolloin paikallisesta ilmiöstä rakennetaan yleisempi selitysmalli. Näin ollen teoriaohjaava sisällönanalyysi soveltuu parhaiten aineistolähtöisen tutkimuksen tutkimustehtävän ratkaisuun. Tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä - turvallisuusyhteistyön organisointia - ei voi tutkia tietyn valmiin mallin tai teorian pohjalta, koska sellaista tietoa tai teoriaa ei ole olemassa. Teoreettisia kytkentöjä tutkittavan ilmiön ja eri teorioiden välillä on paljonkin, ja ne toimivat apuna analyysin etenemisessä. Teorioiden ja aikaisemman tiedon merkitys ei kuitenkaan ole teoriaa testaavaa, vaan uutta ymmärrystä ja tietoa sekä parempaa selitysmallia ilmiöstä luovaa. Tuomen ja Sarajärven (2009, 95) mukaan teoriaohjaava analyysi perustuu induktiiviseen päättelyyn, johon tuodaan teoria ohjaamaan lopputulosta. Siihen, missä vaiheessa teoria otetaan ohjaamaan päättelyä, ei ole mitään sääntöä. Mitä lähempänä päättelyn loppua ollaan ennen kuin tutkija ottaa teorian päättelyään ohjaamaan, sitä lähempänä induktiivista päättelyä ollaan.

Sekä aineiston analyysimuodon valinta että tutkimusteorian rakentaminen olivat pitkäkestoinen prosessi. Tutkijalle oli suuri hyöty siitä, että tutkimuskysymysten kannalta tärkeät teemat olivat käytännön johtamiskokemuksen kautta tuttuja. Koottuun aineistoon sekä ensimmäisen kyselyn vastauksiin tutustuminen alkuvuodesta 2010 auttoivat lopullisten valintojen hahmottumista.

7. ANALYYSI TURVALLISUUSYHTEISTYÖN ORGANISOINNISTA TUTKIMUKSEN KOHDEKAUPUNGEISSA/-ALUEILLA

7.1 Analyysin prosessin kuvaus

Aineiston analyysi on ollut tutkimuksen alkumetreillä joulukuussa 2008 käynnistynyt ja koko tutkimuksen läpi kulkenut prosessi. Tuona aikana on koottu aineistoa ja tutkimustietoa sekä kehitelty tutkimustehtävää, tutkimusteoriaa ja tutkimuksen toteuttamismetodia. Nyt käsillä olevassa aineiston analyysissä tavoite on valitun metodin avulla tutkimusprosessin lopputuotoksena saada vastaukset tutkimuskysymyksiin eli ratkaista tutkimustehtävä.

Tutkimusaineiston *sisällön erittely* perustuu kyselylomakkeiden kysymysten teemoihin. Kyselyn vastausten ja kysymyksiin liittyvien muiden asiakirjojen sisältöä on kuvattu sanallisesti noissa luvuissa. Sisällön erittelyssä edetään ensin aineistolähtöisesti kuvailemalla sekä asiantuntijoilta kyselylomakkeilla kerättyä tietoa että muuta kohteista koottua turvallisuussuunnitteluaineistoa. Aineisto on luokiteltu kyselylomakkeen teemojen ja kysymysten mukaisessa loogisesti etenevässä järjestyksessä *alaluvuissa 7.2 - 7.6*.

Sisällön erittelyssä kuvattu lopullinen tutkimusaineisto on analysoitu käyttämällä hyväksi teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä. Tuossa vaiheessa on pyritty kuvaamaan sanallisesti kyselyvastausten ja asiakirjojen sisältöä objektiivisesti ja systemaattisesti tarkastellen. Lisäksi on otettu mukaan tutkimuksen teoreettiset johtoajatukset ja haettu vastauksia tutkimuskysymyksiin. Alaluvussa 7.7 kuvaillaan ja analysoidaan kohdekaupunkien/-alueiden turvallisuussuunnittelun kehityspolkua ja nykytilaa (kontekstitieto). Alaluvun 7.8 yhteenvedossa peilataan yleisellä tasolla kohteiden turvallisuusyhteistyön organisoinnin ja johtamisen tilannetta tutkimusteorian valossa.

Seuraavaksi siirrytään luvussa 8 aineiston analyysin viimeiseen vaiheeseen, jossa kuvataan käytetty aineisto sekä esitetään tutkimuksen keskeiset tulokset ja johtopäätökset. Alaluvussa 8.4 esitetään analyysin tuloksina keskiöön nousseet turvallisuusyhteistyön organisointiin ja turvallisuussuunnitteluun liittyvät uudet kehittämisen ja tutkimuksen näkökulmat ja suunnat. Tutkimusteorian sekä tutkimuksen keskeisten tulosten, johtopäätösten ja löydösten pohjalta on laadittu esimerkinomainen malli turvallisuusyhteistyön organisointiin alaluvussa 8.5. Pääluvun 9

yhteenvedossa kootaan langat yhteen ja kiteytetään tehdyt löydökset asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Lisäksi esitellään tutkimuksen keskeiset tulokset ja toimenpide-ehdotukset.

Tutkimuksen kohteet on sijoitettu *käänteiseen aakkosjärjestykseen*. Tutkimuksen selkeyden kannalta on perustelua, että kohteet käsitellään samassa järjestyksessä analyysin kaikissa vaiheissa.

7.2 Yleiset kysymykset

Yleisillä kysymyksillä selvitettiin vastaajina toimineiden asiantuntijoiden arvoasemaa ja tehtävää, kokemusta poliisina ja lähipoliisi- tai vastaavissa tehtävissä, roolia turvallisuussuunnittelussa sekä mahdollisesti saatua koulutusta tai muita valmiuksia, joista on ollut hyötyä turvallisuussuunnittelussa. Vastausten yhteenveto esitetään sekä tekstinä että taulukossa 8.

Yhteenveto

Yhdeksästä (9) kyselyihin vastanneesta asiantuntijasta seitsemän on poliiseja ja kaksi muuta henkilöä. Asiantuntijat toimivat seuraavissa tehtävissä: yksi poliisipäällikkö, kaksi ylikomisariota (tulosityksikön/sektorin johtaja), yksi komisario (työnjohtaja), kolme ylikonstaapelia (ryhmänjohtaja/asiantuntija), yksi erikoissuunnittelija (turvallisuuskoordinaattori) ja yksi hallintolakimies. Poliiseilla on poliisihallinnon työkokemusta 17-35 vuotta.

Kaikilla poliiseilla on kokemusta lähipoliisityöstä ja ennalta estävästä työstä 7-20 vuotta. Toisella ei-poliisi asiantuntijoista on kokemusta yhteistyöstä lähipoliisien kanssa 10 vuoden ajalta. Asiantuntijoiden kokemus yleensä ennalta estävästä toiminnasta tai laajemmin turvallisuutta tavoittelevasta yhteistyöstä eri sidosryhmien kanssa vaihtelee kolmesta (3) noin 30 vuoteen.

Kuudella asiantuntijalla on ollut vetäjän tai muu vastuullinen rooli turvallisuussuunnittelussa. Kaikki muut ovat kuuluneet turvallisuussuunnittelun ohjaus- tai vastaavaan ryhmään taikka olleet muissa avaintehtävissä. Asiantuntijoilla on kokemusta paikallisesta turvallisuusyhteistyöstä 3-11 vuotta. Yhdellä asiantuntijoista on turvallisuusalan tutkinto. Yksi on suorittanut verkostotyön ja projektitoiminnan opintoja, ja yksi on aloittanut sisäisen turvallisuuden erikoistumisopinnot. Kaikki poliisit ovat suorittaneet rikostorjunnan, lähipoliisitoiminnan tai vastaavia kursseja. Kahdella asiantuntijalla ei ole mitään ennalta estävään toimintaan tai yhteistyöhön liittyvää koulutusta.

Taulukko 8 Asiantuntijoiden arvo, tehtävät, rooli ja valmiudet turvallisuussuunnittelussa

Kaupunki / Alue	Arvo/asema poliisilaitoksella/muualla. Poliisi- tai muu kokemus, vuosina?	Lähipoliisi- tai vastaavat tehtävät, kokemus vuosina / vuodesta?	Rooli tai tehtävä turvallisuussuunnittelussa, mistä lukien?	Koulutus, muut valmiudet turvallisuus- ja verkostotyöhön
Vantaa	Erikoissuunnittelija, asiantuntijatehtävä vuodesta 2000 lukien	Turvallisuusyhteistyötä 10 vuotta. Tuona aikana yhteistyötä lähipoliisien kanssa	Turvallisuusyhteistyön koordinaattori , ohjausryhmän jäsen vuodesta 2000 lukien	Verkostotyön ja projektitoiminnan opinnot Turvallisuusyhteistyökokeemus 10 vuotta
	Komisario Valvonta- ja hälytystoimintayksikkö Poliisina 28 vuotta	Lähipoliisitoiminnan vastuukomisariona noin 7 vuotta	Turvallisuussuunnittelun ohjausryhmän jäsen	Ei turvallisuussuunnittelukoulutusta. Poliisin kurseilla sivuttu aiheita. Aloittanut sisäisen turvallisuuden erikoistumisopinnot. Turvallisuusyhteistyökokeemus 7 vuotta
Turku	Ylikomisario, valvonta- ja hälytys-sektorin johtaja. Poliisina 33 vuotta	Koulupoliisi- yms. tehtäviä 1978-1988 Vastuu lähipoliisitoiminnasta ja sen kehittämisestä yli 10 vuotta	Turvallisuussuunnittelun ohjausryhmän ja valmisteluryhmän jäsen 2008-2009	Ei turvallisuussuunnittelukoulutusta. Poliisin ennalta estävän toiminnan yms. koulutuksia Turvallisuusyhteistyökokeemusta alle 10 vuotta
	Hallintolakimies Kaupungin keskushallinnon hallintolakimiehenä 17 vuotta	Kaupungin eri toimielinten valmistelu- ja sihteeritehtävät, sekä vastuualueena mm. turvallisuusasiat	Turvallisuussuunnittelun ohjausryhmän ja valmisteluryhmän puheenjohtajana 2008-2009	Ei koulutusta turvallisuussuunnitteluun Yhteistyökokeemusta ei kovin paljon (2-3 vuotta)
Päijät-Häme Lahti	Ylikonstaapeli Poliisina 35 vuotta	1995 lukien ennalta estävää työtä (eet) rikostutkijan työn ohella. 1999 lukien eet-luentoja, sidosryhmäyhteistyötä yms. säännöllisesti	Päijät-Hämeen maakunnan turvallisuussuunnittelun projektipäällikkö 2008-2010 Poliisilaitoksen turvallisuussuunnitteluvastaava 2010 lukien	1-2 viikon kurssit: rikosentorjunta, poliisi tiedottajana, koulupoliisi, poliisi kouluttajana yms. Turvallisuusyhteistyökokeemusta noin 5 vuotta
	Poliisipäällikkö Poliisina 30 vuotta, suurin osa päällikkötehtävissä	Päällikkönä mukana turvallisuussuunnittelussa ja vastuussa lähipoliisitoiminnasta noin 10 vuotta eri poliisilaitoksilla	Turvallisuussuunnittelun johtoryhmän puheenjohtaja 2009-2010. Johtoryhmän jäsen 2010 -	Valtakunnallisessa turvallisuussuunnittelun ohjausryhmässä useita vuosia. CEPOL-kurssi Turvallisuusyhteistyökokeemus 10 vuotta
Oulu	Rikosylikonstaapeli, asiantuntijatehtävät. Poliisina noin 17 vuotta	Lähipoliisi- yms. tehtävissä noin 7 vuotta, josta noin 3 vuotta turvallisuussuunnittelussa	Oulun turvallisuusyhteyden yhteyspäällikkö vuodesta 2008, poliisilaitoksen vastuuhenkilö	Turvallisuusalan tradenomin tutkinto, 210 op (mm. verkostot ja niiden johtaminen). Turvallisuusyhteistyökokeemus 3 vuotta
Itä-Helsinki Helsinki	Ylikomisario, poliisipiirin johtaja. Poliisina noin 30 vuotta	Lähipoliisityössä ja sen johtamisessa 1990 lukien, HPL:n lähipoliisitoiminnan kehittämissyöryhmässä 1998-2010 (pj 2008-2010)	Turvallisuussuunnittelussa mukana 2001 lukien HPL:n lähipoliisipilotin vastaava. Turvallisuussuunnittelun johtoryhmän puheenjohtaja 2007-2010 Itä-Hki	SM:n lähipoliisivalmentajakoulutus 1997-1999, valtakunnallisen lähipoliisityöryhmän jäsen. Turvallisuusyhteistyökokeemus 11 vuotta
	Ylikonstaapeli, lähipoliisiryhmän johtaja Poliisina 31 vuotta	Lähipoliisityössä 15 vuotta, viimeiset 3 vuotta kokopäiväisesti	Painopistealueen alatyöryhmän puheenjohtaja , lähipoliisiryhmän johtaja	Useita ennalta estävän toiminnan kurseja ja koulutuksia. Turvallisuusyhteistyökokeemus 10 vuotta

7.3 Turvallisuussuunnittelussa käytetyt ohjelmat ja julkaisut

Tässä osiossa selvitettiin, missä määrin Sisäisen turvallisuuden ohjelmaa (2004 ja/tai 2008), Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen (2006) tai muita strategioita on hyödynnetty turvallisuusyhteistyön käynnistämiseksi ja organisoimisessa sekä turvallisuussuunnitelmien laatimisessa. Samalla haettiin tietoa niiden käytettävyydestä hallinnon ohjausvälineinä.

Asiantuntijoiden vastaukset näihin kysymyksiin on koottu taulukkoon 9. Sisäisen turvallisuuden ohjelmasta ei erikseen kysytty, onko molempia käytetty. Tässä kohdassa kysyttiin myös paikallisesta turvallisuussuunnitelmasta, ja siihen liittyvät tiedot on sisällytetty alalukuun 7.4.

Taulukko 9 Turvallisuussuunnittelussa käytetyt julkaisut ja strategiat ja niiden käytettävyys

Kaupunki / alue	1. Sisäisen turvallisuuden ohjelmaa 2004 / 2008 on käytetty; kyllä / ei	Käyttökelpoisuus ja hyödynnettävyys; erittäin hyvä / hyvä, kohtalainen, huono	2. Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen 19/2006 julkaisua on käytetty; kyllä / ei	Käyttökelpoisuus ja hyödynnettävyys; erittäin hyvä / hyvä, kohtalainen, huono	3. Muut suunnittelussa käytetyt strategiat, julkaisut; kyllä / ei Mitkä?	Käyttökelpoisuus ja hyödynnettävyys; erittäin hyvä / hyvä, kohtalainen, huono
Vantaa	kyllä	kohtalainen	kyllä	kohtalainen	kyllä ¹	hyvä
Turku	kyllä	kohtalainen, huono organisoimisessa	ei varsinaisesti käytetty	tutustuttu, oli taustatukena	ei ole käytetty muita	---
Päijät-Häme Lahti	tutustuttu linjauksiin	kohtalainen / hyvä	kyllä	kohtalainen / hyvä	kyllä ²	hyvä
Oulu	kyllä	kohtalainen	kyllä	huono	kyllä ³	”ei lisäarvoa”
Itä-Helsinki Helsinki	kyllä	hyvä, huono organisoimisessa	kyllä	hyvä, huono organisoimisessa	kyllä ⁴	hyvä

¹ Kansallinen ohjelma väkivallan vähentämiseksi. Valtioneuvoston periaatepäätös 14.12.2006. Oikeusministeriö. Rikksentorjuntaneuvosto. Oikeusministeriön julkaisu 2005:2

² Rikksentorjunnan rakentaminen - Paikallisen rikksentorjunnan ideakirjat, osat 1-4. Grevholm, Erik. Rikksentorjuntaneuvosto, 2001. ISBN 951-53-2264-2 (koko teos, kaikki osat)

³ Sisäisen turvallisuuden sihteeristön julkaisut 2006-2009

⁴ Helsingin kaupungin turvallisuusstrategia 2006. Helsingin kaupungin hallintokeskuksen julkaisuja 5/2006

Yhteenveto

Kaikissa kohteissa oli tutustuttu Sisäisen turvallisuuden ohjelmaan, neljässä kohteessa sitä oli käytetty ja hyödynnetty turvallisuussuunnittelussa. Neljän kohteen asiantuntijat arvioivat Sisäisen turvallisuuden ohjelman käytettävyyden yleensä kohtalaiseksi ja yhden kohteen asiantuntija hyväksi. Yhdessä kohteessa kahden asiantuntijan näkemykset erosivat; kohtalainen / hyvä. Käytettävyys tulkittiin vain kohtalaiseksi koska julkaisua ei ollut hyödynnetty turvallisuussuunnittelussa. Kolmen kohteen asiantuntijat arvioivat Sisäisen turvallisuuden ohjelman käytettävyyden turvallisuussuunnittelun organisoinnissa kohtalaiseksi ja kahdessa kohteessa se arvioitiin huonoksi.

”Sisäisen turvallisuuden ohjelma on kokonaisuudessaan ollut erittäin hyvä kivijalka paikalliseen turvallisuustyön aloittamiselle yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Se ’pakottaa’ toimijat mukaan toimintaan. Tosin toiminnan aloittaminen vaatii tahtotilan toimija organisaatioilta.”
(Vantaa)

”Julkaisua on käytetty lähinnä tutustumalla sen sisältöön. Mitään konkreettista hyödyntämistä ei saatu.” (Turku)

”STO on paikallisen turvallisuustyön kannalta liian laaja ja ylimalkainen, suurimpana ongelmana on tietenkin se, ettei siinä huomioida paikallisia resursseja (ei siis anneta rahoitusta tms tukea).”
(Vantaa)

Kaikissa viidessä kohteessa oli tutustuttu Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen -julkaisuun. Neljässä kohteessa sitä oli hyödynnetty turvallisuussuunnittelussa, yhdessä kohteessa julkaisu oli ollut taustatukena. Neljän julkaisua käyttäneen kohteen asiantuntijoista yksi arvioi julkaisun yleisen käytettävyyden hyväksi, kaksi kohtalaiseksi ja yksi huonoksi. Asiantuntijoista kaksi arvioi julkaisun käytettävyyden turvallisuussuunnittelun organisoinnissa kohtalaiseksi ja kaksi huonoksi.

”Kaikki julkaisut ovat olleet taustatukena, mutta ei sellaisenaan käytössä. Asiat on valmisteltu omien kartoitusten ja ideoiden perusteella ja rinnalla seurattu julkaisuja.” (Turku)

”Julkaisu on ollut käytössä ohjeellisesti ja tiedostettu toiminnassa.” - ”Sisäisen turvallisuuden ohjelma tarjosi riittävästi informaatiota”. - ”Välillä niitä tuntuu tulevan liikaa, eikä myöskään siksikään ne ole antaneet lisäarvoa.” (Oulu)

Neljässä kohteessa oli käytetty muita ohjelmia, strategioita tai vastaavia julkaisuja. Yhden asiantuntijan mukaan turvallisuussuunnittelun avuksi tarkoitetut Sisäisen turvallisuuden sihteeristön runsaat julkaisut eivät olleet tuoneet erityistä lisäarvoa paikalliseen turvallisuusyhteistyöhön. Kansallista väkivallan vähentämishjelmaa pidettiin hyvänä turvallisuusyhteistyön suuntaamisessa. Paikallisen rikosentorjunnan ideakirjat antoivat yhden asiantuntijoiden mukaan selkeitä malleja turvallisuusyhteistyön järjestämiseen. Helsingin kaupungin turvallisuusstrategia linjaa turvallisuussuunnittelua Helsingissä suurpiiri-, poliisipiiri- ja kaupunginosatasoilla.

”Rikosentorjuntaneuvoston kirja käytännönläheinen ja hyviä esimerkkejä konkreettisista asioista.” - ”Kaikkein käytännön läheisin ja käyttökelpoisin.” - ”Selkeä työryhmäläisille, rohkaisi kolmatta sektoria mukaan (auttoi organisoinnissa).” (Päijät-Häme / Lahti)

Kohdekaupungit ovat turvallisuussuunnittelussa hyvin pitkälle tukeutuneet Sisäisen turvallisuuden ohjelmaan ja Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen -julkaisuun. Niiden lisäksi muista julkaisuista on otettu mallia turvallisuussuunnitteluun vain yhdessä kohteessa. Sisäisen turvallisuuden julkaisujen käytettävyyttä ja niistä saatu hyöty arvioidaan kuitenkin keskimäärin vain kohtalaiseksi ja osin huonoksi varsinkin turvallisuusyhteistyön käytännön organisointiratkaisuja tarjoavana ohjeistuksena. Esimerkiksi Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen -julkaisun prosessikuvauksen malli oli otettu turvallisuussuunnitelmaan vain yhdessä kohteessa.

7.4 Yhteistyön organisaatorakenne, toimintamalli, toimintaperiaatteet ja työryhmät

Kysymyksillä haluttiin selvittää käytännössä toteutetut ratkaisut turvallisuusyhteistyön organisoinnissa: Miten turvallisuusyhteistyön organisaatorakenne ja toimintamalli, valitut painopistealueet sekä verkosto-organisaation toimintaperiaatteet on turvallisuussuunnitelmassa järjestetty ja kuvattu. Organisaatorakenteiden, toimintamallien ja toimintaperiaatteiden kuvauksien tason arviointi perustuu sekä vastauksiin, turvallisuussuunnitelmien sisällön ja muun aineiston tarkasteluun. Lisäksi haluttiin selvittää verkosto-organisaation johto- ja/tai ohjausryhmä sekä muut

pysyvät työryhmät. Asiantuntijoita pyydettiin myös arvioimaan, onko nykyinen organisaatorakenne toimiva johtamisen, koordinoinnin ja turvallisuusyhteistyön hallinnan näkökulmasta. Vastaukset on koottu taulukkoon 10.

Taulukko 10 Turvallisuussuunnitelma, yhteistyöverkoston rakenne, toimintamalli ja -periaatteet

Kaupunki / alue	Turvallisuussuunnitelma vuodelta (entinen, uusin ja voimassa)	Organisaatio- rakenne, toimintamalli ja painopistealueet on kuvattu; kaaviona tai/ja sanallisesti	Yhteistyön yleiset ja verkosto- organisaation toimintaperiaatteet on kuvattu; kyllä / ei / osittain	Johtoryhmä (jory) tai/ja ohjausryhmä (ohry) tai vastaava on perustettu, minä vuonna?	Painopiste- alueille tai alueittain on perustettu alatyöryhmiä, yhteistyöryhmiä tms.; kyllä/ei (vuosi)	Nykyinen organisaatio- rakenne on toimiva / ei toimiva / osittain toimiva. Onko tarve muuttaa?
Vantaa	1999, 2002 2009-2012	sanallisesti	yleiset kyllä, organisaatio ei	jory 2008 ohry 2001	kyllä 2009, aluetyöryh- mät jo 2001	osittain toimiva, on kehitettävää
Turku	2000 2009 luonnos kaupunginhallituksen hyväksymä 21.9.2010	sanallisesti	yleiset osittain, organisaatio ei	jory 2007 ohry 2007	kyllä 2008, asiantuntija- tiimit (suunnitteluvaihe)	ei vastausta
Päijät-Häme Lahti	2001 (päivitetty 2003) 2010-	kaaviona ja sanallisesti	kyllä molemmat	(jory oli) ohry 2009	kyllä 2008, kuntien turvallisuus- työryhmät	osittain toimiva, on kehitettävää
Oulu	2000 (päivitetty 2002, 2004, 2006) 2009-2012	kaaviona ja sanallisesti	kyllä molemmat	jory 1999 ohry 1999	kyllä 2008, painopisteiden työryh- mät	toimiva, ei muutostarvetta
Itä-Helsinki Helsinki	Helsinki 2001, 2006, 2010-2013 Itä-Helsinki 2009	kaaviona ja sanallisesti	kyllä molemmat	jory 2007	kyllä 2007, painopisteiden työryh- mät	osittain toimiva, on kehitettävää

Yhteenveto

Kolmessa kohteessa on turvallisuussuunnitelma virallisesti hyväksytty ja käyttöön otettu joko vuonna 2009 tai 2010. Kahdessa kohteessa turvallisuussuunnitelman lopullinen hyväksyntä ja käyttöönotto puuttuu tämän tutkimuksen valmistumisen aikaan.

Organisaatorakenne, yhteistyön toimintamalli (verkoston ohjaus ja hallinta) ja painopistealueet on kolmessa turvallisuussuunnitelmassa kuvattu sekä kaaviona että sanallisesti, kahdessa turvallisuussuunnitelmassa ne on kuvattu vain sanallisesti ja/tai muulla tavalla havainnollistaen.

Sekä yhteistyön yleiset että verkosto-organisaation toimintaperiaatteet (johtaminen, vastuut, työnjako, toimintalinjat, taktiikat) on kuvattu kolmessa turvallisuussuunnitelmassa. Yhdessä turvallisuussuunnitelmassa on yleiset periaatteet kuvattu, mutta verkoston toimintaperiaatteita on kuvattu vain osittain. Yhdessä suunnitelmassa on yleiset periaatteet kuvattu, mutta yhteistyön toimintaperiaatteita ei ole kuvattu.

Kolmessa kohteessa on sekä turvallisuussuunnittelun johto- että ohjausryhmä, yhdessä on vain johtoryhmä ja yhdessä vain ohjausryhmä. Molemmat ryhmät ovat toimineet yhdessä kohteessa vuodesta 1999 lukien. Yhdessä kohteessa on toiminut ohjausryhmä vuodesta 2001 ja johtoryhmä vuodesta 2008 lukien.. Muissa kohteissa turvallisuussuunnittelun johto- ja/tai ohjausryhmät on perustettu vuosina 2007-2009.

Neljässä kohteessa on perustettu vakinaisia moniammatillisia alatyöryhmiä yhteistyön painopistealueille tai alueittain pääosin vuosina 2007-2009. Kahden kohteen alueelliset yhteistyöryhmät on perustettu vuosina 2001 ja 2008. Yhdessä kohteessa alatyöryhmien työ on turvallisuussuunnitelman suunnitteluvaiheen päätyttyä toistaiseksi keskeytynyt.

Yhden kohteen asiantuntijat arvioivat nykyisen turvallisuussuunnittelun ja -yhteistyön organisaatorakenteen toimivaksi, eikä selkeää muutostarvetta ole. Kolmen kohteen asiantuntijat arvioivat rakenteen vain osittain toimivaksi, ja muutos- tai kehittämistarvetta on. Yhden kohteen asiantuntijat eivät arvioineet yhteistyön organisaatorakenteen toimivuutta, koska turvallisuussuunnitelmaehdotusta ei ollut vielä hyväksytty.

”Ohjausryhmä ei mielestäni edelleenkään tarpeeksi mieti konkreettisia toimenpiteitä ja tee päätöksiä (joita alueelliset yhteistyöryhmät ohjausryhmältä odottaisivat, jotta kykenisivät kohdentamaan ja toteuttamaan toimenpiteitä alueilla. Alueryhmät ovat usein toivoneet, että ohjausryhmä antaisi selkeämpää konkreettista suuntaa, miten alueilla tulisi toimia/edetä).”
(Vantaa)

”Turvallisuuustyöryhmä vastaa suunnitelman toteutumisesta, ja varsinaisen toiminnan toteutuksen hoitavat painopistetyöryhmät. Paikallinen turvallisuussuunnittelu lisää suoria kontakteja eri organisaatioiden kesken, joka helpottaa yhteyden pitoa ja organisointia. Turvallisuusyhteistyö mahdollistuu suorien ja välittömien yhteyksien avulla puolin ja toisin. Kun poliisilaitoksen puolelta turvallisuusyö on keskitetty yhden ihmisen kautta on ulkopuolelta mahdollisesti helpompi lähestyä poliisia laitoksen ulkopuolelta.” (Oulu)

”Ohjausryhmä aivan liian suuri ja kiireisiä henkilöitä joita ei saada kuitenkaan riittävässä määrin kokouksiin. Organisaationa niin suuri, että hallinnointiin olisi tarvinnut sihteeri. Yhdelle projektipäällikölle on liikaa hallinnointia.” (Päijät-Häme / Lahti)

Kaikkien viiden kohteen turvallisuussuunnitelmat ovat sisältörakenteiltaan erilaiset. Turvallisuusyhteistyön organisoinnin ja johtamisen perusrakenteet sekä mukana olevien viranomaisten ja muiden toimijoiden kirjo ja kattavuus ovat kaikissa samankaltaiset. Sen sijaan toimintamallin, painopistealueiden ja toimintaperiaatteiden kuvauksissa ei ole kovin paljon yhteistä. Tämä johtuu osittain siitä, että toimintamallia, toimintaperiaatteita ja yhteistyön eri muotoja on toisissa turvallisuussuunnitelmissa kuvattu laajasti ja toisissa suppeammin.

Erilaiset kuvaukset antavat vaikutelman suuremmasta erilaisuudesta kuin mitä toteutetuissa yhteistyön ratkaisuisa todellisuudessa on. Kahdessa suunnitelmassa ei ole turvallisuusyhteistyön organisaatorakennetta kuvattu lainkaan kaaviona. Näistä suunnitelmista saattaa ulkopuolisella olla vaikeuksia saada selkeää käsitystä turvallisuusyhteistyöhön luodusta ”systemistä”. Valitut yhteistyöorganisaation rakenneratkaisut näyttäisivät olevan kohtuullisen toimivia nykyisellään, mutta muutos- ja kehittämistarpeet on myös hyvin tunnistettu kolmessa kohteessa.

7.5 Johtamisjärjestelmän sekä vastuunjaon toimivuuden arviointia

Kysymyksillä selvitettiin asiantuntijoiden näkemyksiä turvallisuusyhteistyön johtamisjärjestelmän sekä tehtävä- ja vastuunjaosta ja niiden toimivuudesta: Onko johto- tai/ja ohjausryhmässä pysyvä (toistaiseksi) tai vaihtuva (määräaikainen) johtajuus. Johto- tai/ja ohjausryhmän kokousten määrä vuosittain. Miten tehdään päätöksiä ja sovitaan yhteisistä linjauksista, ja millaiseksi johtamis- ja päätöksentekojärjestelmän toimivuus arvioidaan. Vastaukset on tiivistetty taulukossa 11.

Taulukko 11 Johtamisjärjestelmä ja sen toimivuus, vastuiden selkeys, johto- ja ohjausryhmien johto, päätöksenteko ja linjaukset

Kaupunki / Alue	Yhteistyöorganisaation johtamisjärjestelmä ja vastuut ovat selkeästi kuvattut; kyllä / ei / osittain	Johto- tai ohjausryhmän johtajuus: pysyvä / vaihtuva / ei ole päätetty. Onko toimiva?	Johto- tai ohjausryhmän kokousten määrä vuosittain. Onko riittävä?	Kokouksissa tehdään; A. sitovia päätöksiä / B. vain linjauksia, suosituksia / C. jaetaan tietoa	Kokouspöytäkirja / -muistio laaditaan, julkaistaan ja jaetaan; kyllä / ei / osittain	Johtamis- ja päätöksentekojärjestelmä on toimiva; kyllä / ei / osittain
Vantaa	molemmat vain osittain	pysyvä johtajuus, toimiva	jory 1-2, ohry 5, on riittävä	B, osittain C	kyllä	osittain toimiva
Turku	ei vastausta	päätös puuttuu	jory 2 (2008) ohry 6 (2008)	ei vastausta	ei vastausta	ei vastausta
Päijät-Häme Lahti	organisaatio kyllä, vastuut ja työnjako vain osittain	vaihtuva johtajuus, on toimiva	ohry 1 (2009), ei ole riittävä	A, osittain C	kyllä	osittain toimiva
Oulu	kyllä molemmat	pysyvä molemmissa, on toimiva	jory 4, ohry tarvittaessa, on riittävä	A , osittain B	kyllä	kyllä
Itä-Helsinki Helsinki	kyllä / osittain , vaatii tarkennusta	vaihtuva, on toimiva	jory 4-5, riittävä	A , osittain B ja C	kyllä	kyllä (koko H:gin tasolla ei)

Yhteenveto

Yhden kohteen asiantuntijat jättivät vastaamatta tämän osion kysymyksiin johtamis- ja päätöksentekojärjestelmän toimivuutta, vastuiden selkeyttä ja kokouskäytäntöjä koskevilta osin, koska turvallisuussuunnitelmaa ei ole virallisesti hyväksytty. Näin ollen valtaosassa yhteenvedon vastauksia esiintyy vain neljä kohdetta.

Yhden kohteen turvallisuussuunnitelmassa ovat sekä yhteistyöorganisaation johtamisjärjestelmä että vastuun- ja työnjako selkeästi kuvattut. Kahdessa turvallisuussuunnitelmassa kuvaukset ovat vain tietyiltä osin riittävän selkeät ja niitä tulee tarkentaa. Yhdessä turvallisuussuunnitelmassa on yhteistyöorganisaatio kuvattu jotakuinkin selkeästi, mutta vastuun- ja työnjakoa on kuvattu heikommin. Tässä kohdassa on asiantuntijoiden vastausten lisäksi arvioitu asiaa turvallisuussuunnitelmien sisällön pohjalta.

”Johtamisjärjestelmä ja vastuut on määritelty suunnitelmassa eli se kuka on missäkin toimintalinjassa vetovastuussa. Hyvää tässä on se että kaupunki on ottanut oman roolinsa turvallisuussuunnittelussa ja ymmärrys siitä, että turvallisuus on laaja käsite ja kaikkien yhteinen asia. Osa alatyöryhmistä ei ole vielä kokoontunut tai ryhmäntyöskentely ’hakee’ vielä rooliaan ja tarkoitustaan.” (Vantaa)

Kahdessa kohteessa on turvallisuussuunnittelun johto- tai ohjausryhmässä pysyvä johtajuus, ja järjestelmä arvioidaan molemmissa toimivaksi. Kahdessa kohteessa on päädytty vaihtuvaan johtajuuteen, ja tämäkin järjestelmä koetaan toimivaksi.

Kaikista viidestä johtoryhmästä kaksi on kokoontunut 4-5 kertaa vuodessa ja kokousten määrä arvioidaan riittäväksi. Kolme johtoryhmää on kokoontunut 1-2 kertaa vuodessa. Näistä kahden kohteen asiantuntijat arvioivat 1-2 kokousta vuodessa riittäväksi, ja yksi asiantuntija ei pitänyt yhtä (1) kokousta riittävänä.

Kolmesta ohjausryhmästä kaksi on kokoontunut 5-6 kertaa ja yksi tarvittaessa, mitä pidettiin riittävinä. Lisäksi yhdessä kohteessa on suunnitteluvaiheessa 2008 ollut valmistelutyöryhmä, joka on toiminut ohjausryhmän alaisena ”operatiivisena johtoryhmänä” ja kokoontunut kolme (3) kertaa. Painopistealueiden ja alueellisten työryhmien kokousmääriä ei erikseen kartoitettu.

”Ohjausryhmän kokouksia liian harvoin (antanut projektipäällikölle vapaat kädet, mutta ehkäpä tarkoitettu toisin)” (Päijät-Häme / Lahti)

”Toimintaa johtaa (käytännön osalta) projektipäällikkö, sen vuoksi hän pyrkii osallistumaan jokaiseen kokoukseen. Mutta työryhmät ja niiden puheenjohtajat ovat olleet pääosin vastuullisia kantamaan johtamisen työryhmässään. Kaikki työryhmät sopineet siitä, ettei töitä teetätetä puheenjohtajalla vaan vastuita on jaettu selkeästi valmisteltavaksi seuraavaan kokoukseen, vaiheeseen jne. Joissakin työryhmissä puheenjohtaja hoitaa myös sihteerin tehtävät, joissakin oma sihteeri (valittu puheenjohtaja on saanut päättää).” (Päijät-Häme / Lahti)

Yhden kohteen johtoryhmässä tehdään kaikkia sitovia päätöksiä ja lisäksi kokouksissa sovitaan linjauksista ja jaetaan tietoa. Yksi johtoryhmä tekee kokouksissa sitovia päätöksiä, sekä linjaa ja antaa suosituksia toimintaan. Yksi johtoryhmä tekee sitovia päätöksiä, sekä jakaa tietoa

kokouksissa. Yhdessä johtoryhmässä sovitaan kaikkien noudattamista yhteisistä linjauksista, annetaan suosituksia ja jaetaan tietoa.

Neljän kohteen vastanneiden asiantuntijoiden mukaan kaikista turvallisuussuunnittelun johto- ja/tai ohjausryhmän kokouksista laaditaan muistiot tai pöytäkirjat, jotka jaetaan ja julkaistaan. Muistiot oli laadittu kattavasti myös viidennen kohteen osalta turvallisuussuunnittelun valmistelu- ja suunnitteluvaiheessa.

Kahden kohteen asiantuntijat arvioivat turvallisuusyhteistyön johtamis- ja päätöksentekojärjestelmänsä kokonaisuutena toimiviksi ja kahden kohteen asiantuntijat vain osittain toimiviksi.

”Suurimpana ongelmana näen sen, ettei turvallisuusyhteistyöorganisaation eri tahojen rooleja ja vastuita ole edelleenkään määritelty tarpeeksi konkreettisesti. Uudessa turvallisuussuunnitelmassa on kylläkin määritelty vastuutahot, mutta roolit jne. + eri tahojen toiminnan/tavoitteiden jne. seuranta on edelleen määrittelemättä. Tämä on kylläkin ollut mielestäni ongelmana koko ajan, jo Turvallisuustalkoot-ohjelman aikana. Siksi toiminta on edelleen hajanaista ja eri tahoilla, erityisesti alueryhmillä, on epätietoisuutta omasta roolistaan turvallisuusyhteistyökuviossa.”
(Vantaa)

”Turvallisuustyöryhmä linjaa ja painopistealue työryhmät toteuttavat sekä suunnittelevat itsenäisesti oman otsikon mukaiset toimet. Hankkeissa/projekteissa niiden mukaiset päätökset/linjaukset.” (Oulu)

Yhteistyöorganisaation johtamisjärjestelmä ja toimijoiden vastuut ovat suhteellisen selkeästi kuvattut vain yhdessä suunnitelmassa, muissa on jonkin verran puutteita kuvauksissa. Johto- tai/ohjausryhmän johtajuus on osassa pysyvä ja osassa vaihtuva, ja kumpaakin järjestelmää pidetään toimivana. Johto- ja ohjausryhmien kokousten määrät olivat yhdestä kuuteen vuosittain, ja vähintään kahta kokousta vuodessa pidettiin minimimääränä. Kolmessa kohteessa johto- tai ohjausryhmissä tehdään kaikkia toimijoita sitovia päätöksiä. Tällöin kokoukset toimivat osittain myös yhteisten linjausten ja tiedonvaihdon foorumeina. Kaikissa kohteissa kokouksista laaditaan pöytäkirjat tai muistiot, jotka jaetaan ja julkaistaan. Kolmessa kohteessa on lisäksi päätoiminen koordinaattori, projektipäällikkö tai vastaava tukemassa johtamisjärjestelmää. Projektipäällikön

osalta tehtävä päättyi turvallisuussuunnitelman valmistuttua toukokuussa 2010. Johtamis- ja päätöksentekojärjestelmiä ja vastuunjakoja pidettiin joko toimivina tai osittain toimivina.

7.6 Turvallisuussuunnitelma suhde kaupungin päätöksentekoon, kumppaneiden sitoutuminen, arvio turvallisuussuunnitelman toimeenpanosta ja tuloksista

Turvallisuussuunnitelman toimeenpanoon liittyen, kysymyksillä haluttiin erityisesti selvittää turvallisuusyhteistyörakenteen suhdetta kaupungin organisaatioon sekä turvallisuussuunnitelman toimeenpanon kytkeä kaupungin päätöksentekojärjestelmään (johtavat virkamiehet, eri hallintokunnat, valtuusto, hallitus, lautakunnat jne.).

Asiantuntijoita pyydettiin kuvailemaan, miten turvallisuusyhteistyön organisaatorakenne ja sen johtaminen sijoittuvat suhteessa kaupungin/kunnan viralliseen organisaatioon ja sen johtamisjärjestelmään. Lisäksi asiantuntijoiden tuli arvioida, onko turvallisuussuunnitelman toimeenpano ja turvallisuusyhteistyö integroitu kunnan päätöksentekoon ja miten se toimii. Tämän kysymyksen kohdalla asiantuntijoiden vastauksia on verrattu kohteiden turvallisuussuunnitelmien sisältöön.

Asiantuntijoita pyydettiin myös arvioimaan, ovatko kaikki viranomaiset ja muut kumppanit sitoutuneet ja osallistuneet yhteistyöhön, sekä jalkautuvatko turvallisuussuunnitelman päätökset ja toimenpiteet käytännön toiminnaksi ja yhteistyöksi. Lopuksi asiantuntijoita pyydettiin arvioimaan, onko turvallisuusyhteistyöllä saavutettu konkreettisia tuloksia.

Vastaukset on koottu seuraavalla sivulla olevaan taulukkoon 12.

Taulukko 12 Turvallisuussuunnitelma osana kaupungin toimintastrategiaa, sen suhde kaupungin organisaatioon ja päätöksentekoon, sitoutuminen, tuloksellisuus

Kaupunki / Alue	Turvallisuus-yhteistyö-organisaation suhde kaupungin organisaatioon on selkeä	Turvallisuussuunnitelman toimeenpano on kytketty kaupungin strategiaan ja päätöksentekoon	Kaikki viranomaiset ja muut kumppanit ovat aidosti sitoutuneet yhteistyöhön	Turvallisuussuunnitelmassa päätetyt toimenpiteet ovat jalkautuneet yhteistyöksi ja toiminnaksi	Toteutus ja toiminta ovat jääneet liiaksi yhden viranomaisen tai tiettyjen henkilöiden vastuulle	Turvallisuusyhteistyöllä on saavutettu näkyviä, mitattavia tuloksia
Vantaa	osittain	ei	vain osittain	vain osittain	kyllä	ei
Turku	ei vastausta	ei vastausta	ei vastausta	ei vastausta	ei vastausta	ei vastausta
Päijät-Häme	kyllä (osittain)	kyllä	vain osittain	kyllä	ei / kyllä	kyllä
Oulu	osittain	kyllä	kyllä	kyllä	ei	kyllä
Itä-Helsinki	osittain	osittain	kyllä	kyllä	ei	kyllä

Yhteenvedo

Yhden kohteen asiantuntijat jättivät vastaamatta kaikkiin tämän osion kysymyksiin, koska turvallisuussuunnitelmaa ei ollut virallisesti hyväksytty. Näin ollen yhteenvedon vastauksissa esiintyy vain neljä kohdetta. Kaikkia viittä kohdetta arvioidaan yhteenvedon päätteeksi.

Vain yhden kohteen asiantuntija arvioi turvallisuusyhteistyöorganisaation suhteen kaupungin organisaatioon selkeäksi. Kahden kohteen asiantuntijoiden mukaan suhde on vain osittain selkeä. Yhden kohteen asiantuntijan mukaan turvallisuusyhteistyön ja kaupungin organisaation suhde ei ole selkeä. Samansuuntaisiin arvioihin on helppo päätyä turvallisuussuunnitelmiin ja niiden oheisasiakirjoihin tutustumisen perusteella. Päijät-Hämeen asiantuntijan arvio ei tarkoittanut suhteen selkeyttä koko Päijät-Hämeen maakunnan alueella (ks. kommentin lainaus jäljempänä). Oulun asiantuntija vastasi ”osittain”, mutta turvallisuussuunnitteluaineiston valossa siellä suhde näyttää kaikkein selkeimmältä. Näin ollen turvallisuussuunnitelman toimeenpano näyttäisi olevan hyvin tai kohtuullisen hyvin kytketty kaupungin/alueen strategiaan ja päätöksentekoon vain kahdessa kohteessa. Vantaan kohdalla kytkennän löytämistä vaikeutti niukka

turvallisuussuunnitteluaineisto. Helsingissä turvallisuussuunnittelun suhde kaupungin päätöksentekoon on kaupunkitasolla suhteellisen toimiva ottaen huomioon suurkaupungin olosuhteet.

”Ei vielä yhteydessä kuntien pysyvään palveluorganisaatioon ja sen johtamisjärjestelmään. Lahden kaupungin strategiapäällikkö yhden työryhmän puheenjohtaja, ehkä sitä kautta tulee tutummaksi kaupungin organisaatiolle. Integroituu (ehkä) valtuustojen käsiteltyä suunnitelman 2010 aikana. Ongelmana se, että kuntien rahahuolet ja Päijät-Hämeen tulevat kuntaliitokset vie lähes kaiken huomion. Kuntajohtajien (osan) kiinnostus turvallisuussuunnitelmiin olematon.” (Päijät-Häme / Lahti)

”Toimivuuden mittaaminen turvallisuustyön organisaation ja kaupungin organisaation välillä on vaikeaa, kuten myös sen poliittinen vaikuttavuus. Näkisin, että poliittista merkitystä olisi voitava valtakunnallisesti nostaa jotta paikalliset turvallisuussuunnitelmat saavat riittävän näkyvyyden.” (Oulu)

”Joissain kohdin heikkouksia kohdistuu kaupungin monimutkaiseen ja -portaiseen organisaatioon. Isossa kaupungissa mahdollisuuksia tuo palveluiden moninaisuus.” (Oulu)

”Turvallisuusstrategian suhde kaupungin kokonaisstrategiaan ja päätöksentekoon on kaupunkitasolla kehittynyt merkittävästi viime vuosina paljolti sen ansiosta, että kaupunginjohtaja on tukenut ja resursoinut turvallisuusyhteistyötä. Turvallisuus- ja valmiuosasto tukee alueiden turvallisuussuunnittelua.” (Itä-Helsinki / Helsinki)

Asiantuntijoiden mukaan kaikki viranomaiset ja muut kumppanit ovat aidosti sitoutuneet yhteistyöhön vain kahdessa kohteessa ja kahdessa sitoutuminen on vain osittaista. Turvallisuussuunnitelmassa päätetyt toimenpiteet ovat jalkautuneet yhteistyöksi ja toiminnaksi kolmessa kohteessa ja yhdessä kohteessa vain osittain.

”Sitouttaminen hankalaa kun ohjausryhmä ei voi mitenkään määrätä toimialojen tms. toimintaa.” (Vantaa)

”Turvallisuuksuunnitelma paransi huomattavasti jo ennestään hyvää yhteistyötä toimijoiden kanssa (kaupunki, poliisi, pelastuslaitos, seurakunta + muut toimijat). Tämä oli tärkeä paperi kaupungin kannalta, koska näin kaupungin eri toimialat saatiin tai pakotettiin mukaan toimintaan.” (Vantaa)

”Ongelmia voi löytyä eri organisaatioiden sitoutumisessa, jolloin myös kyseisen organisaation osalta johtaminen ontuu. Johtamista on vaikea ulottaa toiseen organisaatioon, erityisesti kun kyseisestä organisaatiosta sitoutuminen on heikkoa. Joskus tuntuu siltä, että jos halutaan vaikuttavia sekä nopeita toimia toteutettavan tulisi turvallisuusyhteistyötä ja/tai -suunnittelua johtavalla henkilöllä valtuus käyttää määräysvaltaa toisen organisaation sisällä. Ilmeisesti ministeriöiden ohjaus on heikkoa tai sillä ei ole vaikutusta kaikkiin organisaatioihin. Kuntiin ei taas ole vaikutusta millään ministeriöllä, mikä on näkynyt joidenkin Oulun ympäristön kuntien haluttomuutena turvallisuusyhteistyöhön.” (Oulu)

”Jokainen kunta nimesi yhdyshenkilön. Monessa kunnassa kunnanjohtaja itse on yhdyshenkilö.” (Lahti)

”Pari kunnan nimeämää virkamiestä ei ole halunnut osallistua millään tavoin suunnitteluun. Eivät suostuneet edes yhteydenottoon. Lahden kaupungin ympäristövirasto ei useista pyynnöistä huolimatta lähtenyt mukaan suunnittelutyöhön.” (Päijät-Häme / Lahti)

Asiantuntijoiden mukaan turvallisuuksuunnitelman toteutuksessa ja toiminnassa näyttäisi kahdessa kohteessa yhteisvastuu toteutuvan toimijoiden kesken. Yhdessä kohteessa toteutus ja toiminta ovat jääneet liiaksi harvojen toimijoiden vastuulle. Yhden kohteen asiantuntijoiden vastaukset poikkesivat toisistaan, mistä voitaneen päätellä, että yhteisvastuu toteutuu vain osittain.

Asiantuntijoiden mukaan turvallisuusyhteistyöllä on saavutettu näkyviä, mitattavia tuloksia kolmessa kohteessa. Yhden kohteen asiantuntijoiden mukaan merkittäviä, konkreettisia tuloksia ei ole vielä saavutettu.

Lopuksi arvioidaan kaikkia viittä kohdetta. Viidennen kohteen osalta arvio perustuu käytössä olleiden dokumenttien sisällön arviointiin:

Asiantuntijoiden vastausten sekä kohdekaupunkien turvallisuuksuunnitteluaineiston perusteella näyttäisi siltä, että turvallisuusyhteistyöorganisaation suhde kaupungin organisaatioon on melko

selkeä vain yhdessä kohteessa. Kahdessa kohteessa suhde on vain joiltain osin selkeä ja kahdessa kohteessa se on vaikeammin hahmotettavissa. Päijät-Hämeen osalta hahmottamista vaikeuttaa maakunnan alueen ja verkoston laajuus. Turvallisuussuunnitelman toimeenpanon kytkeä kaupungin strategiaan ja päätöksentekoon näyttäisi hyvin toimivalta yhdessä kohteessa, suhteellisen toimivalta kolmessa kohteessa ja heikosti toimivalta yhdessä kohteessa.

Asiantuntijoiden mukaan kaikki viranomaiset ja muut kumppanit ovat aidosti sitoutuneet yhteistyöhön kahdessa kohteessa, muissa kolmessa kohteessa vain osa kumppaneista on sitoutunut. Turvallisuussuunnitelmassa päätetyt toimenpiteet ovat jalkautuneet yhteistyöksi ja toiminnaksi kolmessa kohteessa ja kahdessa vain osittain. Toteutus ja toiminta ovat jääneet liiksi yhden viranomaisen tai tiettyjen henkilöiden vastuulle kolmessa kohteessa ja vain kahdessa kohteessa toimitaan yhteisvastuullisesti. Turvallisuusyhteistyöllä näyttäisi saavutetun konkreettisia tuloksia kolmessa kohteessa ja kahdessa kohteessa näkyviä tuloksia ei vielä voida osoittaa.

7.7 Todellisen tilanteen analyysi kohdekaupungeissa/-alueilla

Hirsjärven ja Hurmeen (2000, 145-146) mukaan aineiston analyysissä on usein tärkeää, että tutkimuksen kohteena oleva ilmiö sijoitetaan aikaan, paikkaan ja siihen kulttuuriin, johon ilmiö kuuluu. Asiayhteyttä kuvaava tieto eli kontekstietieto on tärkeää, jotta voitaisiin ymmärtää tapahtuman tai asian laajempi sosiaalinen tai historiallinen merkitys. Näin ollen konteksti voidaan nähdä avaimena merkitysten ymmärtämiseen.

Todellisen tilanteen analyysissä esitellään ensin turvallisuussuunnittelun kehityspolku ja sen jälkeen turvallisuussuunnittelun nykytilan kuvaus kohdekaupungeissa/-alueilla. Sekä kehityspolun että nykytilan kuvauksissa ja analyyseissä on käytetty sekä kyselytutkimuksen vastauksia, turvallisuussuunnitelmia sekä muuta käytössä ollutta turvallisuussuunnitteluaineistoa.

VANTAA

Kehityspolku

Ensimmäinen turvallisuustalkoot -hanke aloitettiin Vantaalla 1999. Vuonna 2000 palkattiin päätoiminen turvallisuussuunnittelun projektipäällikkö, jonka tehtävänä oli koordinoida

viranomaisten välistä yhteistyötä, toimintaa. ja hankkeita. Turvallisuusyhteistyö organisoitiin ja turvallisuustalkoot ohjelma päivitettiin vuosina 2000-2002. Tuona aikana valmistuivat myös kaupungin viiden palvelualueen alueelliset turvallisuussuunnitelmat, joita alettiin toteuttaa syksyllä 2002.

Kuntien turvallisuussuunnitelmista vuonna 2002 laatimassaan Turvallisuussuunnitelmat 2001 arviointiraportissa Sirpa Virta on arvioinut parhaat käytännöt ja innovaatiot -osassa Vantaan turvallisuussuunnitelmaa seuraavasti: ”Vantaan turvallisuustalkoot on myös hyvä esimerkki prosessiajattelusta. Rikoksentorjunta on kytketty kaupungin tasapainotetun strategian yhteyteen. Rikoksentorjunnan strategiset valinnat korostavat prosessiajattelua edelleen;

- Turvallisuusstrategiasta rikoksentorjuntaprosessiksi (lähtökohdaksi turvallisuutta suppeampi rikoksentorjunnan näkökulma)
- Projektit tukevat prosessia (hankkeet ja projektit tukevat ja ovat kiinteä osa rikoksentorjuntaprosessia)
- Prosessin kehittäminen (edellyttää rakennetta, joka varmentaa prosessin etenemisen sekä koko kaupungin että sen eri palvelualueiden tasolla. Prosessia tukemaan sopii malli, jossa toimijat tehdään entistä tietoisemmiksi rikoksentorjunnasta.)
- Arkipäivän uhat
- Ehkäisyn kannattaminen (siitä saadaan tuloksia)
- Tieto ja sen hyödyntäminen.

Prosessin kulkua ja institutionalisoitumista käytännöiksi kuvaa jatkuvuuden turvaamista koskeva jakso, jossa selkeä kuusiosainen ohjelma siitä, mitä ja milloin järjestetään, kohderyhmät jne. Ulkoinen ja sisäinen tiedottaminen, resurssien varaaminen sekä seuranta ja arviointi kuuluvat myös prosessiluonteisen yhteistyön suunnitelmaan.” (Virta 2002, 36.)

Arviointiraportin luvussa Turvallisuussuunnittelu strategisen johtamisen välineenä Virta toteaa seuraavaa: ”Vantaan turvallisuustalkoot -suunnitelma on kytketty Vantaan kaupungin tasapainotettuun strategiaan ja siihen liittyvään visioon, jonka mukaan ’Vantaa on kansainvälisen liiketoiminnan, logistiikan ja osaamisen keskus, jossa eri-ikäisten ihmisten on hyvä elää’. Kaupungin visiosta johdetuista strategisista päämääristä ensimmäinen toteaa kaupungin elinympäristönä turvalliseksi ja viihtyisäksi, jossa hyvinvoinnin perustana on vuorovaikutteinen yhteisöllisyys. Rikoksentorjunnan strategiset valinnat perustuvat kaupungin strategiaan.” (Virta 2002, 43.)

Virran tekemän tutkimuksen arviota turvallisuusyhteistyön tilanteesta Vantaalla myötäilee Vantaan kaupungin vuonna 2006 Efeko Oy:llä teettämä arviointiraportti ensimmäisestä Vantaan turvallisuustalkoot -rikoksantorjuntaohjelmasta vuosilta 1999/2002. Raportissa arvioidaan muun muassa ohjelman suunnittelua ja organisointia, ohjelman toteutusta, ohjelmatoiminnalla saavutettuja tuloksia ja ohjelmatoiminnan yhteistyön, verkostoitumisen ja seurannan onnistumista.

Efeko Oy:n arviointiraportissa todettiin ohjelman suunnittelun ja organisoinnin vahvuuksina Vantaan kaupungin vision mukaisen työn toteuttaminen, suunnittelussa mukana olevien tahojen sensitiivisyyden lisääntyminen rikollisuutta ja rikollisuuden torjuntaa kohtaan sekä lapsiin ja nuoriin kohdistuvan erillisen panostuksen heijastuminen hanketason tavoitteisiin ja toimenpiteisiin. Ohjelman suunnittelun ja organisoinnin vahvuuksiksi arvioitiin myös se, että ohjelman suunnittelu tukeutuu olemassa oleviin kaupungin peruspalveluihin sekä kolmannen sektorin toimintaan. Suunnittelussa ovat olleet mukana koulut, liikeyritykset, seurakunta, poliisi ja muut yhteistyökumppanit laaja-alaisesti. Tämä on taannut turvallisuustalkoot -ohjelman kiinnittymisen todellisuuteen niin, että toiminta ei ole jäänyt pelkästään irrallisiksi hankkeiksi. Alueellisuus on myös yksi ohjelman suunnittelun ja organisoinnin vahvuustekijä. Alueellisuus mahdollistaa toiminnan suunnittelun ja toteutuksen räätälöinnin. Ohjelmaa suunnittelevat toimijat tuntevat kohdealueen ja sen ongelmat, ja samalla alueen asukkailla on halutessaan ollut mahdollisuus vaikuttaa asetettaviin tavoitteisiin. (Vantaan turvallisuustalkoot -rikoksantorjuntaohjelman arviointi 2006, 19.)

Nykytila

Vantaa on Suomen neljänneksi suurin kaupunki, asukkaita 198 351 (maaliskuu 2010). 1.1.2009 poliisihallinnon rakennemuutoksen myötä toimintansa aloittaneen Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen pääpoliisiasema sijaitsee Vantaalla. Poliisilaitos on maan suurimpia, toiminta-alueella on kahdeksan (8) kaupunkia/kuntaa ja yhteensä noin 295 000 asukasta.

Vantaan kaupungin maantieteellinen alue on laaja, pirstaleinen ja monimuotoinen. Suuren, useita taajamia eli kaupunginosia sisältävän alueen hallinta yhtenä kokonaisuutena on käytännössä mahdotonta. Kaupunginosien toimintaympäristöissä, väestörakenteissa, palvelutarpeissa ja turvallisuusongelmissa on suuria eroavaisuuksia. Turvallisuusyhteistyö onkin alusta alkaen järjestetty kaupungin palvelualueiden rajojen mukaan. Jokaisella alueella toimii alueen

turvallisuustyön ohjauksesta ja toteutuksesta vastaava alueellinen yhteistyöelin. Näissä yhteistyöryhmissä ovat mukana alueen palveluista vastaavat keskeiset viranomaiset ja muut toimijat.

Vantaan turvallisuusyhteistyön johtava periaate kiteytetään turvallisuussuunnitelman 2009 sivulla 6 seuraavasti: ”Vantaan asukkaiden turvallisuuden perusta: sosiaalisesti eheä kaupunki ja turvallisuustyötä tekevä yhteistyöverkosto”.

Toisen asiantuntijan vastauksessa korostetaan sitä, että Vantaan toimintamalli nojautuu alueperiaatteeseen: *”Alun perin Turvallisuustalkoot-ohjelmassa toimittiin alueperiaatteella ja alueelliset yhteistyöryhmät toimivat aluejohtajien alaisina. Aluejohtajat esittelivät ryhmien asioita/suosituksia kaupungille. Lisäksi tuolloin käynnissä olleiden hankkeiden myötä muotoutui uusia työryhmiä, joista Näppäri-työryhmät toimivat edelleen (muut työryhmät lopettivat toimintansa hankkeiden päättymisen myötä, ja toiminta jatkui joidenkin hankkeiden päätyttyä vakiintuneena toimintamallina työntekijöille; esim. etnisten konfliktien toimintamalli).”*

Paikallisen turvallisuussuunnittelun tilannekatsauksessa (2008) todetaan Etelä-Suomen läänin osalta: ”Myönteistä jatkon kannalta on se, että läänin suurissa kaupungeissa (Vantaa, Espoo) turvallisuussuunnittelu etenee hyvin.” (Paikallisen turvallisuussuunnittelun tilannekatsaus 26/2008, 7.) Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanon väliraportissa 1/2010 Vantaan turvallisuussuunnitelman tilanne -kohdassa on ”Hyväksytty valtuustossa 14.12.2009”. (Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano 2010, 5/2010, 66.)

Organisointi

Turvallisuussuunnittelun *johtoryhmä* perustettiin uuden turvallisuussuunnitelman valmistelun myötä 2008. Siihen kuuluvat kaupunginjohtaja (pj), pelastusjohtaja, poliisipäällikkö ja seurakuntayhtymän johtaja (ns. johtotroikka-malli). Turvallisuussuunnittelun *ohjausryhmä* ja alueelliset työryhmät aloittivat toimintansa jo turvallisuusyhteistyön ensimmäisessä vaiheessa vuonna 2001 ja ne tavallaan perustettiin uudelleen 2008-2009.

Ohjausryhmään kuuluu 10 henkilöä. Vantaan kaupungin edustajina ryhmään kuuluvat kaupungin valmiuspäällikkö (pj), nuorisopalvelujen johtaja, palvelupäällikkö, peruskoulutoimen johtaja, liikennesuunnittelupäällikkö, riskienhallintapäällikkö. Keski-Uudenmaan poliisilaitoksen edustajina

toimivat apulaispoliisipäällikkö (vara pj) sekä komisario. Seurakunnasta mukana on yhteisen seurakuntatyön päällikkö. Ohjausryhmän sihteerinä toimii turvallisuussuunnittelun ja -yhteistyön koordinaattori.

Kaikille valituille kahdeksalle (8) turvallisuuden painopistealueelle (päätoimintalinjat) on perustettu alatyöryhminä *yhteistyöryhmät* ja niille puheenjohtajat viranomaisille kuuluvan toimialavastuun perusteella. Ohjausryhmän alaisuudessa on vuodesta 2000 lukien toiminut seitsemän (7) *alueellista turvallisuustyöryhmää* eri kaupunginosien alueilla. Korso, Hakunila, Tikkurila, Myyrmäki ryhmät perustettu jo aiemmin, Pakkala, Koivukylä, Aviapolis -ryhmät ovat perusteilla. (Ojala: Kaupungin suuraluejaon mukaisesti perustetaan tarvittaessa alatyöryhmiä, mutta käytännössä taitaa Häiriökäyttäytymisen estäminen -toimintalinja olla ainoa johon tulee aluekohtaisia turvallisuusryhmiä (7 ryhmää: Myyrmäki, Kivistö, Tikkuila, Aviapolis, Korso, Koivukylä ja Hakunila) Lisäksi toimii *hanketyöryhmiä* painopistealueilla (näppäri, katuturvallisuus/valvontakamera).

Johtaminen

Vantaan turvallisuussuunnittelua johtaa turvallisuussuunnittelun johtoryhmä. Varsinaista suunnittelutyötä ohjaa ja koordinoi turvallisuussuunnittelun ohjausryhmä. Ohjausryhmä raportoi toiminnasta johtoryhmälle, joka raportoi edelleen kaupunginhallitukselle. Turvallisuustilanteen kehittymistä kaupungin alueella seurataan ja suunnitelmassa todettuja toimintalinjoja ja toimenpiteitä täydennetään tarvittaessa turvallisuusyhteistyössä mukanaolevien yhteisesti sopimalla tavalla. (Paikallinen turvallisuussuunnittelu Etelä-Suomen läänissä 2009, 5/2009, 19-20.)

Nykytilasta näkee, että turvallisuussuunnittelua on tehty jo pitemmän aikaa. Toiminta on suhteellisen hyvin koordinoitua, yhteistyömuodot ja käytännöt ovat rakentuneet ja painottuneet alueittain toimintaympäristön ja toimijoiden näköisiksi. Turvallisuusyhteistyö pohjautuu alueellisten yhteistyöelinten laatimiin paikallisiin turvallisuussuunnitelmiin sekä niiden toteutukseen alueen toimijoiden yhteistyöllä.

Kyselyyn vastanneiden asiantuntijoiden mukaan jonkin verran vaikutuksia, jopa ongelmia turvallisuusyhteistyölle ovat aiheuttaneet kaupungin organisaatiomuutokset, joita on tehty erityisesti sosiaali- ja terveystoimissa. Palvelualueiden purku vaikutti alueelliseen toimintaan näivettävästi, kun aikaisemmin vetovastuussa toimineet aluejohtajat eivät enää ole mukana toiminnassa. Myös

työntekijöiden jatkuva vaihtuvuus on heikentänyt sitoutumista yhteistyöhön ja ryhmätoimintaan. Myönteistä kuitenkin on se, että turvallisuussuunnittelun ohjausryhmässä näyttäisi olevan riittävän vaikutusvaltaisia ja yhteistyön toimeenpanoon sitoutuneita päälliköitä eri hallintokunnista.

Vantaan tilanne on kokonaisuutena hyvällä tasolla, vaikka kaupungin laajan alueen turvallisuusyhteistyön kokonaisuuden hallinta on haastavaa. Turvallisuuskoordinaattorina 10 vuotta toiminut Riitta Koivisto lienee yksi turvallisuussuunnittelun pioneereista Suomessa. Hänen roolinsa alueen tilannekuvan ylläpitäjänä, toimijoiden ja toimintojen kokoajana sekä tiedonvälittäjänä toiminnassa mukana oleville on ollut tärkeä. Toimintaympäristön ja organisaatioiden muutosten sekä henkilövaihdosten pyörteissä kokemustieto on tärkeä pääoma.

TURKU

Kehityspolku

Kaupunginhallitus hyväksyi vuonna 2000 Turun ensimmäisen turvallisuussuunnitelman. Sen valmistelussa oli mukana kaupungin eri hallintokuntien edustajia ja kihlakunnan poliisilaitos. Turvallisuussuunnitelma lähetettiin kaikille kaupungin hallintokunnille ”huomioon otettavaksi niiden omassa toiminnassa”. Ensimmäisessä turvallisuussuunnitelmassa ei ollut selkeää päätöstä organisaatiosta, johtamisesta ja vastuutahoista turvallisuussuunnitelman täytäntöönpanoa varten. Sitä ei siis koskaan koordinoitusti pantu täytäntöön.

Rikoksantorjuntaneuvosto arvioi Turvallisuustalkoot ohjelman -toteutumisen seurantaraportissaan 2003 Turun turvallisuusstrategiaa muun muassa seuraavasti: ”Turun turvallisuustyöryhmä ei ole kokoontunut sen jälkeen, kun kaupunginhallitus hyväksyi turvallisuussuunnitelman 25.11.2000. Turvallisuussuunnitelman toteutuksen käytännön toteutuksesta ja turvallisuussuunnittelun seuraavista vaiheista ei ole tietoa.” (Kansallisen rikoksantorjuntaohjelman toteutuksen seurantaraportti 2003, 47.)

Turvallisuussuunnitelmaa toteutettiin Turussa 2000-luvulla lähinnä kaupungin hallintokuntien ja muiden toimijoiden tekemän oman turvallisuustyön puitteissa. Lisäksi osia suunnitelmasta on toteutettu yksittäisinä hankkeina, projekteina tai tilannekohtaisesti. Yhteistyötä poliisin ja muiden viranomaisten kesken on jatkuvasti yksittäisissä asioissa ja asiaryhmissä, mutta yhteisesti sovittua

organisoidumista ei ole ollut. Käytännön turvallisuustoiminta ja -yhteistyö on ollut erityisen aktiivista kaupungin riskienhallinnassa, valmiussuunnittelussa ja työsuojelutoiminnassa.

Turussa toteutettiin Oikeusministeriön rahoituksen turvin Turvaturku –hanke vuosina 2004-2007. Sen strategisena tavoitteena oli kehittää laajaan yhteistyöhön perustuva turvallisuusasiain johtamismalli sekä kolme erillistä turvallisuutta edistävää toimintamallia; alueellinen lähiömalli ja keskustamalli sekä nuorten huumevalistusmalli. Turvaturku aloitti Turussa keskustelun turvallisuusasioista, koska vuonna 2000 laaditun turvallisuussuunnitelman täytäntöönpano oli jäänyt heikoksi. Hanke tehosti kaupungin ja poliisin yhteistyötä, se myös tehosti verkottumista yhdistysten ja muiden toimijoiden kanssa, ja sai aikaan muita konkreettisia edistysaskeleita. Hanke antoi myös paljon eväitä tulevaan turvallisuussuunnitteluun mm. siltä osin, että Turku toimi pilottina VTT:n kehittämän Artu-ohjelman käyttäjänä. Lisäksi Turku kuuluu Suomen suurten kaupunkien turvallisuussuunnitteluverkostoon.

Turun toisen turvallisuussuunnitelman jo vuonna 2006 alkanut suunnitteluprosessi on ollut varsin pitkä. Käytännössä se pysähtyi pitkäksi aikaa ehdotuksen valmistumisen jälkeen vuoden vaihteessa 2008-2009.

Nykytila

Turku on Suomen viidenneksi suurin kaupunki 176 401 asukkaallaan (maaliskuu 2010). 1.1.2010 perustetun Lounais-Suomen aluehallintoviraston päätoimipaikka on Turku, ja se on seudun alueellinen ja hallinnollinen keskus. 1.1.2009 perustettu Varsinais-Suomen poliisilaitos on maan toiseksi suurin poliisilaitos, jonka pääpoliisiasema on Turussa. Poliisilaitoksen alueella on 28 kuntaa, joissa asuu yhteensä yli 450 000 asukasta.

Turun turvallisuussuunnitelmaehdotuksen 2009 sivulla 6 todetaan turvallisuusyhteistyöllä tavoiteltavista hyödyistä muun muassa seuraavaa: ”Turvallisuustyössä painottuvat ennalta ehkäisevä työ, suunnitelmallinen ja pitkäjänteinen toiminta ja laaja-alainen näkemys, joiden tehokas toteutuminen edellyttää verkostoitunutta työtapaa. Kaupungin eri hallintokuntien edustajien, poliisin ja kolmannen sektorin edustajat kokoava keskustelufoorumi on jo suunnitelman laadintavaiheessa luonut mahdollisuuksia uusille toimintatavoille ja tehostanut tiedonvälitystä. Yhdessä tekeminen lisää toiminnan tehokkuutta.”

Turun asiantuntijat eivät vastanneet lainkaan ensimmäiseen kyselyyn vuonna 2009. Perusteena oli se, että turvallisuussuunnitelma oli kaupunginjohtajan pöydällä eikä sitä oltu vielä hyväksytty. Tuossa vaiheessa toimitettiin kattava turvallisuussuunnitteluun liittyvä valmistelu- ja suunnitteluaineisto. Toiseen kyselyyn vastanneet asiantuntijat eivät halunneet lainkaan arvioida turvallisuussuunnittelun organisointia, yhteistyötä, johtamista sekä niiden toimivuutta edes valmistelu- ja suunnitteluprosessin osalta. Perusteena oli edelleen se, että näitä asioita koskevia lopullisia päätöksiä ei ollut vielä tehty.

Paikallisen turvallisuussuunnittelun tilannekatsauksessa (2008) Länsi-Suomen osalta ei mainita Turkua erikseen, mutta siinä todetaan läänin tilanteesta seuraavaa: ”Kuntien tietoisuus turvallisuusnäkökohdista on lisääntynyt. Työtä on joltain osin hidastanut perinteinen ajattelu, jonka mukaan turvallisuus nähdään vain poliisikeskeisinä rikosasioina. Onnistunut turvallisuussuunnittelutyö edellyttää myös rajoituksia, sillä liian laajana työtä on mahdoton viedä eteenpäin. Kuntien osalta ongelmana tuodaan esille kuntien toimintatavat, jotka ovat joissain paikoin urautuneita ja sidoksissa kuntakohtaiseen kulttuuriin.” (Paikallisen turvallisuussuunnittelun tilannekatsaus 26/2008, 9). Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanon väliraportissa 1/2010 Turun turvallisuussuunnitelman tilanne -kohdassa on vain merkintä ”2009-2012”. (Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano 2010, 5/2010, 68.)

Organisaatio

Uuden turvallisuussuunnitelman laaja-alainen valmistelutyö käynnistettiin vuoden 2006 lopulla. Kaupunginhallitus teki 17.12..2007 päätöksen turvallisuussuunnittelun organisaatiosta ja että turvallisuussuunnitelman tulee olla valmis marraskuun 2008 loppuun mennessä. Turvallisuussuunnittelua varten tehtiin vuonna 2007 perusteellinen riskikartoitus ja -analyysi.

Turvallisuussuunnittelun *johtoryhmä* perustettiin 2007 ja siihen kuuluvat Turun kaupunginjohtaja, Varsinais-Suomen poliisilaitoksen poliisipäällikkö ja pelastuslaitoksen pelastusjohtaja. *Turvallisuussuunnittelun ohjausryhmä* perustettiin niin ikään 2007 ja siihen kuului yhteensä 14 jäsentä. Turun kaupungilta olivat edustettuina seuraavat tahot: hallintolakimies (pj), opetustoimi, sosiaalitoimi, terveystoimi, nuorisoasiainkeskus, viheraluepäällikkö ja keskushallinnon erityisasiantuntija (siht.). Varsinais-Suomen poliisilaitokselta osallistuivat apulaispoliisipäällikkö ja ylikomisario. Varsinais-Suomen pelastuslaitoksen edustajana toimi pelastuspäällikkö. Lisäksi

mukana olivat seuraavien tahojen edustajat: rajavartiolaitos, seurakuntayhtymä, kauppakamari ja asukasyhdistys.

Turvallisuussuunnittelun *valmisteluryhmässä* oli yhteensä 8 jäsentä edustaen seuraavia tahoja: Turun kaupungilta hallintolakimies (pj) ja erityisasiantuntija (siht.), poliisi, pelastuslaitos ja rajavartiolaitos. Viidelle valitulle painopistealueelle perustettiin *asiantuntijatiimit* ja yksi alatiimi (painopistealueiden alatyöryhmät).

Turvallisuussuunnittelun organisointi turvallisuussuunnitelman valmistelun ja suunnittelun aikana vaikuttaa rakenteeltaan hyvältä ja osallistuvien tahojen osalta riittävän kattavalta. Saman organisaatorakenteen, laadittujen suunnitelmien ja tavoitteiden pohjalta olisi ollut hyvä jatkaa käytännön yhteistyön kehittelyä, vaikka turvallisuussuunnitelmaa ei ollutkaan vielä hyväksytty.

Johtaminen

Käytössä olleesta turvallisuussuunnitteluaineistosta on pääteltävissä, että valmistelu- ja suunnitteluvaiheen aikana johtaminen on sujunut vähintään kohtuullisen hyvin. Suunnittelua on tehty perusteellisesti ja paljon, monien eri työryhmien ja lukuisien kokousten muodossa. Kaiken kaikkiaan suunnitteluvaiheen yhteistyö vaikuttaisi sujuneen hyvin. Lisäksi kaikki valmistelu- ja suunnittelutyö on dokumentoitu hyvinkin tarkasti.

Turvallisuussuunnitelmaehdotuksen liitteessä on kuvattu turvallisuussuunnittelun organisaatio sanallisesti. Suunnittelua johtaneet sekä muut työryhmät, niiden tehtävät ja niihin kuuluvat jäsenet on lueteltu ja kuvattu selkeästi. Suunnitelmaehdotuksessa on kuvattu toimintamallia, toimintaperiaatteita ja täytäntöönpanoa taulukoimalla painopistealueiden ongelmia, niihin liittyviä tavoitteita ja ratkaisemisessa käytettäviä keinoja ja toimenpiteitä (TAKETO-malli). Taulukoista käyvät ilmi myös toiminnan vastuutahot ja yhteistyössä mukana olevat muut toimijat.

Turvallisuussuunnitteluorganisaation yhteistoiminta näyttää pysähtyneen turvallisuussuunnitelmaehdotuksen valmistumiseen vuoden 2008 lopulla. Kaupunginvaltuuston oli määrä hyväksyä suunnitelma kevätkaudella 2009. Turvallisuussuunnitelmaluonnos valmistuttuaan jäi kuitenkin kaupunginjohtajan pöydälle 30.3.2009. Vuonna 2010 suunnitelmaehdotusta oli tarkoitus päivittää ja täydentää, jotta se voitaisiin hyväksyä vuonna 2010, kuten valtakunnallisesti edellytetään.

Turvallisuussuunnitteluprosessin totaalinen pysähtyminen suunnitteluvaiheen jälkeen näyttäisi johtuneen kaupunginjohtajasta. Toiselta asiantuntijalta saamani tiedon mukaan kaupunginjohtajaa pyydettiin useita kertoja viemään turvallisuussuunnitelmaluonnos jatkokäsittelyyn, jotta se voitaisiin hyväksyä kaupunginvaltuustossa. Pyynnöistä huolimatta turvallisuussuunnitelma pysyi kaupunginjohtajan pöydällä. Asiantuntijan mukaan suurella osalla turvallisuussuunnittelussa mukana olleista toimijoista olisi ollut halu ja valmiudet suunnitelman toimeenpanoon. Turun kaupunginjohtaja vaihtui 1.9.2010. Melko pian sen jälkeen turvallisuussuunnitelma otettiin jatkokäsittelyyn ja hyväksyttiin Turun kaupunginhallituksessa 21.9.2010. Turvallisuussuunnitelma on ollut kaikkien luettavissa Turun kaupungin internet-sivustolla 23.9.2010 lukien.

Lisäksi huomiota kiinnitti Turun turvallisuusasioiden sisäinen työnjako. Työnjakoa kuvaa toinen asiantuntija seuraavasti: ”...*Turun kaupungin keskushallinnossa on riskienhallintapäällikkö Heikki Kunnas, jolle kuuluvat yleiset kaupungin riskienhallintaan ja valmiussuunnitteluun liittyvät asiat. Minä olen keskushallinnon hallintolakimies, jolle on määrätty turvallisuusasiat. Sisäisen turvallisuuden asiat kuuluvat kaupunginjohtajan eli Mikko Pukkisen toimialaan. Muuta organisointia meillä ei ole...*”

Turvallisuuden eri osa-alueiden vastuita on jaettu kolmelle henkilölle. Kokonaisvastuussa olleen kaupunginjohtajan olisi kuulunut johtaa ja varmistaa Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanoa kaupungissa. Vastuu turvallisuussuunnittelun valmistelu- ja suunnitteluvaiheiden läpiviemisestä oli hallintolakimiehellä, jolla ei ole koulutusta eikä kokemusta paikallisesta turvallisuusyhteistyöstä. Turvallisuussuunnittelun vastuut ja koordinointi ylipäänsä vaikuttavat hieman epäselviltä. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa korostetaan sitä, että paikallinen turvallisuussuunnittelu muodostaa yhtenäisen, laajan turvallisuuskäsityksen mukaisen kokonaisuuden (ks. liite 2, kuvio 15).

Turvallisuusyhteistyö ei käynnistynyt kaupungissa kunnolla 2000-luvun alussa. Nyt ollaan tavallaan lähtökuopissa ja eri hallintokunnat vasta opettelevat sektorirajat ylittävää laajan turvallisuuskäsityksen mukaista tiiviimpää yhteistyötä. Tätä käsitystä tukee seuraava ote asiantuntijan vastauksesta: ”...*Jokainen hallintokunta on järjestänyt turvallisuusasioihin liittyvät asiansa itse ja paljon hyvää työtä tehdään monessa turvallisuussuunnitelmaehdotukseenkin sisältyvässä asiassa, vaikka päättäjät eivät ole suunnitelmaa vielä käsitelleet. Poliisin kanssa on hyvä yhteistyö ja samoin muiden työskentelyssä mukana olleiden tahojen kanssa.*”

PÄIJÄT-HÄME (LAHTI)

Kehityspolku

Lahden kaupungissa sekä entisen Lahden kihlakunnan poliisilaitoksen alueella on tehty turvallisuuteen liittyvää yhteistyötä erilaisten hankkeiden ja projektien muodossa noin 15 vuoden ajan. 1990-luvun puolivälissä alkaneen yhteistyön aktiivisena kehittäjänä toimi Lahden poliisilaitoksen pitkäaikainen poliisipäällikkö Pekka Ojala. Alkuaikojen turvallisuusstrategiatyöstä vastasi ohjausryhmä, johon kuuluivat poliisi (pj Ojala), kaupungin sosiaali-, terveys-, nuoriso-, koulu-, asunto- ja tekninen toimi sekä seurakunta ja Hollolan kunta. Toiminta nojautui 1990-luvulla erilaisiin projekteihin, hankkeisiin ja muuhun osapuolten kesken sovittuun kohdennettuun turvallisuusyhteistyöhön.

Lahden ensimmäinen turvallisuussuunnitelma ei ollut käytettävissä. Rikksentorjuntaneuvosto arvioi Turvallisuustalkoot -ohjelman toteutumisen seurantaraportissaan 2003 Lahden turvallisuussuunnitelmaa muun muassa seuraavasti: Lahden kihlakunnan turvallisuussuunnitelma kattaa Lahden kaupungin, Hollolan, Nastolan, Asikkalan, Hämeenkosken, Kärkölan sekä Padasjoen kuntien alueet. Marraskuun 29. päivä 2001 päivätyssä turvallisuussuunnitelmassa pyritään suojaamaan alueen asukkaita, yrityksiä ja laitoksia, niiden omaisuutta, tietoja sekä ympäristöä onnettomuuksilta, vahingoilta ja rikolliselta toiminnalta. Lahden kihlakunnan turvallisuussuunnittelun keskeisenä tavoitteena on tukea kaikkien kuntien omaa suunnittelua. Kyse on prosessista, jonka Turvallisuussuunnitelmaksi nimetty asiakirja on käynnistänyt. (Kansallisen rikksentorjuntaohjelman toteutuksen seurantaraportti 2003, 47.)

Turvallisuustalkoot -seurantaraportissa 2003 todetaan lisäksi, että Lahden kihlakunnan turvallisuussuunnitelman laatimisesta on vastannut ohjausryhmä, jossa on ollut edustajia alueen kunnista. Kuntiin on lisäksi nimetty yksi tai useampi turvallisuuskoordinaattori vastaamaan yhteistyöstä kunnan ja kihlakunnan alueilla. Suunnitteilla on julkaista turvallisuussuunnitelmasta uusi versio vuoden 2002 loppuun mennessä. Pyrkimyksenä on lisäksi perustaa kihlakunnan alueelle ”Turvallisuusasiain neuvottelukunta” koordinoimaan ja tehostamaan turvallisuussuunnittelua tulevaisuudessa. (Kansallisen rikksentorjuntaohjelman toteutuksen seurantaraportti 2003, 47.)

Käytettävissä oli vuonna 2003 päivitetty Lahden kihlakunnan alueen turvallisuussuunnitelmakokonaisuus, johon sisältyivät alueeseen kuuluneiden edellä mainittujen

seitsemän kunnan erilliset turvallisuussuunnitelmat. Lahdessa oli poliisin lisäksi useita aktiivisia toimijoita ja hankkeita, jotka ylläpitivät yhteistyötä Lahden alueella ja sen lähikunnissa 2000-luvulla. Asiantuntijoiden mukaan Päijät-Hämeen alueen turvallisuussuunnitelmien tarkistustyö käynnistettiin vuoden 2006 lopulla, sisäasiainministeriön ohjeistukseen perustuen.

Paikallisen turvallisuussuunnittelun tilannekatsauksessa (2008) todetaan Etelä-Suomen läänin ja Lahden osalta seuraavaa: ”Läänin kokoamien tietojen mukaan turvallisuussuunnitelmien tarkistustyö ei ole käynnistynyt Haminan, Lahden, Lohjan ja Raaseporin kihlakunnissa eikä Kotkan kihlakunnan Pyhtään kunnassa.” (Paikallisen turvallisuussuunnittelun tilannekatsaus 26/2008, 6.)

Nykytila

Päijät-Hämeen maakunnassa on 200 847 asukasta (31.12.2008), ja se kuuluu 1.1.2010 perustetun Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueeseen. Maakuntaan kuuluvat Asikkala, Artjärvi, Hartola, Heinola, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä, Lahti, Nastola, Orimattila, Padasjoki ja Sysmä. Päijät-Hämeen maakunnan ja Päijät-Hämeen poliisilaitoksen alueet ovat yhtenäiset. Lahti on Suomen kahdeksanneksi suurin kaupunki 100 999 asukkaallaan (maaliskuu 2010). 1.1.2009 perustetun Päijät-Hämeen poliisilaitoksen pääpoliisiasema on Lahdessa.

Alueen kaikki 11 kuntaa ja Lahden kaupungin kattava turvallisuussuunnitelma valmistui keväällä 2010 ja Päijät-Hämeen maakuntahallitus hyväksyi sen 10.5.2010. Tavoitteena on, että turvallisuussuunnitelma käsitellään vielä kaikkien kuntien valtuustoissa vuoden 2010 aikana. Lisäksi kunnilla on vapaus tarvittaessa laatia kuntakohtaisia turvallisuussuunnitelmia. Päijät-Hämeen malli poikkeaa muista neljästä tutkimuskohteesta siten, että muilla alueilla ei ole laadittu turvallisuussuunnitelmaa koko maakunnan tai poliisilaitoksen alueelle. Helsingin osalta tarkastellaan pääasiassa vain Itä-Helsingin turvallisuussuunnitelmaa.

Päijät-Hämeen turvallisuussuunnitteluprosessi on kuvattu kattavasti Sisäasiainministeriön julkaisun 7/2010 *Lapset ja nuoret mukaan turvallisuussuunnitteluun - Kokemuksia ja malleja Päijät-Hämeestä sivuilla 18-21*. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanon väliraportin 1/2010 Päijät-Hämeen turvallisuussuunnitelman tilanne -kohdassa todetaan, että ”suunnitelma valmistuu 2010”. (Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano 2010, 5/2010, 68.)

Organisointi

Turvallisuussuunnitteluhankkeen käynnistysvaiheessa vuonna 2008 työskennellyt johtoryhmä valmisti hanketta ja hankerahan hakua. Asiantuntijoiden mukaan sitä ei enää tarvittu sen jälkeen. Vuodesta 2009 turvallisuussuunnittelun ylimpänä elimenä on toiminut *ohjausryhmä*. Siihen kuuluvat seuraavat 16 henkilöä: 12 kunnanjohtajaa, poliisipäällikkö, pelastusjohtaja, kahden sosiaali- ja terveystoimen piiriäön mukaiset peruspalvelujohtajat (Oiva-kunnat ja Kasi-kunnat). Lisäksi kaikki kunnat ovat nimenneet *yhdyshenkilöt*, joiden kanssa projektipäällikkö pitää säännöllisesti yhteyttä ja hoitaa turvallisuussuunnitteluun liittyvät käytännöt asiat.

Alatyöryhmiä on perustettu 14 aihealueittain ja *aluetyöryhmiä* 14 alueittain. Jokaisella työryhmällä on nimetty vastuullinen puheenjohtaja. Lisäksi käynnissä on useita eri projekteja ja hankkeita: Pulinapaja neljällä koululla, Turvallisten perheiden Päijät-Häme perheväkivaltaan, ”Valitsen” on nuorten päihdeasioista valmistuva koulutus/ohjauspaketti, Päijät-Hämeen päihdepalvelujen kehittämishanke, joka jatkuu Välittäjä 2009 -hankkeena. Turvallisuussuunnittelun eri työryhmissä on yhteensä yli 100 henkilöä, ja jokaisesta 12 kunnasta on niissä edustajia.

Valmisteluvaiheen luonnoksia tai väliraportteja turvallisuussuunnitelmasta ei ollut käytössä. Tästä syystä osa tiedoista on haettu Päijät-Hämeen maakunnan turvallisuussuunnittelua koskevilta internet-sivustoilta. Yhteistyön ja verkoston toimintaperiaatteet on kuvattu kohtuullisen ymmärrettävästi Päijät-Hämeen turvallisuussuunnitelmassa. Koko maakuntaa koskevan turvallisuusyhteistyön rakenteen ja sen hallinnan kokonaisuus on kuitenkin kuvattu liian suppeasti. Organisaatiokaaviot turvallisuussuunnitelman sekä käytössä olleissa PowerPoint -esityksissä eivät anna ulkopuolisille henkilöille selkeää kuvaa maakunnan turvallisuusyhteistyön kokonaisuudesta. Asiantuntijoiden mukaan yhteistyön suunnittelu ja organisointi maakunnan alueella on silti sujunut pääosin hyvin. Tähän ovat vaikuttaneet pitkäaikainen yhteistyökulttuuri sekä tuttuudet avainhenkilöiden kesken Lahdessa ja sen ympäryskuntien alueella.

Johtaminen

Päijät-Hämeessä turvallisuussuunnitteluprosessista vastuussa oleva ohjausryhmä on kokoontunut vain kerran vuodessa. Näyttäisi siltä, että ohjausryhmä ei ole tehnyt sille kuuluvaa ohjaustyötä turvallisuussuunnittelussa.

Turvallisuussuunnittelu on edennyt siten, että toimintaa koordinoiva projektipäällikkö on pyytänyt linjaukset suoraan ohjausryhmän puheenjohtajalta. Käytännön toimien ja osittain myös ohjauksen osalta projektipäällikölle on sekä annettu vapaat kädet että säilytetty varsin paljon vastuuta. Lisäksi hän on pyrkinyt osallistumaan kaikkiin kokouksiin ylläpitääkseen kattavaa tilannekuvaa maakunnan turvallisuussuunnittelusta. Projektipäällikön rooli vaikuttaa samankaltaiselta kuin Vantaan turvallisuuskoordinaattorilla.

”Toimintaa johtaa (käytännön osalta) projektipäällikkö, sen vuoksi hän pyrkii osallistumaan jokaiseen kokoukseen. Mutta työryhmät ja niiden puheenjohtajat ovat olleet pääosin vastuullisia kantamaan johtamisen työryhmässään. Kaikki työryhmät sopineet siitä, ettei töitä teetätetä puheenjohtajalla vaan vastuuta on jaettu selkeästi valmisteltavaksi seuraavaan kokoukseen, vaiheeseen jne. Joissakin työryhmissä puheenjohtaja hoitaa myös sihteerin tehtävät, joissakin oma sihteeri (valittu puheenjohtaja on saanut päättää).” (Päijät-Häme / Lahti)

Turvallisuussuunnittelun suhde alueen kaupunkien ja kuntien strategiaan ja päätöksentekojärjestelmään jää hieman epäselväksi. Joka tapauksessa maakunnan alueella on onnistuttu lyhyessä ajassa sopimaan yhteistyöstä ja laatimaan maakunnan strategiaan kytketty turvallisuussuunnitelma. Asiantuntijan mukaan turvallisuussuunnittelun menestystekijänä on ollut ensinnäkin Päijät-Hämeen liiton maakuntajohtajan ja aluekehittämispäällikön laaja-alainen tuki. Toiseksi Päijät-Hämeen poliisilaitoksen johto on sekä yhteistyöllä maakuntajohdon kanssa että omalla toiminnalla luonut edellytyksiä yhteistyölle. Projektipäällikön omista pitkäaikaisista tuttuuksista ja verkostoista Lahden ja sen ympäristökuntien alueella on ollut ratkaisevaa hyötyä alueellisesti laajan hankkeen läpiviemisessä. Turvallisuussuunnittelun kanssa samoihin aikoihin käynnistyneet monet hankkeet näyttävät myös osaltaan edistäneen verkostoitumista.

OULU

Kehityspolku

Oulussa on toiminut moniammatillinen, turvallisuussuunnittelusta vastaava turvallisuustyöryhmä jo vuodesta 1999 lukien. Työryhmä laati ensimmäisen turvallisuussuunnitelman vuonna 2000. Sen jälkeen suunnitelmaa on päivitetty säännöllisesti vuosina 2002, 2004, 2006 ja 2009. Jo aikaisempiin suunnitelmiin oli kirjattu selkeät painopisteet, tavoitteet, toimenpiteet, vastuut ja seuranta.

Strategisuus Oulun turvallisuustyössä oli nähtävissä jo 2000-luvun alussa. Kuntien turvallisuussuunnitelmista vuonna 2002 laatimassaan Turvallisuussuunnitelmat 2001 arviointiraportissa Sirpa Virta toteaa parhaat käytännöt ja innovaatiot -osassa Oulun turvallisuussuunnitelmasta seuraavaa: ”Oulun turvallisuussuunnitelmassa tavoitteena on saada aikaan jatkuva kehitys ja yhteistyö, joka ajan myötä edistää rikosentorjuntaa ja tuottaa yhä viihtyisemmän ja turvallisemman asuin- ja elinympäristön kaikille. Kaikkeen julkiseen päätöksentekoon pyritään saamaan mukaan myös rikosentorjunnan näkökulma. Turvallisuussuunnitteluun kuuluvat tehtävät liitettiin kaupungin hallintoon perustettuun turvallisuuspäällikön toimeen. Turvallisuustyöryhmä toimii ohjausryhmänä aluetyöryhmille. Suunnittelu on tällä tavoin integroitu osaksi kaupungin suunnittelujärjestelmää, työnjako on selkeä ja prosessit on varmistettu seuranta ja arviointijärjestelyin. Turvallisuustyön keskeiset periaatteet Oulussa on kirjattu suunnitelmaan hyvin:

- Laaja-alaisuus (koko yhteiskunnan kattavaa toimintaa, laajapohjainen koalitio tavoitteena)
- Poikkihallinnollisuus ja tavoitteellinen yhteistyö olemassa olevien viranomaisorganisaatioiden kesken (turvallisuusongelmiin tarvitaan nykyistä selvästi kokonaisvaltaisempi ote ja tarkastelukulma)
- Alueellisuuden korostaminen (suuralue-, kaupunginosa- ja ryhmätaso mahdollistaa asukkaiden tarpeiden ja aktiivisuuden paremman huomioimisen)
- Tasoajattelu (aloitustaso; kerätään kaikki intressitahot yhteen ideoimaan turvallisuustalkoita, lähidemokratiataso; kytkeminen lähidemokratiatoimintaan, normaalin viranomaistoiminnan taso, täsmäohjatun viranomaistoiminnan taso, projektitaso, seurantataso)
- Jatkuvan prosessin aikaansaaminen Näistä erityisesti tasoajattelu edesauttaa turvallisuussuunnittelun muodostumista jatkuvaksi prosessiksi, kun nähdään selkeästi eri tason toimijoiden roolit ja mahdollisuudet vaikuttaa asioihin. Lähidemokratiatason mukaan ottaminen kytkee asukkaatkin prosessiin mukaan.” (Virta 2002, 34-35.)

Paikallisen turvallisuussuunnittelun tilannekatsauksessa (2008) tehdään seuraavat huomiot turvallisuussuunnittelun etenemisestä Oulussa: ”Oulun kaupunki on kehittänyt aktiivisesti turvallisuussuunnittelua ja sen tulosten seuranta, työtä edistämään on perustettu turvallisuussuunnittelukoordinaattorin tehtävä.” (Paikallisen turvallisuussuunnittelun tilannekatsaus 26/2008, 10.)

Oulussa turvallisuusyhteistyöstä vastaa ja sitä koordinoi sekä poliisi- että turvallisuusalan koulutuksen saanut ja molemmat toimialat tunteva poliisimies. Sekä hänen että muiden eri alojen ammattilaisten kädenjälki näkyy Oulussa.

Nykytila

Oulu on Suomen kuudenneksi suurin kaupunki 139 579 asukkaallaan (maalikuu 2010). Oulun seutu yksi Suomen alueellisista kasvukeskuksista ja Oulu on alueen hallinnollinen keskus. 1.1.2010 perustetun Pohjois-Suomen aluehallintoviraston (AVI) päätoimipaikka on Oulussa. Oulun poliisilaitos vastaa poliisipalveluista Oulun kaupungin ja 13 kunnan alueella, jossa asuu 242 715 asukasta (2009). Poliisilaitoksen pääpoliisiasema sijaitsee Oulussa.

Oulun turvallisuussuunnitelma 2009-2012 on hyväksytty kaupunginhallituksessa toukokuussa 2009 ja kaupunginvaltuustossa kesäkuussa 2009. Turvallisuussuunnitelma kattaa vain Oulun kaupungin alueen, ei Oulun poliisilaitoksen aluetta. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanon väliraportissa 1/2010 todetaan Oulun osalta, että suunnitelma on valmis (Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano 2010, 5/2010, 72). Nykyisessä turvallisuussuunnitelmassa näkyy monella tavalla aito, hierarkkiset hallintorajat ylittävä ja varsin kehittynyt yhteistyön kulttuuri. Turvallisuusyhteistyö on selkeästi osa kaupungin strategiaa ja turvallisuussuunnitelman toimeenpano on kytketty kaupungin päätöksentekojärjestelmään.

Organisointi

Turvallisuussuunnittelun *johtoryhmänä Oulussa toimii* jo 1990-luvun lopulla perustettu *turvallisuustyöryhmä*. Ryhmä toimii turvallisuusyhteistyöstä vastaavana ylimpänä elimenä, jossa on laaja edustus, yhteensä 23 henkilöä 18 eri organisaatiosta. Oulun kaupungilta työryhmässä ovat: riskienhallintapäällikkö (pj), lähidemokratiakoordinaattori, nuorisotoimen johtaja, henkilöstöpäällikkö (opetustoimi), kaupungininsinööri, työyhteisön kehittäjä (sosiaali- ja terveystoimi). Oulun poliisilaitokselta poliisipäällikkö, turvallisuustyön yhteyspäällikkö ja suunnittelija (siht.), Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitokselta pelastusjohtaja ja palopäällikkö. Muita viranomaisia mukana: käräjäoikeus, syyttäjänvirasto, kriminaalihuoltolaitos, työ- ja elinkeinotoimisto ja TE-keskus, Lisäksi mukana ovat rikosuhripäivystys, vahinkovakuutusyhtiö If ja turva-alan edustajana Securitas Oyj.

Turvallisuustyöryhmän alaisuudessa toimii 2008 perustettu *työvaliokunta*, joka vastaa *ohjausryhmää*. Se valmistelee asiat turvallisuustyöryhmän kokouksiin. ja sen vastuulla on käytännön turvallisuussuunnittelutyön eteenpäin vieminen, yhteen sovittaminen ja toteutus. Työvaliokuntaa vetää turvallisuustyöryhmän puheenjohtaja ja jossa on edustus lisäksi poliisista sekä Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksesta.

Turvallisuussuunnitelman viidelle painopistealueelle perustettiin omat *työryhmät* vastaamaan oman painopistealueensa turvallisuussuunnittelusta ja toimenpiteiden toteuttamisesta. Painopistealuetöryhmissä on laaja edustus kaikista tarvittavista toimijoista.

Turvallisuussuunnittelun ja -yhteistyön organisaatorakenne on kuvattu sekä kaaviona että sanallisesti. Yhteistyön toimintamalli, painopistealueet sekä niihin liittyvät toimintamuodot, yhteistyöhankkeet ja projektit on kuvattu erittäin seikkaperäisesti ja kattavasti. Turvallisuusyhteistyön yleiset toimintaperiaatteet on hyvin kuvattu, mutta verkosto-organisaation toimintaperiaatteet on vain osittain kuvattu. Keskeisiltä osin toimintaperiaatteet on kuitenkin kirjattu riittävän hyvin ja muun muassa turvallisuussuunnitteluprosessi sekä painopistealueet tavoitteineen ja keinoineen on kuvattu ja selitetty erityisen hyvin.

Johtaminen

Edellä kuvatun organisaatorakenteen alla ja ohessa toimivat viranomaisten välinen käytännön yhteistyö, erilaiset hankkeet, toimintamuodot ja projektit, joihin kanavoidaan turvallisuusyhteistyörakenteessa sovitut ratkaisut, linjaukset, toimintakäytännöt jne. Alueen eri palvelusektoreiden päälliköiden mukana ololla varmistetaan toimiva johtaminen ja tiedonkulku sekä sovittujen asioiden ja yhteistyön jalkautuminen kaikissa toiminnoissa..

Turvallisuusyhteistyön johtovastuuta koskeva selkeä periaate on kirjattu turvallisuussuunnitelmaan: ”Lähtökohdana turvallisuussuunnittelun toteuttamiselle Oulussa on se, että johtovastuu turvallisuussuunnittelun toteuttamisesta on kaupungilla.” Turvallisuussuunnittelun kokonaisjohto onkin selvästi kaupungin johdon ja erityisesti riskienhallintapäällikön ammattitaitoisissa käsissä.

Turvallisuusyhteistyön koordinoinnista (ohjaus ja hallinta) ja turvallisuustyön yhteyspäällikön tehtävistä on turvallisuussuunnitelmaan kirjattu seuraavaa: ”Turvallisuustyön yhteyspäällikön tehtävä on kiinteä turvallisuusyhteistyön muoto, mikä käsittää kaikki poliisilaitoksen alueen kunnat

sekä muut sidosryhmät, ellei poliisilla ole erillistä, mahdollisesti valtakunnallista, yhteistyösopimusta olemassa kyseisen sidosryhmän kanssa, jolloin se myös kuuluu jonkun toisen poliisilaitoksessa työskentelevän tehtäväalueeseen.” Turvallisuustyön yhteyspäällikkö koordinoi lähipoliisitoimintaa ja siihen liittyen myös turvallisuusyhteistyötä koko poliisilaitoksen alueella.

Asiantuntijan vastaus vielä selventää Oulun mallia organisoinnin, johtamisen ja koordinoinnin osalta: ”*Oulun kaupungin puolelta turvallisuusyhteistyöstä vastaa pitkälti riskienhallintapäällikkö ja hänen yläpuolella olevat esimiehet. Yksittäisissä hankkeissa, projekteissa tai painopistealueisiin liittyvissä toimenpiteissä tai toiminnoissa toiminnasta Oulun kaupungissa hallitaan kyseisessä hallintokunnassa, jota toimintaa silloin tukee riskienhallintapäällikkö sekä osaltaan turvallisuustyön yhteyspäällikkö (eli minä - maksaahan kaupunki puolet minun palkasta). Poliisilaitoksen osalta turvallisuusyhteistyöstä vastaa pitkälti turvallisuustyön yhteyspäällikkö (eli minä) ja hänen yläpuolellaan olevat esimiehet (yksikön johtaja, app), poliisipalvelulinjan johtaja (app) ja poliisipäällikkö). Painopistetyöryhmien puheenjohtajat vastaavat omien työryhmien toiminnasta ja vastaavat sekä raportoivat toiminnasta turvallisuustyöryhmälle.*”

ITÄ-HELSINKI / HELSINKI

Kehityspolku

Helsingin ensimmäisen turvallisuusstrategian suunnittelu aloitettiin vuonna 1999. Suunnittelutyöstä vastasi viranomais- ja muulta edustukseltaan kattava turvallisuustyöryhmä. Turvallisuusstrategiatyötä koordinoi johtoryhmä, jonka puheenjohtajana toimi kaupunginjohtaja. Turvallisuusstrategia hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa ja otettiin käyttöön 2001. Turvallisuusstrategiassa oli määritelty painopistealueet ja kunkin painopistealueen päävastuussa oleva viranomainen/muu taho sekä keskeiset yhteistyökumppanit.

Ensimmäinen turvallisuusstrategia ei toteutunut Helsingissä kovin kattavasti. Strategian toimeenpanon koordinointi, johtaminen, vastuunjako, seuranta ja arviointi jäivät puutteellisiksi, vaikka suunnitelmalle oli nimetty työryhmä seuraamaan ja koordinoimaan toimenpiteitä. Strategian jalkautumiseen vaikutti yhteistyön kulttuuri sekä se, miten aktiivisia virkamiehiä ja muita toimijoita kullakin suurpiiri- tai peruspiiritasolla työskenteli. Itä-Helsingissä turvallisuusstrategia ”otettiin tosissaan” ja alueen verkostoissa ryhdyttiin kehittämään viranomaisyhteistyötä strategian linjausten mukaan. 1996 käynnistettiin ja vuosikymmenen lopulla koko Helsingin alueelle laajeni nuorten

ehkäisevän päihdetyön Klaari Helsinki -hanke. Klaari-koordinaattoreiden työpanos toimijoiden kokoajana, hankkeiden ja yhteistyön koordinoijana on ollut hyvin tärkeä turvallisuusstrategian jalkauttamisen alkuvuosista lähtien Itä-Helsingissä. Klaari-toiminta vakinaistettiin vuonna 2003. Vuoden 2002 alussa Itäkeskuksen poliisiasemalle sijoitettiin sosiaalityöntekijä Itäisestä sosiaalikeskuksesta. Sitten kaupunki vakinaisti sosiaalityöntekijöiden virat neljälle poliisiasemalle Helsingissä.

Rikksentorjuntaneuvosto arvioi Turvallisuustalkoot -ohjelman seurantaraportissa 2003 Helsingin turvallisuusstrategian toteutumista seuraavasti: Erityisen voimakkaasti Helsingin kaupungin strategiassa on paneuduttu viranomaisten välisen yhteistyön parantamiseen. Tästä konkreettinen esimerkki on pyrkimys sovittaa yhteistyötä mutkistanut eri viranomaisten erilainen aluejako yhteneväiseksi: ”...Selvitetään mahdollisuudet poliisiin sekä sosiaali- ja terveystoimen aluejakojen yhtenäistämiseksi luontevasti toimiviksi kokonaisuuksiksi esimerkiksi suurpiirijon mukaan. Poliisi sopeuttaa piirijakonsa kaupungin piirijakoon.” (Kansallisen rikksentorjuntaohjelman toteutuksen seurantaraportti 2003, 43). Turvallisuusyhteistyön helpottamiseksi Helsingin poliisilaitoksen poliisipiirien rajat muutettiin kaupungin suur- ja peruspiirien mukaisiksi vuonna 2002.

Helsingin toinen turvallisuusstrategia vuosille 2007-2010 hyväksyttiin vuonna 2006. Helsingissä. Helsingin kaupunginjohtaja on tukenut ja resursoinut voimakkaasti turvallisuusstrategian toteutumista ja yhteistyötä. Turvallisuusstrategian 2006 toteutumisen seuranta- ja koordinaatiovastuu annettiin kaupungin hallintokeskukseen perustetun turvallisuus- ja valmiuosaston tehtäväksi. Turvallisuus- ja valmiuosaston tehtävänä on muun muassa tukea, koordinoita ja konsultoida turvallisuusyhteistyötä koko Helsingin alueella.

Turvallisuusstrategian 2006 toimeenpanon varmistamisesta ja toteutumisen seurannasta on kirjattu seuraavaa: ”Kokonaisvastuulliset toimijat sekä Helsingin kaupungin virastot ja laitokset ottavat huomioon painopistealueille laaditut turvallisuustavoitteet sekä niiden vaatimat toimenpiteet resurssineen kunkin vuoden talousarvioehdotuksessaan. Kokonaisvastuulliset toimijat laativat yhdessä hankkimiansa yhteistyökumppaneiden kanssa tavoitteisiin vastaavat toimenpidesuunnitelmat ja lähettävät ne hallintokeskuksen turvallisuus- ja valmiuosastolle erikseen annettavan aikataulun mukaan. Turvallisuustavoitteiden toteutumisen seuranta tapahtuu kullakin painopistealueella erikseen mainituilla mittareilla (liite 6).” Lisäksi seurantavastuusta on strategiaan kirjattu: ”Helsingin turvallisuus- ja rikollisuustilanteen seurannasta vastaa [Helsingin kaupungin] tietokeskus yhteistyössä Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen kanssa.”

Helsingin poliisilaitoksen strategisten linjausten sekä kaupungin turvallisuusstrategian kumppanuuden kehittämistavoitteiden mukaisesti Itä-Helsingissä toteutettiin vuosina 2007-2008 lähipoliisi-pilottihanke. Pilotissa laadittiin ensimmäinen aluekohtainen turvallisuussuunnitelma eli ”kyläsuunnitelma” Helsingissä, ja organisoitiin paikallinen turvallisuusyhteistyö. Lähipoliisi-turvallisuusyhteistyömallin kokemukset toimivat pohjana koko Helsingin lähipoliisitoiminnan ja paikallisten turvallisuussuunnitelmien kehittämiseksi.

Nykytila

Helsingissä on 584 420 asukasta (maaliskuu 2010). Itä-Helsinki muodostuu kaupungin Itäisestä suurpiiristä ja Kaakkoisesta suurpiiristä, joiden alueilla asuu yhteensä noin 150 000 asukasta. Vuonna 1826 perustettu Helsingin poliisilaitos on Suomen suurin poliisiyksikkö. Helsingin alue on poliisin toiminnallisten ja palveluiden tarpeiden mukaisesti jaettu kolmeen poliisipiiriin (31.12.2009 saakka neljä poliisipiiriä). Itäkeskuksen poliisipiiri käsitti 31.12.2009 asti Itä-Helsingin alueen. 1.1.2010 poliisilaitoksen rakennemuutoksen myötä alueeseen liitettiin kaupungin Koillinen suurpiiri Koillis-/Pohjois-Helsingistä, ja piirin nimeksi tuli Itäinen poliisipiiri. Tutkimuksessa esitetyt asiat koskevat turvallisuusyhteistyötä Itä-Helsingissä.

Paikallisen turvallisuustyön tilannekatsauksessa (2008) on tehty seuraavat huomiot turvallisuussuunnittelun etenemisestä Helsingissä: Kaupunginjohtaja Pajunen on edistänyt voimakkaasti laaja-alaista turvallisuustyötä Helsingissä ja korostanut turvallisuuden merkitystä Helsingille laajasti niin yritysten kuin asukkaiden näkökulmasta. Kaupunki on osoittanut resursseja turvallisuustyöhön. Turvallisuussuunnittelun käytännön toteuttamiseksi on perustettu kaupungin hallintokeskukseen turvallisuus- ja valmiuosasto, jonka vahvuus on kahdeksan työntekijää. Myönteistä on laaja yhteistyö - ja työ etenee hyvin. (Paikallisen turvallisuussuunnittelun tilannekatsaus 26/2008, 5-6.)

Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanon väliraportin 1/2010 turvallisuussuunnittelun tilannekohdassa todetaan, että Helsingin kaupungin turvallisuusohjelman valmistelu vuosille 2010 - 2013 on käynnissä. Kaupungin strategiaohjelma vuosille 2009–2012 hyväksyttiin vuonna 2009, ja se sisältää useita turvallisuuden kannalta keskeisiä asioita. (Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano 2010, 5/2010, 66.)

Turvallisuussuunnitteluun ja turvallisuusyhteistyöhön liittyvät Helsinkiä sekä Itä-Helsinkiä koskevat asiakirjat 2000-luvulta ovat olleet kattavasti käytössä.

Organisointi

Itä-Helsingissä turvallisuusyhteistyötä koordinoi ja johtaa pilottihankkeessa vuonna 2007 perustettu ja 1.1.2009 lukien turvallisuusyhteistyön johtoryhmänä toiminut yhteistyötä ohjaava, koordinoiva ja linjaava ryhmä. Siihen kuuluvat poliisi sekä kaupungin pelastus-, sosiaali-, terveys-, opetus-, nuoris- ja kaupunkisuunnittelutoimien edustajat. Lisäksi mukana ovat muun muassa alueen Kloorin, Helsingin kaupungin liikennelaitoksen sekä asukkaiden edustajat. Johtoryhmässä on yhteensä yli 10 tahon edustus, ja kokouksiin ovat osallistuneet usein myös varahenkilöt. Johtoryhmän puheenjohtajuudesta vastasi ensimmäiset kaksi vuotta poliisi ja vuodet 2010-2011 puheenjohtajuus on sosiaalitoimella. Lisäksi perustettiin viisi (5) alatyöryhmää valituille painopistealueille. Alatyöryhmissä on kattava edustus ko. turvallisuuden alueen toimijoita. Alatyöryhmien puheenjohtajat ovat johtoryhmän jäseniä.

Itä-Helsingin vahvuutena voidaan pitää alueen viranomaisten hyviä kehittämis- ja yhteistyövalmiuksia. Haasteellinen ja työllistävä toimintaympäristö on jo 1980-luvulta lähtien ohjannut viranomaistyön kulttuuria ongelmien ratkomisen ja niiden ennalta estämisen suuntaan sekä hallintokuntien omassa kehittämistyössä että viranomaisyhteistyön rintamalla. Toinen Itä-Helsingin asiantuntijoista kuvaa pilotin turvallisuussuunnittelua sekä alueen turvallisuusyhteistyötä yleensä seuraavasti:

” Ilman yhteistyön perinteitä, pitkäjänteistä verkostotyötä, henkilökohtaista tuttuutta ja luottamusta ei tämän kaltaisen turvallisuusyhteistyöhankkeen käynnistäminen olisi ollut mahdollista. Pohjaa yhteistyölle ovat vuosien aikana luoneet sadat eri tahoilla aktiivisesti ja suurella sydämellä toimineet henkilöt. ”

Johtaminen

Nykyinen hyvä yhteistyön kulttuuri ja sen jatkuva kehittäminen perustuu kaupungin tärkeimpien toimialojen aluepäälliköiden ja Itäisen poliisipiirin johdon (piirin johtaja ja muu päällystö) pitkäaikaiseen tuttuuteen ja luottamukseen. Asiantuntija kuvailee tilannetta seuraavasti:

” Pitkään yhteistyötä tehneet alueen päälliköt ja monet työnjohtotason virkamiehet ovat oppineet luottamaan toisiinsa. Samalla he ovat oppineet kumppaniorganisaatioiden toimialaa, lainsäädäntöä, realiteetteja, toimintatapoja ja resursseja. Tämä on luonut uudenlaista, sektorirajat ylittävää asiantuntijuutta sekä uusia mahdollisuuksia yhteistyön kehittämiseen ja tehostamiseen. ”

Turvallisuusyhteistyön johtamis- ja ohjausrakenne edellyttää joitakin muutoksia. Ensinnäkin turvallisuusyhteistyön johtoryhmän kokoonpanoa tarkistetaan turvallisuussuunnittelun laajentuessa porrastetusti koko Itä-Helsingin alueelle vuosina 2010-2012. Toiseksi, viiden painopistealueen turvallisuusyhteistyön rakenne ei ole ollut täysin toimiva. Rakennetta tullaan muuttamaan siten, että pilotissa perustetuista painopistealueen alatyöryhmistä lakkautetaan ne, joiden toiminta voidaan siirtää alueella pitkään toimineille luonnollisille moniammatillisille työryhmille. Kolmen painopistealueen osalta vastuun siirto luonnollisille työryhmille onnistuu. Kahden painopistealueen työryhmät yhdistetään ja tehtävät siirretään perustettavalle uudelle työryhmälle. Rakennemuutokset toteutetaan viimeistään vuoden 2011 alussa. Tämän ratkaisun myötä vältetään päällekkäisten rakenteiden muodostuminen. Lisäksi yhteistyön johtaminen ja ohjausjärjestelmä selkiytyy ja toiminta tehostuu. Kaikkien työryhmien tavoitteita ja toimenpiteitä tarkennetaan Helsingin kaupungin uuden turvallisuusohjelman edellyttämällä tavalla vuonna 2011.

Helsingin uuden turvallisuusohjelman suunnittelu vuosille 2010-2013 toteutettiin vuonna 2009. Ohjelmaa on viimeistelty 2010, se on ollut laajalla lausuntokierroksella ja se hyväksytään käyttöön loppuvuodesta 2010. Ohjelman uudet linjaukset ja painopisteet päivitetään Itä-Helsingin turvallisuussuunnitelmaan vuoden 2011 aikana.

7.8 Yhteenveto todellisen tilanteen analyysistä sekä tutkimuskohteiden arviointia tutkimusteorian valossa

Turvallisuusyhteistyön perustan määrittelyssä verkoston organisointi - rakenteen muotoilu - on yksi tärkeimmistä tehtävistä. *Verkoston organisointiin kuuluvat olennaisesti johtamisen ja ohjauksen käytäntöjen määrittely verkosto-organisaatiossa (verkoston ohjaus ja hallinta). Verkostolle on luotava ohjausjärjestelmä, jonka avulla verkosto käytännössä toimii ja saavuttaa sille asetetut strategiset tavoitteet. Ohjausjärjestelmään sisältyvät ohjauksen toimintamalli, verkosto-organisaation toimintaperiaatteet ja yhteistyön toimintaprosessit. Samoin näkökulma sopii hyvin turvallisuussuunnittelun ja sen organisoinnin tutkimuksen teoreettiseksi viitekehikseksi Yhteenveto*

turvallisuussuunnittelun ja -yhteistyön perusrakenteesta kohdekaupungeissa/alueilla esitetään taulukossa 13.

Taulukko 13 Yhteenvedo turvallisuusyhteistyön rakenteista kohdekaupungeissa/-alueilla

Yhteistyön rakenne	Vantaa	Turku	Päijät-Häme Lahti	Oulu	Itä-Helsinki Helsinki
koordinointi,” sillanrakennus”, hallinta	turvallisuus- koordinaattori, kaupungin tuki	valmistelu- työryhmä, turvallisuuden vastuut hajautettu	projekti- päällikkö, Päijät- Hämeen liiton tuki	turvallisuus- työn yhteys- päällikkö, kaupungin riskienhallinta päällikkö	alueen päälliköiden yhteistyö, Klaari- koordinaattorit, kaupungin tuki
johto	johtoryhmä - troikka - pj pysyvä	johtoryhmä - troikka - pj pysyvä?	johtoryhmä (vain vuonna 2008)	turvallisuus- työryhmä - laaja - pj pysyvä	johtoryhmä - laaja (alue- päälliköt mm.) - pj vaihtuva
johto/ohjaus	ohjausryhmä - laaja - pj pysyvä	ohjausryhmä - laaja - pj pysyvä?	ohjausryhmä - laaja - pj vaihtuva	työvalio-kunta - laaja - pj pysyvä	alueen päälliköt (luottamus), vakiintuneet yhteistyön foorumit
yhdyshenkilöt, asiantuntijat	jokaisessa organisaatiossa yhdyshenkilö, alueen sosiaali- ja kriisipäivystys	omat lähipoliisit kouluissa, ei muuta tietoa	12 kunnan yhdyshenkilöt omapoliisi ja -palomies joka koululla	seudullinen sosiaalipäi- vystys poliisi- asemalla virka-ajan ulkopuolella	alatyöryhmien puheenjohtajat ja laaja edustus johtoryhmässä, sosiaalityönteki- jä poliisiasemalla
painopiste- alueet	yhteistyöryh- mät (8)	asiantuntija- tiimit (5)	alatyöryhmät (14) kunnissa	työryhmät (5)	alatyöryhmät (5) yhteiset hankkeet ja käytännöt
alueet, kunnat, kaupungin- osat	työryhmät (5) kaupungin aluejaon mukaan	alueelliset hankkeet, projektit	alutyöryh- mät (14) kunnissa, alueelliset hankkeet	alueelliset hankkeet, projektit, kampanjat	päälliköt, hallin- tokuntien alue- vastaavat, alueen Klaari-tukiryh- mät, muut työryhmät

Vantaa

Vantaa on pitkän linjan turvallisuussuunnittelukaupunki, jossa yhteistyörakenne on vakiintunut yli 10 vuoden aikana. Alusta asti mukana ollut koordinaattori on omalta osaltaan edistänyt yhteistyön toimivuutta käytännön tasolla.

Kumppanuus on tällä hetkellä taktisella tasolla. Turvallisuusyhteistyössä mukana olevien toimijoiden roolit, vastuunjako sekä toiminnan tavoitteet ja seuranta näyttäisivät vielä kaipaavan konkreettisempaa määrittelyä. Strategisen kumppanuuden edellytys on, että osapuolet vahvan keskinäisen luottamuksen lisäksi jakavat täysin kaikkien lähtökohdista johdetun yhteisen vision, arvot ja menettelytavat. Strategisen kumppanuuden tason saavuttaminen vaatisi turvallisuussuunnittelun, kaupunkistrategian ja poliittisen päätöksenteon parempaa nivomista toisiinsa. Lisäksi maantieteellisesti laaja toimintaympäristö, joka muodostuu useista turvallisuuden kannalta erilaisista alueista, ”kylistä”, vaatisi enemmän sekä kaupungin johdon että turvallisuussuunnittelusta vastaavien henkilöiden ohjausta ja räätälöityjä toimenpidepaketteja alueille.

Lähipoliisitoiminnan näkökulmasta poliisi on ollut aktiivinen toimija turvallisuussuunnittelussa. Lähipoliisit tekevät turvallisuussuunnitelman edellyttämää yhteistyötä omilla vastuualueillaan kaupunginosittain. Poliisilaitoksen johto tukee lähipoliisitoimintaa ja sen kehittämistä.

Turku

Ensimmäisen turvallisuussuunnitelman valmistumisen jälkeen käytännön yhteistyö ja suunnitelman toimeenpano eivät käynnistyneet kunnolla 2000-luvun alussa. Toisen turvallisuussuunnittelun valmistelu- ja suunnitteluprosessi aloitettiin kohdekaupungeista ensimmäisenä, vuonna 2006, mutta turvallisuussuunnitelman hyväksyminen ja toimeenpanon käynnistäminen veivät eniten aikaa. Tämä ei johtunut Turun kaupungin virkamiesten ja muiden toimijoiden haluttomuudesta tehdä yhteistyötä vaan kaupunginjohtajasta. Lisäksi turvallisuussuunnittelun koordinoinnissa olisi ehkä tarvittu parempaa asiantuntijuutta turvallisuuden eri osa-alueiden ja viranomaisten sektorirajat ylittävän yhteistyön varmistamiseksi. Syyskuussa 2010 Turun kaupunginhallituksen hyväksymän, käyttöön otettavan turvallisuussuunnitelman organisointi- ja johtamismallin toimivuus tulee testattavaksi vasta valtuustokauden viimeisinä vuosina 2011-2012.

Suurella osalla toimijoista yhteistyöhalu ja -kyky ovat kohdallaan Turussa. Näyttäisi kuitenkin siltä, että turvallisuussuunnitelman rakentamisprosessin aikana ei ole riittävästi kyetty irtautumaan oman organisaation todellisuudesta verkostoyhteistyön vaatimaan todellisuuteen, useiden organisaatioiden muodostaman verkoston ajattelun ja toimintatapojen sekä strategisen kumppanuuden maailmaan. Laajan turvallisuuskäsityksen näkökulmasta arvioituna kumppanuus on tällä hetkellä operatiivisen tasolla. Turussa on tietyillä osa-alueilla ja hankkeiden muodossa vakiintunutta, taktisen kumppanuuden tasolla toimivaa yhteistyötä, esimerkkinä poliisin ja koulujen välinen yhteistyö. Turvallisuussuunnittelun nykytilanteessa näyttäisi olevan enemmän kyse yhteistyön kytkentöjen löytämisestä kuin verkostojen rakentamisesta tai/ja niiden laaja-alaisesta hyödyntämisestä. Taktisen kumppanuuden tason saavuttamiseen vaaditaan nykyistä enemmän sektorirajat ylittävää yhteistyötä uudenaikaisin toimintatavoin ja aitoa kommunikaatiota, jotta turvallisuussuunnitelman kokonaisuus saataisiin toimimaan.

Tutkimuksen perusteella poliisi on haluttu ja luotettu yhteistyökumppani kaupungissa, muun muassa koulujen kanssa vakiintunut yhteistyö, ja lähipoliisitoiminnalla on poliisilaitoksen johdon tuki. Turvallisuussuunnitteluprosessin pysähtyminen on heikentänyt mahdollisuuksia kytkeä lähipoliisitoimintaa entistä laaja-alaisemmin paikalliseen turvallisuusyhteistyöhön parin viime vuoden aikana.

Päijät-Häme (Lahti)

Lahden alueella on tehty yhteistyötä noin 15 vuoden ajan. Päijät-Hämeen maakunnan alueella yhteistyön historia on huomattavasti lyhyempi. Turvallisuussuunnittelun projektipäällikkö on ollut maakunnan ja poliisilaitoksen yhteistyömallin rakentamisen takuumiehenä. Hänellä on tässä tehtävässä ollut merkittävää hyötyä pitkän linjan poliisikokemuksesta sekä aiemmin luoduista verkostoista ja tuttuuksista alueella. Yhteistyön haasteena on laaja 12 kunnan alue ja vahvuutena kuntien alueilla paikallisesti tehtävä turvallisuustyö räätälöityine paikallisine hankkeineen.

Päijät-Hämeen alueella on pyritty yhdistämään osapuolten prosesseja, poistamaan päällekkäisyyksiä ja yhdistämään toimintakulttuureja. Kehittäminen on varsin pitkälti perustunut keskusteluihin ja yhteisymmärryksessä tehtyihin, kaikille osapuolille hyötyä tuottaviin päätöksiin. Esimerkiksi maatilaturvallisuus on yksi turvallisuustyön osa-alue maakunnallisessa turvallisuustyössä. Voidaan perustellusti sanoa, että taktisen kumppanuuden taso on osassa alueen kuntia sekä tiettyjen kärkihankkeiden puitteissa saavutettu. Hyvällä koordinoinnilla ja johtamisella, kunnanjohtajien ja

avain virkamiesten kattavan sitoutumisen myötä, taktisen kumppanuuden taso lienee saavutettavissa 3-5 vuoden aikana. Strategisen kumppanuuden tason saavuttaminen koko maakunnan alueella on hyvin haasteellinen ja jopa vuosikymmenen kestävä pitkäjänteinen prosessi. Strategiseen yhteistyöhön tuleekin voimakkaasti panostaa koko maakuntaa koskevissa yhteisissä painopistekohteissa.

Turvallisuussuunnittelun projektipäällikön tehtävä päättyi kesäkuussa 2010. Hän jatkaa poliisilaitoksen turvallisuusyhteistyön vastuuhenkilönä, ja hänen työpanoksensa on edelleen käytössä koko alueella. Lähipoliisitoiminnalla on Lahden alueella pitkät perinteet ja vakiintuneet toimintamuodot. Lähipoliisitoiminnan kehittäminen koko Päijät-Hämeen alueen kattavaksi ja toiminnan tiivis kytkeminen paikallisesti tehtävään turvallisuusyhteistyöhön alueen kunnissa vaatii vielä paljon työtä.

Oulu

Pitkän linjan turvallisuussuunnittelun kaupungissa kehittämisen hedelmistä on viime vuosina päästy nauttimaan. Turvallisuustyön yhteyspäällikkö turvallisuustyön koordinoijana yhteistyössä kaupungin turvallisuussuunnittelusta vastaavan riskienhallintapäällikön kanssa -malli vaikuttaa erittäin toimivalta. Hyvän organisoinnin, viranomaisten yhteisen tahtotilan ja näkemyksen pohjalta turvallisuusyhteistyölle on reilun 10 vuoden aikana kehittynyt toimiva johtamis- ja ohjausmalli.

Erityisen hyvin turvallisuussuunnitelmassa on kuvattu ja selitetty turvallisuusyhteistyön prosessit. Verkoston toiminnan kannalta prosessit ja niiden hallinta ovat hyvin keskeistä. Prosessien avulla eri toimijoiden erilaisia intressejä on saatu yhdistettyä yhteisiksi intresseiksi sekä nivottua toimintaa ehjäksi kokonaisuudeksi. Turvallisuussuunnittelulla ja -yhteistyöllä on kaupungin johdon tuki ja ne on kytketty kaupungin poliittiseen päätöksentekoon. Kumppaneiden välillä näyttäisi vallitsevan vahva luottamus ja yhteinen näkemys kaikkien osapuolten edellytyksistä menestyä ja saavuttaa tavoitteet vain toisten kanssa ja kautta, joten strategisen kumppanuuden taso on saavutettu.

Turvallisuustyön yhteyspäällikön rooli poliisilaitoksen lähipoliisitoiminnan koordinoijana, edelleen kehittäjänä ja linkkinä sidosryhmien suuntaan on merkittävä. Poliisilaitoksen johdon tuki lähipoliisitoiminnalle jää hieman epäselväksi. Vaikuttaa siltä, että Oulussa olisi tarve kytkeä lähipoliisitoimintaa nykyistä tiiviimmin paikalliseen turvallisuusyhteistyöhön.

Itä-Helsinki / Helsinki

Viranomaisten välisellä yhteistyöllä on sosiaalisesti vaativasta toimintaympäristöstä johtuen Itä-Helsingissä kaikkein pisimmät perinteet Helsingin alueella. Eri viranomaisissa on jo 10-15 vuoden ajan työskennellyt päällikkö- ja johtotasolla yhteistyön merkityksen ymmärtäviä henkilöitä, jotka ovat toimineet kehittämisen vetureina ja verkostojen luojina. Helsingin poliisilaitoksen lähipoliisipilottiin kytkettiin Helsingin ensimmäisen paikallisen turvallisuussuunnitelman ja -yhteistyömallin rakentaminen. Alueen verkostoja hyödyntäen luotiin yhteistyöorganisaatio, jonka toimesta laadittiin turvallisuussuunnitelma ja tehtiin päätökset sen toimeenpanosta. Turvallisuusyhteistyön organisaatorakennetta joudutaan tarkistamaan turvallisuussuunnittelun laajentuessa pilottialueelta asteittain koko Itä-Helsingin alueelle vuosina 2010-2011.

Itä-Helsingissä kumppanuudelle ominaista on ollut yhteistyön orgaaninen luonne ja yhdessä oppiminen. Yhteistyön kohteet, hyödyt ja toteuttamisideat ovat löytyneet ja kehittyneet vuorovaikutuksen, luottamuksen ja yhteisen ymmärryksen pohjalta. Kumppanuus on siis taktisella tasolla. Strategisen tason yhteistyö toimii avain viranomaisten päällikkötasolla; osapuolet pääosin jakavat kaikkien lähtökohdista johdetun yhteisen vision, arvot ja menettelytavat. Avain viranomaisten kesken on tietoisesti pyritty tietopääoman yhdistämiseen siten, että yhteisestä alueen tilannekuvan kehittelystä saadaan merkittävää strategista etua sekä itselle että yhteistyöhön. Lisäksi tiettyjen vakiintuneiden yhteistyömuotojen ja kärkihankkeiden kohdalla toiminta täyttää strategisen kumppanuuden kriteerit. Lähiaikoina toteutettavat yhteistyörakenteen parannukset osaltaan luovat edellytyksiä turvallisuusyhteistyön toimintaprosessien selkeyttämiseksi.

Lähipoliisitoiminnalla on sekä kaupungin johdon, poliisilaitoksen ja poliisipiirin johdon että sidosryhmien tuki. Alueen kaksi Klaari-koordinaattoria toimivat sillanrakentajan rooleissa Itä-Helsingin verkostoissa. Itäisen poliisipiirin lähipoliisitoiminnan kehittämisessä on jatkuvasti pyritty huomioimaan sekä sisäisen turvallisuuden ohjelman, lähipoliisistrategian ja paikallisen turvallisuusyhteistyön tavoitteet ja tarpeet (lähipoliisi-turvallisuusyhteistyö).

8. TUTKIMUKSEN KESKEISET TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

8.1 Aineiston kuvaus

Turvallisuussuunnitelmat

Kaikkien viiden kaupungin uudet turvallisuussuunnitelmat tai niiden luonnokset ovat olleet käytössä. Oulun ja Vantaan turvallisuussuunnitelmat on hyväksytty kaupunginvaltuustoissa vuonna 2009. Päijät-Hämeen maakunnan turvallisuussuunnitelma valmistui keväällä ja se on hyväksytty Päijät-Hämeen liiton hallituksessa toukokuussa 2010. Suunnitelmaa toteutetaan jo käytännössä, vaikka sitä ei vielä ole käsitelty kaikkien kuntien valtuustoissa. Turun turvallisuussuunnitelma on hyväksytty kaupunginhallituksessa 21.9.2010 ja se lienee menossa valtuustokäsittelyyn lähiaikoina. Helsingin uusi turvallisuusohjelma on tutkimuksen valmistuessa viimeisellä käsittelykierroksella ja se otetaan käyttöön loppuvuoden aikana.

Turvallisuussuunnitteluun liittyvät muut asiakirjat

Vantaa: Turvallisuussuunnitelman lisäksi käytössä oli vain muutamia turvallisuussuunnitteluun liittyviä asiakirjoja. Esimerkiksi turvallisuussuunnitelman valmisteluun ja suunnitteluun liittyviä kokousmuistioita tai muuta materiaalia ei ollut käytössä. Vantaan kaupungin vuonna 2006 Efeko Oy:llä teettämä arviointiraportti ensimmäisestä Turvallisuustalkoot rikosentorjuntaohjelmasta vuosilta 1999/2002 oli erittäin hyödyllinen ja valaiseva. Kaupungin internet-sivuilta ei löytynyt turvallisuussuunnitteluun liittyvää lisätietoa.

Turku: Tutkimuksen käyttöön saatiin turvallisuussuunnitelmaluonnos sekä turvallisuussuunnittelun valmistelu- ja suunnittelutyön aikana eri hallintokunnissa sekä työryhmissä syntyneet muistiot, suunnitelmat, lausunnot, esitykset ja muut asiakirjat kattavasti. Aineisto toimitettiin sähköpostitse. Aineistosta näki, että valmistelu- ja suunnittelutyötä oli tehty paljon ja kaikki tehty työ oli dokumentoitu hyvinkin tarkasti. Kaupunginhallituksen hyväksymä turvallisuussuunnitelma saatiin käyttöön kaupungin internet-sivustolta 24.9.2010.

Päijät-Häme / Lahti: Valmisteluvaiheen työryhmämuistioita, turvallisuussuunnitelman luonnoksia tai väliraportteja ei saatu käyttöön. Ylipäänsä käytössä oleva aineisto oli hyvin suppeaa. Tiedot turvallisuusyhteistyöstä ja verkoston toimintaperiaatteista toimitettiin sähköpostitse PowerPoint -diasarjoina. Päijät-Hämeen turvallisuussuunnitelmaluonnos oli käytössä vasta huhtikuussa 2010. Sen vuoksi tarvittavaa tietoa haettiin Päijät-Hämeen liiton internet-kotisivuilta alkuvuodesta 2010.

Oulu: Turvallisuussuunnitelma sekä kaikki turvallisuussuunnittelukokonaisuuteen liittyvät asiakirjat toimitettiin muistitikulle tallennettuina. Tikulla olivat lisäksi aikaisemmat turvallisuussuunnitelmat seuranta- ja arviointiraportteineen 2000-luvulta. Aineistosta näki, että turvallisuussuunnittelu on systemaattista ja että toimeenpano, toiminnan seuranta sekä dokumentointi ovat laadukkaita.

Itä-Helsinki / Helsinki: Käytössä on ollut sekä Helsingin että Itä-Helsingin turvallisuussuunnitteluun ja niiden toimeenpanoon liittyvä kattava aineisto sekä paperi- että sähköisinä asiakirjoina 2000-luvulta.

Sähköpostikyselyjen vastaukset

Tutkimuksessa suoritettiin kaksi sähköpostikyselyä. Ensimmäiseen kyselyyn saatiin neljän asiantuntijan vastaukset kolmesta kohdekaupungista/-alueelta. Toiseen kyselyyn saatiin seitsemän asiantuntijan vastaukset viidestä kohteesta. Kahdessa kyselyssä vastaajia oli yhteensä yhdeksän (9). Näiden vastausten avulla on saatu riittävät tiedot - ja merkittävin aineisto tutkimusta varten.

Muulla tavalla hankitut tiedot ja tehdyt havainnot

Vantaan ja Päijät-Hämeen (Lahti) turvallisuusyhteistyötä koskevia taustatietoja saatiin poliisilaitosten kahdelle asiantuntijalle suoritetuissa avoimissa haastatteluissa. Lahdessa käynnin yhteydessä saatiin turvallisuustalkoiden kirjallista aineistoa vuosilta 1995-2003 entiseltä poliisipäälliköltä. Lisäksi saatiin tietoa yhden lähipoliisin kanssa käydyssä keskustelussa. Tutkimuksessa on käytetty Sirpa Virran 2002 tekemää arviointitutkimusta kuntien turvallisuussuunnitelmista, Vantaan Turvallisuustalkoot – rikksentorjuntaohjelman arviointiraporttia 2006 sekä muita turvallisuussuunnittelun arviointiraportteja. Kaikkien kohteiden internet-sivustoilta on seurattu turvallisuussuunnittelun edistymistä tutkimusprosessin aikana. Tutkimuksen viimeistelyvaiheessa, syyskuussa 2010, tein puhelimitse ja sähköpostitse muutamien yksityiskohtien tarkistuksia neljän kohteen neljältä asiantuntijalta.

8.2 Keskeiset tulokset

Laadullisen tutkimuksen analyysi koostuu kahdesta vaiheesta, havaintojen pelkistämisestä ja arvoituksen ratkaisemisesta, ja käytännössä vaiheet nivoutuvat aina toisiinsa. Havaintojen pelkistämisessä voi erottaa kaksi eri osaa. Ensin aineistoa tarkasteltaessa kiinnitetään huomiota vain siihen, mikä on teoreettisen viitekehyksen ja kulloisenkin kysymyksenasettelun kannalta olennaista. Tällä tavalla aineisto pelkistyy paremmin hallittavaksi määräksi erillisiä ”raakahavaintoja”. Toisen vaiheen ideana on edelleen karsia havaintomäärää havaintojen yhdistämisellä. Tähän päästään etsimällä havaintojen yhteinen piirre tai nimittäjä tai muotoilemalla sääntö, joka tältä osin pätee poikkeuksetta koko aineistoon. Laadullisessa analyysissä on tärkeää pyrkiä pelkistämään raakahavainnot mahdollisimman suppeaksi havaintojen joukoksi. (Alasuutari 1999, 39-40, 43.)

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää viidessä kohteessa toteutettuja turvallisuusyhteistyön verkosto-organisoinnin erilaisia malleja. Tutkimuksessa oli tarkoitus perehtyä turvallisuussuunnitteluprosessissa toteutettuihin organisointiratkaisuihin, sekä selvittää turvallisuusyhteistyön organisointiin, johtamiseen, ohjaukseen ja hallintaan (koordinointi) liittyviä käytäntöjä ja solmukohtia. Lisäksi tutkimuksessa tuli vertailla eroja ja yhtäläisyyksiä toteutettujen mallien välillä.

Tutkimuskysymykseen tuli löytää ratkaisu seuraavien kysymysten avulla:

- Mitä strategioita, ohjelmia tai julkaisuja on hyödynnetty turvallisuussuunnittelussa ja sen organisoinnissa? (turvallisuusstrategia, turvallisuussuunnitelma)
- Millainen yhteistyöorganisaation rakenne ja toimintamalli on luotu? (verkosto-organisaatio, mukana olevat toimijat, toimintaperiaatteet)
- Miten yhteistyöorganisaation johtaminen ja vastuunjako on järjestetty? (verkon johtaminen, ohjaus, hallinta ja sitoutuminen)
- Mikä on turvallisuussuunnitelman suhde kaupungin suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmään? (strategisuus; turvallisuussuunnitelma osana kaupungin/alueen toimintastrategiaa)

Tulokset tutkimuskysymyksittäin

Mitä strategioita, ohjelmia tai julkaisuja on hyödynnetty turvallisuussuunnittelussa ja sen organisoinnissa?

Sisäisen turvallisuuden ohjelmien tarkoitus julkishallinnon ohjausvälineinä on toteutunut, koska niitä on käytetty ja ne ovat antaneet suuntaviivat turvallisuussuunnitteluun. Lisäksi ne ovat ”pakottaneet” ainakin joitakin vastahakoisia toimijoita mukaan. Muulta käytettävyydeltään ne arvioitiin hyvin yleisluontoisiksi. Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen ja osa muista sisäisen turvallisuuden sihteeristön julkaisuista toistaa jonkin verran itseään. Tiettyjen asioiden toisto on yksi ohjauskeino ja näin ollen myös tärkeää ohjauksen vaikuttavuuden kannalta. Sisäisen turvallisuuden julkaisut eivät kuitenkaan anna riittävän konkreettisia toimintaohjeita paikallisesta turvallisuussuunnittelusta vastaaville henkilöille siitä, miten yhteistyö tulisi organisoida, miten johtaminen ja muut verkostotyöhön liittyvät seikat tulisi käytännössä järjestää.

Millainen yhteistyöorganisaation rakenne ja toimintamalli on luotu?

Turvallisuussuunnittelu tutkimuksen kohdekaupungeissa/-alueilla on organisoitu alueen yhteistyökumppaneiden sopimalla ja toimintaympäristöihin parhaiten soveltuvilla tavoilla. Kaikkien kohdealueiden turvallisuussuunnitelmat ovat sisältörakenteeltaan erilaiset ja niiden sivumäärät vaihtelevat huomattavasti. Suppeimmassa suunnitelmassa on vain 18 sivua, kolmessa suunnitelmassa sivumäärä on 70-80 ja laajin suunnitelma on 103-sivuinen. Verkoston organisaatorakenteiden ja yhteistyön toimintamallien selkeät kuvaukset suunnitelmissa ovat tärkeitä. Laajasta, selkeästi kuvatussa turvallisuussuunnitelmasta verkostoon tulevat uudet toimijat saavat helposti käsityksen yhteistyön organisoinnista, toimintamallista, painopistealueista, toimintaperiaatteista, mukana olevista toimijoista, vastuista, hankkeista, projekteista, tavoitteista ja seurannasta. Liian suppeasti kuvatussa suunnitelmassa eivät uudet verkoston jäsenet löydä riittävästi tietoa alueen turvallisuusyhteistyöstä.

Turvallisuusyhteistyörakenteen ja -toimintamallin kuvaukset kohdealueiden suunnitelmissa olivat hyvin erilaisia. Tutkijankin piti ”opetella lukemaan” jokaista suunnitelmaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelmat eivät ohjaa yhtenäiseen suunnitelmarakenteeseen - eikä sitä ole erityisesti tavoiteltukaan. Turvallisuussuunnitelmien sisältörakenteen yhdenmukaistaminen olisi hyvä keino koko

turvallisuussuunnittelun yhdenmukaisuuden kehittämisessä valtakunnallisesti. Toimivan organisaatorakenteen avulla myös turvallisuussuunnitelman toimeenpano käynnistyy ja kehittyy.

Miten yhteistyöorganisaation johtaminen ja vastuunjako on järjestetty?

Kohdekaupunkien/-alueiden johtamisjärjestelmät, vastuunjako ja päätöksenteko omissa, erilaisissa yhteistyörakenteissa ja hyvin erilaisissa toimintaympäristöissä vaikuttavat kohtuullisen hyviltä tai vähintäänkin tyydyttäviltä. Tutkimuksen mukaan niissä kohteissa, joissa yhteistyöorganisaation johtamisjärjestelmä ja vastuusuhteet arvioitiin selkeiksi, myös johto- tai/ ja ohjausryhmässä tehtiin kaikkia sitovia päätöksiä, linjattiin toimintaa ja koko johtamisjärjestelmää pidettiin toimivana. Kaikkia sitovat johtoryhmätyöskentelyssä tehtävät päätökset ovat näin ollen yksi merkki siitä, että yhteistyöhön on sitouduttu ja se on kehittynyt taktiselle tasolle. Kaupungin johdon sekä muiden avainviranomaisten päälliköiden tuella on ratkaiseva merkitys sekä johtamisen että yleensä turvallisuussuunnittelun ja -yhteistyön onnistumisen ja kehittymisen kannalta.

Kokousten ja muun toiminnan kirjaaminen vaikutti kohtuullisen kattavalta asiantuntijoiden vastausten ja muun aineiston perusteella. Kirjaaminen ja tiedon laaja jakelu sekä yhteisillä että jokaisen organisaation omilla foorumeilla on välttämätöntä toiminnan ohjauksen, hallinnan, läpinäkyvyyden, seurannan ja arvioinnin sekä jatkuvan kehittämisen kannalta. Turvallisuusyhteistyön todellisesta tilanteesta ja laadusta olen saanut lisäselvyyttä turvallisuussuunnittelun kokousmuistioista, hankeasiakirjoista ja osassa kohteita erityisesti yhteistyön asiakirjoista aikaisemmilta vuosilta.

Tutkimuksen kohteina olleiden viiden kaupungin/alueen tarkastelussa on nähtävissä se, että luottamuksen kasvaminen, verkostoissa toimimisen ja verkostojohdamisen taidot ja kyvykkyys sekä yhteistyön kehittyminen strategisen kumppanuuden tasolle vaativat paljon aikaa. Niissä kohteissa, joissa yhteistyötä oli tehty ilman katkosta Turvallisuustalkoista lähtien, turvallisuussuunnittelu oli kehittynyt suhteellisen hyvälle tasolle noin 10 vuodessa. Tosin näidenkin kohteiden välillä on yhteistyörakenteissa ja yhteistoiminnassa selkeästi havaittavia tasoeroja.

Mikä on turvallisuussuunnitelman suhde kaupungin suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmään?

Turvallisuussuunnitelman ja sitä toimeenpanevan organisaatorakenteen suhde kaupungin viralliseen organisaatioon, kaupunkistrategiaan ja päätöksentekoon ei asiantuntijoiden vastausten

perusteella ole täysin selkeä millään kohdepaikkakunnalla. Muun tutkimusaineiston perusteella yhdessä kohteessa ollaan kuitenkin muita pitemmällä. Niissä kohteissa, joissa turvallisuusyhteistyön suhdetta kaupungin päätöksentekoon arvioitiin myönteisesti, myös sitoutumista, yhteisvastuuta toiminnan jalkautumista ja tuloksia arvioitiin keskimäärin paremmiksi. Erityisesti niissä kohteissa, joissa turvallisuussuunnitelmassa päätetyt toimenpiteet olivat jalkautuneet yhteistyöksi ja toiminnaksi, arvioitiin myös saavutetun konkreettisia, jopa mitattavia tuloksia. Kaupungin johdon tuki ja mukanaolo on välttämätön edellytys sille, että turvallisuussuunnittelun ja kaupungin päätöksenteon integroimiskehitys yleensä lähtee käyntiin.

Kohdekaupunkien/-alueiden mallien vertailua

Tutkimuksen viisi kohdealuetta voidaan karkeasti luokitella kolmeen erilaiseen turvallisuusyhteistyömalliin: *koordinaattori-malli*, *päälliköiden yhteistyö-malli* ja *yhteistyön muotoa hakeva malli*.

Vantaalla, Oulussa ja Päijät-Hämeessä on palkattu turvallisuusyhteistyön koordinaattori tai muulla nimikkeellä vastaavia tehtäviä hoitava henkilö. Päijät-Hämeessä turvallisuussuunnittelun projektipäällikön tehtävä päättyi turvallisuussuunnitelman valmistuttua. Vantaalla ja Oulussa koordinaattorit ovat työskennelleet jo pidemmän aikaa ja jatkavat edelleen. Näissä kohteissa on myös aktiivisesti tehty ja kehitetty yhteistyötä 2000-luvulla. Turvallisuusyhteistyö molemmissa kaupungeissa on hyvällä tai vähintään kohtuullisen hyvällä tasolla. Koordinaattorin palkkaaminen on konkreettinen osoitus kaupungin/alueen johdon tuesta ja resursoinnista turvallisuusyhteistyöhön.

Itä-Helsingissä yhteistyö käynnistyi alueen ongelmien lisääntyessä 1990-luvulla. Tartuntapintojen löytymisen myötä ryhdyttiin yhdessä etsimään ratkaisuja hankalien yhteiskunnallisten ongelmien ratkomiseen ja ennalta estämiseen. Yhteistyö Itä-Helsingin alueella rakentuu nykyään keskeisten kaupungin virastojen päälliköiden ja työnjohdon sekä poliisipiirin johdon ja päällystön välisten luottamuksellisten suhteiden, yhteisen työnäyn ja tahtotilan varaan.

Turussa on meneillään turvallisuusyhteistyömallin kehittelyvaihe. Turkuun sopiva malli löytyy uuden turvallisuussuunnitelman käyttöönoton ja toimeenpanon, kaupungin turvallisuusasioiden työnjaon selkiyttämisen ja koordinoinnin kehittämisen myötä tulevien vuosien aikana.

8.3 Johtopäätökset

Toinen vaihe laadullisessa analyysissä on arvoituksen ratkaiseminen: Analyysissä tuotettujen johtolankojen ja käytettävissä olevien vihjeiden pohjalta tehdään *merkitystulkinta tutkittavasta ilmiöstä*. Usein arvoituksen ratkaisemisen yhteydessä tehdyt uudet havainnot johtavat uusiin sekä aineistoon että kohteiden ominaisuuksiin liittyvien teoreettisten käsitteiden yhdistämisen ja pelkistämisen vaiheisiin. *Mitä enemmän samaan ratkaisumalliin sopivia johtolankoja voidaan löytää, sitä todennäköisemmin tutkija voi luottaa siihen, että ratkaisu on mielekäs; että se ei ole vain yksi monista mahdollisista.* (Alasuutari 1999, 44-48.)

Aineiston analyysi, keruu ja käsitteellistäminen limittyvät laadullisessa tutkimuksessa toisiinsa ja niiden analyttimenkin erottaminen toisistaan on hankalaa. Sen vuoksi laadullinen tutkimus kannattaa nähdä abduktiona, päättelyprosessina, jossa *teorian ja käytännön näkökulmat vuorottelevat johtopäätösten muodostamisessa.* (Pitkäranta 2009, 82.)

Turvallisuussuunnittelun ohjeistus

Turvallisuussuunnittelun valtakunnallisten strategisten linjausten tavoitteena tulisi olla tasalaatuista turvallisuutta kansalaisille tuottava järjestelmä koko maassa. Valtakunnalliseen yhdenmukaisuuteen on pyritty sisäisen turvallisuuden julkaisujen ohjeistuksella.

Tämän tutkimuksen perusteella nykyinen ohjeistus, ohjaus ja koulutus ovat riittämättömät paikallistason turvallisuussuunnitteluun. Kaupungeissa/kunnissa, yleensä julkishallinnossa tarvitaan konkreettisempia ohjeita turvallisuussuunnittelun organisoinnin ja yhteistyömallin rakentelun tarpeisiin. Lisäksi paikallisesti laadittavien turvallisuussuunnitelmien sisältörakennetta olisi syytä yhdenmukaistaa tietyille määritellylle tasolle. Se on myös yksi keino ohjata paikallista turvallisuussuunnittelua kehittämään yhteistoimintaa ja sen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Tasalaatuisesti turvallisuutta tuottavan järjestelmän luominen edellyttää turvallisuussuunnitteluun liittyvän ohjeistuksen täsmentämistä ja koulutuksen kehittämistä.

Konkreettisen ohjeistuksen sekä laadukkaan koulutuksen tarve korostuu nykytilanteessa, jossa valtaosalla julkishallinnon eri sektoreilla turvallisuussuunnittelusta vastaavia henkilöitä ei ole riittäviä valmiuksia verkostojen johtamiseen, verkosto-organisointiin ja monitoimijaisen yhteistyön

hallintaan. Goldsmithin ja Eggersin (2004, 157) mukaan verkostomaisen hallinnon johtaminen vaatii erilaisia, uusia valmiuksia ja taitoja. Suunnittelun, budjetoinnin sekä muiden perinteisten hallintojohtajan velvollisuuksien lisäksi verkostojen johtajuus vaatii kykyä organisoida, aktivoida, stabiloida, integroida sekä hallita verkostoa. Tämä vaatii puolestaan muun muassa neuvottelutaitoa, riskien hallintakykyä, projektien hallintakykyä sekä yhteistyötaitoja.

Turvallisuussuunnittelu- ja -yhteistyöorganisaatioiden rakenteista

Teoria organisaatioiden ympäristöistä korostaa, että organisaatiot ovat ympäristönsä luomuksia, joiden tehtävänä on tyydyttää toimintaympäristönsä vaatimuksia ja odotuksia. Toimintaympäristö ja organisaatiot ovat näin ollen monin eri tavoin riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteessa keskenään. Erilaiset ympäristöt asettavat omat vaatimukset organisaatioiden johtamiselle ja kehittämiselle. Tästä näkökulmasta on ymmärrettävä, että ei ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa tapaa rakentaa organisaatiota, koska erilaiset ympäristöt vaativat erilaisia ratkaisuja. Toimiva organisaatio on sellainen, joka palvelee parhaiten ympäristönsä vaatimuksia. (Harisalo 2008, 233-234.)

Kontingenssiteorian teoreettisten sovellutusten riippuvaisuussuhteet selittävät tutkimuksen kohdekaupunkien/-alueiden erilaisia turvallisuussuunnittelun verkosto-organisoinnin ja -yhteistyön rakenteellisia ratkaisuja monelta osin; erityisesti keskinäisen riippuvuuden teoria, sidosryhmäteoria, resurssiriippuvuusteoria ja polkuriippuvuusteoria. Mutta eroihin ovat vaikuttaneet myös hallinnon riittämätön ohjeistus, henkilöiden erilaiset valmiudet verkostojen ymmärtämiseen, niiden johtamiseen ja hallintaan.

Linnamaan ja Sotaraudan (2000, 12, 33) mukaan verkostoituminen on vain yksi tapa organisoida yhteistyö. Verkosto ei ole hyvän yhteistyön symboli, eikä se automaattisesti tee toiminnasta parempaa, nykyaikaisempaa, tehokkaampaa ja lisäarvoa tuovaa. Linnamaan (2004, 87) mukaan *toimivuuteen vaikuttavat verkoston ominaisuudet, toimijoiden verkostovalmiudet sekä verkostojen johtaminen*. Nämä kolme tekijää liittyvät toimijuuteen ja toimijoiden ominaisuuksiin. Verkostojen toimivuuteen vaikuttavat myös resurssit ja niiden riittävyys, *instituutioiden tuki verkostomaiselle toiminnalle*, tulkintojen yhdenmukaisuus sekä ajanhengen ja verkostoissa käsiteltävien teemojen yhteensopivuus. *Verkostojen toimivuuteen vaikuttavat tekijät vaikuttavat myös toinen toisiinsa*.

Vaikuttaa siltä, että verkoston rakenteen merkitystä turvallisuussuunnittelussa sekä niiden toimeenpanoon liittyvässä ohjauksessa ja johtamisessa ei ole yhtäältä täysin ymmärretty ja toisaalta

otettu riittävästi huomioon. Sisäisen turvallisuuden julkaisut tai muut julkishallinnon strategiat ovat tältä osin puutteellisia. Turvallisuussuunnittelusta vastuussa olevat ja muut mukana olevat henkilöt kaipaavat konkreettisia malleja ja ohjeita toiminnan rakenteiden muotoiluun ja käytännön yhteistyön järjestämiseen. Erityisesti monilta suunnittelun vastuuhenkilöiltä puuttuvat valmiudet turvallisuusyhteistyön organisointiin. Tämän lisäksi turvallisuusalan koulutuksen suorittaneiden pätevien henkilöiden tarve rakenteiden, yhteistyön ja toimintojen hallintaa tukeviin ja koordinoiviin tehtäviin on ilmeinen.

Pohjois-Pohjanmaan aluekehittäjäverkkoja tutkinut Liisa Jurmu (2007) on myös päätenyt tulokseen, että verkoston rakenteisiin ei kiinnitetä riittävästi huomiota. Hänen mukaansa verkostojen johtajilla muilla verkostossa mukana olevilla toimijoilla ei tunnu olevan muiden töiden ohella riittävästi aikaa miettiä keinoja verkoston rakenteen parantamiseksi, puhumattakaan aktiivisesta toimimisesta näiden keinojen toteuttamiseksi. Verkoston johtamisen näkökulmasta korostuukin kyky saada toimijat miettimään yksin ja yhdessä verkoston rakennetta ja sen parantamista. (Jurmu 2007, 124, 126.)

Toimiva organisaatorakenne turvallisuusyhteistyöhön syntyy johdetun, suunnitelmallisen organisoinnin tuloksena. Organisaatorakenne määräytyy aina organisaation perustarkoituksen ja tavoitteiden mukaan. Paikallisessa turvallisuusyhteistyössä rakenne on verkostorakenne. Lämsän ja Hautalan (2005, 152) mukaan organisaatorakenteella tarkoitetaan organisaatiossa toimivien ihmisten välisiä suhteita ja niihin rakentuneita toimintatapoja. Rakenne tekee mahdolliseksi johtamisen, ja se luo organisaation jäsenille yhteisen näkemyksen toiminnan järjestyksestä, työnjaosta ja ohjauksuhteista (ohjauksjärjestelmä). Rakenne määrittää myös ihmisten tehtävät, vastualueet, työroolit ja suhteet sekä viestintäverkostot.

Turvallisuussuunnittelun ja yhteistyön johtamisesta; johto-/ohjausryhmän rooli ohjauksessa, vastuun- ja työnjako, sitoutuminen, verkoston toimivuus; ohjaus ja hallinta

Lapset ja nuoret mukaan turvallisuussuunnitteluun -julkaisussa (2010) todetaan, että johtoryhmän keskeinen tehtävä on organisoida turvallisuussuunnittelu alueella ja johtaa työtä. On tärkeää, että yhteistyötä johdetaan määrätietoisesti ja johtamiseen kuuluvat menettelyt ja vastuut ovat työhön osallistuvien tiedossa. Turvallisuussuunnittelu organisoidaan moniammatillisen yhteistyön periaatteita noudattaen ottaen huomioon elinkeinoelämän ja järjestöjen kanssa tehtävä yhteistyö. Tässä vaiheessa on tarkoituksenmukaista hyödyntää jo olemassa olevia yhteistyörakenteita

täydentäen niitä tarvittaessa. Turvallisuussuunnittelu ei ole ylimääräistä työtä vaan osa perustyötä. (Lapset ja nuoret mukaan turvallisuussuunnitteluun 7/2010, 9-10.)

Tämän tutkimuksen perusteella johtaminen nousee keskiöön turvallisuussuunnittelussa onnistumisessa. Johto- ja/tai ohjausryhmän selkeällä ja aktiivisella roolilla turvallisuussuunnittelussa on myönteinen merkitys verkoston johtamisen, hallinnan ja verkoston kehittymisen kannalta. Lisäksi kaupungin, kunnan tai esimerkiksi maakunnan alueen johdon sekä avainviranomaisten päällikötason sitoutuminen yhteistyöhön ja vastuun jakaminen vaikuttavat kumppaniorganisaatioiden sitoutumiseen laajemminkin sekä toiminnan strategisuuteen.

Luottamuksen kasvaminen, verkostojen johtamisen sekä verkostoissa toimimisen kykyjen kehittyminen taktisen tai strategisen kumppanuuden tasolle vaativat paljon ja pitkäaikaista yhteistyötä. Tämän tutkimuksen tulosten mukaan turvallisuusyhteistyön kehittyminen suhteellisen hyvälle tasolle vaatii vähintään 10 vuotta katkeamatonta, koordinoitua kehittämistyötä. Näissäkin tapauksissa oli yhteistyön siltoja luotu ja organisaatioiden verkostovalmiuksia kehitetty useita vuosia ennen verkostosuhteeseen ryhtymistä. Lisäksi verkoston kehittyminen vaatii jatkuvaa oman organisaation sisäistä kehittämistä sekä ulkoista kumppanuuden kehittämistä verkostoorganisaatiossa. Tietämyksen kasvu kumppaniorganisaatioiden toiminnasta, realiteeteista ja resursseista on sekä verkoston toimijoiden että verkoston yhteistä lisäpääomaa, joka lisää keskinäistä luottamusta ja parantaa verkoston kyvykkyyttä.

Sirpa Virran (2002) tekemä paikallisten turvallisuussuunnitelmien arviointitutkimus osoitti, että tärkein suunnitelmien toimeenpanon hidastaja tai vaikeuttaja useissa tapauksissa oli johtamattomuus ja johtajattomuus; turvallisuusyhteistyön johtamista ei ollut vastuutettu kenellekään, johtajuutta ei haluttu tai osattu ottaa eikä oikeanlaista johtamismallia ollut ohjeistettu käytettäväksi. (Virta 2007, 53.)

Paikallisen turvallisuussuunnittelun tilannekatsaus 26/2008 -raportissa on koottu yhteen turvallisuussuunnittelun johtovastuuta koskevat tiedot läänikohtaisesti. Yhteenvedosta puuttuivat Lapin läänin tiedot, koska vain pieni osa kunnista oli vastannut. Raportin tietojen mukaan lukuisissa Suomen kunnissa oli vuonna 2007 epäselvää, kuka on johtovastuussa kunnan turvallisuussuunnittelusta. Ilman selkeästi määriteltyä johtamisvastuuta ei turvallisuussuunnittelua voi edes käynnistää. Oletettavasti tilanne on jonkin verran kohentunut seuraavien vuosien aikana. Turvallisuussuunnittelun johtovastuussa olleet tahot kunnissa vuonna 2007 esitetään taulukossa 14.

Taulukko 14 Turvallisuussuunnittelun johtovastuun jakautuminen kunnissa vuonna 2007

Johtovastuu	Kunta	Poliisi	Johtotroikka tms.	Ei tietoa
min - max %	26 - 68	9,5 - 22	7 - 26	12,5 - 43

Lähde: Paikallisen turvallisuussuunnittelun tilannekatsaus 26/2008, 7-11

”Verkoston menestyksellinen toiminta vaatii poikkeuksellisia johtamistaitoja, verkostot ovat dynaamisia ja erilaisia, mikä tekee ne vaikeaksi johtaa. Toisaalta on ilmeistä, että verkoston johtamiselle ei anneta tarpeeksi aikaa ja painoarvoa verkostoa suunniteltaessa ja arvioitaessa. Erään tutkimuksen mukaan vain 8 % siitä ajasta, jonka ylin johto käyttää verkostoyritykseen, menee johtamisjärjestelmien luomiseen.” (Hakanen 2003b.)

Turvallisuussuunnitelman ja turvallisuusyhteistyön suhde kaupungin palvelu- ja päätöksentekojärjestelmään (strategisuus)

Suomalaisten kuntien turvallisuusstrategioita tutkineiden muiden tutkijoiden mukaan strategiat olivat vielä 1990-luvulla usein lokeroituneita, tiukasti toimialoihin sidottuja, ja estäneet tiedon jakamista ja heikentäneet yli alojen tapahtuvan oppimisen vaikutuksia turvallisuuden toimenpiteisiin (Hietala 2008, 36-37). Vaikka kehitystä on tapahtunut 1990-luvulta, niin turvallisuusyhteistyön kulttuuri Suomessa on edelleen hyvin nuori.

Sirpa Virta arvioi kuntien turvallisuussuunnitelmia vuonna 2002 seuraavasti: ”Parhaiten turvallisuussuunnittelu on lähtenyt liikkeelle ja yhteistyön jatkuvuus on varmistettu niissä tapauksissa, joissa se on kytketty kunnan tai kaupungin yleiseen strategiseen kehittämiseen ja laajempaan hyvinvointipoliittiseen suunnitteluun yhtenä osatekijänä. Muiden viranomaisten motivointi ja osallistaminen on toiminut hyvin, ja turvallinen ja viihtyisä asuin ympäristö on koettu koko paikkakunnan yhteiseksi asiaksi. Esimerkkejä turvallisuussuunnittelun niveltämisestä kokonaisstrategiseen kehittämiseen ovat mm. Helsingin, Tampereen, Oulun ja Vantaan suunnitelmat.” (Virta 2002, 40.)

Turvallisuussuunnitelmasta ei ole kohdekaupungeissa/-alueilla vielä muodostunut turvallisuusyhteistyöverkostoon kuuluvien julkishallinnon ja muiden organisaatioiden yhteistä

verkoston strategiaa, joka kytkeytyisi kitkattomasti ja saumattomasti kaupunki- ja kuntatason strategisiin tavoitteisiin. Selkeästi pisimmällä ja vähintäänkin hyvällä tasolla ollaan tällä hetkellä Oulussa. Yhteistoiminta ja sen strategisuus on kuitenkin kaikissa kohteissa kehittynyt myönteisesti viime vuosien turvallisuussuunnitteluprosessien aikana. Näyttäisi myös siltä, että vastuu turvallisuussuunnitelmien toimeenpanosta on edelleenkin liian harvojen harteilla sekä tutkimuksen kohdealueilla että koko Suomessa.

Julkishallinnon eri ohjelmien ja poliittisen ohjauksen avulla ei ole myöskään voitu varmistaa sitä, että turvallisuussuunnittelun strategiatyöhön olisi saatu riittävää osaamista ja resursseja. Kohdekaupungeissa/-alueilla on puutteita sekä johtamisessa, toimijoiden verkostovalmiuksissa että instituutioiden tuessa verkostomaiselle toiminnalle. Turvallisuusyhteistyöverkostot ovat monenkeskisiä verkostoja, joissa strategiatyön merkitys on suurin, mutta verkoston rakentaminen, johtaminen, toiminnan kehittäminen ja strategiatyö on vaikeampaa kuin muissa verkoissa. Sen vuoksi paikallisen turvallisuussuunnittelun strategiatyön johtamiseen tarvittaisiin kaikissa julkishallinnon organisaatioissa riittävän korkeassa asemassa olevia henkilöitä, joilla on osaamista ja kokemusta strategisten verkostojen johtamisesta..

Sisäasiainministeriön raportin *Neljä kertomusta paikallisesta turvallisuussuunnittelusta* (2008). mukaan turvallisuusyhteistyön yhtenä keskeisenä tavoitteena on, että paikallistason poliittinen johto saisi aiempaa kokonaisvaltaisemman kuvan paikallisesta turvallisuustilanteesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä sekä hyväksyisi toimenpiteet, joilla turvallisuutta parannetaan. Kunnan näkökulmasta tärkeää on liittää turvallisuussuunnittelu osaksi kunnan toiminnan suunnittelua ja päätöksentekoa. Turvallisuussuunnittelun tulisi näkyä kuntien hallinto- ja johtosäännöissä, olla osa kunnan toiminnan säännöllistä seuranta, poikkeusolojen johtosääntöä sekä viisivuotissuunnittelua. Poliittisen johdon tehtävä turvallisuussuunnittelussa on tärkeä, sillä valtuuston päätöksenteon ja toimeenpanon seurannan kautta turvallisuus tulee osaksi kunnan ja kaupungin toimintastrategiaa ja johtamista. (Neljä kertomusta paikallisesta turvallisuussuunnittelusta 8/2008, 8-9.)

8.4 Mitä ja miten aihetta kannattaisi tutkia edelleen

Tutkimuksen tuloksissa ovat turvallisuusyhteistyön organisoinnissa nousseet keskiöön verkoston rakenteen ja johtajuuden erottamaton yhteys. Turvallisuusyhteistyön organisoinnin yhteydessä verkoston rakennetta ja johtamista tulee siis aina tarkastella yhdessä. Lisäksi turvallisuussuunnittelun ja -yhteistyön johtamisessa verkoston prosessien, kumppanuuksien ja kokonaisuuksien hallinnalla on kiinteä keskinäinen riippuvuus ja samalla huomattava merkitys turvallisuussuunnittelun onnistumisen kannalta.

Verkoston rakenteen jatkuva kyseenalaistaminen korostuu toimintaympäristön muutosten nopeutuessa. Rakenteesta puhuttaessa viitataan muun muassa mukana oleviin toimijoihin ja niiden asemiin, uusien toimijoiden aktivointiin sekä vallitseviin toimintatapoihin ja sääntöihin. Olennaista on se, että *verkostoissa tulee jatkuvasti miettiä rakenteen laatua ja mahdollisia parannusehdotuksia*. Lukkiutuminen vanhoihin toimintatapoihin voi olla verkoston kehittymisen hidaste tai este. Erityisen ongelmallisia liian urautuneet toimintatavat ovat luovuuden ja innovaatioiden syntymisen kannalta. (Sotarauta & Linnamaa 2001, 64-71.)

Verkoston johtamisen laadun ja verkoston toimivuuden välillä on selvä yhteys. Keskeisiä verkoston johtamiseen liittyviä, toimintaa haittaavia ongelmia ovat muun muassa verkoston roolin epäselvyys ja jäsentymättömyys, liian pienen toimijajoukon osallistuminen ja verkoston ylätaoisuus, puutteet tavoitteiden ja yhteisen vision tunnistamisessa, *puutteet keskinäisriippuvuuksien tunnistamisessa ja työnjaossa, toisilta oppimisen hankaluus sekä liian vähäinen verkoston rakenteen huomiointi ja tietoinen kehittäminen*. Yksi keskeisistä tutkimuksen ongelmien osa-alueista oli työn ja vastuun jakaminen, johon liittyvät läheisesti osa edellä mainituista ongelmista. (Jurmu 2007, 128, 130.)

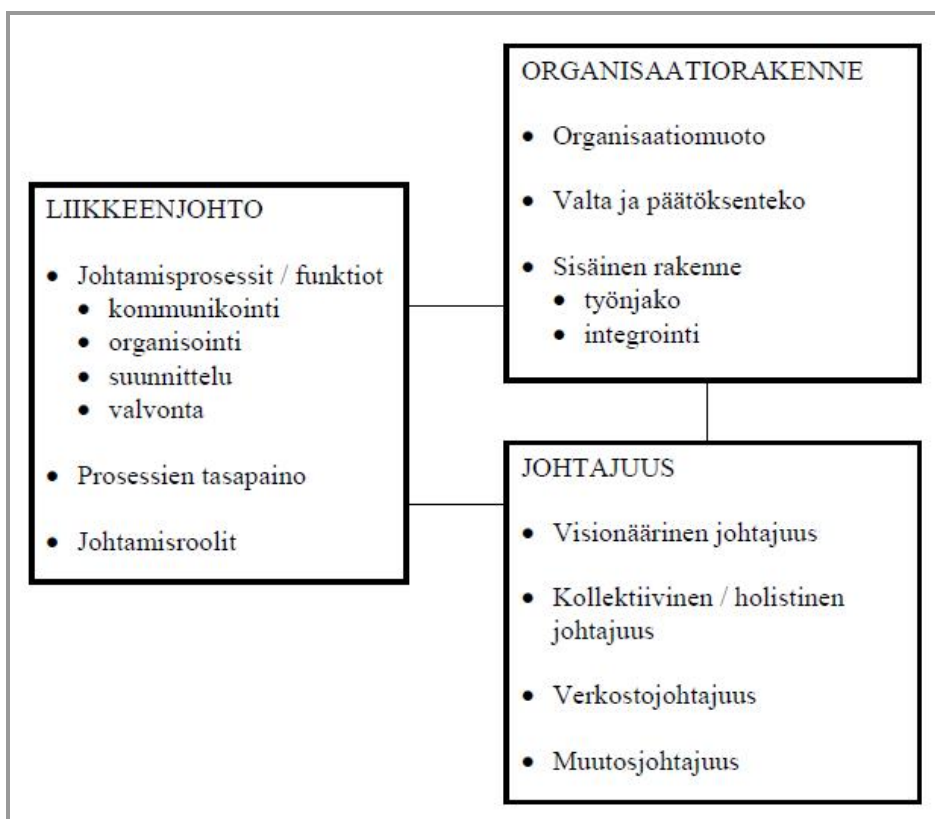
Matti Hakanen (1997, 9) on yritysverkoston organisointia ja johtamista koskevassa tutkimuksessaan havainnut, että organisaatioiden (yritysten) välisen *yhteistyön johtamista on tarkasteltu kolmesta näkökulmasta*: 1) yhteistyön organisaatorakenne, 2) johtajuus yhteistyössä sekä 3) liikkeenjohtoon liittyvät tekijät. Näistä osa-alueista eniten on yhteistyön tutkimuksessa käsitelty yhteistyön organisointia, siinä esiintyviä muotoja ja rakenteita sekä päätöksentekokysymyksiä. *Johtajuus yhteistyössä on puolestaan suhteellisen vähän käsitelty osa-alue*.

Hakasen (1997, 54, 59) mukaan verkoston toimivuutta arvioitaessa johtamisen tarkastelunäkökulma tulee jakaa kolmeen osa-alueeseen. Verkoston johtamisulottuvuutta voidaan kokonaisuudessaan kuvata näiden käsitteiden avulla;

- **organisaatorakenne;** organisaatiomuoto, vallan- ja työnjako, integrointi
- **johtajuus;** verkostojohtajuus, muutosjohtajuus, visionäärinen johtajuus
- **liikkeenjohto;** kommunikaatio, organisointi, koordinointi, prosessit

Käsitteiden välisiä suhteita ei tarkastella kausaalisisina vaan rakenteellisina. Niillä on keskinäistä vuorovaikutusta, koska **ne muodostavat toisistaan kiinteästi riippuvaisen ja toisiaan tukevan rakennelman.** Tämä rakennelma on havainnollistettu kuviossa 9.

Kuvio 9 Verkoston kolme johtamisulottuvuutta ja niiden väliset riippuvaisuussuhteet



Lähde: Hakanen, M. Pk-yritysverkoston organisointi ja johtaminen 1997, 59

Verkoston organisaatorakenne voidaan käsitteellisesti jakaa kolmeen osa-alueeseen, verkon organisaatiomuoto ja verkon päätöksentekoperiaate (vallan jakautuminen) sekä verkon sisäinen rakenne (työnjako, erikoistuminen ja toimintojen integrointi). Näiden painoarvo on yhteistyön johtamisessa ollut aikaisemmassa tutkimuksessa varsin suuri, on esitetty esimerkiksi, että

johtamisdimensio käsittäisi vain yhteistyön muodollisuuden (organisaatiomuoto) ja päätöksenteon. Ne voidaankin käsitteellisesti määritellä tarkemmin kuin organisaatorakenteen kolmas osa-alue, yhteistyön sisäinen rakenne. *Sisäisen rakenteen järjestämisellä näyttäisi kuitenkin olevan suurempi merkitys yhteistyölle sen varsinaisessa toteutusvaiheessa.* Työnjaolla ja integroinnilla on selkeä riippuvuussuhde, ja integraatio on kiinteässä yhteydessä myös johtajuuteen (erityisesti verkostojohtajuuteen) ja johtamisprosesseihin. (Hakanen 1997, 54.)

Kirjallisuudessa verkostoyhteistyön yhteydessä esiintyvä käsite *sillanrakennus* (boundary-spanning) koostuu tekijöistä, joita sisältyy sekä verkon organisaatorakenteeseen, johtajuuteen, että liikkeenjohtoon. Strategisten verkostojen johtamisessa korostuukin sillanrakennuksen merkitys johtamisessa, siksi useampien johtajien on verkostossa toimittava sillanrakennusrooleissa. (Hakanen 1997, 50, 54.)

Verkoston johtamisessa tarvitaan sillanrakennuksen lisäksi samanaikaisesti muitakin erilaisia johtamisrooleja. Koska yhteistyö on prosessi, verkostojohtamisen pitää olla joustavaa, sen pitää muuttua ja kehittyä verkon muuttuessa ja kehittyessä. Erityyppisen johtajuuden - eli käytetäänkö visionääristä, kollektiivista taikka verkosto- tai muutosjohtajuutta - tarve ja käyttö riippuu verkoston luonteesta, tilanteesta, kontekstista ja elinkaarivaiheesta. Verkostojohtamisessa korostuu erityisen selvästi yhteistyön johtamisen tilannesidonnaisuus. (Hakanen 1997, 57.)

Liikkeenjohto (management) on käsitteellisesti ehkä vaikeimmin sovellettavissa verkostoyhteistyön ympäristöön. Verkoston (liikkeenjohto)prosesseja (tai -funktioita) ovat kommunikaatio, organisointi, koordinointi ja rajapintojen yhteistyön prosessit. Prosessien merkitys ja muoto riippuu verkoston luonteesta, kontekstista ja tilanteesta. Strategisen verkon kohdalla eräiden muodollisten prosessien merkitys on suhteellisen suuri. *Kommunikaatio on tärkein prosessi kaikissa verkostoissa ja olennainen osa verkostojohtamista.* Suunnittelun ja valvonnan merkitys korostuu verkostoidean eli verkoston tehtävän monimutkaistuessa. (Hakanen 1997, 57.)

Verkoston organisaatiomuotoon vaikuttaa erityisesti yhteistyötehtävä, *verkostoidea*, ja sen monimutkaisuus, vaativuus ja siihen liittyvät riskit. Muita organisaatiomuotoon vaikuttavia tekijöitä ovat verkon keskittyneisyys, koko ja organisaatioiden (yritysten) erikoistuneisuus sekä verkon jäsenten kesken suunnitteluvaiheessa vallitsevat luottamus ja sitoutuminen. Ne puolestaan riippuvat siitä, miten hyvin yhteistyökumppanit tuntevat toisensa. (Hakanen 1997, 55.)

Verkoston johtamisen kolmen ulottuvuuden teoreettinen näkökulma muodostaa havainnollisen rakennelman, joka auttaa hahmottamaan sekä turvallisuussuunnittelun eri osa-alueita että sen kokonaisuutta. Lisäksi se huomioi ja vahvistaa tässäkin tutkimuksessa esiin nousseen sillanrakennuksen ja koordinoinnin välttämättömyyden turvallisuussuunnittelussa. Malli sisältää kattavan teoreettisen viitekehyksen turvallisuussuunnitteluun ja sen johtamiseen strategisen turvallisuuden hallinnan näkökulmasta.

Teoria soveltuu turvallisuusyhteistyön organisoinnin kehittämisen teoreettiseksi lähtökohdaksi. Näkökulma sopii hyvin myös turvallisuussuunnittelun ja sen organisoinnin tutkimuksen teoreettiseksi viitekehykseksi. Malli sisältää tutkimustuloksissa esiin nousseet keskeiset kehittämisen kohteet: verkoston rakenteen muotoilu ja verkostojohtajuus, verkoston yhteistyöprosessit sekä kumppanuuksien ja kokonaisuuksien hallinta. Näillä tekijöillä on kiinteä keskinäinen riippuvuus ja huomattava merkitys turvallisuussuunnittelun onnistumisessa.

8.5 Toimintamalli turvallisuussuunnitteluun

Käytännön tutkimustietoa ja konkreettisia malleja verkostojen rakenteiden muotoiluun ja turvallisuusyhteistyön organisointiin oli erittäin vaikeaa löytää. Ainoa selkeä malli havainnollisine kuvioineen löytyi ”Verkostoveturi” Teknologiateollisuuden internet-sivustolta. Verkostoveturissa on kuvattu käytännönläheisesti verkoston vision ja strategian, suunnittelun ja valmistelun, verkoston organisoinnin sekä johtamisen ja ohjauksen rakentamisen eri vaiheet.

Seuraavassa turvallisuusyhteistyön organisoinnin toimintamallissa on käytetty runkona Verkostoveturi-mallia soveltuvilta osin. Esimerkkimalli perustuu kuitenkin lähtökohtaisesti tässä tutkimuksessa esiin nousseisiin, tutkimusteoriaan sidottuihin tuloksiin, solmukohtiin ja kehittämistarpeisiin.

Turvallisuussuunnittelun käynnistämisvaihe

Turvallisuussuunnittelun käynnistäminen, johon sisältyvät valmistelu- ja suunnitteluvaiheet, on yhteistyön onnistumisen kannalta kriittisin ja tärkein vaihe. Goldsmith & Eggers (2004, 55-56) näkevät verkoston suunnitteluvaiheen olennaiseksi osaksi onnistuneen verkoston aikaansaamisessa. Heidän mukaansa syyt siihen, onko verkosto onnistunut tai epäonnistunut, voidaan jäljittää usein verkoston alkuperäiseen suunnitteluun. Verkoston johtajan tehtävä suunnitteluvaiheessa on löytää oikeat toimijat, koota heidät saman pöydän ääreen sekä selvittää ja informoida kaikille toimijoille, mikä verkoston tarkoitus on. Tässä mielessä he näkevät verkoston johtajan melko vahvana, jopa hierarkkisena johtajana.

Verkoston suunnittelun yhteydessä tulee löytää vastaukset seuraaviin kysymyksiin: Mitkä ovat verkoston avulla tavoiteltavat ja saavutettavat päämäärät eli tavoitteet? Millaisia välineitä tarvitaan, jotta päämäärät voidaan saavuttaa? Ketkä toimijat tarvitaan mukaan, jotta päämäärät voidaan saavuttaa? Miten verkoston toimintaa hallitaan ja johdetaan? (Goldsmith & Eggers 2004, 56.)

Turvallisuussuunnittelun valmisteluvaihe

Turvallisuussuunnittelun yhteistyöverkostot ovat monenkeskisiä verkostoja, jossa yhdelläkään organisaatioista ei ole selkeää asemaa perustuvaa vaikutusvaltaa muihin nähden. Monenkeskisen

verkon rakentaminen, toiminnan kehittäminen ja strategiatyö on vaikeampaa kuin muissa verkoissa. Yhteisen strategiatyön merkitys onkin ehkä kaikkein suurin juuri monenkeskisessä verkossa. Strategiatyön perustan erityisesti monenkeskisessä verkossa muodostavat visio, yhteiset päämäärät ja tavoitteet. Monenkeskisessä verkossa tarvitaan jokin vahva yhdistävä tekijä, joka pitää verkon koossa, suuntaa sen toiminnan tehokkaasti yhteiseen suuntaan ja joka hyödyntää verkon sisäiset voimavarat. Se voi olla esimerkiksi voimakas innostava yhteinen visio, erittäin suuret näköpiirissä olevat hyödyt; yhteinen vihollinen tai kilpailija, yhteiseksi koettu merkittävä muutos tai uhka. Tällaisena tekijänä voi toimia myös yksittäinen innostava ja verkkoon voimakkaasti panostava henkilö tai henkilöryhmä - veturi. (Hakanen ym. 2007, 222-224.)

Turvallisuussuunnittelun valmisteluvaiheessa käynnistämisen veturina tulee toimia kaupungin tai kunnan johdon nimeämä johtoryhmä, ohjausryhmä tai vastaava elin. Veturina toimivalla ryhmällä tulee olla toimeksiantajalta saatu alustava strategia, jonka mukaan edetään. Ryhmän johtajaksi nimettävällä henkilöllä tulee olla kokemusta ja osaamista verkostotyöstä sekä siinä vaadittavasta kumppanuuksien hallinnasta ja strategiatyöstä. Johtajan rooli on erittäin keskeinen, sen vuoksi hänellä tulee myös olla intohimoa tällaiseen tehtävään.

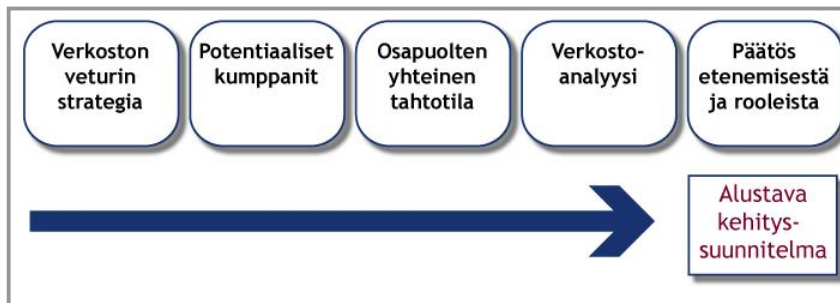
Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen -julkaisun (2006) mukaan paikallisella tasolla tehtävää turvallisuussuunnittelua tulisi kuvata prosessina. Suunnitteluprosessin ensimmäisessä vaiheessa tulisi kuvata yhteistyön vastuut, osapuolet ja organisointi. (Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen 19/2006, 12-14.)

Verkosto tarvitsee pienissäkin puitteissa henkilöä tai henkilöitä, jotka tavalla tai toisella ottavat verkostohankkeen johtajan roolin itselleen. Tällaisen henkilön merkitys verkoston onnistumiselle on usein ratkaiseva. Verkoston johtajan merkitys ja rooli vaihtelee tietysti melkoisesti verkoston muodon ja laajuuden mukaan. Verkostohankkeen johtajasta, vetäjästä, käytetään kirjallisuudessa monia nimityksiä, kuten champion ja sisäinen yrittäjä, ”intrapreneur” (Hakanen 2003a). Andersson (1982) käyttää nimitystä ”tulisielu”, eldsjäl. Kysymyksessä on siis johtaja, joka sitoutuu verkostolle ja sen menestymiselle sataprosenttisesti. Mikäli kysymys on suurten organisaatioiden välisestä yhteistyöstä, tarvitaan jokaisessa organisaatiossa oma ”champion”, joka huolehtii yhteistyön onnistumisesta omassa organisaatiossaan. (Andersson, G. 1982, 36. Teoksessa Hakanen, M. 2003a.)

Valmisteluvaiheessa kartoitetaan ja valitaan turvallisuussuunnittelussa tarvittavat kumppanit, jotka kutsutaan koolle. Tämä on myös turvallisuusyhteistyön *organisoinnin ensimmäinen vaihe*.

Yhteisissä kokouksissa varmistetaan osapuolten yhteinen tahtotila, tehdään verkostoanalyysi ja päätös etenemisjärjestyksestä ja kumppaneiden rooleista. Valmisteluvaiheen lopputuotoksena (kuvio 10) syntyy esitys *turvallisuussuunnittelun kehityssuunnitelmaksi*, joka esitetään toimeksiantajalle.

Kuvio 10 Turvallisuussuunnittelun valmisteluvaiheen suunnittelun etenemisprosessi



Lähde: Teknologiateollisuus: Teknologiateollisuuden verkostoveturi, http://www.verkostoveturi.fi/verkoston_liiketoimintasuunnitelma/

Turvallisuussuunnitelman suunnitteluvaihe

Suunnittelun tavoitteena on luoda verkoston - turvallisuusyhteistyössä mukana olevien toimijoiden - yhteinen toimintastrategia. Turvallisuussuunnitelman suunnittelutyöstä vastaa lähtökohtaisesti valmisteluvaiheen kehityssuunnitelman laatinut työryhmä saman johtajan johdolla ja samassa tai tarvittaessa täydennetyssä kokoonpanossa.

Turvallisuussuunnitelman rakentamisprosessissa määritellään perusta koko verkostoyhteistyölle. Prosessin aikana tulee varmistaa kaikkien osapuolten sitoutuminen turvallisuusyhteistyöhön sekä sopia verkoston pitkän tähtäimen suunnitelmat ja tavoitteet sekä yhteinen tapa toimia. Perustan määrittely käsittää toimintaympäristön analyysin, verkoston yhteisen vision ja strategian luomisen, verkoston organisoinnin (rakenteen muotoilu), johtamisen ja ohjauksen, yhteistyön painopistealueet (rajapinnat) sekä yhteistyön pelisäännöt ja toimintakäytännöt.

Kuvio 11 Turvallisuuksuunnitelman suunnitteluprosessin vaiheet



Lähde: Teknologiateollisuus: Teknologiateollisuuden verkostoveturi, http://www.verkostoveturi.fi/verkoston_liiketoimintasuunnitelma/

Turvallisuuksuunnitteluprosessin lopputuotoksena syntyy toteuttamiskelpoinen turvallisuussuunnitelma, joka on verkoston toimintastrategia (liiketoimintasuunnitelma yritysmailmassa). Strategia sisältää myös viestintäsuunnitelman, johon kuuluvat sekä sisäinen tiedottaminen ja koulutus että ulkoinen tiedottaminen (kuvio 11).

Turvallisuusyhteistyö - verkostojen ja strategisen kumppanuuden maailma

Turvallisuuksuunnitelman ja -yhteistyön rakentamisprosessin aikana on organisaatioiden *perinteiset ajattelu- ja toimintatavat kyseenalaistettava*. Suunnittelussa mukana olevien toimijoiden on kyettävä irtautumaan oman organisaation todellisuudesta verkostojen todellisuuteen - useiden organisaatioiden muodostaman verkoston ajattelun ja toimintatapojen sekä strategisen kumppanuuden maailmaan.

Hierarkkiset instituutiot ja rakenteet tukahduttavat verkostojen potentiaalia, eivätkä ne aina tue riittävän hyvin alueellisia verkostoja. Eräänä instituutioiden ja järjestelmien verkostojen toimintaa kahlehtivana syynä nähdään se, että *päätöksenteko- ja hallintojärjestelmät vaikeuttavat luontaisia prosesseja*. Yhtenä merkittävänä keinona kuilun umpeen kuromiseksi voidaan pitää rohkeutta kyseenalaistaa vallitsevat käytännöt. Niin aluehallintoviranomaisten kuin rahoitusta hakevien toimijoiden olisi pyrittävä enemmän testaamaan vallitsevien käytäntöjen rajoja sekä aktiivisesti muuttamaan toimintatapoja, jotta verkostojen kehittämistyö ei määräytyisi liian hallinto- ja päätöksentekojärjestelmästä lähtien. (Linnamaa & Sotarauta 2001, 73-74.)

Turvallisuussuunnittelussa ja -yhteistyössä verkostoitumisen tavoitteena on operatiivisen tai taktisen kumppanuussuhteen muuttaminen strategiseksi kumppanuussuhteeksi (kuviot 12). Operatiivisen tason yhteistyön syventäminen strategiselle tasolle tapahtuu vähitellen ja taktisen yhteistyön kautta. Verkoston hyödyt muuttuvat toteen yleensä vasta strategisen tason yhteistyössä. *Strateginen kumppanuus koskee kaikkia organisaation tasoja.* Yhteistyön syventämisessä onnistuminen edellyttää yhteistyörajapintojen merkittävää laajentamista kumppaniorganisaatioiden välillä – vain siten on mahdollisuus onnistua ja realisoida hyödyt täysmääräisesti. Mitä kovemmat tavoitteet – sitä pitkäjänteisempää yhteistyön tulee olla. Turvallisuussuunnitelmien toimeenpanossa merkittävät hyödyt realisoituvat vasta 5-10 vuoden aikajänteellä.

Kuvio 12 Operatiivinen, taktinen ja strateginen kumppanuus; yhteistyön kehittyminen ja hyödyt

Operatiivinen yhteistyö	Taktinen yhteistyö	Strateginen yhteistyö
<ul style="list-style-type: none"> • Kustannusten aleneminen • Ei suuria tuotto-odotuksia • Hyötyjen odotetaan realisoituvan heti • Yhteistyö ei ole ulospäin yhtenäinen 	<ul style="list-style-type: none"> • Synergiahyödyt • Osaamisen, resurssien ja prosessien yhdistäminen • Avaimet käteen -projekteja • Tuotto-odotukset muutaman vuoden tähtäimellä • Yhteistyö on ulospäin projektikohtaisesti yhtenäinen 	<ul style="list-style-type: none"> • Pitkän tähtäimen hyödyt • Tuotto-odotukset viiden vuoden tai sitä pidemmällä tähtäimellä • Yhteistyösuhteet intensiivisiä, paljon luottamusta vaativia • Riskit suuria • Syvimmillään yhteistyötä varten on erillinen yhteistyöyritys

Lähde: Teknologiaateollisuus: Teknologiaateollisuuden verkostoveturi, http://www.verkostoveturi.fi/verkoston_liiketoimintasuunnitelma/ (mukailtu); ks. myös Stähle, P. & Laento, K. 2000, 82-103

Turvallisuusyhteistyöverkoston organisointi

Aiemmin kuvatussa verkoston perustan määrittelyssä verkoston organisointi todetaan yhdeksi tärkeimmistä tehtävistä ja osaksi toimintastrategiaa turvallisuussuunnitteluprosessin aikana. Turvallisuussuunnitteluprosessin johtamisessa ja organisoinnissa tulee huomioida se, että verkoston

organisaatorakenne (organisaatiomuoto, vallan- ja työnjako, integrointi), johtajuus (verkostojohtajuus, visionäärinen johtajuus) ja liikkeenjohto (kommunikaatio, organisointi, koordinointi, prosessit). muodostavat toisistaan kiinteästi riippuvaisen ja toisiaan tukevan rakennelman (ks. sivut 136-138).

Verkostomainen toiminta edellyttää toiminnan uutta organisointia, uutta osaamista ja toiminnan uudelleen vastuuttamista. Tämä koskee erityisesti turvallisuussuunnittelun johto- tai/ja ohjausryhmää sekä kumppaniorganisaatioiden johtajia. Heidän tehtävänä on alusta alkaen varmistaa, että kumppaniorganisaatioissa kehitetään *omia sisäisiä verkostovalmiuksia* yhteistyön rajapintojen toiminnoissa. Turvallisuussuunnittelun veturina toimivan ryhmällä, erityisesti sen johtajalla, on vastuu tämän varmistamisesta verkoston organisoitumisprosessin aikana.

Turvallisuusyhteistyön organisoinnissa tärkeimmät käytännön toimet ovat seuraavat:

- Turvallisuusyhteistyön johto- tai/ja ohjausryhmän vakinaistaminen sekä sen johtajuuden vaihtumisesta avainviranomaisten kesken sopiminen
- Esitys kaupungin/kunnan johdolle turvallisuusyhteistyön koordinaattorin palkkaamiseksi
- Jokainen kumppaniorganisaatio nimeää turvallisuusyhteistyöstä päävastuussa olevan henkilön ja tälle varahenkilön (henkilöriippuvaisia tehtäviä ja vastuita ei saa olla)
- Selvitetään jo olemassa olevat moniammatilliset työryhmät alueella ja niiden hyödynnettävyys turvallisuussuunnittelussa. Tarvittaessa täydennetään työryhmää ja sen toimenkuvaa
- Jos luonnollisissa rakenteissa ei ole sopivaa yhteistyöryhmää, niin johtoryhmä päättää mahdollisesti tarvittavan uuden painopistealueen työryhmän perustamisesta ja kokoonpanosta. Samoin se päättää tarvittavien alueellisten tai muiden työryhmien perustamisesta
- Johtoryhmä päättää tarvittaessa perustettavat hankkeet ja projektien sekä niiden johtajat
- Kumppaniorganisaatiot nimeävät omat jäsenensä ja heille varahenkilöt painopistealueiden, alueellisiin ja muihin työryhmiin sekä hankkeisiin ja projekteihin
- Lisäksi jokainen organisaatio nimeää tarvittavat muut vastuuhenkilöt toiminnan eri tasoille
- Määritellään yleisellä tasolla, miten yhteistyöverkoston rakenteet ja menettelytavat linkitetään kumppaniorganisaatioiden omiin johtamisrakenteisiin, -rooleihin ja päätöksenteon käytäntöihin
- Järjestetään koulutusta johtoryhmälle, vastuuhenkilöille ja muille verkoston avaintoimijoille
- Tiedotetaan erityisen aktiivisesti valmistelu- ja suunnitteluvaiheissa ja säännöllisin väliajoin toiminnan käynnistyttyä.

Johtoryhmän päätökset tulee tietyissä tapauksissa hyväksyttävä kunnan/kaupungin johdolla tai/ja poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä. Tavoitteena tulee kuitenkin olla, että turvallisuussuunnittelun johto- tai ohjausryhmälle delegoidaan päätöksentekovaltaa riittävästi, jotta turvallisuussuunnitelmaa voidaan lähteä toteuttamaan joutuisasti eikä kehittämistoiminta halvaannu hallinnon hitauden vuoksi.

Kumppanuussopimus - kuten turvallisuussuunnitelma - saa strategista merkitystä kuitenkin vasta, kun se ohjaa osallisorganisaatioissa tehtäviä päätöksiä ja sitoo voimavarojen käyttöä. Tämän vuoksi turvallisuussuunnitelma on myös hyväksyttävä kaikkien kumppaniorganisaatioiden päättävissä elimissä. Näin siitä tulee (juridisesti) velvoittava. Olennaista on myös se, että käsittely ja hyväksyntä edesauttavat päättäjien sitoutumista kumppanuuden taakse. (Viikorpi 2004, 22.)

Yhteistyön organisaatorakenteen, toimintojen ryhmittelyn ja raportointisuhteiden tulisi olla sellaiset, että tukisivat mahdollisimman tehokkaasti strategiaa tukevia prosesseja kyseisessä toimintaympäristössä. Yhteistyön organisaatorakenteen muodostamisessa tulee hyödyntää mahdollisimman paljon jo olemassa olevia luonnollisia moniammatillisia työryhmiä ja muita yhteistyökäytäntöjä. Paikallisten yhteistyörakenteiden tulee edistää pysyvää ja säännöllistä yhteistyötä paikallistasolla viranomaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän välillä. Paikallistasolla ei ole syytä luoda rinnakkaisia rakenteita, jotka olisivat vain omiaan hajottamaan turvallisuustyöhön käytettävissä olevia niukkoja resursseja ja luomaan mahdollisia päällekkäisiä rakenteita. Yhteistyön tulee olla järjestetty niin, että resurssit kohdentuvat varsinaiseen työhön eivätkä yhteistyön rakenteiden ylläpitämiseen. Uusien yhteistyön rakenteiden luomiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja mikäli on mahdollista, tulisi hyödyntää jo olemassa olevia yhteistyön muotoja. Yhteistyön rakenteet tulee kuvata selkeästi ja avoimesti niin, että esimerkiksi yhteistyöhön osallistuvien henkilöiden vaihtuminen ei vaikuta yhteistyön jatkuvuuteen. (Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen 19/2006, 33.)

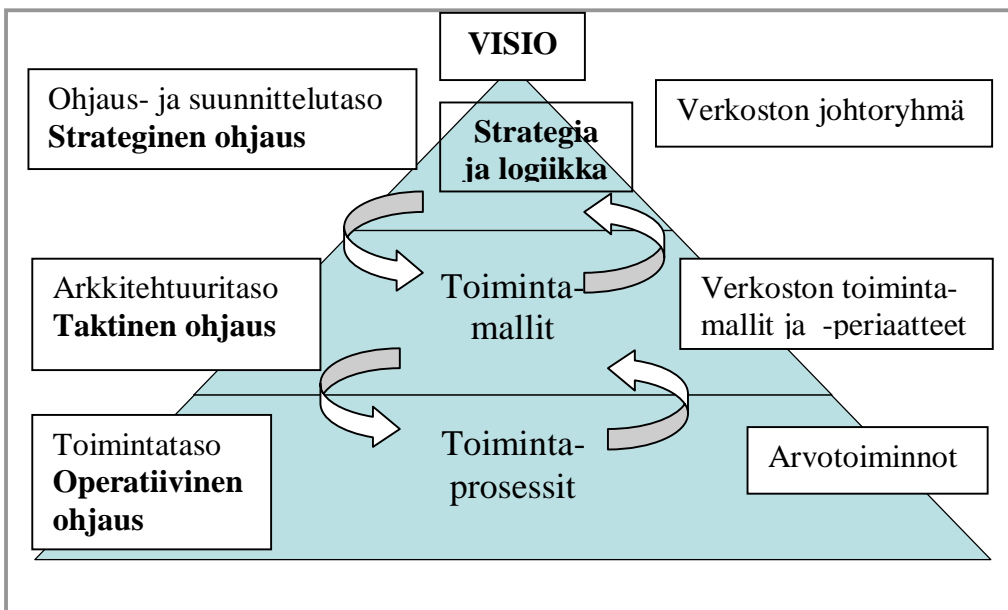
Turvallisuusyhteistyöverkoston ohjausjärjestelmä

Johtaminen ja ohjaus

Verkoston organisointiin kuuluu olennaisesti johtamisen ja ohjauksen käytäntöjen määrittely verkosto-organisaatiossa (verkoston ohjaus ja hallinta). Verkoston johtamisrakenteen määrittely on osa koko verkoston rakenteen muotoilua - johtamisen organisointi osana verkoston organisointia. Verkosto-organisaatioon on luotava *ohjausjärjestelmä*, jonka avulla verkosto käytännössä toimii ja saavuttaa sille asetetut strategiset tavoitteet. Ohjausjärjestelmään sisältyvät ohjauksen toimintamalli, verkosto-organisaation toimintaperiaatteet ja toimintaprosessit.

Käytännön sitoutumisen ja avoimuuden varmistamiseksi johto- ja ohjausvastuuta on syytä jakaa verkoston avaintoimijoiden kesken. Verkoston ohjausjärjestelmä tulee kehittää toimivaksi ja järjestelmän tulee olla jokaisessa kumppaniorganisaatiossa koko henkilöstön tiedossa. Verkostoyhteistyön laajuus ja tavoitteet määrittelevät pohjan verkoston johtamiselle. Yhteinen johtamis- ja ohjaustapa varmistaa pohjan yhteistyön laajenemiselle ja luo edellytykset yhteistoiminnan kehittymiselle. Turvallisuusyhteistyö sisällytetään kaikkien kumppaniorganisaatioiden omiin toimintasuunnitelmiin ja strategioihin.

Kuvio 13 Verkoston ohjausjärjestelmä; strategisen, taktisen ja operatiivisen ohjauksen tasot



Lähde: Möller, Rajala & Svahn. Tulevaisuutena liiketoimintaverkostot 2004, 170 (mukailtu)

Kuviossa 13 on havainnollistettu turvallisuusyhteistyön ohjausjärjestelmä. Ohjausjärjestelmän ylimmän eli ohjaus- ja suunnittelutason muodostaa verkoston johtoryhmä. Tällä tasolla päätetään verkoston toisen tason muodostamasta johtamismallista, verkoston arkkitehtuurista eli rakenteesta ja toimintaperiaatteista. Kolmannen tason muodostavat verkoston arvotoiminnoista koostuvat operatiiviset prosessit, joiden kautta verkoston organisaatiot ja jäsenet toteuttavat verkoston tavoitteita. Myös tämän toimintatason päälinjat päätetään verkoston johtoryhmässä. (Möller, Rajala & Svahn 2004, 170.)

Strategisella ohjauksella linjataan toimintaa yli 12 kuukauden aikajänteellä. Taktinen ohjaus käsittää yhteistyön toimintaperiaatteiden ja toimintamallien valinnat strategisten linjausten puitteissa. Turvallisuusyhteistyön muita tasoja johdetaan ja kehitetään operatiivisella tasolla. Operatiivisella tasolla ohjataan yhteistyön toimintaprosesseja ja yleensä toimeenpanoon liittyvä kysymyksiä alle 12 kuukauden aikajänteellä.

Turvallisuusyhteistyöverkoston toimintaa ohjaavana ylimpänä elimenä toimii johto- tai ohjausryhmä, jonka kokoonpano ja johtamisvastuu keskeisten viranomaisten välillä tulee sopia paikallisesti. Jos ohjausjärjestelmään kuuluu sekä johto- että ohjausryhmä, niiden välinen työjako strategisessa ja taktisessa ohjauksessa tulee määrittellä selkeästi. Verkoston johto- tai ohjausryhmän tehtävänä on asettaa verkoston toiminnalle ja kehittymiselle strategiset tavoitteet ja toimintamallit, arvioida ja ohjata verkoston tehokkuutta, arvioida ja ennakoida toimintaympäristön muutoksia, arvioida tuloksia ja ohjata kehittymistä, luoda pohja kannustavuudelle ja yhteisöllisyydelle sekä huolehtia viestinnästä.

Mercurion ja Roughtonin (2002) mukaan turvallisuusohjelmien roolit ja vastuut olisi määriteltävä kaikille johtoryhmän jäsenille ja muille relevanteille toimijoille. Nämä roolit ja tehtävät määrittelevät johtamistavat, jotka tukevat johtamisjärjestelmää. Voidaankin puhua toimintaperusteisesta (activity based) turvallisuusjohtamisen järjestelmästä (Mercurio, J. J. & Roughton, J. E. 2002, 55-57. Teoksessa Hietala, V. 2008, 42). Suomen kuntien turvallisuussuunnitelmien johtamiseen sopii todennäköisesti parhaiten toimintaperusteinen turvallisuusjohtamisjärjestelmä, jossa määritellään osallistuvien toimijoiden roolit ja vastuut. (Hietala 2008, 43.)

Turvallisuusyhteistyöstä vastaava henkilö jokaisessa organisaatiossa

Jokaisessa verkoston yhteistyöorganisaatiossa tulee olla turvallisuusyhteistyöstä päävastuussa oleva henkilö sekä tällä varahenkilö. Heidän tehtävänsä ja työskentelytapansa tulee määrittellä, sekä valmentaa heidät omaan rooliinsa. Organisaation vastuuhenkilöt ovat tili- ja raportointivelvollisia oman organisaation johdolle. Lisäksi he toimivat oman organisaation rajapintojen yhteistyön, hankkeiden ja projektien eri toimintojen sekä organisaation muiden vastuuhenkilöiden esimiehinä, selkeästi määritellyin valtuuksin ja vastuin.

Organisaation johdon tulee kaikin tavoin tukea päävastuuseen ja muihin vastuutehtäviin nimettyjen henkilöiden työtä. Johdon tulee myös sisällyttää turvallisuussuunnitelman ja -yhteistyön painopisteet organisaation omaan strategiaan (toimintastrategia, tulossopimus tai vastaava) ja johtamiseen siten, että se edistää tietoisuutta ja hyväksyntää verkostoyhteistyöstä koko organisaatiossa sekä sen ankkuroimista linjaorganisaation johtamisvastuisiin.

Ihmisiin ja yrityksiin kohdistuvien häiriöiden, onnettomuuksien ja rikosten ennalta estäminen edellyttää laajaa yhteistyötä. Toimivaa ja jatkuvaa yhteistyötä tulee olla eri sektoreiden ja toimijoiden välillä, organisaation kaikilla tasoilla ja myös organisaatiotasojen välillä. Toimiva yhteistyö edellyttää säännöllisyyttä, pysyvyyttä ja menettelyjä, jotka ovat kaikkien työhön osallistuvien tiedossa. Lisäksi yhteistyön muuttaminen käytännön toiminnaksi edellyttää, että se liittyy eri toimijoiden strategiseen johtamiseen ja ohjaamiseen sekä toiminnan ja talouden suunnitteluun. (Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen 19/2006, 9.)

Turvallisuusyhteistyön johtoryhmän tulee nimetä verkoston vastuuhenkilöt ja näille varahenkilöt kaikille verkoston yhteistyön rajapintojen avaintoiminnoille. Tämä tarkoittaa turvallisuussuunnitelmassa määriteltyjen painopistealueiden yhteistyöryhmiä sekä alueellisia työryhmiä tai hankkeita. Työryhmissä tulee olla tarvittavat edustajat eri organisaatioista toimialan ja aluevastuun perusteella. Painopistealueiden työryhmiin kuuluvat henkilöt ovat kyseisen toiminnon vastuuhenkilöitä omissa organisaatioissaan. He vastaavat siitä, että tieto kulkee ja sovitut asiat etenevät ja niitä toteutetaan ja kehitetään käytännön tasolla omissa organisaatioissa.

Toimijoiden olisi verkostokumppanuuksissa kyettävä ennen kaikkea sisäistämään verkostomaisen toiminnan logiikka. Jos yksittäisen työntekijän oma eikä oman organisaation toimintatapa muutu ja

kehity, ei verkostokaan voi kehittyä ja saavuttaa sille asetettuja tavoitteita. (Linnamaa & Sotarauta 2001, 74.)

Organisaation vastuuhenkilöiden toiminnan mahdolliset esteet tulee arvioida sekä varmistaa heille toimintaedellytykset toimia sekä organisaation sisällä että verkostossa (kuviot 14). Näiden henkilöiden on verkostoiduttava ensin sisäisesti, jotta se voi onnistua ulkoisesti. Heidän tehtävänä on vähitellen linkittää verkosto-organisaation rakenteet, rajapintojen prosessit ja menettelytavat organisaatioiden omiin johtamisrakenteisiin, -rooleihin ja päätöksenteon käytäntöihin.

Kuvio 14 Turvallisuusyhteistyön vastuuhenkilöiden toimintaedellytysten varmistaminen



Lähde: Teknologiateollisuus: Teknologiateollisuuden verkostoveturi, http://verkostoveturi.fi/verkoston_liikentoimintasunnitelma/verkoston_organisointi/

Vastuuhenkilöiden tehtävänä on huolehtia turvallisuusyhteistyön tiedottamisesta ja sovittujen asioiden toimeenpanosta yli organisaation sisäisten yksikkörajojen omassa organisaatiossaan. Näin ollen organisaation verkostolle varatut resurssit ovat heidän käytettävissä. *Vastuuhenkilöllä tulee olla valta toimia ja edustaa omaa organisaatiota verkostossa.* Vastuuhenkilöille tulee antaa selkeät linjaukset verkostoyhteistyön operatiivisista toimintamalleista sekä kehittämisestä päivittäisen yhteistyön osalta, jotta verkoston strategia siirtyy käytännön toimintaan.

Laadukas verkostomainen yhteistyö edellyttää organisaatioilta sellaista toimintakulttuuria, joka mahdollistaa usean ihmisen osallistumisen verkostoihin sekä näiden henkilöiden

päätösvaltaisuuden verkostoissa. Verkostoihin osallistujilla tulisi myös olla selkeä käsitys oman organisaation ydinstrategioista ja käsityksistä yhteistyöhön tuomasta ja siitä saatavasta lisäarvosta. Jos näin ei ole, verkostoissa ollaan mukana ikään kuin varmuuden vuoksi, tietämättä mitä niistä voi saada ja mitä niihin voisi antaa. Samalla verkostoista tulisi kehittyä osa organisaatioiden perustoimintoja, ei erillistä ulkosaareketta. (Linnamaa & Sotarauta 2001, 74.)

Turvallisuusyhteistyön koordinaattori

Suomen Kuntaliiton (2003) linjausten mukaan turvallisuusyhteistyön kokonaisuuden hallinta edellyttää koordinoitua. Kuntaliitto suosittelee, että kunnan organisaatioon nimetään henkilö, jonka vastuulla on turvallisuusasioiden koordinointi ja yhteistyön kehittäminen kunnan ja muiden toimijoiden välillä, ja joka on raportointivastuussa suoraan kunnan ylimmälle johdolle (Haiko 2003, 3, 12). Juha Leppänen (2009, 94) on kunnan turvallisuusyhteistyön toimivaa mallia kartoittavassa tutkimuksessaan päätyntä siihen, että *kunnan tulee johtovastuun lisäksi ottaa koordinoiva rooli turvallisuus suunnittelussa.* Tämä edellyttää sitä, että jokaiseen kuntaan tulee nimetä turvallisuuskoordinaattori, joka vastaa kuntalaisturvallisuuden kokonaisuuden organisoinnista.

Kaupungin tai kunnan johdon tulee päättää *koordinaattorin* tai vastaavan henkilön palkkaamisesta. Koordinaattorin tehtävänä on turvallisuus suunnitelman onnistuneen toimeenpanon varmistaminen. Hänellä tulee tehtävässään olla valtuudet toimia yli organisaatorajojen, ja hän edustaa verkostoa siinä laajuudessa, mistä yhdessä on sovittu. Koordinaattorin vastuulla ovat ainakin turvallisuusyhteistyön koordinointi, verkoston kehittyminen ja tilannekuvan ylläpitäminen. Koordinaattori ei tee asioita toisten puolesta, vaan tukee muita verkoston toimijoita ja ohjailee toimintoja. Koordinaattorin toimenkuva, valtuudet ja vastuut tulee kirjata turvallisuus suunnitelmaan.

Koordinaattori on turvallisuusyhteistyön johto-/ohjausryhmän jäsen ja raportoi säännöllisesti turvallisuusyhteistyön tilannekuvan johdolle. Hän myös huolehtii johto-/ohjausryhmän tekemien kehittämislinjausten koordinoinnista käytäntöön. Tässä mielessä koordinaattori pitää säännöllistä yhteyttä painopistealueiden ja alueiden työryhmien vetäjiin, jotka ovat hänen tärkeimpinä yhteystahoinaan verkostossa. Koordinaattorin tulisi olla päätoiminen ainakin suurissa kaupungeissa, maakunnissa tai poliisilaitosten alueilla. Palkkakustannukset voidaan jakaa verkoston avain viranomaisten ja toimijoiden kesken, esimerkiksi kaupunki, poliisi ja elinkeinoelämä.

Koordinaattori on yksi turvallisuussuunnittelun ja -yhteistyön sillanrakentajista. Sillanrakennuksen yksi tehtävä tai osa-alue on koordinointi. Koordinointi ja paikallisen turvallisuussuunnittelun ”käyttöohjeet” on määritelty turvallisuusyhteistyön kehittämisen kohteiksi Itä-Helsingin turvallisuustilanteesta ja -yhteistyöstä laaditussa kartoituksessa vuonna 2010: ”Koordinoinnin puute voidaan katsoa yhtäältä paikallistason organisoitumisen ongelmaksi, mutta toisaalta voidaan tarkastella turvallisuusyhteistyön alueellista ja valtakunnallista ohjausta ja tukemista. Paikallinen turvallisuussuunnittelu näyttäytyy työmuotona, välineenä tai työkaluna, joka toimii jos sitä osataan käyttää. Puutteelliseksi jäävät kuitenkin käyttöohjeet, joiden avulla paikallista turvallisuussuunnittelua voisi opetella käyttämään, sekä ennen kaikkea taho, joka opastaisi sen käytössä. Turvallisuussuunnittelu jää sitä toteuttamaan ryhtyvän tahon yrityksen ja erehdyksen kautta, oman toimintansa ohella opeteltavaksi työtavaksi.” (Turpeinen 2010, 46.)

9. YHTEENVETO

9.1 Tutkimuksen keskeiset tulokset

Kaupungeissa ja kunnissa tarvitaan nykyistä konkreettisempia ohjeita turvallisuussuunnittelun organisoimiseen ja turvallisuusyhteistyömallin rakentelun tarpeisiin. Konkreettisemmat ohjeet auttaisivat julkishallinnon eri sektoreilla turvallisuussuunnittelusta vastaavia henkilöitä suoriutumaan paremmin tehtävästään. Lisäksi näyttäisi siltä, että harvat julkishallinnon johtavissa tehtävissä toimivat henkilöt ovat saaneet mitään koulutusta tai muuta valmennusta verkostojen johtamiseen, verkosto-organisointiin ja monitoimijaisen yhteistyön hallintaan.

Turvallisuussuunnittelun ja sitä koskevan ohjeistuksen tavoitteena tulee lähtökohtaisesti olla tasalaatuista turvallisuutta kansalaisille tuottava järjestelmä sekä valtakunnallisesti että paikallistasolla. Tämän tutkimuksen perusteella nykyiset ohjeistukset ovat riittämättömät turvallisuussuunnitelmien laatimiseen sekä turvallisuusyhteistyön organisointiin erilaisissa ja erikokoisissa toimintaympäristöissä..

Organisoinnin ja verkoston rakenteen merkitystä turvallisuussuunnittelun johtamisen, ohjauksen ja hallinnan kannalta ei ole korostettu riittävästi. Sisäisen turvallisuuden julkaisut tai muut julkishallinnon strategiat eivät esitä riittävän konkreettisia malleja turvallisuussuunnittelun organisointiin.

Kohdekaupungeissa/-alueilla on puutteita sekä turvallisuussuunnittelun johtamisessa, toimijoiden verkostovalmiuksissa sekä instituutioiden tuessa verkostomaiselle toiminnalle, vaikka turvallisuusyhteistyö on kehittynyt oikeaan, hyvään suuntaan viime vuosina. Vastuu turvallisuussuunnitelmien toimeenpanosta on edelleen liian harvojen toimijoiden harteilla sekä tutkimuksen kohdealueilla että koko Suomessa.

Turvallisuussuunnitelmasta ei ole vielä muodostunut yhteistä verkoston strategiaa, joka kytkeytyisi saumattomasti alueen strategiaan tavoitteisiin. Turvallisuussuunnittelun toimeenpanoa ei ole kyetty yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden mukaisesti yhdistämään saman strategiasateenvarjon alle, jonka suojassa kaupunki- ja kuntahallinto, muu julkishallinto, muut paikalliset toimijat sekä poliittinen päätöksenteko toimivat.

Julkishallinnon ohjelmilla ja poliittisella ohjauksella ei ole voitu varmistaa sitä, että turvallisuussuunnittelun strategiatyöhön ja erityisesti sen johtamiseen olisi saatu riittävää osaamista ja resursseja. Julkishallinnossa tulisikin kaikilla tasoilla panostaa nykyistä enemmän turvallisuussuunnittelun strategiatyön kehittämiseen ja resursointiin. Turvallisuusyhteistyöverkostot ovat monenkeskisiä verkostoja, ja niissä on strategiatyön merkitys suurin. Turvallisuussuunnittelussa yhteistyöverkoston rakentaminen, johtaminen, toiminnan kehittäminen ja strategiatyö on vaikeampaa kuin muissa verkostoissa.

9.2 Toimenpide-ehdotukset keskeisten tulosten pohjalta

Turvallisuussuunnittelun ohjeistus ja mallit

Valtakunnallisesti nykyistä yhtenäisemmän turvallisuussuunnittelun ja tehokkaan yhteistyön organisoinnin järjestäminen paikallistasolla edellyttää

- turvallisuussuunnitelman sisältörakenteen sekä laadullisten kriteereiden määrittelyä ohjeistuksella
- nykyistä konkreettisempia ohjeita ja malleja turvallisuussuunnitteluun; verkoston johtaminen, organisointi, ohjaus ja hallinta

Turvallisuussuunnittelun koulutus

Yhdenmukaista koulutusta tulee järjestää

- kaikille paikallistason turvallisuussuunnittelun avain toimialojen johtajille verkosto- ja turvallisuussuunnittelun strategiatyöstä, organisoinnista ja rakenteen merkityksestä
- muille turvallisuussuunnittelussa mukana oleville avainhenkilöille verkosto- ja turvallisuussuunnittelutyöstä

Turvallisuussuunnittelun koordinointi

Jokaiselle paikkakunnalle tarvitaan asianmukaisen turvallisuusalan koulutuksen suorittanut pätevä henkilö yhteistyön ja verkoston toimintojen hallintaa tukeviin ja koordinoiviin tehtäviin, turvallisuussuunnittelun johdon avuksi.

Kunnallinen päätöksenteko ja turvallisuussuunnitelmat

Keinoja, joilla voidaan edistää kunta-/kaupunkistrategioiden, kunnallisen päätöksenteon ja turvallisuussuunnittelun integraation sekä instituutioiden tuen myönteistä kehitystä turvallisuusyhteistyölle, ovat muun muassa:

- Strategiatyön johtamistyöhön kaupunkien/kuntien hallintoon tarvitaan riittävän korkeassa asemassa olevia henkilöitä, joilla on strategisen verkostojen johtamisen osaamista ja kokemusta
- Kaupunkien ja kuntien johtajat, muut johtavat virkamiehet, kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston puheenjohtajat sekä lautakuntien puheenjohtajat tulee kouluttaa.

9.3 Tutkimuksen ja sen tulosten merkitys turvallisuussuunnittelun kehittämisen kannalta

Tutkimuksen tavoitteena oli hankkia uutta tietoa sekä valtakunnalliseen ja kuntahallinnon että poliisihallinnon käyttöön turvallisuussuunnittelun, turvallisuusyhteistyön organisoinnin ja -johtamisen sekä kumppanuusstrategioiden edelleen kehittämiseksi.

Tutkimuksen avulla on voitu osoittaa, että turvallisuussuunnittelun ja turvallisuusyhteistyön johtamisessa ja organisoinnissa on runsaasti kehitettävää. Alalukuun 8.5 on tutkimustulosten yhteenvetona luotu esimerkkimalli, joka sisältää turvallisuussuunnittelun valmistelun, suunnittelun, organisoinnin ja johtamisen eri vaiheet toteutusohjeineen.

Turvallisuussuunnittelun kehittäminen edellyttää nykyistä selkeämpää ohjausta konkreettisten ohjeistusten ja mallien avulla. Lisäksi turvallisuussuunnitteluun ja -yhteistyöhön liittyvää koulutusta, osaamista ja johtamista tulee monin eri tavoin järjestelmällisesti kehittää.

Tämä tutkimus voi toimia apuna ja perusrakenteena sekä turvallisuussuunnittelun organisointia suunnittelevien kehittämistyöryhmien työlle että uusille ohjeistuksille ja malleille julkishallinnossa. Tutkimus soveltuu myös hyödynnettäväksi sekä poliisin omassa koulutuksessa, esimerkiksi päällystö- ja alipäällystökoulutus sekä päällikköjen koulutus, että muiden viranomaisten turvallisuussuunnittelun vastuuhenkilöiden koulutuksessa.

Tutkimuksen kohteena olevasta turvallisuusyhteistyön organisoinnista ilmiönä on niukasti aikaisempaa tutkimustietoa, koska aihetta ei Suomessa ole verkostotutkimuksen puitteissa erityisesti tutkittu. Näin ollen myöskään turvallisuusyhteistyön organisointiin liittyvää teoriaa ei ole olemassa. Vaikka tutkimus on lähempänä käytännön kuin tieteellisen tiedon orientaatiota, niin se voi toimia teoreettisena lähtökohtana ja pohjana verkostotutkimuksen suuntaamisessa turvallisuusyhteistyön organisoinnin ja johtamisen alueelle.

9.4 Uudet tutkimusaiheet

Tämän tutkimuksen perusteella strategisen turvallisuuden hallinnan näkökulmasta, on noussut esiin sekä tärkeäksi uudeksi tutkimusaiheeksi että turvallisuussuunnittelun kehittämisen teoreettiseksi lähtökohdaksi verkoston johtamisen kolmen osa-alueen näkökulma (Hakanen 1997). Tämä näkökulma auttaa hahmottamaan turvallisuusyhteistyöverkoston eri osa-alueiden välisiä riippuvaisuussuhteita sekä jokaisen toiminnon merkitystä osana verkoston johtamista ja rakennetta, osana turvallisuussuunnittelun kokonaisuutta. Teoria sisältää lähtökohdiltaan sopivan teoreettisen viitekehyksen sekä käytännön turvallisuussuunnittelutyöhön että turvallisuussuunnittelun organisoinnin ja johtamisen tutkimukseen. Työkaluna se sisältää keskeiset turvallisuussuunnittelussa tarvittavat näkökulmat strategisen turvallisuuden hallintaan.

Verkoston kolmen ulottuvuuden teoreettisen näkökulman käyttökelpoisuus ja hyödyt turvallisuussuunnittelussa on syytä selvittää uusilla tutkimuksilla. Teoriaa tulee ensin syventää ja osittain myös testata jatkotutkimuksen avulla. Jatkotutkimus voitaisiin toteuttaa tapaustutkimuksina esimerkiksi ottamalla muutamien kaupunkien tai kuntien turvallisuussuunnittelu ja sen toimeenpano perusteellisen tutkimuksen kohteeksi. Tutkimuksen teoreettisena lähtökohtana käytettäisiin verkoston johtamisen kolmen osa-alueen näkökulmaa. Tutkimuksen toteuttaminen edellyttää perusteellista etukäteisperehtymistä teoriaan ja siitä johdetun viitekehyksen mallintamista tutkimukseen soveltuvaksi teoriatyökaluksi. Tutkimuksessa tutkittaisiin sekä sitä, miten hyvin tai huonosti alueen yhteistyörakenteesta löytyy teorian mukaisia verkoston johtamisen kolmen ulottuvuuden piirteitä että sitä, onko teorian mukainen rakenne istutettavissa verkostoon.

Tutkimus voitaisiin myös tehdä toteuttamalla jonkin kaupungin tai kunnan turvallisuussuunnitteluprosessi alusta loppuun verkoston johtamisen kolmen osa-alueen

näkökulman teorian mukaisesti. Tällä tavalla voitaisiin samalla testata mallin käyttökelpoisuutta turvallisuussuunnittelun johtamisessa ja organisoinnissa. Tutkimustulosten merkitys ja hyödynnettävyys turvallisuussuunnittelun valtakunnallisessa ohjeistuksessa ja mallintamisessa tulee arvioida perusteellisesti. Tehdyt johtopäätökset auttavat suuntaamaan edelleen turvallisuussuunnittelun kehittämistyötä ja mahdollisesti tarvittavaa lisätutkimusta.

10. LOPUKSI

Kunta ja kaupunki muodostavat edelleen turvallisuussuunnittelussa perustan, vaikka 2000-luvulla käynnistynyt kuntauudistus synnyttää jatkuvasti uusia kuntaliitoksia, ja kuntien alueet laajenevat. Kunnilla ja kaupungeilla on selkeät tehtävät, toimivalta ja resurssit tehtävien ja palvelujen toteuttamista varten alueillaan. Maakuntaliitoilla ja seutukunnilla on turvallisuuden näkökulmasta paljon yhteistyömahdollisuuksia ja -tarpeita kuntien kanssa. Alueelliset pelastuslaitokset muodostavat oman kokonaisuutensa turvallisuusyhteistyön kentässä. Hätäkeskuksilla on merkittävä rooli turvallisuuden tuottajina, nopean avun ja turvan varmistajina. Vuonna 2010 tehty päätös aluejaon uudistuksesta vähentää hätäkeskusten määrän 15:stä 6:een ja laajentaa hätäkeskusalueita vuoteen 2015 mennessä. Entisten lääninhallitusten tehtäviä ovat hoitaneet 1.1.2010 lukien Aluehallintovirastot (AVI) sekä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY).

Poliisihallinnon rakennemuutoksessa poliisilaitosten määrä väheni 90:stä 24:ään, ja toiminta-alueet laajenivat merkittävästi 1.1.2009. Poliisin rooli paikallistason turvallisuusyhteistyössä tulee olemaan tärkeä myös tulevaisuudessa. Virran (2005, 51-52) mukaan turvallisuusyhteistyössä poliisilta edellytetään strategista johtamista, strategisten kumppanien tai avainkumppanien tunnistamista sekä oman roolin täsmentämistä. Verkostojen ja strategisten kumppanuuksien tuottama lisäarvo organisaatiolle voi oppimisen ja tiedonvaihdon lisäksi kasvattaa kilpailukykyä, erikoistumismahdollisuuksia, innovaatioita ja yhteistyön kautta resursseja. Poliisin kilpailukyky voi nousta tulevaisuudessa tärkeäksi teemaksi yksityisen turva-alan volyymin kasvaessa ja turvallisuusmarkkinoiden monipuolistuessa.

Turvallisuusyhteistyöllä tavoitellaan sisäisen turvallisuuden tarkoittamaa sellaista yhteiskunnan tilaa, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista sekä turvallisesta yhteiskunnasta ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja suomalaisen yhteiskunnan taikka kansainvälistyvän maailman ilmiöistä tai muutoksista johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta. Hyvä sisäinen turvallisuus edellyttää sosiaalista turvallisuutta, ja se syntyy monen eri tekijän yhteisvaikutuksesta. Turvallisuutta edistävät turvallinen koti-, asuin- ja työympäristö, toimivat peruspalvelut, hyvin suunniteltu liikenneympäristö, avun saanti silloin, kun sitä tarvitaan ja varmuus siitä, että rikoksiin syyllistyneet joutuvat edesvastuuseen teoistaan. Osa sisäistä turvallisuutta on myös varautuminen suuronnettomuuksiin ja normaaliolojen häiriötilanteisiin. (Arjen turvaa 44/2004, 14, 20; Turvallinen elämä jokaiselle 16/2008, 5.)

LÄHDELUETTELO

Alasuutari, P. 1999. Laadullinen tutkimus. 3. uudistettu painos. Gummerus Kirjapaino Oy. Vastapaino. Tampere

Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryynänen, A. & Siitonen, P. (toim.) 2007. 3. uudistettu painos. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopistopaino Oy. Juvenes Print. Tampere

Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. 2004. Sisäasiainministeriö. Valtioneuvoston yleisistunto 23.9.2004. Sisäasiainministeriön julkaisuja 44/2004 (www.intermin.fi/julkaisut)

Castells, M. 1996. The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. 1. The Rise of The Network Society. Blackwell Publishers Ltd. Oxford.

Eriksson, K. 2009. Maa ilma ilman ulkopuolta. Verkostot yhteiskunnallisessa ajattelussa. Gaudeamus Helsinki University Press, Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä. Hakapaino Oy, Helsinki

Goldsmith, S. & Eggers, W. D. 2004. Governing by Network. The New Shape of the Public Sector. Brookings Institution Press. Washington D. C.

Grabher, G. 1993. Rediscovering the social in the economics of interfirm relations. Teoksessa Grabher, G. 1993 (ed.). The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks. Routledge. London

Haiko, M. 2003. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton linjaus liiton ja kuntien turvallisuustyölle. Kannanotto ja perustelumuistio
Tulostettu 28.8.2010
<http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p031111135855K.pdf>

Hailikari, M., Immonen, S., Kokko, N., Herrala, M., Salminen, A. & Ahola, M. 2000. Osaamiskeskusmallin kehittäminen - Kuinka osaaminen saadaan leviämään. Työministeriö. Euroopan sosiaalirahasto. Helsinki

Hakala, T., Kaukonen, E., Lerssi, R. & Taitto, P. 2006. Pelastuslaitoksen strateginen suunnittelu ja johtaminen. Pelastusopisto. Suomen Graafiset Palvelut Oy Ltd. Kuopio

Hakanen, M. 1997. Pk-yritysverkoston organisointi ja johtaminen. Euroopan sosiaalirahasto. Tavoite 4 ohjelma
Tulostettu 9.4.2010
<http://www.mol.fi/esf/ennakointi/raportit/pk-yritys.pdf>

Hakanen, M. 2003a. Johtajuus verkostossa. Microsoft Word - 030228 - Johtajuus verkostossa.doc
Tulostettu 9.4.2010
http://www.verkostokonsultit.fi/dmdocuments/0304_Johtajuusverkostossa.pdf

- Hakanen, M. 2003b. Verkostojen ongelmista. Microsoft Word - 030626 - Verkostojen ongelmista.rtf
Tulostettu 9.4.2010
<http://www.modulcon.fi/resources/userfiles/File/Verkoston%20ongelmat.pdf>
- Hakanen, M., Heinonen, U. & Sipilä, P. 2007. Verkostojen strategiat - Menesty yhteistyössä. Edita Publishing Oy, Edita Prima Oy. Helsinki
- Harisalo, R. 2008. Organisaatioteoriat. Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print. Tampere
- Hietala, V. 2008. Turvallisuussuunnitelman rooli kunnan turvallisuustyössä. Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Yhdyskuntatieteiden laitos. Tampere
Tulostettu 18.11.2008
Tietokanta: Tampereen yliopiston kirjasto, elektroninen aineisto;
<http://tutkielmat.uta.fi/pdf/gradu03388.pdf>
<https://tamcat.linneanet.fi/>
- Hiironniemi, S. 2005. Suomen hallinto verkostona - 2000-luvun haasteiden hallintaa. Sisäasiainministeriö. Sisäasiainministeriön keskustelualoite 14/2005. Suomen Printman Oy. Helsinki
Tulostettu 5.3.2010
[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/8DBCFA150B99A42DC225700D0026C5DB/\\$file/142005.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/8DBCFA150B99A42DC225700D0026C5DB/$file/142005.pdf)
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2000. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsingin yliopisto. Yliopistopaino. Helsinki
- Hurme, R., Malin, R-L., Pesonen, M. & Syväoja, O. 2000. Suomi-englanti-suomi -sanakirja. Werner Söderström Oy. Helsinki
- Huczynski, A. & Buchanan, D. 2001. Organizational Behaviour. An Introductory Text 4th Edition. Prentice Hall. Financial Times
- Håkansson, H. & Johanson, J. 1993. The network as a governance structure. Interfirm cooperation beyond markets and hierarchies. Teoksessa Grabher, G. 1993 (ed.). The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks. Routledge. London
- Jurmu, L. 2007. Verkostojen johtaminen Pohjois-Pohjanmaalla. Aluetieteen pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta. Yhdyskuntatieteiden laitos. Tampere
Tulostettu 18.11.2008
Tietokanta: Tampereen yliopiston kirjasto. Elektroninen aineisto;
<http://tutkielmat.uta.fi/pdf/gradu01604.pdf>
<https://tamcat.linneanet.fi/>
- Järvenpää, E. & Kosonen, K. 2000. Johdatus tutkimusmenetelmiin ja tutkimuksen tekemiseen. Helsinki University of Technology, Department of Industrial Management, Teaching Material No 1. Otamedia Oy. Espoo
- Järjestöt mukaan turvallisuussuunnitteluun. 2010. Työkirja. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 4/2010 (www.intermin.fi/julkaisut)

Kansallinen ohjelma väkivallan vähentämiseksi. 2005. Oikeusministeriö. Rikoksantorjuntaneuvosto. Valtioneuvoston periaatepäätös 14.12.2006. Oikeusministeriön julkaisu 2005:2. Helsinki

<http://www.rikoksantorjunta.fi/Etusivu/Julkaisut/Neuvostonjulkaisut/Kansallinenvakivallanvahentamisohjelma>

Karlöf, B. & Helin Lövingsson, F. 2006. Organisaation olemus. Ruotsinkielinen alkuteos Om organisation 2006. Suomentanut Maarit Tillman. Edita Publishing Oy, Edita Prima Oy. Helsinki

Kerko, P. 2001. Turvallisuusjohtaminen. Aavaranta-sarja no. 49, PS-kustannus. WS Bookwell Oy. Porvoo

Kickert, W. J. M., Klijn, E-H. & Koppenjan, J. F. M. 1997a. Introduction: A Management Perspective on Policy Networks. Teoksessa Kickert, W. J. M., Klijn, E-H. & Koppenjan, J. F. M. (eds.) 1997. Managing Complex Networks - Strategies for the Public Sector. Sage Publications Ltd. London

Kickert, W. J. M., Klijn, E-H. & Koppenjan, J. F. M. 1997b. Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflections. Teoksessa Kickert, W. J. M., Klijn, E-H. & Koppenjan, J. F. M. (eds.) 1997. Managing Complex Networks - Strategies for the Public Sector. Sage Publications Ltd. London

Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J. F. M. 1997. Public Management and Network Management: An Overview. Teoksessa Kickert, W. J. M., Klijn, E-H. & Koppenjan, J. F. M. (eds.) 1997. Managing Complex Networks - Strategies for the Public Sector. Sage Publications Ltd. London

Klijn, E-H. & Teissman, G. R. 1997. Strategies and games in Networks. Teoksessa Kickert, W. J. M., Klijn, E-H & Koppenjan, J. F. M. (eds.). Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector. Sage Publications Ltd. London

Lapset ja nuoret mukaan turvallisuussuunnitteluun. 2010. Kokemuksia ja malleja Päijät-Hämeestä. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 7/2010. (www.intermin.fi/julkaisut)

Lehto, T. ja Valkokari, K. 2003. Verkoston kehittämisen työkalupakki Verkoston kehittämisprojektin vaiheet Kehittämisprojektin organisointi Uuden toimintamallin käyttöönotto ja vakiinnuttaminen

Tulostettu 18.10.2009

http://www.mol.fi/mol.fi99_pdf/fi/03_tutkimus_ja_kehittaminen/02_tykes/05_aineistopankki/julkaisut/raportti27/raportti25.pdf. 10.12.2006

Leppänen, Juha. 2009. Kunnan turvallisuustyön rakennetta kuvaava malli. Turvallisuusosaamisen ylempi korkeakoulututkinto. Laurea ammattikorkeakoulu. Espoo

Tulostettu 1.12.2009

https://publications.theseus.fi/bitstream/handle/10024/3619/Leppanen_Juha.pdf?sequence=1

Linnamaa, R. 2004. Verkostojen toimivuus ja alueen kilpailukyky. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta. Yhdyskuntatieteen laitos, aluetiede. Cityoffset Oy. Tampere. Julkaistu myös HAUS-julkaisuja 1/2004. HAUS Hallinnon kehittämiskeskus Oy. Helsinki

Linnamaa, R. & Sotarauta, M. 2000. Verkostojen utopia ja arki. Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Cityoffset Oy. Tampere

Linnamaa, R. & Sotarauta, M. 2001. Verkotot instituutioiden ja järjestelmien kahleissa. Teoksessa Sotarauta, M. & Mustikkamäki, N. 2001 (toim.). Alueiden kilpailukyvyyn kahdeksan elementtiä.. ACTA-julkaisu nro 137. Suomen Kuntaliitto

Lähipoliisitoiminnan strategia. 2007. Lähipoliisitoiminnan ja turvallisuusyhteistyön kehittämisen strategiset linjaukset ja tavoitteet. Sisäasiainministeriö. Poliisin ylijohdon julkaisu 1/2007. (www.intermin.fi/julkaisut)

Lämsä, A-M. & Hautala, T. 2005. Organisaatiokäyttäytymisen perusteet. Edita Publishing Oy, Helsinki

Mitronen, L. 2002. Hybridiorganisaation johtaminen. Tapaustutkimus kaupan verkostoorganisaatiosta. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Kauppatieteiden laitos. Taloudellishallinnollinen tiedekunta. Acta Universitatis Tamperensis 877. Acta electronica Universitatis Tamperensis ISSN 1456-954X; 186. Julkaistu myös ETLA Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. Sarja A 35 Series. Tampereen yliopistopaino. Oy Juvenes Print. Tampere
Tulostettu 16.10.2009
<http://acta.uta.fi/pdf/951-44-5384-0.pdf>
<https://tamcat.linneanet.fi/>

Möller, K., Rajala, A. ja Svahn, S. 2004. Tulevaisuutena liiketoimintaverkostot. Johtaminen ja arvonaluonti. Teknologiaateollisuuden julkaisuja nro 11/2004. 3. painos. 2009. Esa Print Oy. Tampere

Neljä kertomusta paikallisesta turvallisuussuunnittelusta. 2008. Käytännön kokemuksia ja oppeja. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 8/2008. (www.intermin.fi/julkaisut)

Niemelä, P. 2000. Turvallisuuden käsite ja tarkastelukehikko. Teoksessa Niemelä, P. & Lahikainen, A. R. Inhimillinen turvallisuus. Vastapaino. Tampere

Nohria, N. & Eccles, R. G. 1992. Networks and Organizations: structure, form and function. Harvard Business School Press

Ollus, M., Ranta, J. ja Ylä-Anttila, P. (toim.) 1998. Yritysverkostot. Kilpailua tiedolla, nopeudella ja joustavuudella. Taloustieto Oy. Suomen itsenäisyyden juhlarahaston julkaisu. Sitra 201. Tummavuoren kirjapaino Oy. Vantaa

Oulun turvallisuussuunnitelma 2009-2012. Turvallisempi Oulu 2013. Oulun turvallisuustyöryhmä. Huhtikuu 2009. Oulunseutu Yrityspalvelut 2009
<http://ouka.fi/turvallisuus/turvallisuussuunnitelma.pdf>

Paikallinen turvallisuussuunnittelu Etelä-Suomen läänissä 2009. Etelä-Suomen lääninhallitus. Sisäisen turvallisuuden työryhmä. Etelä-Suomen lääninhallituksen hallinto-osaston julkaisu 5/2009 (www.laaninhallitus.fi/etela)

Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen. 2006. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2006 (www.intermin.fi/julkaisut)

Paikallisen turvallisuussuunnittelun tilannekatsaus. 2008. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 26/2008 (www.intermin.fi/julkaisut)

Pietiläinen, T., Lehtimäki, H. & Keso, H. Liiketoimintaosaamisen lähtökohdat - innovatiivinen ja verkostomainen yrittäjäyys. 2005. Teknologiakatsaus 175/2005. TEKES. Helsinki
Tulostettu 19.9.2010
www.tekes.fi/fi/document/43195/liiketoimintaosaaminen_pdf

Pitkäranta, A. 2009. Työkirja Laadullisen tutkimuksen tekijälle. Satakunnan ammattikorkeakoulu
Tulostettu 10.3.2010
http://www.samk.fi/download/13153_Laadullisen_tutkimuksen_tyokirja_APitkaranta.pdf

Poikkiahallinnollisen turvallisuustyön arviointi ja mittaaminen. 2009. Esitykset paikallisen turvallisuussuunnittelun arvioimiseksi ja mittaamiseksi. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 18/2009 (www.intermin.fi/julkaisut)

Poliisilaki (7.4.1995/493)

Rautvuori, M. 2010. Kohti asiakaslähtöistä palveluverkostoa kaupunkiorganisaatiossa / Case: Helsinki - yritysmyönteinen kumppani -hankkeen palvelupolut. Pro gradu tutkielma. Markkinoinnin ja johtamisen laitos. Aalto Yliopisto. Kauppakorkeakoulu
Tulostettu 17.10.2010
http://hsepubl.lib.hse.fi/FI/ethesis/pdf/12356/hse_ethesis_12356.pdf

Roine, L. 2009. Yritystason tuloskortti. Case: Visma Software. Laskentatoimien maisterin tutkinnon tutkielma. Helsingin kauppakorkeakoulu. Laskentatoimen ja rahoituksen laitos. Helsinki
Tulostettu 5.3.2010
http://hsepubl.lib.hse.fi/FI/ethesis/pdf/12208/hse_ethesis_12208.pdf

Saarelainen, T. 2003. Managing Local Networks: Impacts of Network Management on the Implementation of New Public Management and Citizen Participation. Akateeminen väitöskirja. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Acta Universitatis Lapponensis 54. Lapin Yliopistopaino. Rovaniemi
Tietokanta: JUOLUKKA - Lapin korkeakoulukirjasto / LUC
<http://www.ulapland.fi/?Deptid=24961>

Saarelainen, T. 2004. Lapin yliopisto. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Kurssimateriaali 2004. Hallintotieteen laudaturopinnot. Verkostojohtaminen 5 ov. Verkostojen, kumppanuuksien ja yhteistyön johtaminen
Tulostettu 27.3.2010
http://www.ulapland.fi/Suomeksi/Yksikot/Yhteiskuntatieteiden_tiedekunta/Opinnot/Oppiaineet_ja_maisteriohjelmat/Hallintotiede/Hallintotieteen_opinnot/Opintomateriaali.iw3

Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja tulokset 2004 - 2007. Sisäisen turvallisuuden toimeenpanon seurantaraportti. 2007. Sisäasiainministeriön julkaisuja 29/2007. (www.intermin.fi/julkaisut)

Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Toimeenpanosuunnitelma. 2008. Valtioneuvoston päätös 8.5.2008. Sisäasiainministeriö. Sisäisen turvallisuuden sihteeristö. Hyväksytty sisäisen turvallisuuden ministeriryhmässä 30.9.2008. Päivitetty 5.11.2008 ja 29.4.2009 (www.intermin.fi/julkaisut)

Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano. Väliraportti 1/2009. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 15/2009 (www.intermin.fi/julkaisut)

Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano. Väliraportti 1/2010. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 5/2010 (www.intermin.fi/julkaisut)

Soback, D. 2007. Jaetun vision luominen verkostossa - Case -tutkimuksia Espoon sosiaali- ja terveyspalvelujen verkostossa. Diplomityö, Helsinki University of Technology SimLab. Publications. Report Series 17. Espoo

Tulostettu 8.8.2010

<http://www.simlab.tkk.fi/files/Julkaisuversio.pdf>

Sotarauta, M. & Linnamaa, R. 1999. Johtajuus kaupunkiseudun kehittämisessä. Verkostojen johtamisen osa-alueet ja huomion kohteet. Teoksessa Sotarauta, M. (toim.) Kaupunkiseutujen kilpailukyky ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. ACTA-julkaisu. Suomen kuntaliitto. Helsinki

Tulostettu 16.9.2010

<http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p050616113520%5B.pdf>

Sotarauta, M. 2006. Where have all the People Gone - Leadership in the Fields Regional Development. Sente-Working Papers 9/2006. University of Tampere. Research Unit for Urban and Regional Development Studies. Tampere

Tulostettu 18.9.2010

http://www.uta.fi/laitokset/yhdt/sente/netlibrary/Where_have_all_the.pdf

Sotarauta, M. & Kosonen, K.-J. & Viljamaa, K. 2007. Aluekehittäminen generatiivisena johtajuutena. 2000-luvun aluekehittäjän työnkuva ja kompetensseja kehittämässä, Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 23/2007. Cityoffset. Tampere

Stähle, P. & Laento, K. 2000. Strateginen kumppanuus - avain uudistumiskykyyn ja ylivoimaan, Ekonomia-sarja, Suomen Ekonomialiitto ja Werner Söderström Oy. WS Bookwell Oy. Porvoo

Teknolgiateollisuus: Teknolgiateollisuuden verkostoveturi Verkoston liiketoimintasuunnitelma - Teknolgiateollisuuden verkostot

Tulostettu 29.11.2009

http://www.verkostoveturi.fi/verkoston_liiketoimintasuunnitelma/

http://verkostoveturi.fi/verkoston_liiketoimintasuunnitelma/verkoston_organisointi/

http://verkostoveturi.fi/verkoston_liiketoimintasuunnitelma/verkoston_johtaminen_ja_ohjaus/

Tuomela, A., Salonen, A., Puhto, J. 2004. Toimitilapalveluverkostot. Helsingin teknillisen korkeakoulun rakentamistalouden laboratorion raportteja 210. TKK-RTA-R210. © TKK Rakentamistalous. Otamedia Oy. Espoo

Tulostettu 2.3.2010

http://www.rta.tkk.fi/Julkaisut/pdf_raportit/Raportti%20210.pdf#16

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (5. uudistettu painos). Kustannusosakeyhtiö Tammi. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä

Turvallinen elämä jokaiselle. 2008. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Valtioneuvoston yleisistunto 8.5.2008. Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008 (www.intermin.fi/julkaisut)

Turvallisuustalkoot. Kansallinen rikosentorjuntaohjelma. 1998. Oikeusministeriö. Rikosentorjunnan neuvottelukunta. Valtioneuvoston periaatepäätös 4.3.1999. Oikeusministeriön yleisen osaston julkaisuja 2/1999. Hakapaino. Helsinki
<http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Aiempiajulkaisuja/1148038270895>

Turvallisuustalkoot. Kansallisen rikosentorjuntaohjelman toteutuksen seurantaraportti 2003. Oikeusministeriö. Rikostorjuntaneuvosto 24.1.2003
Tulostettu 25.2.2010
<http://www.om.fi/>

Tuurnas, S. 2007. Kunnanjohtaja verkostoilla johtajana - johtajuuden uudet haasteet. Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Yhdyskuntatieteiden laitos. Tampere
Tulostettu 18.11.2008
Tietokanta: Tampereen yliopiston kirjasto, elektroninen aineisto;
<http://tutkielmat.uta.fi/pdf/gradu01929.pdf>
<https://tamcat.linneanet.fi/>

Turpeinen, T. 2010. Paikallisen turvallisuustilanteen nykytilan arviointi. Opinnäytetyö. Turvallisuusalan koulutusohjelma. Laurea-ammattikorkeakoulu. Leppävaara. Espoo

Vantaa. Turvallisuussuunnitelma 2009-2012. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 14.12.2009. Vantaan kaupungin paino 12/2009 <http://www.turvallisuussuunnittelu.fi/40725.htm>

Vantaan Turvallisuustalkoot - Rikosentorjuntaohjelman arviointi. 2006. Vantaan kaupunki. Raportti 7.2.2006. Efeko Oy. Kuntaliiton yhtiö
Tulostettu 2.9.2009
<http://www.turvallisuussuunnittelu.fi/40741.htm>

Varamäki, E., Pihkala, T., Vesalainen, J. & Järvenpää, M. 2003. Pk-yritysverkoston kasvu ja suorituskyvyn mittaaminen. Esiselvitys. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra. Helsinki
Tulostettu 20.9.2010
<http://www.sitra.fi/Julkaisut/raportti31.pdf>

Vesalainen, J. 2002. Kaupankäynnistä kumppanuuteen – Yritystenvälisten suhteiden elementit, analysointi ja kehittäminen. MET-julkaisuja 9. Metalliteollisuuden kustannus Oy. Helsinki

Vesalainen, J. & Kohtamäki, M. 2009. Oppiva liiketoimintasuhde. Teoksessa Valkokari, K., Hyötyläinen, R., Kulmala, H. I., Malinen, P., Möller, K. & Vesalainen, J. 2009. Verkostot liiketoiminnan kehittämisessä. WS Bookwell Oy. Porvoo

Viikori, P. 2004. Suomen kuntaliitto ja Lastensuojelun keskusliitto. Kumppanuusjohtamisen rakenteita ja käytäntöjä. Harava-projektin 2000-2004. Toimivat käytännöt -julkaisusarja. Savion kirjapaino Oy. Kerava

Virta, S. 2002. Turvallisuuksuunnitelmat 2001. Sisäasiainministeriö. Sisäasiainministeriön Poliisiosaston julkaisu 6/2002 (www.intermin.fi -julkaisut)

Virta, S. 2005. Tavoitteena turvallisuus. Poliisin strategisen johtamisen haasteita. Tampereen yliopisto. Johtamistieteiden laitos. Turvallisuuksuhallinto 10/2005. Tampereen Yliopistopaino Oy. Juvenes Print. Tampere

Virta, S. 2007. Strateginen johtaminen ja kumppanuus poliisihallinnossa. Teoksessa: Honkonen, R. & Senvall, N. 2007. Poliisin johtamista kehittämässä. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat 15/2007. Edita Prima Oy. Helsinki

Ylitalo, J. Organisaatiot ja johtaminen. Tu-22.1101 Tuotantotalouden peruskurssi. Opintojakson luentomateriaali; Organisaatiot ja johtaminen.pdf. Aalto-yliopisto. Helsinki University of Technology. Noppa-portaali
Tulostettu 17.11.2008
<https://noppa.tkk.fi/noppa/kurssi/tu-22.1101/luennot>

LIITTEET

LIITE 1: Turvallisuussuunnitteluun ja turvallisuusyhteistyöhön liittyviä strategioita, ohjelmia, julkaisuja, tutkimuksia ja raportteja

LIITE 2: **Kuvio 15** Laaja turvallisuuskäsitys

LIITE 3: **Kuvio 16** Turvallisuussuunnittelun ja yhteistyöverkoston kuvaus

LIITE 4: **Kuvio 17** Verkoston suorituskyvyn ja tuloksellisuuden mittaamisen elementit ja niiden väliset vuorovaikutussuhteet

LIITE 1 Turvallisuussuunnitteluun ja turvallisuusyhteistyöhön liittyviä strategioita, ohjelmia, julkaisuja, tutkimuksia ja raportteja

- Poliisin ennalta estävän toiminnan strategiatyöryhmän mietintö. Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 1987
- Kuntatason yhteistoimintaosapuolten poliisiin kohdistuvat vaikutusodotukset. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. Tutkimuksia 102: 1989. Sirpa Virta ISBN 951-44-2433-6, ISSN 0355-6360
- Rakennettu ympäristö, rikollisuus ja turvattomuus. Ympäristöministeriö. Yhdyskuntasuunnittelu- ja rakennustutkimuksen neuvottelukunta. Julkaisu 1/1995. Julkaisu on samalla Rikoksenteorjunnan neuvottelukunnan julkaisu 3. ISSN 1235-239X, ISBN 951-37-1671-6
<http://www.rikoksenteorjunta.fi/Etusivu/Julkaisut/Neuvostonjulkaisut/Tutkimuksiaajaselvityksi a/Rakennettuymparistorikollisuusjaturvattomuus>
- Poliisilaki (7.4.1995/493)
- Poliisin strategiat. Strategiatyöskentelyn loppuraportti 1996. Sisäasiainministeriö. Poliisiosaston julkaisu 1/1997. Mika Mannermaa ISBN 951-734-095-8, ISSN 1236-049X
- Turvallisuustalkoot. Kansallinen rikoksenteorjuntaohjelma. Oikeusministeriö 1998. Valtioneuvoston periaatepäätös 4.3.1999. Oikeusministeriön yleisen osaston julkaisuja 2/1999. ISBN 951-53-1989-7. Turvallisuustalkoot 1998 -julkaisu on ladattavissa pdf-tiedostona <http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Aiempiajulkaisuja/1148038270895>
- Linjauksia lähipoliisin toimintamallista – Tavoitteena turvallinen lähiympäristö. Sisäasiainministeriö. Poliisiosaston julkaisu 5/1998 ISBN: 951-734-294-2, ISSN 1236-049X ; 5/1998
- Lähipoliisi lähestymistapana. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat 4. Hannu Kiehelä & Sirpa Virta (toim.) 1999. Oy Edita Ab. Helsinki ISBN 951-815-015-X, ISSN 1455-8270
- Paikallisella turvallisuusyhteistyöllä tulosta. Tavoitteena turvallinen ja viihtyisä lähiympäristö. Sisäasiainministeriö. Poliisiosaston julkaisu 5/1999 ISBN: 951-734-263-2, ISSN 1236-049X
- Kohti paikallistason turvallisuusstrategioita. Vesa Tikkala. Suomen kuntaliitto 2000. ACTA nro 121 ISBN 951-755-430-3, ISSN 1237-8569
- Helsingiläisten arkiturvallisuus. Helsingin kaupungin turvallisuusstrategia 2001. Helsingin kaupunginkanslia 30.11.2000

- Poliisitoiminnan arviointi. Poliisitoiminnan arviointi ja toimintaedellytysten turvaaminen -hanke. Työryhmä 1. Loppuraportti. Sisäasiainministeriö. Poliisiosaston julkaisu 2/2001 (www.intermin.fi -julkaisut)
- Turvallisuussuunnitelmat 2001. Sisäasiainministeriön Poliisiosaston julkaisu 6/2002. Sirpa Virran laatima arviointiraportti (www.intermin.fi -julkaisut) ISSN 1236-049X, ISBN 951-734-491-0
- Paikallisen rikosentorjunnan ideakirjat 1-4. Rikosentorjuntaneuvosto 2001. Helsinki <http://www.rikosentorjunta.fi/> ISBN 951-53-2264-2
- Paikallinen turvallisuussuunnittelu, kumppanuus ja strateginen johtaminen. Kehittämishankkeen tuloksia ja johtopäätöksiä. Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 14/2003 (www.intermin.fi -julkaisut) ISSN: 1236-049X, ISBN (pdf): 951-734-516-X, ISBN (nidottu): 951-734-516-X
- Kuntaliiton linjaus liiton ja kuntien turvallisuustyölle. Kannanotto ja perustelumuistio. Markku Haiko. Suomen Kuntaliitto 2003 ISBN 951-755-823-6 <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p031111135855K.pdf>
- Turvallisuustalkoot. Kansallisen rikosentorjuntaohjelman toteutuksen seurantaraportti 24.1.2003. Oikeusministeriö 2003. Rikostorjuntaneuvosto (<http://www.om.fi/>)
- Arjen turvaa 2004. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Valtioneuvoston yleisistunto 23.9.2004. Sisäasiainministeriön julkaisu 44/2004 (www.intermin.fi/julkaisut) ISBN 951-734-763-4 (pdf)
- Tavoitteena turvallisuus. Poliisin strategisen johtamisen haasteita. Sirpa Virta. Tampereen yliopisto. Johtamistieteiden laitos. Turvallisuushallinto 10/2005. Tampereen Yliopistopaino Oy. Juvenes Print ISSN 1459-367X, ISBN 951-44-6326-9
- Poliisin toimenpiteet väkivallan estämisessä ja vähentämisessä. Sisäasiainministeriön Poliisiosasto. Poliisin ylijohdon julkaisu 10/2005 (www.intermin.fi/julkaisut)
- Poliisin laatustrategia. Sisäasiainministeriön Poliisiosasto. Poliisin ylijohdon julkaisu 2/2006 (www.intermin.fi/julkaisut) ISBN 951-734-848-7 (pdf)
- Helsingiläisten arkiturvallisuus. Helsingin kaupungin turvallisuusstrategia. Helsingin kaupungin hallintokeskuksen julkaisu 5/2006 http://www.hel2.fi/ajankohtaista/e_turva_5_2006.pdf
<http://www.turvallisuussuunnittelu.fi/40725.htm>

- Elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteinen strategia yrityksiin kohdistuvien rikosten ja väärinkäytösten torjumiseksi. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 15/2006 (www.intermin.fi/julkaisut) ISBN 951-734-957-2 (pdf)
- Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 19/2006 (www.intermin.fi/julkaisut) ISBN 951-734-965-3 (pdf)
- Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut. Työryhmämuistio. Sisäasiainministeriön julkaisu 39/2006 (www.intermin.fi/julkaisut) ISBN 952-491-034-9 (pdf)
- Parhaita käytäntöjä paikallistason julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä. PATSU loppuraportti. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 40/2006 (www.intermin.fi/julkaisut)
- Kansallinen ohjelma väkivallan vähentämiseksi. Valtioneuvoston periaatepäätös 14.12.2006. Oikeusministeriö. Rikoksentorjuntaneuvosto. Oikeusministeriön julkaisu 2005:2 ISSN 1458-6444, ISBN 952-466-287-6 [http://www rikoksentorjunta.fi/Etusivu/Julkaisut/Neuvostonjulkaisut/Kansallinenvakivallan vahentamisohjelma](http://www rikoksentorjunta.fi/Etusivu/Julkaisut/Neuvostonjulkaisut/Kansallinenvakivallan_vahentamisohjelma)
- Lähipoliisitoiminnan strategia. Lähipoliisitoiminnan ja turvallisuusyhteistyön kehittämisen strategiset linjaukset ja tavoitteet. Sisäasiainministeriö. Poliisin ylijohdon julkaisu 1/2007 (www.intermin.fi/julkaisut)
- Pelastustoimen strategia 2015. Maaliskuu 2007. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 13/2007 (www.intermin.fi/julkaisut)
- Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja tulokset 2004 - 2007. Sisäisen turvallisuuden toimeenpanon seurantaraportti. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 29/2007 (www.intermin.fi/julkaisut)
- Vanhemmuus ja toimiva viranomaisyhteistyö. Lasten ja nuorten syrjäytymisen ennaltaehkäisy avaimet. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 45/2007 (www.intermin.fi/julkaisut)
- Poliisin johtamista kehittämässä. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat 15/2007. Risto Honkonen ja Nora Senvall (toim.). Poliisiammattikorkeakoulu. Espoo. Edita Prima Oy, Helsinki ISSN 1455-8270, ISBN 978-951-815-136-7
- Neljä kertomusta paikallisesta turvallisuussuunnittelusta. Käytännön kokemuksia ja oppeja. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 8/2008 (www.intermin.fi/julkaisut)

- Sisäisen turvallisuuden ohjelma: Turvallinen elämä jokaiselle. Valtioneuvoston yleisistunto 8.5.2008. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 16/2008 (www.intermin.fi/julkaisut)
- Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Toimeenpanosuunnitelma. Valtioneuvoston päätös 8.5.2008. Sisäasiainministeriö. Sisäisen turvallisuuden sihteeristö. Hyväksytty sisäisen turvallisuuden ministeriryhmässä 30.9.2008. Päivitetty 5.11.2008 ja 29.4.2009 (www.intermin.fi/julkaisut)
- Paikallisen turvallisuussuunnittelun tilannekatsaus. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 26/2008 (www.intermin.fi/julkaisut)
- Sisäministeri Anne Holmlundin kirje kunnanjohtajille 15.10.2008: Kansalaisten turvallisuus kunnan toiminnan keskiössä
- Lähipoliisi-pilottihanke Itäkeskuksen poliisipiirissä 27.8.2007 - 30.9.2008. Loppuraportti. Helsingin poliisilaitos. Itäkeskuksen poliisipiiri B/JIP/5/2009. **Turvaluokiteltu IV: Viranomaiskäyttö**
- Turvallisuussuunnitelma I. Kontula, Kivikko, Kurkimäki, Myllypuro, Itäkeskus, Marjaniemi, Vartiokylä, Vartioharju, Puotinharju, Puotila ja Roihupellon teollisuusalue. Helsingin poliisilaitos, Helsingin kaupunki, Myllypuro Seura ry, Kontula Seura ry, Puotila Seura ry. 27.2.2009. Lähipoliisi-pilottihanke Itäkeskuksen poliisipiirissä 27.8.2007 - 30.9.2008. Loppuraportin liite. **Julkinen.** <http://www.turvallisuussuunnittelu.fi/40725.htm>
http://kaupunginosat.net/myllypuro/images/stories/pdfdokumentit/turvallisuussuunnitelma_1_2009.pdf
- Paikallinen turvallisuusanalyysi. Kontula, Kivikko, Kurkimäki, Myllypuro, Itäkeskus, Marjaniemi, Vartiokylä, Vartioharju, Puotinharju, Puotila ja Roihupellon teollisuusalue. Helsingin poliisilaitos, Helsingin kaupunki, Myllypuro Seura ry, Kontula Seura ry, Puotila Seura ry. 27.2.2009. Lähipoliisi-pilottihanke Itäkeskuksen poliisipiirissä 27.8.2007 - 30.9.2008. Loppuraportin liite. **Julkinen.** <http://www.alueportaali.net/sites/alueportaali/files/PAIKALLINEN%20TURVALLISUUSANALYYSI.pdf>
- Väkivallan vähentäminen Suomessa. Kansallisen väkivallan vähentämisohjelman 2007-2008 toimeenpanon seurantaraportti. Oikeusministeriö. Lausuntoja ja selvityksiä 2009:3. ISSN 1458-7149, ISBN 978-952-466-795-1 (nid.), ISBN 978-952-466-796-8 (PDF) <http://www.rikosentorjunta.fi/Etusivu/Julkaisut/Neuvostonjulkaisut/Kansallinenvakivallanvahentamisohjelma>

- Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano. Väliraportti 1/2009. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 15/2009 (www.intermin.fi/julkaisut)
- Poikkihallinnollisen turvallisuustyön arviointi ja mittaaminen. Esitykset paikallisen turvallisuussuunnittelun arvioimiseksi ja mittaamiseksi. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 18/2009 (www.intermin.fi/julkaisut)
- Turvallisuus harvaan asutuilla alueilla. Tilanneraportti 2009. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 20/2009 (www.intermin.fi/julkaisut)
- Etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien turvallisuus paikallisissa turvallisuussuunnitelmissa. Työkirja. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 29/2009 (www.intermin.fi/julkaisut)
- Perusopetuksen turvallisuuskortti. Väliraportti. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 31/2009 (www.intermin.fi/julkaisut)
- Oppilaitosten turvallisuus. Työryhmän raportti. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 40/2009 (www.intermin.fi/julkaisut)
- Järjestöt mukaan turvallisuussuunnitteluun. Työkirja. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 4/2010 (www.intermin.fi/julkaisut)
- Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano 2010. Väliraportti 1/2010. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 5/2010 (www.intermin.fi/julkaisut)
- Lapset ja nuoret mukaan turvallisuussuunnitteluun. Kokemuksia ja malleja Päijät-Hämeestä. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 7/2010 (www.intermin.fi/julkaisut)
- Poliisibarometri 2010. Kansalaisten näkemyksiä ja kokemuksia poliisitoiminnasta ja sisäisen turvallisuuden tilasta. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 29/2010 (www.intermin.fi/julkaisut)
- Kauhajoen koulusurmat 23.9.2010. Tutkintalautakunnan raportti. Oikeusministeriön julkaisu 11/2010. Selvityksiä ja ohjeita. ISSN-L 1798-7059, ISSN (nid.) 1798-7059 ISSN (PDF) 1798-7067, ISBN (nid.) 978-952-466-968-9 ISBN (PDF) 978-952-466-969-6 (www.om.fi)
- Vantaan turvallisuussuunnitelma 2009-2012. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 14.12.2009. Vantaan kaupungin paino 12/2009
http://www.vantaa.fi/i_alaetusivu.asp?path=1;135;137;72125
<http://www.turvallisuussuunnittelu.fi/40725.htm>
- Oulun turvallisuussuunnitelma 2009-2012. Turvallisempi Oulu 2013. Oulun turvallisuustyöryhmä. Huhtikuu 2009. Hyväksytty kaupunginhallituksessa toukokuussa 2009 ja kaupunginvaltuustossa kesäkuussa 2009. Oulunseutu Yrityspalvelut 2009

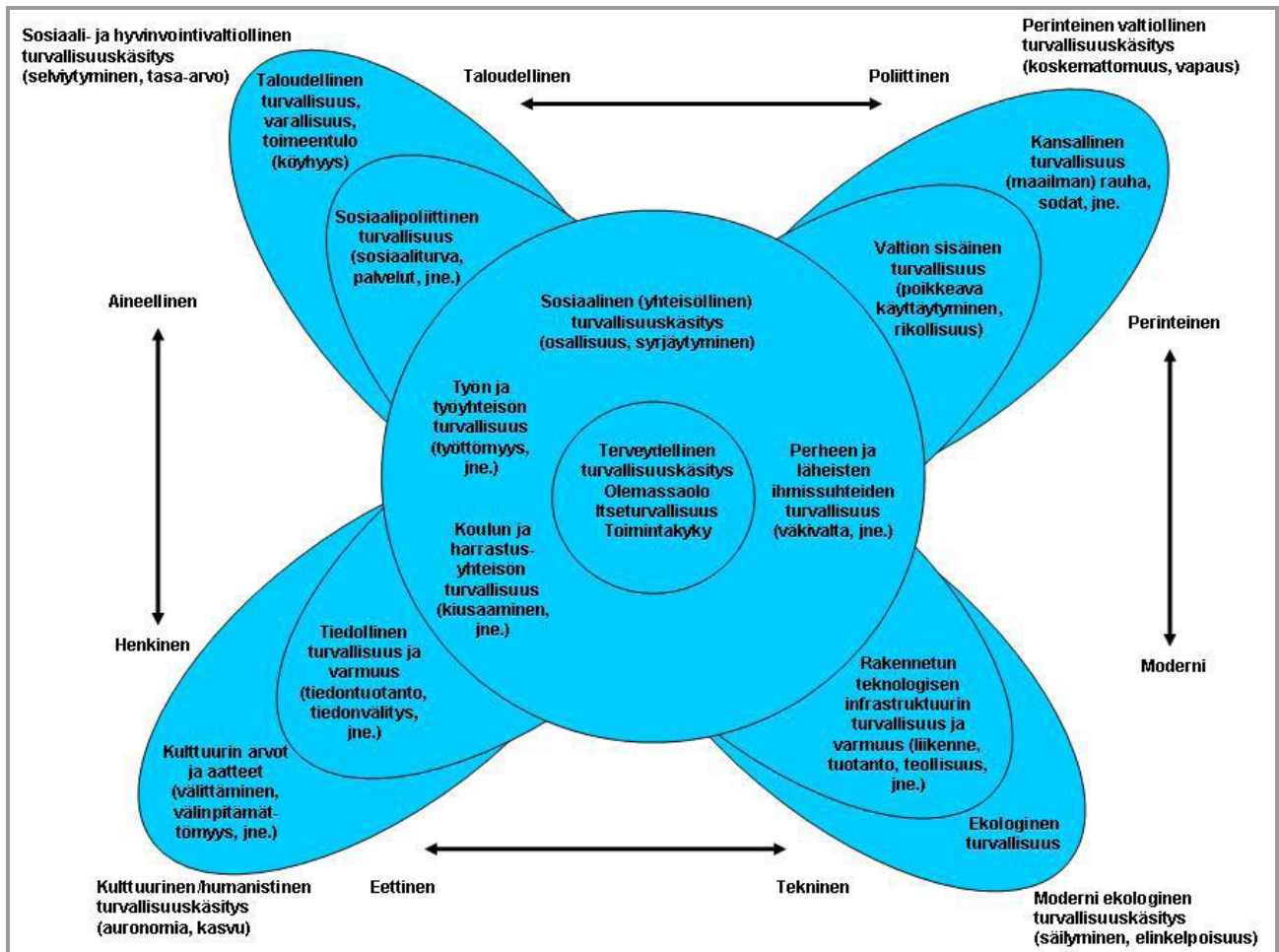
<http://ouka.fi/turvallisuus/turvallisuussuunnitelma.pdf>

<http://www.turvallisuussuunnittelu.fi/40725.htm>

- Turun kaupungin turvallisuussuunnitelma 2009-2012. Hyväksytty Turun kaupunginhallituksessa 21.9.2010 <http://www.turku.fi/>
- Päijät-Hämeen turvallisuussuunnitelma 2010. Toimenpide-esityksiä arjen turvallisuuden parantamiseksi. Päijät-Hämeen liitto. Päijät-Hämeen maakuntahallituksen 10.5.2010 hyväksymä
<http://www.paijat-hame.fi/fi/tehtavat/aluekehitys/turvallisuussuunnitelma>
<http://www.turvallisuussuunnittelu.fi/40725.htm>
- Ehdotus Helsingin kaupungin turvallisuusohjelmaksi 2010-2013. Helsingin kaupungin hallintokeskus. Turvallisuus- ja valmiuosasto. 9.3.2010
<http://www.hel.fi/hki/halke/fi/Turvallisuus-+ja+valmiuosasto>
http://www.hel2.fi/ajankohtaista/Ehdotus_turvallisuusohjelmaksi_2010-2013.pdf
- Turvallinen ja moniarvoinen Suomi - sisäinen turvallisuus ja maahanmuutto 2020. Sisäasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2020. Keskustelualoitteet. Sisäasiainministeriön julkaisu 25/2010 (www.intermin.fi/julkaisut)

LIITE 2

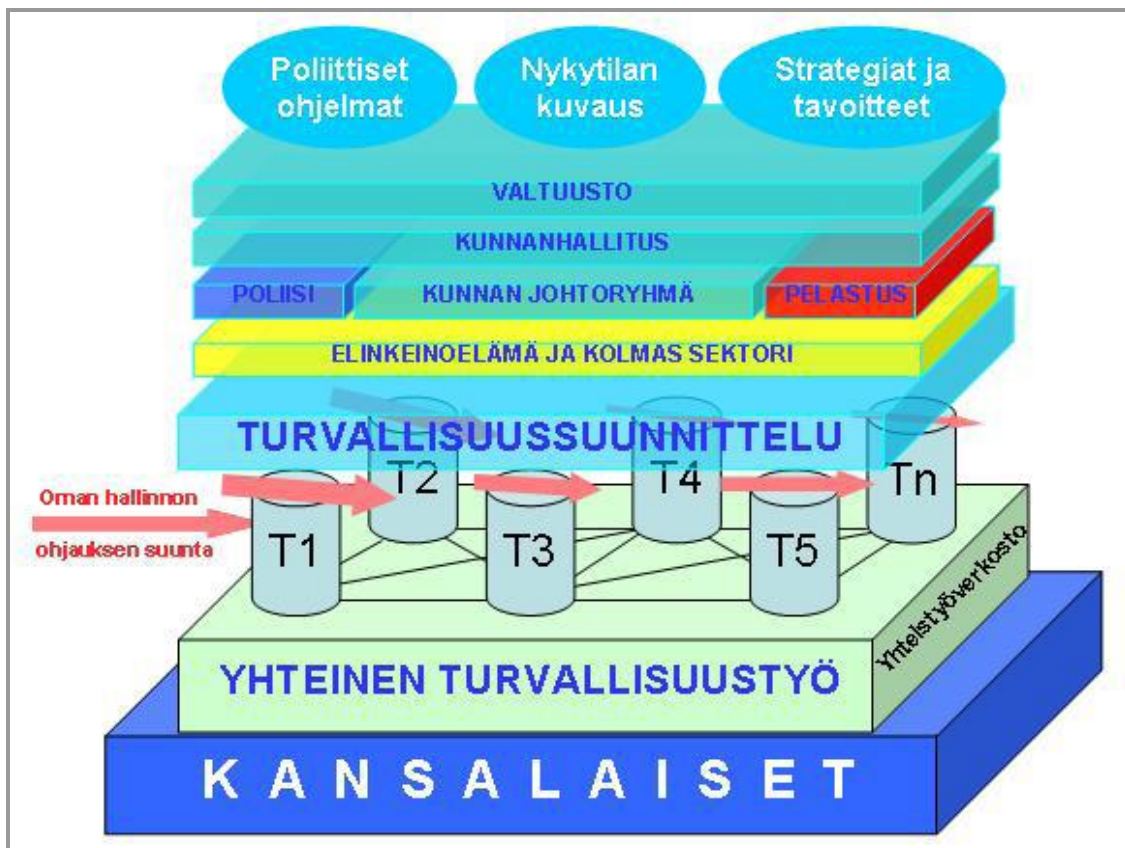
Kuvio 15 Laaja turvallisuuskäsitys



Lähde: Niemelä, P. Turvallisuuden käsite ja tarkastelukehikko 2000, 27. Teoksessa Niemelä, P. & Lahikainen, A. R. Inhimillinen turvallisuus 2000

LIITE 3

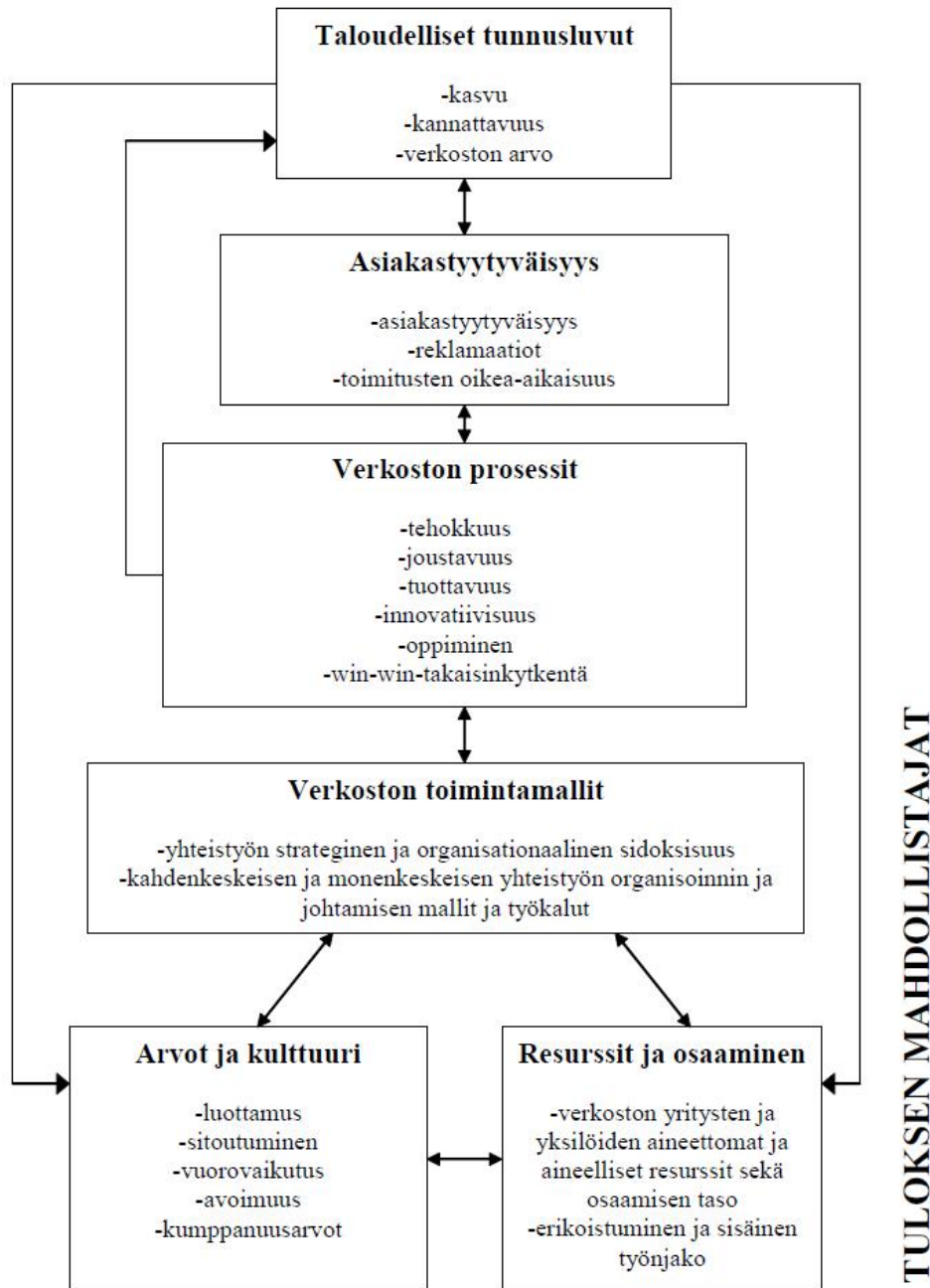
Kuvio 16 Turvallisuussuunnittelun ja yhteistyöverkoston kuvaus



Lähde: Leppänen, J. Kunnan turvallisuustyön rakennetta kuvaava malli 2009, 54

LIITE 4

Kuvio 17 Verkoston suorituskyvyn ja tuloksellisuuden mittaamisen elementit ja niiden väliset vuorovaikutussuhteet



Lähde: Varamäki, E., Pihkala, T., Vesalainen, J. & Järvenpää, M. Pk-yritysverkoston kasvu ja suorituskyvyn mittaus 2003, 52