

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamistieteiden laitos

**CAF- malli poliisilaitoksen toiminnan itsearvioinnin välineenä  
case -tutkimus Pirkanmaan poliisilaitoksen itsearvioinnista**

Hallintotiede  
Turvallisuushallinto  
Pro gradu –tutkielma  
Toukokuu 2011  
Ohjaaja: Ismo Lumijärvi

Ahti-Jussi Servo

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto Johtamistieteiden laitos, turvallisuushallinto

Tekijä: SERVO, AHTI-JUSSI  
Tutkielman nimi: CAF-malli poliisilaitoksen itsearvioinnin välineenä, case –tutkimus Pirkanmaan poliisilaitoksen itsearvioinnista  
Pro gradu –tutkielma: 96 sivua, 5 liitesivua  
Aika: Toukokuu 2011  
Avainsanat: Laatujohtaminen, CAF, itsearviointi, poliisi

---

Tehokkuus, tuottavuus ja laatu ovat sanoja, jotka näkyvät poliisin resursseja ja toimintaa kuvaavissa asiakirjoissa yhä useammin. Tehokkuuden, tuottavuuden ja laadun varmistaminen kovaa vauhtia kehittyvässä yhteiskunnassa on haastavaa. Kansalaisilla on oikeus odottaa laadukkaita poliisipalveluja, jotka ovat kohtuullisen vaivattomasti saatavilla kaikkialla Suomessa. Se edellyttää oman toiminnan arviointia ja kehittämistä vastaamaan yhteiskunnan ja toimintaympäristön muutoksiin. Itsearviointi on yksi keino oman organisaation ja toiminnan nykytilan selvittämiseksi. Nykytilan karotoittaminen on edellytys toiminnan ja laadun kehittämiseen.

Itsearviointi voidaan toteuttaa monella tavalla, mutta yksi julkishallinnolle tarkoitettu malli on EU-maiden yhteinen laadun arvioinnin malli CAF (Common Assessment Framework). Poliisihallitus on määrännyt kesällä 2010 kaikki poliisilaitokset toteuttamaan toiminnan itsearvioinnin CAF-mallilla. Pirkanmaan poliisilaitoksella itsearviointi ehdittiin toteuttaa jo kevään 2010 aikana. Tässä tutkimuksessa tarkastelen CAF-mallin soveltuvuutta poliisilaitoksen itsearviointiin ja siihen liittyviä ongelmia. Toinen keskeinen tarkastelukohde on Pirkanmaan poliisilaitoksen itsearviointiprosessi ja sen kehittäminen tutkimusaineiston pohjalta.

Kvalitatiivisen tutkimuksen tutkimusmetodinä käytin puolistrukturoitua haastattelua (teemahaastattelu). Haastattelin tutkimusta varten viisi itsearviointiin osallistunutta Pirkanmaan poliisilaitoksen henkilökuntaan kuuluvaa henkilöä sekä Poliisiammattikorkeakoulun itsearvioinnista vastanneen ylikomisario Aatos Juurijoen. Kartoitin heidän näkemyksiään CAF-mallin soveltuvuudesta poliisin itsearvioinnin välineeksi ja malliin liittyvistä ongelmista. Toinen tavoite haastatteluille oli saada kehittämisajatuksia Pirkanmaan poliisilaitoksella käytettyyn itsearviointiprosessiin. Täydensin haastatteluaineistoa omilla havainnoillani CAF-mallista ja itsearvioinnista.

CAF-malliin liittyen keskeinen tutkimushavainto oli, että malli soveltuu hyvin yleiseksi malliksi julkishallinnon organisaation itsearviointiin, mutta sitä on sovellettaessa muokattava vastaamaan kunkin organisaation erityispiirteitä. Tutkimuksessa todettiin tarve pohtia mallin arviointialueiden otsikointia ja malliin sisältyviä apukysymyksiä poliisihallinnon näkökulmasta.

Pirkanmaan poliisilaitoksen itsearviointiprosessi suunniteltiin itsearviointityön edetessä ja tutkimuksessa siihen löytyi runsaasti kehittämistarpeita. Yksi keskeinen havainto oli se, että kenelläkään ei ollut projektin alussa kokonaiskuvaa siitä, mitä ollaan tekemässä. Kokonaiskuvan antaminen prosessista, arviointialueiden tehtävistä ja rajauksesta sekä tavoitteista itsearviointiin osallistuville on tärkeää, jotta työskentely on tehokasta heti alusta lähtien. Tutkimustyön tuloksena ja tutkimusaineistoon pohjautuen syntyi prosessimalli, jota voidaan hyödyntää tulevaisuudessa itsearvioinneissa.

## Sisällys

1 Johdanto .....	5
1.1 Tutkimusaiheen valinta .....	5
1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen tavoite.....	6
1.3 Metodina teemahaastattelu.....	9
2 Teoreettinen viitekehys .....	14
2.1 Laatu.....	14
2.2 Laatujohtaminen.....	15
2.3 Poliisin laatutyö.....	17
2.4 Laatujohtamisen käsite.....	18
2.5 Laatujohtaminen osana strategista johtamista.....	24
2.6 Laadun arviointi ja kehittäminen .....	26
2.7 EFQM.....	28
3 CAF.....	32
3.1 Yleistä .....	32
3.2 Keskeiset käsitteet ja arvot.....	32
3.3 CAF-mallin käyttö .....	34
3.4 Toimintatapojen arviointialueet .....	37
3.4.1 Johtajuus.....	37
3.4.2 Strategiat ja toiminnan suunnittelu .....	37
3.4.3 Henkilöstö .....	38
3.4.4 Kumppanuudet ja resurssit.....	39
3.4.5 Prosessit .....	39
3.5 Tulosten arviointialueet.....	41
3.5.1 Asiakas- ja kansalaistulokset .....	41
3.5.2 Henkilöstötulokset .....	41
3.5.3 Yhteiskunnalliset tulokset.....	42
3.5.4 Keskeiset suorituskykytulokset.....	42
3.6 Pisteytys .....	43
4 CAF -itsearviointi Pirkanmaan poliisilaitoksella .....	46
4.1 Itsearviointimallin valinta .....	46
4.2 Pirkanmaan poliisilaitos ja sen toimintaympäristö .....	46
4.3 CAF -itsearviointi osana tulossuunnitteluprosessia .....	47
4.4 Itsearviointin käynnistäminen .....	49
4.5 Viestintä ja raportointi .....	50
4.6 Itsearviointin rajaus .....	51
4.7 Yleiskuvaus ja iso kuva.....	52
4.8 Tiedon kerääminen ja analysointi .....	55
4.9 Itsearviointiprosessi .....	56
4.9.1 Itsearviointin valmistelu.....	56
4.9.2 Itsearviointi ja väliraportti.....	57
4.9.3 Arviointitulosten käsittely ja raportointi .....	59
4.9.4 Kehittäminen.....	60
5 Pirkanmaan poliisilaitoksen CAF-itsearviointiprojektin arviointi.....	62
5.1 Yleistä arvioinnista .....	62
5.2 CAF-malli .....	63
5.3 Itsearviointityöryhmä .....	65
5.4 Itsearviointityöryhmän työskentely.....	67
5.5 Työparityöskentely.....	70
5.6 Koulutus ja ohjaus.....	72

5.7 Työvälineet.....	75
5.8 Tietolähteet.....	77
5.9 Viestintä .....	79
5.10 Arviointi- ja konsensusistunto .....	81
5.11 Itsearviointin tulosten hyödyntäminen .....	83
5.12 Itsearviointista .....	84
6 Yhteenveto .....	87
7 Lopuksi.....	93
Lähteet.....	95
Liitteet .....	97

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimusaiheen valinta

Pirkanmaan poliisilaitoksessa toteutettiin kevään 2010 aikana toiminnan itsearviointiprojekti. Poliisin hallintorakenneuudistuksen ensimmäisestä vaiheesta (PORA I) oli kulunut vuosi ja Pirkanmaan alueella oli toiminut vuoden ajan yksi poliisilaitos. Itsearvioinnin tarkoituksena oli selvittää miten ensimmäisestä toimintavuodesta oli selvitty ja missä toiminnallisesti oltiin. Tavoitteena oli luoda tilannekuva ja lähteä kehittämään poliisilaitoksen toimintaa sen pohjalta eteenpäin. Toiminnallisten tulosten valossa toiminta uusissa puitteissa oli käynnistynyt hyvin, mutta haluttiin syvällinen analyysi siitä missä on onnistuttu ja millaisia kehittämistarpeita on edelleen olemassa. Oli selvää, että kehitettävää on, mutta haluttiin lähteä kehittämään oikeita asioita ja oikeaan suuntaan.

Aloite itsearvioinnin toteuttamiseen tuli poliisipäällikkö Aapo Nuotiolta. Hän esitti itsearvioinnin toteuttamista. Toimin Pirkanmaan poliisilaitoksen esikunnassa suunnittelu- ja kehittämissyksikön komisariona. Tähän tehtävään sisältyy poliisilaitoksen strategisen suunnittelun ja kehittämisen tehtäviä, sekä laaturaportoinnin tehtävä. Oli siis luontevaa, että vastuu itsearviointiprojektin suunnittelusta ja toteutuksesta annettiin minulle. Laaturaportoinnin ominaisuudessa olin saanut osallistua Pirkanmaan alueella toimivan epävirallisen laatuverkoston kokoukseen, jossa keskusteltiin CAF-mallista (Common assessment framework) laaturaportoinnin ja toiminnan itsearvioinnin välineenä. Sain kuulla, että CAF on julkishallinnolle räätälöity Euroopan laajuinen laatumalli ja että sitä käytetään laajasti valtiohallinnossa. Sain kuulla edelleen, että mallia oli sovellettu Suomessa poliisihallinnossa Poliisiammattikorkeakoulun itsearvioinnissa. Tuolloin oli menossa poliisin valtakunnallisiin yksiköihin kohdistuva virastoevaluointi, johon liittyi CAF-mallilla toteutettu itsearviointi. Totesin, että malli on jo nyt käytössä poliisihallinnossa valtakunnallisissa yksiköissä ja on todennäköistä, että se tulee leviämään myöhemmin paikallispoliisin laatuksiteristöksi. Olisi siis järkevää suorittaa Pirkanmaan poliisilaitoksen ensimmäinen itsearviointi CAF-mallin pohjalla. Esittelin mallin poliisipäällikölle ja poliisilaitoksen johtoryhmälle ja se päätettiin ottaa käyttöön itsearvioinnin malliksi.

Kyseessä oli poliisilaitoksen ensimmäinen itsearviointi. Kyseessä oli myös ensimmäinen itsearviointi CAF-mallin mukaisena minulle sekä kaikille muille poliisilaitoksen henkilökuntaan kuuluville. Kenelläkään ei ollut aiempaa kokemusta CAF-mallin soveltamisesta. CAF-mallia oli jo sovellettu Poliisiammattikorkeakoulussa itsearviointiin ja tutustuin heidän projektiinsa ylikomisario Aatos Juurijoen opastuksella. Poliisiammattikorkeakoulun toiminta ja toiminnan tavoitteet poikkeavat poliisilaitoksen toiminnasta ja tavoitteista selvästi. Tästä syystä ei voitu lähteä kopioimaan Poliis-

siammattikorkeakoulun itsearviointiprosessia kovin tarkkaan. Hyvät ja poliisilaitoksen kontekstiin soveltuvat ajatukset kyllä hyödynnettiin. Pirkanmaan poliisilaitoksessa oli lähdettävä luomaan omaa tapaa toteuttaa itsearviointi CAF-mallilla.

CAF-malli ei ollut tuttu minulle eikä muille itsearviointiin mukaan valikoituneille, eikä poliisilaitoksen johdolle. Johdolla ja arviointiryhmällä ei ollut työn käynnistyessä selvää kuvaa siitä, miten itsearviointiprosessi tulisi toteuttaa. CAF-mallin perusajatuksetkaan eivät olleet vielä työn käynnistyessä kaikilta osin selvillä. Ei ollut käsitystä siitä, mitä työltä voitaisiin odottaa, joten tavoitteen asettelu ja varsin yleiselle tasolle. Tämä johti siihen, että itsearviointiprosessi rakentui ja muovautui prosessin edetessä. CAF-mallin käsitteet tarkentuivat ja arviointialueet rajautuivat lopulliseen muotoonsa. Vasta loppuvaiheessa, viimeisissä kokouksissa oivallettiin mitä eri CAF-mallin termit tarkoittavat poliisihallinnossa. Raportointimallit muovautuivat palvelemaan prosessia ja varsinainen itsearviointipäivä oli oma sovellus laatukeskuksen kouluttajan Päivi Strömmerin esittelemästä mallista. CAF-mallin todettiin olevan hyvä malli julkishallinnon itsearviointiin, mutta poliisiorganisaation erityispiirteiden huomioiminen edellyttää mallin soveltamista tietyllä tavalla.

Itsearviointiprosessi tuotti olosuhteisiin nähden varsin hyviä tuloksia. Se viritti kuitenkin ajatuksen siitä, että CAF-malli ja Pirkanmaan poliisilaitoksen itsearviointiprosessi kaipaavat tutkimista ja itsearviointiprosessin vahvuuksien ja kehittämisalueiden etsimistä. Olisi hyödyllistä luoda valmis malli, jossa on huomioitu aiemman Pirkanmaan poliisilaitoksen itsearvioinnin kokemukset ja Poliisiammattikorkeakoulunkin kokemuksia itsearvioinnista, käytettäväksi seuraavassa Pirkanmaan poliisilaitoksen itsearvioinnissa. Ja onnistuessaan työllä voisi olla laajempaa ohjaavaa merkitystä itsearviointeihin poliisihallinnossa. Poliisihallitus määräsi, että kaikkien poliisilaitosten oli toteutettava itsearviointi vuoden 2010 loppuun mennessä. Lisäksi Poliisihallitus määräsi, että itsearvioinnista tulee toistuva projekti kaikkiin poliisilaitoksiin myöhemmin ilmoitettavalla taajuudella.

CAF-mallin tutkimus julkishallinnon keskeisenä laatukriteeristönä soveltuu hyvin hallintotieteen opintoihini turvallisuushallinnon maisteriohjelmassa. Oma työpaikka tutkimuskohteena on haastava, mutta toisaalta työ on motivoivaa ja palkitsevaa, koska sen tuloksia voidaan hyödyntää tulevaisuudessa omassa työyhteisössä ja mahdollisesti muissakin työyhteisöissä. Näillä perusteilla valitsin Pirkanmaan poliisilaitoksen CAF-mallilla toteutetun itsearvioinnin Pro Gradu-tutkielmani aiheeksi.

## **1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen tavoite**

Heti itsearviointiprojektin alussa oli selvää, että tavoitteena oli paitsi suorittaa itsearviointi, niin samalla luoda itsearviointiprosessi Pirkanmaan poliisilaitokselle. Suoraan sovellettavaa mallia ei

ollut olemassa, eikä aika mahdollistanut kovin laajaa selvitystyötä erilaisiin sovelluksiin. Poliisilaitoksen kontekstissa CAF-mallia ei ollut sovellettu Suomessa. Yhtenä projektin lopputuloksena syntyi dokumentoitu itsearviointiprosessi, jolla saatiin kohtuullisen hyvä tulos. Prosessi ei kuitenkaan antaisi enää myöhemmin yhtä hyvää tulosta, koska perusteellisempi ja syvällisempi perehtyminen organisaation tilaan edellyttää prosessin kehittämistä. Luotu malli antaa hyvän pohjan kehitystyölle ja toinen kehittämisen väline, jota käytän tässä tutkimuksessa, ovat itsearviointiin osallistuneiden näkemykset kehittämistarpeista. He toteuttivat käytännön työn ja tätä työtä tehdessään havaitsivat ongelmat, jotka edellyttävät korjaamista.

Tutkimuskysymyksinä tässä Pro Gradu-tutkimuksessa on ensinnä se, *miten hyvin CAF-malli soveltuu poliisilaitoksen toiminnan ja laadun itsearvioinnin pohjaksi ja millaisia soveltamisongelmia siihen liittyy?* Kyseessä on ensimmäinen kokemus CAF-mallin käytöstä poliisilaitoksessa ja tästä syystä soveltuvuuden ja soveltamisongelmien tarkastelu on hyödyllistä. Organisaatiossa ei ole CAF-mallin soveltamisen asiantuntemusta ja tämän työn kautta dokumentoidaan soveltamisessa eteen nousseet ongelmat.

Toiseksi etsin vastausta kysymykseen *miten Pirkanmaan poliisilaitoksella prosessin edetessä luotua itsearviointimallia tulisi kehittää, jotta itsearvioinnista tulisi tehokas ja se tuottaisi jatkossa hyviä tuloksia?* Itsearviointiryhmä sai hyvää tietoa koulutuksessa ja muista organisaatioista CAF-malliin ja itsearviointiin, mutta käytännössä itsearviointiprosessi hioutui olosuhteiden ohjaamana työn edistyessä. Itsearviointi tehostuu huomattavasti, jos käytettävä työskentelyprosessi voidaan kuvata ennen työn aloittamista organisaation johdolle ja kaikille työhön osallistuville. Tällöin heti alusta asti on selvää mitä lähdetään tekemään. Itsearvioinnin tarkastelussa kiinnitän varsinaisen prosessin lisäksi huomiota arviointityöryhmän rakenteeseen ja toimivuuteen, käytettävissä olevaan materiaaliin, viestintään ja tiedon kulkuun sekä prosessin ohjaukseen.

Tämän tutkimustyön kaksi tärkeintä tavoitetta ovat:

1. Löytää poliisilaitoksen näkökulmasta CAF-mallin soveltamisen keskeisimmät ongelmat. CAF on tehty laajasti julkishallinnolle, eikä siinä voida huomioida eri organisaatioiden rakenteellisia ja toiminnallisia ominaispiirteitä. Sen käyttäminen erilaisissa organisaatioissa edellyttää soveltamista ja yksityiskohtien muovaamista tarpeita vastaavasti.
2. Luoda käytännön kokemuksia hyödyntäen Pirkanmaan poliisilaitokselle soveltuva CAF-pohjainen malli, jolla itsearviointi voidaan toteuttaa jatkossa ensimmäistä kertaa tehokkaammin ja hyvin tuloksin.

CAF-malliin liittyen rajaan tämän tutkimuksen ulkopuolelle kaksi keskeistä asiaa. En tarkastele pisteyttämiseen liittyvää problematiikkaa. Syynä tähän on se, että Pirkanmaan poliisilaitoksen itsearviointiin ei ensimmäisellä kerralla pisteytetty toimintaa tai tuloksia. Siitä ei siis ollut käytettävissä kokemuksia Pirkanmaan poliisilaitoksesta tutkimuksen aineistoon. Toinen asia mihin tässä en puutu on sähköinen CAF-työkalu, joka löytyy EIPA:n (European Institute of Public Administration). Työkalu on kaikkien CAF-mallin käyttäjäksi rekisteröityneiden yhteisöjen käytettävissä veloituksetta. Malli ei ollut kuitenkaan vielä silloin käytettävissä, kun Pirkanmaan poliisilaitoksella toteutettiin itsearviointi, joten sitä ei voitu hyödyntää.

Tutkimuksen teoriaosuudessa olen perehtynyt laatujohtamisen kehitykseen ja keskeisiin teorioihin ja käsitteisiin. Siinä kuvaan lyhyesti myös CAF-mallin taustalla olevaa Euroopan laatu-palkintokriteeristöä (EFQM=European Foundation of Quality Management). Poliisin laatu-työn kehitykseen perehdyn muun muassa poliisipäällikkö Markku Luoman (2001) laatu-työtä poliisihallinnossa tarkastelevan väitöskirjan sekä poliisin laatu-strategian (2006) kautta. Suomen poliisin laatu-työhön syventyvää kirjallisuutta ei Luoman kirjan lisäksi juuri ole. Toisessa vaiheessa siirryn kuvaamaan tutkimuksen kohteena olevaa CAF-mallia. Mallia ei ole varsinaisesti tutkittu kovin paljoa, joten käytän kuvauksen pohjana Valtiovarainministeriön julkaisemaa suomenkielistä CAF-mallia (2006).

Seuraavaksi kuvaan tutkimuksen kohteena olevan organisaation, eli Pirkanmaan poliisilaitoksen. Poliisilaitos asettaa itsearviointille haasteita paitsi poliisiorganisaationa, niin myös maantieteellisesti laajana alueena, joka sisältää lähes kaksikymmentä eritasoista palveluja tuottavaa toimipistettä.

Empiirisen tutkimuksen pohjaksi kuvaan Pirkanmaan poliisilaitoksessa vuoden 2010 kevään aikana toteutetun CAF-itsearviointiprosessin. Tätä itsearviointin kuvausta käytän tutkimuksen ja kehittämistyön pohjana. Mallista käytännön soveltamisessa esiin nousseiden kysymysten pohjalta laadin tutkimuksen tavoitteet ja tutkittavat asiat. Tutkimuksen metodina käytin teemahaastattelua. Haastattelin viisi itsearviointiin osallistunutta henkilöä, sekä yhden Poliisiammattikorkeakoulun itsearviointiin osallistuneen. Toisena metodina käytin osallistuvaa havainnointia, sillä osallistuin itsearviointiprosessiin sen suunnittelijana ja itsearviointiryhmän puheenjohtajana. Haastatteluista ja havainnoista tein koosteen ja nostin siinä esiin CAF-mallissa sekä Pirkanmaan poliisilaitoksen itsearviointiin havaittuja kehittämistarpeita. Käytetty itsearviointin prosessimalli todettiin haastatteluisa hyväksi kehittämisen pohjaksi, joten hyödynsin sitä kehittämistyössä. Vanhan mallin pohjalle muokkasinkin haastatteluista ja omista kokemuksista saatujen kehittämisajatusten pohjalta uuden mallin, jota voidaan hyödyntää Pirkanmaan poliisilaitoksen tulevaisissa itsearvioinneissa.



### **1.3 Metodina teemahaastattelu**

Tutkimuksen aineistoon kerätään kvalitatiivista tietoa itsearviointiprosessista. Tiedon sisältö on ensinnä itsearviointiprosessiin osallistuneiden näkemyksiä CAF -mallin soveltuvuudesta yleensä poliisiorganisaation toiminnan itsearviointiin ja mallin käytön ongelmat sekä toiseksi mallin ja käytetyn itsearviointiprosessin kehittämistarpeet. Tähän tiedonkeruuseen olen valinnut menetelmäksi teemahaastattelun.

Haastattelulla tarkoitetaan tutkimuksen tiedonkeruutapaa, jossa henkilöiltä kysytään heidän omia mielipiteitään tutkimuksen kohteesta ja vastaus saadaan puhutussa muodossa. Haastattelua tarkoittavan englanninkielisen sanan ”interview” etymologia paljastaa, että haastattelussa on kyse kahden henkilön tapaamisesta ja sosiaalisesta vuorovaikutuksesta. Haastattelussa saadaan epätäydellinen kuva haastateltavan elämysmaailmasta ja ajatuksista. Toisaalta haastateltava saa ehkä vielä puutteellisemman kuvan haastattelijan ajatuksista. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 41.)

Haastattelussa pyritään kartoittamaan haastateltavan ajatuksia, käsityksiä, kokemuksia ja tunteita ja luomaan niistä kuvaa tutkittavasta asiasta. Tutkijan oma käsitys todellisuuden luonteesta määrittelee sen, miten hän lähestyy tutkittavaa aihetta ja haastateltavaa. Tutkijan omilla näkemyksillä on vaikutusta siihen, mitä tutkittavan aiheen osa-alueita hän painottaa ja millaista tietoa hän niistä tahtoo. Haastattelu tähtää informaation keräämiseen ennalta suunnitellun kaavan mukaisesti ja päämäärähakuisesti. Suunnitelma ja päämäärä muotoutuvat haastattelijan tutkimussuunnitelman ja tutkimuksen tavoitteiden pohjalta. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 42 – 43.)

Teemahaastattelu on kohdennettu haastattelu, jossa haastattelurunko on luotu ennalta tehdyn tutkimustyön pohjalta. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu haastattelu, jossa osa haastattelusta on määritelty ja kaikille haastateltaville sama, mutta osittain siihen sisältyy haastattelijan vapautta. Haastattelijalla voi on kaikille haastateltaville samat teemat, joista tietoa kerätään, mutta hän voi vaihtaa kysymysten järjestystä tai sanamuotoa tilanteen mukaan. Tutkija tietää, että haastateltavat ovat kokeneet tietyn tilanteen. Tutkija selvittelee tutkittavan ilmiön tärkeitä osia, rakenteita, prosesseja ja kokonaisuutta. Tällaisen sisällön- ja tilanneanalyysin avulla hän päätyy tiettyihin oletuksiin tilanteen määraävien piirteiden seurauksista tilanteessa mukana olleille. Analyysin perusteella tutkija kehittää haastattelurungon. Haastattelu suunnataan tutkittavien henkilöiden subjektiivisiin kokemuksiin tilanteista, jotka tutkija on ennalta analysoinut. Haastattelutyypistä käytetään nimitystä

teemahaastattelu, koska haastattelu kohdennetaan tiettyihin teemoihin, joista haastattelutilanteessa keskustellaan. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 47.)

Teemahaastattelulle on tyypillistä, että se on ennalta suunniteltu ja haastattelijan ohjaama tilanne. Haastattelun pohjana käytetään ennalta laadittua haastattelurunkoa, jonka avulla haastattelu sujuu luontevasti ja joustavasti. Samalla varmistetaan tarvittavien asioiden esille ottaminen ja kysymysten esittäminen. (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 108.)

Teemahaastattelun toteutustyyppejä voidaan jaotella yksilö- ja ryhmähaastatteluihin ja niitä voidaan toteuttaa henkilökohtaisesti tai kommunikaatiovälineiden välityksellä. Yksilöhaastattelussa haastatellaan yhtä henkilöä kerrallaan ja se on tyypillisin haastattelutapa. Yksilöhaastattelu on paikallaan, jos halutaan keskittyä saamaan jokaiselta haastateltavalta mahdollisimman syvällinen ja perusteellinen lausunto tutkittaviin asioihin. Yksilöhaastattelu puolustaa paikkaansa mielestäni silloinkin, jos tutkitaan aihetta, jossa haastateltavalta on saatava oma yksilöllinen käsityksensä asiasta ilman, että muut pääsevät omilla käsityksillään vaikuttamaan siihen. Varsinkin mielipidetutkimuksen tyyppisessä haastattelussa ryhmän voimakkaiden persoonien käsitys saattaa vaikuttaa muiden käsityksiin. On henkilöryhmiä, kuten vanhukset tai vammaiset, jotka eivät välttämällä halua osallistua ryhmähaastatteluun. Joissakin tapauksissa tutkittavissa ryhmissä on toisistaan poikkeavia persoonallisuuksia, mikä saattaa johtaa siihen, että vahvimmat persoonat voittavat heikommat. Hiljaisemmat eivät saa välttämättä edes puheenvuoroa. Tällä tavalla heterogeeninen ryhmä on mielestäni järkevää haastatella yksilöhaastatteluna. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 61 – 63.)

Yksi merkittävä etu varsinkin strukturoituihin haastatteluihin verrattuna on joustavuus. Haastattelija ei ole sidottu valmiiksi muotoiltuun haastattelukaavakkeeseen, joka asettaa haastattelulle tarkat rajat. Teemahaastattelussa on vapaus tarttua sellaisiin asioihin, joita ei ole ymmärretty haastattelua suunniteltaessa sisällyttää haastattelurunkoon. Tällainen poikkeaminen on jopa suotavaa varsinkin, jos ollaan tekemässä kehittämistyötä. Joustavuus antaa mahdollisuuden löytää uutta tietoa. Valmiin kyselykaavakkeen luominen tietystä aihealueesta edellyttää pohjatietoa asiaan liittyvästä teoriasta ja jonkinlaista käsitystä kysymyksiin saatavista vastausmahdollisuuksista. Teemahaastattelun avulla voidaan synnyttää aivan uutta tietoa. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 66 – 67.)

Teemahaastattelu sallii kokonaisvaltaisen ja laajan lähestymistavan tutkittavaan aiheeseen. Haastateltava voi vaikuttaa haastattelun kulkuun ja käsiteltäviin aiheisiin vaikka haastattelija johdattelee haastattelua suunnitelluissa teemoissa. Haastateltava voi kertoa kustakin teemasta melko va-

paasti ja haastatteliija voi tarkentaa merkittäviä asioita tarkentavilla kysymyksillä. Haastateltava voi liikkua teeman alueella aiheesta toiseen ja takaisin tarpeen mukaan (Hirsjärvi & Hurme 2000, 43 - 47). Toki jonkinlaista logiikkaa on järkevään noudattaa, jotta haastattelusta saadaan johdonmukaista materiaalia ja materiaalin käsittely helpottuu.

Haastattelussa voidaan tuoda esiin haastateltavan käsityksiin ja mielipiteisiin liittyviä taustavaikuttimia ja kokemuksia. Voidaan saada vastauksia kysymyksiin siitä, miksi haastateltava on asiasta ilmoittamaansa mieltä tai miksi jokin asia tehdään tietyllä tavalla. Esimerkiksi tehtäessä kehittämissuorityötä benchmarking -menetelmällä tämä asia nousee merkittävään osaan. Benchmarking - tutkimuksessa (julkisessa hallinnossa on puhuttu vertailukehittämisestä) on kyse siitä, että kartoitetaan oman yksikön kehittämistarpeita ja kehitettäviä osa-alueita. Näitä voivat olla esimerkiksi toimintaprosessit tai organisointimallit. Kehittäminen edellyttää omien prosessien tuntemusta. Valituissa vertailukohteissa tutustutaan vastaaviin prosesseihin ja etsitään hyviä käytäntöjä. Tutustumisessa on mielestäni hyötyä teemahaastattelusta. Ei riitä, että tiedetään miksi vertailukohteessa käytetään tietynlaisia prosesseja. Pitää tietää perusteet miksi juuri sellainen prosessi on valittu. Perusteiden selvittämisen kautta voidaan hahmottaa onko samanlaista käytäntöä mahdollista toteuttaa omassa organisaatiossa. Yleensä vertailukohteesta ei kannata kopioida sellaisenaan hyviäkään käytäntöjä, koska ne eivät välttämättä toimi erilaisessa toimintaympäristössä. Siksi niitä voidaan joutua muokkaamaan omaan organisaatioon sopivaksi tai toisaalta omaa organisaatiota pitää muokata, jotta uusi käytäntö sopii siihen. Teemahaastattelussa voidaan löytää tutkittavan kohteen näkökulmasta esiin nousseita kehittämiskohteita, miten prosessia voitaisiin hyödyntää entistä tehokkaammin.

Teemahaastattelussa on kyse kahden, ryhmähaastattelussa kolmen tai useamman, osapuolen keskinäisestä vuorovaikutuksesta. Luonteva vuorovaikutus on hedelmällinen pohja saada haastateltavasta irti hänen aitoja mielipiteitään ja asenteitaan tutkittaviin aiheisiin (Hirsjärvi & Hurme 2000, 48). Kylmän formaalinen strukturoitu haastattelu on virallisen tuntuinen tilaisuus, jossa vastaukset jäävät helposti vaillinaisiksi, jos seurataan orjallisesti haastattelulomaketta. Vastaaja esittää vastauksen esitettyyn kysymykseen ja saman tien siirrytään seuraavaan. Ei synny luontevaa keskustelua ja pohdintaa aiheesta, eikä saada selville henkilön kokemuksia, havaintoja tai muita vaikuttimia, jotka ovat johtaneet hänen mielipiteensä muotoutumiseen. Väljä runko mahdollistaa keskustelun ja mielipiteen vaihdon esiin nousseista kysymyksistä. Se mahdollistaa haastattelijan osallistumisen uuden tiedon luomiseen ja antaa mahdollisuuden pohtia annettuja vastauksia. Teemahaastattelu on haasta-

va tiedonkeruumuoto, koska se edellyttää haastattelijalta luovuutta ja jatkuvaa ajattelua sekä kokonaisuuden hahmottamista. Toisaalta sen on haastattelijallekin aina opettavainen ja antoisa tilanne. Strukturoimattomaan haastatteluun verrattuna teemahaastattelussa on se etu, että siinä on valmiiksi pohdittu runko, joka johdattelee haastattelua eteenpäin. Teemoitus pitää haastattelua kasassa, eikä se lähde rönsyilemään liiaksi sivu-urille. Haastatteluaika on aina rajallinen ja harvalla haastateltavalla on aikaa tuntien haastatteluihin, joten jonkinlainen runko on tarpeen ajanhallinnankin kannalta. Rungosta nähdään missä ollaan menossa ja miten paljon asioita on vielä jäljellä. Strukturoimattomassa haastattelussa on riski jäädä junaamaan samaan asiaan liian pitkäksi aikaa. Tulos voi olla niin suppea, että joudutaan tekemään uusi täydentävä haastattelu. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 45 – 47.)

Teemoitus auttaa hahmottamaan kokonaisuutta, johon tietoa ollaan hakemassa. Ellei haastatteluun lähdeettäessä ole minkäänlaista runkoa, on kokonaisuuden hahmottaminen haastattelun aikana hankalaa. Tämä saattaa tehdä haastattelusta kankeaa ja aiheesta toiseen poukkoilevaa. Tutkimuksen kannalta tärkeä asia saattaa unohtua kokonaan käsittelemättä jos ei hahmoteta sitä, missä tutkittavalla kentällä mennään ja missä vielä pitäisi käydä.

Teemahaastattelu on suunniteltava etukäteen. Tutkijan on hahmotettava tutkittavaan asiaan liittyvät osa-alueet, jotka valitaan teemoiksi. Hänen täytyy pohtia mitä asioita kuhunkin teemaan liittyy, jotta hän pystyy johdattelemaan haastateltavaa teeman sisällä. Teemahaastattelu edellyttää, että tutkittavasta asiasta on riittävät tiedot ja haastatteluun lähdetään valmistautuneena. Strukturoimaton haastattelu voidaan tehdä vähäisen valmistautumisen jälkeen, vaikka tutkittavasta asiasta ei olisi riittävä teoreettista tietoa. Haastatteluun voidaan mennä otsikon kanssa kysymään mitä tämä asia tarkoittaa ja mitä siihen liittyy. Haastattelun tärkeä suunnitteluvaihe voidaan laiminlyödä, eikä haastattelulla lopulta saada riittävää tietomassaa tutkimuksen lähdemateriaaliksi. Teemahaastattelu haastattelutyypinä pakottaa valmistautumaan haastatteluun paremmin kuin strukturoimaton haastattelu. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 65 – 72.)

Yhdistämälle eri menetelmiä, voidaan saada esiin laajempia näkökulmia tutkittavaan aiheeseen. Useampaa menetelmää käyttämällä, voidaan vähentää niin sanottua *perusteetonta varmuutta* kerätyn tiedon luotettavuudesta. Yhtä menetelmää käytettäessä voidaan erehtyä luottamaan liiaksi saattuihin selkeisiin tuloksiin. Kun käytetään toista menetelmää, voidaan saada tutkimuskysymyksiin erilaisia vastauksia, jotka poistavat näennäistä varmuutta. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 38 – 39.)

Observointia, eli havainnointia käytetään kaikilla tieteenaloilla ja se on välttämätön perusmenetelmä. On esitetty väitteitä, että kaikki tieteellinen tieto perustuu jonkun todellisuudesta tekemiin havaintoihin. Havainnointia voidaan käyttää rinnan muiden tutkimusmenetelmien kanssa. Havainnointi voi olla informaalista ja tapahtua esimerkiksi haastattelun yhteydessä. Se voi olla myös tarkkaan suunniteltua. Osallistuvassa havainnoinnissa havainnoitsija osallistuu esimerkiksi tutkimansa ryhmän toimintaan ja siinä yhteydessä tarkkailee miten ryhmässä toimintaan ja dokumentoi havaintonsa. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 37 – 38.)

Käytän omassa tutkimuksessani varsinaisena tutkimusmetodina temahaastattelua, mutta täydennän sen avulla kerättyä aineistoa omiin havaintoihini perustuvalla aineistolla. Havainnot perustuvat tehtävääni tutkittavan itsearviointiprojektin vetäjänä.

## 2 Teoreettinen viitekehys

### 2.1 Laatu

Laadusta voidaan puhua suppeasti tuotteen tai palvelun teknisenä laatuna tai laajemmin prosessien tai järjestelmien laatuna. Laatu on määritelty hieman eri tavoin eri näkökulmista. Tuotantokeskeisen laadun näkökulmasta laatu on tuotteen tai palvelun virheettömyyttä sen tuottajan asettamien kriteerien perusteella. Suunnittelukeskeisen laadunäkökulman mukaan laadukas tuote vastaa teknisiltä ominaisuuksiltaan asiakkaan odotuksia. Systemikeskeisen laatumääritelmän mukaan laatu koostuu monista osatekijöistä, jotka on koottu optimaaliseksi kokonaisuudeksi, eli yhteiseksi hyväksi. Arvokeskeisen laatumääritelmän mukaan laatu on kohteen käyttöarvo, eli hinnan ja laadun suhde tai hyötyarvo, eli tuotteen tai palvelun kyky täyttää käyttäjän tarpeet. Asiakaskeskeinen näkökulma tarkastelee tuotteen tai palvelun hintaa suhteessa asiakkaan tarpeisiin. Kilpailijakeskeisen laatumääritelmän mukaan laadukas tuote tai palvelu on vähintään yhtä hyvä kuin kilpailijoilla. (Silèn 1997, 13 ja Lillrank 1998, 19, 25 - 39.)

Yhdysvaltalaisten laatururujen mielestä laatu on ”todettua yhdenmukaisuutta laatuvaateiden kanssa” (Crosby 1980). Laatu on ”tavarankäyttöön sopivaa” (Juran 1988). Laatu on ”ennustettavissa olevaa yhdenmukaisuutta alhaisilla kustannuksilla ja markkinoihin sopien” (Deming 1988). Yhteistä näille määritelmille on se, että ne korostavat laadun täsmällisyyttä ja mitattavuutta. Palveluun tai tuotteeseen kohdistuvien määrittelyjen kautta laatu saadaan mitattavaksi ja yhdenmukaisuus vaatimusten kanssa voidaan todeta.

Alun perin laatumäärittelyt ovat koskeneet tavaroiden tuottamista, mutta myöhemmin on alettu pohtia palvelujen laatua. Tässä yhteydessä on pitänyt pohtia prosessin tuottamien palvelujen ja esineiden eroja tuotoksina. Palvelun laatua on pyritty määrittelemään samalla tavalla kuin tavarankäyttöön sopivaa. Palvelujen laatu on niitä ominaisuuksia, joilla palvelu täyttää sille esitetty vaatimukset. Palvelun laatu voidaan määrittellä kahdella tavalla. Laatu on ensinnäkin palvelun sopivuutta, hyväksyttävyyttä ja kelvollisuutta asiakkaan tarpeisiin ja odotuksiin. Tästä näkökulmasta laatua on esimerkiksi palvelun laadun ja kustannusten oikea suhde, palvelun vastaaminen asiakkaan tarpeisiin tai palvelun vaivaton saatavuus. Laatuodotukset ovat subjektiivisia ja yksilölliset erot vaikuttavat siihen, milloin asiakas tuntee saavansa laadukasta palvelua. Laatuodotuksilla on merkitystä laadun kokemisessa ja ne ovat eri ihmisillä eri tasoilla. Toiset tyytyvät sellaiseen palveluun, jota toiset pitävät täysin aliarvoisena. Toiseksi laatu on palvelun virheettömyyttä ja vakioisuutta, eli että sama palvelu on mah-

dollisimman samanlaista eri palvelupisteissä tai eri palvelukerroilla. Laatu tarkoittaa virheiden välttämistä ja sitoutumista palvelusitoumuksiin erimerkiksi palvelun ajan suhteen. Palvelun virheettömydessä on suuri merkitys palvelun tuotantoprosessin virheettömyydellä. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2008, 50.)

Palvelun laatu voidaan nähdä moniulotteisempänä kuin tavaran laatu. Palvelun laatuun liittyy varsinaisen palvelun, vaikkapa myönnetyn luvan virheettömyys, mutta sen lisäksi esimerkiksi asiakkaan saama oikeudenmukainen ja tasa-arvoinen kohtelu tai palvelun saatavuus läheltä tai nopeasti. Lisäksi palvelun laatuun liittyy sen tuotantoprosessin eri vaiheiden laatu. Deming (1988) korostaakin laatua koko systeemin ominaisuutena, eikä yksittäisten ihmisten tekemän työn tuloksena.

Laadunhallinnan nähdään joissakin tulkinnoissa vastaavan lähes strategisen johtamisen käsitettä. Tämän käsityksen mukaan laatu on strateginen yläkäsite, johon sisältyy organisaation keskeiset toiminnan ulottuvuudet (Niskanen 2004, 13).

Poliisilain säädösten mukaan poliisin toiminnan on perustuttava lakiin ja poliisin on toiminnassaan noudatettava lakeja ja asetuksia (Poliisilaki 1995). Tämä lakiin kirjoitettu vaatimus asettaa poliisin toiminnalle tiettyjä kriteerejä, joita voidaan tarkastella laadun näkökulmasta. Poliisin on toiminnassaan täytettävä vähintään lainsäädäntöön kirjatut ”laatutavoitteet”. Laillisuusvaatimukseen liittyy kiinteästi oman toiminnan tarkastelu laillisuusvalvonnan näkökulmasta sekä ulkopuolinen laillisuusvalvonta. Laillisuusvalvonnalla varmistetaan sitä, että poliisi suorittaa tehtäviään lain säädösten mukaisesti. Voidaan ajatella, että lainsäädäntö asettaa poliisin toiminnalle tiettyjä laatuvaatimuksia, joiden täyttymistä seurataan laillisuusvalvonnan keinoin. Palvelujen laadun käsitteeseen liittyy kiinteästi asiakas ja asiakkaan suorat odotukset palvelujen laadulle. Tämä tarkoittaa sitä, että jos halutaan tuottaa laadukasta palvelua, poliisin toiminnan on täytettävä laillisuusvaatimuksen lisäksi asiakkaan palveluun liittyvät odotukset, kuten saatavuus, yhdenmukaisuus tai ystävällinen kohtelu. Ja asiakkaan odotukset voidaan täyttää laadukkaalla palvelulla vain jos palvelun tuotantoprosessin ja siihen liittyvien tärkeimpien tukiprosessien laatu on kunnossa.

## **2.2 Laatujohtaminen**

Yksi merkittävimmistä johtamiseen liittyvistä innovaatioista 1900-luvun puolen välin jälkeen on kokonaisvaltainen laatujohtamisjärjestelmä (TQM = Total Quality Management). Järjestelmää kutsutaan laatujohtamismalliksi. Laatujohtamismallin katsotaan saaneen alkunsa 1950-luvun Japanista. Sieltä malli on levinnyt myöhemmin Yhdysvaltoihin ja Eurooppaan. Laatujohtamisen mallia on

pidetty syynä Japanin vahvaan asemaan maailmantaloudessa toisen maailmansodan jälkeen. Japanin yhteiskunnallisen kehityksen, japanilaisen ammattiyhdistystoiminnan luonteen, hävityn sodan jälkitilanteen sekä kilpailukyvyn kohottamisen tarpeen katsotaan johtaneen laatujohtamisen kehittymiseen juuri Japanissa. Malli ilmentää myös japanilaiseen luonteenlaatuun liittyviä piirteitä. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 20 – 22.)

Vuonna 1949 japanilaisten yliopistotutkijoiden ja insinöörien yhteenliittymä (JUSE = Japanese Union of Scientists and Engineers) ja julkisen hallinnon edustajat yhdessä perustivat kansallisen komitean, jonka keskeinen tehtävä oli japanilaisen tuotantoelämän laadun ja elämänlaadun nopea kohottaminen. Osana tätä ohjelmaa kutsuttiin Yhdysvalloista professori Edward Deming JUSE:n laatuasioiden asiantuntijaksi. Myöhemmin Demingiä seurasi professori J. Juran. Yhdysvaltalaiset professorit luennoivat laadunvalvonnan uusista tekniikoista laajasti yliopistoissa ympäri Japania. (Powell 1995, 16 - 17.)

Laadun kehittämisen ajatukset levisivät nopeasti yliopistoista työelämään ja näistä ajatuksista kehittyi laatujohtamismallina tunnettu kokonaisuus. Laatu alettiin rakentaa työryhmäpohjaisesti tuotantoprosessin sisälle entisen erillisen laadunvarmistuskäytännön sijaan. Erityisesti tuotantoprosessien kuvaaminen ja tutkiminen sekä vaiheittainen eteneminen laatuvirheiden tunnistamiseen koettiin hyviksi toimintamalleiksi. Yhdysvaltalaisten ”laatuprofessorien” lisäksi alkoi nousta esiin japanilaisia alan tutkijoita. Professori Kaoru Ishikawa kehitti laatujohtamisajattelua filosofisemmalle tasolle. Hän osoitti laatujohtamismallin ajatuksellisen yhteyden japanilaiseen sosiaaliseen ajatteluun, työn humanisointiin sekä tuotantotalouden uusiin tekniikoihin. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 20 - 21.)

Laadun kehittämistä varten perustetuilla työryhmillä, laaturyhmillä, oli japanilaisessa laatujärjestelmässä keskeinen rooli. Työryhmien kautta saatiin hyödynnettyä organisaation sisäistä potentiaalia uusien innovaatioiden löytämiseksi. Toisaalta työtyhmissä saatettiin nostaa alaisten uudet kehittämisajatukset esiin loukkaamatta perinteistä esimies-alais-asetelmaa. Sosiaaliset säännöt ja nuorten asema vanhempiin nähden estivät nuorten ajatusten hyödyntämisen niin, että esimiehet olisivat kyselleet alaisiltaan kehittämisideoita. Laaturyhmät toivat organisaatioihin rinnakkaisen rakenteen, joka madalsi hierarkiaa ja mahdollisti innovatiivisuuden ja spontaaniuden hyödyntämisen ryhmätyön kautta. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 22.)

Japanissa jalostettu ja testattu laatujohtamismalli palasi takaisin Yhdysvaltoihin 1980-luvulla. Yhdysvaltalaiset yritykset ja poliitikot huomasivat Japanilaisten yritysten menestyksen ja sen, että ja-



panilaiset laatustandardit ohittivat yhdysvaltalaiset standardit. Japanilaisten parhaat käytännöt (best practices) päätyivät amerikkalaisten suuryritysten toiminnan kehittämisen esikuviksi. (Powel 1995, 16 - 17.) Syntynyt laatujohtamisen ”nousukausi” toi mallin Suomeen 1980-luvun alkupuolella. Laatujohtaminen levisi julkiselle sektorille hieman yritysmaailmaan rantautumisen jälkeen. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 24.)

## 2.3 Poliisin laatutyö

Poliisihallinnossa toimintaa alettiin johtaa suunnitelmallisesti 1970-luvulla. Suunnittelun merkitys toiminnan keskeisenä johtamisvälineenä sisäistettiin vaihtelevasti. Poliisihallinnossa alettiin tehdä lyhyen- (LTS), keskipitkän- (KTS) ja pitkän tähtäimen suunnitelmia (PTS). Samalla toiminnasta tuli tavoitteellista ja voidaan puhua, että poliisissa alettiin toteuttaa tavoitejohtamista. Seuraava merkittävä askel johtamisessa toteutui kun otettiin käyttöön tulosohjaus ja tulosjohtaminen 1992. Tätä ennen laatuajattelu ja laatujohtaminen olivat poliisitoiminnassa vieraita ilmiöitä. Tulosohjaukseen liittyi tulosvastuu ja tämä johti siihen, että poliisitoiminnassakin oli alettava pohtia toiminnan kehittämistä tulostavoitteiden saavuttamiseksi. Tulosten mittaamista varten tarvittiin ensinnäkin tulosten entistä tarkempaa määrittelyä ja toisaalta tulostulosten luomista. 1990-luvun lopulla poliisin yhdeksi painopistealueeksi strategisissa suunnitelmissa otettiin laatujohtaminen. Poliisin tulosuunnitelmiin laatujohtamisen laajentaminen ja syventäminen tulivat keskeisiksi kehittämistä välineiksi. Laadun kehittämisestä piti tulla tavoitteellista ja kattaa poliisin kaikki toiminta-alueet. (Luoma 2001, 12). 2000-luvulla laatuajattelu on vahvistanut edelleen asemiaan poliisin toiminnan johtamisessa.

Kokonaisvaltaista laatujohtamista poliisissa ei kuitenkaan toteuteta, enemmänkin on kyse siitä, että laatujohtaminen nähdään laadun kehittämisen välineenä. Toisaalta kysymys siitä, mitä on poliisin toiminnan laatu, ei ole vielä saanut selkeää ja yksiselitteistä vastausta. Lupahallinto myy palveluja samalla tapaa kuin moni muu viranomais ja siltä osin laadun määrittelyssä ei ole suuria ongelmia, mutta muun poliisitoiminnan laadun määrittely ja kriteerien laatiminen saattaa olla hankalaa. Suuresta osasta poliisin toimenpiteistä ei synny näkyvää tai helposti mitattavaa tulosta.

2000-luvun alkupuolella toteutetun tutkimuksen mukaan laadun katsottiin jääneen poliisihallinnossa liikaa erilleen tulossuunnittelusta ja tulosohjauksesta. Palvelujen laatuun ja laadun kehittämiseen ei oltu panostettu riittävästi. Laatutyössä oli suuria paikallisia vaihteluita, eikä se näkynyt tulosohjauksessa. Laadulle asetettuja valtakunnallisia tavoitteita ei oltu saavutettu. (Virta 2005, 48.)

Vuonna 2006 julkaistiin poliisin laatustrategia, jossa määriteltiin poliisin laatutyön suuntalinjoja. Strategian mukaan laatutavoitteena on, että poliisi pystyy vastaamaan yhteiskunnan odotuksiin ja tarpeisiin ja toimimaan laadukkaasti. Poliisitoimintaa kehitetään jatkuvasti huomioiden yhteiskunnan muuttuvat odotukset ja tarpeet. Laadunhallintaa ei pitäisi erottaa erilliseksi toimintamuodoksi, vaan se tulisi kytkeä osaksi johtamista, suunnittelua ja valvontaa. Laadunhallinnan tulee olla jatkuvaa, ei vain kertaluonteisia kehittämisprojekteja, ja se tulee olla osa strategista suunnittelua. Organisaatiolla tulee olla strategiset laatutavoitteet, joiden toteutumista seurataan ja jotka luovat perustan käytännön laatutyölle.

Tarkemmin poliisin laatutoiminnan tavoitteet on määritelty poliisin laatustrategiassa seuraavasti:

- Laadun kehittämisellä pyritään parempaan työn tulokseen ja tuottavuuden parantamiseen.
- Laatutoiminnalla yhtenäistetään työmenetelmiä ja luodaan poliisityölle ennustettavuutta.
- Laatua kehittämällä parannetaan poliisin asiakaspalvelua.
- Laatua arvioidaan yhtenäisen kriteeristön mukaan.
- Laatutoiminnan avulla edistetään henkilöstön osallistumista työn kehittämiseen.

Yksi laadukkaan poliisitoiminnan edellytys on, että kuunnellaan kansalaisten ja sidosryhmien näkemyksiä ja tarpeita ja huomioidaan nämä toiminnan suunnittelussa ja palvelujen kehittämisessä. Kansalaisnäkökulma on yksi poliisitoiminnan vaikuttavuuden arviointinäkökulma ja kansalaistyytyväisyyttä on mitattu kolmen vuoden välein toteutettavalla turvallisuustutkimuksella. Sidosryhmille voidaan tehdä kyselyjä yhteistyön laadun kehittämisen pohjaksi.

Laatustrategian mukaan poliisin laatutyössä kehitetään prosesseja, resursseja ja osaamista. Poliisin strategioissa on painotettu ennalta estävää toimintaa ja varautumista muutoksiin ja muutosten hallintaa (Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma 2010 - 2014). Laatutyössä pyritään parantamaan organisaation ja sen henkilöstön edellytyksiä reagoida muutoksiin. Painopisteenä on verkostojen ja tiimien toiminnan kehittämisessä, osaamisen kehittämisessä sekä organisaation ydinprosessien kehittämisessä. Organisaation sisältä kumpuavat innovaatiot ja niiden hyödyntäminen toiminnan kehittämisessä ovat olennainen osa laatutyötä. Ne jotka tuottavat ydinprosesseissa palveluja kansalaisille ovat avainasemassa omaa toimintaa kehitettäessä.

## **2.4 Laatujohtamisen käsite**

Laatujohtaminen on käänös englannin kielen sanoista Total Quality Management. Suomenkielessä nämä englannin kielen sanat on käännetty myös laadun hallinnaksi (Niskanen 2004). Laatujohtami-

sen sanoma tiivistyy näihin kolmeen käsitteeseen. Quality viittaa laatuun ja sen lisäksi asiakasläh- töisyyteen ja asiakkaiden ensisijaisuuteen laadun määrittäjinä ja palvelun onnistumisen parametrien asettajina. Total Quality viittaa siihen, että kaikki organisaation jäsenet pyritään ottamaan mukaan laadun kehittämiseen. Lisäksi se viittaa laadun totaalisuuteen eli pyrkimykseen kehittää laatua orga- nisaatiossa sen kaikissa ilmenemismuodoissaan. Laadun ilmenemismuotoja ovat muun muassa pal- velun laatu, prosessin laatu, työyhteisön laatu ja työympäristön laatu. Management viittaa johta- mismalliin, mutta sen lisäksi se korostaa johdon sitoutumisen keskeisyyttä laadun kehittämisessä. Johdon on osallistuttava aktiivisesti laadun kehittämiseen ja muokattava johtamismenetelmiään laatutyö silmällä pitäen. Laadun on oltava organisaation keskeinen politiikan lohko. (Lau & Ander- son 1998, 87 - 89, Harrison & Stupak 1993,5.)

Kokonaisvaltaiselle laatujohtamiselle on annettu monta määritelmää, jotka poikkeavat hieman toi- sistaan, mutta joiden ydinajatuksukset ovat samansuuntaiset. Laatujohtamista on kuvattu pyrkimyksek- si laadulliseen virheettömyyteen organisaation kaikissa toiminnoissa ja asiakkaan palvelemiseen oikein heti ensimmäisellä kerralla. Laatujohtamisella katsotaan tuotettavan laatua, joka kohottaa asiakastyytyväisyyttä rakentamalla johtamiskäytäntöjä uudelleen. Laatujohtamisella katsotaan ta- voiteltavan parasta mahdollista hyötyä resursseista ja mahdollisuuksista. Laatujohtamisella tähdä- tään organisaation kilpailukyvyn, tehokkuuden ja joustavuuden parantamiseen. Laatujohtamisella tähdätään johdon ja työntekijöiden yhteistoiminnan kehittämiseen laadukkaan tuotteen tai palvelun tuottamiseksi ja asiakkaiden tarpeiden tyydyttämiseksi. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 28.)

Yleisimmin laatujohtamisella tarkoitetaan Edward Deming:n (1998; Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 42 - 43) 14-kohtaiseen kehittämisohjelmaan sisältyviä teesejä:

1. Tee laadun kehittämisestä johdonmukainen tavoite
2. Omaksu uusi filosofia välineeksi johdon uuteen taloudelliseen ajatteluun ja muutokseen
3. Jaa vastuu laadun saavuttamisesta ja eliminoi massatuotannollinen tarkkailu raken- tamalla laatu tuotteeseen
4. Älä tee bisnestä hinnoilla, vaan kokonaiskustannusten minimoinnilla. Siirry kohti pysyviä alihankintasuhteita
5. Paranna jatkuvasti ja pysyvästi tuotantoprosessia ja palvelua kohottaaksesi laatua ja tuotta- vuutta sekä alentaaksesi kustannuksia
6. Järjestä työpaikalle koulutusta

7. Järjestä henkilöstöjohtaminen uusiksi: valvonnan täytyy auttaa työntekijöitä tekemään työtä paremmin
8. Aja pelko pois niin, ettei se haittaa tehokasta työskentelyä
9. Kaada osastojen väliset ”muurit”
10. Eliminoi iskulauseet ja numeeriset tavoitteet, kuten nollavirhetaso tai uusi tuottavuustaso. Tällaiset iskulauseet kääntävät huomion väärin asioihin, koska ongelmat aiheutuvat pääosin systeemistä, joka on pääosin työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella.
11. Poista määrälliset työstandardit ja tavoitteilla johtaminen sekä numeeriset tavoitteet
12. Poista esteet, jotka kahlitsevat työntekijöiden oikeutta olla ylpeitä työstään, oli sitten kyseessä tuntityöläiset, johtajat tai ekspertit. Poista vuosittaiset suoritusarvioinnit
13. Järjestä tehokas kouluttautumis- ja itseopiskeluohjelma
14. Laita jokainen työskentelemään organisaation muuttumisen eteen.

Kokonaisvaltaisen laatujohtamisen erilaiset määritelmät voidaan kuitenkin tiivistää seuraavasti kuuteen osatekijään (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 29 - 87):

1. Laadun kokonaisvaltaisuus: Laatu sisältyy organisaation kaikkeen toimintaan ja se on huomioitava kaikissa ilmenemismuodoissaan. Kokonaisvaltainen laatuajattelu ja laadun kehittäminen on laadukkaan tuotteen tai palvelun syntymisen edellytys. Laatu ei ole vain jälkikäteistä tuotteen laadun kontrollia vaan laadun sisällyttämistä jo etukäteen tuotantoprosesseihin, niin että prosessi tuottaa automaattisesti laadukkaan tuotteen. Laadun kokonaisvaltaisuus edellyttää toiminnan jatkuvaa kehittämistä pitkäjänteisesti vastaamaan muuttuviin laatuvaatimuksiin. Tavoitteena on lopputuotteen laadun homogointi ja sitä kautta tuotteen ja palvelun laadun suurempi varmuus ja ennustettavuus. Homogointi vähentää kustannuksia ja lisää asiakastyytyväisyyttä. Laadun on ulotuttava koko tuotantoprosessin alusta loppuun. Tämä saattaa tarkoittaa sitä, että organisaation alihankkijaorganisaation on vastaavasti huolehdittava toimittamansa tuotteen laadusta. Laadukasta lopputuotetta ei saa huonolaatuisista ainesosista, joten organisaation on edellytettävä omia laatukriteereitään vastaavien laatukriteerien täyttymistä alihankkijan toimittamilta tuotteilta.

Laatuajattelun ja laadukkaaseen toimintaan pyrkimisen istuttaminen organisaatiokulttuuriin on haastava tehtävä, mutta sitä kautta laatu saadaan muuntumaan organisaation osaksi organisaation arvoja. Organisaatiokulttuurissa on kyse siitä mitä ovat organisaation käsitykset ja olettamukset ihmisluonnosta, ajasta, todellisuudesta, tilasta, ihmisen toiminnan perustoista

sekä ihmisten välisistä suhteista. Organisaatiokulttuuri kuvastaa tapaa, jolla organisaatio käsittelee ulkoisia uhkia ja ylläpitää sisäistä yhtenäisyyttään (Schein 1985, 19). Organisaatioissa vallitseva laatumyönteinen tai jopa laatuksellinen ajattelu johtaa siihen, että organisaatio pitää itsestään selvänä sitä, että sen tuottama tuote tai palvelu on laadukas. Tämä on hyvä pohja jatkuvalla laadun kehittämiseksi. Organisaatiokulttuurin muovaaminen on hidasta ja se edellyttää organisaation vahvojen persoonien ja johtajien ajattelutavan muovautumista laadun tukevaksi ja heidän tulee työskentelyssään varmistaa omien tehtäviensä laadukas suorittaminen. Pikkuhiljaa koko organisaation ajattelu muuttuu laatutyölle suotuisaksi.

2. Laadun laaja-alainen ymmärtäminen: Laatu on muutakin kuin virheetön tuote tai palvelu. Laatu on se, että asiakas saa tilaamansa tuotteen tai palvelun sovittuna aikana ja sovittunlaisena. Laatu on se, että tuote tai palvelu vastaa asiakkaan tarpeisiin ja odotuksiin. Laatu on se, että kaikki samaa laatua olevat tuotteet ovat mahdollisimman samanlaisia. Laatu on se, että tuote tai palvelu on asiakkaan saatavilla sitä tarvittaessa tai ainakin kohtuullisen ajan kuluessa. Laatu on se, että asiakasta kohdellaan hyvin palvelun yhteydessä ja niin edelleen. Laatu pitää nähdä laajasti, jotta huolehditaan siihen, että asiakas on tyytyväinen saamansa tuotteen tai palvelun laatuun kaikilta osin ja hän pitää sen hinta-laatusuhdetta hyvänä.
3. Asiakkaiden tarpeiden ja odotusten kohtaaminen: Tämä on subjektiivinen näkökulma. Tuotteet ja palvelut tuotetaan asiakkaille. Tuotteen ja palvelun kehittämisessä on kuunneltava asiakkaan ääntä, jotta se vastaa asiakkaan tarpeisiin ja odotuksiin tuotteen laadusta. Asiakas määrittelee tuotteen tai palvelun laadun tavoitetaso omilla odotuksillaan. Tuotteen tai palvelun tulee täyttää tämä tavoitetaso. Laatuajattelun mukaan asiakkaat ovat organisaation toimivuuden ainoa ja oikea mitta. Haasteelliseksi tavaran tai palvelun laadun saattamisen asiakkaiden odotuksia ja tarpeita vastaavalle tasolle tekee asiakkaan subjektiivinen näkemys laatuun. Asiakkaiden odotukset saattavat muuttua nopeasti mutta myös tuotteen ja palvelun laadun on muututtava odotusten mukaisiksi.
4. Johdon ja työntekijöiden yhteistoiminnan muodot ja sitoutuminen: Laadukas tuotantoprosessi ja sen lopputuloksena laadukas tuote tai palvelu edellyttää johdon ja työntekijöiden saumatonta yhteistyötä ja avointa vuoropuhelua. Kaikkien osapuolien on sitouduttava yhteisiin tavoitteisiin. Ilman laatuun sitoutunutta johtoa työntekijöiden työstä ei seuraa kestävästi laadukasta lopputulosta. Ilman laatuun sitoutuneita työntekijöitä johtajat eivät saa organisaatiosta irti laadukasta tuotetta tai palvelua. Laatujohtaminen edellyttää johtajilta erityisiä tai-

toja ja ominaisuuksia. Esimiehen rooli muuttuu tarkkailijasta ja valvojasta valmentajaksi ja mahdollistajaksi. Tässä roolissa heidän tehtävänsä on ohjata alaisiaan toimimaan laatuorientoituneesti ja toisaalta mahdollistaa alaisten innovaatioiden hyödyntäminen organisaation kehittämisessä.

Työntekijöiltä edellytetään kykyä itsenäiseen työskentelyyn, kommunikointi- ja vuorovaikutustaitoja, ongelmanratkaisu- ja käsitteellistämistaitoja sekä muutosvalmiutta. Jatkuva laadun kehittäminen edellyttää henkilöstöltä jatkuvaa ja laaja-alaista osaamisen kehittämistä. Tätä voidaan toteuttaa koulutuksen sekä tehtävä- ja henkilökierron avulla. Tehtäväkierron ja henkilökierron avulla voidaan kehittää henkilökunnan holistisuutta, eli kykyä nähdä organisaatio kokonaisuutena. Japanilaiset hyödynsivät laatujohtamisessaan laaturyhmiä, joissa ryhmätyöllä saatiin organisaatiossa piilevät innovaatiot näkyviin ja hyödynnettyä kehittämistyössä. Laaturyhmissä toteutetaan johdon ja henkilöstön vuoropuhelua ja henkilöstö saa äänensä kuuluviin kehittämistyössä. Henkilöstön hyvinvoinnilla ja työmotivaatiolla on laadun kannalta tärkeä merkitys. Siksi johdon tulee huolehtia työympäristön turvallisuudesta ja viihtyisyydestä sekä ylläpitää avointa ja luottamuksellista vuoropuhelua henkilöstön kanssa. Tämä on henkilöstön laatuun orientoimisen onnistumisen edellytys.

5. Kvantitatiivisten menetelmien käyttäminen: Laadun kehittäminen edellyttää mittaamista, tiedon keräämistä ja analysointia. Tähän tarvitaan kvantitatiivisia menetelmiä ja informaatiojärjestelmiä, joiden avulla voidaan seurata toimintaa ja tavoitteiden saavuttamista. Laadun kehittämisessä ja laaturyhmien työskentelyssä järjestelmiä voidaan hyödyntää tiedon keräämiseen, käsittelyyn, esittämiseen, ongelmien löytämiseen ja ymmärtämiseen, ongelmien priorisointiin, yhteyksien osoittamiseen sekä valvonnan mahdollistamiseen. Tietoa voidaan kerätä prosessin aikana sen eri vaiheissa ja valmiina tuotteena tai palveluna sekä asiakkaiden tyytyväisyytenä saamaansa palveluun tai tuotteeseen esimerkiksi asiakaskyselyjen tai asiakaspalautteiden avulla. Toimintaprosesseille, tuotteen tai palvelun laadulle ja asiakastyytyväisyydelle voidaan laatia pysyviä mittareita. Nämä mittarit voivat antaa signaaleja laadun heikkenemisestä ja näitä signaaleja voidaan hyödyntää mahdollisimman varhaiseen ongelmiin puuttumiseen. Kvantitatiivisten menetelmien käyttö edellyttää niiden osaamisen varmistamista arviointiin osallistuvien joukossa.
6. Prossessorientaatio: Tuote ja palvelu syntyy tuotantoprosessin kautta, ja laatu pitää olla mukana tämän prosessin kaikissa vaiheissa ja sen lisäksi tuotantoprosessia tukevissa proses-

seissa. Kun laadun varmistus rakennetaan sisään tuotantoprosessiin, vähenee jälkikäteisen laatu- ja laatuvarmistuksen tarve. Ajattelumalli laadusta prosessin sisällä tähtää tulevaisuuteen ja edellyttää prosessien jatkuvaa kehittämistä. Prosessin kehittäminen edellyttää prosessien tunnistamista ja analysointia. Tuotteen tai palvelun laatua heikentävät tuotantoprosessiin liittyvät ongelmat pitää tunnistaa ja poistaa tehokkaasti. Kun prosessi on jo tuottanut heikkolaatuista lopputuotetta ja tieto prosessin ongelmista tulee vasta asiakkaan palautteessa, ollaan myöhässä. Tämä tarkoittaa sitä, että lopputuotetta on todennäköisesti tuotettu jo useammalle asiakkaalle tai heikkolaatuista tuotetta on tehty varastoon. Mahdollisimman varhaisella ongelmien tunnistamisella ja poistamisella voidaan saavuttaa kustannussäästöjä ja varmistaa asiakastyytyväisyys kun yhtään heikkolaatuista lopputuotetta ei päädy markkinoille. Prosessien analysointi on järkevää toiminnan pitkäjänteisen kehittämisen kannalta. Analysoinnin avulla henkilöstö oppii ymmärtämään oman asemansa osana organisaatiota ja tuotantoprosessia.

Kokonaisvaltaiseen laatujohtamiseen liittyy laatu- ja laatuvarmistus. Toisinaan laatujohtaminen ymmärretään nimenomaan kontrollijärjestelmänä tai laadun varmistusjärjestelmänä. Erityisesti japanilaiset ovat suosineet laatujohtamisesta lyhennettä TQC (Total Quality Control). Laatu- ja laatuvarmistus liittyy laatujohtamiseen mutta se on kuitenkin johtamiselle alisteinen käsite. Kontrolli on laadun valvontaa tuotantoprosessissa ja sillä varmistetaan tuotteiden yhdenmukaisuutta. Kontrolli liittyy. Laatu- ja laatuvarmistukseen liittyy laadun tarkkailu, jolla viitataan laadun jatkuvaan seurantaan ja mittauksiin tuotantoprosessin aikana. Laadun arviointi on jälkikäteistä toimintaa, jossa sekä tuotteen tai palvelun tuottajat, että asiakkaat ovat mukana. Asiakas arvioi vastaako hänen saamansa tuote tai palvelu hänen käsitystään laadusta. Laadun varmistuksella tarkoitetaan laadun rakentamista tuotteen sisälle jo ennakkoon. Tähän liittyy toimintatavat, joilla tähdätään laadukkaan tuotteen tai palvelun syntyyn. Laadun varmistukseen liittyy tuotantoprosessiin liittyvien vai vaikuttavien ongelmien kartoitus priorisointi ja korjaavien toimenpiteiden suunnittelu. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 30 - 31.)

Merkittävä laatuun liittyvä kysymys on raha. Laadun kehittäminen on oltava oikeassa suhteessa kehittämisen kustannuksiin. Tavoitteena on panos-tuotosuhteen tasapaino niin, että tuotteen tai palvelun laatu on riittävä mutta laatu- ja laatuvarmistuksen edellyttämät kustannukset kohtuulliset. Erityisesti markkinoista kilpailevalle yritykselle panostus laatuun on oltava sellainen, että odotettavissa oleva hyöty on kustannusten nousua suurempi. Laatu- ja laatuvarmistuksen kehittämisen on keskeinen strateginen kilpailu- ja kasvutekijä. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 66 - 67.) Toisesta näkökulmasta kustannusten karsimista ei kannata tehdä niin pitkälle, että tuotetun palvelun tai tuotteen laatu laskee liian alas. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa tuote tai palvelu on niin heikkolaatuista, että se ei pärjää kilpai-

levien organisaatioiden vastaaville tuotteille tai palveluille ja edessä on tuottojen valuminen kilpailijoille.

Laatujohtamismallissa yksilö on osa tuotantojärjestelmää. Tuotannon ongelmiin ei haeta ratkaisua syyllistämällä yksittäisiä työntekijöitä, vaan selvittämällä työprosessiin liittyviä epäkohtia. Ongelmat ovat systeemiin liittyviä ongelmia ja luonteeltaan sosiaalisia. Kehitettävää on etsittävä rekrytoinnista, koulutuksesta, palkkausperiaatteista, sosiaalistamisesta ja informaatiojärjestelmistä. Ongelmat korjataan järjestelmään liittyvillä parannuksilla. (Lawler 1994, 69.)

Luoma (2001, 74) tiivistää laatujohtamisen laajana käsitteenä siten, että se perustuu laatuajatteluun ja on kokonaisvaltainen johtamismalli, jossa laatu ulotetaan kaikkeen organisaation tekemiseen ja nostetaan koko toiminnan ja johtamisen keskipisteeksi. Tällaisena käsitteenä laatujohtaminen voidaan rinnastaa muihin johtamismalleihin, kuten tulosjohtamiseen tai prosessijohtamiseen. Tässä määritelmässä laatu on organisaation toiminnassa ensisijaista ja laadun saattaminen erinomaiselle tasolle johtaa organisaation menestymiseen. Toista näkökulmaa edustavassa määritelmässä laatujohtaminen on osa johtamistoimintoja, ja sen avulla huolehditaan organisaation laadusta ”laadun johtamisena”. Laatujohtaminen sisältää ne toimenpiteet, joilla organisaation laatua kehitetään. Tässä määritelmässä laatujohtaminen voidaan nähdä välineenä laadun parantamiseen tähtäävien toimintojen hallinnassa.

Laatujohtamiseen liittyy kiinteästi oppiminen. Laatujohtamisen käsitteen on katsottu viittaavan oppimiseen. Laatuun pitää oppia, jotta työstä ja työprosesseista tulee laadukkaita ja laatu opitaan osana työtä. Puhutaan total quality learning (TQL) -käsitteestä, joka liittyy laatuun ja laatujohtamiseen oppivan organisaation näkökulman. Laadun voidaan katsoa sisältyvän laatujohtamiseen jatkuvan parantamisen ajattelun kautta. Oppiminen on oppivassa laatuorganisaatiossa toiminnan kehittämisen keino. Toiminnan kehittäminen on samalla jatkuvaa oppimista laadukkaisiin työtapoihin ja -prosesseihin. Oppimista tapahtuu sekä yksilöinä, että työyhteisönä. Laatuun oppimisessa johdolla on tärkeä asema. Oppimista pitää tapahtua yhtäläillä johdon niin kuin muunkin henkilöstön keskuudessa. Johdon on näytettävä esimerkkiä ja mahdollistettava, tuettava sekä hyödynnettävä oppimista organisaation hyväksi. (Turjanmaa 2005, 47 – 51.)

## **2.5 Laatujohtaminen osana strategista johtamista**

EFQM-mallilla on yhteys Nortonin ja Kaplanin (1996) Balanced Scorecard-malliin (BSC), eli tasapainoiseen mittaristoon. BSC mittaristo on strategisen johtamisen väline, jossa organisaation tulok-



sia tarkastellaan neljästä eri näkökulmasta. Näkökulmat liittyvät henkilöstöön, asiakkaisiin, prosesseihin sekä toiminnallisiin tuloksiin. EFQM-malli tarkastelee samoja asioita mutta laajemmin. Ero malleilla on lisäksi se, että BSC:n tähtäin on tulevaisuudessa, kun EFQM-malli pyrkii näkemään lähimenneisyyden ja tämän hetkisen tilanteen kautta organisaation nykytilaa. (Niskanen 2004, 36.) Laatu liittyy mittariston kaikkiin näkökulmiin, mutta erityisen selkeästi se tulee esiin asiakasnäkökulmassa. Asiakkaiden saaman tuotteen tai palvelun arvioinnissa laadulla on suuri merkitys. Laatutyö ja tasapainoinen mittaristo tukevat toisiaan. Tarkasteltaessa ja kehitettäessä toimintaa laadun näkökulmasta, varmistetaan, että asiat tehdään organisaatiossa hyvin ja tehokkaasti. Tasapainoisen mittariston kautta rakasteltaessa varmistetaan, että toiminta tukee vision ja asetettujen strategisten tavoitteiden saavuttamista. Laatutyö ja laadun arviointi on toiminnan kehittämisen väline ja tasapainoinen mittaristo on toiminnan ohjauksen ja johtamisen väline. (Virta 2005, 48.) Tulosohtaus on tuloskeskeistä toiminnan suunnittelua ja johtamista. Laatutyö on väline, jonka avulla voidaan löytää keinoja saavuttaa asetettuja tulostavoitteita tehokkaasti ja taloudellisesti varmistaen samalla lopputuotteen (tuote tai palvelu) laadun.

Sisäasiainministeriö on 18.5.2005 julkaissut ”Valtion paikallishallinnon palvelutavoitteet”. Palvelutavoitteissa määritellään paikallisia viranomaispalveluja tuottaville organisaatioille tavoitteita palvelujen saatavuuden ja laadun varmistamiseen. Palvelutavoitteita asettivat alaiselleen valtion paikallishallinnolle oikeusministeriö (ulosotto), valtakunnansyyttäjänvirasto (syyttäjä), sisäasiainministeriö ja lääninhallitukset (poliisi ja maistraatti), valtiovarainministeriö (verohallinto) sekä työhallinto. Palvelutavoitteet ovat palvelua tuottavaa paikallisorganisaatiota sitovia ja niiden on näytävä organisaatioiden tulossuunnittelussa. Palvelutavoitteiden seuranta varten on mittarit, joilla niiden toteutumista voidaan seurata. Poliisipalvelujen osalta asetettiin tavoitteita hälytyspalvelujen saatavuudelle, poliisin näkyvyydelle, tutkintapalvelujen saatavuudelle ja laadulle sekä lupapalvelujen saatavuudelle. Palvelutavoitteissa organisaation toiminnan laatuun liittyvät kysymykset liitetään merkittäväksi osaksi organisaation tulosohtausta.

Poliisihallinnossa on sovellettu BSC-mallia 2000 luvun alusta lähtien. Viimevuosina BSC-mallin rinnalle on nostettu tulosprisma (tuloksellisuuskolmio), jossa näkyvät poliisityön tuloksellisuuden arviointikriteerit. Tulosprismaan on sisällytetty yhdeksi tuloksellisuuden arviointikriteeriksi palvelujen laatu. Näin laatu ja tulosohtaus on sidottu entistä näkyvämmiin yhteen ja laatu on tuotu osaksi strategista suunnittelua ja tulosohtausta. (Virta 2005, 46 – 47.)

## **2.6 Laadun arviointi ja kehittäminen**

Laadun on todettu olevan merkittävä kilpailutekijä sekä tuotteiden, että palvelujen markkinoilla. Tästä syystä on kehitetty erilaisia laadun kehittämisen menetelmiä, joilla on pyritty saavuttamaan kilpailuetua muihin saman alan organisaatioihin nähden. Laadun kehittämismenetelminä julkisella sektorilla ovat olleet muun muassa laatustrategiat ja laatusuositukset tai hyvän palvelun periaatteet. Laatustrategioissa on määritelty laadun kehittämiseen liittyviä toimintalinjoja ja niihin on kytkeyty- nyt muun muassa laatuverkostojen kehittäminen sekä laatuammattilaisten pätevyintijärjestelmät. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 88.) Poliisihallinnossa on voimassa oleva laatustrategia vuodelta 2006, jossa määritellään poliisihallinnon laatu työn ja laadun kehittämisen suuntalinjat.

Laadun standardoinnilla tarkoitetaan tuotteen tai palvelun yhdenmukaistamista siten, että tuote tai palvelu tuotetaan aina samanlaisena. Tuotteiden yhtenäistämistä varten on luotu tuotestandardit ja laadunvarmistusta varten on luotu laatustandardit. Laatustandardit ovat dokumentoituja laadun varmistamisen ohjeistoja, laatukäsikirjoja sekä toiminta- ja työohjeita, joiden pohjalta suunnitellaan ja rakennetaan laatu järjestelmiä sekä ylläpidetään niitä. Laadun standardointi liittyi aluksi teollisuuden ja tavaroiden tuottamiseen, mutta myöhemmin se on levinnyt palveluihin. Tunnetuin laatustandardi on ISO 9000- standardisarja, joka koostuu useista alastandardeista. ISO 9000 liittyy laatu järjestelmän kehittämistarpeen arvioinnin ja laadinnan yleiseen opastukseen, ISO 9001, ISO 9002 ja ISO 9003 keskittyvät laadunvarmistusjärjestelmien kuvaamiseen toiminnoittain ja ISO 9004 koskee laatu järjestelmien rakentamista. Julkisorganisaatioille merkityksellisin standardi ISO 9004-2, joka kuvaa palveluprosessin laadun varmistamista. (SFS-käsikirja 1988.)

Laatustandardoinnin ydinajatuksena on ennaltaehkäisy ja dokumentointi. Standardin laadinnan lähtökohta on asiakas ja asiakkaan tarpeet ja odotukset. Tarpeiden ja odotusten pohjalta laaditaan standardimalli, jonka avulla tuotetaan tuote tai palvelu asiakkaalle. Tavoitteena on asiakkaan tarpeet tyydyttävä palvelu ja laatuvirheiden välttäminen. Standardointi ulottuu kaikkiin tuotteen tai palvelun laadun kannalta olennaisiin tekijöihin, kuten raaka-aineisiin, prosessin eri vaiheisiin, valvontaan, henkilöstön koulutukseen sekä asiakkaan saamaan tuotteeseen. Laatustandardeihin liittyy sertifiointi, jossa riippumaton asiantuntija tarkastaa dokumentoidun laatu järjestelmän ja kirjaa hyväksynnän tunnustuksen muotoon. Sertifioija antaa todistuksen siitä, että laatu järjestelmä täyttää ISO - standardin vaatimukset. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 92 - 93.)

Organisaation sisäisesti voidaan suorittaa laadun omavalvontaa ja itsearviointia. Omavalvontajärjestelmällä voidaan valvoa esimerkiksi toiminnan kannalta kriittisiä pisteitä ennakoimattomien ja tuoteturvallisuutta uhkaavien vaaratilanteiden välttämiseksi. Kriittiset pisteet määritellään kartoittamalla tuotantoprosessiin kohdistuvat uhkat ja ne osat prosessia, johon uhkat nimenomaisesti kohdistuvat. Havaittaessa vaaratilanteita, ryhdytään välittömästi korjaaviin toimiin. Nämä korjaavat toimet dokumentoidaan. Itsearvioinnissa organisaation henkilöstö tarkastelee ja arvioi oman organisaation toimintaa. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 95 – 96.)

Kokonaisvaltaisen laatujohtamisen sovelluksena voidaan pitää myös laatupalkintojärjestelmää. Laatupalkinta tarkoittaa sellaisten ominaisuuksien huomioon ottamista ja palkintaa, jotka kuuluvat laatujohtamisen keskeisiin ominaisuuksiin. (Lau & Anderson 1998, 85). Palkinta voi tapahtua eri tasoilla, esimerkiksi organisaation sisäisenä palkitsemisena hyvää laatua tuottavalle osastolle tai kansainvälisenä palkitsemisena, jossa vertaillaan eri maiden vastaavia organisaatioita. Demingin 1950-luvun alusta lähtien Japanissa jaettu laatupalkinto on ensimmäinen laatupalkinto. Sen jälkeen on kehitetty erilaisia laatupalkintojärjestelmiä. Esimerkiksi Euroopan laatupalkinnossa (EFQM Excellence Award), jota on jaettu vuodesta 1991, on oma sarjansa julkisen sektorin palveluntuottajille. Suomen laatupalkinto on vuodelta 1994 ja sen jakaa Suomen laatu yhdistys. Laatupalkintoa haetaan oma-aloitteisesti itsearviointimateriaalin pohjalta. Laatupalkinnon edellytys ei ole täysien pisteiden saavuttaminen vaan organisaatioita verrataan omiin tavoitteisiin, kilpailijoihin ja parhaimpiin organisaatioihin. Laatupalkinto ei edellytä tarkkaa määrämuotoista dokumentointia ja palkintokriteerit ovat suuntaa-antavia. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 99.) Poliisilla on ollut oma laatupalkintokilpailu poliisin ylijohdon järjestämänä, mutta siitä on luovuttu vähäisen osanottajamäärän vuoksi (Poliisin laatu strategia 2006, 11).

Laatua voidaan osoittaa tai kuvata eri arviointimalleissa eri tavoin. Pisteytys on yksi mahdollisuus seurata laadun tasoa ja kehittymistä organisaatioissa. Korkeat pisteet osoittavat organisaation toiminnan laadukkuutta arvioiduilla alueilla. Pisteytyksen osalta on huomioitava arvioinnin objektiivisuuden vaatimus ja se, että arviointi on toteutettava samalla tavalla, jotta arvioinnit olisivat keskenään vertailukelpoiset. Laatukäsikirjaan kuvataan laatua lisäävät toimintamallit ja laatukäsikirja toimii ohjekirjana organisaation työntekijöille. Tilastovertailun avulla voidaan arvioida organisaation kehittymistä ja suorittaa organisaatioiden keskinäistä vertailua. Arviointilomakkeiden tarkastusmerkinnät osoittavat lomakkeen täyttäjän tai täyttäjien näkemyksen organisaation laadusta. Ulkoisen auditoinnin kautta hyvän laadun osoituksena on mahdollista saada laatusertifikaatti, laatupalkinto tai määräaikainen laaduntunnustus, joita voidaan käyttää julkisuudessa osoituksena organisaation

toiminnan laadukkuudesta. Benchmarking mahdollistaa kahden tai useamman organisaation välisen toimintamallien vertailun ja laadukkaiden käytäntöjen löytämisen. Benchmarking-kohteeksi pääseminen kertoo organisaation toiminnan laadun olevan ainakin joiltain osin laadukasta, koska organisaatioon kohdistetaan benchmarking-vertailua hyvien käytäntöjen löytämiseksi. (Niskanen 2004, 109.)

Laadun kehittämisen haasteeksi on koettu laatutyön saaminen koko henkilöstön yhteiseksi asiaksi osaksi päivittäistä työtä. Ylin johto on yleensä laatutyön alkuun paneva voima ja siksi helposti sitoutettavissa laadun arviointiin ja kehittämiseen. Henkilöstölle laadun kehittämisen välineet tai koko laadun kehittämisen tarkoitus saattavat olla hämärän peitossa ja tästä syystä on tärkeää, että laatuasiaa viestitään koko organisaatiolle ja sen kaikille tasoille. Ennen laadun arviointia ja kehittämistä organisaation koko henkilöstölle olisi syytä kouluttaa laadun arvioinnin merkitys ja perusteet sekä korostaa jokaisen yksilön merkitystä ja vastuuta laadukkaan tuotteen tai palvelun tuottamisessa. Laadun arvioinnista ja kehittämishankkeista tulisi viestittää tämän jälkeenkin aktiivisesti koko organisaatiolle jatkuvan kokonaisvaltaiseen laatuun sitoutumisen varmistamiseksi. (mm. Niskanen 2004, 115 - 118, Juurijoki 2010.)

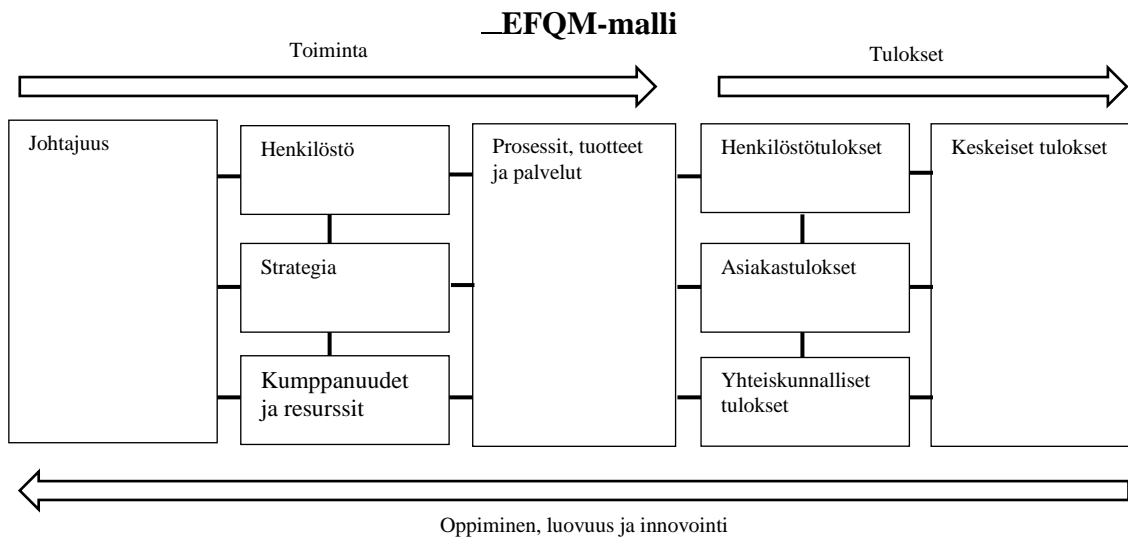
## **2.7 EFQM**

Tutkimuksen kohteena olevan CAF-mallin taustalla ja kehittämisen pohjana on Euroopan laatupalkintomalli (EFQM). Malleilla on vahva yhteys ja runsaasti yhteneväisyyksiä keskenään ja tästä syystä esittelen EFQM mallin lyhyesti. Euroopan laatupalkinto syntyi eurooppalaiseksi vastineeksi Yhdysvalloissa 1987 perustetulle Malcolm Baldrige National Quality Award -laatupalkinnolle. Euroopan Unionin komissio ja eräät eurooppalaiset suuryritykset perustivat vuonna 1988 organisaation nimeltä European Foudation of Quality Management (EFQM). Tämä yhteenliittymä määritteli yhteiseurooppalaiset kriteerit Euroopan laatupalkinnolle. EFQM -mallin uusin päivitys julkaistiin vuoden 2009 syyskuussa. EFQM on Euroopassa laajimmalle levinnyt laatupalkintomalli ja se on useimpien kansallisten mallien pohjana. Suomen laatupalkinto oli aluksi Malcolm Bridge-pohjainen, mutta se muutettiin vuonna 2001 vastaamaan Euroopan laatupalkintokriteeristöä. Tämän jälkeen Suomen laatupalkintoa on jaettu EFQM:n kriteeristöön perustuvan arvioinnin pohjalta. (The EFQM Excellence Model 2010.)

EFQM mallilla on neljä erilaista käyttötarkoitusta (www.efqm.org, 2010):

- on rakennemalli organisaation johtamisjärjestelmälle
- voidaan käyttää organisaation itsearvioinnin pohjana

- tarjoaa välineen samanlaisten tai erilaisten organisaatioiden keskinäiseen vertailuun
- auttaa tunnistamaan organisaation kehittämisalueita ja asettamaan organisaatiolle toiminnan tavoitteita ja tulostavoitteita



**Kuva 1: EFQM-malli (EFQM Excellence Model 2010)**

EFQM-malli sisältää jatkuvan laadunparantamisen periaatteen. Kriteeristössä on yhdeksän arviointialuetta, joilla arvioidaan organisaation toimintaa (arviointialueet 1-5) ja tuloksia (arviointialueet 6-9). Toiminnan arviointialue kertoo siitä, mitä organisaatio tekee ja miten näillä arviointialueilla ja tulokset kertovat millaisia tuloksia organisaatio saavuttaa valitsemillaan toimintamalleilla. Malli on kaksisuuntainen siten, että se arvioi toimintamalleja ja niiden synnyttämiä tuloksia, mutta korostaa myös oppimista ja innovatiivisuutta (kuva 1).

Kuviossa oikealle osoittavat nuolet kuvaavat toiminnan sisältöä ja toiminnan seurauksena syntyviä tuloksia. Alempi vasemmalle osoittava nuoli merkitsee sitä, että organisaatio tarvitsee innovatiivisuutta ja oppimista johtajuuden kehittämiseksi ja toiminnan ja tulosten parantamiseksi. Jokaiselle arviointialueelle on määritelty painokerroin kuvaamaan arviointialueen merkitystä arvioinnissa. Arviointialueiden sisällä on yhteensä 32 arviointikohtaa (kuviossa suluissa jokaisen arviointialueen arviointikohtien määrä) ja niiden alla yhteensä 173 tarkempaa opastavaa tarkastelukohtaa. Mallia ei ole tarkoitettu muutettavaksi, mutta sen arviointialueita voidaan soveltaa kunkin organisaation omiin tarpeisiin. Mallista on oma versionsa julkiselle sektorille. (Niskanen 2004, 33 – 34.)

Euroopan laatupalkinnon perustana ovat organisaation ”erinomaisuuden tunnuspiirteet”. Nämä tunnuspiirteet ovat:

- Tuloshakuisuus: huomioiden asiakkaiden ja sidosryhmien tarpeet ja odotukset
- Asiakassuuntautuneisuus: asiakkaiden odotukset määrittelevät tuotteen laatuvaatimukset
- Johtajuus ja toiminnan määrätietoisuus: johtamisessa varmistetaan erinomaisiin suoriin kannustava työilmapiiri ja työympäristö
- Prosesseihin ja tosiasioihin perustuva johtaminen: prosessit tunnustetaan toisiinsa liittyvien toimintojen sarjana ja näitä toimintoja johdetaan analysoituun tosiasiatietoon perustuen
- Henkilöstön kehittäminen ja osallistaminen: henkilöstöä kehitetään organisaation ja yksilön tarpeet huomioiden ja hyödynnetään organisaation innovatiivisuutta ja osaamista täysipainoisesti
- Jatkuva oppiminen, parantaminen ja innovatiivisuus: organisaatio tähtää toiminnassaan jatkuvaan oppimiseen ja parantamiseen ja tukee innovatiivisuutta
- Kumppanuuksien kehittäminen: tunnustetaan tärkeimmät yhteistyökumppanit ja toimitaan kaksisuuntaisessa molempia hyödyttävässä yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa niiden kanssa
- Yhteiskunnallinen vastuu: organisaatio noudattaa eettisiä sääntöjä, säädöksiä ja noudattaa yhteiskunnan asettamia odotuksia

EFQM -mallin kansainvälisillä internetsivuilla ([www.efqm.org](http://www.efqm.org) 2010) kuvataan mallin arviointialueiden välisiä yhteyksiä seuraavasti: ”Hyvien keskeisten suorituskykytulosten, asiakastulosten, henkilöstötulosten ja yhteiskunnallisten tulosten saavuttaminen edellyttää, että johtajuudella saadaan organisaation strategia toteutumaan henkilöstön, kumppanuuksien ja resurssien, prosessien sekä tuotteiden ja palvelujen kautta.”

EFQM-mallin laatuksiteerit käydään läpi itsearviointin avulla. Itsearviointin ensimmäisessä vaiheessa määritellään arvioitava kohde organisaatiosta ja nimetään arviointiin osallistuvat organisaation jäsenet. Arviointiryhmä laatii yksikölle arviointikriteerit EFQM -mallin kriteerien pohjalta. Arviointivaiheessa ryhmän jäsenet arvioivat kerätyn aineiston ja haastattelujen perusteella organisaation toimintaa ensin itsenäisesti ja sen jälkeen pyrkivät konsensukseen löytämistään kehittämisalueista. Valittujen kehittämisalueiden osalta arvioidaan miten toimintaa voitaisiin niiltä osin parantaa. Tämän jälkeen aloitetaan kehittämistoimet esimerkiksi erillisinä kehittämisprojekteina. Tämän jälkeen voidaan toteuttaa uusi arviointikierros, jossa voidaan arvioida myös aikaisempien kehittämisprojektien onnistumista. Itsearviointin jälkeen organisaatio voi osallistua Suomen lautupalkin-

tokilpailuun tai EFQM Excellence Award -kilpailuun laatimalla hakemukseen tarkan selvityksen siitä, miten organisaatio on täyttänyt EFQM -mallin kriteerit. Jos hakemus hyväksytään, toteutetaan vielä ulkopuolinen arviointi, jossa tarkastetaan hakemuksessa ilmoitetut tiedot

EFQM:n vahvuus on kriteerien joustavuus, mikä mahdollistaa niiden soveltamisen erilaisten organisaatioiden tarpeisiin. Organisaatiot voivat muovata mallista omiin tarpeisiinsa sopivan. Esimerkiksi terveydenhuoltoalalla EFQM -mallia on hyödynnetty laatukoulutuksen runkona itsearviointia tehtäessä, sairaaloiden laatujärjestelmien kehittämiseen. (Niskanen 2004, 35 – 37.). Poliisin laatustrategiassa (2006) EFQM -kriteeristö on määritelty poliisin pääasialliseksi laadun itsearvioinnin malliksi. Mallia on sovellettu poliisilaitoksissa vaihtelevasti. EFQM-malli on rakennettu yritysmaailman lähtökohdista.

## **3 CAF**

### **3.1 Yleistä**

CAF (Common Assessment Framework) on julkisen sektorin organisaatioille tarkoitettu laadunarvioinnin työkalu. Malli sisältää vaikutteita edellisessä luvussa kuvatusta Euroopan laatupalkintomallista (EFQM) ja siinä on hyödynnetty Saksan hallintokorkeakoulun luomaa Speyer-mallia ja siitä saatuja kokemuksia. Perusajatuksena mallissa on kokonaisvaltainen laadunarviointi, jossa tarkastellaan sekä tuloksia, että toimintatapoja, joilla hyviä tuloksia saavutetaan. (VM 2006, 4.)

CAF-malli on syntynyt Euroopan unionin jäsenmaiden välisessä, hallintoministerien johtamassa verkostossa (EUPAN - European Public Administration Network). Mallin ensimmäinen versio julkaistiin vuonna 2002 ja samana vuonna perustettiin CAF-tukiyksikkö EIPA:aan (European Institute of Public Administration). Tukiyksikön tehtävä on tukea mallin käyttöä yhdessä jäsenmaiden kansallisista edustajista muodostuvan CAF-työryhmän kanssa. Samalla se seuraa ja arvioi mallin käytön edistymistä. 2000 - 2005 CAF-malli oli otettu käyttöön noin 900:ssa julkisen sektorin organisaatiossa eri puolilla Eurooppaa. Uusin versio mallista on vuodelta 2006. (VM 2006, 4.)

CAF-mallilla on neljä päätavoitetta:

1. Helpottaa laatujohtamisen menetelmien käyttöönottoa julkisella sektorilla
2. Auttaa paikantamaan julkisen sektorin organisaatioiden vahvuuksia ja parantamisalueita
3. Yhdistää erilaisia käytössä olevia laadunhallintamenetelmiä
4. Edesauttaa julkisen sektorin organisaatioiden välistä vertailukehittämistä

### **3.2 Keskeiset käsitteet ja arvot**

CAF perustuu erinomaisen suorituksen tunnusmerkkeihin. Menestyvä organisaatio on tulossuuntautunut ja asiakaslähtöinen. Tulostavoitteiden asettamiseen vaikuttavat asiakkaiden odotukset. Julkisen sektorin organisaatioiden tehtävä on erilaisten palvelujen tuottaminen kansalaisille ja ne ovat olemassa näiden palvelujen tuottamiseksi. Poliisi tuottaa kansalaisille turvallisuutta, tutkii heidän kohtaamiaan rikoksia ja myöntää lupia. Yksityistämisestä huolimatta suuri osa julkisista organisaatioista tuottaa palveluja monopoliasemassa, kuten poliisille määrätyt tehtävät tai maanmittauslaitokselle määrätyt tehtävät. Menestyminen julkisissa tehtävissä edellyttää sitä, että kansalaiset saavat tarvitsemiaan palveluja ja ne vastaavat kansalaisten odotuksiin palvelun tasosta. Tästä syystä palve-



lujen tuottamisen on oltava asiakaslähtöistä ja kansalaisten mielipidettä on kuunneltava. (VM 2006, 6.)

Toiminnan on oltava tehokasta ja tuottavaa. Tähän päästään asettamalla riittävän haastavia ja johdonmukaisia tulostavoitteita ja suunnittelemalla toimintamallit siten, että näihin tulostavoitteisiin päästään. Julkisen sektorin tuottavuusvaatimukset ja henkilöstömäärien leikkaukset edellyttävät entistä tehokkaampien prosessien ja toimintatapojen kehittämistä. Olemassa olevilla resursseilla on kyettävä tuottamaan sama tai jopa enemmän kuin ennen. Kuuta taivaalta ei ole kuitenkaan järkevää tavoitella ja tavoitteiden asettelussa on pohdittava sitä, millaisiin tavoitteisiin organisaation resurssit antavat valmiuksia päästä. (VM 2006, 6.)

Julkisen sektorin toiminnan on perustuttava toimintaympäristöstä ja toiminnasta kerättyyn ja analysoituun tietoon. Julkinen sektori on perinteisesti hyödyntänyt ”musta tuntuu” -periaatetta, eli johtajien ja työntekijöiden omat näkemykset ovat ohjanneet toimintaa. Asioita on tehty samalla tavalla vuosikymmeniä osittain sen vuoksi, että aina on tehty niin. Tämä ei kuitenkaan ole järkevää silloin kun halutaan kehittää toimintaa ja tuottaa palveluja mahdollisimman tehokkaasti, laadukkaasti ja taloudellisesti. Organisaation on kerättävä seurattava toimintaympäristöään ja kerättävä relevantti omaa toimintaa koskeva tieto. Tätä tietoa pitää analysoida ja arvioida sen merkitystä organisaation toiminnalle ja tavoitteiden asettelulle. Esimerkiksi jos väestömäärä tietyllä alueella kasvaa voimakkaasti, se merkitsee tietyn palvelun kysynnän voimakasta kasvua. Poliisilaitoksen näkökulmasta tällainen palvelu voisi olla passin myöntäminen. Jos tietoa siitä, että väestö kasvaa, ei saada tai sitä ei huomioida toiminnassa, tullaan tilanteeseen, jossa kysyntä ylittää palvelun tarjontakyvyn. Palvelun taso laskee, kun passia joudutaan odottamaan pitkiä aikoja ja kansalaisten tyytymättömyys palveluun lisääntyy. (VM 2006, 6.)

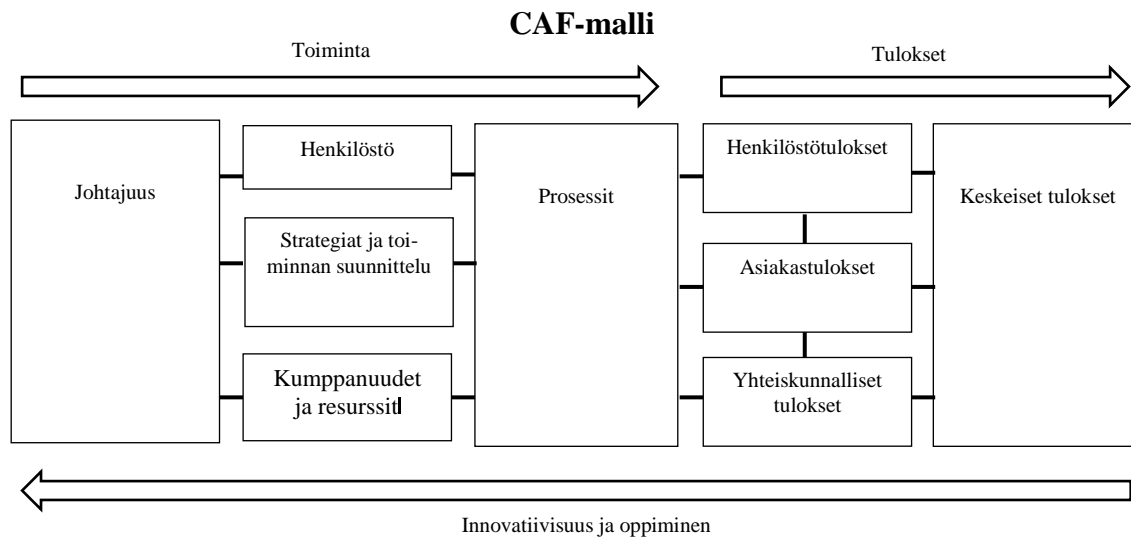
Muuttuvassa toimintaympäristössä ja globalisoituvassa yhteiskunnassa toimivan organisaation on kehitettävä toimintaansa jatkuvasti vastaamaan niille asetettuja vaatimuksia. Tämä edellyttää organisaation sisäistä innovatiivisuutta ja halua ja kykyä arvioida ja kehittää toimintaa. Parhaat ja toteuttamiskelpoisimmat kehittämisideat kumpuavat yleensä organisaation sisältä, sillä siellä on paras näkemys siitä, miten toimintaa on järkevää kehittää ja millaiset tavoitteet ovat realistisia. Käytännön työtä tekevä pystyy parhaiten sanomaan mitä pitää tehdä, jotta hänen työnsä tuottaa enemmän tuloa. Menestyminen edellyttää, että organisaation sisäiset innovaatiovoimavarat hyödynnetään mahdollisimman tehokkaasti. (VM 2006, 6.)

Julkisten organisaatioiden menestyminen edellyttää hyviä verkostoja ja suhteita muihin toimijoihin. Vuorovaikutteinen yhteistyö hyödyttää molempia osapuolia ja auttaa menestymään. Tieto on julkisten organisaatioiden toiminnan kannalta elintärkeä voimavara. Tietoa on kerättävä toimintaympäristöstä ja muilta organisaatioilta. Tiedon vaihdon sujuvuuden varmistamiseksi hyvät kumppanuus- ja yhteistyösuhteet ovat tärkeitä. Poikkihallinnollisella yhteistyöllä voidaan kompensoida rajallisten resurssien antamia mahdollisuuksia. Esimerkiksi turvallisuus laajassa merkityksessään nähdään koko yhteiskunnan ja sen kaikkien toimijoiden asiaksi, ei enää vain turvallisuusviranomaisten asiaksi. Yksi tärkeä yhteistyötaho, ovat poliittiset päättäjät, jotta sekä poliittisella tasolla, että viranomaistaholla toimitaan yhteisten päämäärien saavuttamiseksi. (VM 2006, 6.)

Julkishallinnossa on noudatettava tiettyjä periaatteita, jotka vaikuttavat toiminnan suunnitteluun ja johtamiseen. Näitä ovat demokraattinen ja parlamentaarinen legitimitetti sekä toiminnan lainmukaisuus ja eettisyys. Näiden periaatteiden taustalla on yhteisiä arvoja, kuten avoimuus, vastuullisuus, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo, moniarvoisuus, sosiaalinen oikeudenmukaisuus, solidaarisuus, osallistuminen, yhteistyö ja kumppanuus. Nämä periaatteet ovat CAF:n arviointikriteereiden taustalla ja niiden pohjalta arvioidaan organisaation toimintatapoja ja niillä saavutettuja tuloksia. (VM 2006, 6.)

### **3.3 CAF-mallin käyttö**

CAF-malli on yleisen tason työkalu, jota voidaan muokata oman organisaation tarpeiden mukaan. Malli käsittää yhdeksän eri arviointialuetta, joista viisi koskee toiminnan arviointia ja neljä tulosten arviointia. Näihin yhdeksään arviointialueeseen sisältyy yhteensä 28 arviointikohtaa (katso liite 1). Yhdeksän arviointialuetta kattaa kaikki organisaation toiminnan arvioinnin kannalta keskeisimmät osa-alueet. Toimintaa kuvaavat arviointialueet tarkastelevat niitä organisaation toimintatapoja, joilla tavoitellaan asetettuja tavoitteita ja tuloksia. Tuloksia koskevilla arviointialueilla arvioidaan edellä mainituista toimintatavoista seuraavia tuloksia eri näkökulmista. Oleellista mallissa on yhtäältä eri toimintatapojen välisten yhteyksien oivaltaminen ja toisaalta toimintatapojen ja saavutettujen tulosten syy-yhteyksien hahmottaminen. Kuvassa 2 on kuvattu CAF-mallin arviointialueet ja niiden väliset yhteydet. Merkille pantavaa on kuvan yhteneväisyys tässä työssä aiemmin esitellyn EFQM-mallin kuvauksen kanssa. Malliin sisältyy omat pistetaulukot toimintaa kuvaaville arviointialueille ja tuloksia kuvaaville arviointialueille, joiden avulla organisaation toiminta ja tulokset voidaan pisteyttää. (VM 2006, 5.)



**Kuva 2: CAF-malli (VM 2006)**

CAF-malli on organisaation toiminnan kehittymisen seurannan kokonaisvaltainen viitekehys. Malli mahdollistaa näyttöön perustuvan arvioinnin, jossa organisaation suorituskykyä verrataan mallin kriteeristöön, joka on laajasti hyväksytty ja käytetty eurooppalaisella julkisella sektorilla. Laaja käyttö ja yhtenäinen malli mahdollistavat organisaatioiden välisen vertailun ja vertailukehittämisen mallia soveltavien organisaatioiden välillä. Yhtenäinen arviointi samoista asioista eri organisaatioissa helpottaa vertailua ja auttaa löytämään hyviä käytäntöjä vertailuorganisaatioon. (VM 2006, 5 - 6.)

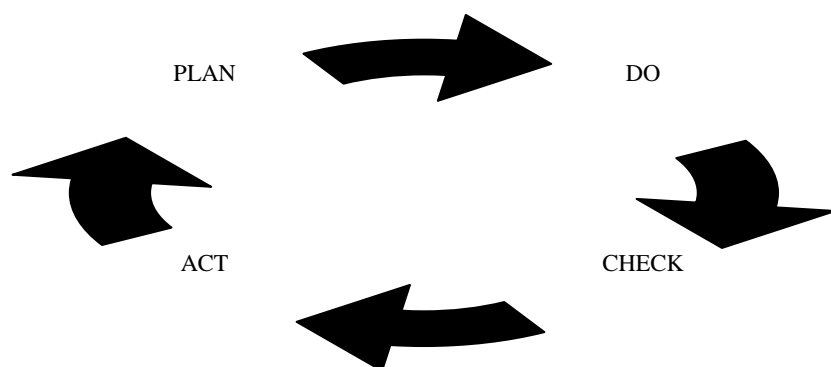
CAF tarjoaa mahdollisuuden korkean suoritustason saavuttamiseen ja sen todentamiseen. Toiminnan arviointialueille ja tulosten arviointialueille on laadittu omat pisteytystaulukot. Kun organisaatiota arvioidaan saman kriteeristön pohjalta, pisteiden kehityksen avulla voidaan seurata organisaation toiminnan kehittymistä ja tulosten saavuttamista aikaisempiin arviointiajankohtiin verrattuna. Toisaalta pisteiden avulla voidaan verrata organisaatioita keskenään. Pisteytys perustuu kuitenkin arvioitsijoiden omiin näkemyksiin, joten pisteiden vertailtavuuteen on syytä suhtautua kriittisesti etenkin, jos eri arviointikerroilla arvioinnin suorittavat eri arvioitsijat. (VM 2006, 6.)

Arvioinnin avulla pyritään hahmottamaan organisaation vahvuuksia ja kehittämisiä alueita arvioitavilla alueilla ja samalla saadaan kuva siitä, mikä organisaation tila on arviointihetkellä. Nykytilan ymmärtäminen sekä vahvuuksien ja heikkouksien tunnistaminen ovat toiminnan menestyksellisen suunnittelun avaintekijöitä. Nykytilan ja tavoitetilan määrittelyn kautta saadaan pohja toiminnan suunnittelulle siten, että tehdään oikeita toimenpiteitä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Me-

nestyminen edellyttää sitä, että voidaan hahmottaa toimintamallien ja niillä saavutettavien tulosten välisiä riippuvuuksia. Tähän CAF antaa mahdollisuuksia. (VM 2006, 6.)

Julkisen sektorin organisaatioille on tyypillistä henkilöstön kriittinen vaikutus toiminnan tuloksiin. Henkilöstö toteuttaa käytännössä organisaation perustehtävää ja tuottaa tuloksia. Henkilöstöllä on näköalapaikka nähdä, miten käytännön toimia voidaan kehittää ja millaisilla keinoilla saavutetaan hyviä tuloksia. Heillä on erilainen näkökulma organisaation toimintaan kuin johdolla. Tästä syystä henkilöstö on viisasta ottaa mukaan toiminnan arviointiin ja organisaation kehittämistyöhön. Näin saadaan riittävän laaja näkemys toiminnasta ja siitä miten asioita todellisuudessa tehdään. Suunnitelmat ja käytännön toteutus eivät aina ole sama asia. Laaja osallistuminen mahdollistaa hyvien käytäntöjen löytämisen organisaatiosta ja niiden levittämisen muualle organisaatioon. Esimerkiksi maantieteellisesti hajanaisessa, paljon toimipaikkoja käsittävässä, organisaatiossa saattaa olla hankalaa hahmottaa miten asioita tehdään eri paikoissa. Arviointi mahdollistaa parhaiden käytäntöjen löytämisen eri toimipisteistä ja niiden soveltamisen muissakin toimipisteissä paikalliset olosuhteet huomioiden. (VM 2006, 6.)

CAF tukee erilaisten kehittämishankkeiden liittämistä osaksi normaalia johtamista. Säännöllinen arviointi auttaa kehittämiskohteiden löytämisessä ja hankkeiden suunnittelussa. Arvioinnin avulla voidaan seurata hankkeiden vaikuttavuutta ja tarvittaessa ohjata toimenpiteitä oikeaan suuntaan tavoitellun tuloksen saavuttamiseksi. CAF-malli tukee Demingin PDCA-kehittämissykliä [PDCA = suunnittele (**p**lan), toteuta (**d**o), arvioi (**c**heck), kehitä (**a**ct)]. PDCA-sykli (kuva 3) perustuu jatkuvan kehittämisen ajatukselle siten, että kehittämishankkeet ovat osa päivittäistä toimintaa ja johtamista ja hankkeet etenevät mallin mukaisesti. Ensimmäisessä vaiheessa toimintatapa suunnitellaan, toisessa vaiheessa se otetaan käyttöön. Kolmannessa vaiheessa arvioidaan toimintatavan toimivuutta, eli tehdäänkö oikeita asioita. Neljänneksi toimintatapaa kehitetään järjestelmällisesti edelleen toimintatavan tarkastelun ja arvioinnin pohjalta. (VM 2006, 6.)



Kuva 3: Jatkuvan kehittämisen PDCA-sykli

## **3.4 Toimintatapojen arviointialueet**

### **3.4.1 Johtajuus**

Johtajat määräävät organisaation toiminnan suunnan. Heidän tehtävänsä on määritellä organisaation missio. Toisin sanoen, heidän tulee määritellä miksi organisaatio on olemassa, mihin sitä tarvitaan, mikä on sen perustehtävä, jota se päivittäisessä toiminnassaan toteuttaa. Johtajat laativat organisaatiolle vision, eli kuvan siitä tulevaisuuden tilasta, johon organisaatio pyrkii. Visio on pitkän tähtäimen tavoitetila. Johtajat laativat organisaation arvot, jotka määrittävät miten organisaatio toteuttaa perustehtävänsä. Esimerkiksi oikeudenmukaisuus on julkisten organisaatioiden omaksuma arvo. Organisaation on siis toimittava oikeudenmukaisesti suhteessa asiakkaisiinsa ja kumppaneihinsa. (VM 2006, 9.)

Johtajien tehtävä on motivoida ja tukea organisaation henkilöstöä. Heidän tulee toimia organisaation julkilausuttujen ja -lausumattomien arvojen mukaisesti ja toimia näin roolimallina henkilöstölle. Johtajat seuraavat organisaation toimintaa ja kehittävät sitä tekemiensä havaintojen pohjalta. Johtajat arvioivat organisaation suorituksia ja tuloksia ja tähtäävät johtamistoiminnassaan hyviin tuloksiin. Johtajien täytyy tietää mitä organisaatiossa ja toimintaympäristössä tapahtuu. Heidän tulee seurata ja analysoida toimintaympäristöstä tulevaa informaatiota. Johtajien on tiedettävä ketkä ovat organisaation asiakkaita ja selvítettävä heidän tarpeensa. Johtajien on pidettävä yllä tasapainoa organisaation asiakkaiden ja sidosryhmien toiveiden toteuttamisen välillä. Johtajat katsovat eteenpäin ja varautuvat tuleviin haasteisiin ja muovaavat organisaation toimintaa ennakoivasti tarpeen mukaan. Johtajat ovat linkki organisaation ulkopuolelle sidosryhmiin ja poliittisiin päättäjiin. Johtajien on huomioitava sidosryhmien tarpeet organisaation toiminnassa. (VM 2006, 9.)

### **3.4.2 Strategiat ja toiminnan suunnittelu**

Organisaation vision saavuttamiseksi toiminnan on oltava suunnitelmallista. Organisaation on määriteltävä strategiat, joilla toimintaa ohjataan kohti vision mukaista tavoitetilaa. Strategioiden on oltava sidosryhmäsuuntautuneita ja ottaa huomioon poliittisen linjaukset. Strategiat muunnetaan lyhyen tähtäimen välitavoitteiksi, suunnitelmiksi tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteet on oltava mitattavissa, jotta niiden saavuttamista voidaan seurata. Strategioiden ja tavoitteiden toteutumisen seuranta ovat tärkeitä tekijöitä jatkuvan kehittämisen periaatetta noudattavassa organisaatiossa. (VM 2006, 11.)

Strategia ja suunnittelu ovat osa PDCA-sykliä. Suunnittelu perustuu organisaation, sidosryhmien asiakkaiden ja toimintaympäristön nykytilaa ja tarpeita koskevaan tietoon. Organisaation on seurattava toimintaympäristönsä kehitystä ja kerättävä tietoa oman organisaation toiminnasta sekä sidosryhmien ja asiakkaiden tarpeista suunnitellakseen toimintaansa tuloksellisesti. Organisaatiolla on oltava kirkkaana mielessä mitä onnistuminen edellyttää, eli missä pitää onnistua ja millaisten olosuhteiden tulee täytyä, jotta tavoitteet saavutetaan. Tulosten mittaamisessa tulee tehdä ero tulosten ja vaikutusten välillä. Tulokset kuvaavat omaa toimintaa ja sen onnistumista organisaation näkökulmasta. Vaikutukset näkyvät organisaation ulkopuolelle. Esimerkiksi poliisin toiminnan tuloksena voi olla tietty määrä kirjoitettuja rangaistusvaatimuksia tai rikosilmoituksia. Vaikutus on esimerkiksi kansalaisten turvallisuuden tunteen lisääntymien asuinalueellaan. (VM 2006, 11.)

### **3.4.3 Henkilöstö**

Henkilöstö on julkisen hallinnon organisaation tärkeä voimavara. Organisaatio muodostuu henkilöstöstä. Organisaation menestys on kiinni siitä miten henkilöstö tekee työnsä ja toimii yhteistyössä muiden työntekijöiden kanssa. Henkilöstön hyvinvointi ja sitoutuminen työhön ovat tärkeitä organisaation menestystekijöitä. Johtajien on käytävä kahdensuuntaista vuoropuhelua henkilöstön kanssa ja huomioitava henkilöstön mielipiteet. Vastuun jakaminen henkilöstölle ja heidän tehtävänsä tärkeyden osoittaminen ovat hyviä tapoja lisätä työmotivaatiota ja työssä viihtymistä. Osaamisen sekä turvallisen ja terveellisen työympäristön varmistaminen ovat muita keinoja henkilöstön sitouttamiseksi organisaatioon. Organisaation näkökulmasta henkilöstön sijoittaminen koulutusta ja osaamista vastaaviin tehtäviin ovat hyviä keinoja saada molemminpuolista hyötyä. Työntekijä viihtyy työssä, jonka osaa hyvin ja hän pystyy kehittämään työtään tehostaakseen organisaation toimintaa. (VM 2006, 13.)

Strategioiden suunnittelussa on huomioitava henkilöstöresurssit niin, että henkilöstöstä saadaan maksimaalinen teho irti strategioiden toteuttamiseksi. Henkilöstöä ei voida ylikuormittaa, muttei vajaakäyttökään ole viisasta. Henkilöstön osaamisen ja työhyvinvoinnin varmistaminen ja heidän innovatiivisuutensa hyödyntäminen johtavat organisaation kannalta hyvään tulokseen. Johtajien on luotava toimivat ja kaksisuuntaiset yhteistyö- ja keskustelukanavat henkilöstön suuntaan. Ilman näitä, organisaation sisällä olevia innovaatioita ei saada nostettua esiin, eikä henkilöstön mielipidettä kuulla. Henkilöstöjohtaminen ja henkilöstöstä huolehtiminen on organisaation koko johdon asia. (VM 2006, 13.)

### **3.4.4 Kumppanuudet ja resurssit**

Kumppanuudet ovat organisaation tärkeä resurssi. Erityisesti kansalaisiin/asiakkaisiin päin on ylläpidettävä hyviä suhteita ja hyvää kuvaa organisaatiosta ja sen toimintatavoista. Kumppanuudet tukevat organisaation toiminnan onnistumista. Niukat resurssit edellyttävät tiivistä yhteistyötä eri sidosryhmien kanssa. Vastuuta yhteiskunnan toiminnoista jaetaan entistä laajemmalle. Esimerkiksi poliisi ei ole enää ainoa turvallisuuden ylläpitämisestä huolehtiva viranomainen. On havaittu, että turvallisuutta voidaan lisätä muidenkin viranomaisten ja muiden toimijoiden keinoin. Osittain jopa niin, että sidosryhmällä on parempia keinoja turvallisuusongelmien ratkaisemiseen kuin poliisilla. (VM 2006, 15.)

Organisaation toiminta edellyttää riittäviä taloudellisia resursseja, teknologiaa ja toimitiloja. Näitä pitää kehittää tukemaan organisaation strategiaa ja toisaalta niillä saattaa olla strategian suunnittelua ohjaava vaikutus. Julkisten organisaatioiden on huolehdittava resurssiensa vastuullisesta käytöstä. Toisaalta julkisen organisaation resursseilla on tiettyjä rajoitteita verrattuna yksityiseen sektoriin. Esimerkiksi organisaatiolla on tietty rahoituskehys, jonka määrään ei kovin paljoa pysty vaikuttamaan. Kehykset tulevat valtion kassasta, josta rahaa on jaettava muillekin julkisille organisaatioille. Tämä rajoittaa julkisten organisaatioiden joustavuutta resurssien käytössä. Asiakkailta edellytetään entistä enemmän aktiivisuutta yhteistyössä organisaation avainkumppaneina. CAF-kriteeristö tarkastelee kansalaisten osallistumista julkisen toiminnan ja politiikkalinjausten kehittämiseen sekä julkisen organisaation avoimuutta kansalaisten tarpeiden ja odotusten näkökulmasta. (VM 2006, 15.)

Tieto on julkisten organisaatioiden tärkeä pääoma, jonka hallintaan tulee panostaa. Ilman tietoa julkinen organisaatio ei voi toimia. Toimintaympäristön tuottamat valtavat tietomassat on pystyttävä hyödyntämään ja niistä on pystyttävä löytämään relevantti tieto. Tietoa on pystyttävä käsittelemään tehokkaasti ja varastoimaan tulevaa käyttöä varten. Sidosryhmille ja yhteistyökumppaneille on jaettava niiden tarvitsemaa tietoa. (VM 2006, 6.)

### **3.4.5 Prosessit**

Prosessit ovat joukko peräkkäisiä toimintoja, joilla resurssit tai panokset muuttuvat tuloksiksi tai tuotoksiksi ja vaikutuksiksi. Prosessien kautta organisaatio tuottaa palvelujaan ja avainprosessit ovat tärkeimpiä prosesseja, joilla toteutetaan organisaation perustehtävää. Prosesseja on jokaisessa organisaatiossa erilaisia ja eritasoisia. Ydinprosessit ovat kriittisiä organisaation perustehtävän kannalta. Niillä tuotetaan palvelu tai tuote. Ydinprosessilla on tukiprosesseja, jotka varmistavat ydin-

prosessin kulun tarjoamalla tarvittavat resurssit. Hallintoprosessit ohjaavat organisaatiota. Hallintoprosesseihin kuuluu muun muassa toiminnan strategiseen suunnitteluun ja budjetointiin liittyviä prosesseja sekä henkilöstöhallinnon prosesseja. (VM 2006, 18.)

Arvioinnin piirissä ovat vain tärkeimmät avainprosessit, jotka ovat organisaation mission toteuttamisen kannalta keskeisimmät. Niiden tunnistaminen on tärkeää, koska arvioinnin ja toiminnan suunnittelun näkökulmasta on tärkeä tietää mitkä ovat toiminnan kannalta kriittisiä toimintoja, joiden laatu pitää ensisijaisesti varmistaa. Avainprosesseja on ydin-, tuki- ja hallintoprosesseissa. Avainprosesseja arviotaessa ja suunniteltaessa on huomioitava kansalaisten/asiakkaiden ja sidosryhmien odotukset organisaation palveluille. Ydinprosessien tarkoitus on tuottaa nimenomaan kansalaisille/asiakkaille ja sidosryhmille lisäarvoa antavaa palvelua. Kansalaiset/asiakkaat voivat olla mukana palvelutuotannossa kolmella tasolla: 1) kansalaisten/asiakkaiden edustajat osallistuvat palvelujen suunnitteluun, 2) palveluja tuotetaan yhteistyössä kansalaisten/asiakkaiden kanssa, 3) kansalaiset/asiakkaat vastaavat itse palvelun tuottamisesta. (VM 2006, 18.)

Osa julkishallinnon organisaatioiden prosesseista ylittää organisaation sisäisiä osastorajoja ja jopa organisaatorajoja. Esimerkiksi poliisin esitutkintaprosessiin liittyvät syyttäjäviranomainen ja tuomioistuimet. Esitutkintaan kiinteästi liittyviä pakkokeinoasioita käsitellään tuomioistuimessa ja syyttäjä saattaa olla mukana ohjaamassa esitutkintaa jo tutkintavaiheessa. Esitutkinnassa nämä prosessit ovat ydinprosesseja ja kriittisiä toiminnan onnistumisen kannalta. Niissä tulee varmistaa prosessien laatu myös organisaatioiden ”rajapinnoilla”. Organisaation sisällä osastojen rajat ovat kriittinen piste prosessien onnistumisessa. Prosessin sujuminen tämän rajan yli on kuitenkin helpommin varmistettavissa kun prosessin suunnitteluun, hallintaan ja arviointiin voidaan sitouttaa henkilöstöä molemmista osastoista. (VM 2006, 18.)

Prosessien kohdalla tarkastellaan miten organisaatio määrittelee, hallinnoi, parantaa ja kehittää avainprosessejaan tukeakseen strategiaansa ja suunnitelmiansa toteutumista. Prosessien kehittämisen tärkeimmät kohdat ovat innovaatio ja tarve luoda kansalaisille/asiakkaille ja muille sidosryhmille entistä suurempaa lisäarvoa. Prosessien asiakas-/kansalais-, ja sidosryhmälähtöinen arviointi ja kehittäminen sekä sidosryhmäpalautteen huomioiminen varmistavat olemassa olevien mahdollisuuksien (esimerkiksi teknologia tai toimintamallit) hyödyntämisen palvelun tuottamisessa. (VM 2006, 17 – 18.)



## **3.5 Tulosten arviointialueet**

### **3.5.1 Asiakas- ja kansalaistulokset**

Julkisen organisaation suhde kansalaiseen on monitahoinen. Suhdetta voidaan pitää asiakassuhteena silloin kun kansalainen on tietyn palvelun suora kohde, esimerkiksi ostaessaan poliisilaitokselta passin tai ajokortin. Joissakin tapauksissa suhde on enemmän kansalaissuhde kun organisaatio toteuttaa tehtävää, jolla on laajempaa vaikutusta yhteiskunnan toimintaan, esimerkiksi kun poliisi huolehtii kaupungin keskustan turvallisuudesta. Tästä syystä CAF-mallissa puhutaan asiakas-/kansalaissuhteesta. (VM 2006, 21.)

Viimekädessä palvelut koskevat kaikkia kansalaisia ja tästä syystä asiakkaiden/kansalaisten saaman palvelun tasoa ja vaikuttavuutta on seurattava. Kansalaiset/asiakkaat määrittelevät palvelun laadun tasovaatimukset ja palvelun vaikuttavuusvaatimukset. Palvelut täyttävät laatuvaatimukset tältä osin silloin kun asiakkaat/kansalaiset ovat tyytyväisiä saamaansa palveluun. Asiakkaiden tyytyväisyyttä saamaansa palveluun voidaan mitata erilaisin kyselyin ja saadun palautteen perusteella. Tulosten arviointialueeseen liittyykin asiakas-/kansalaistyytyväisyysmittausten tulokset, joista saadaan suoraa palautetta palvelun kohteilta. Toisaalta arvioidaan asiakas/kansalaistuloksia koskevia indikaattoreita, jotka antavat informaatiota organisaation omista seurantajärjestelmistä. (VM 2006, 21.)

### **3.5.2 Henkilöstötulokset**

Henkilöstötulosten kohdalla arvioidaan millaisia tuloksia organisaatio on saavuttanut koskien henkilöstön osaamista, motivaatiota, työtyytyväisyyttä ja suorituskykyä. Tarkastelu koskee koko henkilöstön tyytyväisyyttä organisaation toimintaan. (VM 2006, 22.)

Henkilöstö-arviointialueen arvioinnissa voidaan hyödyntää henkilöstölle suunnattuja kyselyjä (esim. henkilöstöbarometrit, työtyytyväisyyskyselyt tai koulutustarvekartoitukset). Muita indikaattoreita ovat esimerkiksi suorituskyvyn arvioinnit, osaamisen kehittymistä koskevat arvioinnit ja sairauspoissaolojen määrän kehittymistä koskevat indikaattorit. Sairauspoistumien määrä indikoi työtyytyväisyyden tasoa, sillä heikko työtyytyväisyys madaltaa kynnystä pitää sairaslomia vähäisistäkin vaivoista. Näillä indikaattoreilla on merkitystä kun sijoitetaan henkilöstöä koulutusta ja osaamista vastaaviin tehtäviin, eli hyödynnetään henkilöstöresursseja mahdollisimman tehokkaasti. Koulutusta ja osaamista vastaavat tehtävät lisäävät henkilöstön työtyytyväisyyttä. (VM 2006, 22.)

Organisaatiolla pitää olla riittävästi sisäisiä henkilöstöresursseja koskevia indikaattoreita. On tärkeää kirjata ne tulokset, jotka kuvaavat henkilöstön näkemystä organisaatiosta ja sen missiosta, työympäristöstä, organisaation johtamisesta, urakehitysmahdollisuuksista, henkilökohtaisen osaamisen kehittymisestä sekä palveluista ja tuotteista, joita organisaatio tuottaa. (VM 2006, 22.)

### **3.5.3 Yhteiskunnalliset tulokset**

Yhteiskunnalliset tulokset kuvaavat sitä miten organisaation toiminta on vaikuttanut toimintaympäristöön paikallisesti, kansallisesti tai kansainvälisesti. Julkisen hallinnon organisaatioiden perustehtävällä on yhteiskunnallisia vaikutuksia. Ydintoiminnan luonne on yhteiskunnallinen ja sillä on laajoja vaikutuksia kaikkiin kansalaisiin. Ydintoimintojen tulokset ilmenevät asiakas-/kansalaistuloksia kuvaavissa mittareissa (arviointialue 6) sekä keskeisiä suorituskykytuloksia kuvaavissa mittareissa (arviointialue 9). (VM 2006, 23.)

Yhteiskunnallisten tulosten arviointialueella tarkastellaan sellaisia organisaation toiminnasta seuraavia tarkoitettuja tai tahattomia vaikutuksia, jotka vaikuttavat ympäröivään yhteiskuntaan, mutta jotka eivät kuulu organisaation perustehtävään. Arviointia voidaan suorittaa laadullisen informaation tai määrällisten mittareiden pohjalta. Arvioitavat tulokset voivat koskea taloudellisia vaikutuksia, sosiaalisia vaikutuksia, elämänlaatua, ympäristövaikutuksia ja yhteiskunnan demokraattisen kehityksen tukea. Poliisin toiminnan laadullisen informaation avulla arvioitava yhteiskunnallinen vaikutus on esimerkiksi turvallisuudentunteen lisääntyminen kansalaisten keskuudessa ja määrällisen informaation avulla arvioitavia rikollisuuden tai järjestyshäiriöiden määrän väheneminen. (VM 2006, 23.)

### **3.5.4 Keskeiset suorituskykytulokset**

Keskeisiä suorituskykytuloksia ovat organisaation perustehtävässään saavuttamat tulokset, asetettujen tavoitteiden saavuttamista kuvaavat tulokset sekä strategioihin ja toimintasuunnitelmiin liittyvät tulokset. Keskeiset suorituskykytulokset liittyvät kaikkeen siihen, mitä organisaatio on määritellyt menestyksensä kannalta välttämättömäksi sekä mitattavaksi ja arvioitavaksi tavoitteeksi. Suorituskykytulokset kuvaavat sitä, miten organisaatio on pystynyt saavuttamaan asetetut tavoitteet valitsemillaan prosesseilla ja menettelytavoilla. (VM 2006, 24.)

Tulokset jaotellaan CAF-mallissa ulkoisiin ja sisäisiin tuloksiin seuraavasti:

1. Ulkoiset tulokset: ”toimintapolitiikan ja palvelutoiminnan tehokkuuden mittaus ja arviointi suhteessa asiakkaiden tarpeisiin vastaamiseen; tärkeimmille toiminnoille asetettujen tavoit-

teiden toteutuminen toiminnallisen tehokkuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta.”

2. Sisäiset tulokset: ”organisaation sisäinen toimintakyky; johtaminen, kehittäminen ja taloudellinen suorituskyky (tehokkuus ja taloudellisuus)”

Suorituskykymittarit liittyvät läheisesti toimintapolitiikkaan ja strategioihin (arviointialue 2), kumppanuuksiin ja resursseihin (arviointialue 4) sekä prosessien hallintaan (arviointialue 5).

Poliisitoiminnassa ulkoisia suorituskyvystä kertovia mittareita ovat esimerkiksi rikosten selvitystason mittarit, autoilijoiden puhallutusten määrää, kirjoitettuja rangaistusvaatimuksia ja muita valvontatoiminnan suoritteiden määriä kuvaavat mittarit, takaisin saadun rikoshyödyn määrää kuvaavat mittarit tai myytyjen lupien määrää kuvaavat mittarit. Sisäisiä tuloksia ovat esimerkiksi tutkitun rikoksen tai myydyin luvan kustannuksia tai käytettyä työaikaä kuvaavat mittarit, tiettyyn valvontatyyppiin käytetty työaika, rikospaikkatutkinnan laatua kuvaavat mittarit tai poliisilaitoksen budjetin käyttöastetta kuvaavat mittarit. (VM 2006, 24 – 25.)

### **3.6 Pisteytys**

Keskeistä itsearviointissa on organisaation vahvuuksien ja kehittämialueiden löytäminen. Vahvuuksia pyritään hyödyntämään ja kehittämialueita vahvistamaan. Tämä onnistuu toimintatapojen kuvausten ja toimintatavoilla saavutettujen tulosten tarkastelun kautta. Arviointialueiden pisteytys tuo kuitenkin oman lisänsä arviointiin. Pisteytyksellä katsotaan olevan neljä päätarkoitusta:

1. Löytää kehittämialueet ja antaa tietoa siitä, mihin kehittämistoimiin organisaatiossa pitäisi ryhtyä.
2. Auttaa arvioimaan oman toiminnan ja tulosten kehittymistä. Tämä edellyttää säännöllisiä arviointeja CAF-mallilla esimerkiksi vuosittain.
3. Pisteytys auttaa löytämään hyviä käytäntöjä organisaatioista, joissa itsearviointi on tuottanut korkeat pisteet. Korkeat pisteet tulosmittareissa tarkoittavat yleensä hyviä toimintakäytäntöjä.
4. Löytää vertailukumppaneita vertailukehittämistä varten.

Vertailukehittämisessä yksittäisiä CAF-pisteitä ei ole suositeltavaa vertailla varsinkin jos organisaatiot ovat suorittaneet arvioinnit itse ilman ulkopuolista arvioitsijaa. Organisaation sisäiset näkemykset ja pisteet saattavat poiketa ulkopuolisen arvioitsijan objektiivisemmasta näkemyksestä. Pisteitä voidaan hyödyntää vertailuun jos kaksi organisaatiota on arvioitu samoin kriteerein. Jos molemmat

organisaatiot on arvioinut sama ulkopuolinen arvioitsija, pisteiden vertailun arvo kasvaa. (VM 2006, 26.)

CAF-mallissa on oma pisteytystaulukko toimintatapojen arviointialueille (taulukko 1) ja oma taulukko tulosten arviointialueille (taulukko 2). Mittareita on kehitetty käyttäjiltä saadun palautteen perusteella nykyiseen muotoonsa. Mallissa on kaksi vaihtoehtoa pisteyttää itsearviointi. Ensimmäinen on aiemmissa CAF-versioissa käytetty vuoden 2002 CAF-mallin taulukko ja vuoden 2006 malliin kuuluva hienojakoisempi taulukko.

Vaihe	Kuvaus	Pisteet CAF 2006	Pisteet CAF 2002
	Me emme ole toimineet aktiivisesti ja järjestelmällisesti tässä asiassa. Meillä ei ole tietoja arviointialueelta tai tiedot ovat hyvin hataria.	0-10	0
Suunnittele	Toimintatapa on suunniteltu	11-30	1
Kokeile	Toimintatapa on suunniteltu ja käyttöön otettu	31-50	2
Tarkista	Toimintatapa on suunniteltu, käyttöön otettu ja arvioitu, ts. tarkistamme teemmekö oikeita asioita oikealla tavalla	51-70	3
Toteuta/Korjaa	Toimintatapa on suunniteltu, käyttöön otettu ja arviointien pohjalta toimintaa on myös järjestelmällisesti parannettu	71-90	4
PDCA *	Toimintatapamme ovat suunniteltuja, käyttöön otettuja ja säännöllisten arviointien pohjalta parannettuja. Vertailukehittämistä tehdään järjestelmällisesti ja toimintatapamme ovat jatkuvan kehittämisen kohteina.	91-100	5

**Taulukko 1: CAF-mallin toimintaa tarkastelevien arviointialueiden 1-5 pisteytys**

Kuvaus	Pisteet CAF 2006	Pisteet CAF 2002
Tuloksia ei ole mitattu tai arvioitu ja/tai tietoja niistä ei ole saatavilla.	0-10	0
Tuloksia on mitattu/arvioitu ja ne osoittavat negatiivista kehitystä ja/tai tulokset eivät vastaa asetettuja tavoitteita	11-30	1
Tulokset osoittavat tasaista kehitystä ja/tai tietyt keskeiset tavoitteet on saavutettu	31-50	2
Tulokset osoittavat myönteistä kehitystä ja/tai suurin osa keskeisistä tavoitteista on saavutettu	51-70	3
Tulokset osoittavat huomattavaa myönteistä kehitystä ja/tai kaikki keskeiset tavoitteet on saavutettu	71-90	4
Erinomaisia tuloksia on saavutettu jatkuvasti. Kaikki merkitykselliset tavoitteet on saavutettu. Organisaation keskeisimmät tulokset verrattuina vastaaviin organisaatioihin ovat muita parempia.	91-100	5

**Taulukko 2: CAF-mallin tuloksia tarkastelevien arviointialueiden 6-9 pisteytys**

Toiminta-arviointialueiden pisteytys perustuu jatkuvan kehittämisen PDCA-syklille ja pisteiden arvioinnissa tarkastellaan ollaanko syklillä, ja jos ollaan, niin missä vaiheessa. Vuoden 2002 CAF-mallin pisteytys on karkeampi 0-5 pistettä arviointialuetta kohti ja vuoden 2006 mallin hienojakoisempi 0-100 pistettä jokaiselle arviointialueelle. Uudempi malli soveltuu yksityiskohtaiseen tarkasteluun. Pisteitä tulee vähän jos arviointialueella ei toimita aktiivisesti ja järjestelmällisesti tai toiminnasta ei ole tietoa. Pistemäärä kasvaa sitä mukaa kuin PDCA kehittämissyklissä edetään siten, että jos organisaatio kehittää toimintaansa jatkuvan kehittämisen periaatteen mukaan ja hyödyntää järjestelmällistä vertailukehittämistä arviointialueen toimintamallien kehittämisessä, lähestytään maksimipisteitä. (VM 2006, 26 – 27.)

Tuloksia koskevilla arviointialueilla tarkastellaan tulosten kehittymistä ja tavoitteiden saavuttamista. Pisteet ovat alhaiset jos tuloksia ei mitata tai arvioida tai tietoa niistä ei ole saatavissa. Sen sijaan korkeimmat pisteet saadaan kun saavutetaan erinomaisia tuloksia jatkuvasti ja kaikki merkitykselliset tavoitteet saavutetaan. Erinomaiset pisteet edellyttävät, että organisaation tulokset ovat paremmat verrattuna muihin vastaaviin organisaatioihin. (VM 2006, 26 – 28.)

## **4 CAF -itsearviointi Pirkanmaan poliisilaitoksella**

### **4.1 Itsearviointimallin valinta**

Pirkanmaan poliisilaitoksen poliisipäällikkö Aapo Nuotio päätti loppuvuodesta 2009, että poliisilaitoksella toteutetaan itsearviointi. Ajankohta valikoitui pitkälti sen perusteella, että Pirkanmaan poliisilaitoksen ensimmäinen toimintavuosi oli lopuillaan. Poliisin hallintorakennemuutoksen (PO-RA) ensimmäisen vaiheen yhteydessä Pirkanmaan alueella lakkautettiin seitsemän poliisilaitosta ja niiden tilalle perustettiin Pirkanmaan poliisilaitos 1.1.2009. Oli aika arvioida miten poliisilaitoksen toiminta oli lähtenyt käyntiin ja mihin suuntaan sitä pitäisi kehittää. Itsearviointin avulla voidaan saavuttaa laajempi kuva organisaation tilasta, toiminnasta ja toiminnan tuloksista kuin tuijottamalla pelkästään tulostilastoja.

Itsearviointin pohjaksi valikoitui CAF -malli. Malli on rakennettu julkishallinnolle ja sen pohjana on poliisissa Suomessa yleisesti käytetty EFQM -malli. EFQM -mallia oli sovellettu Pirkanmaan alueen poliisilaitoksissa, joissakin jo vuosien ajan. CAF -malli oli laajasti otettu käyttöön julkisessa hallinnossa ja siitä oli olemassa hyviä kokemuksia. Kehittämisen neuvos Kari Laine sisäasiainministeriön hallintoyksiköstä kutsuttiin kertomaan CAF-mallista poliisilaitoksen päällikölle ja linjajohtajille. Tuolloin saimme tietää, että malli tullaan ottamaan koko sisäasiainministeriön hallinnonalan arviointimalliksi. Poliisiammattikorkeakoulussa CAF -mallilla oli suoritettu sisäasiainministeriön johdolla virastoevaluointi ja liikkuvassa poliisissa evaluointi oli käynnissä. Evaluointi oli ajateltu suoritettavan kaikissa poliisin valtakunnallisissa yksiköissä. Oli odotettavissa, että malli tullaan ottamaan käyttöön myös paikallispoliisin yksiköiden toiminnan arviointiin. Tästä syystä esittelin juuri CAF-mallin poliisilaitoksen johtoryhmälle itsearviointin käyttäväksi arviointikriteeristöksi.

### **4.2 Pirkanmaan poliisilaitos ja sen toimintaympäristö**

Pirkanmaan poliisilaitos perustettiin vuoden 2009 alusta seitsemän lakkautetun poliisilaitoksen tilalle. Historiaan jäivät Tampereen, Nokian, Sastamalan, Ikaalisten, Mänttä-Vilppulan, Kangasalan ja Valkeakosken kihlakuntien poliisilaitokset. Pirkanmaan poliisilaitoksen pääpoliisiasema sijoitettiin Tampereelle ja sinne keskitettiin poliisilaitoksen hallinto ja esikuntapalvelut. Tampereelle keskitettiin lisäksi suurelta osin koko poliisilaitosta koskevat keskitetyt poliisitoiminnot, kuten vaativa rikostorjunta, tekninen tutkinta, ulkomaalaisiin kohdistuvat lupapalvelut. Vanhojen kihlakunnan poliisilaitosten päätoimipaikoille jäi poliisiasema, josta saa kaikkia paikallispoliisin palveluja. Näiden lisäksi alueelle jäi poliisiasemaa pienempiä palvelupisteistä, joista sai lupapalveluja ja rikostorjun-

nan palveluja poliisiasemia suppeammin. Kaikkiaan toimipisteitä oli lähes 20. Muutoksen yhteydessä laajennettiin yhteispalvelua, jossa poliisi tarjoaa lupapalvelujaan yhdessä jonkun muun viranomaisen kanssa ja tiloissa. Tämä tarkoittaa sitä, että jos yhteispalvelupisteessä ei ole poliisilaitoksen edustajaa, tilan ”isäntäviranomaisen” edustaja ottaa vastaan lupahakemuksia ja luovuttaa valmiita lupia. Tällainen palvelu on osittain rajoitettua, koska useat luvat edellyttävät henkilökohtaista asiointia poliisin henkilökuntaan kuuluvan kanssa. Erikoisuutena alueella on Tampere-Pirkkalan lentoasema, jossa poliisi suorittaa rajavalvontaan liittyviä tehtäviä. Erikoisen tästä tekee se, että poliisin vastaa täysin rajavalvonnasta ja suuremmassa mittakaavassa kuin millään muulla lentoasemalla Suomessa.

Pirkanmaan poliisilaitoksen toiminta-alue on Pirkanmaan maakunta. Maakunnan alueella asuu noin 480 000 asukasta 24 kaupungin tai kunnan alueella. Väestömäärä kasvaa voimakkaasti ja suurin osa väestöstä on keskittynyt Tampereelle ja sen ympäristökuntiin. Maantieteellisesti alue on laaja, noin 14 000 km<sup>2</sup> ja välimatka pohjoisrajalta etelärajalle on yli 200 kilometriä. Alueella tapahtuu vuosittain lähes 70 000 rikosta, joista yli 40 000 on rikoslakiin kirjattuja rikoksia. Hälytystehtäviä on yli 80 000. Poliisi myöntää Pirkanmaan alueella vuosittain yli 90 000 erilaista lupaa. Poliisilaitoksen toiminnasta vasta noin 650 työntekijän muodostama henkilöstö, joista noin 500 on poliisimiehiä ja muut toimistohenkilöstöä ja muuta henkilöstöä (vuoden 2010 tilanne).

Pirkanmaan poliisilaitos on alueella asuvan väkimäärän mukaan laskien Suomen toiseksi suurin poliisilaitos. Alueella on sekä suuria kaupunkeja, että pieniä maalaiskuntia. Tampereen kaupungissa ja sen ympäristökuntien taajamissa on suurin tapahtumatiheys, mutta haja-asutusalueella haasteena on usein pitkä välimatka hälytys- ja rikospaikalle sekä lupapalvelujen sijoittaminen vastaamaan kysyntää. Itsearviointin kannalta alue on laaja ja hajanainen. Toiminnassa näkyvät muutosta edeltävän ajan erilaiset toimintakulttuurit vanhojen poliisilaitosten alueella sijaitsevista toimipisteistä. Esimerkiksi prosesseja tarkasteltaessa kerättävä tietomäärä on suuri, jos etsitään yksittäisten toimintojen toimintaprosesseja eri toimipisteissä. Toimintatavoissa on suuria eroja. Tiedon kerääminen eri paikoista on työlästä ja aikaa vievää. Tällaisessa toimintaympäristössä itsearviointi toteutettiin.

### ***4.3 CAF -itsearviointi osana tulossuunnitteluprosessia***

CAF -itsearviointi on laatujohtamisen yksi työkalu. Sen avulla selvitetään organisaation nykytila ja etsitään vahvuuksia ja kehittämisalueita. Itsearviointin pohjalta voidaan lähteä pohtimaan miltä osin organisaatiota on kehitettävä ja mihin suuntaan. Säännöllisesti toteutetun itsearviointin avulla voidaan seurata organisaation kehittymistä ja etsiä uusia vahvuuksia ja kehittämisalueita.

Poliisin tulossuunnittelu alkaa kesällä tulossopimusesityksen laatimisella, seuraavan vuoden budjet-tisuunnitelman laatimisella sekä talous- ja tulosarvioiden laatimisella kuluvalta vuodelta. Syyskuus-sa nämä asiakirjat toimitetaan Poliisihallitukseen ja poliisihallitus antaa niistä palautteen. Lopulliset tulossopimukset allekirjoitetaan marraskuussa. Tulossopimuksessa poliisilaitos sopii Poliisihallituk-sen kanssa tulevan vuoden keskeisistä toiminnan painopisteistä sekä tulosalueiden ja eräiden yhteis-ten toimintojen keskeisistä tulostavoitteista. Poliisilaitos laatii toiminta- ja taloussuunnitelman (TTS) seuraavalle viidelle vuodelle. Tässä asiakirjassa suunnitellaan miten sovittuja tulostavoitteita tavoitellaan ja mitä muita mahdollisia painopistealueita ja tavoitteita tuleville vuosille asetetaan. Toiminta- ja taloussuunnitelman hyväksyy poliisilaitos itse ja toimittaa sen vuoden loppuun men-nessä Poliisihallitukselle (vuoden 2010 aikataulu). Vuoden mittaan tulostavoitteiden toteutumista seurataan erilaisin mittarein.

CAF -itsearviointi sopii hyvin osaksi tulossuunnitteluprosessia. Pirkanmaan poliisilaitoksella itsear-viointi sisällytettiin osaksi tulossopimuksen ja toiminta- ja taloussuunnitelman tietopohjaa. Tähän tietopohjaan kuuluvat lisäksi edellisen vuoden tulossuunnitteluasiakirjat ja niihin liittyvien mittareid-en tulokset, henkilöstöbarometrin tulokset niinä vuosina kun barometri tehdään, paikallisen turval-lisuustutkimuksen tulokset sekä toimintaympäristöanalyysi. Toimintaympäristöanalyysissä kuva-taan toimintaympäristön muutoksia ja pyritään ennakoimaan tulevaa seuraavan viiden vuoden aika-jaksolla. Näistä lähteistä saadun tiedon pohjalta suunnitellaan tulevat strategiset painotukset ja toi-mintalinjat.

Poliisihallinnossa tehdään vuosittain erilaisia arviointeja ja selvityksiä poliisilaitosten tilasta. Usein nämä selvitykset teetetään poliisiyksiköissä. Arvioinnit ja selvitykset kuvaavat poliisilaitoksen toi-mintaa. Näistä selvityksistä laaditaan raportteja ja toimitetaan Poliisihallitukselle tai muille instans-seille. Raporttien tulee usein sisältää poliisilaitoksen kehittämissuunnitelmat arvioinnissa esiin nousseisiin puutteisiin. Jokaisesta arvioinnista tehdään oma raporttinsa, vaikka toiminta- ja talous-suunnitelma voisi toimia näiden kaikkien yhteisenä toteutussuunnitelmana. Pirkanmaan poliisilai-toksella CAF-arvioinnissa esiin nousseiden kehittämisalueiden kehittäminen kirjattiin tulossopi-mukseen tulevan vuoden painopisteeksi yhdessä samana vuonna toteutetun henkilöstöbarometrin esiin nostamien kehittämisalueiden kanssa. Toiminta- ja taloussuunnitelmaan kirjataan näihin liitty-vät kehittämistoimet tuleville vuosille. Kehittämistoimille tulee nimetä vastuuhenkilöt ja aikataulut sekä laatia mittarit. Kehittämisalueiden kehittymistä seurataan vuoden aikana niille asetettujen mit-tarien ja vastuuhenkilön raportoinnin avulla.



Pirkanmaan poliisilaitoksella CAF -itsearviointi on istutettu osaksi tulossuunnitteluprosessia. Itsearviointiin avulla saatu tieto on osana tulossuunnittelun tietopohjaa. Säännöllisesti toteutettuna tulossuunnittelusyklin mukaisena toimintana itsearviointiin avulla voidaan toteuttaa jatkuvan kehittämisen periaatetta (plan>do>chek>act). Toimintaa suunnitellaan ja kehitetään itsearviointiin ja muun tietoaineiston pohjalta. Suunnitelmat pannaan täytäntöön, seurataan ja arvioidaan säännöllisesti sekä suunnitellaan ja toimeenpannaan tarvittavat muutokset.

#### **4.4 Itsearviointiin käynnistäminen**

Itsearviointia varten perustettiin työryhmä, johon pyydettiin edustajat poliisilaitoksen kaikilta linjoilta ja poliisipalvelulinjalta sekä valvonta- ja hälytystoiminnan, että rikostorjunnan sektoreilta. Työryhmään tuli edustajia eri hierarkiatasoilta siten, että siinä oli mukana henkilöitä sekä yksikönjohtaja-, ryhmänjohtaja- että työntekijätasolta. Minä toimin viran puolesta työryhmän puheenjohtajana ja itsearviointiin projektipäällikkönä, työryhmän sihteeri tuli myös esikuntapalvelulinjalta. Poliisilaitoksen ylimmän johdon suunniteltiin olevan mukana ohjaamassa projektia siten, että työryhmän toimintaa ja tuloksia esiteltiin yhteistoimintakokoonpanossa olevan johtoryhmän (jatkossa ytoimikunta) kokouksissa. Tavoitteena oli mahdollisimman laaja vertikaalinen ja horisontaalinen edustus ja vaikutus organisaatiosta paisuttamatta kuitenkaan työryhmää liian suureksi. Käytännön syistä suuri osa työryhmän jäsenistä oli Tampereen pääpoliisiasemalta, mutta siihen osallistui edustajia myös Valkeakosken, Nokian, Sastamalan ja Ikaalisten poliisiasemilta. Työryhmän kokonaisvahvuus oli 14 henkilöä ja kaikki toimivat siinä oman toimensa ohella, kenelläkään ei ollut mahdollisuutta päätoimiseen sitoutumiseen tehtävään. Jäsenet edustivat poliisilaitoksen toiminnallisia linjoja seuraavasti: poliisipalvelulinja 6, lupapalvelulinja 4, hallintopalvelulinja 2 ja esikuntapalvelulinja 2. Linjojen edustuksen vahvuus määriteltiin sen mukaan mikä oli linjojen henkilöstön osuus koko poliisilaitoksen henkilöstömäärästä.

Työryhmän jäsenistä vain yhdellä oli aiempaa kokemusta itsearviointista EFQM -mallilla. CAF-malli ei ollut tuttu kenellekään. Ensimmäinen vaihe projektissa oli työryhmän kouluttaminen CAF-malliin. Projektiryhmälle, poliisilaitoksen johtoryhmälle sekä poliisipalvelulinjan ohjausryhmälle järjestettiin helmikuun alussa 2010 yhden päivän mittainen koulutus CAF -malliin. Koulutuspäivänä Suomen Laatukeskuksen kouluttaja Päivi Strömmer johdatti kuulijat CAF -mallin perusteisiin ja itsearviointiin käytännön toteuttamiseen. Yleinen näkemys koulutettujen keskuudessa oli, että yhden päivän mittainen koulutus näin käsitteellisesti monimutkaiseen ja haastavaan asiaan ei anna riittäviä valmiuksia itsearviointiin tekemiseen.

Itsearviointin käytännön toteutusmallin suunnittelussa hyödynnettiin Strömmerin koulutuksessa esittelemiä toimintamalleja. Työryhmä jaettiin CAF -mallin arviointialueiden mukaan seitsemään työpariin. Työpareille jaettiin omat vastuualueet, joiden osalta heidän piti kerätä tietoa, analysoida ja raportoida työryhmälle. Tehtäväjako oli seuraava:

1. Yleiskuvaus
2. Iso kuva
3. Arviointialueet 2 (Strategiat ja toiminnan suunnittelu) ja 5 (Prosessit)
4. Arviointialueet 3 (Henkilöstö) ja 7 (Henkilöstötulokset)
5. Arviointialueet 4 (Kumppanuudet ja resurssit) ja 8 (Yhteiskunnalliset tulokset)
6. Arviointialueet 6 (Asiakas- ja kansalaistulokset) ja 9 (Keskeiset suorituskykytulokset)
7. Arviointialue 1 (Johtajuus)

Ne arviointialueet, joilla oli selkein yhteys keskenään, jaettiin yhdelle työparille. Johtajuus arvioitiin omana arviointialueenaan.

#### **4.5 Viestintä ja raportointi**

Onnistunut itsearviointi edellyttää tehokasta ryhmän sisäistä viestintää ja viestintää ryhmän ulkopuolelle organisaatioon. Sisäinen tiedonkulku on varmistettava ryhmän kokousten välillä. Valitsemassamme toimintamallissa arviointiparit keräsivät omalta aihealueeltaan tietoa, analysoivat sitä ja koostivat menettelytavat, niihin liittyvät vahvuudet ja kehittämisalueet työpapereihin. Työpaperit laitettiin koko ryhmän nähtäville Sharepoint -neukkarin työtilaan. Tarkoitus oli, että koko arviointiryhmä voi tarkastella työparien tuottamaa materiaalia, tutustua siihen ja kommentoida sitä kokouksissa. Neukkariin annettiin näkymäoikeus poliisilaitoksen yt-toimikunnan jäsenille, jotta he kykenivät seuraamaan reaaliaikaisesti projektin etenemistä. Neukkarista löytyi tuotosten lisäksi kalenteri tulevista tapahtumista, lista siitä mitä seuraavaan kokoukseen mennessä tuli tehdä sekä kokouksiin liittyvät asiakirjat. Sharepoint -neukkariin voitiin kirjoittaa viestejä ryhmän jäsenille. Ryhmän sisäistä viestintää täydennettiin henkilökohtaisella sähköpostiviestityksellä.

Itsearviointityöryhmä raportoi projektin etenemisestä poliisilaitoksen johtoryhmälle ja koko henkilöstölle. Johtoryhmälle raportointi ja tilannetiedeotukset tapahtuivat toimittamalla kirjallista materiaalia johtoryhmän jäsenille ja selvittämällä tilannetta johtoryhmän kokouksissa. Johtoryhmältä arviointiryhmä sai kommentteja ja ohjausta. Johtoryhmä käsitteli muun muassa yleiskuvausta ja isoa kuvaa. Arviointialueita, vahvuuksia ja kehittämisalueita kommentoitiin itsearviointiraportin luonnoksen käsittelyssä. Johtoryhmän toimintaa voidaan tehostaa toimittamalla materiaali tutustuttavak-

si jo hyvissä ajoin ennen johtoryhmän kokousta, jotta ryhmän jäsenet ehtivät muodostaa rauhassa oman käsityksensä projektin tilasta. Johtoryhmäkäsittelyn jälkeen raportti meni poliisilaitoksen strategiapäiville jatkotyöstettäväksi.

Itsearviointista on välttämätöntä tiedottaa aktiivisesti organisaation koko henkilöstölle. CAF-itsearviointi oli lähes kaikille organisaation jäsenille entuudestaan täysin tuntematon asia. Itsearviointia oli entisissä poliisilaitoksissa tehty EFQM -mallilla mutta CAF-mallista ei ollut kenelläkään kokemuksia. Henkilöstö kokee uudet ja vaikeat asiat vieraina ja ylimmän johdon ”hömpötyksenä”, joita tulee ja menee, eivätkä ne näy henkilöstölle mitenkään. Itsearviointi ja sen merkitys tulee esitellä henkilöstölle ja perustella miksi työtä tehdään. Perusteelliseen itsearviointiin liittyy tiedon kerääminen asiakirjoista, mutta myös organisaation jäseniltä. Itsearvioinnin aikana joudutaan kyselemään ja haastattelemaan ihmisiä, jotta saadaan selville miten asioita käytännössä tehdään suhteessa olemassa oleviin suunnitteluasiakirjoihin, ohjeisiin ja määräyksiin. Viestintä on aloitettava ennen projektin alkamista ja sitä on jatkettava itsearvioinnin lopputuloksiin asti. Pirkanmaan poliisilaitoksella itsearvioinnista tiedotettiin ennen itsearviointityöryhmän työn käynnistämistä poliisin intranet-järjestelmässä Seitissä (jatkossa Seitti). Itsearvioinnin vaiheista tiedotettiin Seitissä sekä koko henkilöstölle sähköpostiin viikoittain lähetettävässä viikkotiedotteessa. Itsearvioinnin valmistuttua itsearviointiraportti asetettiin Seitin välityksellä henkilöstölle nähtäväksi. Strategiapäivillä itsearvioinnista valittiin tärkeimmät kehittämisalueet yhden A4 sivun kehittämisaluelistaan. Tämä lista toimitettiin henkilöstön tietoon osana itsearvioinnin loppuraporttia, joka julkaistiin vasta strategiapäivien jälkeen.

Itsearvioinnissa esiin nousseet kehittämisalueet priorisoidaan ja laaditaan suunnitelmat niiden kehittämiseksi. Nämä toimet ja niiden toteutuminen on syytä tiedottaa henkilöstölle. Näin henkilöstö voi todeta, että itsearvioinnilla on todella merkitystä ja se on todella poliisilaitoksen johtamisen apuväline. Itsearvioinnin ja sen jälkeisten prosessien kautta henkilöstöä voidaan ottaa mukaan toiminnan kehittämiseen. Viestintä henkilöstön kanssa on syytä olla avointa ja kaksisuuntaista. Henkilöstön keskuudesta voi nousta esiin ideoita, joita voidaan hyödyntää itsearvioinnissa ja kehittämisprojekteissa. Tätä innovaatioresurssia ei pidä jättää hyödyntämättä.

#### **4.6 Itsearvioinnin rajaus**

Perusteellinen itsearviointi edellyttää pieneltäkin organisaation toiminnan osa-alueelta suuren tietomäärän keräämisen, analysoinnin ja raportoinnin. Tästä syystä todettiin heti alussa, että arviointia on rajattava. Rajaus jäi melko suurpiirteiseksi; koska kenelläkään ei ollut kokemusta tai näkemystä

siitä, miten laaja itsearviointi annetussa ajassa on mahdollista toteuttaa. Projektin takarajana oli toukokuun alkupuolella 2010 järjestettävät strategiapäivät. Totesimme, että ensimmäinen itsearviointi on järkevää toteuttaa yleisellä tasolla, eikä tässä vaiheessa ole tarpeen paneutua yksiköiden toimintojen yksityiskohtiin. Tosin samaan hengenvetoon totesimme, että kaikki tiedon keruun yhteydessä saatava toiminnan kehittämisen kannalta hyödyllinen tieto dokumentoidaan ja hyödynnetään. Aikataulu ja ryhmän jäsenten päätoimet pakottivat nekin rajautumaan yleiselle tasolle.

Työn edetessä rajausta tarkentui siten, että asioita käsiteltiin varsin yleisellä tasolla. Asioita tarkasteltiin koko organisaation näkökulmasta ja koko henkilöstön näkökulmasta. Esiin nousi runsaasti yksityiskohtaisiakin kehittämistarpeita mutta niiden todettiin kuuluvan yksiköiden sisäisiin kehittämistarpeisiin. Näistä raportoitiin tarvittaessa suoraan yksiköihin. Itsearviointiraporttiin päätyi koko poliisilaitosta ja koko henkilöstöä koskevia asioita sekä linjojen ja sektorien välisiä suhteita kuvaavia asioita.

#### ***4.7 Yleiskuvaus ja iso kuva***

Itsearviointiin ja siihen liittyvän tiedon keräämisen onnistumisen edellytyksenä on se, että arviointiryhmällä on yhteinen kuva siitä, mikä on tarkasteltavan organisaation tehtävä ja mitkä ovat sen ydinprosessit sekä tärkeimmät tukiprosessit. On tiedostettava millaisessa ympäristössä organisaatio toimii, millaiset resurssit sillä on käytössään, millaisia yhteistyökumppaneita sillä on, millaiset säädökset sen toimintaa ohjaavat ja niin edelleen. Organisaatio ja sen toiminta on tunnettava ja tässä apuna ovat yleiskuvaus sekä iso kuva, joka on käytännössä yhteen kuvaan puristettu tiivistelmä yleiskuvauksesta.

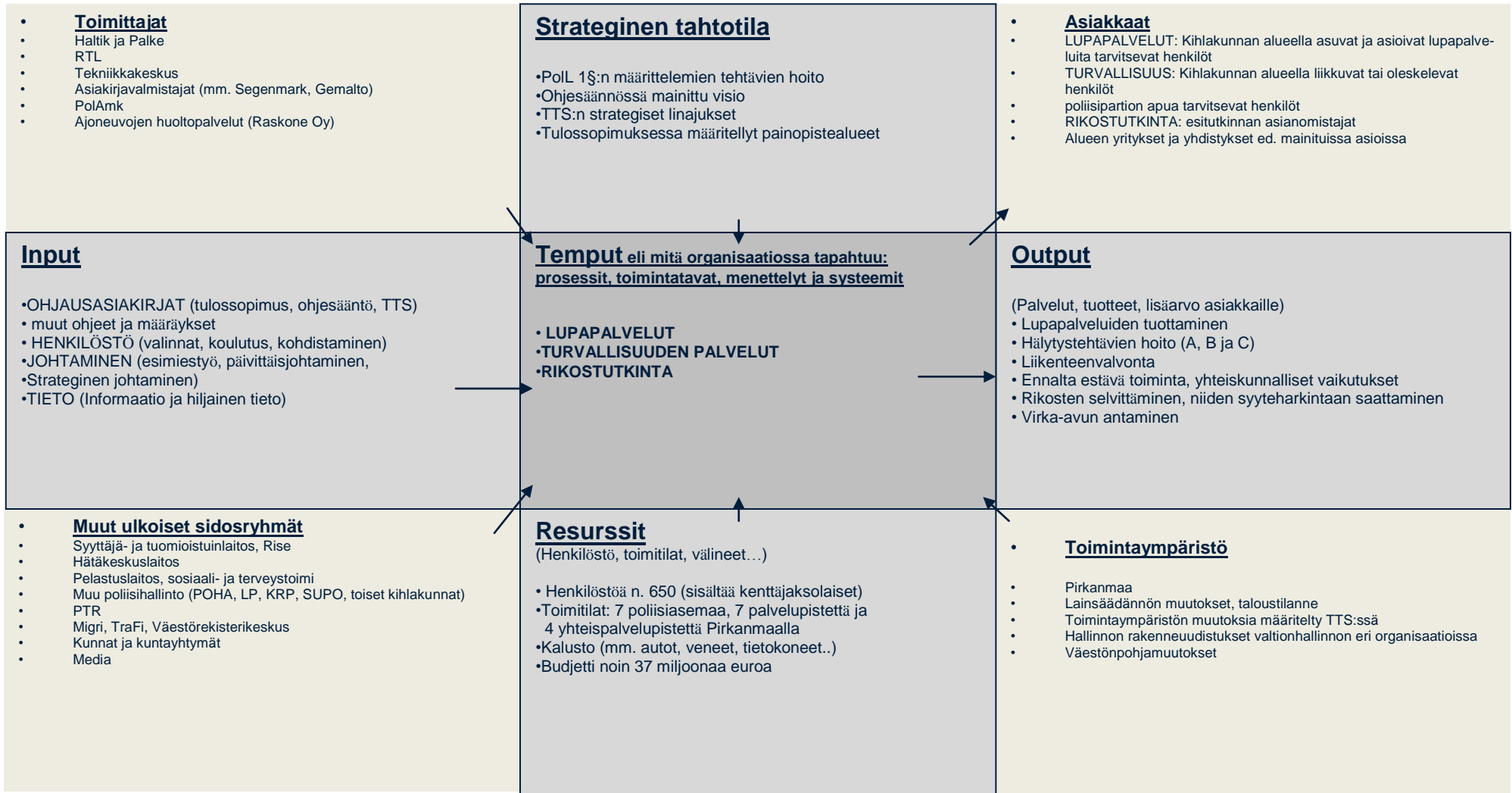
Pirkanmaan poliisilaitoksen tapauksessa työryhmän tiedonkeruu aloitettiin yleiskuvauksen laatimisella ja sen pohjalta ison kuvan piirtämisellä. Näihin saimme hyvän pohjan koulutuksesta, jossa ryhmätöinä pohdittiin millainen poliisilaitoksen yleiskuvaus voisi olla ja millainen iso kuva on. Näitä jo aloitettuja asiakirjoja täydennettiin kerätyn tiedon pohjalta. Tietoa oli saatavissa muun muassa poliisilaitoksen ja linjojen ohjesäännöistä ja työjärjestyksistä sekä tilastoista. Yleiskuvauksen laatiminen annettiin esikunnan edustajien (puheenjohtaja ja sihteeri) tehtäväksi, osittain siitä syystä, että esikunnassa on oltava muutenkin jatkuvasti hyvä kokonaiskuva poliisilaitoksesta ja sen toiminnasta. Yleiskuvan on oltava tiivis, muutaman sivun kokoinen kuvaus, jotta se on hyvin hahmotettavissa jatkotyöskentelyä ajatellen.

Yleiskuvauksen pohjalta laadittiin tiivis, yhden A4 -sivun kokoinen kuva poliisilaitoksen toiminnasta. Isossa kuvassa keskiössä ovat poliisilaitoksen ydinprosessit (tempu) rikostorjunta, valvonta- ja hälytystoiminta sekä lupapalvelut. Isossa kuvassa näkyy mitkä ovat ydinprosessien syötteet (input), eli millaiset asiat vaikuttavat ydinprosessien toimintaan. Näitä ovat esimerkiksi lainsäädäntö, toimintaohjeet, käytettävissä olevat resurssit, yhteistyökumppanit ja toimittajat. Prosessin toisessa päässä ovat toiminnan tulokset (output), eli kansalaisten saamat lupa- ja turvallisuuspalvelut, syyttäjän saamat esitutkintapöytäkirjat ja niin edelleen. Isoon kuvaan kuvataan vain oleellisin edellä kuvasta ketjusta ja esimerkiksi merkittävimmät toimittajat ja yhteistyökumppanit vain esimerkinomaisesti. Pikkutarkka kuvaus ei mahdu yhden sivun kuvaukseen. Iso kuva muodostuu siis kolmesta eri pääelementistä: syötteet (input) > ydinprosessit (tempu) > tuotteet (output) ja tärkeimmistä näihin vaikuttavista tekijöistä (kuva 4).

Yleiskuvaus ja iso kuva hyväksyttiin arviointiryhmässä ja hyväksyttiin vielä poliisilaitoksen yhtiötoimikunnassa. Tällä tavalla sekä arviointiryhmällä, että organisaation johdolla oli yhteinen näkemys siitä, miltä poliisilaitoksen organisaatio ja toiminta näyttää, mitkä ovat tärkeimmät yhteistyökumppanit ja millaisessa toimintaympäristössä toimitaan. Tämä antoi hyvän pohjan lähteä tarkastelemaan ja arvioimaan tärkeimpiä toimintoja. Toisaalta ohjaava taho osaa ohjata arviointia oikeaan suuntaan ja ymmärtää arviointiryhmän valintojen perusteita.

# Pirkanmaan poliisilaitoksen ”iso kuva”

Kuva 4: Pirkanmaan poliisilaitoksen iso kuva (Poliisilaitoksen CAF-itsearviointin loppuraportti 2010)



## **4.8 Tiedon kerääminen ja analysointi**

Yleiskuvauksen, ison kuvan ja arviointialueiden osalta työskenneltiin niin, että työpari keräsi vastualueeseensa liittyvää tietoa, analysoi ja priorisoi sitä ja raportoi työryhmälle. Yleiskuvaus ja iso kuva esiteltiin työryhmälle ja hyväksyttiin yhteiseksi näkemykseksi siitä millainen organisaatiomme on ja miten se toimii. Työn edetessä todettiin, että se, että asiat ja käsitteet ymmärrettiin samalla tavalla, oli tärkeää ja jopa tärkeämpää kuin se ymmärrettiinkö asiat samalla tavalla kuin CAF -mallin kehittäjät ne tarkoittivat.

Yleiskuvauksen ja ison kuvan laatimisen jälkeen oli aika aloittaa tiedon keruu arviointialueilta. Tässä vaiheessa oli tärkeää sopia yhteisestä näkemyksestä siitä, mitä mikäkin arviointialueille liittyvä käsite tarkoittaa. Oli välttämätöntä löytää yhteinen kieli, jotta koko ryhmän asiantuntemus, kokemukset ja näkemykset saatiin kaikkien arviointialueiden osalta käyttöön. Arviointialueiden vahvuuksien ja kehittämisalueiden löytäminen ja arviointialueiden välisten yhteyksien hahmottaminen edellytti sitä, että samoista asioista käytettiin samoja termejä. Tästä syystä työryhmä pyrki kokoontumaan säännöllisesti esittelemään keräämäänsä aineistoa ja löytämiään merkittäviä toimintamalleja sekä niihin liittyviä vahvuuksia ja kehittämisalueita ja keskustelemaan niistä ryhmän muiden jäsenten kanssa. Käsitteet hahmottuivat työn edetessä, mutta lähes viimeiseen tapaamiseen asti oivallettiin uusia piirteitä CAF -mallista ja ymmärrettiin mitä eri asiat meidän organisaatiossamme käytännössä ovat. Yksi esimerkki epäselvyyksistä olivat organisaation yhteiskunnalliset tulokset. Oli hankala määritellä mitä poliisitoiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaavat tulokset ovat ja millaisilla konkreettisilla mittareilla niitä voitaisiin mitata. Pohdimme yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tulosten ja keskeisten suorituskykytulosten rajanvetoa. Keskustelujen kautta näitä mittareita ja tuloksia kuitenkin löydettiin ja tämänkin arviointialueen osalta päästiin yhteiseen näkemykseen.

Työparit suorittivat tiedon keräämistä itsenäisesti. Työparit raportoivat työryhmälle kokouksissa ja yhteisen työtilan kautta. Kokouksissa pohdittiin arviointikohteita, tiedon keräämisen rajoituksia, mahdollisia tietolähteitä ja kerättyä aineistoa. Ajatuksena oli, että vaikka kullekin työparille oli jaettu omat vastualueet, kaikki ryhmän jäsenet perehtyvät kaikkien työparien tuotoksiin ja kommentoivat niitä. Keskusteluissa työn rajoitukset tarkentuivat ja saatiin hyviä ideoita esimerkiksi siitä, mistä tietoa on saatavilla ja mistä eri asiakirjat löytyvät.

Tärkeimpiä tietolähteitä itsearvioinnissa toimintaa kuvaavilla arviointialueilla olivat poliisilaitoksen suunnittelu- ja ohjausasiakirjat. Eräissä arviointialueissa työparit tutustuivat oman aihealueensa me-

nettelytapojen käytännön soveltamiseen pelkkiä asiakirjoja syvällisemmin ottamalla esimerkiksi yhteyttä eri toimipisteisiin ja haastatteleamalla henkilöstöä. Työn edetessä tarkastelun syvyys rajautui yleiselle tasolle ja tässä tarkastelussa asiakirjat antoivat riittävästi informaatiota siitä miten asioita on suunniteltu tai onko niitä suunniteltu lainkaan. Arviointiryhmässä oli paljon tietoa asiakirjoissa olevien suunnitelmien, ohjeiden ja määräysten sisältämisestä menettelytavoista ja niiden soveltamisesta, joten mittavia haastatteluja eri organisaatiotasolle ei tarvittu.

Tuloksia käsittelevien arviointialueiden tietolähteinä olivat lähinnä poliisin omista tietojärjestelmistä saatavat tilastot. Arvioinnissa hyödynnettiin lisäksi poliisin omien järjestelmien ulkopuolelta saatavaa tietoa, esimerkiksi valtakunnallisen turvallisuustutkimuksen Pirkanmaan aluetta koskevasta osuudesta. Turvallisuustutkimuksesta saatiin tietoa kansalaisten turvallisuuden tunteen kehittymisestä toiminta-alueella ja poliisin näkyvyydestä kansalaisten näkökulmasta eri paikkakunnilla. Tieto oli pääosin kvantitatiivista numeromuodossa olevaa tietoa, jonka vertaaminen esimerkiksi aikaisempiin vuosiin tai toisiin poliisilaitoksiin on helppoa. Kvalitatiivista tietoa kerättiin esimerkiksi poliisin tavoitettavuutta kuvaamaan. Tällaista tietoa oli muun muassa poliisin eri toimipaikkojen aukioloajat ja poliisin vastaanottoajat.

## **4.9 Itsearviointiprosessi**

Itsearviointiprosessi Pirkanmaan poliisilaitoksella voidaan jakaa neljään osaan:

1. Itsearviointin valmistelu - Parityöskentely ja arviointiryhmän kokoukset
2. Itsearviointi ja väliraportti - Konsensuskokous sekä arviointiryhmän väliraportti y-tuomikunnalle ja strategiapäiville
3. Arviointitulosten käsittely ja raportointi - Itsearviointitulosten käsittely poliisilaitoksen strategiapäivillä ja loppuraportointi
4. Kehittäminen - Itsearviointin tulosten hyödyntäminen poliisilaitoksen toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä

### **4.9.1 Itsearviointin valmistelu**

Ensimmäisessä ja eniten aikaa vievässä vaiheessa työskentely painottui parityöskentelyyn. Työpareilla oli omat aihealueet, joihin liittyvä tiedon kerääminen, analysointi ja raportointi oli työparin tehtävä. Ne työparit, joiden vastuualueeseen oli yhdistetty kaksi arviointialuetta, saattoivat jakaa molemmille vielä oman vastuualueensa. Työryhmän jäsen keräsi tällöin tähän alueeseen liittyvää aineistoa ja sitä käsiteltiin työparina. Tätä työskentelytapaa tuki se, että yhteisen ajan löytäminen parityöskentelylle ei ollut kovin helppoa ja tällainen työnjako mahdollisti projektin etenemisen



vaikka työpari ei pystynyt työskentelemään saman pöydän ääressä. Työpareissa vedettiin yhteen yksintyöskentelyn tulokset.

Työparit etsivät aineistosta CAF-mallin esimerkkikysymyksiä hyväksi käyttäen keskeisiä menettelytapoja ja mittareita sekä tuloksia arvioitavaksi. Menettelytapoja oli mahdollista löytää ja kirjata suuria määriä, mutta työparit rajasivat itsenäisesti vain mielestään poliisilaitoksen toiminnan kannalta keskeisimmät kuhunkin aihealueen arviointikohtaan liittyvät menettelyt. Nämä valinnat vahvistettiin arviointiryhmän kokouksissa. Menettelytapojen kuvaamisessa ja arvioinnissa hyödynnettiin menettelytapakarttoja, joihin kirjattiin arviointialue ja arviointikohta, johon menettelytapa liittyy, menettelytapa lyhyesti kuvattuna, mihin strategiseen tavoitteeseen menettelytapa liittyy, miten menettelytapaa käytännössä sovelletaan, menettelytavan arviointi ja miten menettelytapaa on jo kehitetty sekä mitä mittareita ja millaisia tuloksia menettelytapaan liittyy.

Tuloksia kuvaavien arviointialueiden raportit laadittiin vapaamuotoisesti niin, että niihin kerättiin kvantitatiivista tilastotietoa keskeisimmistä arviointialuetta koskevista mittareista sekä kvalitatiivista tietoa sanallisina kuvauksina. Arviointiryhmän kokouksissa vahvistettiin tarkasteltavat mittarit. Tulosten kuvausten lisäksi työparit arvioivat saavutettuja tuloksia ja niiden kehitystä. Painopisteenä tulosten kuvauksissa ja arvioinneissa olivat poliisilaitoksen tulossopimuksen ja toiminta- ja taloussuunnitelman seuraamiseen laaditut mittarit. Näiden lisäksi hyödynnettiin muun muassa valtakunnallisen turvallisuustutkimuksen, henkilöstöbarometrin sekä poliisibarometrin tuloksia.

Työparien raportit tallennettiin näkyviin neukkari-työtilaan hyvissä ajoin ennen arviointiryhmän kokouksia, jotta ryhmän jäsenet ennättivät tutustumaan niihin ja muodostamaan omia käsityksiään valituista menettelytavoista, mittareista ja tuloksista. Lopullinen raportti tallennettiin viikkoa ennen konsensuskokousta.

#### **4.9.2 Itsearviointi ja väliraportti**

Varsinainen itsearviointi ja yhteisen näkemyksen, eli konsensuksen, muodostaminen tapahtui konsensuskokouksessa. Kokouksen toteuttamistavassa hyödynnettiin Päivi Strömmerin koulutuksessa saatuja ideoita. Kokous oli aikataulutettu melko tarkasti, jotta kaikki arviointialueet ehdittiin käymään läpi yhden päivän aikana. Kokouksessa arviointiryhmä jaettiin kahteen puoliryhmään, jolle nimettiin puheenjohtajat ja sihteerit. Puoliryhmät jaettiin arviointialueiden perusteella siten, että työparit olivat samassa puoliryhmässä seuraavasti:

<b>Ryhmä 1</b>	<b>Ryhmä 2</b>
2 strategiat ja toiminnan suunnittelu	3 henkilöstö
5 prosessit	7 henkilöstötulokset
9 keskeiset suorituskykytulokset	4 kumppanuudet ja resurssit
6 asiakas ja kansalaistulokset	8 yhteiskunnalliset tulokset
1 johtaminen	

Arviointialueet käsiteltiin taulukossa mainitussa järjestyksessä. Itsearviointi ja konsensuksen hakeminen toteutettiin johtamista koskevaa arviointialuetta lukuun ottamatta neljässä vaiheessa seuraavasti:

1. Arviointialueen vastuhenkilö piti lyhyen alustuksen valituista menettelytavoista tai mittareista ja tuloksista laatimansa raportin pohjalta omalle puoliryhmälleen.
2. Arviointialuetta käsiteltiin yksilötyöskentelynä niin, että jokaiselle oli jaettu lomake, johon kirjattiin esitettyihin menettelytapoihin liittyvät keskeisimmät vahvuudet ja kehittämistarpeet. Lomakkeet kerättään arvioinnin jälkeen pois, niin että kaikkia esiin nousseita ajatuksia voitiin hyödyntää myöhemmin.
3. Arviointialueesta keskusteltiin puoliryhmässä niin, että jokainen puoliryhmän jäsen käytti puheenvuoron ja esitteli omat lomakkeelle kirjaamansa vahvuudet ja kehittämisaalueet. Puoliryhmän sihteeri kirjasi kaikki esiin nousseet vahvuudet ja kehittämisaalueet listaan näkyviin. Kaikkien puheenvuorojen jälkeen ryhmässä priorisoitiin yhdessä kolme tärkeintä kunkin arviointialueeseen liittyvää vahvuutta ja kehittämisaaluetta ja merkittiin valinta listaan.
4. Puoliryhmät yhdistettiin ja arviointialueisiin liittyvät vahvuuksien ja kehittämisaalueiden listat käytiin läpi. Ryhmässä keskusteltiin puoliryhmien priorisoinneista ja tarkennettiin vielä vahvuuksia ja kehittämisaalueita sekä yhdisteltiin samaan aihealueeseen liittyviä vahvuuksia ja kehittämisaalueita kokonaisuuksiksi yli arviointialueiden rajojen. Samoja asioita todettiin vahvuuksiksi ja kehittämisaalueiksi eri arviointialueiden näkökulmista. Ryhmä priorisoi koko ryhmän näkemyksen mukaiset tärkeimmät vahvuudet ja kehittämisaalueet riippumatta arviointialueista.

Johtamisen arviointialueella työskenneltiin edellä kuvatusta poiketen yksilötyöskentelyn jälkeen suoraan koko arviointiryhmässä, koska arviointialueita oli pariton määrä.

Konsensuskokouksen päätteeksi oli laadittu kaikilta arviointialueilta listat, joista näkyivät niihin liittyvät esiin nousseet vahvuudet ja kehittämisalueet ja näistä edelleen priorisoituna kolme arviointialueen tärkeintä vahvuutta ja kehittämisaluetta. Lisäksi oli tehty yksi lista, josta näkyivät arviointiryhmän esiin nostamat poliisilaitoksen tärkeimmät vahvuudet (20 kpl) sekä kehittämisalueet (18 kpl).

Menettelytaparaporttien, tulosarviointien ja vahvuuksien sekä kehittämisalueiden listauksen pohjalta laadittiin väliraportti yt-toimikunnalle ja poliisilaitoksen strategiapäiville. Väliraporttiin sisällytettiin yleiskuvaus, iso kuva, toiminnan arviointialueiden menettelytapakuvaukset, niiden käytännön sovellus ja toiminnan arviointi, tuloksia kuvaavien arviointialueiden tulokset ja tulosten kehityksen arviointi sekä arviointialueisiin liittyvät vahvuudet ja kehittämisalueet.

### **4.9.3 Arviointitulosten käsittely ja raportointi**

Varsinaisen arviointityön jälkeen oli vuorossa esiin nostettujen kehittämisalueiden käsittely ja priorisointi edelleen sekä toimenpide-esitysten tekeminen tärkeimpiin kehittämisalueisiin. Arviointi pelkästään on hyödytön, ellei se johda kehittämistoimenpiteisiin. Pirkanmaan poliisilaitoksen strategiapäivät toukokuussa 2010 suunniteltiin niin, että niiden yhteydessä käsiteltäisiin sekä CAF-itsearviointin, että henkilöstöbarometrin tuloksia. Strategiapäiville osallistui Pirkanmaan poliisilaitoksen yt-toimikunta, arviointiryhmä, työsuojelutoimikunta sekä erinäisiä muita henkilöitä tehtävänsä perusteella. Työsuojelutoimikunnan mukaan ottamisen tarkoitus oli hyödyntää henkilöstön näkemyksiä ja ideoita laajasti. Työsuojelutoimikunnan jäsenet edustavat eri toimipisteitä, joten sitä kautta oli mahdollista saada lisää maantieteellistä hajautusta työhön osallistujiin.

Strategiapäivillä itsearviointin tuloksia käsiteltiin siten, että ensimmäiseksi arviointiryhmän puheenjohtaja (allekirjoittanut) esitteli itsearviointiraportin ja itsearviointin tulokset. Ennen alustusta osallistujille luennoitiin muun muassa Pirkanmaan alueen tulevaisuuden näkymistä ja tulevaisuuden ennakoinnista yleensä. Näillä aiheilla pyrittiin antamaan lisää eväitä kehittämistoimien suunnittelulle. Tarkoitus oli kehittää poliisilaitosta huomioiden toimintaympäristön muutokset. Toimintaympäristön muutoksella on ilman muuta vaikutusta suunniteltaviin kehittämistoimiin pitkällä tähtäimellä.

Alustusten jälkeen strategiapäivien osallistujat jaettiin työryhmiin. Kaikille työryhmille annettiin tehtäväksi arvioida poliisilaitoksen voimassa olevaa visiota ja kehittää sitä. Puolet ryhmistä käsitteli ryhmätyössään itsearviointin ja puolet henkilöstöbarometrin tuloksia. Itsearviointia käsittelevien työryhmien tehtäväksi annettiin priorisoida itsearviointiraportissa esitetyistä arviointiryhmän esiin

nostamista kehittämisalueista viisi tärkeintä. Näille arviointialueille tuli laatia toimenpide-ehdotus, määrittää vastuutahot kehittämiselle ja aikatauluttaa kehittämishankkeet. Samanlainen tehtävä annettiin henkilöstöbarometrin osalta. Työryhmät esittelivät työnsä tulokset osallistujille.

Strategiapäivien ryhmätöiden tuloksena syntyi kahdeksan kohdan lista, jossa olivat CAF-itsearviointiprosessin tulokset, eli kahdeksan merkittävintä kehittämiskohdetta Pirkanmaan poliisilaitoksella. Ryhmätyöraporteista valittiin eniten esiintyneet kehittämisalueet ja niitä vielä yhdisteltiin keskenään yhtenäisiksi kokonaisuuksiksi. Kehittämisaluelista liitettiin väliraporttiin ja CAF-itsearvioinnin loppuraportti oli valmis.

#### **4.9.4 Kehittäminen**

Itsearviointiprosessi CAF-mallin pohjalla antaa työhön osallistuville hyvän kuvan poliisilaitoksen organisaation toiminnasta. Sen kautta voidaan löytää vahvuuksia ja kehittämisalueita. Tämän jälkeen alkaa vasta varsinainen kehittämistyö. Ilman tätä vaihetta itsearviointi jää leijumaan tyhjän päälle. Kehittämisalueille tulee suunnitella toimenpiteet toiminnan parantamiseksi. Kehittämistyötä voidaan tehdä erillisinä kehittämishankkeina tai sisällyttämällä itsearvioinnissa esiin nousseita kehittämisalueita toiminnan ja talouden suunnitteluun. Pirkanmaan poliisilaitoksen tulossopimukseen 2011 ja toiminta- ja taloussuunnitelmaan 2012 - 2015 sisällytettiin organisaation kehittämistä ja henkilöstövoimavarojen kehittämistä koskeviin osuuksiin itsearvioinnin ja henkilöstöbarometrin kehittämisalueita. Lisäksi näitä kehittämisalueita sisällytettiin työhyvinvoinnin kehittämissuunnitelmaan. Tulossopimukseen kirjattiin, poliisilaitoksen keskeiseksi tavoitteeksi CAF-itsearvioinnin ja henkilöstöbarometrin kehittämistoimenpiteiden toteuttamisen. Poliisihallitus edellytti poliisiyksiköitä toimittamaan 28.2.2011 mennessä itsearvioinnin keskeiset kehittämisalueet toimenpidesuunnitelmineen tiedoksi poliisihallitukselle. Samoin henkilöstöbarometrin keskeisten kehittämisalueiden toimenpidesuunnitelmat tuli toimittaa poliisihallitukseen.

Toimenpiteiden toteutumista seurataan tulossopimuksen ja toiminta- ja taloussuunnitelman toteutumisen seurannan yhteydessä. Erillisiä kehittämishankkeita seurataan erillisen raportoinnin avulla. Yksi kehittämisalue itsearvioinnissa olikin erilaisten kehittämishankkeiden seurannan ja raportoinnin kehittäminen ja varmistaminen. Liian usein hankkeet suunnitellaan ja vastuutetaan jollekulle, mutta hankkeiden toteutumista ei seurata, eikä voida nähdä onko suunnitelman toteuttaminen tuonut kaivattua tulosta. Seurannalla pitää voida todeta hankkeiden ja suunnitelmien toteutumista ja havaitsemaan mahdolliset puutteet, jotka tulee korjata. Epäonnistunut suunnitelman toteutus voi johtaa aivan uuteen suunnitelmaan ja sen toteutukseen. Erityisesti henkilöstö kokee kehittämishankkeet

turhiksi, jos sille ei tiedoteta miten suunnitellut hankkeet etenevät ja millaisiin tuloksiin ne ovat johtaneet.

## 5 Pirkanmaan poliisilaitoksen CAF-itsearviointiprojektin arviointi

### 5.1 Yleistä arvioinnista

Tämän tutkielman empiirisessä osassa olen haastatellut osaa poliisilaitoksen arviointiryhmän jäsenistä. Puolistrukturoitujen teemahaastattelujen avulla olen kerännyt itsearviointiin osallistuneiden näkemyksiä itsearviointiprosessin eri vaiheiden onnistumisesta ja esiin nousseista kehittämistarpeista. Osallistuin itse projektiin sen puheenjohtajana, joten arvioinnissa tuon esille myös omia näkemyksiäni projektimme onnistumisesta ja havaitsemistani kehittämistarpeista. Haastatellut olivat melko yhteneväisesti samaa mieltä keskeisimmistä kehittämistarpeista, mutta yksittäisiä hyviä ideoita nousi myös esiin. Tässä luvussa on kuvattu alalukuina tutkimuksessa tarkastellut aihealueet ja jokaisen aihealueen perässä esiin nostetut kehittämisajatukset.

Oman lisänsä tähän arviointiin tuovat poliisiammattikorkeakoulun ylikomisarion Aatos Juurijoen ajatukset, joilla olen täydentänyt arviointia. Hän on johtanut itsearviointiprosessia omassa organisaatiossaan. Poliisiammattikorkeakoulun organisaation ja sen toiminta poikkeaa poliisilaitoksen toiminnasta, mutta itsearviointiprosessia tarkasteltaessa voidaan todeta mahdollisuudet yhteneväisiin toimintamalleihin. Poliisilaitoksen edustajien kohdalla puhutaan haastatelluista yleensä, Juurijoen ajatusten perässä on lähdeviite.

CAF-malliin liittyy kiinteästi oman toiminnan pisteytys. Pirkanmaan poliisilaitoksella ei suoritettu pisteytystä, koska koettiin, että ensimmäinen arviointikerta ei anna siihen riittävästi mahdollisuuksia. Ensimmäisessä vaiheessa toteutettiin pelkkä sanallinen arviointi ja kehitettiin itsearvioinnin toimintamallia sekä tutustuttiin käytännössä mallin teoriaan ja käytännön soveltamiseen. Tulevilla itsearviointikerroilla otetaan käyttöön toiminnan pisteytys. Tästä syystä tässä tutkimuksessa ei käsitellä pisteytystä.

Valikoin arviointiryhmästä haastateltaviksi erilaisen taustan omaavia ja erilaisissa tehtävissä työskenteleviä jäseniä. Kaksi haastatelluista edusti yksikönjohtaja-tasoa, toinen lupapalveluista ja toinen poliisipalvelulinjalta valvonta- ja hälytystoimintasektorilta. Kaksi haastatelluista edusti ryhmänjohtajatasoa poliisipalvelulinjalta; toinen valvonta- ja hälytystoimintasektorin kenttäryhmänjohtajana ja toinen rikostorjunnan tutkintaryhmänjohtajana. Viides haastateltu edusti valvonta- ja hälytystoimintasektorin miehistötasoa. Koulutustausta haastatelluilla oli lähinnä poliisihallinnosta. Kahdella oli

poliisin päällystötutkinto tai poliisipäällystön virkatutkinto sekä toisella heistä hallintotieteen maisteriopinnot turvallisuushallinnon maisteriohjelman kautta. Kahdella oli poliin päällystötutkinnon A-osa suoritettu. Yhdellä oli poliisin perustutkinto ja sen lisäksi kasvatustieteiden opintoja yliopistotasolta.

Vain yhdellä haastatelluista oli aiempaa kokemusta itsearvioinnista (EFQM-mallilla). Kaksi oli tutustunut hiljattain CAF-malliin poliisin päällystööpintojen yhteydessä. Muilla ei ollut mitään kokemusta tai koulutusta näin mittavaan laatutyöhön tai itsearviointiin. Kaikki olivat valikoituneet ryhmään vapaaehtoisuuden perusteella esimiehen kysymänä. CAF-mallia kukaan ei ollut käytännössä soveltanut ja aiempi koulutus sen saaneilla oli ollut lähinnä teoriapainotteinen ilman käytäntöön liittyviä esimerkkejä.

Itsearviointiin käytettiin haastateltujen keskuudessa työaikaan yhden työpäivän mittaisen koulutuspäivän lisäksi keskimäärin 40 tuntia, johon aikaan sisältyivät työryhmän kokoukset ja arviointi- ja konsensusistunto. Itsenäistä ja parityöskentelyä oli keskimäärin noin 20 tuntia. Puheenjohtaja joutui tehtävänsä vuoksi käyttämään tähän työskentelyyn huomattavasti enemmän työaika. Kaksi haastatelluista joutui käyttämään itsearviointiin vapa-aikaa, mutta he saivat pitää tehdyt tunnit myöhemmin vapaana. Muut työskentelivät työajalla. Kehittämisajatuksena tässä tuli esiin tasapuolisten työskentelymahdollisuuksien takaaminen kaikille suunnitteleamalla työskentelyaika työvuorosuunnittelussa työvuorolistoihin.

## **5.2 CAF-malli**

CAF-malli oli kirjoittajan lisäksi tuttu teoriatasolla kahdelle itsearviointiin osallistuneista. He olivat tutustuneet siihen poliisipäällystön tutkinnon A-osan opinnoissa. Yksi ryhmän jäsenistä oli tutustunut ja soveltanut käytännössä EFQM-mallia. Niiden keskuudessa, jotka olivat saaneet koulutusta CAF-malliin tai muuten tutustuneet siihen etukäteen, malli koettiin selkeäksi ja ymmärrettäväksi. EFQM-mallin hallinnasta oli selkeästi hyötyä, koska sen rakenne on pääpiirteittäin samanlainen kuin CAF-mallin. CAF-malli toi EFQM-malliin verrattuna joitain uusia termejä ja eri näkökulman toiminnan arviointiin, eli julkishallinnon näkökulman.

Ne haastateltavat, joilla ei ollut aiempaa kokemusta laatutyöstä, kokivat CAF-mallin hankalaksi ymmärtää. CAF-mallin ja sen pohjalta tehdyn itsearvioinnin kokonaisuutta oli vaikea ymmärtää ja nähdä millainen lopputulos työstä pitäisi tulla. Malli aukeni kaikille haastatelluille kuitenkin työn edetessä. Termit ja käsitteet konkretisoituivat tiedon keruun ja arviointiryhmän kokousten ja kes-

kustelujen yhteydessä. Osalle oman arviointialueen ymmärtämistä auttoi se, kuin näki muiden työn tuloksia. Koko ryhmällä oppimista tapahtui aina arviointi- ja konsensuspäivän loppuun asti. Tehokkaan työskentelyn kannalta nähtiin tärkeäksi, että kaikkien itsearviointiin osallistuvien tulee ymmärtää CAF-mallin periaatteet ja käsitteet sekä varsinkin omaan arviointialueeseen liittyvät käsitteet ennen työskentelyn alkua. Jokaisen tulee tietää mitä ollaan tekemässä ja miltä työn lopputuloksen tulisi näyttää jo ennen työskentelyn alkua.

Malliin perusteellisimmin tutustuneet haastatellut pitivät sitä hyvänä pohjana poliisilaitoksen toiminnan itsearviointiin. Tähän asti ei ole ollut erityisesti julkishallinnolle suunniteltua käyttökelpoista mallia. EFQM-mallilla on tehty itsearviointeja mutta se on selkeästi yritysmaailmaan suunniteltu. Eri julkishallinnon organisaatioiden toiminta ja organisaatio poikkeavat jonkin verran toisistaan. Tähän vaikuttaa muun muassa organisaation tehtävä ja organisaatiota koskeva lainsäädäntö ja muu ohjaus. Onkin aivan mahdotonta suunnitella yhtä kaikille organisaatioille soveltuvaa arviointimallia jota ei tarvitse hienosäätää vastaamaan organisaation tarpeisiin. CAF-malli on käyttökelpoinen poliisilaitoksen itsearvioinnin pohjaksi, mutta sen käyttäminen edellyttää pohdintaa siitä mitä eri arviointialueet ja niiden arviointikohdat tarkoittavat poliisihallinnossa. Kaikki arviointikohdat eivät suoraan sovellu poliisilaitoksen itsearviointiin. Jos puhutaan organisaation johdon yhteydenpidosta poliittisiin päättäjiin, tällä on paikallispoliisin tasolla melko vähän merkitystä, mutta poliisihallituksessa yhteydenpito on välttämätöntä. Näin arvioitavan organisaation tasolla suhteessa suurempaan ”emo-organisaatioon” on merkitystä CAF-mallin arviointikohtia pohdittaessa. Sen sijaan esimerkiksi johtamista arvioitaessa voidaan samoja asioita tarkastella organisaatiossa kuin organisaatiossa. Haastatellut olivat sitä mieltä, että CAF-mallin pohjalta voisi laatia poliisihallinnolle vielä paremmin räätälöidyn mallin, jossa arviointikohtia muutettaisiin nykyistä paremmin vastaamaan poliisihallinnon organisaatioiden tarpeita. Kokonaisuutena mallia pidettiin kuitenkin hyvin sopivana poliisilaitoksen arviointiin.

CAF-mallissa organisaation toiminnan jäsenyys nähtiin hyväksi ja se antoi hyvän rungon poliisilaitoksen toiminnan arviointiin. Arviointialuejako koettiin hyväksi ja todettiin, että liiallisia päällekkäisyyksiä ei ole mutta toisaalta samoja asioita arvioidaan eri arviointialueille eri näkökulmista. Mallissa keskitytään organisaation toiminnan ja johtamisen kannalta oleellisiin aihekokonaisuuksiin. Kuten edelläkin on mainittu, yksityiskohtaisessa tarkastelussa todettiin, että kaikki arviointikohdat eivät sovellu suoraan poliisilaitoksen arviointiin, mutta kaikki arviointialueet soveltuvat ja yksittäiset arviointikohdat voidaan jättää pois tai muokata tarpeisiin sopivaksi. Mallin muokattavuus omia tarpeita vastaavaksi on selkeä etu.



CAF-mallissa on runsaasti apukysymyksiä, joita voidaan hyödyntää pohdittaessa mitä kussakin arviointialueessa tulisi käytännössä tarkastella ja arvioida. Apukysymykset todettiin hyödyllisiksi ja ne auttoivat alkuun hahmotettaessa kunkin oman arviointialueen sisältöä. Apukysymykset liittivät CAF-mallin teoriaa käytäntöön ja auttoivat koko mallin logiikan ymmärtämisessä. Joillain arviointialueilla kuvattavien toimintojen valinnat perustuivat pitkälti apukysymyksiin. Apukysymykset olivat luonnollisesti yleisellä tasolla, koska niiden on tarkoitettu palvelevan kaikkia julkisorganisaatioita. Mallin ymmärtämistä poliisilaitoksen kontekstissa voisi tehostaa laatimalla tarkempia poliisihallintoon liittyviä apukysymyksiä. Tämä auttaisi niitäkin, jotka eivät ole perehtyneet CAF-mallin teoriaan ja käytännön soveltamiseen, alkuun työssä nykyistä tehokkaammin. Kaikilla itsearviointiin osallistuneilla ei ole mahdollisuutta syvälliseen omatoimiseen perehtymiseen ja koulutus jää olosuhteista johtuen varsin yleiselle tasolle. Sinällään raskaaseen prosessiin ei voida sisällyttää mittavaa koulutusta, koska arviointiryhmän jäsenet tekevät työnsä oman toimensa ohella ja poistuma ydinprosessien hoitamisesta tulee olla mahdollisimman pieni.

Haastatellut painottivat sitä, että itsearviointi CAF-mallilla ei vielä kehitä toimintaa. Oleellista on mallin avulla esiin nousseiden kehittämisalueiden kehittämistoimien suunnittelu ja toimeenpano. Oleellista on myös esiin nousseiden vahvuuksien tiedostaminen ja hyödyntäminen, sekä sen varmistaminen että ne pysyvät vahvuuksina.

### **5.3 Itsearviointiryhmä**

Pirkanmaan poliisilaitoksen arviointiryhmässä oli 14 jäsentä, jotka edustivat kaikkia poliisilaitoksen linjoja ja poliisipalvelulinjan molempia sektoreita. Ryhmässä oli jäseniä viideltä poliisi-asemalta ja hierarkisesti tasot olivat edustettuna yksikönjohtajatasolle asti. Päällikkötaso (poliisipäällikkö ja apulaispoliisipäälliköt) sekä poliisipalvelulinjan sektorijohtajat jäivät pois itsearviointiryhmästä. Ne tasot olivat mukana yt-toimikunnan kautta (päällikkötaso) ja arviointiryhmän jäsenten keskustelujen kautta (sektorijohto).

Haastatellut kokivat, että itsearviointiryhmässä oli olosuhteisiin nähden riittävän kattava edustus eri linjoilta, hierarkiatasoilta sekä maantieteellisesti eri poliisi-asemilta. Riittävä kattavuus katsottiin itsearviointiin onnistumisen edellytykseksi kun tarkastellaan kohtuullisen suurta organisaatiota, jossa on useita toiminnallisia linjoja ja paljon toimipaikkoja laajalla alueella. Kattavuuden merkitys maantieteellisesti korostuu kun itsearviointi tehtiin vain runsas vuosi mittavan hallintorakenneuudistuksen jälkeen, jossa Pirkanmaan poliisilaitos perustettiin seitsemän lakkautetun poliisilaitoksen

tilalle. Edelleen on kuitenkin nähtävissä näiden seitsemän entisen poliisilaitoksen paikalliset vaikutukset ja erilaiset toimintaprosessit.

Kun kyseessä oli yleisellä tasolla tehty poliisilaitoksen toiminnan arviointi, esiin nostettiin päällikkötason edustajan puuttuminen arviointiryhmästä. Tämä olisi saattanut antaa lisäarvoa kun arvioitiin poliisilaitoksen toimintaa ja organisaatorakenteita koko poliisilaitoksen ja kaikki linjat käsittävällä tasolla. Johdon näkemyksen ei katsottu tulleen riittävästi esiin pelkällä satunnaisella raportoinnilla yt-toimikunnalle. Toisaalta koettiin, että päällikkötason puuttuminen saattoi helpottaa ja vapauttaa kriittistä keskustelua poliisilaitoksen toiminnasta. Vapaan ja rajoittamattoman keskustelun mahdollisuuden koettiin olevan kriittinen tekijä kun etsitään organisaation kehittämistarpeita mahdollisimman kattavasti. Päällikkötason läsnäolo saattaa asettaa henkisiä paineita jättää tuomatta esiin kaikkia ongelmia ja kehittämistarpeita. Alemman hierarkiataason kanssa keskustelu koetaan helpoksi ja luontevaksi ja kynnys ongelmien keskusteluun tuomiselle on matala. Haastatteluissa todettiin, että kun toimintaa arvioidaan koko poliisilaitoksena ja yleisellä tasolla, arviointiryhmässä on oltava ylimpien hierarkiatasojen edustajia mukana. Sen sijaan jos tarkastelu kohdistuu käytännön toimintaan yksikkötasolla tai jopa ryhmissä, arvioinnissa tarvitaan alempien hierarkiatasojen asiantuntemusta aina suorittavaan henkilöstöön asti. Organisaation ylimmän johdon sitoutuminen itsearviointiin on äärimmäisen tärkeää riippumatta arvioitavasta organisaation tai toiminnan tasosta. Haastatteluissa todettiin tarve yhteydenpidon tiivistämiseen poliisilaitoksen johdon suuntaan prosessin aikana varsinkin jos arviointiryhmässä ei ole päällikkötason edustusta.

Ryhmässä oli edustus viideltä poliisiasemalta. Kahden poliisiaseman ja viiden palvelupisteen edustusta ei ollut. Laaja maantieteellinen edustus on tärkeä asia, mutta kaikkien toimipisteiden tasapuolinen edustus ja sen lisäksi eri hierarkiatasojen kattava edustus paisuttaisivat arviointiryhmän koon liian suureksi. Ryhmässä kaikkien ääni on saatava kuuluviin ja tämä tarkoittaa sitä, että sen jäsenmäärä ei voi olla kovin paljoa yli kymmenen. Toisaalta suuren ryhmän sitominen raskaaseen itsearviointiprosessiin on hankalaa, kun päivittäiset tehtävät on hoidettava.

Arviointiryhmää laajemman näkemyksen saamiseksi voidaan suorittaa haastatteluja eri toimipisteissä tai perustaa alatyöryhmiä arviointialueiden alle, joihin kerätään kattava edustus. Silloin kun karotetaan miten asioita käytännössä tehdään eri toimipisteissä, edellä mainitun kaltaiset menetelmät tiedon saamiseksi paikallistasoilta ovat hyödyllisiä. Toimintaprosesseissa on vielä suuria maantieteellisiä eroja vaikka työskennellään samassa poliisilaitoksessa. Jos itsearviointi suoritetaan yleisellä tasolla ja pohjautuen pitkälti ohjausasiakirjoihin ja suunnitelmiin, paikallisen näkemyksen merkitys

ei ole niin suuri ja itsearviointi voidaan toteuttaa kokonaisuutena suppealla ryhmällä. Jos itsearviointi ulotetaan käytännön toiminnan tasolle, paikallistason tiedonkeruu on välttämätöntä ja itsearviointiin on kerättävä tietoa henkilöstön keskuudesta kaikista toimipaikoista.

Työmäärää ajatellen 14 hengen ryhmä koettiin sopivaksi. Ryhmä jaettiin tiedonkeruuta ja valmistelua varten työpareiksi ja kullekin työparille tuli valmisteluvastuulleen yksi tai kaksi arviointialuetta. Johtajuutta koskevaa arviointialuetta valmisteltiin kahden hengen voimin. Lisäksi yksi työpari laati poliisilaitoksen ison kuvan kokouksissa käytyjen keskustelujen pohjalta ja puheenjohtaja ja sihteeri vastasivat poliisilaitoksen organisaation ja toiminnan yleiskuvauksen laatimisesta. Haastatteluissa tuli esille, että arviointiryhmää voisi pienentää kahdella ja laatia poliisilaitoksen ison kuvan itsearviointiprosessin aluksi koko työryhmän voimin. Yleiskuvauksen ja ison kuvan on vastattava koko ryhmän yhteistä näkemystä siitä miten poliisilaitoksen organisaatio on rakentunut ja miten se toimii. Näiden kahden kuvauksen on oltava haastateltujen mielestä valmiit jo ennen arviointialueiden tehtävän antoa ja tiedonkeruun aloittamista. CAF-itsearviointi voidaan kohdistaa koko poliisilaitoksen tasoa suppeammalle alueelle ja arvioida esimerkiksi vain yhden linjan, sektorin tai jopa yksikön toimintaa. Tällöin ryhmä voi olla pieni ja prosessi kevyt.

#### **5.4 Itsearviointityöryhmän työskentely**

Itsearviointityöryhmän työskentelytapa oli sellainen, että aloituskokouksessa jaettiin ryhmä työpareiksi ja sen jälkeen kaikille työpareille tehtävä. Tämän jälkeen kokouksissa käytiin läpi edellisen kokouksen tehtävänannon mukaiset tuotokset, keskusteltiin niistä ja kommentoitiin sekä ohjattiin työpareja ryhmän näkemyksen mukaiseen suuntaan. Kokouksen päätteeksi annettiin tehtävä seuraavaa kokousta varten. Kokouksia järjestettiin kaikkiaan neljä, joista ensimmäisessä suoritettiin työnjako ja tehtävänanto ja sen jälkeen pidettiin kolme välikokousta ennen varsinaista päivän mittaista arviointi- ja konsensuskokousta. Arviointialueita jaettiin viidelle työparille, yksi työpari, jossa olivat itsearvioinnin projektipäällikkö ja sihteeri, vastasivat yleiskuvauksen valmistelusta ja yksi pari vastasi ison kuvan valmistelusta.

Haastateltujen mielestä asioita tarkasteltiin kokouksissa laajasti. Suurimmalla osalla arviointialueita oli kaksi arviointialuetta ja parit olivat jakaneet arviointialueet siten, että molemmilla oli yksi joko toiminnan tai tulosten arviointialue valmisteluvastuullaan. Jokainen esitteli oman vastualueensa tilannetta kokouksissa ja näitä esityksiä kommentoitiin. Näin kaikkien ääni saatiin kuuluviin ja itsearviointiprosessiin mukaan. Jokaisella ryhmän jäsenellä oli mahdollisuus kommentoida ja vaikuttaa jokaisen arviointialueen työskentelyyn.

Itsearviointiryhmän työskentelyn tueksi luotiin Sharepoint-työtila (neukkari), jonne tallennettiin kaikki itsearviointiin liittyvä kirjallinen materiaali. Työtilaan oli näkymä- ja päivitysoikeus kaikilla ryhmän jäsenillä ja sitä kautta kunkin arviointialueen tuotokset jaettiin kaikkien saataville. Lisäksi työtilaan oli näkymäoikeus yt-toimikunnan jäsenillä jotta he voivat tarkastella ryhmän tuotoksia. Tämä työtila koettiin haastateltujen keskuudessa hyväksi tiedonvälityksen kanavaksi. Sen avulla varmistettiin, että kaikki tarvittava materiaali saadaan jaettua kaikille. Viestintää täydennettiin vielä sähköpostilla. Kokousten, neukkarin ja sähköpostin viestitiskanavakokonaisuus varmisti sen, että tiedonkulku prosessin aikana itsearviointiryhmän sisällä toimi hyvin.

CAF-mallin käytännön soveltaminen oli koko arviointiryhmälle uutta puheenjohtaja mukaan lukien. Tämä johti siihen, että ryhmän ja työparien toiminta oli varsin itseohjautuvaa. Työparit määrittivät omien arviointialueidensa rajauksia ja arvioitavia asioita kuitenkin niin, että työparin valinnoista keskusteltiin arviointiryhmän kokouksissa. Haastateltavat toivoivat ryhmän johtamiseen parempaa kokonaiskoordinaatiota. Ryhmälle tulisi selvittää paremmin heti aluksi mitä ollaan tekemässä ja mikä on työn tavoite. Ryhmää johtavalla tulisi olla kirkkaana alusta asti selvillä miltä työn lopputuloksen tulisi näyttää ja miten tähän lopputulokseen päästään. Tämä edellyttää puheenjohtajalta syvällistä perehtymistä CAF-malliin ja arvioitavan organisaation laajaa ja vahvaa tuntemusta. Pirkanmaan poliisilaitoksen itsearviointiprosessia vietiin koko ajan eteenpäin, mutta ryhmän jäsenillä, kuten puheenjohtajallakin oli epäselvää mikä on tämän työn lopputulos ja miten tähän lopputulokseen päästään. Tämä kaikki selvisi vasta työn lopussa.

Arviointiryhmän johtamiselta toivottiin toteutunutta enemmän ohjausta arviointialueiden valmistelutyön rajaamiseen. Puheenjohtajalla tulisi olla kokonaisnäkemys alusta asti siitä, mitä toimintoja tai rakenteita arvioidaan ja missä laajuudessa sekä miten syvällisesti. Hyvänä koettiin toiminnan suunnitelmallisuus niin, että jokaisessa kokouksessa annettiin työpareille tehtävät ja tavoitteet seuraavaa kokousta varten ja työparit saattoivat lähteä heti jatkamaan omaa osuuttaan.

Puheenjohtajan rooli on jäsentää ja ohjata itsearviointityöskentelyä. Hän vastaa vuorovaikutuksesta organisaation johdon kanssa. Puheenjohtajan on oltava perillä kaikista arviointialueista ja siitä miten niiden tiedon keräämistä ja arviointia tulee suunnata. Puheenjohtaja vastaa itsearvioinnista tiedottamisesta henkilöstölle sekä itsearviointiraportin koostamisesta. On hyvä, jos puheenjohtajalla ei ole omaa arviointialuetta, josta tietoa kerätään, jotta hän voisi keskittyä kokonaiskoordinointiin (Juurijoki 2010).

Arviointiryhmä kokoontui koulutustilaisuuteen, aloituskokoukseen, kolmeen työpalaveriin sekä arviointi- ja konsensuskokoukseen. Kokousten sisällöt olivat seuraavat:

1. Aloituskokous
  - a. työryhmän työn aloitus, työparien jako ja arviointialuejako työpareille sekä tehtävänänto
  - b. itsearviointisuunnitelma, yhteinen näkemys arviointialueisiin ja arviointialueiden apukysymyksiin
  - c. itsearviointityöryhmän Sharepoint-työtilan esittely ja käyttöönotto
  - d. parityöskentelyn aloitus.
2. II kokous
  - a. yleiskuvausluonnoksen ja ”Iso kuva”-luonnoksen esittely
  - b. tulostittarit, saatavissa olevien tulostietojen esittely
  - c. arviointialueiden tilanne: rajausta, tiedonkeruusuunnitelma, asiakirjamateriaali kerätty, käsitteiden tarkentaminen (esim. asiakkaat, toimittajat jne.)
  - d. parityöskentely
3. III kokous
  - a. yleiskuvaus ja iso kuva päivitettyt versiot
  - b. arviointialueiden tilanne
  - c. käsitteiden tarkennuksia (esim. mitä ovat yhteiskunnalliset tulokset, eli mitä 8 kohdan tuloksiin ja mitä 9 kohdan keskeistä suorituskykyä kuvaaviin yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaaviin tuloksiin)
  - d. parityöskentely
4. IV kokous
  - a. yleiskuvaus ja iso kuva: yt-toimikunnan kommenttien perusteella päivitetty lopullinen versio
  - b. tulosraportit
  - c. arviointialueiden tilanne: valmiita menettelytapakarttoja
  - d. arviointipäivän ohjelma
  - e. parityöskentely
5. Arviointi- ja konsensuskokous

Tämä kaikki tapahtui noin kolmen kuukauden aikana helmikuun alun 2010 ja huhtikuun lopun 2010 välisenä aikana. Haastateltavat kokivat kokousten määrän sopivaksi. Kokousten lisäksi työskenneltiin yksin keräten tietoa omasta arviointialueesta sekä työpareina. Kokouksien väli oli yhtä loma-

ajasta johtuvaa kuukauden mittaista väliä lukuun ottamatta kaksi viikkoa. Tämä jaksotus koettiin hyväksi ja työparit ehtivät valmistella kokousten välissä hyvin omaa arviointialuettaan. Kokousten jälkeen oli varattu tilat koko loppupäiväksi, jotta työpareilla oli mahdollisuus jatkaa parityöskentelyä heti kokouksen jälkeen.

Kokoukset olivat sisällöllisesti kohtuullisen hyvät, mutta ajoittain ongelmaksi tuli keskustelun rönkyily varsinaisen asian ulkopuolella. Koko itsearviointia ajatellen ongelma oli se, että yleiskuvausta ja isoa kuvaa laadittiin ja tarkennettiin itsearviointiprosessin edetessä. Yhteinen näkemys haastatelluilla oli, että näiden kuvausten tulee olla valmiit ja organisaation johdon hyväksymät ennen varsinaisen arviointialueiden työskentelyn alkua. Yleiskuvaus ja iso kuva tulisi laatia yhdessä arviointiryhmän kanssa, niin että niihin saataisiin itsearviointiryhmän ja organisaation johdon yhteinen näkemys organisaatiosta ja sen toiminnasta. Tämä venyttää aikataulua hieman, sillä se edellyttää pelkästään yleiskuvaukseen ja siitä tiivistettynä tehtävään isoon kuvaan keskittyviä kokoontumisia.

Osa haastatelluista olisi toivonut ensimmäiseen kokoukseen tarkempaa selvitystä itsearvioinnin käytäntöön soveltamisesta ja siitä mitä kunkin työparin ja ryhmän jäsenen arviointialueeseen käytännössä kuuluu. Näin työparit olisivat heti päässeet etsimään tietoa oikeista asioista. Osan arviointialueiden sisältö selkiytyi vasta pitkällä projektin loppuvaiheessa ja tämä heikensi työskentelyn tehoa.

Kokousten lisäksi osa haastatelluista toivoi työparien ja puheenjohtajan välisiä palavereja, joissa voitaisiin keskustella ja ohjata työparien työtä. Näiden kokousten kautta ryhmän puheenjohtaja voisi saada hyvän kuvan työparin arviointialueiden suunnitelmista ja ohjata niitä oikeaan suuntaan. Näillä palavereilla voitaisiin vähentää tarvetta koko arviointiryhmän yhteisiin palavereihin. Yhteisiä palavereja on kuitenkin oltava, jotta kaikilla arviointiryhmän jäsenillä on mahdollisuus lausua ajatuksiinsa muiden työparien arviointialueisiin. Tavoitteena on se, että yksittäisten arviointialueiden työn tulos ja löydetyt vahvuudet ja kehittämisalueet ovat arviointiryhmän kaikkien jäsenten yhteisen näkemyksen mukaisia.

## **5.5 Työparityöskentely**

Itsearviointityöryhmä jaettiin työpareihin aiemmin tässä työssä esitetyllä tavalla. Jo aiemmin todettiin, että isoa kuvaa varten ei välttämättä tarvitse olla omaa työparia, vaan se voidaan tehdä koko ryhmän yhteistyönä. Iso kuva tehdään yleiskuvauksen pohjalta tiivistyksenä, joten sen tekeminen ei ole kovin työlästä kun yleiskuvaus on tehty. Pirkanmaan poliisilaitoksen itsearvioinnissa yleiskuva-

uksen laatimisesta vastasivat työryhmän puheenjohtaja ja sihteeri. Yleiskuvausta kommentoitiin työryhmässä ja yt-toimikunnassa. Näin siitä saatiin sekä itsearviointityöryhmän että poliisilaitoksen johdon yhteinen näkemys. Aihealueet pyrittiin jakamaan itsearviointiryhmän jäsenille niin, että ne liittyisivät mahdollisimman hyvin henkilön koulutukseen, työtehtäviin tai aiempaan kokemukseen. Esimerkiksi johtamista koskevaa arviointialuetta valmisteli kaksi yksikönjohtajatasolla esimiehenä työskentelevää. Prosesseja käsitteli henkilö, joka oli tutkinut prosesseja päällystökurssin A-opintojen opinnäytetyössä. Kaikilta osin ei kuitenkaan voitu löytää täysin sopivaa aihealuetta. Toisaalta etuna siinä, että tarkasteltava aihealue ei ole vahvinta osaamisaluetta on se, että arvioijalla ei ole ennakkokäsityksiä arvioitavasta aiheesta. Jonkinlainen asiantuntemus ja perehtyneisyys tarkasteltavaan aihekokonaisuuteen on kuitenkin tärkeää työn onnistumisen kannalta.

Työparit muodostettiin niin, että heidän edustamansa arviointialueet sopivat loogisesti yhteen. Tässä hyödynnettiin Suomen laatukskuksen Päivi Strömmerin koulutuksessaan antamia vinkkejä. Arviointialueet jaettiin niin, että muut työparit kuin johtamista tarkastellut työpari saivat kaksi arviointialuetta. Johtaminen oli yhden työparin ainoa arviointialue. Työparien aihealueyhdistelmällä pyrittiin esittämään asioiden syy-seuraussuhteita. Esimerkiksi henkilöstöön liittyvä toiminnallinen arviointialue ja henkilöstötuloksia kuvaava arviointialue olivat yhdellä työparilla. Tavoitteena oli hahmottaa miten henkilöstöön liittyvä toiminta vaikuttaa henkilöstötuloksiin. Strategiat ja toiminnan suunnittelu –arviointialue ja prosessit -arviointialue liitettiin yhteen. Strategiat ja toiminnan suunnittelu vaikuttavat oleellisesti toimintaprosesseihin. Keskeiset suorituskykytulokset ja asiakas- ja kansalaistulokset liitettiin toisiinsa, koska katsottiin näillä olevan selkeä yhteys. Poliisin onnistuminen näkyy ilman muuta kansalaisten saamana hyvänä palveluna ja sitä kautta asiakas- ja kansalaistuloksissa. Kumppanuudet ja resurssit sekä yhteiskunnalliset tulokset liitettiin toisiinsa. Tämän yhdistelmän yhteys ei välttämättä ole niin selvästi nähtävissä, mutta ilman muuta poliisin resursseilla tuotetaan kumppanuuksia hyödyntäen paitsi poliisin toiminnalliset tulokset, niin myös siitä seuraavat yhteiskunnalliset tulokset. Johtaminen haluttiin mittavana arviointialueena jakaa kahdelle ryhmän jäsenelle.

Pääosa haastatelluista piti arviointialuejakoa ja arviointialueiden yhdistelmiä työpareille hyvinä. Kaikille ei löytynyt omaa mielenkiintoa vastaavia aihealueita ja aihealueet sopivat toisilla paremmin yhteen kuin toisilla. Kaikki työparit edustivat erilaisia tehtäviä ja taustoja, joten jo valmisteluvaiheessa saatiin parityöskentelyssä kaksi erilaista näkökulmaa arviointialueisiin. Tämä tuotti hedelmällisiä keskusteluja ja työparit pystyivät täydentämään toistensa ajatuksia. Vaikka tehtäväjako ei kaikilla osunut täysin omaan toimenkuvaan tai asiantuntemusalueelle, sitä ei pidetty niin negatiiv-

visena asiana. Parityöskentely ja keskustelut ryhmän kokouksissa antoivat ohjausta omaan työhön ja kokouksissa pystyttiin vaikuttamaan myös niihin arviointialueisiin, jotka soveltuivat paremmin.

Työparien keskinäinen työskentelyssä osa pareista työskenteli konkreettisesti yhdessä, mutta osa pareista joutui yhteisen ajan löytymisen vaikeudesta johtuen työskentelemään itsenäisesti ja vaihtamaan ajatuksia sähköpostin välityksellä. Työparien yhteiset palaverit todettiin huomattavasti hedelmällisemmiksi työskentelytavoiksi, kuin vain tiedon vaihto sähköpostilla.. Kaikki kuitenkin ylittivät olosuhteiden erilaisuus huomioiden hyviin tuloksiin. Parhaassa tapauksessa oman arviointialueen tietoa kerättiin itsenäisesti ja kerätty ja analysoitu tieto koottiin yhteen parityöskentelynä ja molemmat työparin jäsenet kommentoivat ja täydensivät toistensa arviointialueiden tuotoksia. Parityöskentely tapahtui palavereissa ja sitä täydennettiin sähköpostiviestittelyllä. Aktiivinen keskinäinen yhteistyö näkyi arviointiryhmän kokouksissa siinä, että arviointialueen valmistelu eteni joutuisasti ja oli perusteellista.

Työparityöskentelyyn toi haasteita yhteisen ajan löytämisen vaikeus. Arviointiryhmän jäsenet koontuivat kokouksiin, mutta niiden lisäksi olisi vielä pitänyt löytää työparin kanssa yhteistä aikaa ja monen työparin kohdalla tuli löytää yhteinen työtila. Suuri osa työpareista edusti maantieteellisesti eri toimipisteitä ja ainakin toinen joutui matkustamaan yhteiseen tapaamiseen. Aikatauluihin on hankala sovittaa tapaamista, jos se edellyttää aikaa vievää matkustusta. Osa ryhmästä pystyi itse vaikuttamaan omiin työtehtäviin niin, että tapaamiset mahdollistuivat, osan päätoimeen liittyvät tehtävät eivät mahdollistaneet yhteisen ajan löytymistä.

Alkuvaiheessa parityöskentely kangerteli osan haastatelluista mielestä siksi, että oli epäselvyyksiä millaisen työn tuotos piti olla. Toisaalta todettiin, että rönsyilevä keskustelu oli eduksi, koska sen kautta saavutettiin laaja näkökulma tutkittavaan arviointialueeseen ja löydettiin kehittämisalueita, jotka muutoin olisivat saattaneet jäädä löytymättä.

## **5.6 Koulutus ja ohjaus**

Itsearviointiryhmälle, yt-toimikunnalle, poliisipalvelulinjan sektorijohtajille ja projektin tukitoimintoihin osallistuville järjestettiin yhden työpäivän mittainen koulutustilaisuus. Tilaisuudessa Suomen laatukeskuksen konsultti Päivi Strömmer esitteli CAF-mallia ja itsearviointia. Hän antoi arvokkaita vinkkejä itsearvioinnin toteutukseen; mm. arviointialueiden jakamiseen ja arviointipäivän toteutukseen. Koulutustilaisuudessa tehtiin lyhyitä ryhmätehtäviä, joissa harjoiteltiin käytännössä itsearvi-



oinnin eri vaiheita ja osioita omaan poliisilaitokseen liittyvillä tiedoilla. Ennen koulutusta osallistujille jaettiin Valtiovarainministeriön julkaisema CAF 2006 kirjanen.

Yhden päivän tiiviiseen koulutukseen suhtauduttiin haastateltujen keskuudessa kahdella tavalla. Ne joilla ei ollut minkäänlaista kokemusta CAF- tai EFQM-mallista pitivät koulutusta riittämättömänä. Heidän mielestään yhteen työpäivän mittaiseen tilaisuuteen oli pakattu liikaa asiaa, jotta CAF-malli ja sen käytännön soveltaminen olisi jäänyt mieleen. He olisivat halunneet tietoa pienemmissä pa-loissa, jotta tiedon sisäistämiseen ja ymmärtämiseen olisi jäänyt aikaa. Koulutustilaisuudessa itsearviointia esiteltiin yleisellä tasolla ja siihen toivottiin poliisilaitoksen kontekstiin sidottuja käytännön esimerkkejä mitä eri termeillä ja käsitteillä tarkoitetaan. Kehittämisesityksenä esitettiin tilaisuuden järjestämistä kahtena väljänä päivänä tai ainakin yhtenä pitkänä päivänä. Koettiin muun muassa, että koulutuksessa sai kuvan CAF-mallista mutta se kuva haihtui hyvin pian.

Ne, jotka tunsivat CAF- tai EFQM-mallia teoriatasolla, kokivat koulutustilaisuuden antoisaksi. Heille koulutus oli kertausta ja harjoitusten kautta teoriaa vietiin käytäntöön. Heidän ei tarvinnut tuhlaata energiaa mallin ymmärtämiseen täysin uutena asiana. Suuri osa haastatelluista oli kuitenkin sitä mieltä, että CAF-mallin käsitteet ja termit avautuivat lopullisesti vasta itsearviointityöskentelyn edetessä. Tämä johti siihen, että työskentely ei ollut tehokasta heti alusta lähtien. Haastatteluissa esitettiin, että koulutustilaisuuden jälkeen voitaisiin pitää pieni tauko, jonka aikana koulutuksessa omaksuttua asiaa voisi pohtia ja nostaa esiin asioita, jotka jäivät epäselväksi. Ennen työskentelyn alkua voitaisiin järjestää lyhyt kertaustilaisuus, jossa malli käytäisiin käytännönläheisesti läpi ja tässä tilaisuudessa voitaisiin keskustella esiin nousseista kysymyksistä.

Pirkanmaan poliisilaitoksen itsearviointiprosessissa koulutus järjestettiin ennen itsearviointiryhmän työnjakoa. Osa haastatelluista oli kuitenkin sitä mieltä, että arviointialueet tulisi jakaa ryhmän jäsenille jo ennen koulutusta. Koulutuksessa voisi sitten keskittyä omaa arviointialuetta koskeviin kysymyksiin. Jos pitää yrittää omaksua kaikki CAF-malliin ja sen kaikkiin arviointialueisiin liittyvät asiat, voi jotain omaa arviointialuetta koskevaa tärkeää tietoa jäädä kuulematta. Etukäteistieto omasta vastuualueesta auttaisi suuntaamaan huomiota oikeisiin asioihin.

Kaikki haastatellut olivat sitä mieltä, että koulutuksen tulee sisältää mahdollisimman paljon käytännön esimerkkejä ja harjoituksia, joiden avulla CAF-mallia voidaan kääntää ”poliisikielelle” ja auttaa ymmärtämään eri termien ja käsitteiden merkitys. Kaikilla itsearviointiin osallistuvilla ei ole välttämättä akateemista koulutusta eikä kokemusta laatumalleista tai laatutyöstä ylipäätään. Siksi CAF-

malli täytyy esitellä ja kouluttaa mahdollisimman ”kansantajuisesti”, jotta jokainen kuulija ymmärtää mistä on kysymys. Tämä edellyttää kouluttajalta poliisihallinnon ja poliisiorganisaatioiden tuntemusta.

Kaikille itsearviointiryhmän jäsenille sekä yt-toimikunnan jäsenille jaettiin Valtiovarainministeriön laatima CAF 2006 kirjanen, jossa esitellään CAF-malli. Tämä kirjanen todettiin hyväksi avuksi itsearviointiprosessin aikana. Sitä käytettiin tukemaan koulutuksessa opittua ja sen apukysymysten avulla löydettiin vastauksia kysymyksiin siitä, mitä eri arviointialueiden ja arviointikohtien alla tulee tarkastella.

Koulutusmateriaaliin kaivattiin lisänä esitystä, jossa olisi kuvattu projektissa käytettävien työkalujen käyttöä ja niitä tuotoksia, joita oli tarkoitus tuottaa. Missä muodossa asioita käsitellään ja raportoidaan. Lisäksi kaivattiin malleja itsearvioinnin käytännön toteutuksesta eri organisaatioista.

Itsearvioinnissa yhteisistä linjauksista sovittiin yhdessä itsearviointityöryhmän kokouksissa. Puheenjohtaja esitteli asioita ja niistä keskusteltiin ja tehtiin päätöksiä mihin suuntaan edetään. Työparit toimivat omilla arviointialueillaan varsin itseohjautuvasti. He pohtivat rajausta sekä laajuuden, että syvyyden osalta keskenään. Näille ratkaisuille haettiin vahvistusta työryhmän kokouksissa kun jokainen esitteli oman arviointialueensa tilannetta. Tehtävänanto oli varsin yleisellä tasolla, eikä siinä otettu kantaa siihen, mitä kunkin arviointialueen sisältöön kuuluu.

Tehtävänanto koettiin riittämättömäksi. Siinä jaettiin vain otsikkotasolla arviointialueet työpareille ja työparit joutuivat itsenäisesti pohtimaan arviointialueen rajauksia ja sitä mitä arviointialue ja sen arviointikohdat tarkoittavat. Koko CAF-malli tuntui tuossa vaiheessa olevan jokaiselle epäselvä ja sen hahmottaminen oli hankalaa mitä aletaan tehdä ja miten. Työn edetessä asiat alkoivat loksahdella paikoilleen ja arviointialueet hahmottua. Ne, joilla oli jo asiantuntemusta CAF-mallista tai EFQM:stä pääsivät paremmin liikkeelle kuin ne, joilla ei ollut kokemusta laatutyöstä. Tehtävän selkiytymättömyys johti siihen, että tietoa lähdettiin etsimään väärin arviointialueiden alta tai liian matalalta organisaatiotasolta. Esimerkiksi johtamisen arviointialueella koettiin tarve määritellä tarkkaan millä organisaatiotasolla tarkastelu suoritetaan. Strateginen johtaminen ja operatiivinen päivittäisjohtaminen tai ryhmän johtaminen ovat varsin erilaista johtamistyötä. Työn edetessä todettiin, että ensimmäinen itsearviointi tehdään varsin yleisellä tasolla kohdistuen koko poliisilaitosta koskeviin kysymyksiin.

Haastatteluissa nousi esiin tarve käydä tehtävänannossa läpi poliisilaitoksen strategiset tavoitteet, koska arviointialueiden kuvatut menettelytavat tulee sitoa niihin. Muuten ei voida hahmottaa mihin strategiseen tavoitteeseen menettelytapa liittyy vai onko niin, että menettelytapa ei liity suoranaisesti mihinkään strategiseen tavoitteeseen. Näin voidaan hahmottaa tehdäänkö asioita strategisten tavoitteiden mukaisesti. Toinen ongelma oli se, että asioita tarkasteltiin poliisilaitostasolla. Yksiköissä työskentelevällä ei välttämättä ole riittävää organisaation tuntemusta, kun oma tehtävä keskittyy vain pieneen osaan sitä. Tämän tason itsearviointiin osallistuvilla tulisi käydä läpi organisaation toimintaa riittävän perusteellisesti.

Tehtävänannossa tulisi esittää selkeästi mitä kullakin arviointialueella konkreettisesti tarkastellaan ja millä tasolla. Tehtävän rajaus pitää olla selkeä, jotta työskentely lähtee heti alusta etenemään oikeaan suuntaan. Tehtävänannossa tulee esittää mitkä ovat työn tavoitteet ja millaisia tuotoksia pitää syntyä; missä muodossa asioita käsitellään ja raportoidaan. Haastatteluissa todettiin, että pian tehtävänannon jälkeen puheenjohtaja voisi pitää työparien kanssa palaverreja, joissa tarkistettaisiin vielä, että työparilla ja puheenjohtajalla on sama näkemys tehtävästä.

Työn edetessä odotettiin henkilökohtaisempaa ohjausta työpareille työparikohtaisten palaverien muodossa. Ohjausta odotettiin siihen, millaisia painotuksia eri arviointialueilla pitäisi noudattaa; mikä on tärkeää ja mikä vähemmän tärkeää. Ohjauksen kysyntä oli suurempaa niillä, joilla ei ollut kokemusta laatutyöstä. CAF-mallin itsessään todettiin auttavan arviointialueiden rajaamisessa arviointikohtien ja apukysymysten kautta.

Itsearviointityöryhmä toimi itseohjautuvasti ja määritteli itse työn suuntauksen ja rajauksen. Haastatellut olisivat odottaneet ohjaavalta taholta tarkempaa ohjausta siitä mitä lähdetään arvioimaan, olihan kyseessä poliisilaitoksen johdolle tehtävä työ, jonka avulla poliisilaitosta ja sen toimintaa oli tarkoitus kehittää.

## **5.7 Työvälineet**

Tiedonvälityksen kanavaksi ja laadittavien asiakirjojen jakeluun kaikille arviointiryhmän jäsenille sekä ohjaavalle yt-toimikunnalle perustettiin Sharepoint-työtila (neukkari). Neukkariin tallennettiin kaikki koulutusmateriaali, kokousten asialistat, työparien tuottamat raportit ja muut tukimateriaali. Neukkariin oli päivitysoikeudet vain arviointiryhmän jäsenillä, yt-toimikunnan jäsenillä oli vain katselu-oikeudet. Neukkari oli tärkein sähköinen tiedonvälityskanava ja sähköistä viestintää täydennettiin normaalilla sähköpostiviestityksellä.

Haastatellut totesivat itsearviointiryhmän sisäisen viestinnän toimineen hyvin ja yhtenä peruspiilarina onnistumiselle oli neukkari. Neukkari oli tiedonvälityksen kanava ja samalla sähköinen asiakirjavarasto. Kaikki itsearvioinnin materiaali oli sieltä helposti löydettävissä, tosin yksi haastateltu oli sitä mieltä, että kansiorakennetta voisi pohtia uudelleen. Neukkarissa oli jokaiselle työparille kaksi kansiota, toinen oheismateriaalia ja luonnoksia varten ja toinen raportteja varten. Kaikille ei ollut aivan selvää mitä kumpaankin kansioon tuli tallentaa. Kokousten, neukkarin ja sähköpostin muodostaman kokonaisuus takasi toimivan viestinnän ja varmisti tarvittavan tiedon kulkemisen kaikille ryhmän jäsenille.

Päivi Strömmer esitteli koulutuksessaan työkaluja, jotka otettiin käyttöön itsearvioinnissa. Yleiskuvaus laadittiin Strömmeriltä saadun jäsenyyksen mukaiseksi. Iso kuva tehtiin suoraan saadulle pohjalle. Menettelytapojen kuvauksessa hyödynnettiin Strömmerin esittelemää menettelytapakarttaa, johon kuvattiin menettelytapa, mihin strategiseen tavoitteeseen se liittyy, menettelytavan soveltaminen sekä arvio menettelytavasta ja mahdollisesti menettelytapaan liittyvät kehittämistoimet, joita on jo tehty. Menettelytapakarttaa käytettiin toimintaa kuvaavissa arviointialueissa.

Haastatelluista ne, jotka valmistelivat toiminnan arviointialueita, totesivat menettelytapakartan olevan hyvä pohja menettelytapojen kuvaamiseen ja analysointiin. Se oli looginen ja pakotti pohtimaan oikeita asioita. Menettelytapakartan todettiin rajaavan tuotoksen riittävän suppeaksi; yhtä menettelytapaa voitiin käsitellä vain yhden kartan sivun verran. Tieto piti tiivistää lopulliseen karttaversioon vain oleellisen tiedon sisältäväksi kuvaukseksi ja arvioksi.

Itsearvioinnin väliraportti strategiapäivien käsittelyyn ja loppuraportti kirjattiin Nokian kihlakunnan poliisilaitoksella EFQM-mallin pohjalta tehdyssä itsearvioinnissa käytettyyn pohjaan. Tätä pohjaa muokattiin vain vähän otsikkotasolla vastaamaan CAF-mallia. Pohja on kehitetty Nokian poliisissa useiden vuosien ja useiden itsearviointien aikana, joten sen todettiin olevan perusteellisesti suunniteltu ja testattu laadun itsearvioinnin raporttipohja. Raporttiin sisällytettiin yleiskuvaus, iso kuva sekä arviointialueittain keskeiset menettelytavat ja tulokset sekä niihin liittyvät vahvuudet ja kehittämisaalueet. Loppuraportissa näkyivät koko itsearviointiprosessin lopputuloksena esiin nousseet kahdeksan keskeisintä kehittämisauekokonaisuutta.

Haastatellut pitivät raporttipohjaa selkeänä, vaikka siihen sisältyi varsin paljon asiaa. Pohjasta näkyi, että sitä on kehitetty ajan kanssa. Sitä, että kaikki esiin nousseet vahvuudet ja kehittämisaalueet kirjattiin näkyviin, pidettiin hyvänä asiana vaikka tärkeimpien luetteloon jatkotyötä varten niistä

päätyi vain osa. Kaikki kehittämisalueet eivät edellytä mittavia työryhmätöitä tai kehittämishankkeita, niitä voidaan poimia listoilta suoraan tehtäväksi. Listoihin kirjattiin linjatason ja jopa yksikötason kehittämisalueita, jotka voidaan hoitaa linjan tai yksikön sisällä.

## **5.8 Tietolähteet**

Pirkanmaan poliisilaitoksen itsearviointi toteutettiin koko poliisilaitosta koskevana ja yleisellä tasolla. Tarkastelun kohteena olivat koko poliisilaitosta koskevat kysymykset kaikilla arviointialueilla. Yleisimmin käytettyinä tietolähteinä toimintaa kuvaavilla arviointialueilla haastateltavat olivat käyttäneet poliisilaitoksen ohjausasiakirjoja ja suunnitelmia, kuten poliisilaitoksen ohjesääntö, linjojen työjärjestykset, toiminta- ja taloussuunnitelma ja tulossopimus. Asiakirjojen avulla pyrittiin kartoittamaan miten arvioitavia asioita on suunniteltu ja ohjeistettu. Osa perehtyi pelkästään kirjalliseen materiaaliin, mutta osa haastatelluista kyseli omaa arviointialuettaan koskevia asioita esimerkiksi poliisiasemilta. Koska PORA I-uudistuksesta oli kulunut vasta runsas vuosi, oli organisaatiossa olemassa vielä paljon vanhoja toisistaan poikkeavia toimintakäytäntöjä samoissa tehtävissä. Todellisen tilanteen ja menettelytapojen soveltamisen selvittäminen edellyttää tiedusteluja kentälle. CAF-mallin apukysymyksiä hyödynnettiin relevantin tiedon etsinnässä materiaalista. Eräs haastateltava totesi, että CAF-kirjan kysymyksistä saadaan menettelytapakarttaan menettelyt ja ohjausasiakirjoista strategiset tavoitteet ja soveltaminen.

Tulosten arviointialueen tietolähteenä olivat poliisin rekistereistä saatavat tilastotiedot, resurssitietoa sisältävät kirjanpidon tietojärjestelmät sekä kansalaisille suunnatut valtakunnalliset kyselytutkimukset (esim. poliisibarometri). Tulosten tietolähteitä valitessa oli haastavaa löytää oikeat mittarit kuvaamaan arvioitavaa aluetta. Esimerkiksi yhteiskunnallista vaikuttavuutta arvioitaessa aiheutti pohdintaa se, miten voidaan mitata poliisin onnistumista asioissa, jotka seuraavat välillisesti poliisin toiminnasta ja joissa on muitakin vaikuttavia tekijöitä kuin poliisin toiminta. Toinen tärkeä, mutta vaikeasti mitattavissa oleva asia on ennalta estävässä työssä onnistuminen.

Poliisilaitoksen ohjausasiakirjojen todettiin olevan kaikkien saatavilla Seitti-intranetissä. Tulostietoja todettiin olevan kohtuullisen helppo saada poliisin tietojärjestelmistä ja tässä työssä apuna käytettiin poliisilaitoksen esikuntapalvelulinjan analyttikkoa. Osa hyödynsi työssään henkilöstöllä olevaa kirjoittamatonta tietoa, mikä edellytti yhteydenottoja eri puolille poliisilaitosta. Yleinen toteamus haastateltavilta oli, että tietoa on helposti ja riittävästi saatavilla itsearviointia varten.

Yhtenä tietolähteenä ja pohjana itsearvioinnille oli poliisilaitoksesta tehty yleiskuvaus ja se tiivistetynä isoon kuvaan. Nämä todettiin tärkeiksi työtä ohjaaviksi asiakirjoiksi, jotka on jatkossa tehtävä ennen muun työskentelyn alkua. Yhteisesti hyväksytty yleiskuvaus osoitti yhteisen näkemyksen organisaation toiminnasta, mikä on työn onnistumisen kannalta välttämätöntä. Siitä oli hyötyä niille, jotka eivät tunteneet poliisilaitoksen toimintaa kokonaisuudessa. Suuri osa haastatelluista työskenteli Pirkanmaan poliisilaitoksen yksittäisellä linjalla, eikä muiden linjojen toiminta sekä linjarajat ylittävä toiminta ollut tuttua. Yleiskuvaus auttoi etsimään ja löytämään tietoa oikeasta paikasta. Yleiskuvaus ja iso kuva auttoivat poliisilaitoksen keskeisten ydinprosessien ja tukiprosessien hahmottamisessa. Samalla hahmottuivat yhteiset prosessit linjarajojen yli ja muihin viranomaisiin. Tämä auttoi esimerkiksi toteamaan, että prosessien kehittäminen edellyttäisi niiden kuvaamista ja tätä työtä ei vielä ole tehty kattavasti.

Haastateltavat totesivat, että toiminnan arviointialueilla ohjausasiakirjoista sai itsearvioinnin laajuuden huomioiden riittävät tiedot. Jos jotain toimintaa tarkasteltaisiin tarkemmin, se edellyttäisi asiantuntijahaastatteluja tai alatyöryhmiä, joissa olisi asiantuntijaedustus esimerkiksi eri toimipisteistä. Tällainen toteutettua syvällisempi tutkimus antaa todellisen kuvan siitä miten eri menettelytapoja todellisuudessa sovelletaan. Käytännössä asioita saatetaan tehdä erilailla kuin on alun perin suunniteltu, esimerkiksi jos käytännössä on todettu uusi toimintamalli paremmaksi. Henkilöstön systemaattinen haastattelu tai alatyöryhmätyöskentely tekevät itsearvioinnista raskaan projektin ja niitä voidaan hyödyntää tehokkaimmin kun keskitytään kapeaan, esim. linjaa tai poliisiasemaa koskevaan tarkasteluun.

Haastatteluissa nousi esiin oman organisaation ulkopuolelta hankittava tieto kahdella tavalla. Ensinnä omaa toimintaa tarkasteltaessa yhteistyökumppaneilta, kuten muilta viranomaisilta tai kunnilta, voidaan saada sellaista tilastotietoa tai tietoa esimerkiksi yli viranomaisrajojen kulkevista prosesseista ja niiden toimivuudesta. Tätä tietoa voidaan hyödyntää oman toiminnan kehittämisenä. Yksi poliisin keskeisimmistä ydinprosesseista on rikoksen esitutkinta. Poliisin esitutkinta on osa ketjua, joka jatkuu syyttäjän syyteharkintaan ja lopulta tuomioistuinkäsittelyyn. Jokaisen ketjun vaiheen laadulla on merkitystä laadukkaan lopputuloksen kannalta. Poliisin toiminnan laadun puutteet näkyvät syyttäjän toiminnassa ja tuomioistuimen toiminnassa. Tästä syystä olisi hyödyllistä itsearvioinnin yhteydessä tarkastella prosessia laajemmin, kuin vain oman toiminnan osalta. Saumaton yhteistyö ketjun kaikkien osallisten välillä on tärkeää, erityisesti monimutkaisissa ja vaativissa rikosjutuissa. Tätä yhteistyön toimivuutta tai asioiden siirtymistä poliisilta eteenpäin voidaan tarkastella osana itsearviointia.

Toinen tapa, jolla ulkopuolista tietoa voitaisiin hyödyntää, on vertailukehittäminen. Vertailukehittämisessä (benchmarking) oman organisaation toimintaa verrataan yhteen tai useampaan muuhun organisaatioon ja pyritään selvittämään miksi vertailukohteet ovat omaa organisaatiota parempia niissä asioissa, joissa ne ovat edellä. Tätä tietoa hyödynnetään oman organisaation kehittämisessä. Poliisilaitosten toiminta on varsinkin PORA I hallintorakennemuutoksen jälkeen lähentynyt toisiinsa. Varsinkin samaa kokoluokkaa edustavat poliisilaitokset ovat vertailukelpoisia keskenään. Itsearviointinnissa voitaisiin kerätä tietoa tarkasteltavaan arviointialueeseen liittyen muilta vastaavilta organisaatioilta. Vertailukohta antaisi mahdollisuuden nähdä oman organisaation ja oman toiminnan heikkouksia ja vahvuuksia. Samalla voidaan saada ideoita heikkouksien vahvistamiseksi. Vertailukehittäminen on menetelmä, joka soveltuu selvästi rajatun alueen kehittämiseen. Koko poliisilaitosta koskeva vertailu toiseen tai toisiin organisaatioihin on liian raskas prosessi kerralla toteutettavaksi.

## **5.9 Viestintä**

Aiemmin on todettu, että viestintä arviointiryhmän sisällä oli sujuvaa ja kaikki tarvittava tieto saavutti kohderyhmän. Tässä luvussa tarkastelen itsearviointiryhmän ja ohjaavan tahon välistä viestintää sekä viestintää henkilöstölle itsearviointiprosessista.

Ennen itsearviointiprosessin alkua kehittämispäällikkö Kari Laine Sisäasiainministeriöstä kävi esittelemässä CAF-mallia poliisilaitoksen poliisipäällikölle ja linjajohtajille. Itsearviointiprosessin ohjaavaksi tahoksi valittiin yt-toimikunta. Yt-toimikunta ja poliisipalvelulinjan sektorijohtajat osallistuivat arviointiryhmälle järjestettyyn koulutustilaisuuteen. Itsearviointiryhmän puheenjohtaja kävi esittelemässä projektia poliisipalvelulinjan ohjausryhmälle. Näin poliisilaitoksen johto saatiin tietoiseksi siitä mitä ollaan tekemässä ja miksi. Samalla heille selvisi mitä hyvin toteutettu itsearviointi edellyttää esimerkiksi arviointiryhmän jäseniltä ja yleensä resurssien käytöltä.

Itsearviointiprosessin edetessä yt-toimikunnalle raportoitiin prosessin etenemisestä harvakseltaan. Yt-toimikunta hyväksyi poliisilaitoksen yleiskuvauksen ja ison kuvan. Tämän jälkeen yt-toimikunnalle tiedotettiin lähinnä esikuntapalvelulinjan johtajan kautta ja varsinkin tilannekatsaus ja samalla itsearviointin esittely tapahtui vasta itsearviointiprosessin päättyttyä.

Henkilöstölle tiedotettiin Seitin kautta kirjallisella tiedotteella itsearviointin alussa, mistä projektissa on kyse. Tiedotteessa kerrottiin miksi itsearviointia ollaan tekemässä ja mihin sen tuloksia käytetään. Tavoitteena oli saada henkilöstö ymmärtämään itsearviointin merkitys poliisilaitoksen toi-

minnan kehittämiseksi ja sitä kautta koko henkilöstölle. Toinen tiedote annettiin prosessin päätyttyä. Itsearviointiraporttia ja itsearvioinnin tuloksia käsiteltiin poliisilaitoksen strategiapäivillä. Strategiapäiville osallistui itsearviointityöryhmän ja yt-toimikunnan lisäksi poliisilaitoksen työsuojelutoimikunta. Työsuojelutoimikunnan osallistuminen antoi yhden tiedotuskanavan lisää, sillä toimikunnassa on jäseniä kaikilta poliisiasemilta ja eri linjoilta. Ajatuksena oli, että he omalta osaltaan veisivät tietoa omiin yksiköihinsä ja poliisiasemille itsearvioinnin tuloksista ja tulosten jatkotyöstämisestä.

Haastatteluissa todettiin, että yt-toimikunnan ohjaava rooli ja viestintä siihen suuntaan oli epäselvä. Viestinnän lisäämiselle jatkossa nähtiin tarvetta. Katsottiin, että ohjaavan tahon tulisi olla selkeästi itsearviointia ohjaava, jotta arviointi suuntautuu ja rajautuu poliisilaitoksen toiminnan ja kehittämistarpeiden kannalta mahdollisimman optimaalisesti. Viestinnän tulee olla kaksisuuntaista, ei vain niin, että ryhmä ilmoittaa mitä on tehty ja miksi. Ohjaavan tahon palautteen koetaan tuovan selkeää lisäarvoa itsearviointiin.

Osa haastatelluista oli sitä mieltä, että henkilöstö sai riittävästi tietoa itsearvioinnista. Seitin tiedotteista. Varsinaisesta itsearviointiprosessista tiedottamista tärkeämmäksi koettiin tiedottaa siitä, mitä esiin nousseille kehittämisalueille konkreettisesti tehdään. Haastatteluissa kyseenalaistettiin tarve tiedottaa laajasti asioista, jotka eivät koske konkreettisesti koko henkilöstöä. Sen sijaan niiden, joita itsearvioinnissa käsiteltävät asiat konkreettisesti koskevat, tulee saada riittävä tieto. Henkilöstöltä ei tullut haastateltujen, eikä kirjoittajan tietoon negatiivista palautetta projektista tiedottamisesta.

Osa haastatelluista kuitenkin totesi, että tietoa ei ole koskaan liikaa ja toteutunutta aktiivisempi tiedottaminen olisi tarpeen. Tiedotuksella tulisi kertoa selkeästi itsearvioinnin tavoitteet ja ne alueet, joita tullaan tarkastelemaan. Seitti koettiin huonoksi tiedotusvälineeksi, jos sitä käytetään pelkästään. Vain aktiivisimmat tiedon etsijät lukivat sieltä tiedotteet ja passiiviset eivät tiedotteita löytäneet. Parhaaksi tiedotusvälineeksi todettiin henkilökohtainen tiedottaminen erilaisissa tilaisuuksissa ja vielä niin, että kertoja on projektiin osallistunut, esimerkiksi itsearviointityöryhmän puheenjohtaja. Erityisen tärkeäksi nähtiin loppuraportin ja itsearvioinnissa esiin nostettujen vahvuuksien ja kehittämisalueiden esitleminen henkilöstölle projektin päätyttyä. Tässä yhteydessä tulisi kertoa miten raporttia ja tuloksia jatkossa hyödynnetään.

Tulevaisuudessa koettiin tärkeäksi raportoida henkilöstölle siitä, mitä itsearvioinnissa esiin nostetuille ja keskeisimmiksi priorisoiduille kehittämisalueilla on tehty. Henkilöstölle perustellaan näin raskaan prosessin hyödyllisyys ja se, että olemassa olevat ongelmat huomioidaan ja niille tehdään



jotain. Usein itsearvioinnin kaltaiset projektit pysyvät johdon kehittämishankkeina, jotka näkyvät heikosti henkilöstön suuntaan. Henkilöstö ei välttämättä koskaan saa tietää, että heitäkin koskevat kehittämistoimet ovat peräisin itsearvioinnista ja sitä kautta henkilöstön omista riveistä.

### **5.10 Arviointi- ja konsensusistunto**

Tiedon keruun, analysoinnin ja arviointialueiden valmistelun jälkeen oli vuorossa varsinainen arviointi ja konsensuksen etsiminen poliisilaitoksen tärkeimmistä vahvuuksista ja kehittämisalueista eri arviointialueilla. Pirkanmaan poliisilaitoksessa arviointi- ja konsensusistunto oli yhden työpäivän (noin 6 tuntia tehokasta työaikaa) mittainen tilaisuus. Aluksi käytiin lyhyesti läpi päivän ohjelma ja aikataulu. Ohjelman ja työtavan valinnassa hyödynnettiin Päivi Strömmerin pitämän koulutuksen oppeja. Koska tiedettiin, että päivään tulee sisältymään paljon asiaa, aikataulu oli tiukka. Tiukka aikataulu oli edellytys, jotta kaikki tarvittavat asiat ehdittiin käymään läpi. Kunkin työparin raportit oli velvoitettu tallentamaan viikkoa ennen arviointipäivää neukkariin, jotta jokaisella ryhmän jäsenellä oli mahdollisuus perehtyä niihin.

Itsearviointiryhmä jaettiin kahtia. Ryhmäjako tehtiin siten, että toisiinsa tiiviisti linkittyvät arviointialueet olivat samassa puoliryhmässä ja johtamisen arviointialue käsiteltiin lopuksi yhdessä. Kummallekin ryhmälle nimettiin puheenjohtaja ja sihteeri. Puheenjohtajan tehtävä oli pitää kiinni tiukasta aikataulusta ja varmistua siitä, että keskustelu pysyy asiassa, rönsyilyyn ei ollut aikaa. Sihteeri kirjasi ylös kaikki keskusteluissa esiin nousseet vahvuudet ja kehittämisalueet.

Työskentelytapa oli sellainen, että kunkin arviointialueen valmistelusta vastannut ryhmän jäsen piti omalle puoliryhmälleen viiden minuutin alustuksen, jossa hän esitteli työparinsa kanssa laaditut raportit arviointialueesta. Oletuksena oli, että jokainen ryhmän jäsen oli tutustunut kaikkien arviointialueiden raportteihin. Tosin tämä tutustuminen ei voinut olla kovin syvällistä suuren materiaali määrän vuoksi, mutta jonkinlainen käsitys kaikista arviointialueista tuli olla, jotta alustus voitiin pitää lyhyenä. Alustuksessa käytiin läpi arviointialueiden tärkeimmät menettelytavat sekä keskeisimmät tulokset ja esitettiin niistä lyhyesti sanallinen arvio. Tämän jälkeen jokainen sai pohtia ensin yksin alustuksen pohjalta arviointialueeseen liittyviä keskeisimpiä vahvuuksia ja kehittämisalueita. Itsenäisen työskentelyn jälkeen esiin nousseista vahvuuksista ja kehittämisalueista keskusteltiin niin, että jokainen esitteli ja perusteli omat valintansa. Puoliryhmässä esiin nousseet vahvuudet ja kehittämisalueet kirjattiin ylös ja niistä priorisoitiin puoliryhmän mielestä kolme keskeisintä vahvuutta ja kehittämisaluetta. Puoliryhmätyöskentelyn jälkeen ryhmän puolikkaat yhdistettiin ja koko ryhmän voimin käytiin läpi arviointialueen vahvuudet ja kehittämisalueet sekä puoliryhmän prio-

risointivalinnat. Tässä vaiheessa muodostettiin koko ryhmän konsensus kunkin arviointialueen keskeisistä vahvuuksista ja keskeisistä kehittämisalueista. Johtamisen arviointialue poikkesi tästä työskentelymenettelystä siinä, että se käsiteltiin koko ryhmän voimin alusta lähtien. Tämä johtui siitä, että arviointialueita on pariton määrä ja johtaminen valikoitui näistä aiheeksi, joka todettiin sopivimmaksi käsitellä yhdessä.

Tarkoituksena oli vielä viimeisenä priorisoida yli arviointialuerajojen poliisilaitoksen tärkeimmät vahvuudet ja kehittämisalueet, mutta tämä vaihe jätettiin pois. Syynä oli hieman venynyt aikataulu ja toteamus, että hedelmällisen keskustelun katkaiseminen huonosta kohdasta saattaa jättää merkittäviä kehittämisalueita löytymättä.

Arviointi- ja konsensuspäivän jälkeen laadittiin itsearviointiraportti käsiteltäväksi yt-toimikunnassa ja poliisilaitoksen strategiapäivillä. Raportissa kunkin toiminnan arviointialueen kohdalle kirjattiin työparien raporteista keskeisimmät menettelytavat arviointineen ja tulosten arviointialueen kohdalla keskeisimmät mittarit ja niiden tulosten arvioinnit. Kunkin arviointialueen perään kirjattiin kaikki esiin nousseet vahvuudet ja kehittämisalueet siten, että arviointiryhmän tärkeimmiksi priorisoimat erottuivat muista.

Haastateltavat olivat sitä mieltä, että arviointi- ja konsensuspäivän aikataulu voi olla tiukka, jotta työskentely on tehokasta ja saadaan tulosta aikaan. Liian tiukka aikataulu karsii kuitenkin hyödyllistä keskustelua. Rönsyilyä keskustelussa ei voida sallia, muutoin varsinaisen asian keskusteluun jäävä aika vähenee. Itsearviointi ja konsensuksen löytäminen on jatkuvaa ja melko raskasta pohdintaa ja aivotyöskentelyä. Siksi riittävä tauotus ja huolto ovat välttämättömiä. Haastatteluissa esiteltiin aikataulun kehittämistä joko niin, että istunto kestää kaksi päivää, jolloin keskustelua voidaan lisätä kustakin arviointialueesta ja pitää siitä huolimatta riittävästi taukoa tai niin, että päivän pituutta lisätään. Näin laaja arviointi vie aikaa, mutta suppeamman itsearvioinnin konsensus voidaan saavuttaa lyhyemmässä tilaisuudessa. Aikatauluun olisi ollut haastateltavien mielestä syytä jättää aikaa päivän työskentelyn yhteenvedoon, kuten aluksi oli suunniteltu. Näin olisi voitu käydä läpi vielä se kokonaisuus mitä tehtiin ja mitä saatiin aikaan.

Suurin osa haastatelluista oli sitä mieltä, että arviointi- ja konsensusistunto on järkevää järjestää jossain muualla kuin omalla työpaikalla. Työpaikalla muut työt häiritsevät helposti itsearviointia ja itsearvioinnin kunnollinen toteuttaminen edellyttää koko itsearviointiryhmän täysipainoista työskentelyä.

Haastateltujen mielestä asiat käytiin valitulla menettelyllä riittävän perusteellisesti läpi huomioiden olosuhteet ja aikataulu. Löysempi aikataulu olisi toivottava keskustelun lisäämiseksi ja asioiden perusteellisempaa käsittelyä ajatellen. Koska mahdollisuudet tutustua etukäteen toisten työparien materiaaliin olivat rajalliset, perusteellinen käsittely olisi mahdollistanut syvällisen perehtymisen kaikkiin arviointialueisiin ja olisi nostanut esiin toteutunutta enemmän kehittämisalueita ja vahvuuksia.

Käytettyä ”alustus-itsenäinen työskentely-puoliryhmätyöskentely-ryhmätyöskentely” menettelytapaa pidettiin hyvänä. Kaikki ryhmän jäsenet saatiin aktivoitua ajattelemaan jokaisen arviointialueen teemaa ja tuomaan esiin omat näkemyksensä. Tärkeäksi koettiin se, että kaikkein kriittisimmätkin ajatukset pitää voida tuoda esiin keskusteluun ja ne pitää voida kirjata loppuraporttiin näkyviin jos ne edustavat ryhmän konsensusta. Haastattelussa nousi esiin, että alustus olisi voinut olla perusteellisempi, jotta arviointialueen kuva muille ryhmän jäsenille olisi parantunut. Toisaalta ryhmätyöskentelyn merkitystä olisi haluttu lisätä. Koko ryhmän voimin käytiin läpi puoliryhmässä löydetyt vahvuudet ja kehittämisalueet, mutta tämä vaihe oli lähinnä toteava. Ryhmätöissä puoliryhmän prioriteetit eivät muuttuneet. Tähän vaiheeseen tulisi panostaa, jotta molempien puoliryhmien näkemykset saataisiin tehokkaasti esiin. Tässä aikataulun pidentäminen todettiin yhtenä ryhmätyöskentelyä edistävänä keinona.

Arviointi- ja konsensuspäivän tulosta pidettiin hyvänä. Suuresta massasta löydettiin runsaasti vahvuuksia ja kehittämisalueita kaikilta arviointialueilta. Paljon jäi varmasti löytymättäkin, mutta yhteinen näkemys oli se, että löytyneissä kehittämisalueissa on paljon työtä. Lisää voidaan nostaa esiin seuraavilla kerroilla. Lisäaika olisi osan haastatelluista mielestä voinut tuoda lisäarvoa ja vahvistaa tulosta.

### ***5.11 Itsearviointin tulosten hyödyntäminen***

Itsearvioinnissa esiin nousseita vahvuuksia ja kehittämisalueita käsiteltiin poliisilaitoksen strategiapäivillä yhdessä samaan aikaan suoritettujen henkilöstöbarometrin tulosten kanssa. Merkille pantavaa oli, että itsearvioinnissa ja henkilöstöbarometrissä nousi esiin hyvin vahvasti samoja asioita. Strategiapäivillä pohdittiin ryhmätöinä mitkä arviointialueiden kehittämisalueista ovat koko poliisilaitoksen toiminnan kannalta keskeisimmät ja millaisiin toimiin näillä kehittämisalueilla tulisi ryhtyä. Tämän ryhmätyöskentelyn tuloksena syntyi kahdeksan kohdan lista, jossa olivat strategiapäivillä priorisoidut keskeisimmät kehittämisalueet. Näihin listoihin oli yhdistelty yhden kehittämisalueen alle pienempiä kehittämisideoita, jotka liittyivät toisiinsa.

Kehittämisaalueista osaan sisällytettiin toimenpide-esityksiä poliisilaitoksen työhyvinvoinnin kehittämissuunnitelmaan. Kehittämissuunnitelma pohjautui pääasiassa henkilöstöbarometrin tuloksiin, mutta samankaltaisuutensa vuoksi CAF-itsearviointinnissa esiin nousseita kehittämisaalueita pystyttiin yhdistelemään samaan. Kehittämissuunnitelmaan kirjattiin muun muassa viestinnän kehittämistä ja henkilöstöresurssien nykyistä tehokkaampaa käyttöä koskevat kehittämissuunnitelmat, jotka molemmat olivat itsearviointinnissa keskeisesti esillä.

Poliisilaitoksen tulossopimukseen kirjattiin, että poliisilaitos toteuttaa vuoden 2011 aikana CAF-itsearviointinnissa esiin nousseet keskeisimmät kehittämisaalueet. Näin kehittämiseen sitouduttiin Poliisihallituksen kanssa tehdyllä sopimuksella.

Konkreettinen toiminnan kehittäminen suuressa poliisilaitoksessa vie aikaa, eivätkä kehittämisen seuraukset vielä näy käytännön toiminnassa kentällä. Kehitystä tulee seurata ja tehdä tarvittavat muutokset suunnitelmiin jos kehittymistä ei tapahdu toivotulla tavalla. Tästä kehityksestä on raportoitava henkilöstölle, jotta henkilöstö voi nähdä kehittämishankkeen ja toiminnan kehittymisen välisen yhteyden.

Osa haastatelluista oli sitä mieltä, että itsearviointin tulosten hyödyntäminen ei vielä näy konkreettisina toimina kentälle. Sen sijaan suunnitelmissa on näkynyt, että itsearviointin tuloksia hyödynnetään ja siinä tehdyt havainnot johtavat toiminnan kehittämiseen. Kaikki haastatellut olivat yhtä mieltä siitä, että pelkkä itsearviointi ei johda mihinkään, ellei sen tuloksia hyödynnetä kehittämissuunnitelmassa. Itsearviointin pohjalta on toteutettu jo pieniä linjakohtaisia kehittämishankkeita. Kaikki esiin nostetut kysymykset eivät koske koko poliisilaitosta, eivätkä edellytä yli linjarajojen perustettavia työryhmiä. Itsearviointiraportti on saatava kaikkien nähtäville jo siitäkin syystä, että siihen on kirjattu näkyviin kaikki eri arviointialueiden esiin nousseet kehittämisaalueet ja näitä havaintoja voidaan hyödyntää linjakohtaisessa ja yksikkökohtaisessa suunnittelussa oma-aloitteisesti. Raportin valmistuttua siinä esiin nostetut linja- tai yksikkökohtaiset kehittämisaalueet voidaan käydä esittelemässä suoraan sen alueen kehittämisestä vastaavalle taholle, esimerkiksi linjan ohjausryhmälle tai yksikön esimiehille.

## **5.12 Itsearviointista**

Haastatelluilta kysyttiin käsitystä siitä, mitä itsearviointi antoi organisaatiolla ja heille itselleen, miten usein itsearviointi CAF-menetelmällä tulisi toistaa sekä saavutettaisiinko heidän mielestään lisäarvoa organisaation ulkopuolisella arvioitsijalla ja millaista lisäarvoa.

Haastatellut katsoivat, että Pirkanmaan poliisilaitos sai CAF-itsearviointiprosessista kattavan kuvan organisaation ja toiminnan nykytilasta ja merkittävimmistä kehittämisalueista. Osittain itsearvioinnin tulokset olivat vahvistusta jo tiedossa oleville ongelmille ja itsearvioinnin todettiin olevan hyvä keino nostaa jo tiedossa olevat ongelmat esiin ja tuoda ne julki. Näin ongelmille on tehtävä jotain. Kehittämisalueet ovat konkreettisia kehittämiskohteita, eivät vain yleisen tason abstrakteja toteamuksia. Niille voidaan löytää toimivia kehittämiskeinoja. Itsearviointi antaa mahdollisuuden jatkuvalla kehittämiselle ja nyt suoritettu perusteellinen itsearviointi on hyvä pohja jatkotyölle tulevina vuosina. Itsearviointiprojektin aikana muovattiin toimintamalli, jota voidaan hyödyntää poliisilaitoksen tulevissa itsearvioinnissa.

Haastatellut kokivat itse saaneensa hyvän kokonaiskuvan poliisilaitoksen organisaatiosta. Monelle organisaatituntemus rajoittui omalle linjalle ja hallintoon siinä määrin, kuin se koskee omaa tehtävää. Itsearviointityössä ja keskinäisessä vuorovaikutuksessa eri arviointialueiden edustajien kanssa tarjoutui loistava tilaisuus nähdä oma, oman yksikön ja oman linjan rooli koko organisaation toiminnassa. Kaikki kokivat oman ammattitaitonsa vahvistuneen kehittämistyössä ja laadunhallinnassa sekä saaneensa hyvän mallin kehittää toimintaa pienemmässä mittakaavassa. Kenelläkään ei ollut aiempaa kokemusta tässä mittakaavassa toteutetusta itsearvioinnista mutta nyt poliisilaitoksella on joukko, joka pystyy toteuttamaan itsearvioinnin ja jolla on kokemusta CAF-mallin pohjalta toteutetusta itsearvioinnista kohtuullisen suuressa organisaatiossa.

Haastatellut olivat yhtä mieltä siitä, että itsearvioinnin tulosten pohjalta toteutettujen kehittämishankkeiden jälkeen tulee jättää riittävästi aikaa ennen seuraavaa itsearviointia. Suuressa organisaatiossa toiminta ei muutu hetkessä, joten kehittymisen seuranta ajatellen itsearviointia ei ole järkevää toteuttaa liian usein. Toisaalta itsearviointi tuo todennäköisesti joka kerta esiin uusia kehittämisalueita. Havaitut puutteet on järkevää korjata ennen kuin kartoitetaan seuraavia, muuten voidaan joutua tilanteeseen, jossa on listattu lukuisa määrä kehittämisalueita, mutta resurssit eivät mahdollista kuin pienen osan korjaamiseen liittyvät hankkeet. Kehittämisen on oltava pitkäjänteistä ja jatkuvaa ja edettävä riittävän pienin askelin. Sopiva väli haastateltujen mielestä itsearvioinnille on 2-3 vuotta. Pieniä vain osaan organisaatiota kohdistuvia itsearviointeja voidaan toteuttaa useammin, mutta koko poliisilaitoksen tasolla syklin on oltava harvempi.

Haastatellut eivät kokeneet ulkopuolisen arvioijan tuovan kovin suurta lisäarvoa. Kokemusten perusteella riittävän heterogeeninen ryhmä poliisilaitoksen sisältä tuo eräänlaista ulkopuolista näkökulmaa poliisilaitoksen eri osien toimintaan. Eri yksiköiden ja eri toimipisteiden edustajat voivat

katsoa muita yksiköitä ja toimipisteitä ”ulkopuolisina”. Itsearviointi edellyttää organisaation ja sen toimintatapojen ja toimintaympäristön tuntemusta, tämä asettaa vaatimuksia ulkopuolisen arvioijan käyttöön. Soveltuvana ulkopuolisena esitettiin muun muassa toisen vastaavan kokoisen poliisilaitoksen edustajaa, jolloin kaksi poliisilaitosta voisi tehdä yhteistyötä itsearvioinnissa. Molemmilla voisi olla oma edustajansa toistensa arviointiryhmässä. Näin voitaisiin saada paitsi ulkopuolinen näkökulma omaan organisaatioon, niin mahdollisuus vertailukehittämiseen. Toinen mahdollisuus ulkopuolisen osallistujan hyödyntämiseen voisi olla tietyn aihealueen erityisasiantuntijan käyttäminen. Tämä koskee aihealueita, jotka ovat yleisiä eri hallinnonaloilla ja mahdollisesti yksityisellä sektorilla. Erimerkkinä voisi olla johtamisen, organisaatioiden tai prosessien asiantuntija.

## 6 Yhteenveto

Tässä luvussa vedän yhteen teemahaastatteluissa esiin nousseet Pirkanmaan poliisilaitoksen itsearviointiprosessin tärkeimmät kehittämistarpeet. Näiden kehittämisajatus pohjalta laadin tämän luvun ja työn lopuksi Pirkanmaan poliisilaitoksella käytetystä itsearviointiprosessista hieman kehittyneemmän prosessimallin, jota voidaan jatkossa hyödyntää poliisilaitoksen itsearviointiin.

Haastateltavat olivat melko yksimielisiä CAF-mallin käyttökelpoisuudesta ja sen keskeisistä ongelmakohdista poliisilaitoksen itsearvioinnin näkökulmasta. Ongelman ydin on se, että CAF-malli on tehty Euroopan laajuisesti kaikille julkishallinnon organisaatioille, mutta se ei huomioi eri organisaatioiden erityispiirteitä. CAF-malli on hyvä pohja itsearvioinnille poliisilaitoksella, mutta joiltain osin se vaatii soveltamista ja eri käsitteiden pohdintaa poliisilaitoksen näkökulmasta. Tämä on yksi CAF-mallin perusajatuksista, eikä se yritäkään toimia kaikkiin organisaatioihin sellaisenaan soveltuvana mallina. CAF-mallin on tarkoitettu olemaan muokattavissa tarpeiden mukaan. Tutkimuksen edetessä vahvistui käsitys, että CAF sopii julkishallinnolle räätälöitynä mallina tähän asti sovelletuista kansainvälisistä laadun ja toiminnan arviointimalleista parhaiten poliisiorganisaation kokonaisvaltaiseen itsearviointiin.

CAF-malliin liittyen nostettiin esiin ajatus sen tarkastelusta poliisin näkökulmasta ja muokkaamisesta ”poliisikielelle”. Tähän nähtiin kaksi tärkeää perustelua. Ensimmäinen perustelu on se, että malli saataisiin paremmin palvelemaan poliisiorganisaation itsearviointia. Se jättäisi pois jokaisessa itsearviointiryhmässä käytävän pohdinnan siitä mitä milläkin termillä ja käsitteellä meidän näkökulmastamme tarkoitetaan. Se tekisi poliisilaitosten keskinäisen vertailun helpommaksi, kun itsearvioinnin perustermit ymmärretään kaikissa yksiköissä samalla tavalla. Toinen perustelu liittyy itsearviointiin osallistuvien henkilöiden mahdollisuuksiin oppia ja sisäistää nopeasti CAF-mallin perusajatus ja sen soveltaminen käytäntöön. On todennäköistä, että itsearviointiin osallistuu eri yksiköistä sellaisia henkilöitä, joilla ei ole koulutusta tai kokemusta itsearviointiin tai kehitystyöhön yleensä. Työskentelystä saadaan tehokasta heti alusta lähtien, jos käytettävä itsearviointimalli on helposti ymmärrettävä ja nopeasti opittava. Itsearvioinnin onnistumisen ehdoton edellytys on se, että koko itsearviointiin osallistuva ryhmä ymmärtää mallin sekä siihen liittyvät termit ja käsitteet samalla tavalla.

CAF-mallia voidaan kehittää ja saada siitä paremmin poliisihallintoon soveltuva esimerkiksi pohtimalla arviointialueiden otsikointia ja niihin liittyviä esimerkkikysymyksiä ja muovaamalla niitä

poliisihallintoon sopivaksi. Malliin voidaan pohtia valmiiksi mitä eri termit ja käsitteet sisältävät poliisin näkökulmasta. Esimerkiksi mitä sellaiset yhteiskunnalliset tulokset voivat olla, joihin poliisin toiminta vaikuttaa tai mitä ovat poliisin asiakkaat? Ongelmalliseksi ja pohdintaa edellyttäväksi poliisitoiminnan substanssiin liittyvistä kysymyksistä koettiin poliisille tärkeän ennalta estävän työn onnistumisen ja tulosten arviointi. Kehittämistyö edellyttää poliisihallinnon sisäistä kehittämistyötä, johon osallistuu riittävän laaja ja kattava otos eri poliisihallinnon tehtäviä edustavia henkilöitä sekä CAF-mallin ja laatutyön asiantuntemusta.

Itsearviointiin onnistumisen kannalta tärkeänä lähtökohtana koettiin itsearviointiryhmän huolellinen rekrytointi ja työn mahdollistaminen kaikille itsearviointiin osallistuville. CAF-malli on käsitteellisesti vaikea ymmärtää, ellei siihen tai muuten laatutyöhön ole saanut koulutusta tai ole käytännön kokemusta. Tämä edellyttää ryhmän jäseniltä valmiuksia mallin ymmärtämiseen ja soveltamiseen sekä kehittämismyönteistä ja analyyttistä ajattelua. Toisaalta ryhmän jäsenten sekä organisaation johdon osaaminen ennen varsinaisen itsearviointityöskentelyn aloittamista on varmistettava riittävällä koulutuksella. On hyödyllistä, jos arviointialueet on jaettu itsearviointiryhmän jäsenille ennen koulutustilaisuuden alkua, tällöin kukin voi keskittyä oman arviointialueensa erityiskysymyksiin.

Kokonaisvaltainen itsearviointiprosessi on varsin työläs ja raskas ja siitä syystä siihen on varattava riittävästi aikaa jokaiselle osallistujalle. Organisaation johdon on sitouduttava projektiin niin, että kaikille osallistujille mahdollistetaan yhtäläinen työajankäyttö ja hyvät työskentelyolosuhteet. Tähän voidaan vaikuttaa esimerkiksi työvuorosunnittelun kautta. Tiedon kerääminen kentältä saattaa edellyttää haastatteluja tai muuta tiedon keruuta eri toimipisteissä, mikä edellyttää matkustamista. Itsearviointi voidaan tehdä pienemmissä osissa tai kohdistaa suppeaan arviointialueeseen, jos resursseja ei voida käyttää massiiviseen arviointiin.

Itsearviointiryhmän rakenne ja koko riippuu itsearviointin laajuudesta ja tarkasteltavista asioista. Itsearviointiryhmään tarvitaan tarkasteltavien aihealueiden asiantuntemusta, jotta voidaan selvittää miten asioita todellisuudessa tehdään. Toisaalta on hyödyllistä, että ryhmässä on tarkasteltavaan aihealueeseen nähden ”ulkopuolista” näkemystä, mikä edistää kriittisten näkemysten esiin nousua ja kehittämisen mahdollistamisen. Hierarkkisesti ryhmässä tulisi olla tarkasteltavaan arviointialueeseen nähden riittävä edustus eri tasoilta. Maantieteellisesti on varmistettava riittävä osallistuminen. Jokaisella poliisilaitoksella on useita toimipisteitä. Eri toimipisteissä samaa asiaa saatetaan olosuhteista johtuen tehdä eri tavalla. Rajoittava tekijä ryhmän kattavuudessa on sen koko. Jos ryhmä pai-



suu liian suureksi, sen toiminta vaikeutuu ja ryhmän ”hiljaisimpien” saattaa olla hankala saada näkemyksiään kuuluviin. Pirkanmaan poliisilaitoksen itsearviointissa toimivaksi ryhmäkooksi todettiin 12 henkilöä.

Ryhmän johtajan rooli on tärkeä. Hänen on huolehdittava siitä, että kaikki ryhmän jäsenet ovat valmiit työskentelyyn ennen työn alkua. Hänellä on oltava valmiudet ohjata toimintaa tarvittaessa arviointialuekohtaisesti. Ryhmän johtajalla on oltava vankka osaaminen CAF-mallista ja sen soveltamisesta käytäntöön. Toinen tärkeä asia ryhmän johtamisessa on kokonaiskuvan antaminen ryhmälle ennen työn aloittamista. Ryhmässä tulee tietää mitä ollaan tekemässä ja miten sekä millaiselta lopputuloksen tulisi näyttää. Arviointialueilla on oltava selvillä rajaukset miten laajalle ja syvälle tarkasteltavaan aihealueeseen mennään. Ryhmän johtaja vastaa siitä, että ennen itsearvioinnin alkua sen suuntaukset ja rajaukset sovitaan poliisilaitoksen johdon kanssa. Ryhmän johtaja vastaa viestinnästä organisaation johdolle ja kahden suuntaisen tiedonkulun varmistamisesta johdon ja ryhmän välillä. Ryhmänjohtaja vastaa siitä, että henkilöstö saa riittävästi tietoa itsearviointiprosessista sen eri vaiheissa ja itsearvioinnin tuloksista prosessin päätyttyä.

Itsearvioinnin ja siihen liittyvän tiedonkeruun yhtenä pohjana on poliisilaitoksen yleiskuvaus ja iso kuva. Ryhmän jäsenillä ja organisaation johdolla on oltava yhteinen näkemys siitä miten poliisilaitos toimii, mitkä ovat sen toiminnan ydinprosessit ja keskeiset tukiprosessit, mitkä ovat keskeiset asiakkaat ja toimittajat ja toiminnan tuotokset, sekä mitkä ovat tärkeimmät seikat, jotka prosessin toimintaan ja tuotoksen tuottamiseen vaikuttavat. Ennen tiedon keräämisen aloittamista yleiskuvaus poliisilaitoksen toiminnasta ja siitä tiivistetty iso kuva on oltava valmiina.

Tiedon kerääminen ja keskeisten menettelytapojen ja tulosten etsiminen on koko itsearvioinnin tärkeä vaihe. Siinä arviointialueelta kerätään se tieto, jonka pohjalta organisaation toimintaa arvioidaan. Tätä tiedonkeruuta voidaan tehostaa tekemällä asiantuntijahaastatteluja tai muodostamalla asiantuntijoista alatyöryhmiä, joissa keskeisiä suunniteltuja menettelytapoja ja niiden soveltamista sekä tuloksia voidaan tarkastella. Joissain tapauksissa tiedon keruu vertailuorganisaatioista saattaa tukea oman toiminnan tilan hahmottamista.

Varsinainen itsearviointi tapahtuu arviointi- ja konsensusistunnossa tai istunnoissa. Tähän tilaisuuteen tulee varata riittävästi aikaa, jotta asioita voidaan käsitellä riittävän perusteellisesti. Pirkanmaan poliisilaitoksella käytetty arviointi-istunnon menetelmä, jossa asioita käsitellään alustuksen pohjalta ensin itsenäisesti, sitten puoliryhmässä ja lopuksi koko ryhmässä todettiin periaatteena hyväksi.

Käytännön toteutuksessa haluttiin lisää painoa alustukselle niin, että kaikille arviointiryhmän jäsenille tulee selväksi kunkin arviointialueen keskeinen sisältö ja jokainen voi muodostaa omia käsityksiään kaikilta arviointialueilta. Vaikka jokainen on saanut tutustua ennakolta kaikkien arviointialueiden materiaaliin, ei tutustuminen ole ollut kovin perusteellista ja toisaalta sanallinen esitys mahdollistaa asioiden esittämisen eri tavalla ja lisäkysymykset. Toinen vaihe, johon haluttiin lisää panoarvoa, on koko ryhmän keskustelu kustakin aiheesta. Asiat käsiteltiin varsin perusteellisesti puoliryhmissä, mutta koko ryhmän osuus jäi lähinnä toteavaksi. Siinä todettiin mitkä vahvuudet ja kehittämisaalueet puoliryhmä oli nostanut esiin ja mitkä se oli priorisoinut niistä tärkeimmiksi. Ryhmätyöhön toivottiin perusteellisempaa käsittelyä. Tämä edellyttää pidempää kuin yhden työpäivän aikaa itsearviointiin.

Viestintä itsearvioinnista on tärkeää. Ennen varsinaisen työn alkua tulee tiedottaa henkilöstölle mitä ollaan tekemässä ja miksi. On tärkeää viestittää, että projektiin panostaminen kannattaa ja siinä esiin nousseisiin ongelmiin tullaan puuttumaan. Jos henkilöstöä aktivoidaan laajemmin mukaan esimerkiksi alatyöryhmiin tai haastateltaviksi, riittävä tiedottaminen mahdollisille osallistujille on tärkeää. Prosessin aikana on hyvä tiedottaa työn etenemisestä. Organisaation johdon kanssa viestinnän on oltava jatkuvaa. Johdolle on annettava mahdollisuus ohjata toimintaa haluamaansa suuntaan. Liian yksityiskohtaista ohjaamisen ei kuitenkaan tule olla, koska arviointiryhmän itsenäisyys mahdollistaa perusteellisen tarkastelun ja kriittistenkin näkemysten esiin nostamisen. Johdon ja arviointiryhmän on ymmärrettävä työ ja sen tarkoitus samalla tavalla. Työn tulosten raportointi organisaation johdon lisäksi koko henkilöstölle on tärkeää. Raportissa näkyvät kaikki esiin nousseet vahvuudet ja kehittämisaalueet ja raporttia voidaan hyödyntää alemmallakin tasolla kuin koko poliisilaitoksen tasolla. Esimerkiksi sektori tai yksikkö voi oma-aloitteisesti puuttua raportista löytämänsä omaa toimintaa koskevaan ongelmaan.

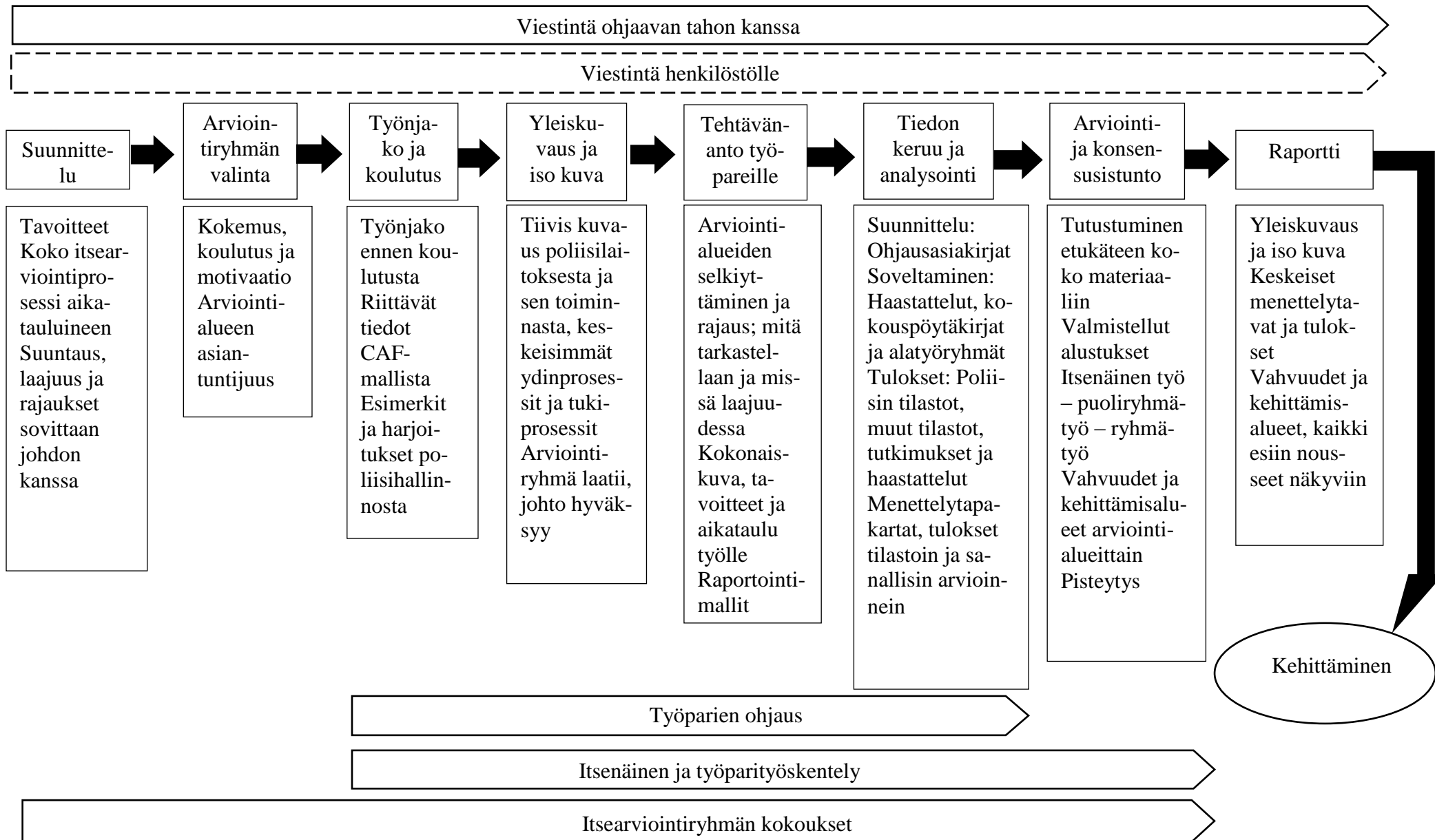
Itsearviointi ei varsinaisesti tuota tulosta ennen kuin sen tuloksia hyödynnetään kehittämistyöhön. Siksi on tärkeä viestittää, millaisia kehittämistoimia tehdään ja millaisia vaikutuksia niillä on. Henkilöstö näkee, että projektiin panostetaan resursseja ja sille on viestitettävä, että panostaminen on kannattavaa ja toiminta kehittyy.

Seuraavassa on tutkimuksessa esiin nousseet keskeisimmät kehittämistarpeet vielä listauksena:

1. CAF-malli pitäisi kääntää ”poliisikielelle” ja sovittaa poliisiorganisaatioon. Arviointialueiden otsikointia ja esimerkkikysymyksiä sekä mallin käsitteiden sisältöä voidaan pohtia poliisin näkökulmasta.
2. Riittävän työajan käytön mahdollistaminen kaikille itsearviointiin osallistuville on tärkeää
3. Ryhmän jäseniä valittaessa tulee huomioida arvioinnin kohde ja laajuus. Ryhmässä on oltava riittävä vertikaalinen, horisontaalinen ja maantieteellinen kattavuus rajaten ryhmä kuitenkin sellaiseen kokoon, että tehokas työskentely on mahdollista.
4. Koko itsearviointiryhmän sekä poliisilaitoksen johdon riittävä koulutus CAF-malliin ja itsearviointiin.
5. Tehtävänanto tulee olla riittävän perusteellinen.
6. Yleiskuvaus ja iso kuva on oltava valmiina ja arviointiryhmän sekä poliisilaitoksen johdon hyväksymiä ennen arviointialueiden tiedonkeruun alkua.
7. Tiedon keruussa menettelytapojen soveltamista tutkittaessa voidaan hyödyntää asiantuntija-haastatteluja tai alatyöryhmiä. Arvioinnissa voidaan hyödyntää vertailua muihin vastaavan kokoiisiin organisaatioihin.
8. Arviointi- ja konsensuspäivän aikana tulee varmistaa riittävän perusteellinen arviointialueiden esittely sekä riittävä keskustelu kaikista arviointialueista.
9. Viestintää ohjaavan tahon ja henkilöstön suuntaan tulee olla riittävästi.
10. Itsearviointin tuloksia pitää hyödyntää toiminnan kehittämässä ja tulosten hyödyntäminen tulee viestittää kentälle.

Pirkanmaan poliisilaitoksen itsearviointiprosessi ja menettelytavat siinä muotoutuivat työn edetessä. Niitä muovattiin olosuhteiden ja tarpeiden mukaan. CAF-malli ja kokonaiskuva itsearviointiprosessista hahmottuivat vasta työn viimeisinä hetkinä. Työn ohessa suunnittelu johtaa helposti prosessin kankeuteen, hitauteen ja epävarmuuteen tuloksista. Tämän välttämiseksi olen piirtänyt seuraavalle sivulle prosessikaavion (kuva 5), johon olen kehittänyt Pirkanmaan poliisilaitoksella käytettyä itsearviointiprosessia tutkimuksessa esiin nousseiden kehittämistarpeiden pohjalta. Prosessimallia voidaan hyödyntää Pirkanmaan poliisilaitoksen seuraavassa itsearviointinissa.

## CAF-itsearviointiprosessi poliisilaitoksessa



Kuva 5 Itsearviointiprosessi

## 7 Lopuksi

Tässä tutkimuksessa olen perehtynyt laatujohtamisen kehittämiseen ja sen tuloon poliisihallintoon. Viime vuosina laatu on noussut yhä keskeisemmäksi tekijäksi poliisitoiminnan arvioinnissa. Kansalaiset osaavat vaatia laadukasta palvelua ja ilmaisevat tyytymättömyytensä entistä herkemmin kanteluiden, valitusten tai negatiivisen palautteen muodossa. Poliisin resurssikehitys ja tehtäväkentän työn ja haasteiden lisääntyminen eivät korreloi keskenään. Yleinen taloustilanne on johtanut siihen, että toimintaa pitää kehittää ja tehostaa koko valtionhallinnossa. Olemassa olevalla resurssilla tulee saada aikaan yhtä laadukasta palvelua, tai jopa laadukkaampaa kuin ennen. Tarpeet toiminnan kehittämiseksi ovat ilmeiset kautta linjan. Laadukkaan toiminnan ja laadukkaan palvelun saamiseksi omaa toimintaa on syytä tarkastella säännöllisesti ja etsiä omia vahvuuksia ja kehittämisalueita. Itsearviointi CAF-mallin avulla on tähän työhön hyvä apuväline. Meidän tulee tietää millainen nykytila organisaatiossamme on, jotta voimme kehittää toimintaa. Meidän tulee tuntea vahvuutemme ja kehittämistarpeemme.

Tämän tutkielman tutkimuskysymykset liittyivät CAF-mallin soveltavuuteen poliisilaitoksen toiminnan itsearviointiin ja sen soveltamisen keskeisiin ongelmiin poliisin näkökulmasta. Toinen tutkimuskysymys liittyi Pirkanmaan poliisilaitoksella käytetyn itsearvioinnin prosessimallin kehittämistarpeisiin. Olen itse löytänyt runsaasti vastauksia molempiin kysymyksiin ja kirjannut tähän niistä mielestäni tärkeimmät. Paljon muutakin varmasti on, koska tämän työn aineisto on vain muuttaman henkilön näkemys ja minun tulkintani niistä. Toivottavasti työ antaa osviittaa muillekin itsearviointia suunnitteleville. Tässä on ainakin ”pureskeltu” valmiiksi joitain eteen nousseita ongelmia ja pyritty löytämään niihin ratkaisuja.

Tutkimuksen tavoitteena oli luoda Pirkanmaan poliisilaitokselle prosessimalli tulevia itsearviointeja varten. Tämä malli syntyi jo toteutuneen itsearvioinnin prosessin pohjalle yhteistyönä haastateltujen kanssa. Heidän kehittämisajatuksensa näkyvät prosessin parantumisena. Nyt on valmis ja selkeä malli lähteä tekemään itsearviointityötä uudelleen.

Itsearviointiin ja CAF-malliin poliisihallinnossa jää vielä paljon tutkittavaa. CAF-malli on suhteellisen nuori ja sitä on käytetty poliisihallinnossa vasta vähän aikaa. Tämä on vasta ensimmäinen CAF-mallin soveltamiseen ja itsearviointiin liittyvä tutkimus suomalaisessa poliisihallinnossa. Yksi mielenkiintoinen haaste ja varmasti hedelmällinen tutkimusaihe voisi olla itsearvioinnin tulosten hyö-

dyntäminen tulossuunnittelussa. CAF-mallin ”poliisikielinen” versio on näkynyt tässä työssä useita kertoja ja siinä voisi olla pohdittavaa tutkimuksen verran.

# Lähteet

## Kirjallisuus

Crosby, Philip (1980): Quality is Free. New York, McGraw-Hill

Deming, W. Edward (1988): Out of Crisis, Cambridge, Cambridge Universal Press.

Harrison, Stephen & Stupak Ronald (1993): Total Quality Management: the organizational Equivalent of Truth in Public Administration, Public Administration Quarterly 16:4

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme Helena (2000): Tutkimushaastattelu – Teemahaastattelun teoria ja käytäntö, Yliopistopaino Kustannus, Helsinki

Juran, J. (1988): Juran on Planning for Quality. New York. The Free Press

Koskinen, Ilpo, Alasuutari Pertti ja Peltonen Tuomo (2005): Laadulliset menetelmät kauppatieteissä, Vastapaino, Tampere

Lau, R. S. M. & Aderson C. A. (1998): A three-dimensional perspective of total quality management, International Journal of Quality and Reliability Management 15:1

Lawler, Edwards III (1994): Total Quality Management and employee involvement: Are they compatible? Academy of Management Executive, 8:1

Lillrank, Paul (1998): Laatuajattelu. Laadun filosofia, tekniikka ja johtaminen tietoyhteiskunnassa, Otava, Helsinki

Lumijärvi, Ismo ja Jylhäsaari Jussi (2000): Laatujohtaminen ja julkinen sektori - Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena, Gaudeamus Oy Yliopistokustannus University Press Finland Ltd., Helsinki

Luoma, Markku (2001): Laatua lainvalvontaan: Laadun ja osaamisen kehittäminen poliisihallinnossa, Edita Oyj, Helsinki

Powell, Thomas (1995): Total Quality Management as Competitive Advantage - A Review and Empirical Study, Strategic Management Journal 16

Schein, Edgar (1985): Organisaatiokulttuuri ja johtaminen. Espoo; Weilin+Göös

Silén, Timo (1985): Organisaatiokulttuuri ja johtaminen. Kahden yrityksen kulttuurimuutosprosessin ja TQM-järjestelmän sovelatamisen tarkastelu. Helsinki: Yliopistopaino

Turjanmaa, Pirkko (2005): Laadun oppiminen pienissä yrityksissä - Mallin konstruointi ja kehittäminen, Jyväskylä University Printing House, Jyväskylä

Virta, Sirpa (2005): Tavoitteena turvallisuus – Poliisin strategisen johtamisen haasteita, Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere

**Muut julkaisut**

Poliisilaki (7.4.1995/493)

Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma 2010 - 2014

Sisäasiainministeriön poliisiosasto (2006): Poliisin laatustrategia 2/2006

SFS-käsikirja (1988), Suomen Standardisoimisliitto SFS.

Sisäasiainministeriö (2005): Valtion paikallishallinnon palvelutavoitteet

Valtiovarainministeriö (2006): Yhteinen arviointimalli CAF (Common Assessment Framework) - Organisaation kehittäminen itsearviointin avulla, Edita Prima Oy, Helsinki

**Internet:**

[www.efqm.org](http://www.efqm.org), 29.1.2010

**Haastattelut:**

Burmoi Petri komisario, 11.2.2011 Tampere

Huhta Juha-Matti vanhempi konstaapeli, 27.1.2011 Tampere

Jokinen Pentti ylikomisario, 31.1.2011 Tampere

Juurijoki Aatos ylikomisario, 22.1.2010 Tampere

Luosa Marko komisario, 1.2.2011 Valkeakoski

Perttula Jouni komisario, 28.1.2011 Tampere



# Liitteet

## LIITE 1 CAF-mallin viisi toiminnan arviointialuetta ja neljä tulosten arviointialuetta sekä niihin liittyvät arviointikohdat.

### Toiminnan arviointi

1. Johtajuus, mitä johtajat tekevät
  - 1.1. Ohjatakseen organisaatiota kehittämällä sen mission, vision ja arvot
  - 1.2. Kehittääkseen ja toimeenpannakaan organisaation johtamisjärjestelmän, jolla ohjataan tulosten saavuttamista ja muutosten hallintaa
  - 1.3. Motivoidakseen ja tukeakseen organisaation henkilöstöä sekä toimimalla roolimallina
  - 1.4. Huolehtiakseen yhteydenpidosta poliittisiin päättäjiin ja muihin sidosryhmiin, niin että jaettu vastuu toteutuu
  
2. Strategiat ja toiminnan suunnittelu, mitä organisaatio tekee
  - 2.1. Kerätäkseen tietoa sidosryhmien nykyisistä ja tulevista tarpeista
  - 2.2. Päivittääkseen strategiaa ja suunnittelua ottamalla huomioon olemassa olevat resurssit ja sidosryhmien tarpeet
  - 2.3. Toteuttaakseen strategiaa ja toiminnan suunnittelua koko organisaatiossa
  - 2.4. Suunnitellakseen, toimeenpannakaan ja arvioidakseen uudistuksia ja innovaatioita
  
3. Henkilöstö, mitä organisaatio tekee
  - 3.1. Suunnitellakseen, hallinnoidakseen ja parantaakseen henkilöstöresursseja avoimesti strategian ja suunnitelmien mukaisesti
  - 3.2. Tunnistakseen, kehittääkseen ja käytetään henkilöstön osaamista niin, että voidaan yhdistää henkilökohtaiset ja organisaation tavoitteet
  - 3.3. Osallistaakseen henkilöstöä kehittämällä avointa vuoropuhelua
  
4. Kumppanuudet ja resurssit, mitä organisaatio tekee
  - 4.1. Kehittääkseen ja hyödyntääkseen tärkeimpiä kumppanuuksiaan
  - 4.2. Kehittääkseen kumppanuuksuhteita kansalaisten/asiakkaiden kanssa
  - 4.3. Taloushallinto
  - 4.4. Tiedon hallinta
  - 4.5. Teknologian hallinta
  - 4.6. Toimitilojen hallinta

5. Prosessit, mitä organisaatio tekee
  - 5.1 Tunnistaakseen, suunnitellakseen ja parantaakseen prosessejaan jatkuvasti
  - 5.2 Kehittääkseen ja tuottaakseen palveluita ja tuotteita kansalais-/asiakslähtöisesti
  - 5.3 Kehittääkseen prosesseja kansalaisten/asiakkaiden kanssa

#### Tulosten arviointi

6. Asiakas- ja kansalaistulokset
  - 6.1 Asiakas/kansalaistyytyväisyysmittausten tulokset
  - 6.2 Asiakas/kansalaistuloksia koskevat indikaattorit
  
7. Henkilöstötulokset
  - 7.1. Henkilöstön motivaatio- ja tyytyväisyysmittausten tulokset
  - 7.2. Henkilöstötulosten indikaattorit
  
8. Yhteiskunnalliset tulokset
  - 8.1. Sidosryhmien näkemykset organisaation yhteiskunnallisista tuloksista
  - 8.2. Yhteiskunnallisia tuloksia koskevat indikaattorit
  
9. keskeiset suorituskykytulokset
  - 9.1. Ulkoiset tulokset: tavoitteen mukaiset tuotokset ja vaikuttavuus
  - 9.2. Sisäiset tulokset

## LIITE 2 Teemahaastattelurunko

### CAF-itsearviointi Pirkanmaan poliisilaitoksessa

#### Haastateltavaa koskevaa tietoa

- Työtehtävä
- Koulutustausta
- Aiempi kokemus itsearvioinnista/laatutyöstä
- Miten valikoiduit itsearviointiryhmään
- Mikä oli roolisi itsearviointiryhmässä
- Käyttämäsi kokonaistyöaika (sis. kokoukset)
- Saitko käyttää riittävästi työaika työskenelyyn

#### CAF-malli

- Ymmärrettävyys, selkeys
- Käytettävyys poliisilaitoksen toiminnan arviointiin
- Toiminnan jäsenitys mallissa
- Apukysymykset
- Mallin ja sen käytön ongelmat
- Miten mallia voisi kehittää

#### Arviointiryhmä

- Kattavuus; organisaatiotasot, yksiköt ja maantieteellinen kattavuus
- Ryhmän koko, suuri, pieni, sopiva
- Ryhmän toimivuus
  - o Tulivatko kaikkien näkemykset esiin, huomioitiinko
  - o Kulkiko tieto riittävästi
  - o Toimiko ryhmän johtaminen
  - o Kokoukset
  - o Miten toimivuutta voidaan kehittää
- Mitä hyvää, mitä kehitettävää ryhmän rakenteessa

#### Työparityöskentely

- Työparien sopivuus
- Tehtäväjako
  - o Aihealueen sopivuus sinulle
  - o Työparien aihealueiden yhteensopivuus

- Työparin työnjako
- Yhteistyö
  - o Toimivuus
  - o Ajankäyttö tehtävään
  - o Työskentelyn ongelmat

#### Koulutus ja ohjaus

- Koulutustilaisuus
  - o Saitko riittävät tiedot
  - o Ymmärsitkö mallin idean
  - o Mitä hyvää, mitä kehitettävää
- Koulutusmateriaali
  - o Kirja ja sen selkeys
  - o Koulutuskalvot
  - o Oliko materiaali riittävää
  - o Kehitettävää
- Ohjaus itsearviointin aikana
  - o Oliko tehtävänanto riittävän selkeä/ymmärrettävä
  - o Oliko ohjaus riittävää
  - o Mitä hyvää, mitä kehitettävää

#### Työvälineet

- Neukkari
  - o Käytettävyys
  - o Tiedonvälityksen toimivuus
- Menettelytapakartta
- Raportointipohjat
- Mitä hyvää, mitä kehitettävää

#### Materiaali ja tietolähteet

- Mitä tietolähteitä käytit
- Mitä lähdemateriaalia käytit
- Miten materiaalia oli saatavilla
- Mitä materiaalia tai lähdettä olisit voinut vielä käyttää
- Yleiskuvauksen ja ison kuvan merkitys
- Mitä hyvää, mitä kehitettävää

### Arviointialueen rajaus

- Selkeys
- Rajauksen riittävyys
- Rajauksen ongelmat
- Mitä hyvää, mitä kehitettävää

### Viestintä ja sen riittävyys

- Ohjaavalle taholle yt-toimikunnalle
- Henkilöstölle
- Ryhmän sisällä
- Mitä hyvää, mitä kehitettävää

### Arviointipäivä

- Ajan käyttö
- Käsiteltiinkö asiat riittävän perusteellisesti
- Työskentelytapa
  - o Itsenäinen työskentely, puoliryhmätyöskentely, ryhmätyöskentely
- Tulokset
- Mitä hyvää, mitä kehitettävää

### Itsearviointin tulosten hyödyntäminen

- Näkykö kentälle
- Onko viestitetty henkilöstölle riittävästi

### Oma arvio itsearviointista

- Mitä sait itsearviointista
- Mitä organisaatio sai itsearviointista
- Miten usein itsearviointi tulisi mielestäsi toteuttaa
- Mitä lisäarvoa voitaisiin saada ulkopuolisella arvioitsijalla
- Lähtisitkö mukaan uudelleen