

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

TURVALLISUUSUUNNITTELU JA VERKOSTOMAINEN TOIMINTA

Hallintotiede

Pro Gradu – tutkielma

Tammikuu 2015

Ohjaaja: Sirpa Virta

Satu Värri

Sisällysluettelo

1. Johdanto	1
2. Turvallisuussuunnittelun kehitys Suomessa	3
3. Tutkimuskysymys, tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset	8
3.1. Tutkimuskysymys ja tutkimuksen tavoitteet	8
3.2. Rajaukset	11
4. Keskeiset käsitteet	12
4.1. Turvallisuus	12
4.2. Turvallisuusyhteistyö	15
4.3. Sisäisen turvallisuuden ohjelma	16
4.4. Turvallisuussuunnittelu	19
4.5. Verkostojen toiminta, verkostomainen toiminta, verkostojen johtaminen	23
4.6. Prosessien johtaminen	25
5. Kirjallisuus ja aikaisemmat tutkimukset	27
5.1. Tutkimukset ja julkaisut	29
5.2. Kirjallisuus	30
5.3. Turvallisuussuunnittelu kansainvälisesti	31
6. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys	33
7 Tutkimuksen kohteet ja aineisto	34
7.1. Tutkimuksen kohteet	36
7.2. Laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus	38
7.3. Laadullinen analyysi	40
7.4. Teorialähtöinen sisällönanalyysi	41
8. Tutkimusaineiston analyysi	42
8.1. Johtaminen, prosessit, analyysi sekä arviointi ja seuranta	46
8.1.1. Verkoston johtaminen	46
8.1.2. Aikaisempi turvallisuussuunnittelu	51
8.1.3. Verkostotyössä saavutettu yhteisymmärrys ja strategioiden luominen	52
8.1.4. Verkostojen toiminnan kuvaus	58
8.1.5. Suunnitelman seuranta ja arviointi	64
8.1.6. Analyysi suunnitelman tavoitteiden määrittelyssä	67

8.1.7. Taustaorganisaatioiden sitoutuminen	70
8.2. Yleisiä huomioita suunnitelmista	72
9. Päätelmät ja jatkotutkimus	76
9.1. Päätelmät	76
9.2. Jatkotutkimus	81
LÄHDELUETTELO	83
Internet-sivut:	86
Liite 1. Kuviot ja kuvat	87
Kuviot:	87
Kuvat:	87
Liite 2 Tutkimuksen kunnat/alue ja turvallisuussuunnittelun aikaväli	88

1. Johdanto

Turvallisuus on käsitteenä laaja ja merkitykseltään hyvin monimuotoinen. Turvallisuus liittyy lähestulkoon kaikkeen inhimilliseen toimintaan ja on osa ihmisen jokapäiväistä elämää. (Niemelä & Lahikainen 2000, 33.) Ihminen pyrkii pääsääntöisesti tekemään asioita turvallisesti ja muokkaamaan ympäristöään tavalla tai toisella turvallisiksi/turvallisemmaksi. Entäpä sitten se ympäristö tai ne asiat, joihin yksilö ei suoranaisesti itse voi omilla toimillaan tai teoillaan vaikuttaa, eli kuntien, kylien tai valtakunnan turvallisuus? Kenen tehtävänä on tässä kontekstissa luoda turvallisuutta? Jokaisella meistä on yksilönä vastuu omasta turvallisuudestamme ja sen huolehtimisesta, mutta kenelle kuuluu vastuu yhteiskunnan turvallisuudesta?

Valtioneuvosto on 4.3.1999 tehnyt periaatepäätöksen kansalliseksi rikosentorjuntaohjelmaksi. Ohjelma sisälsi lukuisia toimia ja periaatteita, joilla valtiovallan ohella on ollut tarkoitus aktivoida kunnat, elinkeinoelämä, kirkko, kansalaisjärjestöt ja yksittäiset kansalaiset edistämään paikallistasolla turvallisuutta sekä osallistumaan paikalliseen rikosentorjuntaan. Tavoitteena tuolloin on ollut luoda kaikkiin kuntiin rikosentorjuntaohjelma, ja vuoteen 2002 mennessä turvallisuussuunnitelma kattoi jo 316 kuntaa. Rikosentorjuntaohjelman tavoitteena on ollut yhteinen toimintapolitiikka yli ministeriörajojen tai yli valtio-kunta-yksityissektorirajojen. Rikosentorjuntaohjelma tähtäsi rikollisuuden vähentämiseen ja turvallisuuden edistämiseen huomioimalla kaiken julkisen päätöksenteon vaikutukset rikollisuuteen. (Oikeusministeriön julkaisu 1998, 9-10.)

Paikalliset turvallisuussuunnitelmat Suomessa juontavat juurensa vuoteen 1996, jolloin rikosentorjunnan neuvottelukunta teki oikeusministeriölle aloitteen kansallisen rikosentorjuntaohjelman valmistelemiseksi. Ruotsissa oli kesällä 1996 hyväksytty vastaava ohjelma *Allas vårt ansvar* ja tätä ohjelmaa käytettiin Suomessa tehdyn ohjelmavalmistelun tausta-aineistona. (Rikosentorjuntaneuvosto 2003, 6.)

Tuosta ensimmäisestä rikosentorjuntaohjelmasta, jonka pohjalta kunnissa ryhdyttiin laatimaan paikallisia turvallisuussuunnitelmia, on kulunut nyt reilut 15 vuotta ja tuon ensimmäisen rikosentorjuntaohjelman jälkeen on siirrytty sisäministeriön (aikaisemmin

sisäasiainministeriö, nimimuutos 1.1.2014) vetämän ministerityöryhmän laatimaan ja valtioneuvoston hyväksymään sisäisen turvallisuuden ohjelmaan, joka on jatkanut niiden paikallisten turvallisuussuunnitelmien kehittämistä. Sisäisen turvallisuuden ohjelmia on nyt tehty kolme: vuonna 2004, 2008 ja 2012. Näiden sisäisen turvallisuuden ohjelmien yhtenä tavoitteena on ollut tehostaa ja kehittää myös paikallisten turvallisuussuunnitelmien laadintaa. Lisäksi on pyritty aktivoimaan lisää paikallisia toimijoita ehkäisemään rikollisuutta mutta myös muita turvallisuutta vaarantavia tilanteita, tapahtumia ja asioita.

Kuten rikosentorjuntaneuvoston vuonna 1998 laatimassa rikosentorjuntaohjelman esityksen johdannossa todetaan: ” Rikosten ehkäisy ei onnistu vain rikosoikeudellisella järjestelmällä eikä yksin valtion toimin. On tärkeitä, että rikosentorjunnasta kantavat vastuunsa kunnat ja muu julkishallinto, liike-elämä, kansalaisjärjestöt ja yksityiset kansalaisetkin (OM Rikosentorjunnan neuvottelukunta, 1998). Käyn tarkemmin läpi turvallisuussuunnittelun kehitystä Suomessa osiossa kaksi.

Perinteisesti valtio on edustanut sitä tahoja, joka on vastannut kansalaisten turvallisuudesta sekä rikosten torjumisesta ja valtiolla on ollut tässä pääsääntöisesti jopa monopoliasema; poliisi, rajavartiolaitos ja puolustusvoimat. Nykyään turvallisuuden hallintaan osallistuu suurempi määrä toimijoita ja valtio on menettämässä asemaansa. Ns. ylhäältä-alas (*top-down*) tapahtuva johtamismalli turvallisuuden hallinnassa (*Security Governance*) ei enää riitä, vaan tarvitaan enemmän paikallisia sitoutuneita monen eri tason toimijoita vastaamaan paikallisesta turvallisuudesta. (Roché 2005, 407–408.)

Paikallisten turvallisuussuunnitelmien on tarkoitus yhtäältä palvella poliisin strategista johtamista mutta toisaalta myös vaikuttaa kuntien strategiseen suunnitteluun ja johtamiseen kuten lisäksi myös pelastustoimen johtamiseen. Paikallisten turvallisuussuunnitelmien avulla suunnitteluun osallistuneiden organisaatioiden toiminnasta on tarkoitus tehdä tuloksellisempaa sekä strategisesti johdettua. Näiden valtiollisten ja kunnallisten toimijoiden lisäksi tavoitteena on saada mukaan turvallisuussuunnitelmien laadintaan sekä paikalliseen turvallisuustyöhön elinkeinoelämän edustajia ja paikallisia kansalaisjärjestöjä, jotka siten edustavat kuntalaisten osallistumista.

Perinteisesti turvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ylläpitäminen on ollut ja on poliisin tehtävä. Poliisi ei kuitenkaan suoriudu tehtävästään yksin varsinkaan kun puhutaan mm.

ennaltaehkäisystä tai rikostentorjunnasta. Poliisia velvoittaa yhteistyön tekemiseen laki. Uusi 1.1.2014 voimaantullut uusi Poliisilaki (22.7.2011/872) määrittää poliisin tehtävän 1 Luvun 1§ seuraavasti:

Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta ehkäiseminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.

Voimassaoleva Kuntalaki 1§ 3 momentti toteaa kunnan tehtävästä: *Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan.* Tämän tehtävän mukaisesti on kunta organisaationa osallistunut paikallisten turvallisuussuunnitelmien laatimiseen. Hallitus on antanut esityksen uudeksi Kuntalaiksi 27.11.2014 ja siinä 1§ on esitetty seuraavasti:

Tämän lain tarkoituksen on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiseksi kunnan toiminnassa. Lain tarkoituksena on myös edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyttä. Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.

Kuntalain sekä Poliisilain pohjalta Suomen valtiota edustava poliisi(organisaatio) sekä kunta(organisaatio) tekevät yhteistyötä asukkaiden eli kansalaisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Turvallisuustavoitteen määrittelemisessä auttaa sisäisen turvallisuuden ohjelma, jonka tavoitteena on taata kansalaisille turvalliset olosuhteet Suomessa asuinpaikasta riippumatta.

2. Turvallisuussuunnittelun kehitys Suomessa

Turvallisuussuunnittelun kehittyminen Suomessa lähtee liikkeelle lähipoliisitoiminnan kehittämistä ja kehittymisestä. Lähipoliisi-termi (*Community policing*) on peräisin

Englannista ja Yhdysvalloista 1970-luvulta. Suomessa lähipoliisitoiminnan kehittyminen on noudatellut Euroopassa käytössä olleiden lähipoliisitoimintojen ja -käytäntöjen kehittymistä ja tältä pohjalta ensimmäisen kerran asiaa on Suomessa lähdetty pohtimaan korttelipoliisityöryhmän mietinnössä vuonna 1979. Tällöin lähipoliisitoiminnan kehittyminen nähtiin rikosten ennalta ehkäisyn tehostamisen lisäksi poliisin ja yleisön välisten suhteiden parantamisena. Lähipoliisitoiminta vakiintui osaksi poliisitoimintaa vuonna 1991 sisäasiainministeriön annettua sitä koskevat viralliset ohjeet (Laitinen s. 13; Kiehelä & Virran toim. teoksessa 1999).

Poliisin ja muiden viranomaisten välillä on ollut jo pitkään sidosryhmäyhteistyötä. Yhteistyö on ollut vakiintunutta mm. sosiaali- ja terveydenhuolto- koulu- ja palo- ja pelastusviranomaisten kanssa. Yhteistyö on kuitenkin ollut pitkälti sattumanvaraista ja pienimuotoista ja yhteistyön intensiteetti on vaihdellut paikkakunnittain siihen osallistuvien tahojen kiinnostuksen ja toimialojen mukaan. Viranomaisten välisen yhteistyön ongelmat ovat liittyneet pääasiassa käytännön järjestelyihin tai lähestymistapojen erilaisuuteen. (Kiehelä & Virta 1999, 74.)

Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisussa 3/2001 todetaan yhdeksi poliisitoiminnalliseksi tavoitteeksi ja erityisen huomion kohteeksi poliisin toiminnassa korostuva laaja-alainen yhteistyö, jolla tähdätään rikosten ja erilaisten häiriöiden ennaltaehkäisyyn. Jo tuolloin 2000-luvun alussa poliisin ennaltaehkäisytyöhön on kuulunut poliisin näkyvä mukanaolo mm. nuorisoon suuntautuvassa toiminnassa. Tämän lisäksi poliisin tavoitteeksi on asetettu aktiivinen osallistuminen seudullisesti tai paikallisesti laadittavien turvallisuussuunnitelmien aikaansaamiseen, mistä päävastuu voisi olla kunnilla. Turvallisuussuunnittelua tulee käyttää laajapohjaisen paikallisen yhteistyön ja verkostoitumisen aikaansaamiseksi, kehittämiseksi ja jatkuvuuden turvaamiseksi rikosten ja häiriöiden ennalta ehkäisyssä. Viranomaisyhteistyön lisäksi myös kansalaisten ja vapaaehtoissektorin osallistumista turvallisen ja viihtyisän ympäristön kehittämiseen tulee kannustaa. (Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 3/2001, 13.)

Siirtyminen perinteisestä poliisin monopolisesta asemasta turvallisuudenhallinnassa kohti yhteiskunnan kanssa tapahtuvaa vuorovaikutuksellista turvallisuudenhallintaa on yhteydessä laajempaan yhteiskunnalliseen ja hallinnolliseen kehitykseen. Tältä pohjalta

julkisten viranomaisten ja yksityisten toimijoiden välinen keskinäinen riippuvuus turvallisuudenhallinnassa on tulosta modernin yhteiskunnan lisääntyvästä kompleksisuudesta, monimuotoisuudesta. Viranomaisten välinen vuorovaikutus on yksi tämän monimuotoisuuden hallintakeino ja vuorovaikutusverkostot ovat yksi tämän viranomaisten välisen vuorovaikutuksellisuuden hallintatavan ja toimintatavan muoto. Lähipoliisitoiminnalla on siten tärkeä osuus näiden kommunikaatioon liittyvien verkostojen muodostamisessa ja niihin osallistumisessa. Lähipoliisitoiminnan tehtäväksi jää tuottaa ja välittää turvallisuutta koskevaa tietoa näissä yhteistyöverkostoissa. (Kiehelä & Virta 1999, 74–75.)

Poliisissa on lähdetty kehittämään toimintastrategiaa yleisesti ja pyritty myös lisäämään yhteistyötä eri sidosryhmien kanssa. Yhdeksi toimintastrategian kehittämiskohteeksi tuli lähipoliisitoiminnan kehittäminen. Vuonna 1998 sisäasiainministeriön poliisiosasto on julkaissut *Lähipoliisistrategia vuodelta 1998. Linjauksia lähipoliisin toimintamallista: Tavoitteena turvallinen lähiympäristö* missä painotetaan ongelmakeskeistä, paikallisiin turvallisuusodotuksiin perustuvaa poliisitoimintaa, jonka tavoitteena on yhteistyö viranomaisten, yritysten, eri alueiden asukkaiden ja muiden yhteistyökumppanien kanssa ja pyrkiä siten yhteistyössä näiden toimijoiden kanssa ennalta ehkäisemään rikoksia ja järjestyshäiriöitä. (Poliisihallitus 1998)

Lähipoliisitoiminnan periaatteiksi Suomessa kiteytyi 1990-luvulla ennakoiva toiminta, ongelmasuuntautuneisuus ja analyttisyys, sidosryhmäyhteistyö ja vastuuttaminen/vastuun jakaminen, hajauttaminen ja epämuodollisuus sekä tulosten kokonaisvaltainen arviointi. Lähipoliisitoiminnan tavoitteena verrattuna aikaisempaan poliisitoimintaan on ennaltaehkäisy reagoinnin sijaan, ongelmasuuntautuneisuus tehtäväsuuntautuneisuuden sijaan, poliisi turvallisuuden rakentajana valvonnan sijaan, rikollisuuden torjunta yhteisvastuullisesti poliisin monopoliaseman sijaan ja strateginen yhteistyö muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa. (Virta, 15. Teoksessa Kiehelä & Virta 1999)

Vuonna 1999 sisäasiainministeriön julkaisema Kansallinen rikosentorjuntaohjelma tuki paikallispoliisin sidosryhmäyhteistyön kehittämistä edellyttäessään poliisin, kunnan eri viranomaisorganisaatioiden, kunnassa olevien yhteisöjen ja asukkaiden laativan paikallisia turvallisuussuunnitelmia keskinäisellä yhteistyöllä. Tämä valtioneuvoston hyväksymä

toimenpideohjelma lisäsi lähipoliisitoiminnan ja paikallisen turvallisuustyön strategista painoarvoa. Vuonna 1999 julkaistussa *Paikallisella turvallisuusyhteistyöllä tulosta: Tavoitteena turvallinen ja viihtyisä lähiympäristö* poliisin lähipoliisistrategia esitetään jo varsin jäsenytyneessä muodossa. (Virta 2001, 3.)

Poliisihallituksen julkaisussa *Lähipoliisitoiminnan strategia. Lähipoliisitoiminnan ja turvallisuusyhteistyön kehittämisen strategiset linjaukset ja tavoitteet 2010* todetaan, että rikosten, häiriöiden ja onnettomuuksien ennalta ehkäisemisen merkitys kasvaa poliisitoiminnassa. Onnistunut ennalta estävä toiminta edellyttää yhä enemmän sektorirajat ylittävää yhteistyötä. Ennalta ehkäisevä toiminta on keskeistä ihmisten turvallisuuden tunteen ylläpitämiseksi. (Poliisihallitus 2010, 5.)

EU:n ohjelmat ja strategiat ovat osaltaan muokanneet jäsenvaltioidensa toimintatapoja turvallisuuden hallinnassa. EU:n ohjelmat kuten Tampereen ohjelma vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luominen Euroopan Unioniin 1999, Haagin ohjelma 2004 sekä nykyinen Tukholman ohjelma vuodelta 2009 ja lisäksi EU:n oma sisäisen turvallisuuden strategia vuodelta 2010 ovat vaikuttaneet voimakkaasti Suomessa toteutettavaan turvallisuuden hallintaan ja turvallisuusstrategioihin. Paikallinen turvallisuusyhteistyö voidaan nähdä olevan tulosta lähipoliisitoiminnasta. Suomessa voidaan lisäksi havaita siirtymistä rakennetusta ja hyvinvointiorientoituneesta Skandinaavisesta turvallisuudenhallinnan mallista kohti Eurooppalaista mallia, jonka muoto hahmottuu analysoimalla paikallisia turvallisuussuunnitelmia. (Virta 2013, 342–344.)

Rikoksantorjuntaohjelma syventyi vuonna 2004, jolloin valtioneuvosto teki päätöksen sisäisen turvallisuuden ohjelmasta. Ohjelmassa vahvistettiin tuolloin strategiset linjaukset ja toimenpiteet, jotka perustuivat vuonna 1999 vahvistetun kansallisen rikoksantorjuntaohjelman päätösten mukaisesti käynnistetyn paikallisten turvallisuussuunnitelmien edelleen kehittämiseksi ja vaikuttavuuden lisäämiseksi. Vuonna 2005 sisäasiainministeriö asetti työryhmän kehittämään paikallisten turvallisuussuunnitelmien laatimista. Tämä sisäasiainministeriön asettama työryhmä sai työnsä päätökseen 2006 ja tällöin julkaistiin sisäasiainministeriön julkaisu 19/2006 *Paikallista turvallisuustyötä kehittämässä*, jossa annettiin mm. keskeiset kehittämissuositukset turvallisuussuunnitelmien laadintaan. Ehdotusten mukaan

- Turvallisuuksuunnittelusta vastaisi paikallistasolla ryhmä, johon kuuluvat kunnan johto, poliisipäällikkö ja pelastustoimen johtaja
- Turvallisuuksuunnitteluun osallistuvat turvallisuuden kannalta keskeisten toimijoiden edustajat
- Turvallisuuksuunnittelua kehitetään edelleen paikallisen tason turvallisuusyhteistyön tärkeimmäksi muodoksi ja yhteistyön rakenteeksi. Turvallisuuksuunnitelma on sateenvarjo, jota voidaan täydentää sektorikohtaisesti laadituilla suunnitelmissa
- turvallisuussuunnittelun eri vaiheet kuvattaisiin prosessikuvauksena
- poliittisen johdon roolia vahvistetaan paikallisessa turvallisuussuunnittelussa siten, että valtuusto hyväksyy laaditun paikallisen turvallisuussuunnitelman

Viimeisimmän, vuonna 2012 julkaistun kolmannen sisäisen turvallisuuden hallitusohjelman (Turvallisempi huomina. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 26/2012) tavoitteena on, että Suomi on Euroopan turvallisimaa maa, jossa ihmiset ja eri väestöryhmät kokevat yhteiskunnan yhdenvertaisena ja oikeudenmukaisena vuoteen 2015 mennessä. Syksyllä 2014 on alkanut valmistelut neljännen sisäisen turvallisuuden ohjelman laatimiseksi. Tämän ohjelman painopisteisiin ja tavoitteisiin tulee vahvasti vaikuttamaan EU:n sisäisen turvallisuuden strategia. Nähtäväksi jää mitä kansallisia painotuksia ohjelmaan liitetään EU:n laajuisten painotusten lisäksi.

Kotimaassa, Euroopassa sekä maailmalla tapahtuneet muutokset turvallisuushkissa ovat muuttaneet turvallisuuden hallinnan ajattelua. Valmiussuunnittelu, siviiliväestön suojaaminen, epävarmuuksilta ja häiriöiltä suojautuminen, jopa kriittinen infrastruktuurin suojaaminen, näyttävät vievän voiton ennaltaehkäisyltä ja sosiaaliturvalta, tai näitä ainakin sovitellaan yhdessä ennaltaehkäisyn ja sosiaaliturvan kanssa. Kyseessä on uudenlainen ilmiö turvallisuuden hallinnassa mutta suuntaus on nähtävissä mm. Hallituksen laatimassa yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa. Euroopan neuvostolla on ollut tärkeä rooli rikosten ennalta ehkäisyn, poliisitoiminnan ja kuntien turvallisuuden yhdenmukaistamisessa kuin myös järjestelmän tehokkuuden tarkkailemiseksi jäsenvaltioissa. Euroopan malli turvallisuuden hallinnassa tämän mukaisesti keskittyy enemmän sisäiseen turvallisuuteen, maailmanlaajuisten uhkien, kuten terrorismin, järjestäytyneen rikollisuuden tai laittoman maahantulon järjestämisen ennalta ehkäisyyn sekä paikallistason toimintojen järjestämiseen. Lähipoliisitoiminta nähdään tässä merkityksessä elintärkeänä työkaluna. Esimerkiksi

radikalisoitumisen ennalta ehkäisyyn tulee olla osa paikallispoliisin työtä ja toimintatapoja tähän täytyy kehittää paikallisesti. Uhkat, mitkä aikaisemmin koski (tai koettiin koskevan) valtakunnantasa ovatkin nyt osa paikallispoliisin toimintaa. (Virta 2013, 343.)

3. Tutkimuskysymys, tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset

Tutkimuksen tekemiseen liittyvät tutkijan tekemät oleelliset havainnot. Tähän liittyvät erityisesti pohdinnat tutkimuksen ongelmanasettelusta ja rajauksesta. Tutkijan tulee ratkaista miten laajoihin ja millä tavalla asetettuihin kysymyksiin haetaan tutkimuksella vastauksia. Kaikkiin kuviteltavissa oleviin kysymyksiin ei yhdessä tutkimuksessa kyetä vastaamaan mutta toisaalta ongelmanasettelun valossa olennaisia asioita on mahdollista jättää valinnan ulkopuolelle valintaa hyvin perustellen. (Alasuutari 1996, 33.)

Tutkimuksen havainnot ja se seikka, mikä näistä havainnoista tekee olennaisia, riippuu sekä omaksutusta viitekehuksesta että tutkimusmetodista. Metodien ja viitekehysten tulee olla sopusoinnussa keskenään, silti tutkimusmetodilla olisi syytä olla myös oma itsenäisyytensä aineistoon nähden. (Alasuutari 1996, 34.)

Tutkimuksen tekeminen on osittain ajattelua, asioiden miettimistä ja tiedon hakua, mutta se on myös kirjoittamista. Kirjoittamalla tuodaan tutkimus konkreettisesti esille ja kaikkien luettavaksi.

Ihaa sanoit itsekseen: "Kirjoittaminen - hmm hmmm. Kyniä ja mitä kaikkea.

Ylimainostettua, jos minulta kysytte. Tyhmää touhua. Kerrassaan tyhjänpäiväistä."

A.A. Milne. Nalle Puh

3.1. Tutkimuskysymys ja tutkimuksen tavoitteet

"Paras tietää, mitä etsit, ennen kuin aloitat etsimisen"

A.A. Milne, Nalle Puh

Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella paikallisia turvallisuussuunnitelmia ja arvioida empiirisen aineiston avulla sisällönanalyysin keinoin onko valtiohallinto onnistunut ohjaamaan turvallisuussuunnittelua huomioiden verkostojen johtamiseen sekä verkostojen toimintaan liittyvät seikat. Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu paikallisista turvallisuussuunnitelmista.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tehdä hyödyllinen tutkimus, joka yhtäältä edesauttaa turvallisuussuunnitelmien laadinnassa ja niiden kehittämisessä mutta toisaalta auttaa ymmärtämään turvallisuussuunnitelmien organisaatioita verkostojohdamisen näkökulmasta. Tutkimuksellisenä tarkoituksena ja tavoitteena on yhtäältä ollut tutkia paikallista turvallisuussuunnittelua ja turvallisuussuunnitelmien laadintaa sekä usean toimijan keskinäistä yhteistyötä lähinnä verkostojohdamisen näkökulmasta. Toisena tutkimuksen tavoitteena on selvittää jalkautuuko ylemmällä tasolla (ministerityöryhmä) ohjattu turvallisuustyö paikallistasolle missä teorioiden sijaan toimijoita kohtaa todellisuus, verkostotoimijoiden monimuotoisuus.

Tutkimuksessa selvitetään laadittujen paikallisten turvallisuussuunnitelmien sisällönanalyysillä onko turvallisuussuunnittelussa saavutettu valtiohallinnon sille asettamat tavoitteet.

Tutkimuksen tekeminen on ollut monivaiheinen prosessi. Lähdin aluksi tutustumaan laadittuihin turvallisuussuunnitelmiin melko avoimella otteella, tutkimuskysymykset tarkentuivat vasta myöhemmin käytyäni läpi suunnitelmia ja miettiessäni samalla tutkimuksen viitekehystä. Turvallisuussuunnitelmia yhdistävä tekijä on verkostomainen toiminnanmuoto, lähdin selvittämään tarkemmin tutkimuskysymyksiä verkostojen toiminnasta ja niiden käytettävyydestä turvallisuussuunnitelmien laadintaan ja halusin selvittää toimiiko valtio ja kuntasektorit ylittävä verkostomainen toiminta suunnitelmien laadinnassa. Löysin viitekehysten lähipoliisitoiminnasta ja tarkemmin verkojen toiminnasta.

Joskus käy niin, että mitä enemmän ajattelee, sitä vähemmän on todellista vastausta olemassa.

A.A. Milne, Nalle Puh

Seuraavassa vaiheessa tein tutkittavasta materiaalista itselleni taulukot, joihin purin sisällönanalyysin keinoin vastaukset materiaalista eli dokumenteista. Kysymykset asettelin siten, että vastauksina olisi vain kyllä – ei vaihtoehdot.

Tutkimuksen toteuttamisen metodiksi valitsin dokumenttianalyysin sisällönanalyysin keinoin. Tutustuessani verkostojen rakennetta sekä verkostomaista toimintaa käsittelevään lähdeaineistoon yhtenä tutkimusta ohjaavana ns. perusteoksena oli Kickert, Klijn & Koppejan teos *Managing Complex Networks*, josta poimin sisällönanalyysiäni ohjaavat seuraavat 7 kysymystä:

- Vastaako turvallisuussuunnittelun organisaatio/toimijat verkostoja/verkostomaista toimintaa?
- Onko turvallisuussuunnitelmissa nähtävissä toimijoiden välisiin suhteisiin puuttumista tai näiden rakenteiden muuttamista, verkostosuhteiden uudelleenjärjestelyä?
- Onko turvallisuussuunnitelmassa saavutettu toimijoiden keskinäisen yhteisymmärryksen lisääntymistä?
- onko turvallisuussuunnitelmassa päästy yhteisten ongelmien ratkaisuun ja joihin toimijat ovat sitoutuneet?
- onko turvallisuussuunnitelmaan laadittu strategioita ja onko strategiat viety toimijoiden omaan organisaatioon?
- onko turvallisuussuunnittelussa jaettu selkeät vastuut
- näkykö turvallisuussuunnittelussa yhteisymmärrys tavoitteissa?

Turvallisuussuunnitelmien laadinta on onnistuessaan pitkä ja laaja prosessi, jonka pitäisi kattaa valtiollisten toimijoiden, kunnallisten toimijoiden, yksityissektorin toimijoiden kuin myös tavallisten kansalaisten odotukset ja tarpeet. Lisäksi suunnitelman tulisi toimia siihen osallistuneiden organisaatioiden toimintastrategioita ohjaavana yhtenä seikkana.

Tutkimuksen tekeminen ja sen kirjoittaminen on pitkän prosessin tulos ja siinä saattaa käydä kuten ystävällemme Nalle Puhille, lopputulos ei olekaan sellainen miksi sen on aikonut.

”Kun on Hyvin Pieniälyinen Karhu, saattaa joskus käydä niin, että kun Ajattelee Asioita, sitä saattaa Ajatella Sellaisia Asioita, jotka ovat aivan Asiallisia silloin kun ne ovat vielä päässä, mutta muuttuvat kokonaan kun ne tulevat esiin kaikkien nähtäviin.”

A.A. Milne, Nalle Puh

3.2. Rajaukset

Olen käyttänyt tutkimuksessani kahdenlaista rajausta. Olen ensinnäkin rajannut tutkimukseni käsittämään 15.6.2013 www.turvallisuussuunnittelu.fi sivustolta ladattavissa olevia paikallisia turvallisuussuunnitelmia. Tuolloin 15.6.2013 mennessä sivustolle www.turvallisuussuunnittelu.fi oli toimitettu 49 laadittua turvallisuussuunnitelmaa. Käyn tarkemmin läpi suunnitelmien otantaa osiossa 8. Tutkimuksen aineisto. Käyttämäni aineiston rajaus on perusteltua siltäkin osin, että yhtenä ministeriryhmän ehdotuksena paikallisten turvallisuussuunnitelmien laadintaan on, että turvallisuussuunnitelmat tulee olla kansalaisten nähtävillä ja saatavilla. Turvallisuussuunnittelu.fi sivustolta on helposti ollut löydettävissä ja ladattavissa niiden kuntien turvallisuussuunnitelma, jotka ovat sen sinne toimittaneet. Kaikkia Suomessa laadittuja turvallisuussuunnitelmia ei sinne ole syystä tai toisesta toimitettu, ja nämä suunnitelmat ovat jääneet tarkasteluni ulkopuolelle.

Toisena rajauksena tutkimuksessani on tarkastelun viitekehys, eli turvallisuussuunnittelu verkostojen toimintana lähipoliisin näkökulmasta ja tähän liittyvä prosessien johtaminen. Turvallisuussuunnitelmissa on paljon tutkimuksellista tietoa ja erilaisia viitekehyksiä riippuen tarkastelun näkökulmasta tai lähtökohdasta. Tässä tutkimuksessa ei ole tarkoitus tutkia turvallisuussuunnitelmia niiden laajuuden tai sen suhteen onko esim. suunnitelman painopistealueiden tarkentumisessa käytetty riittävästi analyysiä. Keskityn tutkimuksessa pelkästään löytämään vastausta tutkimuskysymyksiin, jotka ovat rakentuneet viitekehyksen pohjalta. Rajaan tutkimuksen ulkopuolelle varsinaisen arvion suunnitelmien kontekstista siinä merkityksessä, että onko suunnitelma hyvä vai huono. Tarkastelukulmani lähipoliisin näkökulmasta on sinällään perusteltua oman ammatillisen taustani vuoksi. Työskentelen itse poliisissa rikostutkinnassa ja teen työni vuoksi paljonkin sidosryhmäyhteistyötä. Osa

sidosryhmäyhteistyöni taustasta tulee paikallisissa turvallisuussuunnitelmissakin esiin nostetuista hyvistä käytännöistä, kuten mm. Ankkuri-toiminta.

4. Keskeiset käsitteet

Professori Sirpa Virta toteaa artikkelissaan *Turvallisuuden tutkimus. Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia* käsitteiden määrittelystä, että ” Opiskelijoille korostetaan käsitteiden määrittelyn merkitystä tutkielmien ja opinnäytteiden ohjausvaiheessa, koska tieteellisen tutkimuksen yksi perussääntö on käytettävien käsitteiden mahdollisimman eksakti määrittäminen. ” (Virta 2012, 114.)

Pyrin avaamaan tässä työssä käyttämiäni keskeisiä käsitteitä. Näitä käsitteitä ovat turvallisuus, turvallisuusyhteistyö, sisäisen turvallisuuden ohjelma, turvallisuussuunnittelu, verkostojen toiminta, verkostorakenne, verkostojen johtaminen sekä prosessijohtaminen.

4.1. Turvallisuus

Mitä on turvallisuus? Kuka tai mikä määrittelee turvallisuuden? Turvallisuus ei ole yksiselitteistä. Limnellin mukaan turvallisuus perustuu siihen näkökulmaan mistä turvallisuutta tarkastellaan ja kenen turvallisuutta tarkastellaan (Limnell 2009, 44–47). Virta toteaa, että turvallisuuden tutkimuksessa turvallisuuskäsitettä työstetään vain tieteenalan, tutkimustradition sekä erilaisten lähestymistapojen kautta (Virta 2011, 123). Mikä tuo lähestymiskulma onkin, monitieteellistä ja monipuolista turvallisuuden tutkimusta kuitenkin jatkossa tarvitaan.

Turvallisuudesta puhuttaessa törmää nykyään käsitteisiin suppea turvallisuuden käsite ja laaja turvallisuuden käsite. Suppean turvallisuuden tai toisin sanoen perinteisen turvallisuuden käsitteen mukaan kyse on yhtäältä valtion tehtävästä suojella kansakuntaa viholliselta ja toisaalta sisäisen järjestyksen ylläpitämisestä sekä kansalaisten fyysisen koskemattomuuden ja oikeuksien suojaamisesta. Kyse on sekä ulko- ja puolustuspoliittisesta turvallisuudesta että sisäpolitiikan piiriin kuuluvasta turvallisuuspolitiikasta. Laaja

(laajeneva) turvallisuuden käsite pitää sisällään kuusi turvallisuuskäsityksen sektoria: 1. Perinteinen, kapea turvallisuuskäsitys, 2. Sosiaalinen, hyvinvointivaltiollinen turvallisuuskäsitys, 3. Kulttuurinen, humanistinen turvallisuuskäsitys, 4. Moderni, ekologinen turvallisuuskäsitys, 5. Sosiaalinen sekä yhteisöllinen turvallisuuskäsitys ja 6. Terveydellinen, eksistentinen itseturvallisuuskäsitys. Kaikki nämä turvallisuussektorit yhdessä muodostavat Niemelä & Lahikaisen kirjassaan mainitseman laajenevan turvallisuuden käsitteen. (Niemelä & Lahikainen 2000, 25–26.) Tämän esitetyn laajenevan turvallisuuskäsityksen sisään mahtuu näin ollen lähes kaikki inhimillinen turvallisuus aina turvallisuudentunnetta myöten.

Turvallisuuden hallinnan elementit löytyvät esimerkiksi Johnstonin ja Shearingin määritelmästä: ”Turvallisuuden hallinta kattaa 1. ajattelun ja arvot, joihin se perustuu (mentalities); 2. rakenteet ja organisaatiot, jotka niitä toimeenpaneavat; 3. menetelmät, joilla ohjelmat käännetään toiminnaksi; ja 4. tuloksena olevan toiminnan, käytännöt ja vaikutukset (Virta 2011, 120; Johnston & Shearing 2003, 7-8).

Suomen kielessä turvallisuutta kuvaa yksi sana: *turvallisuus*. Suomen kielen *turvallisuus*-sana pitää sisällään sekä varmuuden- kuin turvallisuudentunteen (eng. Security) että (fyysisen) turvan tai suojan käsitteen (engl. Safety) (Virta 1998,2006; Laitinen 1999). Englanninkielessä turvallisuussanana käytetään, kuten edellä käy selville, joko ”security” tai ”safety” -sanaa riippuen asiayhteydestä ja/tai asiasisällöstä. Professori Virta on ilmaissut The SAGE Dictionary of Criminology – hakuteoksessa (2006) Security sanan seuraavasti:

”Security is the state of being secure, specially freedom from fear, danger, risk, care, poverty or anxiety. Security also implies certainty. The roots of the term are in the Latin securitas/securus, derived from se (meaning without) cura (fear, anxiety, pains, worry). Safety is closely related to security. safety also means freedom from danger or risk. However, it has additional connotations which have more to do with physical conditions, e.g. freedom of injury, the safety of the body and of property. In this context certainty refers to certainty of order, assurance and predictability” (Virta 2011, 122).

Kuten edellä esitetystä laajenevassa turvallisuuden käsitteessä käy ilmi, turvallisuus muotoutuu hyvin pitkälti niin sanottujen turvattomien tilanteiden tai tapahtumien ennalta ehkäisyllä. Eli pyritään siis ehkäisemään sitä tilaa tai tilannetta, jossa koetaan

turvattomuuden tunnetta. Yksi tapa ennalta ehkäistä kansalaisten turvattomuutta paikallisesti on luoda ja tehdä turvallisuussuunnitelmia. Monissa tilanteissa hyvällä suunnittelulla voidaan katastrofeja ennalta ehkäistä ja pelastaa jopa ihmishenkiä.

Turvallisuuskäsite on löydettävissä lisäksi niinkin perustavaa laatua olevista asiakirjoista kuin YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisesta julistuksesta, jossa Artikla 3 toteaa:

Kullakin yksilöllä on oikeus elämään, vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen

Sekä Suomen Perustuslain 7§:stä

Jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen

Turvallisuus on siten keskeinen kansalaisten hyvinvointia edistävä ja ylläpitävä tekijä ja se on myös kaikkien perusoikeus. Näiden pohjalta kullakin valtiolla on velvollisuus toimia kansalaistensa turvallisuuden edistämiseksi.

Kuvio 1. Laaja turvallisuuden käsite sisäisen turvallisuuden ohjelman tarkastelukulmasta:



Lähde: Sisäasiainministeriön julkaisusarja 19/2006. Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen
liite 2

4.2. Turvallisuusyhteistyö

Käytän tässä tutkimuksessa termiä turvallisuusyhteistyö kuvaamaan sitä yhteistyömuotoa, joka kokoaa yhteen toimijoita eri organisaatioista yli valtio-, kunta- tai yksityissektorin. Sisäisen turvallisuuden ohjelman turvallisuussuunnittelua ohjaavista asiakirjoista on nähtävissä, että turvallisuussuunnittelulta odotetaan ennen kaikkea tiivistä ja tuloksellista yhteistyötä suunnitteluun liittyvien toimijoiden välillä. Ministerityöryhmän esityksen mukaisesti turvallisuussuunnitteluun odotetaan osallistuvan turvallisuuden kannalta keskeisten kunnallisten viranomaisten edustajat, poliisi, pelastustoimi, rajavartiolaitoksen edustaja tarpeen mukaan, keskeisten vapaaehtoisjärjestöjen edustajat sekä elinkeinoelämän edustajat. Turvallisuussuunnitteluun odotetaan osallistuvan siten jäseniä niin valtiolliselta, kunnalliselta kuin yksityiseltä sektorilta. (Sisäasiainministeriö 19/2006 s. 14.)

Turvallisuustyöllä tarkoitan turvallisuussuunnittelun tuloksena syntyvää yhteiseen tavoitteeseen pyrkivää tekemistä. Tällä samalla perustelulla on ilmaistu poliisin tekemä sidosryhmäyhteistyö poliisiorganisaation julkaisussa Paikallinen turvallisuussuunnittelu, kumppanuus ja strateginen johtaminen (SM poliisiosaston julkaisusarja 14/2003, 9). Tässä asiakirjassa yhteistyö on nähty sidosryhmäyhteistyönä. Olen kuitenkin vienyt työskentelyn ajattelun edemmäs ja näen tämän yhteistyömuodon enemmän verkostojen toimintana. Tästä lisää tarkemmin luvussa 5. missä esittelen tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen.

Hyvä turvallisuussuunnittelu vaatii kuitenkin usean toimijan yhteistyötä ja -toimintaa, näin on myös paikallisessa turvallisuussuunnittelussa. Nykymuodossaan paikalliset turvallisuussuunnitelmat laaditaan pitkältikin noudattaen sisäasiainministeriön ministerityöryhmän esitystä. Sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmä on laatinut ohjeita ja ehdotuksia paikallisen turvallisuussuunnitelman laadintaan, mutta riittääkö tämä ohjeistaminen tai toimenpiteiden ehdottaminen? Yhtenä ministeriryhmän ehdotuksena paikallisten turvallisuussuunnitelmien laadintaan on suunnitelmien kuvaaminen prosessina. Onnistuakseen hyvä projekti tai prosessi vaatii osallistujilta mielestäni prosessin kulun tunnistamista ja vahvaa sitoutumista siihen. Voiko kunnissa tehtävä turvallisuussuunnittelu toimia kun suunnittelua ohjaavat ministeriötasolta annettavat ohjeet ja ehdotukset kun samanaikaisesti kunnilla on hyvinkin laaja itsenäinen päätäntävalta omista asioistaan?

Toisaalta julkisella vallalla – valtiolla ja kunnilla yhdessä – on vastuu siitä, että yhdenvertaisuus ja perustuslaissa turvatut perusoikeuden toteutuvat eivätkä asukkaat joudu ilman hyväksyttävää perustetta eriarvoiseen asemaan esimerkiksi asuinpaikkansa perusteella. Lainsäädäntöä ja muuta ohjausta valmisteltaessa kuntien itsehallintoa ja perusoikeuksien turvaamista koskevat näkökohdat on sovitettava yhteen (Valtiovarainministeriö 2011, 33).

Hyvä turvallisuussuunnittelu vaatii tehokasta ja jäsentynyttä kumppanuutta, verkostoitumista siihen osallistuvilta tahoilta. Toimiiko turvallisuussuunnittelun verkostomainen rakenne annetun ohjauksen tai ministeriryhmän ehdotusten varassa kun suunnitteluun osallistuvat tahot edustavat kukin tahollaan toimivaa organisaatiota?

4.3. Sisäisen turvallisuuden ohjelma

Kuten aiemmin edellä olen tuonut esille, paikallinen turvallisuussuunnittelu lähti käyntiin vuonna 1999 Turvallisuustalkoot -periaatepäätöksellä. Ensimmäinen vaihe päättyi vuonna 2006. Tämän ensimmäisen vaiheen aikana vuonna 2004 Valtioneuvosto on tehnyt päätöksen sisäisen turvallisuuden toimintaohjelman suunnittelusta. Päätöksen pohjalta laadittiin *Arjen turvaa- sisäisen turvallisuuden ohjelma*, joka oli ensimmäinen laaja poikkihallinnollinen sektorirajat ylittävä sisäiseen turvallisuuteen kohdistunut kehittämisohjelma. Ohjelma on annettu vuosille 2004–2007. Ohjelmassa päätettiin jatkaa ja parantaa turvallisuussuunnittelua aikaisemman rikosentorjuntaohjelman pohjalta. Päätöksessä todetaan, että turvallisuussuunnittelun tulee jatkossa kattaa kaikki keskeiset rikoslajit, toimenpiteet liikenneturvallisuuden parantamiseksi, onnettomuuksien ehkäisy sekä tarvittaessa muut turvallisuusuhat. Kuntien turvallisuussuunnitelmien sisältö laajeni tämän päätöksen seurauksena. Sisäasiainministeriön asettama sisäisen turvallisuuden ohjelman työryhmä teki ehdotuksen seudullisen ja paikallisen turvallisuussuunnittelun kehittämiseksi ja laati valtakunnallisen turvallisuussuunnittelun mallin. Työryhmän julkaisu on ”Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen” ja se löytyy sisäasiainministeriön julkaisuista. (www.turvallisuussuunnittelu.fi, SM julkaisusarja 19/2006.)

Vuonna 2006 käynnistetty sisäisen turvallisuuden ohjelma tarkasteli turvallisuutta ensisijaisesti yksilön näkökulmasta ja ohjelman tavoitteena oli lisätä nimenomaan kansalaisten arjen turvallisuutta. Ohjelma painottaa paikallista turvallisuussuunnittelua ja ennalta estävän työn tehostamisen tärkeyttä rikosten ja häiriöiden osalta, verkostoitumista ja vahvasti poikkihallinnollisen yhteistyön lisäämistä. Kuten edellä luvussa kaksi on kerrottu, tämä ensimmäinen sisäisen turvallisuuden ohjelma kehittyi tai kehitettiin aikaisemmin voimassa olleen rikosentorjuntaohjelman jatkoksi. Sisäisen turvallisuuden ohjelma toteuttaa hallituksen linjausta julkisten palvelujen kehittämistä ja ylläpitämisestä lisäämällä poikkihallinnollista lähestymistapaa laajojen ja monimutkaisten kokonaisuuksien tehokkaammaksi hallinnoimiseksi. Sisäisen turvallisuuden ohjelman laatimiseen osallistui yhdeksän ministeriötä ja lukuisa määrä muita asiantuntijoita. Toinen sisäisen turvallisuuden ohjelma *Turvallinen elämä jokaiselle 2008–2011* on asettanut tavoitteeksi, että Suomi on Euroopan turvallisimaa maa vuonna 2015.

Kussakin sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on siihen osallistuvan ministerityöryhmän toimesta nostettu esiin keskeisiä turvallisuushaasteita. Nämä turvallisuushaasteet eivät ole suuresti muuttuneet vuosien aikana mutta painotus ohjelmien tavoitteista on vaihdellut. Ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman strategiset linjaukset ovat seuraavat:

- * Ennalta estävän työn tehostaminen rikosten ja häiriöiden ennalta ehkäisemiseksi
- * Väkivaltarikollisuuden vähentäminen
- * Huumausainerikollisuuden vähentäminen
- * Talousrikollisuuden vähentäminen
- * Uusintarikollisuuden vähentäminen
- * Terrorismin torjunta
- * Kiinnijäämisriskin lisääminen, rikosten selvitystason nostaminen ja rikosvastuun toteuttaminen tehokkaasti ja joutuisasti
- * Rikoksen uhrin aseman parantaminen
- * Onnettomuuksien vähentäminen ja ennalta estävän työn tehostaminen
- * Rajaturvallisuuden ja tullivalmiuden ylläpitäminen sekä rajanylitysliikenteen sujuvuuden turvaaminen.

* Lisäksi ohjelmassa esitetään toimenpiteet yhteistyön kehittämiseksi sekä viranomaisten välillä että muiden toimijoiden kanssa

Tähän ensimmäiseen sisäisen turvallisuuden ohjelmaan sisältyi 79 toimenpide-esitystä. (Sisäasiainministeriön julkaisusarja 44/2004).

Toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa vuonna 2008 on asetettu tavoitteet ja vahvistettu toimenpiteet koskien seuraavia turvallisuuden kannalta keskeisiä alueita:

- kodin, vapaa-ajan ja liikkumisen turvallisuuden parantaminen
- maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen turvallisuuden parantaminen
- väkivallan vähentäminen
- kilpailukyvyyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla
- suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen ehkäisy
- rajaturvallisuus, laittoman maahantulon estäminen ja tullivarmuus, ihmiskaupan ja siihen rinnastuvan rikollisuuden estäminen
- järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, tietoverkkorikollisuuden ja internetin käyttöön liittyvien riskien torjunta, terrorismin torjunta, ääriliikkeiden laittoman toiminnan ehkäisy ja väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisy.

Lisäksi ohjelmassa on vahvistettu toimenpiteet, joilla lisätään edellytyksiä sisäisen turvallisuuden parantamiseksi. Tämä toinen sisäisen turvallisuuden ohjelma sisältää 74 toimenpidettä turvallisuuden ylläpitämiseksi ja parantamiseksi. Toimenpiteet perustuvat arvioon sisäisen turvallisuuden tulevista haasteista ja keskeisistä kehittämistarpeista. (Sisäministeriön julkaisusarja 16/2008.)

Kolmannessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on kuvattu arjen turvallisuuden tilanne ja haasteet ja esitetty 64 toimenpidettä, joilla arjen turvallisuutta voidaan parantaa. Lisäksi ohjelmassa on esitetty tunnusluvut, joilla seurataan sisäisen turvallisuuden kehitystä. Sisäisen turvallisuuden ohjelman tärkeimpiä yksittäisiä tavoitteita ovat alkoholista aiheutuvien turvallisuusongelmien vähentäminen, nuorten turvallisen kasvuympäristön varmistaminen, ikäänntyvien turvallisuuden parantaminen ja rikoksen uhrin palvelujen parantaminen. Tavoitteena on myös varmistaa sellaisten toimintamallien käyttöönotto, joilla viranomaiset yhteistyössä järjestöjen kanssa voivat nopeasti puuttua yksilöiden,

yhteisöjen ja yhteiskunnan turvallisuutta uhkaaviin tilanteisiin. (Sisäasiainministeriön julkaisusarja 26/2012.)

Paikallisen turvallisuustyön suunnittelu ja ohjaus on edelleen jatkunut. Tämä viimeisin sisäisen turvallisuuden ohjelman kolmas vaihe on lähtenyt käyntiin valtioneuvoston periaatepäätöksestä, joka tunnetaan nimeltä "Turvallisempi huomina". Periaatepäätös on laadittu 14.6.2012. Tämä ohjelma toteuttaa pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa asetettua tavoitetta, jonka mukaisesti vuonna 2015 Suomi on Euroopan turvallisimaa maa, jossa ihmiset ja eri väestöryhmät kokevat yhteiskunnan yhdenvertaisena ja oikeudenmukaisena. Tässä kolmannessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa päätetyt toimenpiteet toimeenpannaan osana eri hallinnonalojen toiminnan ja talouden suunnittelua, paikallista turvallisuussuunnittelua sekä yhteistyössä järjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa. (Sisäasiainministeriön julkaisu 27/2013,3.) Paikallinen turvallisuussuunnittelu on, ainakin toistaiseksi, tullut jäädäkseen. Keväällä 2014 Sisäasiainministeriön turvallisuussuunnittelun työryhmä kerää tietoa turvallisuussuunnitteluun osallistuvilta mm. ohjausryhmän ja seurantaryhmän kehittämiseksi. Paikallista turvallisuussuunnittelua halutaan kehittää yhä paremmaksi ja toimivammaksi.

Sisäasiainministeriön sisäisen turvallisuuden ohjelmalla on oma internet-sivustonsa. <http://www.intermin.fi/sisainturvallisuus>. Sivustolta on myös löydettävissä erilaisia julkaisuja liittyen sisäisen turvallisuuden ohjelmaan sekä aiheeseen yleisesti.

4.4. Turvallisuussuunnittelu

Paikallinen turvallisuussuunnittelutyö on Suomessa käynnistynyt 1997 osana lähipoliisitoimintaa ja sidosryhmäyhteistyö on ollut mukana tärkeänä elementtinä aina 1980-luvun lopulta lähtien (Poliisin ennalta estävän strategian työryhmämietintö 1987).

Rikostorjuntatyö liitettiin useissa kunnissa osaksi laajempaa kuntalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia tähtäävää työtä. Rikostorjuntaan tähtäävät kehitysehdotukset sekä toimintasuunnitelmat koottiin yhteen ja luotiin kuntiin paikallisia rikostorjuntatyön

toimintasuunnitelmia, näitä nimitettiin turvallisuussuunnitelmiksi. Monet kunnista aloittivat turvallisuussuunnitelmien valmistelun vuonna 1999 julkistetun Turvallisuustalkoot (1998) rikosentorjuntaohjelman jälkeen. Jotkin kunnat tai kaupungit olivat käynnistäneet turvallisuussuunnittelua jo ennen vuotta 1999 osana silloista lähipoliisitoiminnan kehittämisstrategiaa. Näistä yhtenä voidaan mainita Tampereen kaupunki. Vuonna 1997 Tampereella useat eri viranomaistoimijat sekä muut kaupungin tärkeät toimijat osallistuivat turvallisuusstrategiseen yhteistyöhön. Turvallisuusstrategisen yhteistyön yhtenä keskeisenä elementtinä oli luoda kaupungille turvallisuusstrategia. (Sirpa Virta 2001, 24.)

Rikosentorjuntaohjelman myötä vuodesta 1999 kunnat ovat osallistuneet paikallisten turvallisuussuunnitelmien laatimiseen yhä aktiivisemmin. Velvoittavaa lainsäädäntöä turvallisuussuunnitelmien laatimiseksi Suomessa ei ole, mutta kunnat ovat ottaneet turvallisuussuunnitelmien laatimisen osaksi omaa toimintastrategiaansa ilman lainsäädännön tuomaa pakkoa.

Puhuttaessa vielä rikosentorjuntaohjelmasta pääsääntöisesti poliisi oli turvallisuussuunnittelun koollekutsujana tai muutoin aktiivisesti johtavassa roolissa. Siirryttäessä laatimaan turvallisuussuunnitelmia sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaisesti vuoden 2004 jälkeen, painotus ja vastuu turvallisuussuunnitelmien laadinnasta ovat siirtyneet kunnille.

Turvallisuussuunnitelmien mukaisesti kansalaisten turvallisuutta on tarkoitus ylläpitää sekä ennalta estää rikoksia ja häiriöitä yhteistyönä paikallisten yhteisöjen ja toimijoiden kesken. Viimeisimmässä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa määriteltiin sisäisen turvallisuuden käsite, jonka mukaisesti ohjelman tavoitteet on asetettu seuraavasti:

”Tässä ohjelmassa sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan sellaista yhteiskunnan tilaa, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista tai suomalaisen yhteiskunnan taikka kansainvälistyvän maailman ilmiöistä ja muutoksista johtuvaa aiheellista pelkoa ja turvattomuutta (Kunnat.net 2012; tietopankki/uutisia).

Nykyään turvallisuussuunnitelmat kattavat rikostorjunnan lisäksi myös palo- ja liikenneturvallisuuden, poikkeusolojen turvallisuuden, tapaturmat ja onnettomuudet.

Kyseessä on laaja-alainen työ kuntalaisten yhteiseen turvallisuuteen liittyen. Syksyllä 2012 julkistettiin viimeisin *Arjen turvaa* -sisäisen turvallisuuden ohjelma. Tämän turvallisuuden ohjelman on tarkoitus toimia kuntien turvallisuussuunnitelmien pohjana, on sitten kyse päivitettävistä turvallisuussuunnitelmista tai täysin uutena laadittavista suunnitelmista (www.turvallisuussuunnittelu.fi).

Turvallisuussuunnitelmien laadintaa ajatellaan prosessina. Turvallisuussuunnitelman laadintaa johtaa virkamiestasolla kuntien johto yhdessä poliisitoimen ja alueellisen pelastuslaitoksen johdon kanssa. Turvallisuussuunnitelman prosessin aluksi määritellään johtovastuut näiden toimijoiden kesken. Turvallisuussuunnitelman ajattelu prosessina selkiyttää suunnittelun eri vaiheita kaikkien osallistujien ja myös työhön osallistumattomien kesken. (SM julkaisu 22/2011 s. 2-3.) Prossien tarkastelusta lisää myöhemmin luvussa 5 teoreettisen viitekehyksen yhteydessä.

Erityisesti ensimmäisessä vaiheessa vuosina 1999–2006 turvallisuussuunnitelmien laadinnassa ja toimeenpanossa poliisilla oli keskeinen rooli, sillä turvallisuussuunnitelmat kohdentuivat pitkälti rikosten torjuntaan. Vuoden 1998 *Turvallisempi huominen*-ohjelman jälkeen turvallisuussuunnittelun painotus on laajentunut koskemaan muutakin turvallisuustyötä kuin pelkästään rikosten torjuntaa. Vuonna 2003 Suomen Kuntaliitto antoi linjauksen kuntien turvallisuustyölle ja kuntia kannustettiin osallistumaan aktiivisemmin paikalliseen turvallisuussuunnitteluun. Vuonna 2011 tehdyssä *Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen*-raportissa esitetään, että turvallisuussuunnittelun johtovastuu tulisi osoittaa johtoryhmälle, jossa ovat mukana kunnan johto, alueellisen pelastustoimen johto sekä poliisilaitoksen johto. (Sisäasiainministeriön julkaisut 22/2011,3.)

Turvallisuussuunnittelun johtovastuussa ovat toimineet vaihtelevasti poliisilaitoksen edustaja, alueellisen pelastuslaitoksen edustaja, kunnan johtava virkamies tai kaikki nämä yhdessä muodostaen johtoryhmän. Viimeaikoina kuntien ja kaupunkien johto on ottanut yhä enenevässä määrin johtovastuun turvallisuussuunnitelmista ja niiden toteuttamisesta.

Turvallisuussuunnitelmia ei ole tarkoitus tehdä vain viranomaisia varten tai vain siksi, että niin tulee tehdä. Turvallisuussuunnittelulla tavoitellaan viranomaisten toimintastrategiaan vaikuttamista sekä kansalaisten omien toimintojen ja toimintatapojen muuttamista turvallisemmaksi.

Sisäministeriön julkaisussa Paikallisia turvallisuussuunnitelmia kehittämässä (2006) todetaan paikallisen tason turvallisuustyön päämääristä:

”Paikallisen tason turvallisuustyön yhtenä päämääränä on osaltaan toimeenpanna valtioneuvoston vahvistamat, valtakunnalliset, turvallisuuden parantamista koskevat toimenpiteet yhteistyönä eri viranomaisten ja toimijoiden kesken. Valtioneuvoston vahvistamat, turvallisuuden parantamista koskevat linjaukset vahvistetaan sisäisen turvallisuuden ohjelmassa, joka tarkistetaan hallituskausittain ja täydennetään tarpeen mukaan vuosittain osana hallituksen ohjelman toimeenpanoa ja seurantaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelmaa täydentävät sektorikohtaiset ohjelmat, joita ovat esimerkiksi väkivallan vähentämishjelma ja toimintaohjelma lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemiseksi sekä onnettomuuksien ehkäisyohjelmat.

Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa vahvistettujen valtakunnallisten tavoitteiden painoarvot paikallisella tasolla määräytyvät paikallisesti tehtävän toimintaympäristön ja väestön turvallisuustilanteen kartoituksen ja riskikartoituksen seurauksena. On tärkeää arvioida järjestelmällisesti, miten ensisijaisia valtakunnallisesti tärkeimmiksi nostetut tavoitteet ovat paikallisen turvallisuustilanteen ylläpitämiseksi ja parantamiseksi. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa vahvistettujen valtakunnallisten tavoitteiden merkitys paikalliselle turvallisuudelle vaihtelee alueittain” (SM julkaisusarja 19/2006.)

Kuntaliitosten myötä vuonna 2013 Suomessa oli enää 320 kuntaa. Sisäasiainministeriön julkaisussa (22/2011) vuodelta 2011 todetaan, että turvallisuussuunnitelmat kattavat jo valtaosan kunnista. Tuolloin v.2011 Suomessa oli yhteensä 336 kuntaa, ja vain 23 kunnasta oli varmaa tietoa siitä, että turvallisuussuunnittelutyö ei ole käynnissä. Niissä kunnissa missä turvallisuussuunnitelma oli tehty, se on tehty joko kuntakohtaisena tai osana useamman kunnan yhteistä turvallisuussuunnitelmaa mm. maakunnallisena tai seutukunnallisena turvallisuussuunnitelmana. Viimeaikoina (v. 2011) lähes kaikkien kuntien osalta jo aikaisemmin tehtyjä turvallisuussuunnitelmia on päivitetty tai vaihtoehtoisesti laaditaan uusia suunnitelmia huomioiden nykypäivän vaatimukset sekä laajenevat kunta-alueet. (sisäasiainministeriö julkaisu 22/2011)

4.5. Verkostojen toiminta, verkostomainen toiminta, verkostojen johtaminen

Kickert, Klijn ja Koppenjan määrittävät verkostojen toiminnan siten, että kyse on toimintaohjelmien (policy programmes) tai yhteiskunnallisten ongelmien (policy problems) ympärille muodostuneiden toisistaan riippuvaisten toimijoiden (enemmän tai vähemmän) pysyvä sosiaalisten suhteiden muoto. Näillä toisistaan riippumattomilla toimijoilla tarkoitetaan niitä organisaatioita tai toimijoita jotka osallistuvat toimintaohjelman tai yhteiskunnallisen ongelman käsittelyyn. Tällaisia toisistaan riippuvaisia toimijoita ovat valtiolliset organisaatiot kuten esim. poliisi tai rajavartiolaitos, kunnalliset organisaatiot esim. kunnan viranhaltijat tai kunnanvaltuuston edustajat sekä lisäksi yksityissektorin toimijat kuten kansalaisjärjestöt tms. (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997,)

O'Toole määrittää verkostot lähes samoin tavoin kuin edellä. O'Toolen mukaan verkostomainen toiminta yhdistää toisistaan riippumattomien ja samanarvoisten useiden organisaatioiden tai toimijoiden toiminnan. Huomionarvoista on, että yksikään näistä toimijoista ei ole toiseen toimijaan alaisuudessa minkään hierarkkisen sopimuksen mukaisesti. (O'Toole 1997, 14.) Kyse on siis samanarvoisten tai samantasoisten poikkihallinnollisten toimijoiden yhteistoiminnasta yhteisen päämäärän tavoittamiseksi tietoisesti ja sitoutuen toimintaan (Agranoff, Mandell & Keast 2014,4).

Verkostomainen toiminta tai toiminnan yhdistäminen verkostoksi voi johtua esim. taloudellisista- tai resurssisyistä. Osa verkostojen toiminnasta voi perustua yhteenkuuluvuuden tunteen ympärille, toisten verkostojen toiminta perustuu täysin liiketoiminnalliseen tarkoitukseen, joidenkin verkostojen toiminta nojautuu täysin henkilökohtaisiin suhteisiin ja toisten verkostojen toiminta rakentuu täysin yhteisen päämäärän ympärille. (Agranof ym. 2014, 16)

Turvallisuussuunniteluissa kysymys on julkisen hallinnon viranomaistahojen poikkihallinnollisesta yhteistyöstä. Turvallisuussuunnittelu oli poikkihallinnollinen strategia jo ennen poikkihallinnollisuuden nostamista esille nykyisessä laajuudessa. Käytännön

tekemisen tasolla poikkihallinnollisuutta voidaan kuvata moniammatillisuutena, jossa eri alojen asiantuntijat työskentelevät yhdessä yhteisen päämäärän saavuttamiseksi. (SM poliisiosaston julkaisusarja 14/2003, 6.)

Vuonna 2003 Sisäasiainministeriön poliisiosasto asetti hankkeen jonka tehtävänä oli edistää poliisihallinnossa painopistealueeksi asetettua turvallisuussuunnittelua. Hankkeen tuloksena julkaistiin vuonna 2003 *Paikallinen turvallisuussuunnittelu, kumppanuus ja strateginen johtaminen*, jossa todetaan turvallisuussuunnittelun olevan erityisesti poliisin näkökulmasta kumppanuutta, kumppanuusstrategia. Tässä yhteydessä todetaan, että kumppanuus on terminä määrittelemätön. Sidosryhmäyhteistyö ja turvallisuussuunnittelu ovat itse asiassa kumppanuutta. Verkostoista puhuminen samassa yhteydessä herätti kysymyksiä. Hankkeessa päädyttiin alustavasti siihen, että jos kumppanuutta pitää määritellä, sen voidaan katsoa muodostuvan turvallisuussuunnittelun ja sidosryhmäyhteistyön tuloksena tai näiden myötä. Turvallisuussuunnittelu ja sidosryhmäyhteistyö saavat siten jonkinlaisen muodon ja rakenteen verkostona. (SM poliisiosaston julkaisusarja 14/2003, 12.)

Mikäli tarkastellaan verkostoa varsinaisen toiminnan kannalta, voidaan siinä hahmottaa syvällisempää yhteistyön muotoa kuin yhteistyön tekemistä. Verkostomainen toiminta tai verkoston toiminta vastaa lähempänä organisaation toimintaa kuin erillisten toimijoiden yhteistyötä. Mielestäni erityisesti toimiva verkosto toimii kuin organisaatio, tällöin toiminnassa on saavutettu syvällisempi toiminnan muoto kun toimijat organisoituvat yhteisen päämäärän ympärille organisaatiomaisena rakenteena.

On kuitenkin huomattava, että verkosto ei ole varsinaisesti uusi organisaatiomalli eikä se luo uutta byrokratiaa, vaikka siihen liittyykin yhteistyön organisointia. Rakenteeltaan verkosto on löyhä, joustava ja mielellään avoin. Verkoston avoimuudella tarkoitetaan sitä, että siihen voi liittyä tarpeen mukaan uusia asiantuntijoita ja intressitahoja, eli sen rakenne elää kehityksen mukana. Pienellä paikkakunnalla verkosto voi muodostua muutamasta avainhenkilöstä. Edellä mainitun hankkeen kuluessa hahmoteltiin myös alustavasti verkostajohtamisen elementtejä turvallisuussuunnittelusta. Sidosryhmäyhteistyön johtaminen on sisällöltään laaja tehtävä. Se sisältää sekä sisäisen kihlakunnan strategiseen ja päivittäisjohtamiseen liittyvän puolen että ulkoisen, yhteistyön hallinnointiin (organisointiin, työryhmiin) ja vuorovaikutukseen liittyvän puolen. Verkostajohtaminen jäi kuitenkin

hankkeessa vielä sisällöllisesti ja käsitteenä varsin epämääräiseksi kokonaisuudeksi.(SM poliisiosaston julkaisusarja 14/2003, 13–14.)

Verkostomainen toiminta vaatii myös johtamista ja johtajuutta. Verkoston johtaminen eroaa jossain määrin tavallisesta organisaation johtamisesta. Siinä missä tavallisen tai perinteisen organisaation johtamisen ajatellaan kohdentuvan suunnitteluun, organisointiin, henkilöstöjohtamiseen, ohjaamiseen, koordinointiin, raportointiin ja budjetointiin (POSDCORB) verkostojohdamiselta vaaditaan toimijoiden aktivointia, toiminnan muotoilemista, toiminnan liikkeelle laittamista sekä toiminnan ja ajatusten yhdistelyä (Agranoff ym.2014, 21)

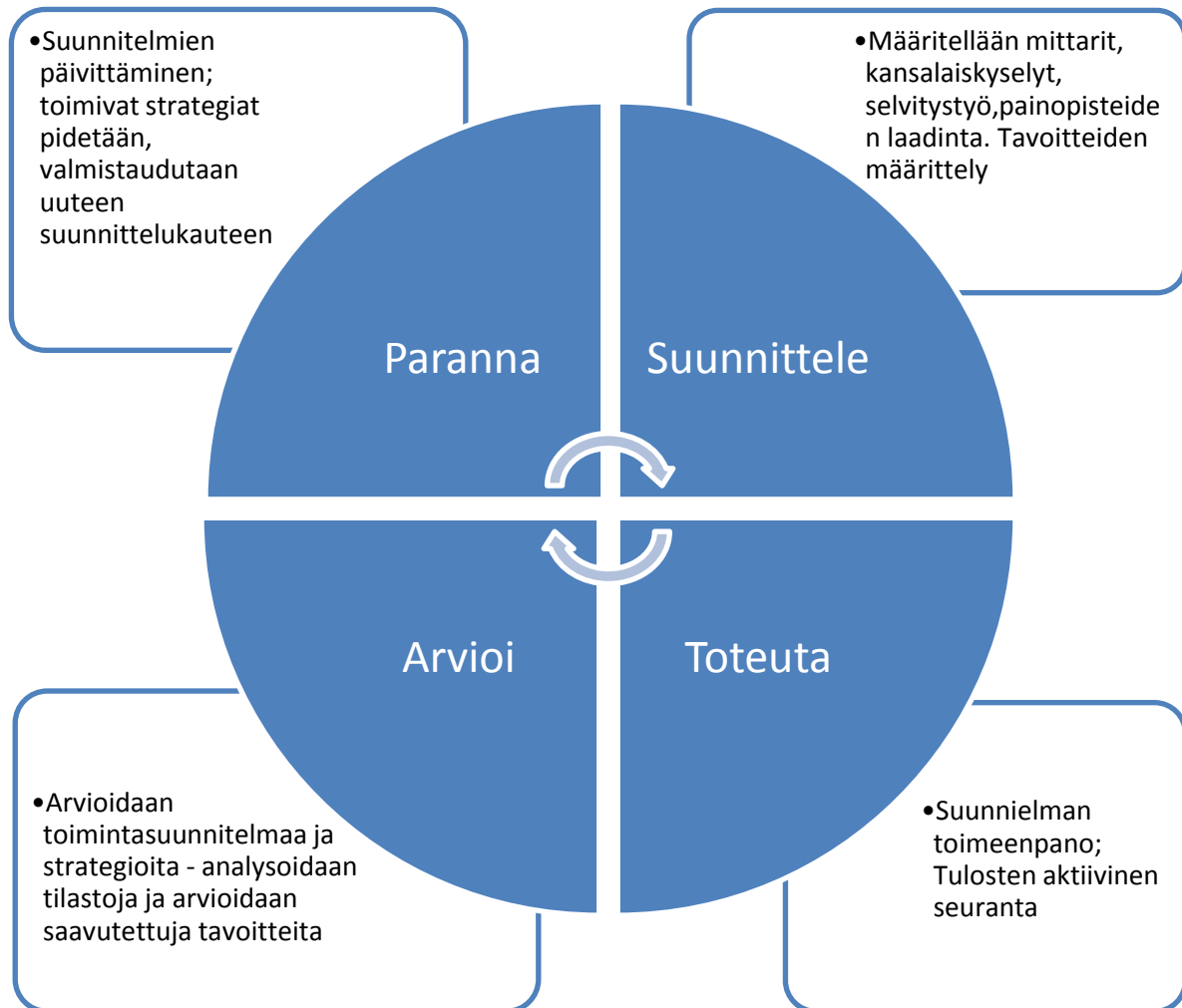
4.6. Prosessien johtaminen

Prosessijohtamisella tarkoitetaan yksinkertaisesti johtamista prosessien avulla (Pitkänen 2005,70). Prosessien tunnistaminen, kuvaaminen, toteuttaminen sekä parantaminen ovat keskiä asioita prosessijohtamisessa (Laamanen 2005, 156). Luovaan prosessijohtamiseen kuulu ei kuulu ajatus liian jäykästä toiminnasta. Toisaalta on myös tiedettävä kuvataanko prosessilla toiminnan nykytilaa vai uutta parempaa toimintatapaa. Demingin ympyrä jossa on kuvattuna jatkuva parantaminen auttaa ongelmien välttämässä. (Pitkänen 2005, 100.)

Prosessilla voidaan kuvata erilaisista vaiheista muodostuvaa tapahtumasarjaa, ilmiötä, tapahtuman kulkua tai kehitystä. Toimiva prosessi synnyttää tuotoksen tai suoritteen ja sen ytimenä on menettely. Prosessin kehittäminen kytkeytyy oleellisesti prosessissa toimiviin ihmisiin. Menettelyä ei voi kehittää erillään prosessista. (Pitkänen 2005, 69-72.)

Tehokkaaseen toimintajärjestelmän kehittämiseen kuuluu neljä vaihetta: avainprosessien tunnistaminen, prosessien kuvaaminen, toiminnan organisointi prosessien mukaiseksi ja prosessien jatkuva parantaminen. Toiminnan organisointi voidaan kuvata Demingin laatuymyrän avulla. Toiminta kuvataan prosessina ja toimintaan sisältyy jatkuva parantaminen. (Laamanen 2005, 156–157.)

Demingin ympyrällä on yleisesti kuvattu prosessia ongelmanratkaisumenetelmänä.



Kuvio 2. PDCA-malli/Demingin ympyrä turvallisuuksuunnittelussa

Lähde: (Mukaeltu mallista.) <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/arviointi-laatu/laatu/Sivut/default.aspx>

Tässä edellä turvallisuuksuunnitteluprosessin kuvaus käyttäen Demingin ympyrää. Ympyrän neljä pääkohtaa ovat Plan, Do, Check, Act eli Suunnittele, toteuta, arvioi ja paranna. Turvallisuuksuunnittelussa Demingin-ympyrän mukaisesti ensiksi suunnitellaan, eli määritellään mitä mittareita käytetään turvallisuuksuunnittelun analyysissa, analyysin pohjalta valitaan painopisteen ja määritellään tavoitteet. Seuraavaksi siirrytään varsinaisen

turvallisuussuunnitelman toimeenpanoon, toteutetaan yhdessä laadittuja strategioita aktiivisesti seuraten. Strategioiden toteutuksen jälkeen arvioidaan toteutunutta toimintasuunnitelmaan ja strategioita, analysoidaan toimintaa käyttäen arviointityökaluja. Viimeisenä vaiheena analysoinnin jälkeen on turvallisuussuunnitelman päivittäminen ja mahdollisten ongelmakohtien havaitseminen ja suunnitelman ja toimenpiteiden parantaminen.

Laamanen korostaa kuvaustavan standardisointia ja erilaisten kaaviomallien käyttöä prosessia kuvatessa. Pelkkä kaavio ei kuitenkaan yksistään riitä vaan prosessin kuvauksen tukena tarvitaan muutakin tietoa. Laamanen korostaa lisäksi prosessien karkeaa kuvaustapaa, jotta prosessikaaviot eivät vaikuttaisi monimutkaisilta. (Laamanen 2005, 160-161.)

Tähän prosessien kuvaukseen kuuluvat määritelmänä myös visio, missio ja strategia. Visiolla määritellään mihin halutaan mennä, missiolla määritellään mitkä ovat päämäärät ja strategiat ovat toiminnallisia tavoitteita ja toimenpiteitä. Toiminnan suunnittelun ja päätöksenteon pohjaksi tarvitaan kykyä visioida tahtotila, strategia siitä, miten tahtotila saavutetaan sekä toiminnalliset suunnitelmat tavoitteisiin pääsemiseksi. (Suomen kuntaliitto 2001, 15.)

Prosessin toimivuutta voidaan paremmin arvioida kun kunkin toimijan tehtävä palveluketjussa on selvä kaikille palveluketjussa toimiville palveluntuottajille. Samalla voidaan kuvata konkreettisesti, missä vaiheessa prosessia on mahdollista vaikuttaa valittuun uhkaan ja mitä eri toimijat voivat omalta osaltaan tehdä. Prosessin arviointi suoritetaan paikallisella tasolla (SM julkaisusarja 18/2009, 12.)

5. Kirjallisuus ja aikaisemmat tutkimukset

Turvallisuussuunnitelmien laatiminen on lähtöisin rikosentorjunnasta ja siinä tehtävässä ennalta ehkäisytyössä. Englannissa Sisäministeriön (Home Office) yhteyteen asetettiin rikosentorjunnan pysyvä komitea (A Home Office Standing Committee on Crime Prevention) jo vuonna 1975. Tästä huolimatta Englannissa alkoi vasta 1980 luvulla varsinainen

”herääminen” rikosten torjuntaan ja siinä tehtävään yhteistyöhön poliisin sidosryhmien kanssa. (Hughes & McLaughlin 2002, 15.) Rikosten ennaltaehkäisyn ja siihen liittyvien erilaisten toimintaohjelmien ja politiikkojen tutkiminen on Englannissa lähtöisin 1970-luvun puolivälistä.

Englanninkielistä kirjallisuutta liittyen rikostorjuntatyöhön sekä siihen liittyvää tutkimusta on saatavilla melko runsaasti. *Crime Prevention and Community Safety; New Directions*, jonka on toimittanut Hughes G, McLaughlin & Muncie 2002 on yksi perusteoksia. Kirjassa käydään läpi Englannin rikostorjunnan vaiheita ja esitellään 1980-luvun lähipoliisitoimintaa /-strategiaa mikä on johtanut tuolloin varsinaiseen rikostorjunnan kumppanuuteen (Partnership in crime prevention). Tällä tarkoitetaan kunnallisten toimijoiden, poliisin ja kansalaisten yhteistyötä rikostorjunnassa. Kirjassa tuodaan esille vastaava toimintaohjelma kuin on Suomen sisäisen turvallisuuden ohjelma, tästä ohjelmasta käytetään nimitystä ”Morgan Report”, joka on Englannin sisäministeriön raportti turvallisemmista kunnista (Safer Communities: The Local Delivery of Crime Prevention through the Partnership Approach). (Hughes G, McLaughlin & Muncie 2002b, 126)

Toinen aiheeseen tukevasti liittyvä englanninkielinen teos on Adam Crawfordin toimittama *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective* 2009. Kirjassa käydään läpi Britannian sekä useiden Euroopan maiden rikostorjuntaohjelmia tai paikallisia turvallisuussuunnitelmia. Erityinen huomio kirjassa on paikallisten turvallisuussuunnitelmien kehittämisestä rikosten torjunnasta yleisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämiseen. Sen lisäksi että kuntien eri organisaatioilta ja kuntalaisilta odotetaan yhteistyötä rikosten torjumiseksi, heiltä odotetaan yhteistyötä, vahvaa osallistumista ja kunnalliselta sektorilta myös johtajuutta ’laadukkaamman elämän’ rakentamiseksi kunnissa. (toim. Crawford A 2009, 67.) Suomen sisäisen turvallisuuden ohjelmissa on pyrkimys tähän samaan, kuntien ja kuntalaisten vahvaan osallistumiseen heidän hyvinvointinsa eteen tapahtuvaan turvallisuustyöhön.

Suomeen vastaavanlainen tutkimustyö ja arviointi kohdistuneena rikosten torjuntaan tulivat pitkälti 1980-luvulla lähipoliisi-ideologian rantauduttua poliisitoimintaan. Erityisesti Professori Sirpa Virta on tehnyt runsaasti turvallisuusyhteistyötä koskevaa tutkimusta. Virta on julkaissut vuonna 2001 arviointiraportin Poliisi, turvallisuusyhteistyö ja

turvallisuusverkostot. Raportissa tarkastellaan poliisin sidosryhmäyhteistyötä ja verkostoitumista. Teoksessa kuvataan poliisitoiminnan muuttumista lähipoliisitoiminnaksi, strategiaksi, joka koskee paikallisten turvallisuussuunnitelmien ja verkostojen avulla tapahtuvaa turvallisuudenhallintaa. (Virta 2001, 2.)

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on julkaissut vuonna arviointiraportin paikallisista turvallisuussuunnitelmista. Arviointiraportin on kirjoittanut professori Virta. Tutkimuksessa on käyty läpi 228 kunnan turvallisuussuunnitelmat. Arvioinnin tavoitteena on tuossa tutkimuksessa ollut saada ajantasaista tietoa siitä, miten valtakunnantasolla yhdeksi tärkeimmäksi paikallispoliisin toimintastrategiaksi nostettuturvallisuussuunnittelu on käynnistynyt ja miten siinä on onnistuttu.

Turvallisuussuunnitelmat edustavat pitkälle jalostuneen turvallisuusyhteistyön tuloksia ja antia. Turvallisuusyhteistyö sinällään on jo tavoite eikä niinkään yhteistyön tuloksena syntyvä suunnitelma (asiakirja). Turvallisuusyhteistyö kiinnostaa ja on melko laaja aihepiiri, lähestymistapoja turvallisuusyhteistyön tutkimiseen löytyy useita. Oma lähestymistapani turvallisuussuunnitelmiin on varsinaisen yhteistyön (tekemisen) tutkiminen sekä osittain myös poliisin rooli suunnittelussa. Turvallisuusyhteistyö rakentuu verkostomaisen toiminnan ja rakenteen ympärille. Turvallisuussuunnittelussa varsinainen tavoite on itsessään jo suunnittelun työskentelymuodossa, tiiviissä sektorit ylittävässä yhteistyössä, kumppanuudessa ja verkostoissa.

5.1. Tutkimukset ja julkaisut

Suomessa paikallisia turvallisuussuunnitelmia on tutkittu ja analysoitu Valtioneuvoston taholta, erilaisten tieteellisten tutkimusten valossa sekä suunnittelua laatineiden organisaatioiden taholta.

Turvallisuussuunnitelmat ovat, kuten mainitsin, turvallisuusyhteistyön jalostuneita tuloksia/tuotteita. Pelkästään turvallisuussuunnitelmissa riittää tutkimista saatikka niiden ympärille rakentuvassa turvallisuusyhteistyössä. Erilaisia teorioita ja viitekehyksiä tukevaa lähdemateriaalia löytyy runsaasti.

Olen itse käyttänyt tässä tutkimuksessa tärkeimpinä lähdemateriaaleina Sisäasiainministeriön julkaisusarjoja, jotka löytyvät helposti internetin kautta. Rikoksentorjuntaneuvosto ylläpitää internet-sivustoa, jolla on perustietoa turvallisuussuunnitelmien laadintaan osallistuville kuin myös turvallisuudesta kiinnostuneille kansalaisille. Internetsivustolle on ladattuna julkaisuja liittyen turvallisuussuunnitteluun aina vuodesta 1999 lähtien kun oli kyse ensimmäisestä rikoksentorjuntaohjelmasta. Sivusto on löydettävissä osoitteesta:

<http://www.turvallisuussuunnittelu.fi/fi/index/turvallisuussuunnittelu/julkaisuja.html>

Tutkimusteoriani tarkentui luettuani tutkimusteemaani liittyviä kotimaisia 2000-luvun tutkimuksia. Erityisesti Tampereen yliopiston Johtamistieteen laitoksen professori Sirpa Virran teos Poliisi, turvallisuusyhteistyö ja turvallisuusverkot 2001 vahvisti tutkimusteoriani rakentumista samoin kuin aikaisemmin mainitsemani Virran kirjoittama Turvallisuussuunnitelmat. Arviointiraportti 2001 (Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 6/2002).

5.2. Kirjallisuus

Kirjallisuudesta oli helppo löytää omaa tutkimustani tukevaa materiaalia sekä myös sen rajaamista helpottavaa materiaalia. Viimeaikoina verkostojohtaminen tai verkostojen johtaminen on noussut näkyvästi esiin erityisesti julkishallinnon johtamisessa. Sidosryhmäyhteistyönä tehtävä kumppanuus on kasvanut verkostotoiminnaksi.

Aiheeseeni soveltuvaa lähdemateriaalia löytyi niin kotimaisista teoksista kuin ulkomaisista. Ulkomaisista teoksista *Managing Complex Network. Strategies for the Public Sector* (1997), jonka ovat toimittaneet Kickert W, Klijn E-H ja Koppenjan J., *Managing Uncertainties in Networks* (2004), jonka ovat toimittaneet Koppenjan. J & Klijn E-H. sekä *Managing within Networks* kirjoittanut Robert Agranoff (2007) osoittautuvat parhaimmiksi ulkomaisiksi teoksiksi tukemaan verkostojohtamisen tutkimistani. Ongelmasuuntautuneen poliisitoiminnan ja lähipoliisitoiminnan tausta-aineistona ulkomaisesta kirjallisuudesta oli Jerry Ratcliffen kirja *Intelligence-Led policing* (2008) sekä Eugene Mclaughlinin kirja *The new policing* (2007). Kotimaisesta kirjallisuudesta löysin tukea tutkimukseeni edellä mainittujen

professori Virran kirjoittamien teosten lisäksi kirjasta *Lähipoliisi lähestymistapana*, jonka ovat toimittaneet Kiehelä H & Virta S. (1999)

5.3. Turvallisuussuunnittelu kansainvälisesti

Suomeen turvallisuussuunnittelu rantautui enemmän tai vähemmän Ruotsista. Ruotsissa turvallisuussuunnittelu aloitettiin vuonna 1996. Suomessa oli tuolloin kuitenkin jo esitelty lähipoliisitoimintamalli, joka on lähtöisin Amerikan Yhdysvalloista. Suomeen rantautuneen ja käyttöönotetun lähipoliisitoimintamallin toimintastrategia noudattaa pitkälti eurooppalaisen poliisitoiminnan kehittämisen suuntaviivoja. Lähipoliisitoiminta-ajatuksen liittyvä kumppanuus on otettu paikallispoliisin keskeiseksi toimintaperiaatteeksi lähes kaikissa Euroopan maissa. Yhteistyöverkostot ja turvallisuussuunnittelu, erilaiset turvallisuussopimukset tai vastaavat turvallisuustyöhön liittyvät sopimukset on kehitetty ja kehitteillä useimmissa EU-maissa, esim. Ranskassa, Belgiassa ja Englannissa. (Virta 2001, 3.)

Joissakin maissa turvallisuussuunnittelusta säädetään lailla. Britanniassa turvallisuussuunnittelu ja siihen liittyvä yhteistyö - Crime and Disorder Reduction Partnership (CDRP) - on lakisäätöistä ja se perustuu vuonna 1998 annettuun lakiin (Crime and Disorder Act). Kuten aikaisemmin mainitsin, siinä yhteydessä kun mainitaan Englannin sisäministeriön laatima raportti nimeltä *Morgan Report*, viitataan vastaavanlaiseen poliittiseen toimintaohjelmaan kuin on Suomen sisäisen turvallisuuden ohjelman. Britanniassa saatujen kokemusten mukaan em. laki on merkittävästi edistänyt turvallisuussuunnittelua paikallisella tasolla.

Kuten aiemmin tuli esiin, luotiin Ruotsissa rikosentorjuntaohjelma hieman ennen Suomea, vuonna 1996. Ruotsin ohjelma toimi tuolloin Suomen ohjelman pohjana. Ruotsissa on laadittu kuntiin samalla tavalla paikallisia turvallisuussuunnitelmia kuin Suomessa ja tältä osin rikosentorjunta on myös Ruotsissa edelleen käynnissä oleva prosessi. Myöskään Ruotsissa turvallisuussuunnitelmien laadinta ei ole lakisäätöistä.

Turvallisuussuunnitelmia tai vastaavia yleisiä turvallisuuteen tähtääviä erilaisille kumppanuuksille rakentuvia toimintaohjelmia on lähes kaikkialla maailmassa. Kumppanuusajattelu ja turvallisuusyhteistyö ovat saaneet jalansijaa enemmän tai vähemmän kaikissa EU:n jäsenmaissa, samoin kuin useimmissa kandidaattimaissa (esim.

Virossa (liittynyt EU:oon v.2004)), joiden on saatava poliisiorganisaationsa jäsenyyden edellyttämään kuntoon. Perinteisimpiä kumppanuudelle perustuvia rikosentorjuntaohjelmia edustavat Englanti sekä Belgia, lisäksi Ranska on vahvasti edustettuna ns. produktiivisella kumppanuus toimintamallilla. (Virta 2002, 7.)

Yhdysvalloissa, mistä lähipoliisitoiminta on kotoisin, toteutetaan edelleen ongelmasuuntautunutta poliisitoimintaa (problem oriented policing), tämän toiminnon rinnalle on nostettu ja yritetään edelleen nostaa vastaavanlaista verkostomaista viranomaistoimintaa kuin meillä on paikallisten turvallisuussuunnitelmien toimintaohjelma. USA:ssa lähipoliisitoiminta näyttää pysähtyneen ongelmasuuntautuneeseen poliisitoimintaan. Ja vasta nyt USA:ssa ollaan herättelemässä paikallisia toimijoita mukaan turvallisuustyöhön.

Adam Crawfordin toimittamassa kirjassa *Crime prevention policies in comparative perspective* käydään läpi mm. Ruotsin, Hollannin, Unkarin, Saksan, Belgian sekä Italian rikosentorjuntaohjelmia, jotka vaikuttavat hyvin pitkälti samankaltaisilta kuin meidän kotimainen sisäisen turvallisuuden ohjelma.

Euroopan Unionissa hyväksyttiin joulukuussa 2003 Euroopan turvallisuusstrategia, joka käsittelee Euroopan ulkoisen turvallisuuden ulottuvuutta. Vuonna 2010 Euroopan Neuvosto lisäsi ohjelmaan sisäisen turvallisuuden strategian. Tämä ensimmäinen Euroopan Unionin sisäisen turvallisuuden strategia on annettu vuosille 2010-2014 ja on siten tulossa päätökseen. Parhaillaan laaditaan vuosille 2015-2020 uutta Euroopan Unionin sisäisen turvallisuuden strategiaa. Suomen kansalliseen sisäisen turvallisuuden ohjelmaan vaikuttaa merkittävästi kysymys siitä mitä toimivaltaa asiassa on siirretty jäsenmailta Euroopan Unionille. EU-päätöksenteko on muuttunut viime vuosina useilla sisäisen turvallisuuden strategian kattavilla alueilla merkittävästi, kun Lissabonin sopimus on tullut voimaan 2009 ja mm. EU:n perusoikeuskirja on sisällytetty osaksi EU:n oikeutta. Nämä muutokset vaikuttavat EU:n päätöksentekoon ja sitä kautta Suomen kansalliseen päätöksentekoon.

Kesäkuussa 2014 Eurooppa-neuvostossa on linjattu oikeus- ja sisäasioiden strategiset suuntaviivat tuleville vuosille. Näillä suuntaviivoilla ohjataan jäsenvaltioiden ja unionin instituutioiden toimintaa myös sisäisen turvallisuuden alalla. Tulevien EU:n sisäisen turvallisuuden suuntaviivojen valmistelussa jäsenvaltiot ovat olleet yhtä mieltä siitä, että

seuraavan sisäisen turvallisuuden strategian tulee voida pureutua tärkeisiin tulevaisuuden haasteisiin. Tällaisia haasteita ovat terrorismin vastainen työ, vakavan järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, kyberrikollisuuteen puuttuminen, rajat ylittävän rikollisuuden torjunta sekä erilaisiin katastrofeihin varautuminen.

6. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

Tutkimuksen viitekehys ei ole pelkkä ongelman ratkaisun etsimisessä koeteltavien selitysmallien lista, vaan tapa hahmottaa tutkittavaa todellisuutta (Alasuutari 1996, 35).

Garland toteaa teoksessaan sivulla 445, että valtio ei yksinään kykene taistelemaan rikollisuutta vastaan ja kontrolloimaan sitä. Yksittäisiä kansalaisia, yrittäjiä, kunnallisen sektorin työntekijöitä, lasten vanhempia – kaikkia, pyritään saamaan toimintatavoillaan vähentämään rikosten mahdollisuutta ja lisäämään epävirallista kontrollia. Näiden toimintamuotojen ja –tapojen toimiessa hyvin voidaan yhä helpommin kysyä mitkä tehtävät kuuluvat valtiolle ja mitkä eivät. (Garland, 1996, 445.)

Tähän Garlandin toteamukseen rikosten ennaltaehkäisystä ja siihen liittyvästä työstä on helppo perustaa toteamus siitä, että turvallisuusyhteistyö vaatii usein toimijoiden yhteistyötä, kumppanuutta tai toisin sanoen verkostoitumista.

Parhaimman teoreettisen lähtökohdan tutkimukselleni löysin Kickert J, Klijn E-H, Koppenjan J. kirjoittamasta teoksesta *Managing Complex Networks* (1997) missä käsitellään verkostojen muodostumista ja verkostojen johtamista. Ydinajatuksena verkostojen muodostumisessa on yleisön, kansalaisten, kasvava luottamuksen puute valtion harjoittamaan toimintaan ja toisaalta myös valtion kykenemättömyys vastata yksinään kaikkeen odotukseen, kuten ympäristönsuojeluun, järjestäytyneeseen rikollisuuteen jne. (Kickert ym. 1997,1.)

Näiden strategisten kumppanuuksien, sidosryhmäyhteistyön tai verkostotoiminnan toimintamuoto ei ole saanut alkuaan vain sormien napsautuksella, yhdessä yössä. Verkostomaisella toimintamuodolla on juurensa 1970–1980-luvulle. Tuolloin politiikan tutkijat tarkastelivat toimintaohjelmien (politiikojen) monimuotoista rakentumista sekä

toimintaohjelmien laadintaan osallistuvien toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen, ymmärrykseen tai ymmärtämättömyyteen toimintaohjelman tuloksista ja siihen liittyvästä tiedosta. (Kickert ym. 1997,6.)

Kickert, Klijn ja Koppenjan määrittelevät toimintaohjelman verkostorakenteen (Policy network) teoksessaan *Managing Complex Network* sivulla 6 seuraavasti: "(More or less) stable patterns of social realtions between interdependent actors, which take shape around policy problems and/or policy programmes" Vapaasti suomennettuna määritelmä tarkoittaa: Toisistaan riippuvaisten toimijoiden (enemmän tai vähemmän) pysyvää sosiaalisten suhteiden muotoa, joka rakentuu yhteisen ongelman ja/tai toimintaohjelman ympärille.

Turvallisuussuunnittelu täyttää hyvin ainakin tämän määritelmän "vaatimukset". Turvallisuussuunnitteluun osallistuu toisistaan riippuvaisia toimijoita, kuten poliisi (organisaationa), kunta, pelastuslaitos, elinkeinoelämä sekä kansalaisia edustavat kansalaisjärjestöt.

Turvallisuusyhteistyöverkosto käsittää yleensä toimijoita monista virallisista sekä epävirallisista organisaatioista. Turvallisuussuunnitelmia laadittaessa ja yhteisen näkymän muodostumisessa kunkin toimijan (organisaation) omalla näkemyksellä on merkittävä rooli. Näkemykset saattavat olla kaukanakin toisistaan. Erilaiset näkemykset ja tavoitteet saattavat aiheuttaa toimijoiden kesken ristiriitaisuuksia. Ristiriitaisuuksista selvitäkseen verkoston tulee luoda selkeitä pelisääntöjä päätöksentekoon. (Kickert & Koppenjan 1997, 117.)

Resurssien rajallisuudesta johtuen turvallisuussuunnittelun tulee olla kokonaisuudessaan mahdollisimman hallittu prosessi, jossa prosessin eri osat tukevat toisiaan ja johtavat luontevasti seuraavaan prosessinvaiheeseen. Prosessikartta ja prosessien kulku mallinnettuna prosessikaavioihin ovat keino selkeyttää tätä kaottista tilannetta. Prosessien tunnistaminen ja kuvaaminen selkeyttää varsinaista työtä.

7 Tutkimuksen kohteet ja aineisto

Tutkimuksen kohteena ovat kuntien, kuntayhtymien tai maakuntien laatimat paikalliset turvallisuussuunnitelmat. Tarkastelun alla oli yhteensä 49 turvallisuussuunnitelmaa, jotka koskivat yhteensä 145 kuntaa. Laadituista 49:stä suunnitelmasta kuusi (6) koski maakunnallista tai seutukunnallista suunnitelmaa. 145 kunnasta 57 kuntaa, eli kolmasosa, oli mukana maakunnallisessa tai seutukunnallisessa suunnitelmassa. Osa tarkastelluista turvallisuussuunnitelmista koskee päällekkäin sekä kuntakohtaisena laadittua suunnitelmaa että maakunnallisena tai seutukunnallisena laadittua suunnitelmaa. Aikaisemmin mainitsemissani vuonna 2001 Professori Virran tekemässä turvallisuussuunnitelmien arviointitutkimuksessa turvallisuussuunnitelma on ollut laadittuna 228 kunnassa. Tuolloin 2001 kuntia on ollut 448.

Seurantaraportissa kansallisen rikosentorjuntaohjelman toteutuksesta *Toteutuvatko turvallisuustalkoot?* vuodelta 2003 on todettu, että suunnitelmat kattavat yhteensä 316 kuntaa. Tämän tarkastelun jälkeen on kuntasektorilla tapahtunut kuntien yhdistymistä, joten tämän tarkastelun luvut aikaisempaan tarkasteluun eivät ole keskenään verrannolliset kunnissa olevien tehtyjen/toteutuneiden turvallisuussuunnitelmien suhteen. Kuntien yhdistyminen jatkuu edelleen, joten vertailu aikaisemmin tehtyjen tutkimusten ja uusien tutkimusten välillä vaikeutuu.

Toinen huomio tutkimuksen aineistoon on se, että tässä tarkastelussa olevat, eli yhteensä 49 turvallisuussuunnitelmaa, eivät sinällään kata koko maan turvallisuussuunnitelmia. Tarkastelun kohteena olevat turvallisuussuunnitelmat olen ladannut/tulostanut 16.5.2013 turvallisuussuunnittelu.fi- internet sivustolta. Kaikki kunnat eivät ole syystä tai toisesta ladanneet suunnitelmiaan tähän sivustoon nähtäväksi. Päädyin rajaamaan tutkimuksen koskemaan näitä turvallisuussuunnittelu.fi sivustolla nähtävissä olevia suunnitelmia osittain myös siksi, että haluan tarkastella suunnitelmia ulkopuolisena, ikään kuin kansalaisen silmin etsien tietoa turvallisuussuunnittelusta suunnitelmista itsestään. Halusin tarkastella suunnitelmia siten kuin kuka tahansa kansalainen tekisi, etsien ensiksi internetistä tietoa onko kuntaani laadittu suunnitelmaa vai ei ja mistä sen voisin löytää? Käytin haun apuna ensin google.fi sivua, johon kirjoitin oman kuntani nimen sekä turvallisuussuunnitelma. Tämän jälkeen vastaustuloksista poimin ensimmäisen vastauksen, joka ohjasi suoraan www.turvallisuussuunnittelu.fi -sivustolle. Ensimmäisellä internet-sivulla oli vasemmassa laidassa oikopolku: *turvallisuussuunnitelmia*, joka johtaa välilehdelle, johon puolestaan

turvallisuussuunnitelmat on tallennettuna maakunnittain. Tutkimuksessani käytetyt 49 suunnitelmaa ovat olleet tuolloin 15.6.2013 tallennettuina tähän sivustoon. Olen ottanut tarkasteluuni kaikki tuolloin 15.6.2013 em. sivustolle taltioidut suunnitelmat

Kolmas huomio tutkimuksen kohteena olevaan aineistoon on se, että kuusi turvallisuussuunnitelmaa on tehty niin sanotusti maakunnallisesti tai seutukunnallisesti. Maakunnallisen/seutukunnallisen turvallisuussuunnitelman lisäksi alueella on kuitenkin tehty kunnan tai kuntayhtymien omia turvallisuussuunnitelmia. Olen kuitenkin ottanut nämä kuusi maakunnallista turvallisuussuunnitelmaa samaan tarkasteluun kuin kunnalliset turvallisuussuunnitelmat, perustellen sillä, että sisäasiainministeriön laatimissa ohjeissa ja ehdotuksissa ja ohjeissa ei ole tuotu esiin mitään erityistä tai erilaista maakunnallisiin/seutukunnallisiin suunnitelmiin suhteessa kuntakohtaisiin.

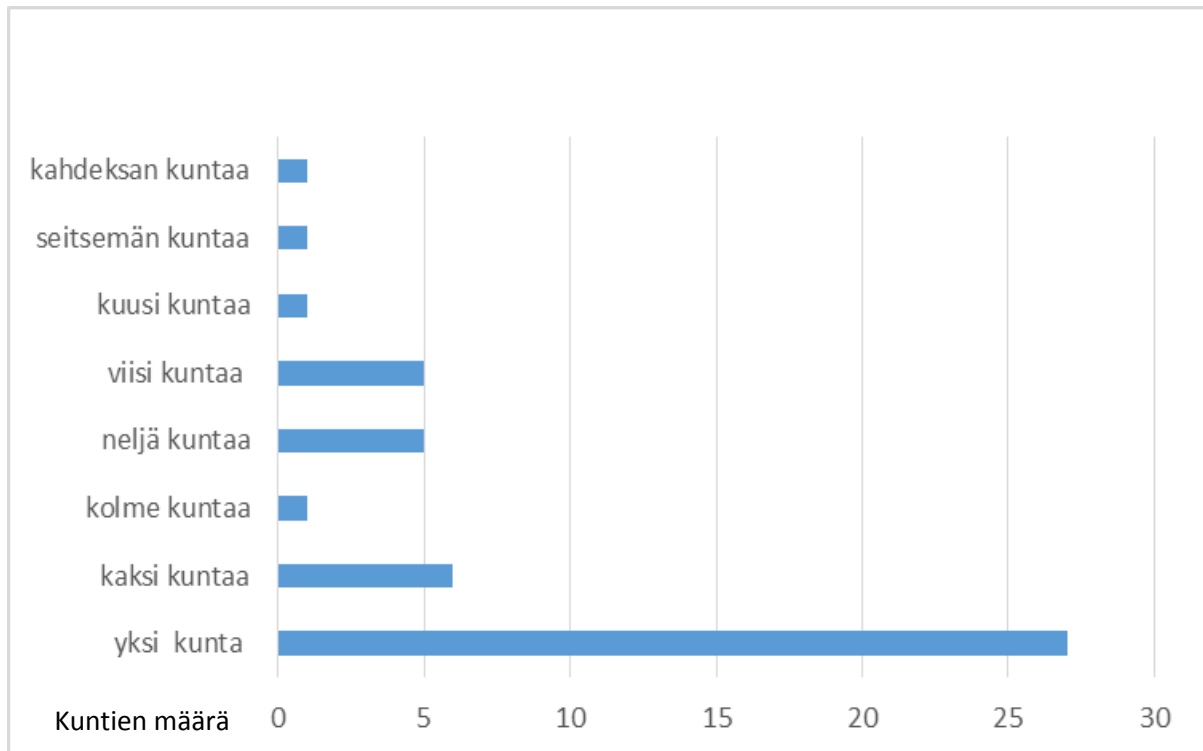
”Toimeenpanosuunnitelmissa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa asetetut tavoitteet tuli sovittaa yhteen alueellisten erityispiirteiden ja tarpeiden kanssa ottaen huomioon muut keskeiset hyvinvointia ja terveyttä sekä alueellista kilpailukykyä ja elinvoimaa edistävät suunnitelmat ja ohjelmat. Alueellisten toimeenpanosuunnitelmien tuli noudattaa sisäisen turvallisuuden ohjelman rakennetta ja keskittyä samoille aihealueille” (SM julkaisusarja 27/2013, 65).

7.1. Tutkimuksen kohteet

Kuten edellä kerroin tutkimuksen aineistona on ollut 15.6.2013 internetin sivustolta turvallisuussuunnittelu.fi ladattavissa olevat paikalliset turvallisuussuunnitelmat. Turvallisuussuunnitelmat on laadittu pääsääntöisesti vuosille 2007–2012, jolloin ohjaavana dokumenttina on ollut sisäisen turvallisuuden toinen ohjelma vuosille 2008–2001 *Arjen turvaa*. Joidenkin turvallisuussuunnitelmien määräaika oli ulotettu vuodelle 2015. Tarkastelussa oli mukana 49 turvallisuussuunnitelmaa. Kuusi (6) suunnitelmaa siis koski maakunnallista tai seutukunnallista aluetta. Vain yhtä (1) kuntaa koskevia suunnitelmia oli laadittu 27 ja kahden (2) kunnan aluetta tai laajempaa kuntayhtymää koski 16 turvallisuussuunnitelmaa.

Liitteessä 1 olen listannut tarkastelemani turvallisuussuunnitelmat. Listauksesta on nähtävissä mitä kuntia suunnitelmat koskevat sekä mille aikavälille suunnitelma on tehty.

Kuvio 3. Kuntien määrä laadituissa suunnitelmissa per suunnitelma.



Selkeästi enemmistö suunnitelmista koski yhtä (1) kuntaa käsittäviä turvallisuussuunnitelmia, toiseksi eniten suunnitelmia oli laadittu kahta (2) kuntaa koskevana. Neljän (4) ja viiden (5) kunnan yhteenliittymiä oli molempia viisi (5). Kolmen (3), kuuden (6) , seitsemän (7) ja kahdeksan (8) kunnan yhteenliittymiä suunnitelmissa oli kutakin yksi (1).

Olin ajatellut ennakkoon, että näitä useamman kunnan yhteenliittymiä olisi turvallisuussuunnitelmissa ollut enemmänkin kun ottaa huomioon, että suurin osa kunnista kuuluu joillakin kunnallisilla hallinnonaloilla johonkin kuntayhtymään, kuten esim. koulujen osalta, terveydenhuollon osalta tai esim. sosiaalipalveluiden osalta. Lisäksi poliisilaitosten toimialueena ovat jo pitkään olleet usean kunnan käsittävät alueet. Tämän olisin ajatellut vaikuttavat siihen aluekäsitykseen mihin turvallisuussuunnitelma laaditaan.

Mukana tarkastelussa olleista maakunnallisista suunnitelmista kaikki koskivat useaa kuntaa. Maakunnallisissa suunnitelmissa oli vaihtelua kolmen (3), seitsemän (7), kahdeksan (8), yhdeksän (9), 12 ja 18 kuntaa käsittäviä aluekokonaisuuksia.

7.2. Laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus

Kyseessä on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Kvalitatiivinen tutkimusote on tarpeen kun halutaan tarkastella aineistoa kokonaisvaltaisesti, kuvailla sitä yksityiskohtaisesti saaden tapahtumien kulku selvitettyä tai selitettyä. Laadullisessa tutkimuksessa on kyse tutkittavan ilmiön käsitteellistämisestä eikä etukäteen hahmotetun teorian testauksesta (Aaltola & Valli 2001, 73). Täysin objektiivisesta tiedon käsittelystä ei tutkimuksessa ole kuitenkaan kyse. Tutkija itse päättää oman tutkimuksensa tutkimusasetelmasta niillä tiedoilla ja taidoilla, omalla ymmärryksellään kuin hänellä on. Tässä mielessä tieto ja sen käsittely tutkimuksessa pohjautuu tutkijan subjektiiviseen näkemykseen. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 20.)

Tieteellisesti hankitulle tiedolle on tyypillistä yleisesti se, että tiedon hankintamenetelmät ovat yleisesti tunnettuja, joten uutta tietoa voidaan vertailla vanhan tiedon kanssa. Tieto hankitaan objektiivisesti, puolueettomasti ja subjektiivisia kannanottoja välttäen. Tieteellinen tiedonhankinta ei koskaan voi olla täysin arvovapaata ja tuloksiin vaikuttavat vahvasti tutkijan omaksutut käsitykset luotettavasta tiedosta ja todellisuudesta. (Metsämuuronen 2006, 3.)

Halusin käyttää tutkimuksessani erityisesti kvalitatiivista tutkimusotetta kvantitatiivisen sijaan, sillä tarkoitukseni ei ollut käydä tutkimusmateriaalia läpi niinkään numeraalisesti tarkastellen vaan pikemminkin varsinaisen tekstin sisältöä analysoiden ja arvioiden.

Laadullisen tutkimuksen yleisimmät aineiston keruumenetelmät ovat haastattelu, kysely, havainnointi ja erilaisiin dokumentteihin perustuva tieto. Niitä voidaan käyttää joko vaihtoehtoisesti, rinnan tai eri tavoin yhdisteltynä tutkittavan ongelman ja tutkimusresurssien mukaan. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 71.) Tässä tutkimuksessa olen käyttänyt aineiston keruumenetelmänä dokumentteihin, eli paikallisiin turvallisuussuunnitelmiin perustuvaa tietoa.

Tuomi & Sarajärvi (2013) mainitsevat kirjassaan Laadullinen tutkimus & sisällönanalyysi s. 84 yksityisten dokumenttien käytön tutkimusaineistona sisältävän oletuksen, että kirjoittaja kykenee ja on jollain tapaa parhaimmillaan ilmaistessaan itseään kirjallisesti. Tätä väitettä tai ajattelmaa uhmaten(kin) tai juuri sen tähden, olen päätenyt käyttämään tutkimusaineistonani dokumentteja, sillä koen olevani parhaimmillani tai ainakin lähes parhaimmillani ilmaistessa itseäni kirjallisesti.

Toisaalta tutkijan tulee suhtautua aina skeptisesti kaikkeen tieteen nimissä esitettyyn, jo periaatteessa (Tuomi & Sarajärvi 2013, 17). Tätä ajattelutapaa edustan ainakin tuossa edellisessä väitteessäni. Suhtaudun siis skeptisesti siihen, että yksityisten dokumenttien tutkijalta ja tutkimuksen kirjoittajalta edellytetään hyvää kirjallista ilmaisua. Näkisin niin, että yksityisistä dokumenteista voi tuottaa kohtuullista tutkimustietoa kunhan tietää mitä tekee.

”Pay attention to where you are going because without meaning you might get nowhere” A.A. Milne Winnie the Pooh

Aineiston analysoinnin pohjalta tutkijan täytyy toisin sanoen valita kaikista mahdollisista kiinnostavista havainnoista ja löydöksistä jokin sellainen tai sellaisia, jota voidaan pitää vastaksena hyvään tutkimukselliseen kysymykseen (Metsämuuronen J, 2008, 309).

Metodin edellytyksenä on, että mahdollisesti asiaan vaikuttavat tekijät yksinkertaistetaan binaariseen muotoon: joko jokin tekijä vaikuttaa tai ei vaikuta. Tämän jälkeen tapaukset kuvataan selittävine muuttujineen omilla riveillään joiden viimeisenä muuttujana esitetään lopputulos, selittävä asia. (Ragin 1989, 90.)

Tämä laadullisen tutkimusprosessin ominaisuus näkyy erityisen havainnollisesti etnografisessa tutkimusprosessissa, jossa aineiston ja tutkittavan ilmiön analysointi etenee aineiston keräämisen kanssa rinta rinnan, niin että hypoteesien testaaminen myös ohjaa uuden aineiston keräämistä. Aluksi vain tehdään huomioita ja kirjataan vaikutelmia, tarkastellaan havaintoja ja aineistoja avoimin silmin, mahdollisimman monesta näkökulmasta. Tässä voi auttaa myös se, että tehdään jo kerätystä aineistosta pienimuotoisia analyysiharjoitelmia erittelemällä vaikkapa käytettyjä erottelujärjestelmiä, juonirakenteita tai keskustelusääntöjä. Kun sitten löytyy kysymyksiä ja niiden pohjalta

kehitettyjä erilaisia alustavia hypoteeseja, kysymyksiin etsitään vastauksia keräämällä niitä valottavaa aineistoa, ja hypoteeseja testataan tämän uuden aineiston avulla.

7.3. Laadullinen analyysi

Olen käyttänyt tutkimuksessani laadullista analyysia. Laadullinen analyysi on mahdollista jakaa Tuomi & Sarajärven mukaan analyysissä käytetyn päättelyn mukaan joko induktiiviseen, deduktiiviseen tai abduktiiviseen analyysiin. Induktiivisen päättelyn logiikka siirtyy yksittäisestä yleiseen, deduktiivinen taas yleisestä yksittäiseen. Jaottelu pelkän päättelyn logiikan perusteella on kuitenkin erityisesti induktiivisen päättelyn kohdalla kyseenalaista tieteellisessä tutkimuksessa. Siinä kyseenalaistetaan teorian syntyminen pelkkien havaintojen perusteella. Induktiivisen ja deduktiivisen päättelyn logiikan lisäksi on myös kolmas tieteellisen päättelyn logiikka, eli abduktiivinen päättely. Sen mukaan havaintojen tekemiseen aineistosta voi liittyä jokin johtoajatus tai johtolanka ja tämä voi toimia teorianmuodostuksena. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 70–71.)

Tämän edellä selostetun pohjalta totean oman sisällönanalyysini perustuvan abduktiiviseen päättelyyn. Tehdessäni havaintoja tutkimusaineistosta minulla on mielessäni ajatus lukemani kirjan pohjalta siitä mitä tai minkälaisia ajatuksia hain käsiteltävästä aineistosta. Eli, minulla on olemassa johtoajatus verkostomaisesta toiminnasta ja hain sille vahvistusta. Tälle verkostotoiminnalle loin myös teoriapohjani. Toisaalta hain käsiteltävästä aineistosta myös verkostotoimintaa vastaan olevaa havainnointia. Eskolan mukaan tutkija voi myös tehdä huomioita empirian vastaamattomuudesta aiempiin tutkimuksiin (Eskola 2001a, 96-97).

Eskolan mukaan laadullinen analyysi voidaan jakaa aineistolähtöiseen, teoriaohjaavaan tai teorialähtöiseen analyysiin. Näissä analyyseissä korostuu teorian tai teoreettisen merkitys enemmän kuin analyysin jaottelussa päättelyn mukaan (kts edellä). Aineistolähtöisessä analyysissä painotetaan käytetyn päättelyn logiikkaa, aineisto toimii analyysin lähteenä, eikä aikaisemmilla havainnoilla tai teorioilla pitäisi olla tekemistä analyysin toteuttamisen tai

lopputuloksen kanssa. Teoriaohjaavassa analyysissä on teoriaan eli viitekehukseen liittyviä kytköksiä mutta analyysi ei pohjautu suoraan teoriaan tai teoria toimii analyysin apuna. Teoriaohjaavassa analyysissä on tunnistettavissa aikaisemman tiedon ohjaus, mutta se ei testaa teoriaa vaan luo uusia ajatuksia. Kolmas laadullisen aineiston muoto Eskolan mukaan on teorialähtöinen analyysi, joka nojaa johonkin tiedettyyn teoriaan, malliin tai auktoriteetin esittämään ajatteluun. Siinä tutkittavan ilmiön analyysiä ohjaa valmis aikaisemman tiedon perusteella luotu kehys. (Eskola 2001a, 97)

Tutkimusotteeni vastaa tässä edellä esitettyä teoriaohjaavaa analyysiä. Tutkimukseni analyysiyksiköt, jotka tässä tutkimuksessa vastaavat laatimiani 7 kysymystä, on valittu aikaisemman teorian tiedon avulla. Nämä kysymykset jotka esittelin osassa 3.1 pohjautuvat Kickert & Koppenjanin kirjassaan esittelemään teoriaan verkostojen toiminnasta

7.4. Teorialähtöinen sisällönanalyysi

Tämän tutkimuksen tutkimusmenetelmänä on teorialähtöinen sisällönanalyysi ja empiirisenä aineistona kuntien ja maakuntien paikallisia turvallisuussuunnitelmia, jotka olivat nähtävillä ja ladattavissa sivustolla www.turvallisuussuunnittelu.fi. Turvallisuussuunnitelmia oli saatavilla 15.6.2013 yhteensä 49.

Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä luokittelu perustuu aikaisempaan viitekehukseen. Analyysi nojaa johonkin tiettyyn aikaisemmin esitettyyn teoriaan, malliin tai auktoriteettiin esittämään ajatteluun. Tutkimuksessa esitellään ensin malli ja sen mukaan määritellään mm. tutkimuksessa kiinnostavat käsitteet. Teorialähtöisen analyysin taustalla on useimmiten aikaisemman tiedon testaaminen uudessa kontekstissa. Teorialähtöisessä analyysissä ilmiöstä, tässä tutkimuksessa verkostoista ja verkostojohtamisesta, jo tiedetty sanelee, miten aineiston hankinta järjestetään ja miten tutkittava ilmiö käsitteenä määritellään. Teorialähtöisessä analyysissä tutkimuksen teoreettisessa osassa on hahmotettu valmiiksi kategoriat, joihin tutkittava aineisto suhteutetaan. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 97–98.)

Tässä tutkimuksessa analyysi perustuu verkostojohtamisen teoriaan. Teorialähtöisessä analyysissä on ensimmäisenä vaiheena analyysirungon muodostaminen. Analyysirunko voi

olla väljäkin. Rungon avulla aineistosta muodostetaan erilaisia luokituksia tai kategorioita noudattaen induktiivisen sisällönanalyysin perusteita. Tämän menettelytavan mukaan käsillä olevasta aineistosta voidaan poimia ne asiat, jotka kuuluvat analyysirunkoon ja jättää ne asiat ulkopuolelle, jotka eivät kuulu analyysiin. Analyysirunko voi olla myös strukturoitu, jolloin aineistosta kerätään vain niitä asioita, jotka sopivat analyysirunkoon. (Tuomi & Sarajärvi, 2013, 113.)

Valitsin työssäni analyysirungon muodostamalla kysymyksiä hyvästä verkostotoiminnasta Kickert, Klijn & Koppenjan kirjan *Managing Complex Network* perusteella. Tämän jälkeen tein sisällönanalyysiä pelkistäen käsillä olevaa aineistoa, turvallisuussuunnitelmia. Tein luokittelun poimimalla systemaattisesti aineistosta analyysirungon mukaisia ilmiöitä, jotka kuvaavat turvallisuussuunnittelun prosessin sujuvuutta.

Olen valinnut tutkimusaiheen pitkälti oman mielenkiintoni sekä aiheen ajankohtaisuuden vuoksi. Tämän aiheen käsittely omassa mielessäni lähti liikkeelle oikeastaan melko pian sen jälkeen kun olin aloittanut nykyiset Turvallisuushallinnon maisterin opintoni. Syksyn 2012 opinnoissamme käsiteltiin ensimmäisessä opintojaksossa nimenomaan sisäisen turvallisuuden ohjelmaa. Olin päässyt itse osallistumaan kyseisen ohjelman laadintaan olemalla mukana yhdessä Learning cafe-tapahtumassa keväällä 2012 ja siksi tunsin aihetta kohtaan henkilökohtaista mielenkiintoa.

Aiheeni syventyi ja tarkentui kirjoitusprosessin sekä aineistoon tutustumisen yhteydessä. Tutkimuksen tekeminen on itsessään myös prosessi ja kehittyy kuten muutkin prosessit. Tutkielman tekemistä voisi kuvata myös Demingin ympyrän avulla.

Seuraavaksi käyn tutkimukseni varsinaisen analyysin läpi, analyysin avulla on tarkoitus löytää vastauksia esittämäni tutkimusongelmaan ja/tai tutkimuskysymykseen.

8. Tutkimusaineiston analyysi

Hain kysymyksiä, joilla voisin selvittää varsinaisen turvallisuussuunnittelun verkostorakennetta, verkostotoimintaa, prosessia ja verkostajohtamista. Lisäksi hain tukea kysymyksilleni ja tutkimusongelmalleni aikaisemmista tutkimuksista että kirjallisuudesta.

Kuten aikaisemmin toin esille Kickert, Klijn & Koppenjan kirja *Managing Complex Networks* sekä Agranof Robertin kirja *Managing Within Networks* ovat toimineet osittain tutkimukseni lähdemateriaalina. Näiden kirjojen ajatusten, sekä verkostotoiminnan käsitteen pohjalta laadin kysymykset, joihin hain vastauksia tutkittavista suunnitelmista sisällönanalyysillä.

Dokumenttianalyysin ja tarkemmin aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin koodasin materiaalin ensin alkukysymysten pohjalta luokkiin. Koodauksella tarkoitetaan aineistoon tehtäviä merkintöjä, jotka voivat olla numeroita, kirjaimia tai muita merkkejä ja merkintöjä. Nämä koodit ja indeksit auttavat tutkijaa jäsentämään tutkittavaa materiaalia ja helpottavat materiaalin käsittelyä. (Eskola & Suoranta 2000, 155.)

Alkuvaiheessa merkitsin materiaalista sellaiset koodisanat ja/tai lauseet kuin ohjausryhmä, puheenjohtaja, sitoutuminen, suunnitelman hyväksyttäminen, vastuutaho, vastuu, prosessi, analyysi, arviointi ja seuranta. Näitä koodisanoja käytin työn seuraavassa vaiheessa, jossa tarkastelin suunnitelmia tarkemmin käsitellen kutakin koodisanaa ja sitä miten koodisanan sisältöä oli esitelty suunnitelmassa.

Osaan kysymyksistä, erityisesti koskien suunnittelun laadintavaihetta (prosessia) oli vaikea miettiä kuvaavaa koodia/indeksiä. Useimmissa suunnitelmissa mainittiin kuin suoraan sisäasiainministeriön ohjeesta lainauksena, että ”turvallisuussuunnittelu tulee nähdä prosessina” tai ”turvallisuussuunnittelu on kuvattu prosessina”. Pyrin kuitenkin löytämään turvallisuussuunnitelmasta itse suunnitteluvaihetta kuvaavaa tekstiä, joka olisi kuvannut jollakin tapaa prosessia eli varsinaisen suunnitelman työvaiheita tai -vaihetta ja/tai suunnitelmassa esiintyneiden tavoitteiden valintaan johtaneita vaiheita. Mikäli suunnitelmassa oli jotakin mainintaa itse suunnittelun työvaiheesta, koodasin tekstin vastaamaan prosessia. Halusin tällä tavalla erotella joukosta ne suunnitelmat, joissa ei sisällöstä pysty suoraan ymmärtämään minkälainen prosessi on ollut tuon suunnitelman laatimisessa.

Tein näistä edellä mainituista koodauksista niin sanotun muuttujataulukon. Muuttujana olivat nuo ohjaavat sanat/lauseet ja varsinaisena koodimerkintänä taulukossa oli 1= kyllä ja 0= ei. Kyetäkseni koodaamaan tekstin vastaamaan ykköstä tai nolaa, tein vastauksille standardiajatelmat. Esim. ensimmäisellä kierroksella pyrin löytämään suunnitelmista

vastauksen siihen kuka on johtanut turvallisuussuunnittelua? Tein muuttujataulukon, jossa muuttujina oli vaihtoehdot

1. Johtaa poliisi
2. Johtaa kunnanjohtaja
3. Johtaa pelastustoimen johtaja
4. Johtaa kunnallinen turvallisuusviranomaisen/ muu kunnallinen viranomaisen
5. Johtajuus vaihtuu/kiertävä
6. Ei selkeästi kerrota johtajuutta

Tämän jälkeen kävin suunnitelmat läpi ja hain koodeilla 1= kyllä 0= ei vastauksia muuttujille.

Kuvio 4. malli taulukoinnista/koodauksesta ensimmäiseen kysymykseen

	poliisi	kunnanjohtajf	pelastustoimenjohtaja	kunnan turvallisuusvo/muu *	kiertävä	ei selviä
A, B, C ja D kunta	1					
E kunta		1				
F kaupunki		1				
G kunta				1		
H kunta ja I kunta					1	

Seuraavaksi lähdin hakemaan vastausta siihen, että onko kyseisessä kunnassa tehty aikaisemmin paikallista turvallisuussuunnitelmaan. Kysymys ei suoranaisesti liity verkostomaiseen toimintaan mutta epäsuorasti kyllä. Kysymyksen tausta-ajatuksena oli tehdä päätelmää siitä kuinka tuttua verkostomainen toiminta oli turvallisuustyön toimijoille, eli selvittää oliko kunnassa tehty aikaisemmin vastaavanlaista monet sektorit ylittävää verkostomaista toimintaa.

Muuttujataulukon merkinnät kysymykseen onko aikaisemmin tehty turvallisuussuunnitelma?

1. Kyllä
2. Ei
3. Kyllä, aikaisemmassa yhteydessä
4. Ei käy selville

Neljännessä vaiheessa hain turvallisuussuunnitelmista koodimerkintää liittyen ylemmän johdon sitoutumiselle turvallisuussuunnitelmiin. Jaoin kohdan muuttajat taustaorganisaatioiden mukaan. Huomioin tässä yhteydessä myös kuntasektorilla kunnanvaltuuston sitouttamisen.

Muuttajat taulukossa kysymykseen onko taustaorganisaation ylin johto sitoutettu turvallisuussuunnitteluun tai itse suunnitelmaan? Vastausvaihtoehdot kunkin muuttujan kohdalla kyllä/ei.

1. Kunnanvaltuusto
2. Poliisiorganisaation ylin johto
3. Pelastustoimen ylin johto
4. Ei käy selville

Viidennessä vaiheessa kävin dokumenttien varsinaisen sisällön pariin. Hain koodauksella kyllä/ ei -vastaukset sisällöstä kysymyksiin:

1. Onko turvallisuussuunnitelman yhteydessä laadittu toimintastrategioita?
2. Näkyykö turvallisuussuunnitelman laadinnassa toimijoiden yhteinen ymmärrys tavoitteesta?
3. Onko turvallisuussuunnitelmissa tavoitteiden asettelun painotus muuttunut sisäisen turvallisuuden ohjelman painotuksista
4. Onko turvallisuussuunnitelmassa laadittu selkeä arviointi ja seuranta suunnitelma?
5. Onko turvallisuussuunnitelmassa jaettu selkeitä toiminnallisia vastuita?
6. Onko turvallisuussuunnitelman laadintaa kuvattu prosessina?
7. Onko suunnitteluprosessissa käytetty apuna analyysia paikallisten turvallisuushaasteiden kartoittamiseksi?

Tämän tarkastelun ja/tai analyysin perusteella ei ole tarkoitus luokitella laadittuja turvallisuussuunnitelmia hyviin tai huonoihin. Tarkoituksena on tarkastella suunnitelmia siitä lähtökohdasta, että onko suunnitelmissa kehittämisen varaa, onko ohjeistuksessa tarvetta kehittämiseen tai onko niissä saavutettu se mitä paikallisilta turvallisuussuunnitelmilta tavoitellaan?

Seuraavassa tuon esille taulukoina tutkimuksen keskeiset tulokset.

8.1. Johtaminen, prosessit, analyysi sekä arviointi ja seuranta

Käyn seuraavaksi kysymyskohdittain läpi sisällönanalyysin keinoin etsien vastauksia kuhunkin esittämäni tutkimuskysymykseen. Olen käynyt materiaalin läpi edellä esitetyllä tavalla. Tämän työstämisen jälkeen olen purkanut seuraavaksi taulukoinnin avulla vastauksia. Taulukoinnissa maksimiarvo on 49 mikä vastaa tarkastelemieni turvallisuussuunnitelmien summaa. Huomionarvoista on kuuden maakunnallisen suunnitelman poikkeaminen strategioiden laadinnassa kunnallisista suunnitelmista: maakunnallisessa suunnitelmassa laaditut strategiat eivät koske suoraan paikallisten viranomaisten kesken tehtävää yhteistyötä vaan se on ylemmän tason johtavaa ja ohjaavaa strategista yhteistyötä. Olen kuitenkin käsitellyt näitä maakunnallisia suunnitelmia samojen periaatteiden mukaisesti kuin kuntien paikallisia turvallisuussuunnitelmia.

8.1.1. Verkoston johtaminen

Verkostojen toiminnassa kyse on siihen osallistuvien toimijoiden tasa-arvoisesta kumppanuudesta ja toisaalta toimijoiden asiantuntijuudesta. Verkostomaisessa toiminnassa, kaikenlaisessa yhteistyössä ja/yhteistoiminnassa ja kumppanuudessa, kuten yleensä muussakin organisaation toiminnassa, jonkun täytyy kuitenkin ottaa ohjat ja viedä verkoston toimintaa kohti yhteistä visiota, laatia verkoston toimintaa varten toimintasuunnitelmia, järjestellä kokoukset ym. kokoustekniset asiat. Yleensä tällaista organisoinnista vastaavaa tehtävää verkostotoiminnassa hoitaa henkilö, jolla on korkea tai melko korkea hallinnollinen asema jossain avainorganisaatiossa. Henkilö kykenee ohjaamaan vaatimattomia henkilöstöresursseja ja on jossain määrin sihteeritehtävistä vastaavan henkilön esimiehenä. Lisäksi puheenjohtajuudesta vastaavalla henkilöllä on

muiden verkostoon osallistuvien tahojen luottamus. Tällainen verkostotoiminnan varsinainen taituri on yleensä esim. kunnanjohtaja, poliisipäällikkö tai vastaava, mutta tämä ei ole välttämättömyys verkoston hyvälle johtamiselle. (Agranoff 2007, 81.)

Managing complex networks -Kirjassa on päädytty esittämään, että toimintaohjelman johtajuutta ei tule antaa vain yhdelle toimijalle. Monimutkainen verkostojohdaminen vaatii ohjausta, mutta kenen johtamana, sillä ei kirjan mukaan ole niin suurta väliä. On kuitenkin huomattava, että ne strategiat jotka tähtäävät verkoston muuttamiseen toimivat parhaiten valtiolisessa ohjauksessa. (Kickert ym. 1996, 168.)

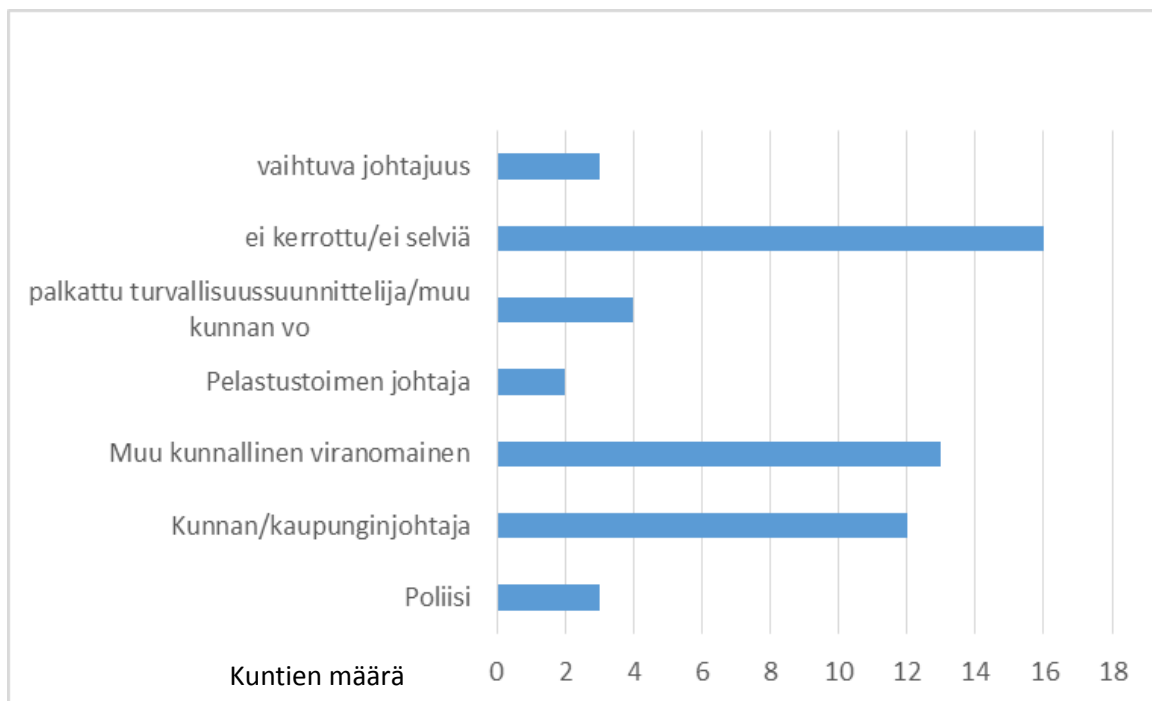
Sisäasiainministeriön ohjeissa paikallisen turvallisuussuunnitelman kehittämiseksi (SM julkaisusarja 19/2006) esitetään turvallisuussuunnitelman organisoinnista:

- Turvallisuussuunnittelusta vastaa ja sitä johtaa paikallistasolla ryhmä, johon kuuluvat poliisipäällikkö, kunnan johto ja pelastustoimen edustaja. Ryhmä valitsee keskuudestaan puheenjohtajan. Puheenjohtajuus voi myös olla kiertävä, mikäli niin sovitaan. Ryhmän kutsuu ensimmäiseen kokoukseen poliisipäällikkö.
- Ryhmä johtaa toimintaa ja päättää yhteisten tavoitteiden määrittelystä, yhteistyön organisoimisesta, yhteistyön toteuttamisesta ja yhteistyön tulosten seurannasta ja raportoinnista.
- Paikallisen toimintaympäristön analyysin ja riskianalyysin avulla paikallistetaan ongelmat ja ilmiöt, joihin paikallisessa turvallisuustyössä tulee vaikuttaa. Turvallisuussuunnitteluun tulee saada mukaan kaikki ne paikalliset toimijat, joiden työpanosta tarvitaan näihin ongelmiin ja ilmiöihin vaikuttamiseksi riippumatta siitä, ovatko ne viranomaistoimijoita, järjestöjen edustajia tai elinkeinoelämän edustajia.
- Työryhmä esittää, että turvallisuussuunnitteluun osallistuvat turvallisuuden kannalta keskeisten kunnallisten viranomaisten edustajat, poliisi, pelastustoimi, rajavartiolaitoksen edustaja tarpeen mukaan, keskeisten vapaaehtoisjärjestöjen edustajat sekä elinkeinoelämän edustajia.

Sisäasiainministeriön julkaisussa *Paikallisten turvallisuussuunnitelmien kehittäminen* on linjattu, että turvallisuussuunnitelmien tulisi kattaa rikostorjunnan lisäksi myös onnettomuuksien ehkäisy kuitenkin siten, ettei kuntien lakisäätteisiä velvollisuuksia lisätä.

Alueellisten pelastuslaitosten perustamisen on todettu muuttaneen merkittävästi pelastustoimen roolia ja sisäisen turvallisuuden ohjelman ministeriryhmän ehdotuksessa todetaankin, että alueelliset pelastuslaitokset voisivat ottaa nykyistä laajemman tehtävän paikallisessa onnettomuuksien ennaltaehkäisyssä. Tältä pohjalta paikallisten turvallisuussuunnitelmien ohjausryhmää organisoidessa olisi syytä harkita yhden vastuutahon sijasta vastuun ohjaamista ryhmälle. (Sisäasiainministeriön julkaisusarja 19/2006, 13-14.)

Kuvio 5. Paikallisten turvallisuussuunnitteluiden puheenjohtajuus:



Tarkastelluissa paikallisissa turvallisuussuunnitelmissa on 42:ssa käytetty ylipänä ohjaavana tahona ohjausryhmää/työryhmää. Kahdessa suunnittelun puheenjohtajuudesta on vastannut kunnanjohtaja suoraan yksinään ja viiden (5) suunnittelun osalta ei käy selville kuka suunnittelua on ohjannut tai onko suunnittelusta vastannut ohjausryhmä.

En ole tähän tutkimukseen lähtenyt purkamaan erikseen ohjausryhmään kuuluvia tahoja, mutta voin tässä yhteydessä todeta, että suurimmaksi osaksi ohjausryhmä koostui kunnan-/kaupunginjohtajasta, poliisipäälliköstä ja pelastustoimenjohtajasta. Osa

turvallisuussuunnittelun vastuusta oli jaettu siten, että ylimpänä suunnittelusta vastaavana tahona toimi ohjausryhmä, joka koostui edellä mainituista toimijoista. Turvallisuussuunnittelun seuraavana portaana suunnittelun organisaatiossa oli joissakin joko työryhmä tai useita työryhmiä. Työryhmiin osallistui laajasti viranomaisia eri tehtäväkentistä niin kuntasektorilta kuin elinkeinoelämästä, joidenkin kuntien suunnittelutyöryhmässä oli mukana kansalaisjärjestöjen edustajia.

Ensimmäisinä vuosina, kun paikallisia turvallisuussuunnitelmia lähdettiin rakentamaan (v.1998–1999), ne vastasivat lähinnä paikallisesta ja paikallisesti rikosentorjunnasta ja tällöin suunnittelua johtivat paikalliset poliisipäälliköt. Nykyään turvallisuussuunnitelmat rakentuvat, kuten aikaisemmin olen tuonut esille, enemmän kokonaisvaltaisen turvallisuuden ympärille. Arvioisin, että tällöin parhain näköalapaikka turvallisuussuunnitelmien laadintaan on joko kunnan tai kaupungin turvallisuusasioista vastaavalla henkilöllä, mahdollisesti teknisen toimen vastuutahoilla tai ympäristöasioista vastaavalla toimenhaltijalla

Kuten taulukosta 2 käy selville turvallisuussuunnittelun ohjausryhmää on johtanut melko useassa ohjaus- tai työryhmässä (13) oli puheenjohtajana juuri ajatukseni mukaisesti muu kunnallinen viranomainen. Tällaisia muita kunnallisia viranomaisia ovat: tekninen johtaja, kehitysjohtaja, laskentapäällikkö tms. Kunnanjohtaja oli toki lähestulkoon yhtä usein (12) puheenjohtajana.

Poliisipäällikkö tai muu poliisiorganisaation edustaja toimi kahdessa (3) suunnittelussa siitä vastaavana henkilönä. Vain kahdessa (2) turvallisuussuunnittelussa puheenjohtajan tehtävää hoiti pelastustoimen johtaja tai vastaava.

Poliisin rooli turvallisuustyön johtamisessa on selkeästi vähäisempää kunnallisiin toimijoihin verrattuna. Ajattelisin tämän kuvastavan sitä, että paikallisessa turvallisuustyössä on todellakin siirrytty rikosentorjunnasta kattamaan laajempaa turvallisuuden kokonaisuutta, jossa kuntasektorilla on laajempi tehtäväkenttä kuin perinteisellä poliisityöllä. On syytä huomioida, että joillekin kunnille nyt laadittu turvallisuussuunnitelma saattoi olla jo kolmas, joten alkuvaiheen rikosentorjunnasta on siirrytty turvallisuustyössä kunnan taholta vastuullisempaa suuntaan ja toteutettu ministeriryhmän ajatusta siitä, että kunnalliset toimijat ottaisivat laajempaa vastuuta paikallisesta turvallisuuden kehittämisestä.

Kolmen (3) suunnittelun ohjausryhmässä käytettiin vaihtuvaa puheenjohtajuutta.

Agranoff toteaa, että vaihtuvan verkostojohdamisen haittana on se, että mikäli vuoroon sattuu ei-aktiivinen johtaja, hänen aikakautensa saattaa mennä hyvinkin vähäisellä toiminnalla. Tämä on nähty usean vapaaehtoisjärjestön toiminnassa, jossa menestys on kiinni sitoutuneesta ja näkyvästä johtajasta. Monen pitkäikäisen ja toimivan verkoston taustalla on verkostotaiturin energia ja sitoutuneisuus. Agranoff käyttää nimitystä verkostotaituri (Network Champion) kuvaamaan henkilöä, joka on onnistunut toiminnassaan verkoston johtajana. (Agranoff R, 2007, 93.)

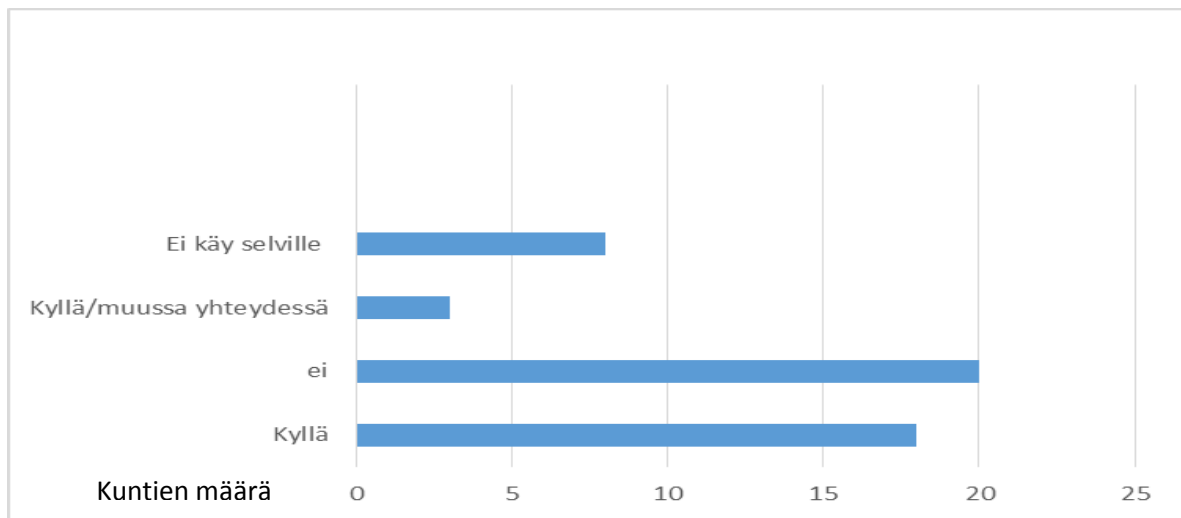
Yllätyksekseni 16 turvallisuussuunnitelman dokumentista ei käynyt selville kuka on paikallisella tasolla johtanut turvallisuustyön suunnittelua. Näkisin kuitenkin, että suunnitteluryhmän puheenjohtajuudella on merkitystä, ei pelkästään kokousteknisesti, vaan myös asian eli substanssin viemisen kannalta suunnitteluryhmässä eteenpäin. Kansallisen sivistysliiton mukaan hyvä puheenjohtaja antaa kokouksen keskustella rauhassa tärkeistä asioista, jotta kaikkien mielipiteet tulevat esiin ja jotta kokouksen päätökseksi muodostuu osallistujien yhteinen tahto. Toisaalta rutiiniasioiden kohdalla hyvä puheenjohtaja vie kokousta reippaalla vauhdilla eteenpäin. Puheenjohtajan on syytä tuntea sekä käsiteltävien asioiden taustoja sekä kokoustekniikkaa. Kokouksen osanottajien tuntemuksesta on myös hyötyä. (www.kansio.fi/jarjestotoiminnan-kasikirja.)

Virkamiestasolla turvallisuussuunnittelua johtavat kunnan johto (eri hallintokuntien johto sovitulla tavalla) yhdessä poliisitoimen ja alueellisen pelastuslaitoksen johdon kanssa. Aluksi ryhmän tulisi määritellä johtovastuut ja sopia siitä, kuka johtotroikasta ottaa johtovastuun vai johdetaanko työtä ryhmänä ja miten johtamista toteutetaan käytännössä. Johtovastuu voi olla myös kiertävä. Johtoryhmän keskeinen tehtävä on organisoida turvallisuussuunnittelu alueella ja johtaa työtä. On tärkeää, että yhteistyötä johdetaan määrätietoisesti ja johtamiseen kuuluvat menettelyt ja vastuut ovat työhön osallistuvien tiedossa. (Sisäasiainministeriö julkaisusarja 22/2011, 3.)

Turvallisuussuunnittelun johtaminen tämän tarkastelun kautta näyttää olevan sillä tasolla mitä yhtäältä esitetään kirjallisuudessa, toisaalta myös sisäasiainministeriön laatimissa ehdotuksissa toimivan verkoston johtamisen tavasta niiltä osin kuin puheenjohtajuus käy selville.

8.1.2. Aikaisempi turvallisuussuunnittelu

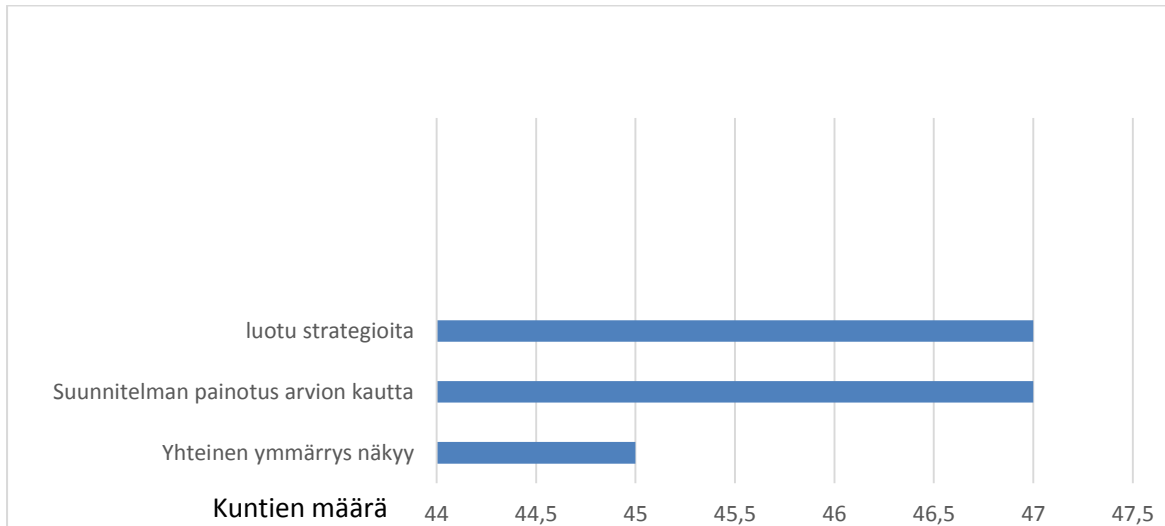
Kuvio 6. Onko kunnassa laadittu aikaisemmin turvallisuussuunnitelma?



Paikallisia turvallisuussuunnitelmia on valtion ylimmän johdon ehdotuksesta laadittu alkaen jo vuodesta 1998. Monet kunnat ovat laatineet paikallisia turvallisuussuunnitelmia aikaisemminkin mutta tutkimuksessa mukana olleista kunnista 18:ssa ei ollut aikaisemmin laadittu suunnitelmaa. Kahdeksan (8) kunnan/kuntayhtymän osalta asiaa ei kerrottu tai se ei käynyt selville nyt laaditusta suunnitelmasta. Kolmessa (3) kunnassa/kuntayhtymässä turvallisuussuunnitelma oli laadittu jossain aikaisemmassa yhteydessä kuin nyt laadittavassa kokoonpanossa. Tämä tarkoitti näiden osalta sitä, että nyt oli kyseessä esim. kuntayhtymän laatima suunnitelma tai seutukunnallinen suunnitelma tällaisessa suunnitelmassa mukana oleva yksittäinen kunta oli saattanut aikaisemmin laatia yksinään suunnitelman mutta tarkastellussa kokoonpanossa ei aikaisemmin suunnitelmaa ollut tehty ja tällöin vastaukseksi tuli ettei aikaisempaa suunnitelmaa ole laadittu. Tässä tapauksessa voidaan siis todeta, että 49 suunnitelmasta 20:ssä oli tehty aikaisemmin suunnitelma, eli aikaisempaa kokemusta turvallisuustyöstä yli organisaatiorajojen oli olemassa.

8.1.3. Verkostotyössä saavutettu yhteisymmärrys ja strategioiden luominen

Kuvio 7. Visio, missio ja strategia, painotus ja yhteinen ymmärrys



Tehokkaan moniammatillisen yhteistyön tunnusmerkit ovat jaettu visio toiminnasta, selkeät tavoitteet, asiantuntevat jäsenet ja yhteishenki, roolien ymmärtäminen ja arviointi sekä arvostaminen. Lisäksi tunnusmerkkinä on tulorientoitunut, selkeä ja puolueeton johto. (Kontio 2012, 10–13).

Sisäisen turvallisuuden ohjelman visio vuosille 2008–2011: Suomi on Euroopan turvallisin maa vuonna 2015.

Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on hallitus määrittänyt sisäisen turvallisuuden ohjelmassa poikkihallinnolliset tavoitteet, strategiset linjaukset ja toimenpiteet, joita eri hallinnonalat toteuttavat. Järjestöjen ja elinkeinoelämän katsotaan osallistuvan ohjelman toimeenpanoon. Näitä päätettyjä toimenpiteitä toteutetaan osana tavanomaista viranomaisten toimintaa ja talouden suunnittelua, myönnettyjen määrärahojen ja hallituksen kehyspäätösten rajoissa. (sisäasiainministeriö 16/2008, 5.)

Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa vuosille 2008 -2011 on kirjattu sisäisen turvallisuuden haasteet, jotka ovat:

- Syrjäytyminen
- tapaturmien määrä
- väestöryhmien väliset suhteet
- väkivalta
- suuronnettomuudet
- yhteiskunnan haavoittuvuus
- rajat ylittävä rikollisuus
- tietoverkkorikollisuus
- terrorismi ja väkivaltainen radikalisoituminen

Tavoitteena ja tarkoituksena on, että paikallisessa turvallisuussuunnittelussa hyödynnetään analyysiä, jonka pohjalta laaditaan paikalliset turvallisuuden haasteet joko täysin omia tavoitteita ja painopisteitä todeten tai hyödyntäen näitä edellä esitettyä valtakunnallisia turvallisuushaasteita.

Organisaatiotutkimusten mukaan verkostojen toiminta perustuu verkostoissa toimivien tahojen ja niissä toimivien ihmisten tietoon ja osaamiseen. Keskeisenä tekijänä on, että verkostomaisen yhteistoiminnan avulla voidaan luoda uutta tietoa ja osaamista verkostoon. Organisatorisen tiedon lähtökohtana on äänettömän tiedon luominen (Kontio 2012, 10-13).

Todellisen toimintaohjelman (policy) päätöksistä vastaavat ne yksittäiset organisaatiot, joiden edustajia on mukana verkoston toiminnassa. Nämä taustaorganisaatiot eivät tee yhteispäätöksiä. Mutta ne yhdessä osoittavat mahdollisia toimintasuuntia. Toiminnalliset verkostot, mitä turvallisuussuunnittelutyö myös edustaa, luo strategioita mutta se (turvallisuussuunnitteluun osallistuva suunnitteluorganisaatio) myös toimii strategian mukaisesti.

Sisäasiainministeriön ehdotuksessa Paikallisten turvallisuussuunnitelmien kehittäminen lähdetään siitä ajatuksesta, että paikallisia turvallisuussuunnitelmia luotaessa yhteistyö ja yhteistoiminta ovat myös oikeasti toiminnallista eikä pelkästään suunnitelman (paperin) luomiseen tähtäävä yhteistyötä.

Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa vahvistettujen valtakunnallisten tavoitteiden painoarvot paikallisella tasolla määräytyvät paikallisesti tehtävän

toimintaympäristön ja väestön turvallisuustilanteen kartoituksen ja riskikartoituksen seurauksena. On tärkeää arvioida järjestelmällisesti, miten ensisijaisia valtakunnallisesti tärkeimmiksi nostetut tavoitteet ovat paikallisen turvallisuustilanteen ylläpitämiseksi ja parantamiseksi. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa vahvistettujen valtakunnallisten tavoitteiden merkitys paikalliselle turvallisuudelle vaihtelee alueittain (Sisäasiainministeriön julkaisusarja 19/2006, 10).

Tarkoituksena on lisäksi, että sisäasiainministeriön ehdotuksessa mainitut missiot toimivat ainoastaan suuntaan antavina strategioiden tavoitteina. Esityksen mukaisesti kunkin paikallisen toimijan tulisi käydä analyysin keinoin läpi paikallista nykytilaa ja kartoittaa paikallisia ongelmakohtia turvallisuudessa ja luoda näin omia paikallisia missioita.

Turvallisuussuunnittelussa on tärkeää luoda yhteinen, auki kirjoitettu visio, joka kuvaa yhteistä päämäärää. Tämä yhteinen päämäärä tulee muuttua toiminnaksi, jota yhteistyöhön osallistuvat toteuttavat. Ilman mittaamista yhteistyön vaikuttavuutta ei voida todentaa eikä seurata. (Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisusarja 14/2003, 16.)

8.1.3.1. Visio

Turvallisuussuunnitelmissa vain yhdeksässä (9) on luotu ja/tai kerrottu yhteinen /yhdessä luotu turvallisuuden visio.

”Espoolainen kokee asuinalueensa, yhteisönsä ja kaupunkikeskukset turvallisina.” Espoon turvallisuusohjelma 2011-2012

”Turvallinen Etelä-Savo, asua, elää ja yrittää.” Etelä-Savon maakunnan turvallisuussuunnitelma 2010

”24 turvallista tuntia Hyvinkäällä.” Hyvinkään turvallisuussuunnitelma 2009-2012

”Joensuu on rohkeasti muutoksia hyödyntävä osaamisen ja elämysten kaupunki, jossa on hyvä elää.” Joensuun turvallisuussuunnitelma

”Yhdessä turvallisempi kotikunta” Kauhavan turvallisuussuunnitelma 2011

”Ihmisten hyvinvoinnin, viihtyisän ja turvallisen ympäristön, vireiden elinkeinojen ja yhteistyön kunta - Keminmaa” Keminmaan turvallisuussuunnitelma 2009-2012

”Elinvoimainen osaajien ja monimuotoisen luonnon kaupunki, joka luo edellytykset turvalliseen ja terveelliseen elämään sekä luovaan yrittämiseen” Kouvolan seudun turvallisuussuunnitelma 2007-2011

”Turvallisempi Oulu 2013” Oulun turvallisuussuunnitelma 2009-2012

” Outokumpu on historiastaan ja nykyisyydestään ylpeä kaupunki, jossa on turvallinen ja viihtyisä elinympäristö” Outokummun turvallisuussuunnitelma

8.1.3.2. Missio

Mission eli toiminnallisten painotusten ja ohjelman painotusten osuutta oli kuvattu 47:ssä suunnitelmassa. Osassa suunnitelmia toiminnallisten painotusten kuvauksessa oli onnistuttu paremmin toisissa heikommin.

”Uuden kaupunkistrategian keskeinen tavoite on luoda hyvä, houkutteleva ja viihtyisä elinympäristö asukkaille ja tarjota Suomen kehittyneimmät palvelut yhdistettynä tasapainoiseen talouteen. Oulun strategiassa tarkastellaan strategisia päämääriä neljästä eri näkökulmista. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja palvelukyky on yksi näistä näkökulmista, jossa on mainittu yhtenä menestystekijänä turvallinen kaupunkiyhteisö. Turvalliselle kaupunkiyhteisölle on strategiseksi tavoitteeksi asetettu asukkaiden turvallisuuden tunteen kasvu ja häiriökäyttäytymisen määrän vähentyminen” Oulun turvallisuussuunnitelma 2009–2012.

”Paikallisen turvallisuussuunnittelun tavoitteena on edistää lähiympäristön viihtyisyyttä ja turvallisuutta. Suunnitelman tarkoituksena on tuoda esille, että lähiympäristön arjen toiminnan uhkiin ja riskeihin varautuminen on kaikkien yhteinen asia. Tavoitteena on luoda yhteinen toimintapolitiikka rikollisuuden vähentämiseksi ja turvallisuuden lisäämiseksi” Järvenpään turvallisuussuunnitelma 2011–2012.

"Työryhmä asetti tavoitteeksi laatia Lappajärven kunnalle turvallisuussuunnitelman, johon pohja-aineiston ja analyysin jälkeen valittiin turvallisuuden kehittämiseen liittyvät painopistealueet: 1. Syrjäytymisen ehkäisy 2. Tapaturmien ja onnettomuuksien ehkäisy 3. Liikenne turvallisuuden edistäminen (sisältää sekä tie- että vesiliikenteen) 4. Luonnonilmiöiden aiheuttamat turvallisuusuhat 5. Oppilaitosten turvallisuuden edistäminen" Lappajärven turvallisuussuunnitelma.

"Parantunut turvallisuus lisää kaikenikäisten kuntalaisten elämänlaatua. Turvallisuus on myös imagotekijä ja se lisää kunnan kilpailukykyä ja houkuttelevuutta niin asukkaiden kuin yritystenkin näkökulmasta (---)

(---)Turvallisuustyössä painottuvat ennalta ehkäisevä työ, suunnitelmallinen ja pitkäjänteinen toiminta ja laaja-alainen näkemys, joiden tehokas toteutuminen edellyttää verkostoitunutta työtapaa. Kaupungin eri hallintokuntien edustajien, poliisin ja kolmannen sektorin edustajat kokoava keskustelufoorumi on jo suunnitelman laadintavaiheessa luonut mahdollisuuksia uusille toimintatavoille ja tehostanut tiedonvälitystä. Yhdessä tekeminen lisää toiminnan tehokkuutta" Turun kaupungin turvallisuussuunnitelma 2010-2012.

"Tyrnävän kunnan yksi tärkeimmistä tavoitteista on luoda toimiva järjestelmä turvallisuustyölle. Turvallisuussuunnittelusta pyritään tekemään toimiva ja luonteva osa kunnan toimintaa niin, että turvallisuussuunnitelma saadaan toimimaan käytännössä eikä se jää vain yhdeksi paperiksi pöytälaatikkoon. Tavoite on saada turvallisuustyö osaksi normaalia toimintaa. Kun työ tehdään alusta asti kunnolla ja tunnollisesti, on sitä helppo jatkaa tulevaisuudessa luontevasti. Turvallisuustyön kehittämisen tavoitteena on luoda pysyvä turvallisuuskulttuuri" Tyrnävän turvallisuussuunnitelma 2009-2012.

8.1.3.3. Strategiat

Tarkastelemissani suunnitelmissa 47:ssä suunnitelmassa on kuvattu turvallisuussuunnitteluun osallistuvien tahojen strategioita eli toimintamuotoja mission ja vision saavuttamiseksi. Kahdesta(2) suunnitelmasta strategioiden eli varsinaisen

turvallisuusyhteistyön kuvaaminen puuttui. Näistä 47 suunnitelmasta, jossa oli kuvattuna strategioita, kuudessa (6) oli kuitenkin selkeästi puutetta varsinaisen yhteistyöstrategian ja toiminnan kuvauksesta. Useimmissa suunnitelmissa toiminnalliset strategiat on kuvattu matriisimuodossa. Näissä matriiseissa on kuvattuna toiminnan tavoitteet, varsinainen toiminta/aikataulut, vastuutahot sekä aikataulut.

Ohessa malli turvallisuussuunnitelman matriisista (osa) Oriveden ja Juupajoen turvallisuussuunnitelmasta sekä Loimaan seutukunnan turvallisuusmatriisista (osa). Näistä matriiseista on nähtävissä miten eri tavoin turvallisuusyhteistyön tavoitteita ja strategioita on lähdetty kuvaamaan. Osassa suunnitelmia ei ollut tehty matriiseja ollenkaan vaan strategioita oli kuvattu ainoastaan kirjallisesti kuvailemalla.

Kuva 1. Oriveden ja Juupajoen turvallisuussuunnittelun osa-matriisi

3 TURVALLISUUSTYÖN TAVOITTEET

Kehittämiskohde	Tavoite	Seuranta-indikaattori	Vastuutaho (Itk, palvelukeskus)	Aikataulu
ASUMISTURVALLISUUDEN KOHENTAMINEN				
Laaja esteettömyys	Laaditaan esteettömyyskartoitus	Laadukas laadinta Toimenpide-ehdotukset tehty	Sosiaali- ja terveysjohtaja	Valmis 30.6.2011
Asuntojen esteettömyys	Neuvonta ja ohjaus Tiedottaminen	On järjestetty	Hyvinvointi- ja terveyslautakunta Perusturvalautakunta	-2015
Turvallisuuskoulutus kuntalaisille	20 % vuosittain koulutetaan	vuosittain	Hyvinvointipalvelut Perusturvalautakunta Pelastuslaitos toimivallan puitteissa	
	Kotihoitajien jatkopaloturvallisuuskoulutus	Kaikki ovat suorittaneet	Hyvinvointi- ja terveyslautakunta Perusturvalautakunta Aluepelastuslaitos	2013
Yli 85-vuotiaiden asumisturvallisuuden lisääminen	Palotarkastukset joka kolmas vuosi	Toteutettu 90 %:sti	Hyvinvointi- ja terveyslautakunta Perusturvalautakunta Aluepelastuslaitos	2013
Kaatumisriskien vähentäminen	lääkäiden ohjatun liikunnan lisääminen, lihaksiin voimaa	Aloitetaan uusia liikuntaryhmiä	Hyvinvointi- ja terveyslautakunta Liikuntapalvelut	2011–2013

Lähde: Oriveden ja Juupajoen turvallisuussuunnitelma 2010

Kuva 2, Loimaan seutukunnan turvallisuussuunnitelman osa-matriisi

Loimaan seutukunnan turvallisuussuunnitelma			
Päämäärä	Päämäärän saavuttamista tukevat tavoitteet	Toimenpiteet 2011–2012	Vastuutaho
Syrjäytymisen ehkäisy	Turvallinen ja osallistava toimintaympäristö	Hallintokuntien yhteistyö ja eri väestöryhmien (erityisesti lapset, nuoret, ikääntyvät ja vammaiset) näkökulman huomiointi asuin- ja liikenneympäristön suunnitteluvaiheessa. Liikenneturvallisuussuunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden ja toimenpiteiden päivittäminen Harrastus-, vapaa-aika- ja osallistumismahdollisuuksien tarjoaminen kuntalaisille tiiviissä yhteistyössä eri hallintokuntien, oppilaitosten, seurakunnan sekä järjestösektorin kanssa. Kunnan kotouttamisohjelman laatiminen * Mahdollisia kuntakohtaisia erityistoimenpiteitä turvalliseen ja osallistavaan toimintaympäristöön liittyen on lisäksi määritelty kuntien hyvinvointipoliittisissa ohjelmissa	Kunnat
	Varhainen välittäminen	Tiivis kodin ja koulun sekä kodin ja varhaiskasvatuksen välinen yhteistyö Varmistetaan, että neuvolassa, päivähoitossa ja perhetyössä on riittävä yleistieto palvelujärjestelmästä ja siitä, minne mihinkin asiaan liittyen voi ottaa yhteyttä Neuvolatoiminnasta sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta annetun asetuksen (390/2009) mukaisen laajan terveystarkastuksen hyödyntäminen perheiden hyvinvoinnin tukemisessa Ennaltaehkäisevän ja oikein kohdistetun tuen tarjoaminen koululaisille toimivan oppilashuoltojärjestelmän avulla * Mahdollisia kuntakohtaisia erityistoimenpiteitä varhaiseen puuttumiseen liittyen on lisäksi määritelty kuntien hyvinvointipoliittisissa ohjelmissa	Kunnat

Lähde: Loimaan seutukunnan turvallisuussuunnitelma

8.1.4. Verkostojen toiminnan kuvaus

Sisäasiainministeriö on julkaissut ohjeen *Paikallinen turvallisuussuunnittelu. Prosessi tutuksi ja ideoita työn kehittämiseen kunnissa*, joka on saatavissa myös netti-versiona. Tässä ohjeessa on kuvattu turvallisuussuunnittelussa tarvittava yhteinen tekeminen kolmesta osa-alueesta koostuvana prosessina: ennalta ehkäisevä työ, tilanteen mukainen toiminta sekä normalisoiva/korjaava työ. Ennalta ehkäisevän toiminnan osuutta on tarkoitus nostaa paremmin esille ja suunnata voimavaroja ja resursseja ennaltaehkäisevään työhön normalisoivan tai korjaavan työn alueen sijaan (Sisäasiainministeriön julkaisu, 10).

Internet-sivulla www.turvallisuussuunnittelu.fi on suunnitteluun saatavilla myös helposti erilaisia työkaluja sekä ohjeita. Tällä internet-sivulla on kuvattuna myös turvallisuussuunnitteluprosessi ja selostettu myös mitä se merkitsee. Sivuston ohjeiden

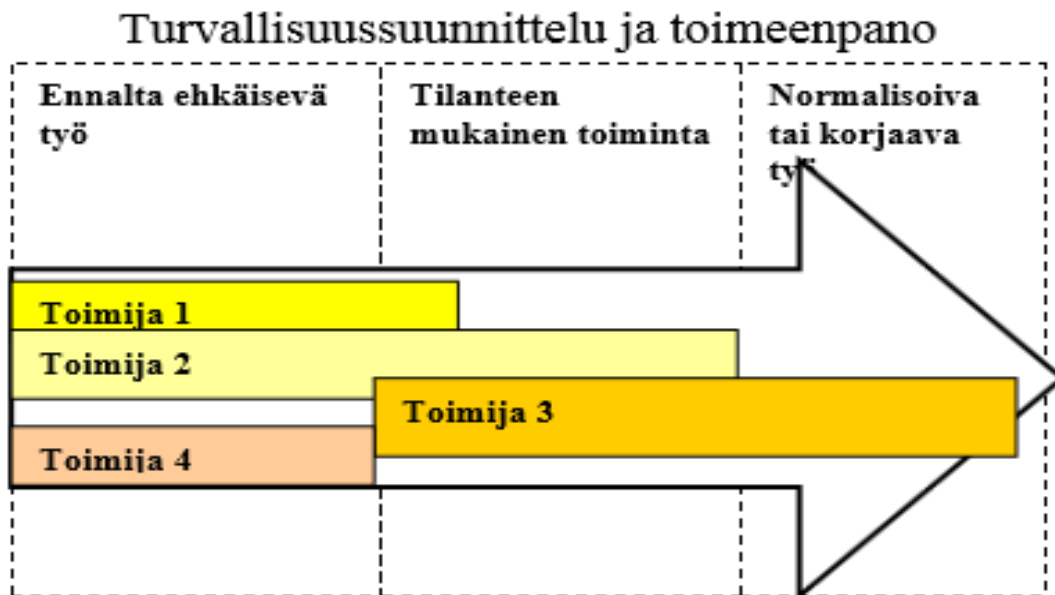
mukaan turvallisuussuunnittelu tulee kuvata prosessina. Prosessin kuvaus varmistaa myös sen eri vaiheiden linkittymisen toisiinsa. Prosessimainen tarkastelutapa on tärkeää yhteistyön toimivuuden kannalta, mutta myös turvallisuussuunnittelun avoimuuden lisäämiseksi. Avoimuuden lisäämisen tavoitteena on varmistaa paikallistason mahdollisimman laaja sitoutuminen sekä turvallisuussuunnittelun pohjana olevaan paikallistason toimintaympäristön analyysiin ja riskianalyysiin, että näiden pohjalta tehtyihin päätöksiin, joiden tuloksena tietyt ilmiöt ja ongelmat nostetaan turvallisuussuunnittelun kohteeksi. Avoimuudella varmistetaan myös turvallisuussuunnitteluun osallistuvien viranomais- ja muiden organisaatioiden sitoutuminen turvallisuussuunnitteluun kokonaisuudessaan. Sivustolla on esitelty malli turvallisuussuunnitteluprosessista. (www.turvallisuussuunnittelu.fi)

Turvallisuussuunnittelua tulee arvioida säännöllisesti ja jokseenkin kriittisesti. Arvioinnin avulla tulisi pystyä osoittamaan tuloksia, joilla perustellaan turvallisuussuunnitteluun panostettuja resursseja.

Työryhmä on havainnollistanut poikkihallinnollista paikallista turvallisuussuunnittelua palveluketjun avulla, jotta eri toimijoiden paikka palveluketjussa nousisi selkeästi esille. Tällä tavoin pyritään myös havainnollistamaan päällekkäisyyksiä ja löytämään mahdollisia katvealueita. Tavoitteena on kiinnittää eri viranomaisten ja toimijoiden huomiota oman vastuualueensa tehtävään palveluketjussa ja siihen, miten tehtävät limittyvät muiden toimijoiden kanssa.

Paikallisessa turvallisuussuunnittelussa tarvittava yhteinen tekeminen on kuvattu alla olevassa kuvassa prosessina, joka koostuu kolmesta osa-alueesta: ennalta ehkäisevä työ, tilanteen mukainen toiminta sekä normalisoiva tai korjaava työ. Tarkoituksena on nostaa esille ennaltaehkäisevän toiminnan merkitys sekä herättää ajatuksia koko palveluketjun toimivuudesta sekä toimenpiteiden mahdollisesta kasautumisesta normalisoivaan tai korjaavaan työn osa-alueelle. Tavoitteena tulisi olla toimenpiteiden ja myös voimavarojen suuntaaminen entistä enemmän ennaltaehkäisevään työhön, jolloin myös voimavaroja korjaavasta työstä voitaisiin vähentää. (SM julkaisusarja 14/2003, 13.)

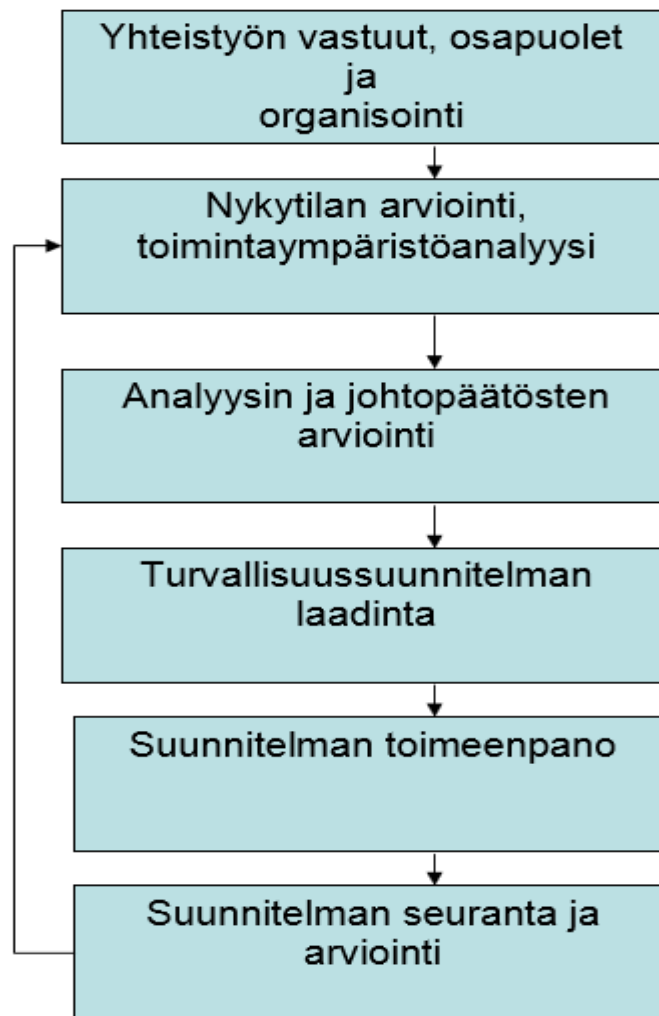
Kuva 3. Turvallisuussuunnittelu ja toimeenpano –prosessikuvaus:



Lähde: Sisäasiainministeriön julkaisusarja 18/2009, 13

Varsinainen turvallisuussuunnitteluprosessi käsittää ensiksi osapuolten, vastuiden määrittämisen ja osallisten organisoimisen. Toisena vaiheena prosessissa määritellään nykytila ja tehdään toimintaympäristöanalyysi. Kolmantena vaiheena analysoidaan saatuja tuloksia, tehdään siitä johtopäätöksiä, joita myös arvioidaan ja seuraavaksi siirrytään analyysin jälkeen laatimaan turvallisuussuunnitelma. Suunnitelman laatimisen jälkeen on suunnitelmassa esitettyjen strategioiden toimeenpanon vuoro. Toimeenpanon jälkeen arvioidaan suunnitelman toteutumista, seurataan toimenpiteiden toteutumista ja analysoidaan tavoitteiden saavuttamista. Tämän jälkeen prosessi lähtee liikkeelle uudelleen sen hetkisen tilanteen ja arvioinnilla ja uudella toimintaympäristön analyysillä.

Kuva 4, Turvallisuussuunnitteluprosessi



Lähde: Sisäasiainministeriön julkaisusarja 19/2006, Liite1

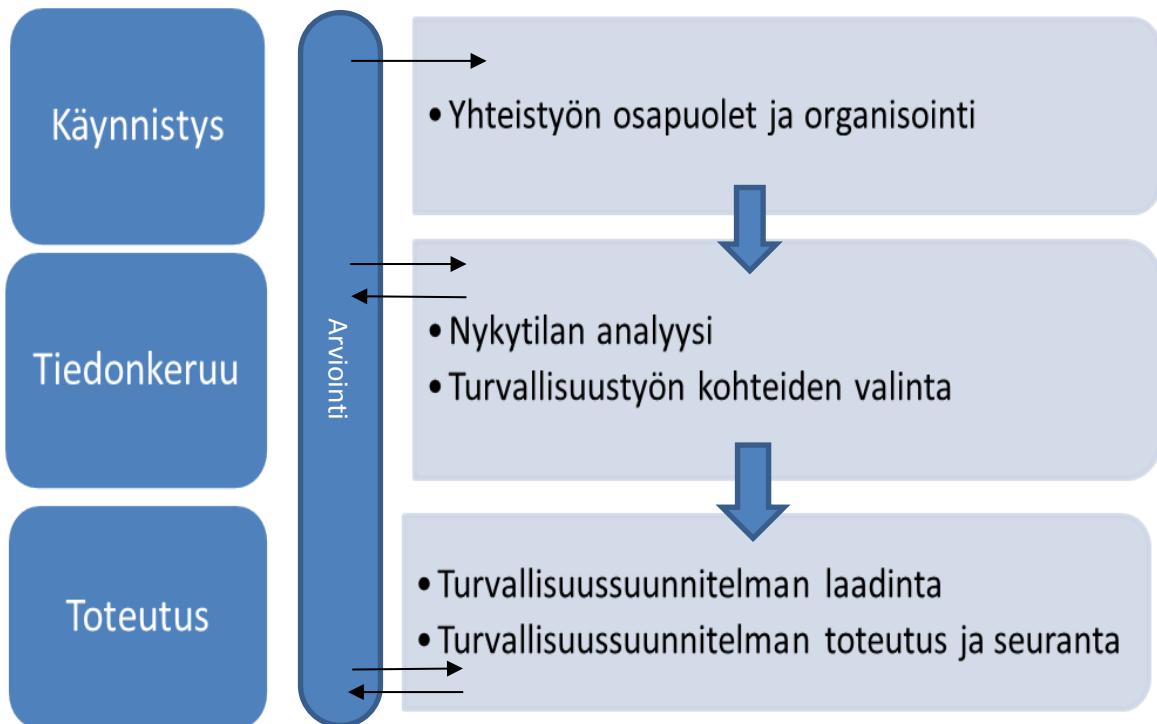
Laadituista paikallisista turvallisuussuunnitelmista vain 11:ssä oli onnistuttu kuvaamaan turvallisuussuunnittelua selkeästi prosessina. Muissa paikallisissa turvallisuussuunnitelmissa oli onnistuttu huonosti saavuttamaan sitä prosessikuvauksen tapaa mitä turvallisuussuunnittelua ohjaavan ministeriryhmän ohjeiden mukaan olisi tullut käyttää. Suurin osa tarkastelluista paikallisista turvallisuussuunnitelmista oli jätetty lähestulkoon kokonaan esittelemättä turvallisuussuunnitteluprosessin alkuvaiheen. Turvallisuussuunnittelun vastuita ja osapuolia ei ollut esitelty eikä suunnitelmista ollut nähtävissä sitä miten suunnittelun osapuolet olisivat jakaneet suunnittelun vastuut. Suurimmassa osassa dokumenteissa lähdettiin kuvailemaan suoraan analyysivaihetta tai jopa turvallisuussuunnitelman laadintaa.

Turvallisuussuunnitteluprosessin alkuvaiheen kuvaamisella on mielestäni myös tärkeä merkitys, etenkin kun turvallisuussuunnitteludokumenttia tarkastelee ns. kansalaisen silmin. Prosessin osapuolten vastuiden jakautumisella ja organisoitumisella on niilläkin oma merkityksensä jos ei muutoin niin ainakin päätöksenteon läpinäkyvyyden vuoksi.

Prosessimainen tarkastelutapa on tärkeää yhteistyön toimivuuden kannalta, mutta myös turvallisuussuunnittelun avoimuuden lisäämiseksi. Avoimuuden lisäämisen tavoitteena on varmistaa paikallistason mahdollisimman laaja sitoutuminen sekä turvallisuussuunnittelun pohjana olevaan paikallistason toimintaympäristön analyysiin ja riskianalyysiin, että näiden pohjalta tehtyihin päätöksiin, joiden tuloksena tietyt ilmiöt ja ongelmat nostetaan turvallisuussuunnittelun kohteeksi. Avoimuudella varmistetaan myös turvallisuussuunnitteluun osallistuvien viranomais- ja muiden organisaatioiden sitoutuminen turvallisuussuunnitteluun kokonaisuudessaan. (Sisäasiainministeriön julkaisusarja 19/2006, 12.)

Paikallista turvallisuussuunnittelua ohjaa valtakunnallinen ohjaus- ja seurantaryhmä, jossa on edustettuina eri viranomaisia, järjestöjä ja muita toimijoita. Ohjausryhmän raportin *Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen 19/2006* mukaan ihmisiin ja yrityksiin kohdistuvien häiriöiden, onnettomuuksien ja rikosten ennalta estäminen edellyttää laajaa yhteistyötä. Tarkoituksena on että toimivaa ja jatkuvaa yhteistyötä tehdään eri sektoreiden ja toimijoiden välillä, organisaation kaikilla tasoilla ja myös organisaatiotasojen välillä. Turvallisuustyö edellyttää säännöllisyyttä, pysyvyyttä ja menettelyjä, jotka ovat kaikkien työhön osallistuvien tiedossa. Lisäksi yhteistyön muuttaminen käytännön toiminnaksi edellyttää, että se liittyy eri toimijoiden strategiseen johtamiseen ja ohjaamiseen sekä toiminnan ja talouden suunnitteluun. Ohjeistuksen mukaisesti prosessin vaiheisiin kuuluu ensin yhteistyön osapuolten tunnistaminen, organisointi ja yhteistyön vastuiden määrittäminen. Seuraavaksi arvioidaan nykytila ja tehdään toimintaympäristön analyysi. Tästä vaiheesta siirrytään suoritettujen analyysien ja johtopäätösten arviointiin, joka johtaa kohdennettuun turvallisuussuunnitelman laadintaan. Suunnitteluprosessin päättää suunnitelman seuranta ja arviointi, jonka jälkeen voidaan siirtyä uuden suunnitelman laatimiseen tai vanhan suunnitelman täydentämiseen. (Sisäasiainministeriön julkaisu 19/2006, 13-18.)

Kuvio 8. Kaaviokuva turvallisuussuunnitteluprosessin vaiheista.



Lähde:http://www.turvallisuussuunnittelu.fi/material/attachments/turvallisuussuunnittelu/turvallisuussuunnittelu/dSnB7B6ND/Paikallinen_turvallisuussuunnittelu_matala_resoluutio.

Tutkimuksessa oli todettavissa, että kahdessa (2) suunnitelmassa oli suunnittelu(työ) kuvattu sekä kuvallisesti prosessikaaviona että selitettyinä.

Pelkästään sanallisesti selittäen suunnittelun prosessi oli kuvattu 10 suunnitelmassa. Ohessa kuvausta kuinka prosessia oli selitetty:

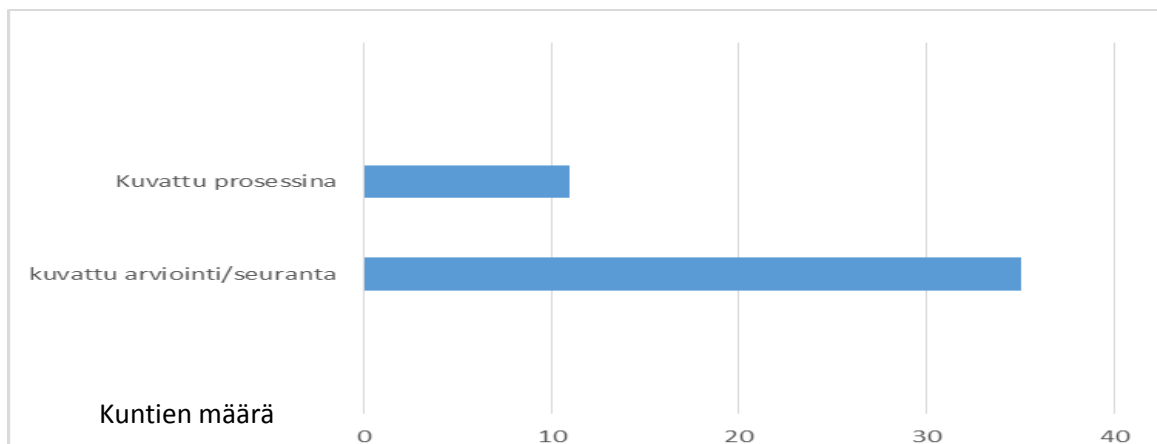
”Työryhmä on kokoontunut yhteensä 7 kertaa syksyn 2010 ja talven 2011 aikana. Työryhmätyöskentelyn jälkeen turvallisuussuunnitelma viedään kuntien valtuustojen päätettäväksi tavoitteena on , että kunnanvaltuusto hyväksyy turvallisuussuunnitelman kevään 2011 aikana. Työryhmä on laatinut turvallisuussuunnitelman seuraavien vaiheiden pohjalta: 1. Suunnitelman laatimisaikataulu, 2. Suunnitelman rakenne, 3. Nykytila-analyysi, 4. Kunnittaiset painopistealueet, 5. Suunnitelman toteuttaminen ja toimenpiteet

ja vastuutahot, 6. Suunnitelman seuranta” Karkkilan kaupungin turvallisuussuunnitelma.

”Turvallisuussuunnitelmaa valmistelemaan pyydettiin ne tahot ja henkilöt, joiden normaaliin työhön turvallisuusasiat kuuluvat. Tarkoituksena on tehostaa kunkin tahon omaa vastuuta ja mahdollisuuksia toimia turvallisuuden edistämisessä (---) Turvallisuussuunnitelman käytännön laadinta toteutettiin kutakin painopistealuetta varten nimettyjen asiantuntijatiimien tiimityöskentelynä (---)Ohjausryhmä kokoontui vuonna 2008 yhteensä seitsemän kertaa. Suurin”

Tarkastelluista suunnitelmista 11 suunnitelmassa mainittiin tekstissä, että suunnittelu kuvataan prosessina mutta suunnitelmasta puuttui kuitenkin kaavio tai tekstistä varsinainen selvitys. Näistä suunnitelmissa oli havaittavissa, että turvallisuusyhteistyö ei ollut vielä jäsentynyt kumppanuuden tai verkostomaisen toiminnan ympärille, vaan turvallisuusyö käsitti edelleen toisistaan irrallisia ja erillään olevia toimijoita, joilla kullakin oli oman taustaorganisaation mukaista toimintaa ja korkeintaan jonkinasteista kahden välistä yhteistyötä eri organisaatioiden välillä. Varsinainen yhdessä tekeminen tai sen kuvaus puuttui

Kuvio 9, Prosessi, seuranta ja arviointi



8.1.5. Suunnitelman seuranta ja arviointi

Ministerityöryhmän ehdotuksessa turvallisuussuunnitelmien kehittämiseksi seurannasta ja arvioinnista annetaan selkeät ja helposti toteutettavat ohjeet:

Turvallisuustyön ja turvallisuussuunnittelun tuloksia tulee seurata ja arvioida. Tuloksista raportoidaan sekä toiminnasta vastaaville, että työhön osallistuville. Näin voidaan arvioida, onko yhteistyö tuloksellista, kohdentuuko työ oikeisiin kohteisiin ja tekevätkö yhteistyön eri osapuolet kokonaisuuden kannalta olennaisia tehtäviä.

Toinen arvioinnin kohde tulisi olla yhteistyön rakenteet ja organisointi. Onko yhteistyö organisoitu mahdollisimman tehokkaalla tavalla, varmistaako se jatkuvuuden ja tuloksellisen toiminnan. Onko yhteistyössä esteitä, jotka estävät tehokkaan toiminnan. Säännöllisellä ja avoimella arvioinnilla voidaan poistaa ennakoivasti yhteistyön esteitä ja varmistaa tuloksellinen toiminta. Tulokset ovat tärkeä motivaatiotekijä, sellaiseen yhteistyöhön osallistutaan jolla saavutetaan tuloksia (Sisäasiainministeriön julkaisusarja 19/2006, 17).

Laadituista suunnitelmista 35 oli selkeästi kuvattu seuranta ja turvallisuussuunnittelun arviointi. Suurimmaksi osaksi seuranta ja arviointi oli merkitty osaksi matriisia mutta matriisiin lisäksi oli seurantaa ja arviointia kuvattu myös tekstissä.

”Turvallisuussuunnitelmaa seuraa suunnitelman laatinut työryhmä ja ohjausryhmä. Seurantaa tehdään valikoitujen indikaattorien avulla. Seurannassa huomioidaan myös kustannusvaikuttavuusnäkökulma. Turvallisuussuunnittelussa mukana olevat kunnat hyväksyvät turvallisuussuunnitelman valtuustotasolla.

Kunnat toimittavat vuosittain raportin seurantatyöryhmälle kunnan toteuttamista toimenpiteistä. Seurantakuukausi on huhtikuu. Seurantatyöryhmän tehtävänä on vuosittain esittää tarkennetut toimenpideehdotukset kunnan päätöksen tekoon. Seurantatyöryhmän kutsuu kokoon Kokkolan sosiaali- ja terveystoimen johtaja. Seurantaraportti toimitetaan tiedoksi yhteistyötahoille” Keski-Pohjanmaan kuntien ja Kruunupyyn kunnan turvallisuussuunnitelma 2010 – 2015.

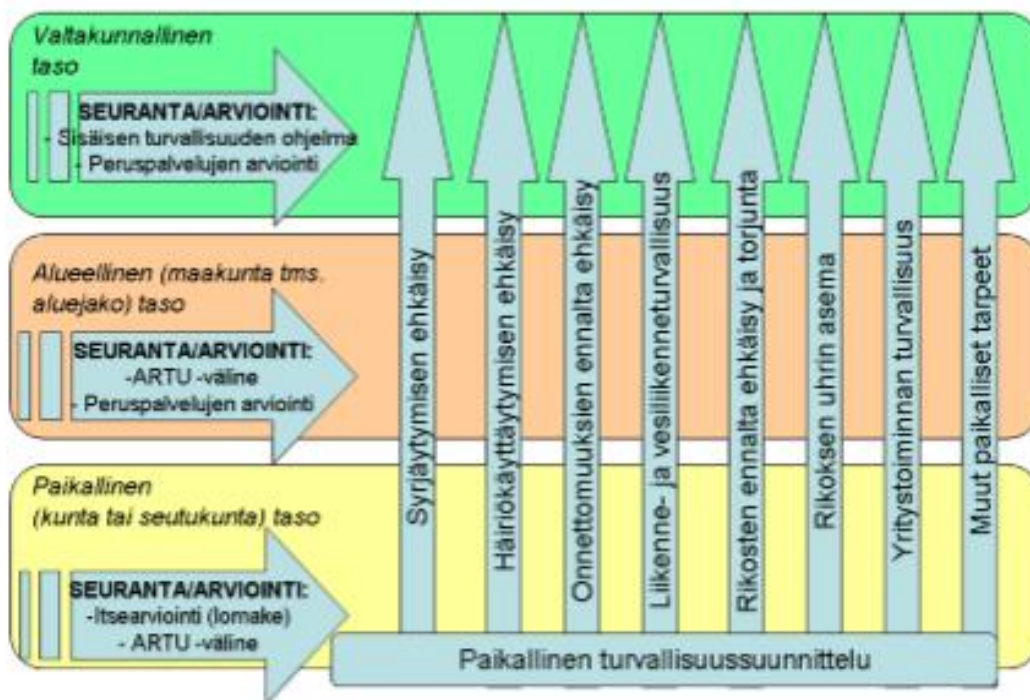
Arvioinnin ja seurannan kuvaaminen oli yksi huonoiten onnistuneista turvallisuussuunnitteluprosessin osa-alueista. Seurannasta ja arvioinnista joko mainittiin

lyhyesti tai melko ylimalkaisesti. Vain kahdessa suunnitelmassa oli kuvattu miten arviointia tehdään, kuka sen tekee ja millä aikataululla.

Arviointia ja/tai seuranta ei ollut mainittu lainkaan 14 suunnitelmassa.

SM:n työryhmään mukaan paikallista turvallisuussuunnittelua tulee arvioida eri tasoilla eri tavalla. Valtakunnallisella tasolla on syytä arvioida ennen kaikkea turvallisuussuunnittelun käyttöönottoa ja rinnastaa käyttöönottoastetta tavoitteisiin. Alueellisella tasolla arvioinnin on myös syytä huomioida alueellinen käyttöönottoaste sekä arvioida tuloksia alueellisiin erityisominaisuuksiin. Erityisominaisuudet voivat johtua muun muassa poikkeuksellisesta toimintaympäristöstä. Keskeisin arviointitaso on paikallinen taso. Paikallisella tasolla tulisi arvioida paikallista turvallisuussuunnittelua itsearviointin avulla. Itsearviointi sisältää seuraavat osa-alueet: johtaminen, strategia ja niitten toimeenpano, henkilöstö ja yhteistyö, resurssit, prosessit ja tulokset. Arvioinnin keskeisin osa-alue on tavoitteiden arviointi: onko toiminnalla saavutettu asetetut tavoitteet? Poikkihallinnollisuus muodostuu yhteisestä tekemisestä jonka johdosta tulisi arvioida yhteistä tekemistä. (SM julkaisusarja 18/2009, 17.)

Kuva 5. Malli turvallisuussuunnittelun tulosten seurantaan ja arviointiin



Lähde: Sisäasiainministeriön julkaisusarja 18/2009

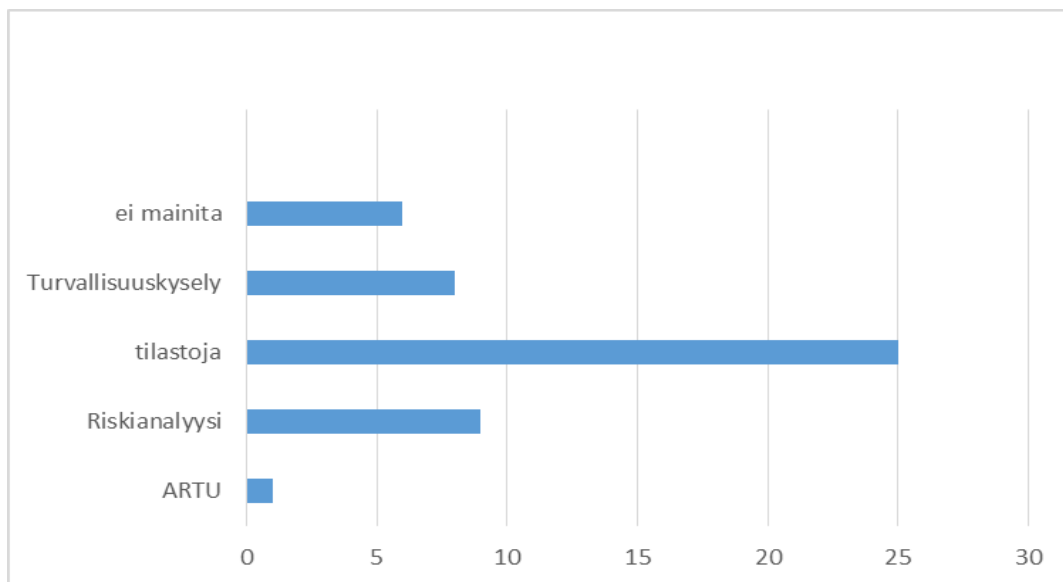
8.1.6. Analyysi suunnitelman tavoitteiden määrittelyssä

Turvallisuussuunnitteluprosessissa tulee nykytilan ja tavoitteiden määrittelemiseksi käyttää apuna analyysiä. Tämän analyysin ja siitä saatujen johtopäätösten arvioinnilla voidaan laatia turvallisuussuunnitelma siten, että se todellakin vastaa paikallisiin turvallisuusongelmiin ja vastaa kuntalaisten tarpeisiin.

Sisäasiainministeriön ohjeessa *Poikkihallinnollisen turvallisuustyön arviointi ja mittaaminen* (SM Julkaisusarja 18/2009) mainitaan yhdeksi analyysityökaluksi ARTU-ohjelma, joka on otettu käyttöön vuonna 2008. Tämä ARTU -ohjelma on Sisäasiainministeriön toimeksiannosta Valtion Teknillisen Tutkimuskeskuksen (VTT) kehittämä internetpohjainen ohjelma arkipäivän turvallisuusuhkien kartoittamiseen ja arvioimiseen. Ohjelma on tarkoitettu paikallista turvallisuussuunnittelutyötä tekevien henkilöiden tueksi heidän kartoittaessaan alueellisia turvallisuusuhkia. Näkökulma uhkiin on kansalaisten näkökulma: mitkä ovat niitä tekijöitä, jotka kansalaiset kokevat merkityksellisiksi uhkatekijöiksi ja jotka esimerkiksi pelkotilojen vuoksi rajoittavat heidän toimintaansa omassa elinympäristössään. Tällaisia uhkia saattavat aiheuttaa esimerkiksi nuorten alakulttuurien liikehdintä, huumeiden käytön yleistymisen, villieläinkannan lisääntyminen, vaikeudet liikkua rakennetussa ympäristössä, uimavesien likaantuminen, holtiton liikennekäyttäytyminen sekä asuntomurtojen tai epidemioiden lisääntyminen. Uhkatekijäksi voidaan kokea myös julkisten palveluiden saantiin liittyvät ongelmat, esimerkiksi palveluiden riittämättömyys. Ohjelman päätarkoitus on kerätä yhteiseen tietokantaan sellaisia uhkatekijöitä, jotka vaativat hallintorajat ylittävää yhteistyötä viranomaisten välillä uhkien hallitsemiseksi. Uhkat voivat olla jo toteutuneita, mutta niille ei ole löydetty tehokasta hallintatapaa, minkä vuoksi tilanne on ehkä pitkittynyt. Toisaalta uhkatilanne voi olla vasta ilmenemässä, jolloin siihen haetaan ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä. ARTU- ohjelman käytön merkittävä hyöty onkin alueellisen turvallisuuden kehittäminen yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Ohjelman omistaa sisäasiainministeriö, jonka kautta on jaettu myös ohjelman käyttöoikeudet

paikallisille turvallisuussuunnitelmien valmisteluun osallistuvilla. ARTU -työvälineen käyttö varten on luotu käsikirja. Käsikirja löytyy internetistä osoitteesta <http://www.intermin.fi>. (SM julkaisusarja 18/2009, 14–15.).

Vain yhdessä kunnassa oli käytetty ARTU-työkalua analyysityökaluna. Suurimmassa osassa, 25 suunnitelmassa, nykytilan analyysi oli tehty hyödyntäen erilaisia tilastoja kuten poliisin omia tilastoja tai pelastuslaitoksen tilastoja. Seitsemän (7) suunnitelmaa käytti ensisijaisena analyysin välineenä kuntalaisille tehtyä ja suunnattua turvallisuuskyselyä. Riskianalyysiä, jossa oli yhdistetty ympäristökartoitusta sekä tilastoja, käytti kahdeksan (8) suunnitelmaa ja kuuden (6) suunnitelman analyysityökalua ei mainittu tai sitä ei ollut käytetty.



Kuvio 9.
Onko suunnitelmaan tehty nykytilan analyysi?

Tavoitteena ja tarkoituksena on, että analyysi on jatkuvaa ja olennainen osa turvallisuussuunnittelua ja analyysin tulisi olla päivittämisen välineenä. Turvallisuussuunnitelman kohteeksi otetaan ne ilmiöt ja asiat, jotka paikallisen toimintaympäristön analyysin ja riskien kartoituksen seurauksena arvioidaan tärkeimmiksi alueen turvallisuuteen vaikuttaviksi seikoiksi. Kullekin osa-alueelle määritellään tavoitteet valtuustokaudeksi. Kunnan turvallisuustyötä hallitaan turvallisuussuunnitelman ja siihen liittyvän vuositason työsuunnitelman avulla ja turvallisuusasiat tulee ottaa huomioon kuntien määrän kunnan strategioissa kuin toiminta ja taloussuunnitelmissakin (Sisäasiainministeriö 19/2006, 15–16).

Tutkimuksessa mukana olleet turvallisuussuunnitelmat olivat laadittu ARTU-ohjelman julkaisemisen jälkeen, kuitenkin vain yhdessä suunnitelmassa sitä oli käytetty nykytilan analyysin apuna. Sisäasiainministeriön työryhmä on kuitenkin omana kehittämis ehdotuksenaan todennut vuonna 2009 julkaistussa raportissa, että ARTU-analyysi (ohjelma) tulisi saattaa valtakunnallisesti käyttöön, että suunnitteluprosessin arviointi saataisiin työryhmän esityksen mukaiseksi. (SM julkaisu 18/2009)

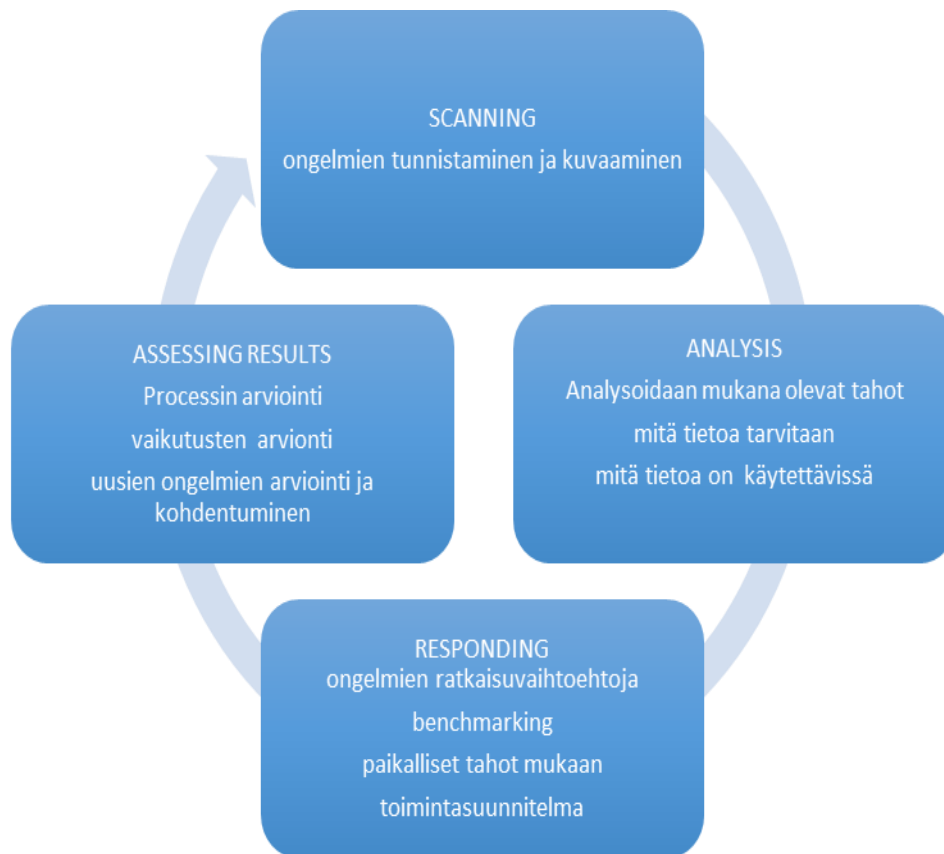
Turvallisuussuunnitteluprosessissa on mahdollista käyttää aikaisemmin mainitun VTT:n kehittämän ARTU-analyysin lisäksi erityisesti poliisityössä esiintyvien niin kutsuttujen ongelmien ratkaisuun (problem-oriented-policing) yleisesti käytettyä SARA-mallia. SARA-malli tulee englanninkielisistä termeistä Scanning, Analysis, Respond ja Assessment. SARA-malli soveltuu erityisesti niihin turvallisuussuunnittelun analyysivaiheisiin jotka koskevat poliisin kanssa tehtävää yhteistyötä. Ongelmasuuntautuneen poliisitoiminnan on esitellyt professori Herman Goldstein v. 1979. Ongelmasuuntautuneessa poliisitoiminnassa ei ole kyse niinkään rikoksista vaan esiintyvistä ongelmista ja poliisin tulisin hänen mukaansa ennemminkin ennalta ehkäistä ongelmia kuin puuttua ongelmiin niiden synnyttyä. Goldsteinin mukaan ongelmasuuntautunut poliisitoiminta käyttää analyysiä ennen ongelmien syntymistä eikä niinkään analysoi jo esiin tulleita ongelmia. Nämä analysoidut ongelmat tarvitsevat jokainen oma erityisen toimintaohjelman ja rikoslaki ja rangaistukset ovat vain yksi keino vastata ongelmiin. Poliisin tulisi vapaaehtoisesti toimia hyvässä yhteistyössä yhteisöjen kanssa mahdollistaen ja rohkaisten yhteisön jäseniä hyvään käytökseen. (McLaughlin 2007, 70.)

SARA-mallia ja ARTU-analyysiä molempia on mahdollista käyttää turvallisuussuunnitteluprosessissa yhdessä. SARA-mallin avulla voidaan keskittyä enemmänkin poliisityössä esiintyvien ongelmien analysoimiseen ja ARTU-analyysillä voidaan kartoittaa alueen turvallisuusuhkia yleisemmin.

Arvioinnissa, mittaamisessa ja seurannassa on selkeä tarve nähdä kokonaisuutta niin yksittäisten turvallisuussuunnitelmien kuin koko seurantajärjestelmän osalta. Selkeä ymmärrys siitä, miten asioita arvioidaan eri tasolla ja millä tavalla, luo parhaimmat edellytykset arvioida, mitata ja seurata turvallisuussuunnittelun etenemistä ja -tuloksia. Työryhmän ehdotukset kolmiportaisen seurannan osalta selkeyttävät tätä tilannetta ja

mahdollistaa kokonaisvaltaisen seurannan sekä valtakunnallisella, alueellisella että paikallisella tasolla. (SM julkaisusarja 18/2009, 31.)

Kuvio 10. SARA- malli rikostentorjunnassa



Lähde: Bullock, Erol & Tilley 2006, 6. Problem-oriented policing and partnerships

SARA-malli soveltuu muuhunkin ongelmasuuntautuneeseen ratkaisun tekemiseen, se ei kuitenkaan toimi kaikessa ongelmanratkaisussa.

8.1.7. Taustaorganisaatioiden sitoutuminen

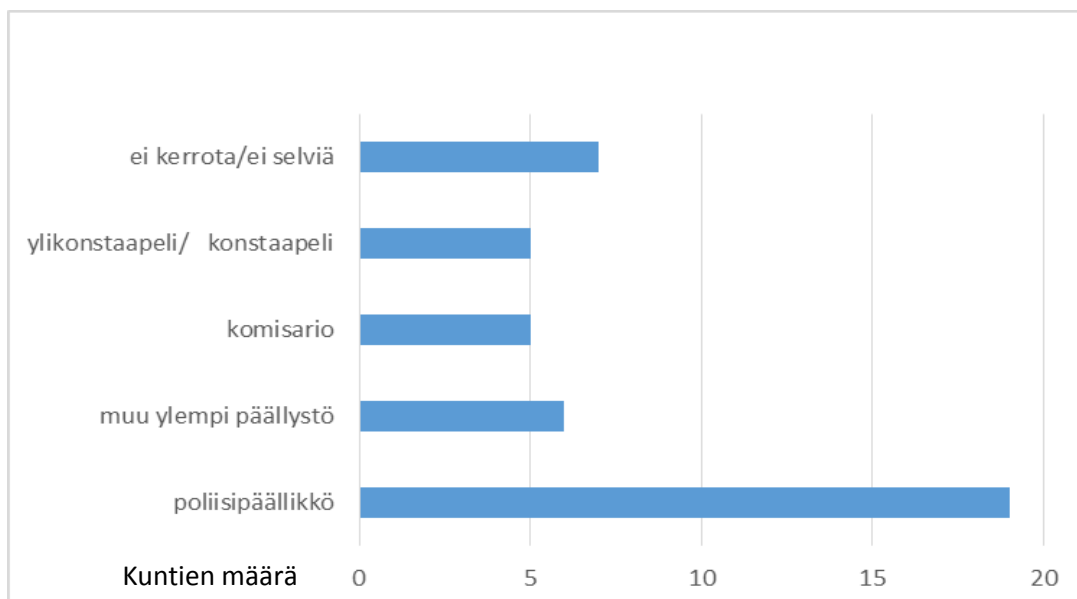
Verkostot tarvitsevat myös poliittisten toimijoiden vaikutusta, koska verkostot koostuvat eri taustaorganisaatioista ja näiden kunkin taustalla on omat voimasuhteensa.

Verkostotoimintaan osallistuvat tahot ovat usein riippuvaisia mm. poliittisen tahon näkemyksistä ja osallisuudesta. On selvää, että jokainen verkosto on riippuvainen siihen osallistuvien tahojen taustaorganisaatioista. Voidaan sanoa, että verkostossa tulisi olla mukana kolmesta kuuteen ylemmän tahon edustajaa, että verkoston aikaansaamalla työllä olisi merkitystä ja painoarvoa. (Agranoff 2007, 94).

Paikallisen turvallisuussuunnittelun yhdeksi tavoitteeksi on asetettu, että paikallistason poliittinen johto saisi aiempaa kokonaisvaltaisemman kuvan paikallisesta turvallisuustilanteesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä sekä hyväksyisi toimenpiteet joilla turvallisuutta parannetaan. Tämä on tarkoitus toteuttaa siten, että kunnan- ja kaupungin valtuustot käsittelevät laaditun suunnitelman ja myös seuraavat sen toteutumista. Poliittisen johdon tehtävä turvallisuussuunnittelussa on tärkeä, sillä valtuuston päätöksenteon kautta turvallisuus tulee osaksi kunnan ja kaupungin toimintastrategiaa ja johtamista. Valtuustojen tulisi myös seurata turvallisuussuunnitelmien toimeenpanoa ja tuloksia. (Sisäasiainministeriö 16/2008.)

Olen tarkastellut laadituissa turvallisuussuunnitelmissa kaupungin/kunnan ylimmän johdon sitoutumisen lisäksi myös poliisiorganisaation sekä pelastusviranomaisten ylimmän johdon sitoutumista laadittuihin suunnitelmiin.

Kuvio 11 poliisiorganisaation osallistujat



Suurimmassa osassa, yhteensä 19:ssä turvallisuussuunnittelussa poliisiorganisaatiota on edustanut poliisipäällikkö. Muu ylempi päällistö, kuten apulaispoliisipäällikkö tai ylikomisario, on edustanut kuudessa (6) suunnitelmassa poliisiorganisaatiota. Komisario on toiminut viidessä (5), kuten myös ylikonstaapeli viidessä (5) suunnitelmassa poliisiorganisaation edustajana.

Parhaiten laadituissa suunnitelmissa kuvattiin sekä kunnan/kaupungin johdon sitoutumista turvallisuustyöhön. Tässä on mukana sekä kunnanjohtajat (36) että kunnanvaltuustojen (31) sitoutuminen. Laadittujen suunnitelmien joukossa 18:ssa suunnitelmassa ei oltu onnistuttu täysin kuvaamaan kuntajohdon/kunnanvaltuuston/maakuntajohdon sitoutumista suunnitelmaan. Tarkasteltaessa näin ylemmän johdon sitoutumista suunnitelmaan oli todettavissa, että paikallispoliisin ylimmän johdon sitoutuminen kävi selville 25 (poliisipäällikkö, apulaispoliisipäällikkö tai ylikomisario) laaditussa suunnitelmassa ja pelastustoimen sitoutuminen 27 suunnitelmassa.

Näkisin, että myös sillä on merkitystä, että turvallisuustyöhön osallistuvien kaikkien taustaorganisaatioiden ylin johto sitoutuu turvallisuussuunnitelmiin. Osassa turvallisuussuunnittelun organisaatioita poliisilaitoksia suunnittelutyöhön osallistui poliisista sekä pelastuslaitokselta ns. työntekijäportaon edustaja. Mikäli suunnitelmaa ei hyväksytetä poliisilaitoksen ylimmällä johdolla, ei mielestäni ole takeita siitä, että suunnitelmaan laaditut strategiat todellisuudessa pannan toimeen, joko ollenkaan tai siinä laajuudessa kuin on suunnitelmassa sovittu. Taustaorganisaation ylimmän johdon sitouttaminen suunnitelmaan on yhtä tärkeässä merkityksessä kuin poliittisen johdon sitoutuminen.

8.2. Yleisiä huomioita suunnitelmista

Tarkoituksena ei ollut luokitella laadittuja turvallisuussuunnitelmia hyviin ja/tai huonoihin. Haluan kuitenkin tässä yhteydessä nostaa esiin muutamia turvallisuussuunnitelmia, joissa oli selkeästi perehdytty turvallisuustyöhön ja saavutettu verkostotoiminnassa syvää ja hyvää yhteistyötä. Turvallisuustyössä ei ole ollut tarkoituksena lähteä sisäministeriöstä käsin

hallinnoituun toimintaan, vaan paikalliselle turvallisuustyölle on haluttu jättää varsin väljät puitteet. Turvallisuustyön tavoitteena on ollut lähinnä yhteistyökumppaneiden identifiointi ja yhteen saaminen yhteisten tavoitteiden ja paikallisten intressien kokoamiseksi, paikallisten hankkeiden kartoittamiseksi sekä yhteistyöverkoston luomiseksi (Virta 2001, 22).

Erityisesti Raumalla laaditussa turvallisuussuunnittelussa vuosille 2008–2011 oli onnistuttu hyvin paikallisen yhteistyöverkoston luomisessa. Rauman suunnittelua johti ylimpänä johtoryhmä puheenjohtajanaan poliisipäällikkö Jussi Högman ja varsinaisesta suunnittelusta vastasi työryhmä, jonka puheenjohtajana toimi Leena Kivimäki Lapin kunnasta. Turvallisuussuunnittelutyö alkoi tutustumalla verkostotyöskentelyyn osallistuvien tahojen toimintaan siten, että kukin toimija tutustui toisten taustaorganisaatioiden toimintaan. Näin yhteinen ymmärrys ja toisten työnäkymän ymmärrys on saanut laajemman merkityksen kuin vain yhteisen verkostomuotoisen toiminnan tekeminen.

”Rauman kihlakunnan turvallisuussuunnitelmaa tehtiin pitkään ja asioihin pyrittiin paneutumaan hyvin. Suunnitelmaprosessin aikana tutustuimme toistemme tehtäviin ja työpaikkoihin ja sitä kautta tulevalle yhteistyölle ja yhteisymmärrykselle luotiin pohjaa. Suunnitelma eli kuluneen työvaiheen aikana koko ajan. Uusia tärkeiksi katsottuja painopistealueita nousi vanhojen rinnalle matka varrella” Rauman kihlakunnan turvallisuussuunnitelma 2008-2011.

Turvallisuustyö on ollut parhaimmillaan erittäin laajaa ja suunnitteluun on otettu mukaan toimijoita kunnan eri sektoreilta, elinkeinotoiminnasta ja järjestöistä. Oulun turvallisuussuunnittelun turvallisuustyöryhmään on ollut kutsuttuna edustus 18 eri organisaatiosta, ja yhteistyö on ollut laajapohjaista mutta ilmeisen tiivistä.

”Oulun turvallisuustyöryhmään on kutsuttu edustus 18 eri organisaatiosta. Nimettyjä edustajia turvallisuustyöryhmässä on yhteensä 23 henkilöä. Turvallisuustyöryhmän puheenjohtajana toimii kaupungin riskienhallintapäällikkö. Turvallisuustyöryhmän ohjauksessa toimii työvaliokunta, jota vetää turvallisuustyöryhmän puheenjohtaja ja jossa edustus lisäksi Oulun poliisista sekä Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksesta.

Lähtökohtana turvallisuussuunnittelun toteuttamiselle Oulussa on se, että johtovastuu turvallisuussuunnittelun toteuttamisesta on kaupungilla

Oulun paikallisen turvallisuussuunnitelman tarkastelukulma on rajattu mukana olevista toimijoista lähteväksi. Näkökulman rajaamisen avulla suunnitelman ja seurannan ulkopuolelle jäävät muut turvallisuutta edistävät toimenpiteet, eivät näin ollen joudu epäoikeudenmukaisesti kohdelluiksi.

Turvallisuussuunnittelu tullaan siis kohdistamaan mukana olevien viranomaisten tai viranomaisten ja mukana olevien muiden toimijoiden rajapinnoilla tapahtuviin toimenpiteisiin” Turvallisempi Oulu 2013. Oulun turvallisuussuunnitelma 2009-2012

Jokainen turvallisuussuunnitelma oli yleisesti tarkasteltuna erilainen mitä pidän toisaalta hyvänä asiana toisaalta huonona. Hyväksi asiaksi suunnitelmien erilaisuuden tekee se, että suunnitelman laatimiseen konkreettisesti on ainakin jonkun täytynyt paneutua saadakseen asiat paperille. Tällaisen verkostomaisen yhteistyön ja –toiminnan saaminen paperille on vaatinut sen, että ainakin turvallisuussuunnitelman laatinut henkilö on paneutunut verkoston toimintaan osallistuvien tahojen ja taustaorganisaatioiden toimintaan.

Huonoksi asiaksi turvallisuussuunnitelmien erilaisuuden tekee se, että turvallisuussuunnitelmien keskinäinen vertailu on vaikeaa. Ulkopuolisen tarkastelun alla turvallisuussuunnitelma, dokumentti, on ainut konkreettinen asia mitä voidaan tarkastella ja arvioida. Mikäli tuohon dokumenttiin ei ole taltioitu kaikkien suunnittelujen osalta samoja asioita on pelkkien dokumenttien arvioinnin kannalta vaikea todeta turvallisuussuunnittelun prosessin paremmuutta tai heikkoutta. Tavallinen kansalainen pääsee tarkastelemaan ainoastaan suunnitteluprosessin jälkeen taltioitua tuotosta eli paikallista turvallisuussuunnitelmaa (dokumenttia) ja näkisin, että näiden suunnitelmien tulisi olla pohjaltaan samalla tavalla laadittuja. Mikäli turvallisuussuunnitteluprosessi etenisi valmiiksi laaditun/ohjatun kaavakkeen pohjalta, varmistaisi se sen, että suunnitteluprosessin kaikki vaiheet tulisi kirjatuksi selkeästi ja näkyviksi myös kansalaisille. Hyvällä prosessin dokumentaatiolla vastattaisiin kansalaisten tarpeeseen ja oikeuteen saada tietoa kuntalaisia koskevasta päätöksentekotoiminnasta ja –prosesseista.

Jossain määrin sisältöä ja siihen käytetyn yhteistyön painoarvoa voinee päätellä myös varsinaisen dokumentin eli laaditun turvallisuussuunnitelman sivujen määrästä. Vähimmillään sivuja laaditussa turvallisuussuunnitelmassa oli kahdeksan (8) (Lapinlahden ja Varpaisjärven turvallisuussuunnitelma) ja enimmillään sivuja oli 103 (Oulun turvallisuussuunnitelma)

www.turvallisuussuunnittelu.fi internet-sivustolla on saatavissa helposti ohjeistusta turvallisuussuunniteluun sekä turvallisuussuunnitelman laadintaan. Sivustolla on myös nähtävillä hyviä käytäntöjä ja laadittuja suunnitelmia voi tarkastella siellä avoimesti.

Moniviranomaisyhteistyö tai verkostomainen toiminta ei toimi ns. määrättyinä tai annettuna toimintamuotona ja tämän vuoksi on tärkeää, että verkostotoimintaan osallistuvat tahot tulevat siihen mukaan vapaaehtoisesti ja avoimesti. Kumppanuus perustuu vapaaehtoiseen haluun tehdä yhteistyötä. Kumppanuuteen ei voida pakottaa, todetaan sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisussa 14/2003, missä arvioidaan kehittämishankkeen tuloksia ja johtopäätöksiä. (SM poliisiosaston julkaisusarja 14/2003, 13.)

Yksi paikallisten turvallisuussuunnitelmien arviointia vaikeuttava seikka on kuntien yhdistyminen. Sisäasiainministeriön julkaisussa 22/2011 on todettu, että kuntia oli tuolloin 336 ja näistä vain 23 kunnasta oli varmaa tietoa, ettei turvallisuussuunnittelutyö ole käynnissä. Näin ollen vain 5,3 % Suomen väestöstä asui tuolloin kunnassa, jossa turvallisuussuunnitelmaa ei ollut. Kuntia on yhdistynyt tämän jälkeen ja yhdistyminen jatkuu edelleen. Tämä vaikeuttaa ainakin tehtyjen ja tekemättömien kuntakohtaisten turvallisuussuunnitelmien seurantaan. Viimeisimmän tilaston mukaan vuonna 2013 Suomessa oli kuntia yhteensä 320, näistä kaupunki nimitystä käytti itsestään 107.

Toinen turvallisuussuunnitelmien arviointiin liittyvä seikka on myös poliisin rakenneuudistus. Viimeisimmässä rakenneuudistuksessa poliisille jäi 11 poliisilaitosta, jotka kattavat koko valtakunnan (lisäksi on Ahvenanmaa). Tämä puolestaan saattaa vaikeuttaa paikallisten turvallisuussuunnitelmien laatimiseen osallistuvan paikallisen poliisiorganisaation ylemmän johdon osallistumista turvallisuustyöhön. Poliisin on poliisilaitoskohtaisesti ratkaistava miten se aikoo vastata siitä miten poliisilaitos sitoutuu paikalliseen turvallisuustyöhön ja miten paikallisten turvallisuussuunnitelmien mukaiset toimet jalkautetaan poliisiorganisaation strategiseen suunnitteluun. Näkisin, että

poliisilaitosten koon kasvaessa ja poliisin työn painotuksen siirtyessä yhä enemmän kasvukeskuksiin se luo paineita kuntasektorille, erityisesti haja-asutusalueille, ottaa vastuuta kuntalaisten turvallisuudesta käyttäen apunaan ennalta laadittuja turvallisuussuunnitelmia.

9. Päätelmät ja jatkotutkimus

9.1. Päätelmät

Päätäntäluku eli tutkimuksen päättävä osio on vastaavalla tavalla sukua kirjan yksittäisen luvun päätäntäjaksolle. Siinä lukijalle muistutetaan mieleen kirjan alun tutkimuskysymykset ja kiteytetään, mitä niihin on saatu sisältöluvuissa. Tämän jälkeen käsitellään saavutettujen tulosten yleisempää relevanssia eri näkökulmista siitä tietenkin riippuen, minkä luonteisesta tutkimuksesta on kysymys. Sitä kautta voidaan käsitellä tulosten empiiristä relevanssia ja yleistettävyyttä, eli miltä osin tulosten voisi ajatella pätevän tai poikkeavan muissa kuin juuri tutkitussa tapauksessa. (Metsämuuronen J, 2008, 308)

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, vastaavatko laaditut paikalliset turvallisuussuunnitelut sisäasiainministeriön laatimia ohjeita ja ehdotuksia paikallisista turvallisuussuunnitelmista? Lisäksi tarkoitus oli löytää vastausta siihen, toimiiko verkostomainen rakenne turvallisuussuunnitelmien laadinnassa? Lähdin hakemaan vastausta tutkimuskysymyksiin:

- Vastaako/vastaavatko turvallisuussuunnittelun organisaatio/toimijat verkostoja/verkostomaista toimintaa?
- Onko turvallisuussuunnitelmissa nähtävissä toimijoiden välisiin suhteisiin puuttumista tai näiden rakenteiden muuttamista, verkostosuhteiden uudelleenjärjestelyä?
- Onko turvallisuussuunnitelmassa saavutettu toimijoiden keskinäisen yhteisymmärryksen lisääntymistä?
- onko turvallisuussuunnitelmassa päästy yhteisten ongelmien ratkaisuun ja joihin toimijat ovat sitoutuneet?

- onko turvallisuussuunnitelmaan laadittu strategioita ja onko strategiat viety toimijoiden omaan organisaatioon?
- onko turvallisuussuunnittelussa jaettu selkeät vastuut
- näkykö turvallisuussuunnittelussa yhteisymmärrys tavoitteissa?

Tavoitteena paikallisessa turvallisuussuunnittelussa on toimintaohjelman (policy) laatiminen siten, että siinä mukana olevat toimijat sitoutuvat ohjelmaan sekä sen työvaiheisiin. Toisaalta tavoitteena on myös viedä yhdessä turvallisuussuunnitteluorganisaation kanssa laadittujen tavoitteiden (l. missioiden) strategiset toiminnot omiin organisaatioihin ja muokata oman organisaation toimintaa turvallisuussuunnittelun tavoitteen (l. vision) mukaiseksi.

Kickert, Kiling & Koppenjan toteavat kirjassaan sivulla 114 toimintaohjelman arvioinnin määrittelemisestä seuraavasti:

Toimijoita, jotka viittaavat yleensä yleisön kiinnostukseen (public interest) pidetään innovaattoreina koska he tekevät aloitteita ratkaistakseen ongelmia. Samalla kuitenkin heillä on ongelmiin ja niiden ratkaisuihin (hyvinkin) selektiivinen ote. Siksi heidän tekemä aloite on vain ensimmäinen askel päätöstenteeossa kun toimintaohjelmaa pannaan täytäntöön. Aloitteen rikastuttamiseksi on tärkeää, että siihen osallistuvilta tahoilta kysytään myös heidän näkemystään ja ehdotuksiaan. Näiden (muiden) toimijoiden näkemys perustuu usein heidän omaan mielenkiintoon omista lähtökohdistaan. Prosessin käynnistymisen, mukautumisen ja valintojen aikana siihen osallistuvat voivat tarkastella yhdessä tavoitetta mihin tähdätään. Siitä hetkestä kun toimintaohjelman prosessi/toiminta jakaa siihen osallistuvien tahojen yhteisen tavoitteen ja päämäärän, on saavutettu verkostotoiminnan tai verkostojen johtamisen onnistunein prosessi. Tämän mukaisesti mitä enemmän toimintaohjelman laatu muuttuu varsinaisen verkostotyöskentelyn aikana, sitä tehokkaampaa verkoston toiminta on ollut (Kickert ym. 1997, 114)

Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka sisäisen turvallisuuden ohjelmassa annetaan ehdotus tai ohjeistus niistä painotuksista, joita turvallisuussuunnittelulla tulisi tavoitella, hyvä

paikallinen turvallisuussuunnittelu lähtee kuitenkin analyysin kautta kohdentuneista paikallisista tarpeista ja painotuksista. Analyysiä ja vaikka useitakin eri analyysimalleja tulee käyttää ja siten löytää juuri paikalliset painotukset omiin turvallisuus uhkiin ja ongelmiin.

Paikallisista turvallisuussuunnitelmista on, kuten tässä esityksessä olen tuonut esiin, tehty useita tutkimuksia useista näkökulmista. Tämän tutkimuksen pohjana oli 49 paikallista turvallisuussuunnitelmaa, jotka olivat julkaistu internetin sivustolla turvallisuussuunnittelu.fi. Tutkimus ei kata kaikkia Suomessa laadittuja turvallisuussuunnitelmia vaan koski ainoastaan näitä em. sivustolla julkaistuja suunnitelmia.

Analyysin pohjalta on havaittavissa, että paikallisten turvallisuussuunnitelmien laadinnassa on vielä kehitettävää, vaikka mitään suuria puutteita ei niissä kuitenkaan ollut. Parhaiten suunnitelmissa on onnistuttu kuvaamaan erilaisia strategioita eli toimintatapoja mitä paikallisesti turvallisuussuunnittelun pohjalta tai muutoin viranomaisyhteistyön pohjalta on tehty ja tehdään. Toisaalta näin on myös korostettu sisäisen turvallisuuden ohjelmia laadittaessa, eli itse turvallisuussuunnitelman laatiminen ei ole pääasia vaan sen pohjana oleva viranomaisten välinen verkostomainen yhteistyö. Näkisin kuitenkin niin, että pelkästään turvallisuussuunnittelutyötä ajatellen puutteita on edelleen viranomaisten välisessä verkostoitumisessa. Tilanne ei ole tältä osin juurikaan kehittynyt aikaisemmista tutkimuksista. Nykymuotoinen turvallisuus on edelleen johdettu/hallinnoitu turvallisuudesta vastaavien viranomaisten omien organisaatioiden näkökulmasta, heidän omista lähtökohdistaan, vaikka on olemassa paljon hyvää tahtoa ja erityisesti poliittista tahtoa kehittää näiden viranomaisten välistä yhteistyötä (Virta 2013, 349). Paikallinen turvallisuussuunnittelu on mielestäni kuitenkin lisännyt viranomaisten välistä yhteistyötä, joten hukkaan ei yhdessä tehty työ ole mennyt.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston raportissa *Paikallinen turvallisuussuunnittelu kumppanuus ja strateginen johtaminen* vuodelta 2003 todetaan silloisia turvallisuussuunnitelmia arvioitaessa, että verkostomaisen (poikkihallinnollisen, moniammatillisen) sidosryhmäyhteistyön pohjaksi olisi tarvittu koulutusta ja valmiuksien parantamista sekä poliisihallinnossa että kunnissa huomattavasti enemmän kuin sitä oli. Parempi koordinointi olisi alkuvaiheessa myös todennäköisesti vähentänyt erilaisista käsitteistä ja niiden käytöstä aiheutunutta sekavuutta ja epätietoisuutta. Poliisin

näkökulmasta kuntien mukaan saamista ja motivoimista heikensi osaltaan sekin, että kunnilla ei ole samanlaista velvoitetta yhteistyöhön eikä myöskään tahoa, joka voisi tähän velvoittaa. (SM poliisiosaston julkaisu 14/2003, 23.)

Turvallisuussuunnitelmissa on osattu kuvata ja luoda visioita ja missioita. Strategioiden ja toimintaohjelmien laatimisen kuvaamisessa on vielä puutteita. Oma kehittämis ehdotukseni paikallisten turvallisuussuunnitelmien kehittämiseksi vielä tästä eteenpäin näkisin varsinaisen kumppanuuden, verkostomaisen toiminnan kehittämisen. Verkoston toiminnan kehittämiseksi näkisin Rauman kihlakunnassa toteutetun osapuolten toimenkuvaan tutustumisen erityisen palkitsevana ja motivoivana. Tutustuminen toisten organisaatioiden toimintaan opettaa ymmärtämään erilaisia näkemyksiä ja myös luottamaan paremmin toisten näkemykseen. Turvallisuussuunnittelusta on edelleen nähtävissä varsinaisen yhteisen, yhdessä tekemisen, puuttuminen. Ei ole helppoa yhdistää usean eri viranomaistoimijan toimintamuotoja yhteiseksi tekemiseksi. Jatkossa verkostomainen toiminta olisi mielestäni nähtävä siten, että verkosto olisi ikään kuin oma organisaationsa ja muodostaisi oman toimintakulttuurin yhteisen tavoitteen ympärille. Verkostotoimijoiden tulisi kyetä irrottautumaan omasta roolistaan omassa taustaorganisaatiossa ja luoda itselleen oma rooli tässä verkosto-organisaatiossa. Kuten sanoin, helppoa se ei ole mutta tällaisella "uudelleen roolittautumisella" voitaisiin saavuttaa tiiviimpää ja syvempää yhteistyötä kuin nykyisellään.

Toinen kehittämis ehdotukseni paikallisten turvallisuussuunnitelmien laadintaan on arvioinnin käyttäminen varsinaiseen verkoston toimintaan, eli itse turvallisuussuunnitteluun. Julkisessa hallinnossa käytössä oleva CAF-arviointi (Common Assessment Framework) soveltuu mielestäni hyvin tämän tyyppiseen työskentelyyn. Vaikka CAF-arviointi on tarkoitettu julkishallinnon organisaatioille laaduntarkkailun työkaluksi, niin miellen paikallisen turvallisuussuunnitteluorganisaation olevan ja toimivan kuin organisaatio tai niin sen tulisi toimia. CAF-arviointi on tarkoitettu helppokäyttöiseksi työkaluksi julkisen sektorin organisaatioiden suorituskyvyn arviointiin ja kehittämiseen. Itsearviointityökaluna CAF kuuluu samaan ryhmään muiden kokonaisvaltaisen laadunarvioinnin työkalujen, erityisesti EFQM-mallin kanssa. Toisin kuin muut vastaavat mallit, CAF on suunnattu erityisesti julkiselle sektorille. CAF- arvioinnilla on neljä päätavoitetta:

1. Helpottaa laatujohtamisen menetelmien käyttöönottoa julkisella sektorilla. Itsearviointi on keskeinen osa perinteistä PDCA – kehittämissykliä [PDCA = suunnittele (plan), toteuta (do), arvioi (check), kehitä (act)] (huom! Demingin-ympeyrä prosessikuvauksessa).
2. Auttaa paikantamaan julkisen sektorin organisaatioiden vahvuuksia ja parantamisalueita.
3. Yhdistää erilaisia käytössä olevia laadunhallintamenetelmiä.
4. Edesauttaa julkisen sektorin organisaatioidenvälistä vertailukehittämistä.
(http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/CAF_2013.pdf)

Tämä CAF-arviointi tulisi nostaa näkyvästi esiin ja antaa myös sen käyttöön liittyvää koulutusta. Vaikka turvallisuussuunnittelun tuleekin pohjautua kuntien vapaaehtoisuuteen tilanteessa missä sitä ei ole lailla määrätty tehtäväksi, tulee toimijoille kuitenkin antaa hyvät, toimivat ja tarkat mallit ja ohjeet suunnittelun toteuttamiseksi.

Kolmantena huomiona tekemäni tutkimuksen pohjalta voin todeta, että edelleenkin turvallisuussuunnittelu on melko irrallinen toiminta poliisin laajassa toiminnassa. Turvallisuussuunnittelu tulisi saattaa vielä nykyistä paremmin poliisin toimintaa ohjaavaksi strategiseksi toiminnaksi. SM:n poliisiosaston julkaisussa 14/2003, todetaan, että turvallisuussuunnittelu tulee sovittaa kiinteämmin osaksi poliisin tulossuunnittelua. Nykyisellään sitä pidetään liian irrallisena tulossuunnittelusta ja poliisin strategisesta suunnittelusta ylipäätään. Tulosasiakirjoja tulisi selkeyttää mm. siltä osin, mitä vaaditaan ja mitkä ovat keskeiset painopistealueet, miten tuloksia arvioidaan ja mitataan. Näillä tulosasiakirjoilla tarkoitan Poliisihallituksen ja paikallispoliisin välillä solmittavia tulossopimuksia sekä myös Sisäasiainministeriön ja Poliisihallituksen välillä solmittavia tulossopimuksia. Näissä ylemmän taso tulossopimuksissa olevat tavoitteet tulisi vuorostaan jalkauttaa paikallisiin tuloskeskusteluihin selkeinä tavoitteina. Koko tulosohjausjärjestelmään tulisi saada selkeämpi strateginen ote. (SM poliisiosaston julkaisu 14/2003, 24.) Tämä näkymä pätee ainakin tällä hetkellä. Paikallisissa turvallisuussuunnitelmissa esitetyt tavoitteet eivät nyt näy kunnolla paikallispoliisin

organisaatioille jalkautetuissa tulostavoitteissa, tai sellaisina niitä ei ainakaan ole tuotu selkeästi esiin, tavallinen konstaapeli ei saa tietoa turvallisuussuunnittelun tavoitteista tai keskeisistä painopisteistä. Näin turvallisuussuunnittelun tavoitteita ei saada jalkautettua tai tuotua paikallispoliisin alimmalle tasolle siten, että selkeästi kerrotaisiin tai kuvattaisiin jonkin toiminnallisen tavoitteen olevan osa paikallista turvallisuussuunnittelua.

9.2. Jatkotutkimus

Jatkotutkimuksessa paikallisista turvallisuussuunnitelmista voisi esim. väitöskirjatasolla tehdä tutkimusta koskemaan kaikkia laadittuja turvallisuussuunnitelmia ja tehdä niistä vaikuttavuustutkimusta kansalaisnäkökulmasta käyttäen apuna tehtyjä turvallisuuskyselyjä.

Toinen mielenkiintoinen jatkotutkimuksen näkökulma voisi olla näiden paikallisten turvallisuussuunnitelmien vaikuttavuuden tutkimus esimerkiksi poliisitoiminnan kannalta, esimerkiksi ajatuksella, että jalkautuuko turvallisuussuunnittelu ylimmältä tasolta (nykyisin EU) aina paikallispoliisin alimmalle tasolle (vanhempi konstaapeli). Jatkotutkimuksia on mielestäni kuitenkin tarpeellista tehdä useistakin lähestymiskulmista. Kyseessä on kuitenkin laaja useita viranomaisia koskeva yhteistyömuoto, joka perustuu kuitenkin (vielä) vapaaehtoisuuteen ilman siihen ohjattuja resursseja. Paikallisten turvallisuussuunnitelmien laadinta sitoo runsaasti siihen osallistuvien taustaorganisaatioiden keskeisten toimijoiden resursseja ja sitä kautta on myös taloudellisesti näitä organisaatioita sitovaa. Tämän vuoksi olisi tärkeää arvioida turvallisuussuunnittelua myös taloudellisesta näkökulmasta.

Turvallisuussuunnittelu tulee todennäköisesti vielä jatkumaan ja uskoisin myös, kehittymään. Kuntien määrä vähenee ja voisin arvioida, että maakunnallisten turvallisuussuunnitelmien määrä lisääntyy, sillä maakuntien maantieteellinen alue vastaa melko pian mm. poliisilaitosten maantieteellistä aluetta. Mielestäni tarvetta ei vielä ole ratkaista turvallisuussuunnittelua kuitenkaan lainsäädännön kautta, vaan edelleen on syytä jatkaa ns. vapaaehtoiselta linjalta. Vapaaehtoisuuden pohjalta tehtävä verkostomainen turvallisuustyö on uskoakseni laadukkaampaa.

Kolmas mielenkiintoinen jatkotutkimuksen aihe on tehdä vertailevaa tutkimusta kansallisesta sisäisen turvallisuuden ohjelmasta ja sen onnistumisesta verrattuna EU:n sisäisen turvallisuuden ohjelmaan. Ensimmäisen EU:n sisäisen turvallisuuden ohjelman toimintakausi päättyy 2014, tällöin olisi hyvä tarkastella ensimmäisen toimintakauden ohjelman vaikuttavuutta kansalliseen sisäisen turvallisuuden ohjelmaan. Sisäisen turvallisuuden ohjelman laajentuminen EU:n tasolle avaa mahdollisuuksia uusien mielenkiintoisten jopa kansainvälistä kiinnostusta herättävään tutkimusten tekemiseen.

LÄHDELUETTELO

Alasuutari Pertti. 1993: Laadullinen tutkimus. Vastapaino, Tampere

Alasuutari Pertti. 1996: Erinomaista rakas Watson. Johdatus yhteiskuntatutkimukseen. Kustannus Oy Hanki ja Jää, Helsinki

Agranoff Robert.; Managing within networks 2007, Georgetown university press, washington D.C. USA

Agranoff Robert, Mandell P. Myrna, Keast Robyn 2014. Network Theory in the Public Sector: Building new theoretical frameworks. Routledge London. e-kirja. Viitattu 17.12.2014

Baker Bruce. F & Dilip K. Das 2014, Trends in policing. Interviews with Police Leaders Across the Globe CRC Press, Florida USA

Brogden Mike & Preeti Nijhar. 2005. Community policing. National and international models and approaches. Willan Publishing. Devon UK

Bullock Karen, Erol Rosie & Tilley Nick 2006. Problem-oriented Policing and Partnerships; Implementing an evidence-based approach to crime reduction, Willan Publishing, Devon UK

Crawford Adam, 2009, Crime prevention policies is comparative perspective, Willan Publishing, Devon UK,

Eskola Jari & Suoranta Juha, 2000. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino, Tampere

Eskola Jari 2001a. Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Juhani Aaltola & Raine Valli (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Jyväskylä: PS-kustannus, 133-157.

Garland David. 1996. The limits of the sovereign state: strategies of crime control in contemporary societies. British Journal of criminology, vol 36: 446-471

Gilling Daniel 1997, Crime prevention Theory, policy and Politics. UCL Press Limited. London UK

Hirsjärvi Sirkka. & Remes Pirkko. & Sajavaara Paula 2004: Tutki ja kirjoita. 10. osin uudistettu painos. Jyväskylä, Gummerus kirjapaino Oy

Hughes Gordon, McLaughlin Eugene, Muncie John (toim.) 2002b. Crime prevention and community safety; New Directions Sage Publications Ltd, London UK,

Hughes Gordon 2007. The politics of crime and community. Palgrave Macmillan. New York USA

Johnston Les & Shearing Clifford D., 2003. Governing Security: Explorations in Policing and Justice. Routledge London

Kickert Walter J. M., Klijn Erik-Hans, Koppenjan Joop. F.M. 1997. Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector. Sage Publications Ltd, London,

Kiehelä Hannu & Virta Sirpa (toim.) 1999. Lähipoliisi lähestymistapana. Poliisiammattikorkeakoulu Espoo

Kontio Mari 2012. Moniammatillinen yhteistyö. TUKEVA-hanke. verkkojulkaisu www.ouka.fi/seutu/tukeva/Moniammatillinen-julkaisu.pdf viitattu 20.08.2014

Koppenjan Joop, Klijn Erik-Hans. 2004. Managing Uncertainties in Networks. Routledge London

Kuntalaki HE 268/2014

Laamanen Kai. 2005. Johda suorituskykyä tiedon avulla. Laatu keskus. Espoo.

Limnell, Jarno 2009. Suomen uhkakuva politiikka 2000-luvun alussa. Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitos. Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 29. Helsinki.

McLaughlin Eugene. 2007, The New Policing, Sage Publications Ltd, London UK

Metsämuuronen Jari. 2006: Laadullisen tutkimuksen käsikirja. 1. painos Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä

Metsämuuronen Jari. 2008: Laadullisen tutkimuksen perusteet. Metodologia-sarja 4. Kolmas painos. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä

Niemelä Pauli. & Lahikainen Anja R. 2000. Inhimillinen turvallisuus. Vastapaino. Tampere

Oikeusministeriö, Rikksentorjunnan neuvottelukunta, 1998, Turvallisuustalkoot, Kansallinen rikksentorjuntaohjelma. Helsinki

O'Toole Laurence J, Jr. 1996; Hollowing the infrastucture: Revolving Loan Programs and Network Dynamics in the American states. Journal of public administration Research Theory 6: 225-42.

O'Toole Laurence 1997; Treating networks seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. Public Administration Review 57 (1): 45-52.

O'Toole Laurence J. Jr, and Kenneth J. Meier 2004. Public Management in intergovernmental networks: Matching stuctural networks and Mangegial networking. Journal of Public administration Research and Theory 14 (4): 469-94.

Pitkänen Raimo 2005. Mahdollisuuksien johtaminen. Laatu keskus Espoo.

Poliisiosasto 1987. Poliisin ennalta estävän strategian työryhmämietintö. Helsinki

Poliisihallitus 1998. Linjauksia lähipoliisin toimintamallista - Tavoitteena turvallinen lähiympäristö. Helsinki

Poliisihallitus 2010. Lähipoliisitoiminnan strategia. Lähipoliisitoiminnan ja turvallisuusyhteistyön kehittämisen strategiset linjaukset ja tavoitteet 2010. Helsinki

Poliisilaki 22.7.2011/872

Ragin Charles C. 1989. The Comparative Method: Moving Beyond qualitative and quantitative strategies. University of California Press. Berkeley and Los Angeles. USA

Ratcliffe Jerry, 2008, Intelligence-Led Policing, Willan Publishing New York, USA

Rikoksantorjuntaneuvosto 2003, Toteutuvatko turvallisuustalkoot? Seurantaraportti kansallisen rikoksantorjuntaohjelman toteutuksesta. Helsinki

Roché Sebastian. 2005. Prevention and Security: A New Governance Model for France through a Contract-Based Territorial Approach. Université de Grenoble/CNRS,; Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice April 2005 s.407-408

Sisäasiainministeriön julkaisusarja 44/2004 Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. (ladattavissa www.intermin.fi/julkaisut)

Sisäasiainministeriön julkaisusarja 19/2006. Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen (ladattavissa: www.intermin.fi/julkaisut)

Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 3/2001; Poliisitoiminnan arviointi ja toimintaedellytysten turvaaminen - hanke. Verkkojulkaisu URL: <http://www.poliisihallitus.fi/Julkaisu/poliisi032001>. Viitattu 10.10.2014

Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisusarja 14/2003; Paikallinen turvallisuussuunnittelu, kumppanuus ja strateginen johtaminen Kehittämishankkeen tuloksia ja johtopäätöksiä

Sisäasiainministeriön julkaisusarja 22/2011. Turvallisuusyhteistyöllä tuloksia, Arvioita paikallisen turvallisuussuunnittelun tilanteesta. (ladattavissa www.intermin.fi/julkaisut)

Sisäasiainministeriön julkaisu 29/2012. Tie turvallisempaan huomiseen, Sisäisen turvallisuuden ohjelman hyvät käytännöt; ISBN 978-952-491-766-7 (ladattavissa www.intermin.fi/julkaisut)

Sisäasiainministeriön julkaisusarja 27/2013; ISBN 978-952-491-875-6

Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisusarja 14/2003. Paikallinen turvallisuussuunnittelu, kumppanuus ja strateginen johtaminen. Kehittämishankkeen tuloksia ja johtopäätöksiä

Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 3/2001. Poliisitoiminnan arviointi ja toimintaedellytysten turvaaminen –hanke. Tiivistelmä

Suomen Perustuslaki

Tuomi Jouni & Sarajärvi Anneli 2003: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä

Tuomi Jouni & Sarajärvi Anneli 2009: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Livonia Print, Latvia

Tuomi Jouni & Sarajärvi Anneli 2013. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki. 11. painos

Valtiovarainministeriö julkaisusarja 10/2011. Selvitys kuntalain uudistustarpeesta. Helsinki

Virta Sirpa 2001. Poliisi, Turvallisuusyhteistyö ja turvallisuusverkot. Juvenes Print, Tampere

Virta Sirpa 2011: Artikkel ” Turvallisuuden tutkimus. Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia." teoksessa Tiede ja Ase. Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu N:o 69, 2011, Helsinki, Suomen sotatieteellinen seura

Virta Sirpa 2010: Turvallisuuden tutkimusohjelman aloite Suomen akatemialle.

Virta Sirpa 2013: Artikkel ”Governing urban Security in Finland: Towards the European Model, sagepub.co.uk

Yhdistyneet kansakunnat. Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus

Nalle Puh lainaukset A.A. Milne'n kirjoista Nalle Puh (Winnie the Pooh)

Internet-sivut:

www.kunnat.net

Sisäasiainministeriön internet-sivut: www.intermin.fi, 2013,
http://www.intermin.fi/sisainturvallisuus/paikallinen_turvallisuussuunnittelu

http://www.kansio.fi/jarjestotoiminnankasikirja/kokoustekniikkaopas/kokouksen_kulku/alkutoimet/jarjestaytyminen/kokouksen-puheenjohtaja/

Liite 1. Kuviot ja kuvat

Kuviot:

Kuvio 1. sivulla 14. Laaja turvallisuuden käsite sisäisen turvallisuuden ohjelman tarkastelukulmasta; Lähde: Sisäasiainministeriön julkaisusarja 19/2006, liite 2

Kuvio 2. sivulla 26. PDCA-malli/ Demingin ympyrä turvallisuus suunnittelussa; Lähde: (Mukaeltu mallista.)

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/arviointilaatu/laatu/Sivut/default.aspx>

Kuvio 3. sivulla 37. Kuntien määrä laadituissa suunnitelmissa per suunnitelma

Kuvio 4. sivulla 44. Malli taulukoinnista/koodauksesta ensimmäiseen kysymykseen

Kuvio 5. sivulla 48. Paikallisten turvallisuus suunnitteluiden puheenjohtajuus

Kuvio 6. sivulla 51. Onko kunnassa laadittu aikaisemmin turvallisuus suunnitelma?

Kuvio 7. sivulla 52. Visio, missio ja strategia, painotus ja yhteinen ymmärrys

Kuvio 8. sivulla 63. Kaaviokuva turvallisuus suunnitteluprosessin vaiheista; Lähde:

http://www.turvallisuus suunnittelu.fi/material/attachments/turvallisuus suunnittelu/turvallisuus suunnittelu/dSnB7B6ND/Paikallinen_turvallisuus suunnittelu_matala_resoluutio

Kuvio 9. sivulla 68. Onko suunnitelmaan tehty nykytilan analyysi

Kuvio 10. sivulla 70. SARA- malli rikostentorjunnassa; Lähde: Bullock, Erol & Tilley 2006, 6. Problem-oriented policing and partnerships

Kuvio 11. sivulla 71. Poliisiorganisaation osallistajat

Kuvat:

Kuva 1. sivulla 57. Oriveden ja Juupajoen turvallisuus suunnittelun osa-matriisi; Lähde: Oriveden ja Juupajoen turvallisuus suunnitelma

Kuva 2. sivulla 58. Loimaan seutukunnan turvallisuus suunnitelman osa-matriisi; Lähde Loimaan seutukunnan turvallisuus suunnitelma

Kuva 3. sivulla 60. Turvallisuus suunnittelu ja toimeenpano –prosessikuvaus; Lähde: Sisäasiainministeriön julkaisusarja 18/2009

Kuva 4. sivulla 61. Turvallisuus suunnitteluprosessi; Lähde: Sisäasiainministeriön Julkaisusarja 19/2006

Kuva 5. sivulla 66. Malli tulosten suunnitteluun ja arviointiin. Lähde: sisäasiainministeriön julkaisusarja 17/2009

Liite 2 Tutkimuksen kunnat/alue ja turvallisuussuunnittelun aikaväli

Kunta/kunnat/alue	suunnitelman aikaväli
Alavus, Kuortane, Töysä, Ähtäri	2009-2012
Espoon turvallisuusohjelma	2011-2012
Haapajärvi, Haapavesi, Kärämäki ym. Seutukunta	2010-2012
Hyvinkään kaupunki	2009-2012
Imatran seutukunta	2010->
Inarin ja Utsjoen kunnat	2009->
Joensuun kaupunki	2010-2015
Juuka, Lieksa, Nurmes ja Valtimo	2011-2016
Järvenpään kaupunki	2011-2012
Kainuun maakunta, kainuun kunnat	2010-2012
Karkkilan kaupunki	2011->
Kauhavan kaupunki	2011-
Kemijärven kaupunki	2010-2013
Kemin kaupunki	2010-2012
Keminmaan kunta	2009-2012
Keski-Karjala; Kesälahti, Kitee, Tohmajärvi, Rääkkylä	2010-2012
Keski-suomi WITAS-seutu	2011-2014
Kittilä, Muonio ja Enontekiö	ei mainittu
Kouvolan seuTu	2010-2012

Kuopion kaupunki	2012-2015
Kuusamon kaupunki	2009-2012
Lapinlahden ja Varpaisjärven kunnat	2009-2012
Lappajärven kunta	ei mainittu
Lappeenrannan seutukunta	2011->
Liperin kunta,	ei mainittu
Lohjan kaupunki	2010->
Loimaan seutukunta	2011-2012
Mänttä-Vilppula,Ruovesi, Virrat	2010-2012
Nurmijärven kunta	2009-2012
Oriveden kaupunki ja Juupajoen kunta	2011-2015
Oulun kaupunki	2009-2012
Outokummun kaupunki	2010-2015
Pieksämäen kunta	2008->
Porin kaupunki	2009-2012
Pudasjärven kunta	2007-2011
Ranuan kunta	ei mainittu
Rauman kihlakunta	2008-2011
Rovaniemi	2009-2012
Seinäjoen kaupunki	2008-2012
Sonkajärven ja Vieremän kunnat	2008-2011
Tampereen kaupunki	2009-2012
Turun kaupunki	2010-2012

Tyrnävän kunta	2009-2012
Vaalan ja Utajärven kunnat	2011-2016
Vantaan kaupunki	2009-2012
Kainuun maakunta, kainuun kunnat	
Keski-Pohjanmaan kunnat ja Kruunupyyn kunta	2010-2015
Päijät-Hämeen maakunta	2010->
Etelä-Savon maakunta	ei mainittu
Keski-Suomen maakunta	2011-2014