

Teemu Tuominen

# Unohtuiko kuntalaiset muutoksessa? Monita- paustutkimus asiakaslaadusta kuntien organi- saatiomuutoksissa

Metropolia Ammattikorkeakoulu

Ylempi AMK

17.4.2019

## Sisällys

1	Johdanto	1
2	Tutkimuskysymykset ja opinnäytetyön tavoite	2
2.1	Tutkimusongelma	3
2.2	Tutkimuskysymykset	4
3	Tutkimusasetelma	5
3.1	Kunta – miksi kuntia ja asiakaslaatua pitäisi tutkia?	5
3.2	Julkiset organisaatiomuutokset ja asukkaan asema niissä	9
3.3	Tapaustutkimus	10
3.4	Kirjallisuuskatsaus	12
4	Teoreettinen viitekehys	14
4.1	Asiakaslaatu	14
4.1.1	Laatu käsitteenä ja sen arviointi	15
4.1.2	Asiakas ja laatu	16
4.1.3	Palvelujen laatu	20
4.1.4	Laatu kunnissa ja laadunhallinta	22
4.2	Organisaatiomuutos teoreettisena käsitteenä	23
4.3	Arviointi julkisesti rahoitetussa toiminnassa	26
4.4	Asiakaslaatu opinnäytetyössä tiivistetysti	28
5	Kirjallisuuskatsauksen tulokset	29
5.1	Hakutermit ja mistä haettiin	29
5.2	Tarkemmat rajaukset	30
5.3	Tulokset ja kohteet	31
5.4	Yhteenvedo kirjallisuuskatsauksen osuudesta	31
6	Tutkittavat kohteet	32
6.1	Ensimmäinen tapaus: Kuopio 2008-2011	33
6.1.1	Yleispiirteet ja tausta	33
6.1.2	PAALU-hankkeen tavoitteet	35
6.1.3	Aineistona käytetyt asiakirjat ja niiden arviointi	37
6.1.4	Hankkeen tulokset ja suhde tavoitteisiin	38

6.2	Toinen tapaus: Uusi Jyväskylä 2009-2011 ja Keski-Suomen palvelurakenneselvitys	41
6.2.1	Yleispiirteet ja tausta	41
6.2.2	Palvelurakenneuudistuksen tavoitteet	42
6.2.3	Kuntayhdistymisen tavoitteet	43
6.2.4	Aineistona käytetty materiaali	44
6.2.5	Hankkeiden tulokset ja suhde arviointiin	45
6.3	Kolmas tapaus: Tampere 2007	48
6.3.1	Yleispiirteet ja tausta	48
6.3.2	Uudistukselle asetetut tavoitteet	49
6.3.3	Aineistona käytetty materiaali	51
6.3.4	Hankkeen tulokset ja suhde aineistoon	53
6.4	Neljäs tapaus: Eksote ja Sote Into hanke	61
6.4.1	Yleispiirteet ja taustaa	61
6.4.2	Uudistukselle asetetut tavoitteet ja aineisto	63
6.4.3	Tulokset ja suhde aineistoon	68
6.5	Yhdistäviä ja erottavia tekijöitä	68
6.6	Muita mahdollisia tutkimuskohteita	71
7	Tapaustutkimuksen tulokset ja sisällönanalyysi	72
7.1	Kuopio	74
7.2	Jyväskylä	79
7.3	Tampere	92
7.4	Eksote ja Kaakon Sote-Into	103
7.5	Luotettavuus	110
8	Johtopäätökset	111
8.1	Tapaustutkimuksen ja tulosten suhde tutkimuskysymyksiin	111
8.2	Mitä tästä on opittavaa?	114
8.3	Suosituksia ja mahdollisia jatkotutkimusaiheita	116
8.3.1	Muutoksen osittaminen ja vaiheistaminen	116
8.3.2	Huomio toimintakulttuuriin ja sen muutokseen	116
8.3.3	Varmista että perusteet ja tavoitteet on todella ymmärretty	117
8.3.4	Tee muutokselle mittari, toteuta se ennen muutosta, sen aikana ja jälkeen	117
8.3.5	Dokumentoi muutos huolellisesti ennen sitä ja sen jälkeen	118
8.3.6	Arvioi lopuksi kriittisesti onnistumiset ja epäonnistumiset	119
8.4	Jatkotutkimusaiheita	119
8.5	Opinnäytetyöprosessin eteneminen	120
8.6	Kiitokset	121

Liitteet	122
Taulukko 1. Tapaustutkimuksen tyypit Kanasen mukaan.	122
Taulukko 2. Laatu-käsite laadun ulottuvuuksien ja arvioijan mukaan.	123
Taulukko 3. Arlene Finkin kirjallisuuskatsauksen malli Ari Salmisen mukaan.	124
Taulukko 4. Tulokset yhdistettynä tutkimuskysymysten mukaan.	125
Lähteet ja kirjallisuus	127

Tekijä(t) Otsikko  Sivumäärä Aika	Teemu Tuominen Unohtuiko kuntalaiset muutoksessa? Monitapaustutkimus asiakaslaadusta kuntien organisaatiomuutoksissa 121 sivua + 4 liitettä 17.4.2019
Tutkinto	Sosionomi YAMK
Koulutusohjelma	sosiaalialan koulutusohjelma
Ohjaaja(t)	Yliopettaja Sirkka Rousu
<p>Opinnäytetyön tavoitteena on tutkia tapaustutkimuksen keinoin 3-5 julkista organisaatiota missä on tehty laaja organisaatiomuutos ja arvioida organisaatiomuutoksen tavoitteita ja tuloksia asiakkaitten tai asukkaitten saamien palveluiden laadun muutoksen näkökulmasta.</p> <p>Opinnäytetyö on kaksiosainen, ensimmäinen osa on kirjallisuuskatsaus, minkä tavoitteena on etsiä tutkittavat organisaatiot opinnäytetyössä määritettyjen kriteerien kautta ja toinen osa on näiden organisaatioiden muutoksen ja tarkemmin asiakaslaadun muutoksen arviointia organisaatioiden omien dokumenttien ja julkaisujen kautta. Asiakaslaadun muutosta arvioidaan sekä suorana asiakaskokemuksena sekä epäsuorasti palvelurakenteiden ja muiden epäsuorien muutosten kautta. Tarkoituksena ei ole niinkään arvioida organisaatiomuutoksen kokonaisuudesta onnistumista, vaan miten organisaatiomuutos on näyttänyt asiakkaitten tai asukkaitten saamiin palveluihin ja niiden laatuun.</p> <p>Kirjallisuuskatsauksen tavoitteena on löytää pieni ja edustava, mutta samalla monipuolinen otos kunnallisia organisaatioita eli kuntia, kaupunkeja tai kuntayhtymiä, joissa on tehty mitattava organisaatiomuutos 2000-luvun jälkeen ja lisäksi tästä organisaatiomuutoksesta on olemassa julkista dokumentaatiota riittävästi, jotta voidaan tutkia organisaatiomuutosta. Tavoitteena on löytää muutoksen käynnistäneet päätökset perusteluineen, arviointiraportteja, muutosta kuvaavia väli- ja loppuraportteja, erillisraportteja esimerkiksi tutkimusraportit, toimintakertomuksia tai niihin rinnastettavia muutosta käsitteleviä dokumentteja. Tutkittavat tapaukset määrittyvät sellaisiin tapauksiin, joissa yhdeksi tai useammaksi keskeiseksi muutoksen tavoitteeksi on asetettu asiakaslaatu joko suorasti tai epäsuorasti. Näitä tavoitteita arvioidaan organisaatioiden omien raporttien ja vuosikertomusten kautta.</p> <p>Opinnäytetyön tavoitteena ja tutkimuskysymyksenä on tutkia, miten asiakaslaatu näyttää organisaatiomuutoksen perusteluissa ja toteutuvatko tavoitteet sellaisina kuin niitä lähdetään tavoittelemaan? Toisena kysymyksenä on, miten asiakaslaatu on dokumentoitu ja mitattu sekä miten tavoitteiden toteutumista on arvioitu ja kuinka luotettavasti? Opinnäytetyön tekijä toivoo, että opinnäytetyöstä olisi hyötyä lähitulevaisuudessa tehtävien muutosten tavoitteiden asettamisessa, niiden dokumentoinnissa ja kaikkein tärkeimpänä että muutokset tehtäisiin tavalla mikä tosiasiallisesti hyödyttäisi asukkaita tai asiakkaita.</p> <p>Opinnäytetyössä käsitellään kirjallisuuskatsauksen ja tapaustutkimuksen metodologiaa sekä keskeisinä teoreettisina käsitteinä organisaatiomuutosta ja asiakaslaatua.</p>	

Avainsanat	Organisaatiomuutos, asiakaslaatu, arviointi, tapaustutkimus, kirjallisuuskatsaus
------------	--

Author(s) Title Number of Pages Date	Teemu Tuominen Unohtuiko kuntalaiset muutoksessa? Monitapaustutkimus asiakaslaadusta kuntien organisaatiomuutoksissa 121 pages + 4 appendices 17.4.2019
Degree	Master of Social Services
Degree Programme	Social Services
Specialisation option	Social Services
Instructor(s)	Sirkka Rousu, Principal Lecturer
<p>The aim of the thesis is to investigate 3-5 public organizations by means of case studies where a major organizational change has been made and the goals and results of organizational change from the point of view of the quality of services received by customers or residents have been assessed.</p> <p>The thesis is two-part, the first part is a literature review, the aim of which is to look for organizations to be examined through the criteria defined in the thesis and the second part is to evaluate the change of these organizations and more specifically the change of customer quality through their own documents and publications. The change in customer quality is assessed both as a direct customer experience and indirectly through service structures and other indirect changes. It is not about evaluating the overall success of organizational change, but about how organizational change has turned out to be the services and quality of services provided to customers or residents.</p> <p>The aim of the literature review is to find a small and representative, yet versatile, sample of municipal organizations, cities or municipal federations that have undergone a major organizational change since the 21st century, and there is enough public documentation of this organizational change to study organizational change. The goal is to find the decisions that triggered the change with justification, evaluation reports, interim and final reports describing the change, separate reports such as research reports, activity reports, or similar documents dealing with change. The cases to be investigated are determined in cases where one or more of the key objectives of the change is to set the customer's quality either directly or indirectly. These goals are evaluated through the organizations' own reports and annual reports.</p> <p>The aim of the thesis and the research question is to examine how the quality of the customer is reflected in the justification of the organizational change and whether the goals are realized as they are aimed at? The second question is how the customer quality is documented and measured, and how is the achievement of the goals evaluated and how reliably? The author of the thesis hopes that the thesis would be useful in setting goals for the changes in the future, in documenting them, and most importantly, making the changes in a way that would benefit residents or customers.</p> <p>The thesis discusses the methodology of literature review and case studies, as well as</p>	

organizational theoretical concepts and organizational quality as key theoretical concepts.

Keywords

Organizational change, customer quality, evaluation, case study, literature review



## 1 Johdanto

Opinnäytetyön tavoitteena on tutkia, miten asiakaslaatu näyttäytyy organisaatiomuutoksessa ja toteutuvatko tavoitteet sellaisina kuin niitä on lähdetty tavoittelemaan? Jos on haettu asiakkaitten saaman palvelun parempaa laatua tai asiakkaitten parempaa asiakaspalvelukokemusta tai ylipäänsä pääsyä palveluiden piiriin, niin onko näihin tavoitteisiin päästy? Miten tämä on todennettu ja millaisin kriteerein arvioitu vai onko arvioitu ollenkaan? Ovatko alkuperäiset tavoitteet korvautuneet uusilla tavoitteilla tai ovatko ne unohtuneet kokonaan.

Opinnäytetyön tavoitteena on tutkia tapaustutkimuksen keinoin 3-5 kunnallista organisaatiota, joissa on tehty laaja organisaatiomuutos ja arvioida organisaatiomuutoksen tavoitteita ja tuloksia asiakkaitten tai asukkaitten saamien palveluiden laadun muutoksen näkökulmasta.

Opinnäytetyö on kaksiosainen, ensimmäinen osa on kirjallisuuskatsaus, minkä tavoitteena on etsiä tutkittavat organisaatiot tarkemmin määritettyjen kriteerien kautta ja toisessa osassa näitä valittuja organisaatioita tutkitaan tapaustutkimuksen keinoin ja arvioidaan asiakaslaadun muutosta organisaatioiden omien dokumenttien ja julkaisujen kautta. Asiakaslaadun muutosta arvioidaan sekä suorana asiakaskokemuksena sekä epäsuorasti palvelurakenteiden ja muiden muutoksien kautta. Tarkoituksena ei ole niinkään arvioida organisaatiomuutoksen onnistumista, vaan miten organisaatiomuutos on näyttäytynyt asiakkaitten tai asukkaitten saamiin palveluihin sekä miten muutos on dokumentoitu.

Opinnäytetyön tekijä toivoo, että opinnäytetyöstä olisi hyötyä lähitulevaisuudessa tehtävien muutosten tavoitteiden asettamisessa, niiden dokumentoinnissa ja kaikkein tärkeimpänä että muutokset tehtäisiin tavalla mikä tosiasiallisesti hyödyttäisi asukkaita tai asiakkaita. Asiakaslaatu on yksi keskeisimmistä argumenteista, millä valtavaa valtakunnallisen tason sosiaali- ja terveystoimen integraatiouudistus tai lyhyemmin SOTEA pidetään välttämättömänä ja organisaatiomuutoksia perustellaan muutenkin useasti asiakaslaadulla, mutta ovatko nämä todellisia muutoksen ajureja vai ovatko muutoksen

taustalla aivan muut tekijät? Miltä tilanne näyttää, kun pöly on laskeutunut muutoksien jälkeen, saivatko asiakkaat tai kuntien asukkaat todella parempaa laatua vai unohtuiko asiakas tai asukkaat kokonaan prosessissa?

## 2 Tutkimuskysymykset ja opinnäytetyön tavoite

Opinnäytetyön tavoitteena oli tutkia tapaustutkimuksen keinoin 3-5, lopulliseksi määräksi asetui 4, kunnallista organisaatiota, joissa on tehty laaja organisaatiomuutos ja arvioida organisaatiomuutoksen tavoitteita ja tuloksia asiakkaitten tai asukkaitten saamien palveluiden laadun muutoksen näkökulmasta. Tarkoituksena oli löytää organisaatiomuutoksen toteuttaneita organisaatioita, jotka olivat määrittäneet yhdeksi organisaatiomuutoksessa tavoitelluksi keskeiseksi tekijäksi ja tavoitteeksi asiakaslaadun muutoksen parempaan suuntaan. Tällaisia tavoitteita voivat olla esimerkiksi Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirien sosiaali- ja terveystalvelujen yhdistämisprosessissa mainitut asiakkaitten parempi osallistaminen, kansalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja asiakkaitten hyvän, oikea-aikaisen ja vaikuttavan hoidon ja palvelujen saamista (Harju, Nyholm, Tuusa & Juntunen 2012: 7).

Tapaustutkimukselle on ominaista pyrkiä löytämään tai selvittämään jotain sellaista, mitä ei ole entuudestaan tutkittu tai löydetty ja vaatii lisävalaisua. Robert Staken mukaan tapaustutkimuksen yksi olennaisimmista kysymyksistä onkin mitä voimme oppia tapauksesta? Tapaustutkimuksen päämääränä on siis lisätä ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä ja olosuhteista, mitkä vaikuttivat lopputuloksen syntymiseen. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007: 10.)

Tässä opinnäytetyössä ja tapaustutkimuksessa tarkoituksena on pyrkiä ymmärtämään, miten asiakkaitten saama tai kokema laatu näyttää julkisten organisaatioiden muutosprosessissa sekä miten tämä tavoite on arvioitu ja dokumentoitu.

Petri Virtanen ja Jari Stenvall toteavat kirjassaan muutosta johtamassa (2007: 75-76) että julkisessa johtamisessa epäonnistutaan tavallisesti viestinnässä muutoksien yhteydessä. Tieto ei kulje ja organisaatiomuutosten tavoitteet jäävät epäselviksi, osittain tiedonpuutteen ja osittain käytetyn kielen monimutkaisuuden takia. Muutosten taustat ja perusteet eivät näy näyttäydy selkeinä organisaatiomuutosta toteuttavalle henkilöstölle, saati sitten asiakkaille tai asukkaille.

Yksi opinnäytetyön tekijän ennako-oletuksista oli ennen tutkimukseen ryhtymistä, että asiakaslaatua kyllä käytetään perusteena organisaatiomuutoksille tai muutoksille ylipäänsä, mutta sitä todennetaan tai mitataan heikosti, jos ollenkaan. Todelliset ajurit muutokselle ovat tekijän oletuksen mukaan joitain muita, eivät välttämättä huonompia tai parempia, mutta muita kuitenkin kuin varsinaiset suorat asiakkaisiin tai asukkaisiin liittyvät.

Organisaatiomuutoksessa palvelualalla, mitä sosiaali- ja terveystalvet yleisesti ovat, halutaan yleensä parempaa tehokkuutta tai tuottavuutta ja muutos on jollain tavalla haluttu, joko pakottavista tekijöistä johtuen tai vapaaehtoisesti. Parempi tehokkuus ei ole välttämättä asiakaslaadun kannalta hyvä tai huono asia. Parempi tehokkuus voi tarkoittaa, että sama palvelu on saatavilla useammalle asiakkaalle tai asukkaalle, mutta sen käänköpuolena voi olla palvelun laadun heikentyminen yksittäisen asiakkaan tai asukkaan saaman palvelun henkilökohtaisen ja tosiasiallisen palvelussa oloajan kautta. (Grönroos 2015: 175.)

## 2.1 Tutkimusongelma

Tutkimusongelman määrittely on tapaustutkimuksen keskeisiä elementtejä, se määrittää koko tutkimusta. Ensimmäinen vaihe on ongelman havaitseminen ja sen jälkeen sen nimeäminen. (Kananen 2013: 60-61.) Aikaisemmassa kohdassa opinnäytetyön tekijän työhypoteesi on juuri tämä: asiakaslaatua käytetään perusteena ja tavoitteena organisaatiomuutoksessa, mutta se on perusteena joko heikko, väärä tai jopa olematon tai sitä ei todenneta tai mitata muutoksen onnistumista arvioitaessa.

Työhypoteesi voi myös osoittautua vääräksi ja toivon itseasiassa näin olevan. Haluaisin todella olla väärässä ja huomata, että asiakaslaatua todella mitataan ja organisaatiomuutosta arvioidaan valideilla mittareilla organisaatiomuutoksen tuloksellisuutta arvioitaessa. Absoluuttista totuutta ei tämän opinnäytetyön kohdalta varmaankaan ole mahdollista saavuttaa ja aineiston suppeudesta johtuen tulokset ovat parhaimmillaankin suuntaa-antavia ja kertovat enemmänkin näistä tutkituista tapauksista kuin koko kuntakentän organisaatiomuutoksista, mutta huomioitavaa on, että ainakin näiden neljän tapauksen kohdalta hypoteesi osoittautuu valitettavasti melko paikkansapitäväksi.

## 2.2 Tutkimuskysymykset

Jari Metsämuurosen (2000) mukaan hyvä tutkimuskysymys on selkeästi muotoiltu, yksikäsitteinen ja informaatiota tuottava.

Opinnäytetyön tavoitteena ja on tutkia, miten asiakaslaatu näyttäytyy organisaatiomuutoksen perusteluissa ja toteutuvatko tavoitteet sellaisina kuin niitä on lähdetty tavoittelemaan? Millaisia tavoitteet ovat ennen ja jälkeen organisaatiomuutoksen? Toisena kysymyksenä on, miten asiakaslaatu on dokumentoitu ja mitattu sekä miten tavoitteiden toteutumista on arvioitu ja kuinka luotettavaa niiden arviointi on ollut? Miten ollaan päästy niihin johtopäätöksiin, mitä on sanottu saavutetun ja kuinka uskottavia nämä johtopäätökset ovat?

Tarkemmin määritettynä tutkimuskysymykset ovat:

1. miten asiakaslaatu näyttäytyy organisaatiomuutoksen perusteluissa ja toteutuvatko tavoitteet sellaisina kuin niitä lähdetään tavoittelemaan?
2. miten asiakaslaatu on dokumentoitu ja mitattu sekä miten tavoitteiden toteutumista on arvioitu ja kuinka luotettavasti?

Keskeisenä käsitteenä opinnäytetyössä on siis asiakaslaatu ja miten se käsitetään sekä yleisesti teoreettisesti että tutkittavissa kohteissa. Toisena keskeisenä käsitteenä on organisaatiomuutos ja mitä sillä tarkoitetaan tässä kontekstissa. Muita keskeisiä käsitteitä on dokumentointi, arviointi ja mittaaminen. Lisäksi tutkimuskohteita eli kuntia ja kuntayhtymiä sekä niiden organisaatiomuutoksia käsitellään myös teorian näkökulmasta.

Keskeisenä tavoitteena opinnäytetyössä on asiakaslaatu ja sen dokumentointi ja mittaaminen, miten voidaan todeta, että tässä tai tuossa on onnistuttu tai epäonnistuttu? Millä perusteiden tapauksena kohteena olevat organisaatiot todentavat sitä ovatko päässeet tavoitteisiinsa ja jos ovat niin miten niihin on päästy.

Näitä kysymyksiä lähdetään tutkimaan ensin määrittelemällä nämä tekijät ja sen jälkeen suorittamalla kirjallisuuskatsaus, missä pyritään löytämään rajattu määrä kunnallisia organisaatiomuutoksen kokeneita kuntia tai kuntayhtymiä, jotka ovat määrittäneet asiakaslaadun yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi.

Julkisia organisaatioita ovat muutkin kuin kunnat kuten vaikkapa valtio, poliisilaitos, vankeinhoitolaitos ym. mutta asiakkaan tai asukkaan rooli on näissä organisaatioissa erilainen suhteessa kuntien asiakkaisiin. Resurssien rajattujen mahdollisuuksien vuoksi tässä opinnäytetyössä tutkittavien kohteiden rajausta tehdään kuntiin ja kuntayhtymiin. Yhtä lailla muitakin julkisten palvelujen piiriin kuuluvia organisaatioita voitaisiin tutkia samoilla perusteilla, asiakaslaatu on tärkeä peruste muillakin viranomaisilla, mutta tässä opinnäytetyössä kunnat ja kuntayhtymät on valittu tutkimuksen kohteeksi.

### 3 Tutkimusasetelma

#### 3.1 Kunta – miksi kuntia ja asiakaslaatua pitäisi tutkia?

Julkisten palvelujen hajaannuksesta, sektoroitumisesta ja eriytymiskehityksestä on keskusteltu yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa ja eri medioissa jo pidempään. Tällä hetkellä keskustelu on erittäin ajankohtaista esitettyjen isojen rakennemuutosten kautta, erityisesti maakuntauudistuksen ja valtakunnallisen sosiaali- ja terveysalojen integraatiohankkeen tai lyhyemmin SOTEn. Sipilän hallitus ei kyennyt tuottamaan kumpakaan, vaikka niitä sinnikkäästi haettiin ja on edelleen epäselvää, miten tuleva hallitus lähtee näitä haasteita ratkaisemaan. On ennakoitu, että tulevan hallituksen suurimpia haasteita on edelleen sote -integraatio vaikka siihen liittyvä maakunta- tai alueuudistus todennäköisesti kuopattiin. Joka tapauksessa on arvioitu, että tulevaisuudessa erilaiset vastuukunta tai kuntayhtymäpohjaiset mallit yleistyisivät väestörakenteen muutoksen ja asiakastarpeiden lisääntymisen takia.

Osana kuntien kehitystä tähän suuntaan on nähty mm. yleismaailmallinen kaupungistumisilmiö, missä nuoret ja työikäiset lähtevät töiden ja opiskelupaikkojen mukana kaupunkeihin jättäen ikääntyvän väestön taakseen maakuntiin. Samaan aikaan rapautuva palveluverkosto ja väestön ikääntyminen sekä palveluiden epätasa-arvoisuus maaseudun ja kaupunkien välillä on pakottanut poliittiset päättäjät laajoihin yhteiskunnallisiin muutoksiin. Yksi iso muuttuva tekijä suomalaisessa yhteiskunnassa on ollut paikallisen päättämisen korkein taso eli kunta. Kuntaa voidaan pitää erittäin tärkeänä ja keskeisenä toimijana kansalaisten palveluiden tuottajana ja kansalaisten arjessa vaikuttavana tekijänä. Samaan aikaan kuntiin ja erityisesti niiden taloudellisuuteen kohdistuu paljon muospaineita ja vaatimuksia taloudellisten säästöjen saamisesta julkisen sektorin toimesta kuten mm. valtiovarainministeriön työryhmän julkaisemasta tulevaisuuden kunnasta (Valtiovarainministeriö 2017:8-10) voi todeta.

Kuntien määrä on ollut isoimmillaan sotien aikana. Vuosien 1942-44 välillä Suomessa oli 603 kuntaa ja vuonna 1955 kuntia on ollut vielä 548, mutta kuntien määrä on laskeutunut tasaisesti erilaisten yhdistymisten ja lakkauttamisten myötä. Kunnallisia yhdistymisiä on tapahtunut runsaasti viime vuosikymmenten aikana ja erityisesti vuosien 2005 ja 2011 lainsäädännön muutokset tuottivat runsaasti kuntayhdistymisiä (Valtiovarainministeriö 2017). Suomessa on 311 kuntaa, joista kaupungeiksi laskettavia kuntia on 107 (Kuntaliitto 2018).

Kunnat vaikuttavat meistä jokaiseen monella eri tasolla jokapäiväisessä elämässä, esimerkiksi millaisia työpaikkoja ja opiskelumahdollisuuksia missäkin kunnassa on, millaiset palvelut kunnassa on vaikkapa sosiaali-, terveys- tai sivistyspuolella, millaisia virkistysmahdollisuuksia kunnalla on tarjota sekä millainen on kunnan taloudellinen tilanne ja kuinka paljon veroa mikäkin kunta perii ja millä perustein. Kuntapolitiikka vaikuttaa sekä suoraan että epäsuoraan jokaisen kunnan asukkaan elämään jo pelkästään saatavilla ja käytettävissä olevien julkisten palvelujen kautta, joskin kunta on paljon muutakin kuin vain palvelujen järjestämisestä vastuussa oleva taho. Kunta on myös yhteisöllinen ja henkilön identiteettiin vaikuttava asia. Ja nämä asiat itsessään tekevät kunnasta tärkeän tutkittavan kohteen.

Kunnat ovat itsehallinnollisia kokonaisuuksia ja kunnilla on sekä lakisääteisiä tehtäviä että kunnan itsensä itselleen ottamia tehtäviä. Voimassa oleva kuntalaki antaa enemmän mahdollisuuksia järjestää toimintaa verrattuna aiempaan lakiin antamalla kunnille tai kuntayhtymille mahdollisuuden järjestää toimintaa myös ostamalla sitä ulkopuolisilta tuottajilta kuitenkin valvoen toimintaa niin sanotun järjestämisvastuun kautta. Kuntalaissa (Kuntalaki 410/2015) on määritelty kuntien tai kuntayhtymien keskeisiä lakisääteisiä tehtäviä olevan mm. opetustoiminnan järjestäminen, sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen pitäen sisällään mm. lasten päivähoiton ja varhaiskasvatuspalvelut, lastensuojelupalvelut, vanhustenhoidon, kaupunkihallinnon sekä jäte- ja ympäristöpalvelut sekä useita muita lakisääteisiä tehtäviä. Kuntaa tai kuntayhtymää velvoittavia tehtäviä voidaan lisätä vain lakien kautta, mutta kunnat voivat ja ottavatkin useita muita tehtäviä vapaaehtoisesti hoitaakseen.

Kuntien tehtävät vaihtelevat kunnittain ja valtiovarainministeriön täydennysraportti vuodelta 2015 (Hiironniemi 2015: 41) mukaan pelkästään lakisääteisiä tehtäviä on ollut yli 600 ja tehtäviin liittyviä velvoitteita lisäksi yli 900. Toki kaikissa kunnissa ei ole kaikkia

lakisääteisiä tehtäviä kuten esimerkiksi huvivenesataman jätehuollon tehtäviä sisämaan kunnissa, vaan tehtävät tulevat sen mukaan täyttyvätkö kunnassa kulloisenkin lainsäädännön määrittämien tehtävien edellytykset ja velvoitteet.

Näiden lakisääteisten tehtävien lisäksi tulevat vielä kunnan itselleen ottamat tehtävät, jotka voivat olla esimerkiksi elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämistä, kunnassa rakennettavien kiinteistöjen rakentamisen valvontaa ja asuntotuotantoa, huvivene ja pienvenesatamien toiminnan, yhdistysten ja vapaan kansalaistoiminnan tukeminen jne. Näitä itsehallinnollisia tehtäviä on paljon mutta valtaosa kuntien tehtävistä on lakisääteisiä. Valtiovarainministeriön vuodelta 2015 selvityksen mukaan valtaosa kuntien tehtävistä on lakisääteisiä ja vain n. 10-20% kuntien tehtävistä on itsehallinnollisia ja vapaaehtoisten tehtävien määrä on useimmiten isointa isoissa yli 100 000 asukkaan kunnissa ja pienintä alle 6000 asukkaan kunnissa. Lisäksi rajanvetoa lakisääteisten ja itsehallinnollisten tehtävien välille on vaikea vetää ja usein tehtävät ovat kunnilla sen takia, ettei niille löydy muuta tekijää kuin kunta tai toiminta on järkevintä tuottaa kunnan omalla toimintana.

Kysymys ei toki ole vain tehtävien ja velvoitteiden määrästä, osa uusista tehtävistä ja velvoitteista on lähinnä täsmennyksiä tai pienempiä laadun parannuksia. Niistä ei välttämättä tule suoranaisia kustannuksia, vaikka niitäkin voi tulla ja uusiakin tehtäviä, mutta enimmäkseen ne näyttävät olevan hienojakoisempia kuntien ohjausta sellaisissa asioissa, joita aikaisemmin ei ole tarkoin ohjattu, vaan hoidettu osana perustehtävää. (Hiironniemi 2015: 44.)

Kuntalaissa todetaan myös, että kunnan pitää itse hoitaa sille kuntalaissa määritellyt tehtävät tai se voi toimia yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, lisäksi se voi hankkia palveluja myös muilta palvelujen tuottajilta.

Kunnan asioista päätetään kuntien asukkaiden kunnan- tai kaupunginvaltuustoon vaaleilla valittavien edustajien kautta. Lisäksi suuressa osassa kuntia erilaiset lautakunnat ovat suuressa roolissa, joskaan eivät ole lain mukaan pakollisia tarkastuslautakuntaa lukuun ottamatta. Kunnat saavat suoraan mandaattinsa kunnan asukkailta. Ja jotta kunnan asukkaat voivat vaikuttaa siihen ketä kunnanvaltuustoon pitäisi äänestää, he tarvitsevat tietoa mm. siitä millaisia päätöksiä kuntien hallintoelimissä tehdään ja millä perusteilla. Tämä opinnäytetyö pyrkii osittain vastaamaan tähän tiedonsaamisen oikeu-

teen ja siihen käytetäänkö joitain asioita kuten asiakaslaatua vääränä tai huonona perusteena organisaatiomuutokselle tai onko se dokumentoitu riittävällä tasolla.

Kuntien ja kuntayhtymien asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisuuslakien alaista toimintaa ja kuntayhtymiä ja -liitoksia on tehty runsaasti, erityisen paljon vielä 2000-luvulla, luulisi dokumentaatiota olevan runsaasti merkittävistä asioista kuten julkisten organisaatioiden palvelurakennemuutoksien voidaan olettaa olevan ja laki jopa velvoittaa tähän. Kuntalaissa todetaan pykälässä 29, tiedottaminen, että kunnan on

Kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille. (Kuntalaki 410/2015.)

Onko näin kuitenkaan? Ja koska muuttuvia palvelurakenteita ja kuntaliitoksia, tai organisaatiomuutoksia ylipäänsä, perustellaan usein asiakkaitten tai asukkaitten tulevilla paremmilla palveluilla tai helpommin saavutettavilla palveluilla, on perusteltua tutkia näiden muuttuneiden organisaatioiden dokumentteja ja tarkastella näkyvätkö nämä asiat organisaatiomuutoksen tavoitteissa ja toteutuvatko nämä asiat lopulta tai näkyvätkö nämä asiat saavutettuina lopputuloksina.

Kuntarakennelaki vuodelta 2009 määrittää, että ennen kuntayhdistymisiä on tehtävä kuntien yhdistymisselvitys (Kuntarakennelaki 2009), jossa selvitetään muutokseen vaikuttavat taustatekijät sekä miten muutos tehtäisiin kunnan asukkaiden ja henkilökunnan vaikuttamismahdollisuudet huomioiden. Kuntaliiton mukaan tämä selvitys voidaan tehdä kolmella tavalla:

1. kunnat voivat tehdä sen omana työnään
2. kunnat voivat valita tehtävään ulkopuolisen selvittäjän tai
3. kunnat saavat ministeriön erityisen kuntajakoselvityksen, jolloin valtiovarainministeriö nimittää kuntien pyynnöstä kuntajakolain mukaisen erityisen kuntajakoselvittäjän. Erityinen selvitys voidaan toteuttaa myös, jos vähintään 20 prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista tekee esityksen kunnan lakkauttamisesta tai uuden kunnan perustamisesta. (Kuntaliitto 2018.)

Yksi ongelma muutoksien kohdalla on se, että kunnan organisaatiomuutos on harvoin lineaarinen, selkeästi ja johdonmukaisesti etenevä prosessi missä on selvä alkunsa ja loppunsa vaan kuten Anni Jäntti toteaa omassa väitöskirjassaan (Jäntti 2016: 10) ”kun-



tamuutos näyttäytyy kumulatiivisena prosessina, jossa ei ole selväpiirteistä alkua eikä loppua, vaan jossa erilaiset sykäykset laittavat liikkeelle uusia muutosvoimia, jotka johtavat uusiin muutoksiin”.

Yksi esimerkki tästä on Punkaharjun 2010 aloittama organisaatiomuutos, jossa oli tavoitteena muutos hierarkkisesta johtamisrakenteesta joustavaan prosessiorganisaatioon, joka kuitenkin päättyi Punkaharjun kunnan yhdistyessä Savonlinnan kaupunkiin. (Kenni & Asikainen 2011: 63.)

### 3.2 Julkiset organisaatiomuutokset ja asukkaan asema niissä

Asukkaan asema on erikseen huomioitu kunnallisessa organisaatiomuutoksessa esimerkiksi Paras-uudistuksen kehyslaissa (laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 2007/169) ja siinä todetaan seuraavasti:

Lain tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Lisäksi lain tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö.

Tämän lain mukaisia järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon:

- 1) palvelujen saatavuus, laatu ja rahoitus maan kaikissa osissa;
- 2) perusoikeudet ja yhdenvertaisuus palvelujen saamisessa; jne.

Tämän lain lisäksi hallintolaisissa (hallintolaki 2003/434: 7§) todetaan, että viranomaisella on velvollisuus tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan ja laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1999/621, pykälät 1§ ja 20§) todetaan, että kaikki viranomaisten asiakirjat, jopa keskeneräiset kuten pykälä 20 osoittaa, ovat julkisia, ellei niitä erikseen lainsäädännössä muualla mainita. Aikaisemmin mainittu kuntalaki myös velvoittaa yksiselitteisesti kuntia tiedottamaan kunnan asukkaita vireillä olevista asioista, tehdyistä ratkaisuista ja päätöksistä sekä tarvittaessa laatimaan erillisen raportin tai katsauksen kunnan asukkaille.

Demokratiaan kuuluu avoimuus keskeisenä periaatteena ja niin se kuuluu myös suomalaiseen hallintokäytäntöön. Kuten aiemmin todettu julkiset organisaatiot kuitenkin epäonnistuvat juuri viestinnässä, jolloin muutosten taustat ja perustelut jäävät epäselviksi. (Stenvall & Virtanen 2007: 76-77.)

Tiivistäen voisi todeta, että kunnilla on velvollisuus järjestää toimintansa siten, että palvelut ovat kustannustehokkaita ja hyödyttävät asiakkaita heidän tarvitsemallaan tavalla. Tämä toisaalta velvoittaa ja mahdollisesti pakottaa pienempiä kuntia tarkastelemaan oman kuntansa palvelurakennetta mutta myös sen taloudellisuutta.

Jos pienen kunnan asukkaat eivät voi saada tarvitsemiaan palveluita palveluiden korkeiden kustannusten takia, niin kunnan on pakko ryhtyä selvittämään mahdollisia kuntaliitoksia. Tosin kuntaliitos ei ole automaattinen ratkaisu palvelurakenteen kustannusten hillitsemiseksi kuten valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen VATT:n tutkijat toteavat tutkimuksessaan, jossa he vertailivat kuntaliitoksen v. 2009 toteuttaneita kuntia suhteessa kuntiin, joissa liitoksia ei tehty, ja päätyivät lopputulokseen, että kuntaliitokset eivät tuottaneet tavoiteltuja säästöjä vaikuttaen kuitenkin pienempien kuntien palvelurakenteeseen ja edustuksellisuuteen isommassa kunnassa negatiivisesti (Harjunen, Saarinen & Tukiainen 2017: 25.)

Lisäksi on huomioitava, että kuntien asukkaat ovat yleisesti ottaen suhteellisen tyytyväisiä saamiinsa palveluihin, joskin hajontaa on runsaasti. Kuntaliiton ARTTU 2- tutkimusohjelmassa, mikä on kunnissa toteutettujen ja tulevien uudistusten tutkimusohjelma vuosina 2014 – 2018, tutkittiin tutkimuskunnissa kuntalaisten mielipiteitä saamiinsa palveluihin. Tulosten mukaan asukkaat olivat pääsääntöisesti tyytyväisiä saamiinsa palveluihin, niiden saatavuuteen, saavutettavuuteen sekä laatuun. Palvelukohtaisia ja kuntakohtaisia eroja oli kuitenkin runsaasti ja esimerkiksi joukkoliikenne, terveyskeskuslääkäri ja hammaslääkäripalveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta lähes neljännes piti huonona. Laadun näkökulmasta parhaina palveluina pidettiin kirjastopalveluita, jätehuoltoa ja kierrätystä, äitiys- ja lastenneuvolapalveluita, kansalais- ja neuvontapalvelut sekä liikuntapalvelut. Huonoimpina pidettiin toimeentulotukipalveluita, lapsiperheiden kotipalvelua, teiden ja katujen hoitoa ja vanhusten laitoshoidtoa. Näissäkin on huomioitava, että kuitenkin yli kolmannes piti näitä silti hyvin hoidettuina. (Pekola-Sjöblom 2017: 3, 5-7.)

### 3.3 Tapaustutkimus

Tapaustutkimus ei ole varsinaisesti oma lähestymistapa tai tutkimusote itsessään vaan enemmänkin yhdistelmä erilaisista tutkimusotteista. Vaikka tapaustutkimus tai toiselta nimeltään case-tutkimus on luonteeltaan lähempänä kvalitatiivista tutkimusotetta, se voi pitää sisällään elementtejä sekä kvantitatiivista ja kvalitatiivista tutkimusotteista.

Tapaustutkimuksessa sillä on suurempi merkitys, mitä halutaan saada selvää kuin millä keinoin maaliin lopulta päästiin. Tapaustutkimuksessa koostuu tutkittavan ilmiön kanalta olennaisista elementeistä ja tutkimusmenetelmistä. Tapaustutkimukset ovat usein moniulotteisia kokonaisuuksia ja tutkimuksessa pyritään enemmän ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä, joko yhtä tai useampaa tapausta (multiple case study), kuin yleistämään. (Kananen 2013: 9).

Usein tapaustutkimuksessa on vain yksi tapaus, mutta voi olla myös useita tapauksia, kuten tässä opinnäytetyössä, jolloin kyseessä on monitapaustutkimus. Toisaalta tutkittava ilmiö on kaikissa sama, vaikka kohdetta lähestytäänkin neljän eri tapauksen kautta. Tapaustutkimus eroaa kehittämistutkimuksesta siinä, että tapaustutkimuksessa ei pyritä vaikuttamaan aktiivisesti löydettyyn tekijään tutkittavissa kohteissa vaan ymmärtämään mistä syystä tai syistä ilmiö saattaa johtua. Samoin ero toimintatutkimukseen tulee siitä, että opinnäytetyön tekijä ei ole aktiivisessa roolissa toteuttamassa muutosta. (Kananen 2013: 56-57.)

Tapaustutkimuksen tai case-tutkimuksen yleispiirteet ovat Jorma Kanasen mukaan seuraavat:

- Ilmiö on tässä hetkessä eli tämänhetkinen ilmiö
- Tutkimus toteutetaan luonnollisessa ympäristössään tai kontekstissaan
- Tutkimusaineisto koostuu monista aineistoista tai menetelmistä
- Ilmiöstä halutaan saada syvällinen ja rikas kuvaus
- Tutkimuskohteita on yleensä yksi tai pieni määrä

Tutkimuskysymykset ovat yleensä muotoa miten ja kuinka. (Kananen 2013: 54.)

Kuten muutkin tutkimukset, myös tapaustutkimukset voidaan jakaa useisiin eri alalajeihin. Kananen jaottelee case-tutkimuksen seuraavan taulukon avulla:

Tapaustutkimuksen luokittelua		
Stake (1995)	Merriam (2001)	Yin (2003)
Itsessään arvokas tapaustutkimus (intrinsic)	Etnografinen tapaustutkimus (ethnographic)	Kuvaileva tapaustutkimus (descriptive)
Välineellinen tapaustutkimus (instrumental)	Historiallinen tapaustutkimus (historical)	Selittävä tapaustutkimus (explanatory)

Kollektiivinen tapaustutkimus (collective)	Psykologinen tapaustutkimus (psychological)	Uutta löytävä tapaustutkimus (exploratory)
	Sosiologinen tapaustutkimus (sociological)	

Taulukko 1. Tapaustutkimuksen luokitteluja (Kananen 2013: 55).

Tämä opinnäytetyö on lähinnä selittävää tai kuvailevaa tapaustutkimusta ja tarkoituksena on pyrkiä kuvaamaan tutkittua ilmiötä, mutta myös selittämään miksi ja miten ilmiö on muodostunut sellaiseksi mitä se on. Syy miksi tässä opinnäytetyössä aineiston toimii useampi tapaus, on pyrkimys ymmärtää ilmiötä syvällisemmin ja perusteellisemmin ja koska materiaalia ja aineistoa on verrattain vähän, on perusteltua käyttää useampaa tapausta. Lisäksi tavoitteena oli yrittää etsiä toisistaan jollain tavalla poikkeavia tapauksia mahdollisimman monipuolisen kuvan saamiseksi ja tässä tekijä on mielestään osittain onnistunut tapausten ollessa maantieteellisesti eripuolilta Suomea ja tapaukset ovat jokseenkin erilaisia lähtökohdiltaan, vaikka niissä on myös runsaasti yhdistäviä tekijöitä.

#### 3.4 Kirjallisuuskatsaus

Kirjallisuuskatsaus on menetelmä, millä pyritään saamaan kokonaiskuva tietystä aiheesta tai aihealueesta. Kirjallisuuskatsauksia käytetään usein hahmottamaan jonkin aihealueen tai ilmiön tutkimustarvetta, tai se voi olla tutkimusmenetelmä, jonka avulla pyritään saamaan synteesi aikaisemmasta tutkimustiedosta. Kirjallisuuskatsauksia voidaan määritellä useita erilaisia riippuen kirjallisuuskatsauksen tavoitteista, erilaisia kirjallisuuskatsauksen tyypejä on runsaasti ja lähteistä riippuen, niistä voidaan käyttää hieman erilaisia nimityksiä tai termejä. (Stolt, Axelin & Suhonen 2016: 3.)

Kirjallisuuskatsausten tyypit vaihtelevat tieteenaloittain sekä tieteenalojen sisällä, lisäksi niitä voidaan luokitella niissä käytettyjen menetelmien, tutkimusotteen, lähestymistavan tai prosessien mukaan. Kirjallisuuskatsauksen tyypeistä riippumatta ne sisältävät kuitenkin pääsääntöisesti samat osat: kirjallisuuden haun, kriittisen arvioinnin, aineiston perusteella tehdyn synteessin ja analyysin. (Stolt, Axelin & Suhonen 2016: 8.)

Kirjallisuuskatsausta on luonnehdittu ”tutkimukseksi tutkimuksesta” (mm. Salminen 2011: 1) ja siinä yhtenä tarkoituksena on tuottaa uutta tietoa jo ennalta tehtyjen tutkimusten tuloksien pohjalta. Riippuen tutkittavista tutkimuksista, tutkimuskysymysten asettelusta ja aineistosta kirjallisuuskatsauksella voidaan pyrkiä saavuttamaan erilaisia asioita.

Kirjallisuuskatsausten tyypit voidaan jakaa kolmeen päätyyppiin ja ne ovat:

1. Kuvailevat tai narratiiviset katsaukset
2. Systemaattiset kirjallisuuskatsaukset sekä
3. Meta-analyysit. (Salminen 2011: 6.)

Kirjallisuuskatsauksen eri tyylejä tai tyyppejä voi olla lähteestä riippuen alle kymmenestä joka neljääntoista ja osan ero suhteessa toisiin voi olla hyvin hienoinen. Jokaisella tyyppillä on kuitenkin ominaisuuksia tai piirteitä, mitkä erottavat ne toisistaan. (Stolt, Axelin & Suhonen 2016: 8-9).

Salminen (2011) jaottelee Mikä kirjallisuuskatsaus? teoksessa kirjallisuuskatsaus päätyypeittäin kolmeen kirjallisuuskatsauksen tyyppiin: 1. kuvailevaan, jossa on lisäksi narratiivinen ja integroiva alalajinsa, 2. systemaattiseen ja 3 meta-analyysiin, missä on myös kaksi alalajia, kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen.

Kuvaileva tai perinteinen kirjallisuuskatsaus on yksi yleisimmin käytetyistä kirjallisuuskatsauksen perustyypeistä Salmisen (2011) mukaan ja kuvailevaa kirjallisuuskatsausta voi luonnehtia yleiskatsaukseksi ilman tiukkoja ja tarkkoja sääntöjä. Kuvailevassa kirjallisuuskatsauksessa aineistot ovat laajoja ja aineiston valintaa eivät rajaa tiukat metodiset säännöt mutta tutkittavaa ilmiötä pyritään kuvaamaan laaja-alaisesti ja tarvittaessa luokittelemaan tutkittavan ilmiön ominaisuuksia. Kuvaileva kirjallisuuskatsaus toimii itsenäisenä metodina, mutta sen voi tarjota myös uusia tutkittavia ilmiöitä systemaattista kirjallisuuskatsausta varten. Kuvailevassa kirjallisuuskatsauksessa tutkimuskysymykset ovat väljempiä kuin systemaattisessa katsauksessa tai meta-analyysissä. (Salminen 2011: 6.)

Tässä opinnäytetyössä kirjallisuuskatsauksen rooli on löytää tutkittavia kohteita tapaus-tutkimusta varten, joten kuvailevan kirjallisuuskatsauksen alalajit integroiva tai narratiivinen kirjallisuuskatsaus ovat parhaiten käyttökelpoisia metodeja haettavien kohteiden etsimiseen.

Kirjallisuuskatsauksen eri vaiheiden tunteminen helpottaa eri katsausartikkeleiden ymmärtämistä, niiden kriittistä arviointia ja on ylipäänsä edellytys koko katsauksen tekemiselle. Kirjallisuuskatsauksen tarkoituksena on muodostaa kokonaiskuva aikaisemmasta tutkimuksesta, se on tutkimusta tutkimuksesta. (Niela-Vilen & Hamari 2016: 23.)

Pääsääntöisesti kaikista kirjallisuuskatsauksista löytyvät seuraavat elementit:

1. Katsauksen tarkoituksen ja tutkimusongelman määrittäminen
2. Kirjallisuushaku ja aineiston valinta
3. Tutkimusten arviointi
4. Aineiston analyysi ja synteesi
5. Tulosten raportointi (Niela-Vilen & Hamari 2016: 23.)

Tässä opinnäytetyössä kirjallisuuskatsauksen rooli on tuottaa varsinaisen tapaustutkimuksen kohteet eli kunnat tai kuntayhtymät, jotka ovat dokumentoineet oman muutosprosessinsa riittäväällä tarkkuudella, jotta heidän tekemäänsä organisaatiomuutosta voidaan tutkia. Lisäksi toisena pääkriteerinä on, että nämä kunnat ovat jollain tavalla kuvanneet organisaatiomuutoksessaan tavoitteeksi asiakaslaadun parantamisen joko suoraan tai epäsuoraan.

## 4 Teoreettinen viitekehys

### 4.1 Asiakaslaatu

Keskeisimpänä teoreettisena käsitteenä tässä opinnäytetyössä ja tapaustutkimuksessa on asiakaslaatu ja mitä sen käsitetään olevan tässä kontekstissa.

Asiakaslaatu käsitteenä pitää purkaa vähintään kahteen eri tekijään:

1. Asiakas ja sen määrittely
2. Laatu ja sen määrittely

Asiakas käsitetään tässä opinnäytetyössä ensisijaisesti kunnan asukkaana, joka samalla on kunnan tai kuntayhtymän erilaisten palvelujen käyttäjä. Asiakas voi kuitenkin olla myös kunnan tai kuntayhtymän alueella toimiva julkinen tai yksityinen elinkeinonharjoittaja tai palveluntuottaja, useimmiten yritys mutta voi olla myös yhdistys tai muu toimija, joihin vaikuttavat oleellisesti kunnassa tai kuntayhtymässä tapahtuvat muutokset. Tämän takia on perusteltua käsitellä myös palvelun käsitettä erityisesti laadun nä-

kökulmasta. Asiakas voi lisäksi olla yhtä hyvin palvelun käyttäjä, tuottaja, tilaaja, maksaja tai sisäinen asiakas.

Laatu voidaan arvioida monella eri tavalla riippuen kontekstista ja mitä laadulla ylipäänsä tarkoitetaan. Laatu voi olla lopputuotteen tai palvelun arviointia ja se perustuu vahvasti subjektiiviseen kokemukseen, joskin sitä voidaan arvioida myös ilman asiakaskokemusta ja asiakastyytyvyyden mittaamista esim. laaduntarkkailulla valmistusprosessin aikana. Lopputulosta arvioidaessa kuitenkin ilman asiakkaan, loppukäyttäjän, kuluttajan tai mikä hänen roolinsa milloinkin on, arviota laadunarviointi on hyvin vajavainen. Samasta palvelusta tai tuotteesta voi olla toisistaan vahvasti poikkeavat arvioinnit tai mielipiteet riippuen henkilökohtaisista mieltymyksistä tai palvelun sen hetkisestä tilanteesta tai olosuhteista.

#### 4.1.1 Laatu käsitteenä ja sen arviointi

Mitä laadulla tarkoitetaan? Usein arkikielessä laatu on jotain mikä on hyvää tai toimivaa, epäkelpo tai laaduton sen sijaan on huonoa tai rikkiäistä. Laadulla usein tarkoitetaan myös jotain tuotetta, palvelua tai merkkiä (tai brändiä) jonka uskotaan olevan laadukas. Laatu on siis joka tapauksessa subjektiivinen tekijä ja riippuvainen näkökulmasta (Outinen, Holma & Lempinen 1994: 13).

Laatua voidaan lisäksi mitata ja tarkastella eri tasoilta katsottuna esimerkiksi yhden palvelun käyttäjän kokemuksena tai koko kunnan palvelujen saatavuuden arviointina. Laatu liittyy aina johonkin tiettyyn kohteeseen, on se sitten yksittäinen henkilö, esine tai vaikka toimiala. Kansainvälisen ISO 9000 -määritelmän viimeaikaisen version mukaan laadun määritelmä on "degree to which a set of inherent characteristics of an object fulfils requirements" eli missä määrin kohteen luontaiset ominaisuudet täyttävät vaatimukset. Tämä määritelmä korostaa laadun suhteellista luonnetta ('degree'), ja laadun kohde on määritelty tavara- tai palvelutuotteita yleisemmin. 'Requirement' tarkoittaa tässä tarpeita ja odotuksia, joita kohteeseen voi liittyä kaikilta kohteen sidosryhmiltä. (Anttila & Jussila 2016).

Laadun määrittelyn tavoitteena on tulkita, tarkentaa ja eritellä mitä ajatellaan laadulla ja mitä se sisältää ja mitkä asiat ovat sen laadun kannalta olennaisia, jotta sitä voidaan ylipäänsä mitata, arvottaa tai arvioida. Laadunarvioimisella voidaan tarkoittaa koko organisaation toiminnan arviointia esimerkiksi laadunhallintastrategioiden kuten ISO-

standardien tai CAF-menetelmän, laatuksiteerien tai vastaavien järjestelmien kautta. Laadun käsite siis vaihtelee laadun kohteen mukaan mutta keskeistä useimmille laatu-järjestelmille, projektin tai hankkeen arvioinnille tai yksittäisen tuotteen tai palvelun laadun arvioinnille on asiakasnäkökulma. (Oulasvirta 2007: 21).

Laatu on siis tuotteen tai palvelun kaikki piirteet ja ominaisuudet, joilla palvelu täyttää sille asetetut tai oletetut tarpeet. Laatu riippuu sen sijaan näkökulmasta millaista ja kenen laatua tarkastellaan kulloinkin, onko kyseessä palvelun yksittäisen käyttäjän vai väestöryhmän tarpeet vai tilaajan, tuottajan tai jonkun muun tarpeet. Palveluja käyttävien asukkaiden näkökulmasta laadun voi määrittellä yksinkertaistaen siksi mitä asukkaat haluavat palvelulta sekä yksilöinä että väestötasolla. (Outinen, Holma & Lempinen 1994: 15-16.)

#### 4.1.2 Asiakas ja laatu

Jos laadun ajatellaan olevan sitä, että asiakkaan tai palvelunkäyttäjän odotukset ja oletetut tarpeet täyttyvät tuotteen tai palvelun kautta niin tosiasiallisesti ainoa joka voi arvioida näitä tarpeita on asiakas itse (Outinen, Holma & Lempinen 1994: 15-16). Laadun voidaan ajatella olevan hyvää, kun koettu laatu vastaa asiakkaan odotuksia eli odotettua laatua. Odotukset kuitenkin koostuvat eri asioista yrityksen, tuotteen tai palvelun imagosta, asiakkaan tarpeista, suusanallisesta tai muusta viestinnästä tai vaikkapa markkinoinnista. Jos odotukset ovat epärealistisia niin laatu koetaan useimmiten huonoksi. (Grönroos 2015: 105).

Tässä kohtaa on huomioitava, että samalla palvelulla tai tuotteella voi olla useita asiakkaita esimerkiksi omassa työssäni lastensuojelussa toimintayksikön esimiehenä ja palveluntuottajana tuotan palvelua kuntalaisille mutta samalla myös palvelua tilaavalle kunnan työntekijälle eli asiakkaan vastuusosiaalityöntekijälle samalle ollen tulostavastuullinen oman kunnan organisaatiolle tuotetun palvelun kustannustehokkuudesta. Tässä esimerkissä palvelunlaadulla on jo vähintään neljä arvioijaa: palvelua saava asiakas, palvelua tilaava kunnan työntekijä, palvelua tuottava toimintayksikkö ja kunnan toiminnan taloudellisuudesta vastaava tulosalueen päällikkö tai johtaja.

Yksi haaste erityisesti julkisille palveluille on, että osa palveluista voi olla luonteeltaan pakottavia tai jopa itsemääräämisoikeuteen puuttuvia kuten lastensuojelupalvelut ja on ymmärrettävää, että asiakastyytyväisyys voi olla haasteellisempi mittari palvelukoke-



muksen laadun arvioinnissa tässä kontekstissa kuin esimerkiksi laajakuvatelevisiota ostavalta asiakkaalta. Siltikin asiakastyytyväisyys voi olla hyvällä tasolla näissä palveluissa kohtuullisella tasolla ja palvelun luonne ei itsessään poista asiakastyytyvyyden ja asiakaskokemuksen seurantaan tällaisissakaan palvelumuodoissa. Asiakaskeskeisyys on kuitenkin näissäkin palveluissa yksi keskeinen arviointikohde palvelujen laatua arvioitaessa. (Gröndahl & Leino-Kilpi, 2013: 5.)

Asiakastyytyvyyden lisäksi palvelujen laatua voi arvioida myös asiakaskeskeisyyden käsitteen kautta. Sosiaali- ja terveystalvveluissa palveluita voidaan arvioida asiakaskeskeisyyden näkökulmasta ainakin kolmesta näkökulmasta, joita ovat:

- järjestelmätasoinen asiakaskeskeisyys
- palvelun räätälöitävyys asiakasryhmälle ja
- palvelun tai hoidon yksilöllisyys.

Näistä järjestelmätasoisella asiakaskeskeisyydellä tarkoitetaan asiakkaan tai potilaan koko hoitoprosessin ja hoitotapahtumien tarkastelua asiakkaan näkökulmasta asiantuntija- tai hoito-organisaation työntekijöiden sijasta. Palvelujen räätälöitävyydellä asiakasryhmälle, tarkoitetaan hoidon tarkastelua jonkun tietyn asiakasryhmän ja heidän hoidontarpeensa tai hoito-ongelman kautta. Lopulta palvelun tai hoidon yksilöllisyydellä tarkoitetaan yksilön tasolla tapahtuvaa hoidon tai palvelun sopeuttamista yksilön omaan hoitoon tapauskohtaisesti, jolloin hoidettava yksilö ei ole vain passiivinen subjekti vaan osallistuu myös hoidon suunnitteluun, hoitoon ja sen lopputuloksen arviointiin. (Gröndahl & Leino-Kilpi: 5- 7.)

Vaikka edellä mainittu asiakaskeskeisyys on sosiaali- ja terveystalvveluella, niin vastaava ajattelu on täysin laajennettavissa myös kuntamaailmaan ja kuntien asukkaisiin.

Stakesin 2008 tehdyssä tilannekatsauksessa sosiaali- ja terveydenhuollon laatuun laatu-  
tutkijöiksi tunnistettiin seuraavat tekijät:

- **Laatu** tai kokonaislaatu eli palvelu täyttää kaikki odotukset oikea-aikaisesti
- **Asiakaskeskeisyys** eli palvelut vastaavat asiakkaiden tarvetta, asiakasta kohdellaan kunnioittavasti ja hänen itsemääräämisoikeuttaan noudatetaan ja asiakkaalla on riittävästi tietoa palveluista ja niiden tavoitteista
- **Palveluiden saatavuus ja saavutettavuus** eli kansalaisten tulee saada tarvitta vastaavat riittävät palvelut riippumatta asuinpaikasta tai kunnasta, sukupuolesta, iästä, sosioekonomisesta statuksesta tai etnisestä taustasta

- **Oikeudenmukaisuus** eli samassa tilanteessa olevien pitäisi saada yhdenmukaisesti hoitoa ilman tarpeetonta viivettä
- **Potilasturvallisuus** eli laitteiden, hoidon ja lääkehoidon turvallisuus
- **Korkeatasoinen osaaminen** eli ammatillinen osaaminen ja toiminnan pitäisi olla tieteelliseen näyttöön tai vähintään yleisesti hyväksi koettuun käytäntöön pohjautuvaa
- **Vaikuttavuus** eli toiminta vaikuttaa olennaisesti muuttaen asiakkaan tilannetta saadun palvelun tai hoidon seurauksena
- **Tuotokset** tarkoittavat sosiaali- ja terveydenhuollossa tarjottavia palveluita tai palvelusuoritteita
- **Tuottavuus** on toiminnan tuotosten ja panosten tai käytetyn resurssin suhde. Kokonaistuottavuudesta puhutaan, kun tarkastellaan kaikkia käytettyjä panostuksia tai resursseja
- **Kustannus-vaikuttavuus** taas tarkoittaa kustannusten ja vaikuttavuuden välistä suhdetta, jossa tarkastellaan käytännössä kuinka hyvin sosiaali- ja terveysalalla on onnistuttu perimmäisten tavoitteiden toteutumisessa suhteessa käytettyihin resursseihin
- **Tehokkuus** eroaa kustannus-vaikuttavuudesta siinä, että tehokkuudella tarkoitetaan toiminnassa käytetyillä resursseilla saatua vaikuttavuutta. Ajatuksena ei ole mahdollisimman paljon palveluja samoilla voimavaroilla vaan mahdollisimman suurta toivottua muutosta eli vaikuttavuutta asiakkaitten elämäntilanteissa.
- **Johtaminen ja laatu.** Johtamisen laadunhallinnassa voidaan erottaa ainakin neljä eri aikakautta, tarkastus 1800 alkuun asti, 1900-luvun alusta tilastollinen laadunohjaus, laadunvarmistus alkaen 1950-luvulta ja 1990-luvun alusta strateginen laadunohjaus. (Pekurinen, Räikkönen & Leinonen 2008: 20-21.)

Edellä mainituista kaikki liittyvät asiakkaisiin joko suorasti tai epäsuorasti.

Toinen tässä käytetty jäsennys on LapsiARVI-kriteerit, missä laatu on jaettu yksinkertaistaen kolmeen osatekijään:

- Rakenteisiin, (voimavara-rakenne jaottelu, kiinteät tekijät)
- Prosesseihin (toiminnalliset laatutekijät) ja
- Tulostaatuun. (tulokset, saatavat hyödyt)

(Holma 2009: 21-22).

Taulukko 2. Holma Tupu 2009. Laatu-käsite laadun ulottuvuuksien ja arvioijan mukaan

	Voimavara- rakennelaatu (kiinteitä tekijöitä)	Prosessilaatu (toimin- nallisia laatutekijöitä)	Tuloslaatu (saatava hyöty)
Asiakas	Osaava ja kokenut henkilö, puhtaat ja miellyttävät tilat ja välineet, ympäristön ja yhteisön vastavuus asiakkaan palvelutarpeisiin ja odotuksiin	Kohtelias ja ystävällinen palvelu, riittävä tiedon saanti, ei tarpeetonta kipua, hoidon nopea saatavuus, osallistuminen oman hoidon ja palvelun suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin	Hyöty asiakkaan kannalta, asiakastyytyväisyys, kivun lievitys, toimintakyvyn säilyminen /parantuminen, säädyllyinen kuolema, elämänlaatu ja -hallinta
Työntekijät, Am- mattilaiset	Hyvä koulutus, oikea hoito oikeassa paikassa, riittävä asiakasinformaatio, oikeat välineet, tukipalvelut	Oikeat diagnoosit, oikeat toimenpiteet, valitusmenetely, nopeat tukipalvelut, hyvä eri ammatti-ryhmien välinen kommunikaatio, kuntouttava työote	Hyvä terveys, ei haitallisia hoitotuloksia, ei hoitovierheitä, asetettujen tavoitteiden saavuttaminen
Palvelun järjestäjä	Riittävät voimavarat, hyvät ulkopuoliset palvelut ja tiedot, johtamisjärjestelmä kunnossa	Ei tuhlauksia, viiveitä eikä viivytyksiä, säädösten ja ohjeiden noudattaminen, palveluketjujen toimivuus	Voimavarojen tehokas käyttö, kustannus/ hyötysuhde

LapsiARVI-kriteerit on alun perin tehty lastensuojelun palveluprosessien laatua arvioidaan mutta ne ovat sovellettavissa muuhunkin toimintaan ja arviointiin. Laadunhallintaan ja varmistukseen voidaan käyttää toki muitakin menetelmiä. LapsiARVI-kriteerit pohjautuvat alun perin jo 1960-luvulla yhdysvaltalaisen Avedis Donabedianin esittelemään rakenne – prosessi – lopputulos –viitekehukseen. Lapsiarvi-kriteereissä on lisäksi käytetty hyväksi John Övretveitin (1998) sovellusta, jossa laatua katsotaan vielä tarkemmin asiakkaan, ammatillisen toiminnan sekä palvelun järjestämisen/johtamisen näkökulmasta. Tämä jäsenyys soveltuu hyvin yhteen Virtasen systeemimallin kanssa.

Tässä opinnäytetyössä ja tapaustutkimuksessa edellä esitellyt mallit ovat käyttökelpoisia erityisesti sen takia, että niissä laatua on pilkottu pienempiin palasiin ja sitä voidaan tarkastella erityisesti asiakkaan näkökulmasta. Toki monet muut tekijät vaikuttavat asiakaslaatuun kuten osaavat työntekijät parantavat omalta osaltaan asiakkaan saamaa kohtelua ja vuorovaikutuksen laatua, mutta edellä mainittujen mallien ja arviointikehikon kautta pystyy tarkastelemaan asiakkaan saamaa laatua helpommin.

#### 4.1.3 Palvelujen laatu

Jokainen meistä käyttää päivittäin palveluja muodossa tai toisessa, käytämme sekä julkisia palveluita kuten joukkoliikennettä tai ajamme autolla tieverkostossa, jota ylläpidetään julkisin keinoin, meidän lapsemme ovat julkisessa tai yksityisessä päivähoidossa jne. Esimerkkejä on lukemattomia. Palveluja on monenlaisia ja sen takia kaikkia palveluja koskevaa yleispätevää sääntöä ei voine ollakaan mutta joitain yhteisiä piirteitä niillä kuitenkin on. Ensinnäkin palvelut ovat aineettomia, vaikka niihin liittyisikin jokin konkreettinen aine, tavara tai tuote. Vaikka kuluttaja ostaisi mikroaaltouunin tai auton varaosia, hän ostaa ne todennäköisesti jostakin palvelusta, joko kaupasta tai verkko-kaupasta milloin tuotteen ostamiseen ja myymiseen liittyy myös palvelua. Toiseksi aiheet ja tavarat ovat enimmäkseen standardeja (vaikka niissäkin on laatupoikkeamia) mutta palvelut ovat jo luonteeltaan vaihtelevia eli heterogeenisiä. Kolmanneksi palveluita ei voida varastoida vaan ne tuotetaan ja kulutetaan samanaikaisesti. (Ylikoski 1999: 21-22.)

Palvelujen aineettomuus tuottaa laadun näkökulmasta ongelmia sekä tuottajalle että asiakkaalle. Palveluita ei voida tuottaa varastoon eli esimerkiksi hammaslääkäri ei voi hoitaa kuin tietyn määrän asiakkaita päivässä, vaikka aikaisempaan päivänä olisikin ollut kevyempi päivä ja vähemmän asiakkaita. Ja vaikka hoitomenetelmän voi patentoida niin suoraa tapaa hoitaa asiakkaita ei voi patentoida vaan se riippuu hammaslääkäristä, palvelu voidaan standardisoida vain tiettyyn pisteeseen asti. Lisäksi palvelun saajan on vaikea etukäteen tiedä tarkalleen millaista palvelua hän saa, koska palvelun laatu riippuu sen tuottajasta ja osittain myös palvelun asiakkaasta (esimerkiksi kaikkien hampaat eivät ole saman tasoisia). Tämä liittyy olennaisesti myös palvelun hinnoitteluun koska hintaan sisältyy tarkempi tutkimus ja arviointi ja varsinainen hoito kustannuksineen on suhteellista tarvittaviin toimenpiteisiin. (Ylikoski 1999: 23-24.)

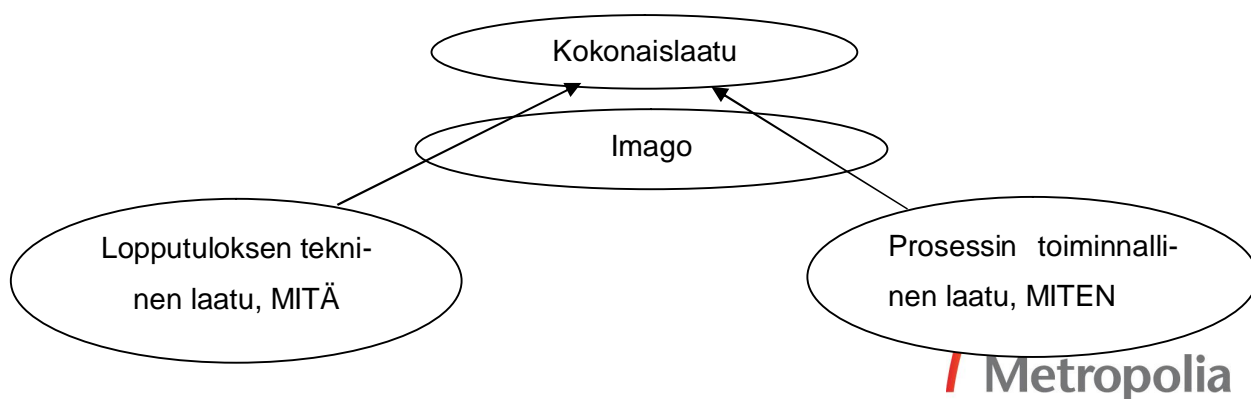
Palvelu tuotetaan ja kulutetaan lähes samanaikaisesti tarkoittaen, että varsinaista palvelua ei ole olemassa, kunnes se syntyy palvelutapahtumassa. Toki palvelun vaikutus voi vaikuttaa asiakkaisiin vielä varsinaisen palvelun tapahduttua ja palvelu ei myöskään synny limbossa vaan se on useimmiten etukäteen hyvin suunniteltu ja mietitty tapahtuma ja siitä on verrokkikokemuksia muualta. Useimmissa palveluissa palvelu on jokin tapahtuma, toiminto, teko tai pidempi palveluprosessi ja niihin sisältyy vuorovaikutusta joko ihmisten välillä tai ihmisen ja laitteen tai koneen välillä kuten joukkoliikenteen asiakkaan ostaessa lipun lippuautomaatista. (Ylikoski 1999: 24-25.)

Yksi palvelua keskeisesti määrittävä tekijä on aikajänne. Riippuen palvelun luonteesta ja asiakkaan tilanteesta ja tarpeesta, palvelu voi olla joko välitöntä ja reaaliaikaista tai sitä voi joutua odottamaan. Joskus odottaminen on hyväksyttävää, esimerkiksi asiakkaan tilatessa auton ulkomailta on ymmärrettävää, että sen saapuminen kestää, mutta harvoin asiakas on tyytyväinen odottaessaan palvelua asioidessaan ravintolassa tai pankissa. Tällä on merkitystä myös laadun näkökulmasta, palvelun saatavuus vaikuttaa oleellisesti myös kokemukseen palvelun laadusta ja yksi tärkeimpiä laadun mittareista palvelun laatua arvioitaessa on asiakaskokemus. Palvelun hyvyys tai huonous on kärjistäen sama kuin asiakkaan kokemus siitä. (Rissanen 2005: 15).

Christian Grönroosin mukaan (2015: 25) asiakkaat eivät niinkään osta tuotteita tai palveluja sinänsä vaan he ostavat niiden hyötyjä. Jos asiakas kokee saavansa hyötyä palvelusta tai tuotteesta niin useimmiten asiakas kokee sen myös laadukkaana. Laadun kehittämisessä tai arvioinnissa on usein kyse siitä, että palvelun tai tuotteen lisäarvoa halutaan lisätä asiakkaalle siten, että se täyttää asiakkaan tai ostajan odotukset. Virheettömyys ja asiakkaiden tarpeiden tyydyttäminen on riittävää. Jos tuotteessa tai palvelussa on asiakkaalle tarpeettomia asioita, voidaan puhua ylilaadusta, esimerkiksi jos teitä pidetään kunnossa tasolla, joka ylittää asiakkaan odotukset ja kustannukset muodostuvat korkeammiksi kuin olisi tarkoituksenmukaista. Tällöin ei ole järkevää tuottaa ylilaatua tai asiakkaan odotuksia ylittävää tasoa, ellei esimerkiksi yritys saa siitä kilpailuetua suhteessa toiseen yritykseen. (Lecklin 2006: 18-19.)

Grönroosin (2015) mukaan palvelun kokonaislaatuun vaikuttavat ulottuvuudet ovat 1. lopputuloksen tekninen laatu eli mitä ja 2. prosessin toiminnallinen laatu eli miten. Lisäksi asiakkaan kokemukseen vaikuttaa usein vahvasti palveluntarjoajan tai sen osan imago. Jos imago on valmiiksi asiakkaan näkökulmasta negatiivinen, hän todennäköisesti kokee tuotteessa tai palvelussa olevat virheet vahvemmin kuin positiivisen imagon omaavassa yrityksen tai palveluntuottajan toiminnassa. Imagoa voi ajatella suodattimena minkä läpi asiakas kokee saamansa palvelun.

Kuva 1. Palvelun laadun ulottuvuudet. (Grönroos 2015: 103).



Julkisesti tuotetussa palvelussa kohderyhmänä ovat asukasryhmät enemmänkin kuin yksittäiset asiakkaat. Tämä tuottaa mukanaan ristiriidan erityisesti julkisten palvelun suhteen, koska yksittäisen asiakkaan kokemus voi poiketa isomman asiakasryhmän kokemuksesta ja tarpeesta, mutta julkisessa palveluntuotannossa yhteisön tarpeet ja yhteiskunnallinen tilanne vaikuttavat enemmän kuin yksittäisen ihmisen tarpeet. Kunnilla on velvoite tuottaa palveluja kustannustehokkaasti ja elinvoimaisesti kuten kuntarakennelaisissa todetaan. Julkisella palveluntuotannolla on yhteiskunnallinen velvollisuus palvella kustannustehokkaasti asiakkaitaan sekä yksilötasolla että yhteisötasolla. Julkisen organisaation pääkohde onkin enemmän yhteiskunnalliset tarpeet ja erityisyhteisöt ja niiden erityistarpeet kuin yksittäiset ihmiset. Julkinen organisaatio joutuukin toimimaan kaksilla markkinoilla: palveluntuottajana palvelua vastaanottavien ihmisten ja yksilöiden sekä yhteiskunnallisten ja poliittisten päättäjien markkinoilla. (Oulasvirta 2007: 21-22).

#### 4.1.4 Laatu kunnissa ja laadunhallinta

Laatua voidaan mitata monella tavalla riippuen kontekstistaan ja erilaisia laadunhallintajärjestelmiä ja standardeja on vaihtelevasti käytössä ympäri Suomea. Lähes jokaisessa isommassa kunnassa on varmuudella käytössä vähintään yksi laadunhallintajärjestelmä, ellei useampia. Stakesin katsauksessa vuodelta 2008 tutkijat löysivät kuntien käyttäneen jo 1990-luvulta lähtien useita eri laadunhallintajärjestelmiä kuten kokonaisvaltainen laadunhallinta TQM, ISO-9000 sertifiointineen, King's Fund, Euroopan laatupalkintomalli EFQM ja tasapainoisen onnistumisen BSC-malli (yleisemmin tunnettu balanced scorecardina). Lisäksi käytössä oli Kelan laatustandardeja, Laatupeli ja ITE-malleja. Vuosituhannen vaihteessa kunnissa ja valtakunnallisesti alettiin tekemään palvelukohtaisia laatusuosituksia ja ns. Käypä hoito- suosituksia, joista ensimmäinen julkaistiin 1997. (Pekurinen, Räikkönen & Leinonen 2008:11-13.)

Edellä on käsitelty myös esim. CAF-menetelmää yleisesti kunnissa käytettynä laadunhallintamenetelmänä. Lisäksi kunnat pitävät lähes poikkeuksetta tilastoja omien palveluidensa käyttäjistä, palveluiden käyttäjämääristä sekä käyttöasteista ja teettävät kuntalaiskyselyjä sekä yleisellä tasolla että palvelukohtaisesti.

## 4.2 Organisaatiomuutos teoreettisena käsitteenä

Sananmukaisesti organisaatiomuutos tarkoittaa muutosta organisaatiossa ja se voi olla mikä tahansa muutos ja missä tahansa organisaatiossa tai sen osassa. Organisaatiomuutos sanana on neutraali, vaikka se saattaa herättää monenlaisia tunteita sekä hyvässä että pahassa. Organisaatiomuutos saatetaan kokea kuormittavana ja vaikeana prosessina ja sille on varmasti perustelunsa, että organisaatiomuutoksesta on kirjoitettu niin paljon ja erityisesti muutoksen johtamisesta.

Organisaatiomuutoksiin liittyvää kirjallisuutta on erityisen paljon yksityisten yritysten muutosjohtamiseen liittyen ja julkinen puoli jää vähemmälle. Lisäksi asiakkaitten laatu jää pienemmälle osalle, vaikka aihetta pidetäänkin tärkeänä. (Minkkinen 2009: 5.)

Organisaatio voi muuttua monista syistä ja muutoksen määrä voi vaihdella. Syyt vaihtelevat lisäksi myös sen mukaan onko kyseessä julkiset vai yksityiset organisaatiot. Useimmiten syy muutoksen johtuu ulkoisista tekijöistä, joita voivat olla mm. poliittiset tai yhteiskunnalliset syyt, teknologiset syyt, kulttuuriset syyt, demografiset syyt, taloudelliset syyt tai markkinoista johtuvat syyt. Näiden lisäksi muutos voi johtua myös organisaation sisästä tulevista syistä kuten tarpeista tehostaa omaa toimintaa, uusien tuotteiden tai palveluiden tarpeesta, sisäisestä kehittämisestä ja uudelleenjärjestelyistä, ylimmän johdon vaihtumisesta tai uusien ideoiden tai ajatusten syntyemisestä olemassa olevassa johdossa. Lisäksi organisaation kasvaessa tai kutistuessa syntyy usein tarve suhteuttaa organisaatiota ja erityisesti sen hallintoa vastaamaan uutta tilannetta. (Alvesson & Sveningsson 2008: 14-15.)

Organisaatiot voivat kasvaa, pirstaloitua, yhdistyä, muuttua sisäisesti, niitä voidaan sulauttaa tai yhdistää toisiin organisaatioihin poliittisista tai taloudellisista syistä. Pienempiä organisaatiomuutoksia voivat olla myös osaorganisaatioiden tehostamiset, muuttamiset tai poistuvan tuotteen tai palvelun lopettaminen. Useimmiten organisaatiomuutos tapahtuu joka tapauksessa jostain halutusta syystä ja ne voivat olla kohteesta riippuen tuotantotaloudellisia, poliittisia tai pakosta johtuvia. (Cawsey & Desca 2007: 2.)

Ulkoisten ja sisäisten tekijöiden erottaminen toisistaan voi olla ajoittain vaikeaa ja jopa tarpeetontakin, ja usein syyt ovat monimutkaisia ja koostuvat useammasta kuin yhdes-

tä tekijästä. On myös mahdollista, että ulkoisen paineen vuoksi tehdään ratkaisuja mutta niitä perusteellaan toisella syyllä tai ymmärretään syy alun perin väärin (Alvesson & Sveningsson 2008: 15).

Organisaatiomuutoksessa voidaan nähdä erilaisia muuttujia ja yksi on muutoksen kokoluokka. Alvesson ja Sveningsson määrittelevät yhden janan vapaasti suomennettuna kumouksellinen-evolutiivinen. Kumouksellinen tarkoittaa heidän (alun perin Burke 2002) mukaansa valtavaa systemaattista muutosta, joka aiheuttaa muutoksia kaikilla tai lähes kaikilla organisaation osa-alueilla koskien niin johtamista ja johtamisjärjestelmiä, organisaation rakennetta ym. Nämä muutokset ovat strategisia johdannaisia esimerkiksi eri organisaatioiden fuusioitumisesta toisiinsa, yhtiöostoista tai isoista muutoksista vallitsevaan kilpailutilanteeseen. Evolutiivisilla muutoksilla Alvesson ja Sveningsson tarkoittavat operatiivisen tason muutoksia, jotka kohdistuvat osaan tai osiin organisaatiota ja jotka noudattavat jo olemassa olevia strategioita ja organisaation sisäistä kulttuuria. Nämä muutokset ovat enemmän jonkun tietyn tuotteen tai palvelun muokkaamista tai jonkin yksittäisen osan muuttamista tai muokkaamista. (Alvesson ja Sveningsson: 16.)

Organisaatiomuutoksen taustalla olevat syyt vaihtelevat suuresti ja joskus ne on tunnistettu oikein ja joskus väärin, mutta useimmiten organisaatiomuutos on haluttu toimenpide ja sitä pyritään johtamaan aktiivisesti. Usein organisaatiomuutos on organisaation johdon käynnistämä toimenpide, millä pyritään johonkin tiettyyn päämäärään. Se voi olla organisaation selviytymisen kannalta aivan olennaista onnistuuko organisaatio uudistumaan ja muokkaantumaan muuttuneeseen tilanteeseen. (Cawsey & Desca 2007: 18-20.) Ei ole tavatonta, että jonkun tietyn tuotteen tai tuoteryhmän markkinajohtaja saattaa menettää ylivoimaiselta näyttäneen markkina-asemansa, kuten Nokian matkapuhelinten tapauksesta viimeisiltä vuosikymmeniltä voidaan nähdä. Tai Kodak tai monen monta muuta esimerkkiä.

Hyvinvointipalvelujen integraatio on kansainvälinen suuntaus, jota on toteutettu useassa eri maassa ja Suomessa tällä hetkellä kovin ajankohtainen Sote-uudistus on konkreettinen esimerkki siitä. Sote-uudistuksessa puhutaan paljon sote-integraatiosta ja käytännössä sillä tarkoitetaan sosiaali- ja terveysalojen yhdistämisestä sekä hallinnollisesti että toiminnallisesti. Ennen sote-uudistusta Suomessa on kuntatasolla ollut useita integrointi-prosesseja. (Sinkkonen, Taskinen & Rissanen 2015: 107).



Integrointi-käsitteellä tarkoitetaan useimmiten yhdentymistä tai kahden tai useamman yhdistymistä. Integraatio on sanana ja määritelmänä moniulotteinen ja riippuen kontekstista sillä voi olla useita merkityksiä. Koulumaailman yhteydessä integraatiolla voidaan tarkoittaa erityisoppilaan integroimista tavallisen opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen, kun taas organisaatioiden yhteydessä integraatio tarkoittaa useasti kahden tai useamman organisaation osan tai kokonaan erillisen organisaation yhdistymistä toisiinsa. Integraatio voi olla kuitenkin myös toimintatapojen, -mallien tai organisaation omien eri osa-alueiden yhdistäminen toisiinsa. (Sinkkonen, Taskinen & Rissanen 2015: 107-108.)

Organisaatiomuutosten yhteydessä puhutaan usein horisontaalisesta tai vertikaalisesta integraatiosta ja sote-uudistuksen vastaavien organisaatiomuutosten yhteydessä puhuttaessa välillä nämä termit menevät osittain päällekkäin ja sekaisin. Horisontaalisella integraatiolla tarkoitetaan yleensä saman tasoisten (palveluketjussa tai hoitoketjussa samankaltaisessa kohtaa organisaation hierarkiassa) tai samankaltaisten palvelujen tai organisaatioiden yhdistymistä, kun taas vertikaalisella integraatiolla tarkoitetaan eritasoisten palvelujen tai organisaatioiden yhdistäminen kuten esimerkiksi erikoissairaanhoidon ja perussairaanhoidon yhdistämistä. (Sinkkonen, Taskinen & Rissanen 2015: 121-123.)

Integraatiota voidaan jäsentää monella tavalla ja toteuttaa yhtä usealla riippuen kontekstista ja miten integraatiota toteutetaan, usein käytetään termejä rakenteellinen ja toiminnallinen, mutta nämäkin menevät usein ainakin osittain päällekkäin. Rakenteellisella integraatiolla tarkoitetaan usein toimintojen tai organisaatioiden yhdistämistä toisiinsa, ”yhden katon alle” ja toiminnallisella integraatiolla enemmänkin monen toimijan yhteistyötä tai yhteistoimintaa erillisten prosessien sijaan. (Sinkkonen, Taskinen & Rissanen 2015: 116-120.)

Usein integraatiosta puhuttaessa käytetään integraation suunnasta riippuen joko ylhäältä-alas tai alhaalta-ylös tai integraation kohteesta riippuen joko rakenteiden tai sisällön integraatiosta. Nämä kaikki ovat kuitenkin yksioikoisia koska integraatio kohdistuu vain harvoin tiettyyn määriteltyyn kohteeseen ja huomiota pitäisi kiinnittää enemmän palvelujärjestelmien, palvelukokonaisuuksien ja palvelujen asiakaskeiseen ja systeemiseen kehittämiseen. (Koivisto & Liukko 2017: 7-8.)

Sinkkonen, Taskinen & Rissanen (2015: 126) toteavat, että integraatiota edistävät tai kehittävät yhdistämiset vaativat erilaista johtamista kuin johtaminen on jo valmiiksi integroiduissa organisaatioissa ja yhdistämisprosesseissa on kyse laajan ja syvällisen organisaatiomuutoksen johtamisesta. Tämä tulisi erityisesti ottaa huomioon kuntaliitoksissa tai isoissa usean kunnan toimintaa yhdistävissä alueellisissa organisaatiomuutoksissa.

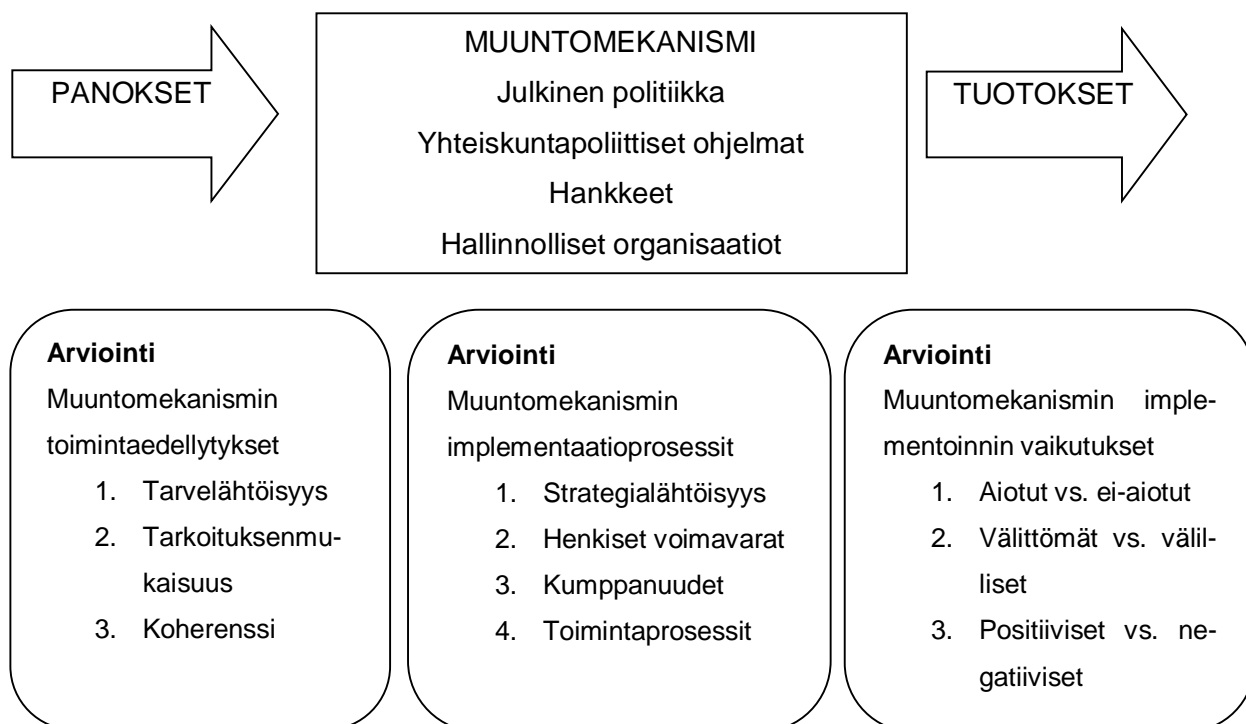
#### 4.3 Arviointi julkisesti rahoitetussa toiminnassa

Arviointia voi olla monen laista ja monen tasoista, tässä opinnäytetyössä ja tapaustutkimuksessa arvioinnilla on suuri merkitys koska tutkimuskysymyksissä arvioidaan organisaatiomuutoksen tavoitteiden toteutumista, asiakkaan saamaa laatua sekä organisaatioiden omien arviointien luotettavuutta. Arviointi on lisäksi oleellinen osa laadunhallintaa osana laadun arviointia.

Petri Virtanen (2007: 17-19) jakaa kirjassaan arviointi - arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen julkisesti rahoitetun toiminnan arvioinnin teorian kahdentyyppiin ajatteluun. Näistä ensimmäinen on julkisen hallinnon systeemimalliajattelu ja toinen julkisten ohjelmien johtamiseen, julkisten ohjelmien toimeenpanoon ja näihin liittyvän arviointilinkityksiin liittyvän ajattelun. Ensimmäisessä mallissa kaikki julkinen ja yhteiskunnallinen toiminta ajatellaan systeeminä tai järjestelmänä. Tämä järjestelmä on monista erilaisista osista koostuva kokonaisuus, jonka osat ovat vuorovaikutuksessa toisiinsa. Pelkistettynä tässä järjestelmässä on kolme osaa: panokset, muuntomekanismi ja tuotokset. Panokset voivat mitä tahansa julkiseen hallintoon kohdistuvia tekijöitä kuten taloudelliset resurssit, osaaminen, ohjeistukset, kansalais- tai asiakasmielipiteet. Muuntomekanismeilla tarkoitetaan kyseisten panosten kääntämistä konkreettisiksi toimenpiteiksi ja tuotoksilla tarkoitetaan näiden muuntomekanismien varsinaisia aikaansaannoksia, mitä käytännössä jäi lopulta käteen. Tällä edellä olevalla on merkitystä sen takia, että arvioinnilla on erilainen merkitys kaikissa näissä kohdissa. Virtasen mukaan panoksien arviointikohdassa ei voida esimerkiksi olla kiinnostuneita tuotoksen toteutuneista tuloksista tai vaikutuksista koska niistä ei ole vielä tietoa. Samaten tuotos-ten yhteydessä ei ole enää kannattavaa pohtia toiminnan oletettua tarkoituksenmukaisuutta tai tarvelähtöisyyttä, koska siinä vaiheessa tulee arvioida mitä todella tuotokseksi tuli eli sekä aiotut tulokset että ei-aiotut tulokset. (Virtanen 2007: 17-19.)

Panosten arvioinnissa on ainakin kolme eri teemallista kokonaisuutta: tarvelähtöisyys, tarkoituksenmukaisuus ja yhtenäisyys (koherenssi). Käytännössä siis millaisia panokset ovat ja mikä on niiden merkitys seuraavan vaiheen kannalta. Muuntomekanismissa arviointi kohdistuu siihen mitä toiminta käytännössä on: strategialähtöisyys, henkilöstön osaaminen ja voimavarat, kumppanuudet ja yhteistyötahot sekä prosessit. Tuotoksissa ja vaikutuksissa, eli toisin sanoen lopputuloksessa tai aikaansaannoksissa, arvioidaan mitä muuntomekanismi on lopulta tuottanut. (Virtanen 2007: 18-20.)

Kuva 2. Yksinkertaistettu systeemimalli ja arvioinnin kytkeytyminen siihen Virtasen mukaan.



Lisäksi Virtanen esittelee samassa kirjassa viisi kysymystä mitä arvioinnin tekijän tulisi esittää ja hakea vastauksia niihin. Näitä kysymyksiä ovat:

1. Milloin arviointia tehdään? Tähän vastauksia on kolme ja ne ovat etukäteisarviointi, jatkuva arviointi ja jälkikäteisarviointi.
2. Missä arviointia tehdään ja miten arviointi tulisi kohdistaa? Nämä kysymykset liittyvät asetelmaan ja siihen mihin arviointi pohjautuu ja millaista aineistoa sen tulisi sisältää.
3. Kenelle arviointia tehdään? Arvioinnilla voi olla useita hyötyjiä tai tahoja, joita kiinnostaa millaista arviointia tai tietoa kohteesta tai muutoksesta saatiin.
4. Mitä täsmälleen ollaan arvioimassa? Haetaanko arvioinnilla tietoa muutoksen vaikutuksista, vaikuttavuudesta, pysyvyydestä, tuloksellisuudesta vai mistä?

Käytetyt käsitteet peilautuvat siihen mitä arvioinnilta odotetaan ja millaisia tuloksia siltä edellytetään, missä vaiheessa prosessia arviointi tehdään ja miksi.

5. Mitä kaikkia motiiveja arviointiin liittyy? Motiivit vaihtelevat suuresti sen mukaan kenen näkökulmasta arviointi tehdään ja millaista kohdetta tarkastellaan. (Virtanen 2007: 22-24.)

Tämän opinnäytetyön ja tapaustutkimuksen kannalta Virtasen yksinkertaistettu systeemimalli ja nuo viisi edellä mainittua kysymystä antavat lopussa hyvän pohjan vastata kaikkiin käsiteltyihin tapauksiin. Tämän mallin pohjalta voidaan arvioida organisaatioiden omia arviointeja ja miten ne ovat onnistuneet niissä ja aikaisemmin mainitun Holman laadun eri osa-alueiden kautta voidaan arvioida laatua. Edelleen on hyvä korostaa, että opinnäytetyön tekijän tarkoituksena ei ole ottaa varsinaisesti kantaa siihen oliko organisaatiomuutos onnistunut vai ei tai tarpeellinen vai ei, vaan miltä organisaatiomuutos näyttää näiden dokumenttien kautta asiakaslaadun näkökulmasta.

#### 4.4 Asiakaslaatu opinnäytetyössä tiivistetysti

Asiakaslaatu näyttäytyy hyvin pitkälti asiakkaan tai tässä tapauksessa pitkälti asukkaan saamana suorana tai epäsuorana laatuna ja se voi olla monen tyyppistä. Kuitenkin sillä miten asiakas tai asukas kokee saamansa palvelun ja miten hän hyötyy siitä on suuressa merkityksessä. Asukkaalle on lopulta melko yhdentekevää millaisessa organisaatio- tai hallintorakenteessa ja toimintaympäristössä hänen tarpeensa tulee kohdatuksi ja tyydytetyksi kunhan palvelu vastaa tarvetta.

Palvelun saatavuus vaikuttaa oleellisesti kokemukseen palvelun laadusta ja yksi tärkeimpiä laadun mittareista palvelun laatua arvioitaessa on asiakaskokemus. Palvelun hyvyys tai huonous on kärjistäen sama kuin asiakkaan kokemus siitä.

Vaikka julkisesti rahoitetussa toiminnassa asiakasryhmät ovat enemmänkin kohderyhmänä kuin yksilö sinänsä, ilman yksilöiden kokemusta eli asiakaspalautetta tai asiakastyytyväisyyden mittausta, palvelun kokonaisuuden onnistumista ei voida oikeastaan todentaa juurikaan. Tämä on mielestäni erittäin oleellista, kun tarkastelemme koko aineistoa yhdessä ja erikseen. Tämä nimittäin näyttäytyy suurena puutteena kaikkialla.

## 5 Kirjallisuuskatsauksen tulokset

### 5.1 Hakutermit ja mistä haettiin

Kirjallisuuden haku ja sitä kautta aineiston haku oli tässä tapaustutkimuksessa sekä kirjallisuuskatsauksessa hankalaa koska aineisto oli hyvin hajallaan ympäriinsä kuntien omissa julkaisulähteissä, portaaleissa ja internetsivuilla. Opinnäytetyön aineiston, tässä tapauksessa näiden neljän tapauksen erillisraporttien etsiminen, vei paljon aikaa ja vaati kärsivällisyyttä. Suuri osa näistä dokumenteista löytyi lopulta jonkun toisen lähteen kautta kuten esimerkiksi kuntaliiton verkkoraporttien ja -julkaisujen kautta. Toisaalta aineiston löytyminen ja dokumentointi muutoksista kuntaorganisaatioissa ylipäänsä ovat myös yksi tämän opinnäytetyön ja tapaustutkimuksen tutkimuskysymyksistä, joten tietyllä tavalla yksi oleellinen tulos on myös, että aineistoa ja materiaalia on vaikeasti löydettävissä, jos ollenkaan joistain tapauksista.

Suuri osa aineistoista on kuntien omaa tuotantoa ja oman toiminnan arviointia, joten aineistoa kohtaan on perusteltua esittää kritiikkiä siitä, kuinka hyvin omaa toimintaa on pystytty arvioimaan ja onko kyetty pysymään objektiivisena.

Aineistona toimi lisäksi kaikkien opinnäytetyön tutkimuksen kohteiden kuntien omat julkisesti saatavat materiaalit kuten vuosikertomukset, toimintakertomukset, tarkastusraportit ja vastaavat. Jokaisen tapauksen kohdalla on erikseen raportoitu mitä aineisto on sisältänyt.

Kirjallisuushakuja suoritettiin myös useissa eri tietokannoissa ja artikkeli-hauissa mutta varsinaisia tutkimusartikkeleja tai raportteja aiheesta ei löytynyt, useita kiinnostavia ja aihetta taustoittavia artikkeleja kylläkin sekä osa käytetyistä lähteistä. Hakutermejä mitä käytettiin esimerkiksi ARTO ja ELEKTRA-artikkelitietokannoissa olivat mm. organisaatiomuutos, kuntaliitos, kuntaselvitys, väliraportti, loppuraportti, arviointi, asiakaslaatu, asiakas ja laatu, sekä näiden erilaisia yhdistelmiä.

Tutkimuksia pyrittiin hakemaan myös kansainvälisistä tietokannoista mm. EBSCOhost, Emerald Insight. Hakusanoja mitä käytettiin olivat mm. Organizational Change, Municipal Services, Municipal Change, Finland (koska etsittiin vain suomalaisia organisaatiomuutoksia), Patient/Consumer/Client-oriented, Case Study. Osalla hakusanoista ja yhdistelmistä kuten Organizational Change ja Case Study yhdistelmillä mutta suoria väliraportteja ei silti löytynyt näistä hauista vaan aineisto on hyvin pitkälti

hankittu suorilla google-hauilla tai kuntien omilta internet-sivuilta ja välillisesti toisten dokumenttien kautta kuten aiemmin todettu.

## 5.2 Tarkemmat rajaukset

Tutkimuksen ja kirjallisuuskatsauksen osalta olennaisia osia ovat rajaukset hakukriteereihin millä etsittävää aineistoa haravoidaan ja millä kriteereillä aineisto valitaan, eli mitkä lähteet hyväksytään ja mitkä hylätään ja millä perusteilla nämä valinnat tehdään.

Tässä opinnäytetyössä rajataan ensinnäkin jo kielen perusteella ja haetaan vain kotimaisia tutkittavia mutta mukaan on hyväksyty myös dokumentteja englanniksi, jos ne ovat käsitelleet suomalaista kuntatutkimusta tai kohteita koskevia tutkimuksia, artikkeleita tai raportteja. Lisäksi materiaalia haettiin vain ajankohtaisista ilmiöistä koska taustatutkimuksen yksi kriteereistä on ajantasaisuus (Kananen 2013: 54) ja ikähaarukana pidetään 2000-lukua ja siitä viime vuosiin asti. Ihan viimeisen parin vuoden sisään tehtyjä muutoksia ei ole huomioitu koska niistä ei vielä välttämättä ole muutosta arvioivaa materiaalia. Osa viimeaikaisista muutoksista kuten esimerkiksi Vantaan kaupungin pienimuotoisempi organisaatiomuutos jäi osittain kesken odottamaan maakuntaudistusta ja SOTE-uudistusta, joita ei sitten lopulta saatu aikaan viimeisimmän hallituskauden aikana ainakaan ja ne ovat edelleen ajankohtaisia vaikka niiden lopullinen muoto on keskeneräistä uuden hallituksen vasta muotoutuessa tämän opinnäytetyön kirjoitushetkellä.

Yksi olennainen kriteeri hyväksytyille tapaukselle on, että asiakaslaatu näyttäytyy joko suoraan tai epäsuoraan yhtenä perusteena organisaatiomuutokselle. Esimerkiksi Oulun 2013 kuntaliitosten tavoitteissa ei mainita asiakaslaatua keskeiseksi muutoksen perusteeksi, joten se on hylätty sillä perusteella. Tämä ei poista sitä, etteikö sielläkin ole mahdollisesti ollut tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet suotuisasti tai haitallisesti asiakaslaatuun, mutta sitä ei ole asetettu keskeiseksi tavoitteeksi, jolloin muutoksen onnistumista ei myöskään voida arvioida sen kautta.

Kuntaliitoksia on tehty lukuisia 2000-luvulla, mutta jos niistä ei löytynyt erillisraportteja, niin niitä ei otettu käsittelyyn ollenkaan. Tässä kohtaa on huomioitava, että erillisraportteja on varmasti tehty lukuisia myöskin mutta opinnäytetyön tekijä ei niitä joko osannut etsiä tai ne eivät olleet julkisesti ja sähköisesti saatavilla. Lisäksi oletan, että osa näistä raporteista tai selvityksistä on ollut rajatun aikaa saatavilla julkisesti tai niitä on käytetty

vain kunnan sisäisessä selvitystoiminnassa. Lisäksi tavoitteena ei ollut niinkään ottaa kantaa oliko organisaatiomuutos kokonaisuudessaan tapauksesta riippumatta onnistunut, perusteltu tai muuten kannattava toimenpide vaan lähinnä, oliko sitä perusteltu asiakaslaadulla ennen muutosta ja miltä nämä perustelut näyttäytyivät muutoksen jälkeen. Rohkenen väittää, että jos alan ammattilaisena ja kunta-alan pitkäaikaisena työntekijänä ja virkamiehenä en kykene löytämään vastaavia dokumentteja, niin maallikolla ja tavanomaisella kunnan asukkaalla on vielä suurempia vaikeuksia löytää niitä, jolloin voidaan sanoa, että informaation läpinäkyvyyden ja avoimuuden näkökulmasta tiedotus, tiedottaminen ja informaation saatavuus ovat heikkoa tasoa.

### 5.3 Tulokset ja kohteet

Lopullisiksi tutkimuskohteiksi valikoitu sekä sopivuuden että materiaalin saatavuuden takia seuraavat:

- Kuopion kaupungin vuosina 2008-2011 toteuttama palvelualueuudistus Paaluhanke
- Uusi Jyväskylä: Jyväskylän kaupungin toteuttama palvelurakennemuutoshanke 2009-2011, mihin liittyy myös kuntaliitos Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpiolahden kunnan kanssa.
- Tampereen kaupungin mittava kokonaisuudistus 2007-2009 sekä
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (KASTE) hankkeeseen kuulunut Kaakon Sote-Into hanke ja Eksoten osuus siinä

### 5.4 Yhteenveto kirjallisuuskatsauksen osuudesta

Tämä opinnäytetyö oli jaettu kahteen osaan, joista ensimmäinen oli kirjallisuuskatsaus ja sen tarkoitus toimia aineistonhaun pohjana. Tässä voidaan todeta epäonnistuneen melkoisesti koska varsinaista kirjallisuuskatsausta ja kirjallisuushakua ei pystytty muodostamaan tässäkin opinnäytetyössä esitettyjen mallien mukaan vaan aineiston haku tapahtui enemmänkin useiden hakujen ja kirjallisten lähteiden sisältä löytyneiden linkkien kautta. Opinnäytetyön tekijä myöntää epäonnistuneensa alkuperäisessä tavoitteessaan, mutta ei koe opinnäytetyön menneen hukkaan. Vaikka aineisto lopulta olikin varsin suppea, siinä oli kuitenkin riittävästi pohjaa ja riittävästi erilaisuutta, jotta monitaustatutkimukselle asetettuja tutkimuskysymyksiä pystyttiin tarkastelemaan monipuolisesti.

Haluan ajatella, että näissäkin neljässä tapauksessa materiaalia on kyllä olemassa, mutta se on pitkälti piilotettuna organisaatioiden sisäisesti ja siten ei ole julkisesti saatavilla, ainakaan helposti menemättä kaupunkien omiin arkistoihin penkomaan. Kuinka paljon tällaisen aineiston käsiin saaminen olisi muuttanut opinnäytetyön lopullisia päätelmiä jää selvittämättä. Oletan, ettei se olisi kovinkaan paljoa muuttanut loppupäätelmiä koska useimmissa tapauksissa loppuraporteissa tai ulkoisissa arvioinneissa niihin kuitenkin viitataan. Niiden todenperäisyys jää toki luottamuksen varaan, mutta en koe kuntien tai kuntayhtymien tai ulkoisten arvioitsijoiden hyötyvän suuresti näitä tuloksia positiivisemmin värittämällä, joten uskon niiden olevan varsin realistisia. Samoin tiedän kuntien teettävän usein paljonkin asiakastyytyväisyyskyselyjä ja muita kyselyjä, mutta niiden olevan kuitenkin hyvin yleisluonteisia, paikallisia ja toimintayksikkö- tai tulosaluekohtaisia ja niiden hyödyntäminen on valitettavasti kaikkea muuta kuin systemaattista ja niistä usein puuttuu käytännön konkreettinen takaisinkytkentä eli yksinkertaistettuna asiakaspalautetta kyllä kerätään mutta se vaikuttaa hyvin vähän käytännön toimintaan.

## 6 Tutkittavat kohteet

Tässä osiossa käydään ensin läpi jokaisen tapauksen yleispiirteitä ja käydään läpi kaikki dokumentit, mitä on tapauksesta löydetty ja käytetty aineistona organisaatiomuutosta arvioitaessa. Näiden jälkeen käydään läpi tapauksia yhdistäviä ja erottavia tekijöitä. Seuraavassa osiossa käydään läpi varsinaista sisällönanalyysia sekä tarkasteltavat osa-alueet tai kysymykset, joiden kautta kaikkia tapauksia tutkittiin. Seuraavassa osiossa käsitellään tarkemmin lopputuloksia ja kokonaisprosessien arvioinnissa käytettiin pohjana systeemimallia mikä esiteltiin aiemmin työssä. Aineistona käytetyt asiakirjat on eritelty lähteissä erikseen omiksi kohdiksi.

Aineistosta pyrittiin saamaan selville seuraavia asioita ja ohessa apukysymykset, joita aineistolta kysyttiin:

Miten asiakaslaatu näkyy tämän tapauksen tai muutoksen tavoitteissa?

Mitkä kaikki tekijät ovat suoraan asiakaslaatuun liittyviä ja mitkä ovat epäsuoria?



Miten asiakkaan tarpeet näkyvät muutoksen perusteluissa?

- Onko muutoksen perusteluissa tai tavoitteissa eri asiakasryhmien parempi palveluiden saatavuus? Onko tunnistettu jokin tarve mihin ei ollut sillä hetkellä palveluja tai palvelu koettiin kehnoksi.

Käytetäänkö näitä alkuperäisiä tavoitteita tai perusteluja muutoksien jälkeen?

- Käytetäänkö samoja perusteluja tai tavoitteita vai onko tilalle tullut uudet tavoitteet?

Miten muutosprosessia on dokumentoitu aineiston mukaan?

Mitä mittareita on käytetty lopputulosta arvioitaessa? Jos käytetty kyselyjä tai muita menetelmiä niin keille ne on kohdennettu ja miksi.

Miten ja millä perustein muutosprosessin lopputulosta on arvioitu aineiston mukaan? Mihin arviointi perustuu? Kuinka luotettavaa tämä arviointi on?

## 6.1 Ensimmäinen tapaus: Kuopio 2008-2011

### 6.1.1 Yleispiirteet ja tausta

Vuonna 1775 perustettu Kuopio on Suomen yhdeksänneksi suurin kaupunki. Vuoden 2017 alusta toteutuneen Juankosken kuntaliitoksen jälkeen Kuopiossa asuu noin 118 200 asukasta. Koko Kuopion vaikutusalueella elää 600 000 ihmistä ja n. 200 kaupungin työssäkäyntialueella. Kuopio on Pohjois-Savon maakunnan keskuskaupunki. (Kuopion kaupunki.)

Ensimmäinen tapaus on Kuopion kaupungin toteuttama palvelualueuudistus, Paaluhanke, vuosilta 2008-2011. Tätä hanketta perusteltiin mm. asiakaslähtöisyydellä ja asiakkaan näkökulman korostamisella, joilla asioissa on suora yhteys asiakaslaatuun. Aineistoa haettaessa palvelualueuudistuksesta löytyi kattava loppuraportti ja kaupunkien omia toimintakertomuksia ym. muita dokumentteja, millä perusteella se valikoitui yhdeksi tapaukseksi. Osa dokumenteista, kuten Kuopion kaupungin strategia 2012 ja hankkeen alkuperäinen hankesuunnitelma omana dokumenttinaan, jäi kuitenkin yrityksistä huolimatta opinnäytetyön tekijän ulottumattomiin. Näitä pyydettiin myös Kuopion kaupungin työntekijältä mutta ei saatu kuitenkaan.

Kuopion kaupunki toteutti mittavan palvelualueuudistuksen, PAALU-hankkeen, vuosina 2008-2011. Paalu-hankkeen loppuraportin mukaan se pohjautui kaupungin omaan strategiseen työskentelyyn ja kaksi sen taustalla olevaa tärkeintä asiakirjaa Kuopion kaupungin strategia 2012 sekä valtuustosopimus 1.10.2007. PAALU-hankesuunnitelma hyväksyttiin kaupunginhallituksessa 17.8.2009. (Paalu-hankkeen loppuraportti 2011: 6). Osa näistä dokumenteista ei ollut enää saatavissa suoraan kaupungin sivuilta. Paalu-hankkeen loppuraportille ei ole merkitty erillistä tekijää.

Paalu-hankkeen loppuraportissa todettiin hankkeen olleen palvelurakennemuutos ja sen tavoitteena oli ratkaista, minkälainen käytännön palvelutuotanto- ja hallintorakennemuutoksen ympärille määritellään. Loppuraportissa todettiin hankkeen hakeneen vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Miten palvelutarjonta "niputetaan" asiakkaan näkökulmasta?
- Miten usean palvelun tarpeessa olevia asiakkaita palvellaan yhtenäisesti ja tehokkaasti välttämättä tarpeetonta toistoa (esim. asiakkuuden arviointia)?
- Miten edellä mainittua asiakkuuden hallintaa ja toisaalta asiakkaan ohjausta kehitetään systemaattisesti?
- Mitä asioita johdetaan eri tasoilla (palvelualue, avainprosessi, palveluprosessi) ja miten? (Paalu-hankkeen loppuraportti 2011: 5)

Paalu-hanke toteutettiin pääsääntöisesti kaupungin omien henkilöstöresurssien voimin ja lisäksi ulkopuolista työvoimana käytettiin kahdessa projektissa:

- Prosessien ja prosessijohtamisen määrittelyssä konsultointiapuna toimi muutamien päivien ajan Kai Laamanen Innotiimi Oy:ltä.
- Palke-projektin valmennuksiin ostettiin koulutuspalvelut Balentor Oy:ltä avoimen hankintamenettelyn jälkeen. (Paalu-hankkeen loppuraportti 2011: 5-6).

Palvelualueuudistus jaettiin 12 eri osa-kokonaisuuteen, joita ohjasi kaupunginjohtaja Petteri Paronen. Osakokonaisuuksia olivat hankkeen vaiheiden mukaisessa järjestyksessä (osa päällekkäisiä):

1. prosessien ja prosessijohtamisen määrittely
2. tukiprosessien määrittely
3. erillisselvitykset
4. johtamismallin määrittely
5. johtajien ja päälliköiden valinnat
6. palvelutuotantorakenteen määrittely

7. johto- ja toimintasääntöjen määrittely
8. organisointijärjestelyt
9. prosessijohtamisen perehdytys
- 10.-12. Tiedonhallinta ja tiedojärjestelmät (Kuopion kaupungin arviointitoimikunnan esitys 2012: diat 10-11)

Lisäksi palvelualueuudistusta varten perustettiin erillinen määräaikainen arviointitoimikunta, jonka tehtävänä oli arvioida, kuinka uudistus eteni tavoitteisiinsa nähden ja tarvittaessa tehdä korjausesityksiä kaupunginhallitukselle. (Kuopion kaupungin kaupunginvaltuuston pöytäkirja 17.6.2013 §65).

Hanke oli jaettu ajallisesti kolmeen eri projektiin, joista ensimmäinen vaihe lähti liikkeelle prosessien ja prosessijohtamisen määrittelyä vuoden 2007 valtuustosopimuksesta pienimuotoisena osa hankkeena, jota veti ohjausryhmänä kaupungin johtoryhmä ja projektiryhmänä toimi toimialoilta koottu asiantuntijaryhmä. Seuraava vaihe oli 2008-2009 sama prosessien ja prosessijohtamisen määrittely mutta huomattavasti laajempaa tavoitteena tunnistaa ydinprosesseja. (Paaluhankkeen loppuraportti 2011: 8, 13.)

Hanke päätettiin tammikuussa 2011 päätöstilaisuudessa, missä esiteltiin myös hankkeen loppuraporttia ja eri selvityksiä ja projektin vaiheita.

#### 6.1.2 PAALU-hankkeen tavoitteet

PAALU-hankkeen loppuraportissa todetaan hankkeen tavoitelleen tietoa mm. seuraaviin tavoitteisiin:

- Miten palvelutarjonta ”niputetaan” asiakkaan näkökulmasta?
- Miten usean palvelun tarpeessa olevia asiakkaita palvellaan yhtenäisesti ja tehokkaasti välttämällä tarpeetonta toistoa (esim. asiakkuuden arviointia)?
- Miten edellä mainittua asiakkuuden hallintaa ja toisaalta asiakkaan ohjausta kehitetään systemaattisesti?
- Mitä asioita johdetaan eri tasoilla (palvelualue, avainprosessi, palveluprosessi) ja miten?

Lisäksi loppuraportissa todetaan

hankkeen tavoitteita on koko ajan ohjannut palvelualueuudistuksen pitkän aikavälin tavoitteet. Yksi uudistuksen tärkeimmistä tavoitteista on ollut asiakkaan nä-

kökulman entistä selkeämpi korostaminen. Asiakkaan näkökulmasta vaikutus voi näyttäytyä esimerkiksi yhden luukun periaatteena, jolloin palvelun saaminen helpottuu. Toisaalta asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia tarjottaviin palveluihin halutaan lisätä palautejärjestelmien avulla. Asiakslähtöisyys näkyy ennen kaikkea asiakkaan arjessa, mutta sen vaikutukset ulottuvat myös päätöksentekoon. Asiakastiedon kerääminen ja analysointi auttaa päätettäessä mm. palvelutarjonnasta niiltä osin kuin se on mahdollista. (Paalu-hankkeen loppuraportti 2011: 5-6)

Tavoitteena olevat palveluiden niputtamiset, usean palvelun asiakkaiden palveluiden tehostaminen, asiakkuuden hallinnan systemaattinen kehittäminen ovat kaikki palvelun järjestäjän tason rakenne- tai prosessitekijöitä ja siten vaikuttavat asiakaslaatuun oleellisesti.

Tapaustutkimuksen näkökulmasta asiakaslaatuun selvästi liittyviä tavoitteita ovat kuitenkin loppuraportissa todetut pidemmän aikavälin tavoitteet:

- Asiakkaan näkökulman korostaminen
- Asiakkaan vaikutusmahdollisuuksien parantaminen palautejärjestelmiä lisäämällä
- Asiakslähtöisyyden näkyminen asiakkaan arjessa ulottuen myös päätöksentekoon
- Asiakastiedon kerääminen ja analysointi

Kaksi ensimmäistä tavoitetta ovat melko lailla suoria ja kaksi jälkimmäistä epäsuoria asiakaslaatuun vaikuttavia tekijöitä. Asiakaslaatu näkyy siten organisaatiomuutoksen perusteluissa monessa kohtaa sekä suorana että epäsuorana tavoitteena. Asiakkaan näkökulman korostamisen ja vaikutusmahdollisuuksien parantamisen voidaan ajatella olevan laatu-ulottuvuuksissa asiakasprosessin laatua korostavia tekijöitä ja järjestelmätasoista asiakaskeskeisyyttä.

Prosessiorganisaatioon siirtymisen voidaan toki ajatella palvelevan asiakkaita jo itsenään koska prosessiorganisaatio tukee asiakaskeskeisyyttä paremmin kuin hierarkkiset organisaatiomallit ja prosessiorganisaation on helpompi osoittaa oman toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta (Kenni Mikko & Asikainen Jarmo 2011: 8). Prosessiorganisaatioon siirtymisen kautta on siten helpompi todistaa kuntalaisille veroäyrien menemistä vaikuttavampiin ja kustannustehokkaampiin ratkaisuihin.

### 6.1.3 Aineistona käytetyt asiakirjat ja niiden arviointi

Kuopion tapauksessa aineistona toimi vain Paalu-hankkeen yli 200-sivuinen loppuraportti, josta tosin varsinaista raporttia ovat vain n. 40 ensimmäistä sivua loppujen ollessa erillisselvityksiä, osa-raportteja, liitteitä ja taustamateriaalia. Suuri osa materiaalista on erilaisten asiantuntijoiden ja Kuopion oman organisaation työntekijöiden tuottamaa materiaalia. Varsinaisia asukaskyselyitä ja tai suoria käyttäjäkyselyitä ei ole mukana liitteissä.

Palvelurakennemuutos mainitaan useissa kohtia Kuopion muissa asiakirjoissa esim. henkilöstökertomuksessa vuosilta 2010 ja 2011, mutta näissä ei ollut sellaisia merkintöjä, joilla olisi ollut merkitystä asiakaslaadun ja arvioinnin kannalta. Kaupungin tarkastuslautakunnan raportissa v. 2012 viitataan myös palvelurakennemuutokseen monessa kohtaa mutta nämäkään viittaukset eivät kohdistu suoraan asiakaslaatuun, joten niitä ei ole huomioitu aineistona käytettävissä asiakirjoissa.

Opinnäytetyön tekijä ei kyennyt löytämään Kuopion kaupungin omilta sivuilta, kansallisarkistosta tai nettihauilla kaupungin aiempaa strategiaa, Kuopion kaupungin strategia vuoteen 2012, mikä on tehty vuonna 2005. Vuonna 2017 strategia uudistettiin ja uudemmassa Kuopion kaupungin strategia 2020-julkaisussa viitataan useita kertoja tähän palvelu-uudistukseen sekä aiempaan strategiaan. Vuoden 2017 julkaisussa pidetään asiakasnäkökulmaa edelleen keskeisenä ja palvelualueuudistuksen tuloksena määritettyjä kuutta palvelualuekokonaisuutta. (Kuopion kaupungin strategia 2020.)

Kuopion kaupungin pöytäkirjoja säilytetään sähköisesti vain viisi vuotta joten 2013 ja aikaisempien vuosien pöytäkirjat olivat tätä viimeisintä versiota kirjoitettaessa jo poistuneet kaupungin sivuilta. Opinnäytettä varten saatiin materiaalia Kuopion kaupungin tietopalvelusihteeriltä, mukaan lukien aikaisempien vuosien toimintakertomukset, arviointikertomukset sekä tilinpäätökset mitkä eivät olleet kaupungin sivuilla enää. Kiitän henkilökohtaisesti Kuopion kaupungin tietopalvelusihteri Pirjo Valoa nopeasta ja tehokkaasta toiminnasta tässä tapauksessa.

Opinnäytetyön tekijä kävi läpi lisäksi kaikki Kuopion sivuilta löytyvät asiakirjat mm. arviointikertomukset vuosilta 2008-2015, henkilöstökertomukset vuosilta 2009-2015 sekä tilinpäätökset vuosilta 2008-2012.

Arviointikertomuksessa 2007 viitataan valtuustosopimukseen, jossa tehty päätös palvelualueuudistuksesta. Tuolloin hankkeella ei ollut vielä nimeä vaan raportissa puhuttiin vasta vaikuttavuus- ja tehostamisohjelmasta.

Tilinpäätöksessä v. 2010 todetaan siirtyminen asiakaslähtöiseen palvelualuepohjaiseen organisaatioon vuonna 2011 ja toiminnan alkaneen osittain jo ja uuden mallin luovan hyviä mahdollisuuksia kehittää edelleen kaupungin toimintaa ja sen vaikuttavuutta asiakastarpeita vastaamaan. Lisäksi vuoden 2010 tilinpäätöksessä viitataan muutaman kerran palvelualueuudistukseen. Tavoitteiden toteutumisen arvioinnin kohdalla puhutaan myös laatujärjestelmän, hyvän toiminnan käsikirjan, käyttöönottamisesta laadukkaiden ja kustannustehokkaiden palvelujen kohdalla. (Kuopion kaupungin tilinpäätös 2010: 47-49.)

Tilinpäätöksessä 2011 todetaan ensimmäisen toimintavuoden organisaatiouudistuksen jälkeen onnistuneen hyvin ja toimintatapoja olisi uudistettu vastaamaan entistä paremmin asiakastarpeita saavuttaen sitä kautta vaikuttavuutta. Käytännön esimerkkinä asiakaslähtöisestä toiminnan kehittämistä mainitaan vanhuspalveluissa ja työllistymisen palveluissa perustetut asiakasraadit. Lisäksi palvelusetelin käyttöä oli laajennettu tuettuun kotona asumiseen ja päivätoimintaan. Aiemmin mainitusta laatujärjestelmästä todettiin vain lyhyesti sen käyttökelpoinen mutta omana työnä vaativan liikaa resursseja. (Kuopion kaupungin tilinpäätös 2011: 7.)

#### 6.1.4 Hankkeen tulokset ja suhde tavoitteisiin

Arviointia on tehty etukäteen, jatkuvana arviointina ja loppuarviointina. Asiakastarpeita on pidetty yhtenä lähtökohtana korostaen asiakkaan näkökulmaa, joskin näitä tarpeita ei ole ainakaan aluksi avattu sen tarkemmin mitä ne ovat. Paalu-hankkeen loppuraportin johdannossa todettiin muutostarpeita olleen mm. valtakunnallinen asukasväestön ikääntyminen ja siitä johtuvat palvelutarpeiden muutokset, sosiaali- ja terveydenhuollon lisääntyvät kustannukset sekä asiakkaiden tarpeiden soveltuminen huonosti professio- tai organisaatiolähtöisesti johdettuihin organisaatioihin.

Loppuraportti vastaa kuitenkin heikosti alkuperäisiin tavoitteisiin. On toki mahdollista, että asiakaslähtöisyys tai asiakkaan näkökulman korostuminen ovat todellisia ja käytännön arkielämässä näkyviä asioita mutta loppuraportissa itsessään ne eivät näyt tu-

loksina. Myöskään muut dokumentit eivät juurikaan anna näkökulmaa tähän. Julkista materiaalia on ylipäänsä todella vähän suhteutettuna näin laajaan muutokseen.

Loppuraportissa todetaan seuraavasti:

Loppuraportti on hankkeen toteutumista (tavoitteiden asettaminen, tulokset, toteuttaminen) arvioiva asiakirja, eikä tässä vaiheessa voida arvioida kokonaisvaltaisesti sitä, mitkä ovat osaprojektien tai PAALU-hankkeen pitkän aikavälin vaikutukset. Raportissa voidaan arvioida vain niitä vaikutuksia, jotka ovat syntyneet raportin teon ajankohtaan mennessä.

Hanke jaettiin 12 eri osa-alueeseen, joilla olivat omat tavoitteensa ja tuloksensa. Kaikkia tuloksia ei ole järkevää avata tässä. Tiivistäen voidaan todeta, että koko hankkeessa syntyi kokonaan uusi palvelualuejärjestelmänsä poliittisine, hallinnollisine ja käytännön järjestelmineen.

Lisäksi lopputuloksena syntyi viitekehys, joka pyrki tuomaan joka tasolla (palvelualue- ja palveluprosessitasolle) asiakasryhmät ja asiakasryhmälle tarjottavat prosessit näkyville. Tämä viitekehys toteuttaa prosessijohtamisen periaatteita siten, että jokaiselle prosessille ja prosessien nivelvaiheelle on määritelty yksiselitteinen vastuu-taho. Lopputuloksena voidaan pitää kuuden eri palveluosa-alueen löytymistä ja näistä johdettua ”suppilo”-mallia. Jokaisen osahankkeen projektin tavoitteet ja tulokset käsiteltiin loppuraportissa erikseen ja kaikissa osahankkeissa tuli muutoksia joihinkin asioihin, erityisesti aikatauluihin. Osa osahankkeista toteutui paremmin kuin toiset. Riskienhallinnan näkökulmasta ajankäyttö muodostui osassa hankkeita ongelmaksi ja pidempi aika koko hankkeelle olisi saattanut tuottaa parempia tuloksia.

Suorat ja epäsuorat asiakaslaatuun vaikuttavat tavoitteet eivät kuitenkaan näkyneet juuri lainkaan loppuraportissa. Raportissa tosin todetaan, ettei arviota voida vielä tehdä raportin kirjoittamisen aikaan. Suorat välittömät asiakasvaikutukset eivät näy loppuraportissa ja pidemmän aikavälin asiakasvaikutuksia voidaan vain arvella.

Raportissa todetaan resursseja menneen runsaasti koko muutosprosessin aikana kaikissa osaprojekteissa ja koska suurin osa työstä on tehty muun työn ohessa virkatyönä, voidaan siitä johtaa myös johtopäätös, että myös rahaa ja aikaa on mennyt muutostyöhön paljon. Palvelualuemuutoksella ei haettu pelkästään organisaatiomuutosta vaan myös ajattelutavan ja toimintatavan muutosta ja asiakirjoissa asiakaslähtöisyys ja asiakaskeskeisyys korostuvat kyllä mutta varsinaisia konkreettisia mittareita, tuloksia tai

selvää kausaliteettia siitä onko niistä ollut käytännön tasolla mitään iloa ja hyötyä asiakkaille ei ole.

Loppuraportti kertoo kyllä paljon töitä tehdyn ja erilaisia selvityksiä, kaavioita ja hallintomalleja on havainnollistettu, kuvattu ja selvitetty runsaasti mutta raportista ei käy selville mekanismit niiden taustalla tai pohjalla. Tämän aineiston pohjalta ei voida sanoa, että asiakasvaikutuksia ja asiakaslaatua, joita on molempia käytetty organisaatiomuutoksen perusteluina tai tavoitteina, olisi ollut tai ei ollut. Asiakkaan näkökulma ja suorat tai epäsuorat vaikutukset eivät yksinkertaisesti näy raportissa.

Peilattuna kohdassa aiemmin luvussa esitettyihin tarkennettuihin kysymyksiin voidaan todeta, että asiakaslaatu näkyy sekä suorasti että epäsuorasti tämän hankkeen tavoitteissa mutta ei juurikaan raportoinnissa tai lopputuloksissa ainakaan toimintakertomuksissa tai erillisraportissa. Jos kauniisti halutaan sanoa, niin loppuraportti on luonteeltaan enemmänkin väliraportti ja keskeisiltä osin keskeneräisyys on enemmän sääntö kuin poikkeus. Jokaisella osa-alueella on ollut omat tavoitteensa ja lähes kaikilla omat uniikit mittarinsa, mutta niitä ei raportissa vedetä yhteen ja peilata alkuperäisiin tavoitteisiin.

Edelleen on hyvä täsmentää, että aineisto ei anna suoraa vastausta siihen ovatko muutokset olleet järkeviä, tehokkaita tai kannattavia tehdä. Muutokset ovat voineet hyvinkin olla niitä ja hyvin toteutettuja, organisaatiomuutos hierarkkisesta organisaatiojärjestelmästä prosessikeskeiseen saattaa hyvinkin olla juuri se mitä pitääkin tapahtua, mutta asiakkaiden laadulla perusteltuna ne eivät näy ja raportti ei muutenkaan anna vastauksia siihen onko lopputulokseen todella päästy ja jos on niin millä keinoin. On hyvinkin oletettavaa, että tämän mittakaavan hankkeessa on tehty organisaation sisäistä raporttia ja jokaista osa-aluetta on todennäköisesti seurattu hyvinkin tarkkaan eri toimialojen tai tulosalueiden sisällä mutta kunnan asukkaiden silmille niitä ei ole saatu.

Kuopion tapauksesta ei yksinkertaisesti aineiston perusteella pysty sanomaan paljoakaan. Suoria viitteitä siitä, että kunnan asukkaat olisivat tämän organisaatiomuutoshankkeen perusteella saaneet parempaa laatua ei ole. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö niin olisi ollut mutta sitä on yksinkertaisesti mahdotonta todentaa suuntaan taikka toiseen.



## 6.2 Toinen tapaus: Uusi Jyväskylä 2009-2011 ja Keski-Suomen palvelurakenneselvitys

### 6.2.1 Yleispiirteet ja tausta

Jyväskylä on perustettu 1837 ja se on Suomen 7. suurin kaupunki tällä hetkellä ja sen väkiluku on reilut 140 000. Jyväskylä on yliopistokaupunki ja Keski-Suomen maakuntakeskus ja sen suurin asuin- ja palvelukeskittymä. Keski-Suomen maakunnassa on väestöä tällä hetkellä reilut 275 000 tehden siitä Suomen viidenneksi suurimman maakunnan. (Jyväskylän kaupunki).

Jyväskylässä tapahtui vuosien 2009-2011 välillä muutama suuri muutoshanke. Uusi Jyväskylä vuonna 2009 jossa Jyväskylän kaupunki, Jyväskylän maalaiskunta ja Korpi- lahden kunta yhdistyivät Uudeksi Jyväskyläksi nimetyksi kokonaisuudeksi. Tämän kuntayhdistymisen lisäksi samoihin aikoihin eli 2010-2011 Keski-Suomessa käynnistettiin integraatiohanke sosiaali- ja terveyshuollon uudistamistarpeisiin. Hankkeeseen haettiin Keski-Suomen liitolta rahoitusta ja sitä saatiin 70 000 euron verran. Hanketta kutsuttiin vaihdellen joko palvelurakenneselvitykseksi tai palvelurakenteen uudistamishankkeeksi. Kuntayhdistyminen ja palvelurakenneuudistus olivat erillisiä hankkeita, mutta niiden loppuraporteissa ja muissa dokumenteissa ne ovat samanaikaisuutensa vuoksi vahvasti toisiinsa liittyneitä ja sen vuoksi myös opinnäytetyön tekijä yhdisti hankkeet toisiinsa ja niitä käsitellään hankkeille asetettujen tavoitteiden vuoksi yhdessä, vaikka ne osittain ja ajoittain selkeästi myös eroavat toisistaan mm. siinä, että Keski-Suomen kehittämishanke koskettaa laajempaa alaa kuin vain Jyväskylää, joskin Jyväskylä alueen isoimpana väestö- ja palvelukeskittymänä luonnollisesti on sen keskiössä. Palvelurakennehankkeen hankesuunnitelmassa todetaankin, että Jyväskylän kaupunki on kuntauudistuksen jälkeen niin suuri tekijä palvelujen järjestämisessä maakunnassa, ettei sillä ole tasaveroisia neuvottelukumppaneita, mikä aiheuttaa haasteita tasapuolisten ja tasapainoisten järjestämiseen koko maakunnan alueella (Hankesuunnitelma 2010: 6).

Keski-Suomen palvelurakennehankkeesta löytyi hankesuunnitelma, sen esittelydiat, kaksi väliraporttia ja sitä tukevia selvityksiä sekä loppuraportti. Kuntayhdistymisestä löytyi sitä arvioiva raportti sekä konsulttiyrityksen tuottama kuntakysely kuntayhdistymisen jälkeen. Lisäksi on katsottu Jyväskylän kaupungin toimintakertomuksia hankkeiden ajalta ja hieman sen jälkeen. Verrattuna ensimmäiseen tapaukseen materiaalia oli

huomattavasti runsaammin ja monipuolisemmin. Hankkeen aikana tuotettiin viisi erillisraporttia:

1. Markkanen, Outi, Puro, Markku: Integraatio ratkaisuna sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamistarpeisiin
2. Matikka, Leena: Keski-Suomen alueellinen suunnitelma kehitysvammaisten asumisen ja siihen liittyvien palvelujen järjestämiseksi 2010–2015, vaihe 1
3. Möttönen, Sakari, Palola, Mikael: Keski-Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon järjestäminen
4. Sosiaali- ja terveydenhuollon integraation toteuttaminen keskisen Keski-Suomen alueella -hankesuunnitelma
5. Talvensola, Sivi: Keski-Suomen nykytila ja tulevaisuus tilastojen valossa

#### 6.2.2 Palvelurakennemuutoksen tavoitteet

Keski-Suomen palvelurakennemuutoshankkeen hankesuunnitelmassa todetaan, että Keski-Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneselvityksen tavoitteena on löytää Keski-Suomen asukkaita parhaiten palveleva sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämismalli. Tavoitteeseen sisältyy perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon saumaton yhteistyö uuden terveydenhuoltolain edellyttämällä tavalla sekä yhteistoiminta sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluiden tasolla puitelain (Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007) muutoksen mukaisesti. Hanke tavoittelee myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden painopisteen siirtoa kansalaisten omatoimisuuden lisäämiseen, sosiaali- ja terveydenhuollon monitoimijaisuuden lisäämistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon resurssien entistä parempaa hallintaa. (Hankesuunnitelma 2010: 4– 5.)

Palvelurakennemuutoksen tavoitteista tapaustutkimuksen tarkempien tavoitteiden mukaan voidaan todeta, että jos asukkaita parhaiten palveleva toimintamalli löydettäisiin se olisi melko suoraan asiakaslaatuun vaikuttava tekijä, samoin kansalaisuuden omatoimisuuden lisääminen ja välillisenä tavoitteena sosiaali- ja terveystalouden resurssien parempi hallinta ovat myöskin asiakaslaatuun vaikuttavia tekijöitä. Hankesuunnitelmassa nostetaan esille monipuolisia sosiaali- ja terveystalouden palveluja vaativiksi väestöryhmiksi lapsiperheet, vanhukset, vammaiset mielenterveyskuntoutujat sekä päihdeongelmaiset. (Hankesuunnitelma 2010: 4.)

Hankesuunnitelmassa arvioitiin hankkeen kestävän arviolta 13 kuukautta ja sen tuloksia pystyttäisiin käyttämään vuoden 2013 alusta. Hankesuunnitelmassa määritettiin käytettäviä menetelmiä, aineistoa ja yhteistyöverkosta.

### 6.2.3 Kuntayhdistymisen tavoitteet

Kuntayhdistymiset oli alustavasti hyväksytty eri kuntien valtuustoissa jo 2006 ja lopullinen kuntayhdistymissuunnitelma allekirjoitettiin alkuvuodesta 2008 ja uuden kuntayhdistymän tuli aloittaa toimintansa vuoden 2009 alusta. Korpilahden kunta liitettiin 1.1.2009 Uuden Jyväskylän kaupunkiin ja Jyväskylän maalaiskunta sekä aiempi Jyväskylän kaupunki lakkautettiin. (Asikainen, Antila & Merisalo 2012: 9.)

Yhdistymisen keskeisenä tavoitteena oli muodostaa kilpailukykyinen kaupunki, joka tarjoaa kannustavat mahdollisuudet elämiseen, yrittämiseen ja opiskeluun ja keskeisinä strategisina tavoitteina oli

- Edistää kuntalaisten hyvinvointia eri elämänvaiheissa
  - Toimivat yhteydet sekä elinympäristön viihtyisyys ja turvallisuus
  - Asumisen vaihtoehtojen monimuotoisuus
  - Kuntalaisten omatoimisuus ja elinikäinen toimintakyky
  - Vapaaehtoistyön sekä kulttuurin ja liikunnan toimintaedellytykset
- Turvata peruspalvelut kuntalaisille
  - Lähipalvelujen saatavuus – kattava ja toimiva palveluverkosto
  - Terve kuntatalous menojen ja investointien rahoittamiseen
  - Parempi tuottavuus, toimintatapojen joustavuus ja uudistumiskyky
  - Uuden organisaation toimivuus ja osaava sekä hyvinvoiva henkilöstö
- Parantaa kaupungin kansallista ja kansainvälistä kilpailukykyä
  - Imago ja vetovoima kasvu- ja maakuntakeskusten kärkijoukossa
  - Näkyvyyden hyödynnettävyys - ”Suomen merkittävin kuntajaon muutos”
  - Bruttokansantuote, veroprosentit ja maksut kilpailukykyisiä suurten kaupunkien vertailussa
  - Kilpailukykyiset, vetovoimaiset ja joustavat koulutus- ja tutkimusyksiköt
- Vahvistaa työpaikkakehitystä
  - Aluevarausten riittävyys ja tonttipolitiikan joustavuus
  - Elinkeinopolitiikan osuvuus ja työpaikkarakenteen monipuolisuus
  - Työllisyysaste suurten kaupunkien keskitasolle
  - Osaavan työvoiman saatavuus (Asikainen, Antila & Merisalo 2012: 9-10.)

Lisäksi Uuden Jyväskylän 2010 maaliskuussa hyväksymässä kaupunkistrategiassa oli näitä arvioimaan jäsennetty kuusi keskeistä näkökulmaa, jotka olivat

1. Demokratia ja osallistuminen
2. Palvelut ja palvelurakenteet
3. Talous ja henkilöstövoimavarat
4. Yhdyskuntarakenne ja ympäristö
5. Elinvoima ja kilpailukyky
6. Johtaminen ja organisaatio (Asikainen, Antila & Merisalo 2012: 10.)

Suorina asiakaslaatuun vaikuttavina tekijöinä tässä voidaan pitää ainakin kahta ensimmäistä päätavoitetta kuntalaisten hyvinvoinnin edistämistä ja palveluiden turvaamista ja erityisesti alatavoitteista lähipalvelujen saatavuutta, kuntalaisten omatoimijuutta ja elinikäistä toimijuutta sekä uuden organisaation toimivuutta. Epäsuorina tavoitteina löytyy useita muitakin mm. kustannustehokkaat ja tuottavat palvelut. On huomioitavaa toki, että kunnan toiminnan parantuminen vaikuttaa lähes kaikissa eri osa-alueissa edes jonkun kunnan asiakkaan tai asukkaan hyvinvointiin, vaikka vaikutus tulisikin pitkän prosessin kautta. Sen takia ei ole perusteltua hakea jokaista epäsuoraa tavoitetta vaan keskittyä lähinnä suorien ja tavoitteiden arviointiin.

#### 6.2.4 Aineistona käytetty materiaali

Jyväskylän tapauksessa aineistona toimi kaksijakoisesti kuntayhdistymisen arviointi ja sen pääaineistona käytettiin Jyväskylän kaupungin Auditor-yhtiöllä teettämää loppuarviointia vuodelta 2012. Loppuarvioinnin kirjoittivat Jarmo Asikainen, Anni Antila ja Maria Merisalo ja se on nimeltään Jyväskylän yhdistymisprosessin ja -sopimuksen arviointi. Lisäksi aineistona käytettiin osittain samojen tekijöiden keskeisten tulosten esittelyä samalta vuodelta. Yhtenä aineistona käytettiin lisäksi Finnish Consulting Groupin 2010 valmistunutta asukaskyselyä, johon tosin viitataan myös loppuarvioinnissa.

Toisena keskeisenä aineistona Keski-Suomen palvelurakennemuutoksen arvioinnissa käytettiin aineistona Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Koske-verkon hankesuunnitelmaa, sen esittelydioja, väliraportteja sekä osaraportteja ja julkaisuja ja erityisesti loppuraporttia pääaineistona.

Lisäksi opinnäytetyön tekijä kävi tässäkin tapauksessa läpi Jyväskylän kaupungin toimintakertomukset uudistusten ajalta, mutta niistä ei tullut kovinkaan paljoa lisäinformaatiota.

#### 6.2.5 Hankkeiden tulokset ja suhde arviointiin

Palvelurakenneselvityksen loppuraportissa todettiin päätehtävän eli parhaan mahdollisen toimintamallin löytämisen Keski-Suomen olosuhteisiin olleen vaikeaa johtuen mm. silloin vallinneesta lainsäädöstä ja kuntarakenteesta.

Osatavoitteita olivat myös:

”...perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon saumaton yhteistyö uuden terveydenhuoltolain edellyttämällä tavalla sekä yhteistoiminta sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluiden tasolla puitelain muutoksen mukaisesti. Lisäksi selvityshanke tavoitteli sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden painopisteen siirtoa kansalaisten omatoimisuuden tukemiseen, sosiaali- ja terveydenhuollon monitoimijaisuuden lisäämistä sekä kaiken kaikkiaan sosiaali- ja terveydenhuollon resurssien entistä parempaa hallintaa.” (Palvelurakenneselvityksen loppuraportti 2011: 8).

Raportin koosteessa todetaan, että työryhmän esitys oli kaksivaiheinen uudistamisratkaisu, missä ensimmäisessä vaiheessa kunnat siirtäisivät sosiaalipalvelut yhteistoiminta-alueille, jos eivät ole niin jo tehneet ja/tai jos eivät täytä Paras-lain 5 §:n muutosta (384/2011). Tuleviin muutoksiin varautuminen edellyttää tulevaisuuden sosiaali- ja terveydenhuollon mallin toisen vaiheen valmistelua.

Loppuraportin mukaan sosiaali- ja terveystieteiden tai maakuntamalliin siirtymistä ei nähty soveltuvana ratkaisuna koska kuntien näkökulmasta sen hallinta olisi vaikeaa, rahoitus- ja toimintavastuut eriytyisivät toisistaan ja Jyväskylän kaupunki halusi pitää sosiaali- ja terveyspalvelut omana toimintanaan (Palvelurakenneselvityksen loppuraportti 2011: 9-10).

Toisessa vaiheessa Keski-Suomeen muodostettaisiin 5 toiminta-aluetta entisen kuuden alueen sijaan. Jo aikaisemmin osalla Keski-Suomen kunnista oli ollut yhteistoiminta-alueita ja ehdotuksessa alueet kasvoivat hieman ja muuttuivat kahdeksi sote-alueeksi ja yhdeksi yhteistoiminta-alueeksi Jyväskylän ja Äänekosken tuottaessa omat palvelunsa. Selvityshanke esitti, että Keski-Suomen maakunnan alue jaettaisiin vielä isompiin alueisiin eli neljään kuntayhtymän sosiaali- ja terveysalueeseen. Tämä perustui Äänekosken kaupungin sosiaalityön johtajan Outi Markkasen ja Forssan terveyden-

huollon kuntayhtymän johtajan Markku Puron raporttiin Integraatio ratkaisuna sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamistarpeisiin. (Palvelurakenneselvityksen loppuraportti 2011: 10-12.)

Palvelurakenneselvitys jää loppuraportin valossa osittain kevyeksi tulosten osalta vaikakin se sisältää paljon pohdintaa miksi pitäisi siirtyä isompiin kokonaisuuksiin ja asiakkaiden kannalta kustannustehokkaampiin ja vaikuttavampiin tapoihin tuottaa palveluja, mutta se ei sisällä kovinkaan paljoa konkreettisia asioita.

Uuden Jyväskylän yhdistymisprosessista löytyi materiaalia melko hyvin. Prosessia arvioitiin erillisellä konsulttien tekemällä raportilla ja prosessia arvioitiin sekä kaupungin johdon näkökulmasta, että asukaskyselyin.

Kaupunginvaltuutetuille tehtiin alkuvuoden 2012 kysely yhdistymisprosessin onnistuneisuudesta. Valtuutetut pitivät keskimäärin yhdistymistä parempana vaihtoehtona kuin jos kunnat olisivat jatkaneet erillään.

Parhaiten onnistuttiin valtuutettujen mielestä seuraavissa asioissa:

- Maankäytön ja kaavoituksen suunnittelu on hyvällä tasolla sekä yhdyskuntarakenteen kehittämiseen vaikuttaminen on vahvistunut
- Kaupungin imago ja kilpailukyky ovat parantuneet sekä kaupunki on aiempaa halutumpi asuinkunta
- Uusia osallistumisen ja vaikuttamisen muotoja on otettu käyttöön

Eniten kehittämistä on seuraavissa asioissa:

- Kaupungin talous on riittävän vakaa
- Työllisyyden parantumiseen vaikuttaminen
- Työyhteisöjen johtaminen ja hyvä esimiestoiminta
- Hyvinvoinnin edellytyksiin ja ennaltaehkäisevyyteen panostaminen (Jyväskylän kaupungin tilinpäätös 2012)

Uuden Jyväskylän asukkaille tehtiin konsulttiyritys Finnish Consulting Group:in, lyhyemmin FCG:n, toimesta asukastyytyväisyyskysely vuonna 2010. Kysely oli yrityksen mukaan samanmuotoinen, mitä aiemmat vastaavat kyselyt olivat olleet ja kyselyn tuloksia verrattiin aiemmin tehtyihin asukastyytyväisyyskyselyihin Jyväskylässä vuosina 2005 ja 2007 sekä Jyväskylän maalaiskunnassa 2003. Kyselyn tuloksia verrattiin muiden kaupunkien vuoden 2008 kunta- ja palvelututkimuksesta ja vuonna 2009 tehdystä

kuntapalvelututkimuksesta saatuihin verrokkinumeroihin. Tämä kysely suoritettiin postittamalla kysely 2 200:lle satunnaisesti valitulle 18 - 70-vuotiaalle jyvaskyläläiselle 2010 huhtikuun ja toukokuun aikana. Kyselyyn vastasi 786 asukasta 2 200 valitusta eli vastausaktiivisuus oli 36 prosenttia. Vastausaktiivisuus oli samankaltainen kuin aiemmissa kyselyissä, joten sitä voidaan pitää vertailukelpoisena vaikkakaan ei kaikkien kuntalaisten mielipidettä edustavana (Finnish Consulting Group 2012: 1-2).

Loppuraportti Jyväskylän yhdistymisprosessista ja yhdistymissopimuksesta tehtiin Audiopro konsulttiyhtiön Jarmo Asikaisen, Anni Antilan ja Maria Merisalon tekemänä ja se valmistui toukokuussa 2012. Raportin todetaan pohjautuvan laajasti haastatteluihin sekä dokumentteihin ja osana sen arviointia valtuustoryhmiä, henkilöstöjärjestöjen pääluottamusmiehiä, Jyväskylän työntekijöistä koottua henkilöstöraatia, elinkeinoelämän edustajia sekä kaupungin johtoryhmää haastateltiin. Valtuutetuista haastatteluihin osallistui 57 valtuutettua tai heidän edustajaansa eli noin 76 prosenttia kaupungin valtuustosta. Valtuutetuille tehtiin lisäksi kyselyyn, johon vastasi 45 valtuutettua (60 %). Dokumentteja, mitä käytettiin raportin ja arvioinnin pohjana olivat tekijöiden mukaan:

- Yhdistymissopimus 2008–2011
- Yhdistymissopimuksen tavoitteet ja kaupunkistrategia
- Tilastoaineistot
- Tilinpäätösaineistot ja pöytäkirjat
- Selvitykset ja suunnitelma-asiakirjat
- Kuntalaistyytyväisyyden kehitys – kaupunkipalvelukyselyjen 2008 ja 2010 tulokset ja toistaminen keväällä 2012
- Kuntaliiton Paras-arviointi tutkimusohjelma Arttu ja sen raportit
- Kuntaliiton Uusi Kunta 2017 -ohjelma ja sen hankekokonaisuus Uuden sukupolven organisaatio ja johtaminen 2010 kyselyn tulokset (Asikainen, Antila ja Merisalo 2012).

Loppuraportissa käydään läpi sekä yhdistymisprosessin taustoja, sen etenemistä ja mihin lopputulemaan konsulttiyritys päätyi ja mihin pohjautuen. Taustamateriaalia on runsaasti, joskaan aina ei käy selväksi millä logiikalla jokin tietty lopputulema on saatu.

Peilattuna yhdistymisprosessin alkuperäisiin tavoitteisiin raportissa todetaan mm. seuraavaa:

Jyväskylän kaupungin uuden sukupolven palvelu- ja organisaatiouudistuksen yhtenä päätavoitteena on saada palvelujen toimintatavat vastaamaan aiempaa paremmin kuntalaisten tarpeita ja vaihtelevia elämäntilanteita. Myönteisiä tekijöitä

Jyväskylässä ovat vuoden 2011 hyvinvointikertomuksen mukaan väestön tasa-puolinen ikärakenne, korkea koulutustaso, hyvä työpaikkakehitys, hyvä imago sekä kasvu- ja 54 elinympäristön arvostus. Huolenaiheita ovat eri asuinalueiden suuret erot työttömyydessä sekä koulutus- ja tulotasossa, vertailukaupunkeja ja naapurikuntia alhaisempi tulotaso, korkea nuorisaja pitkäaikaistyöttömyys, pienituloisten asuinkuntien määrän kasvu sekä korkeat asumiskustannukset. Kiinteistöliiton indeksitalovertailussa Jyväskylän asumisen kustannukset ovat suurista kaupungeista toiseksi korkeimmat.

Hyvinvointitilinpäätöksessä arvioitiin Jyväskylän vertailukelpoisia ja negatiivisia piirteitä. Vertailukelpoisia piirteitä Jyväskylässä olivat:

- Työttömyys vertailukaupunkien keskitasoa
  - Asumisolosuhteet kestävät vertailun
  - Rikollisuus vertailukaupunkien keskimääriä pienempää
  - Sairastavuus maan keskitasoa
  - Ikävakioitu kuolleisuus pienempi kuin vertailukunnissa ja –kaupungeissa
- Alkoholin myynti on hieman vähentynyt ja on vertailukaupunkeja alem-paa
- Negatiivisia piirteitä:
- Asuntojen hinnat ja vuokrat sekä muut asumiskustannukset
  - Keskitulot hieman vertailualueita pienemmät
  - Alueelliset suuret erot työllisyydessä sekä koulutus- ja tulotasossa
  - Nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyys suurta
  - Pienituloisten asutokuntien määrä korkea
  - Huumeiden käytön lisääntyminen
  - Julkisten tilojen sisäilmaongelmat

Ja:

Vuoden 2010 kuntalaiskyselyssä kaupunkilaisista 49 prosenttia oli täysin tai osittain eri mieltä väittämästä, että uusi kaupunki pystyy edistämään asukkaidensa hyvinvointia aikaisempaa paremmin. Kriittisimpiä oltiin vanhan maalaiskunnan alueella ja positiivisimpia vanhan kaupungin alueella. (Asikainen, Antila ja Merisalo 2012: 54.)

Kuntayhdistyminen näyttää olleen alkuun kivikkoisella tiellä vaikka positiivisiakin asioita oli. Asukkaiden ja kuntavaikuttajien mielipiteet tai näkemykset olivat osittain eroavaisia toisistaan. Kaiken kaikkiaan voidaan kuitenkin todeta, että materiaalia on ollut paljon loppuraporttia tehdessä ja sitä on myös käytetty hyväksi monipuolisesti. Loppuraportti kuntayhdistymisestä on selkeästi koostettu ja se on suhteellisen helppolukuinen.

## 6.3 Kolmas tapaus: Tampere 2007

### 6.3.1 Yleispiirteet ja tausta

Tampere on Suomen kolmanneksi suurin kaupunki väestöltään (n. 232 400 asukasta, Tampereen keskustataajaman alueella n. 330 700 asukasta) ja se on Pirkanmaan maakunnan keskuskaupunki. Tampere on yksi Suomen merkittävimpiä taloudellisia keskittymiä ja yliopistokaupunki. (Tampereen kaupunki).



Tampere teki suuria muutoksia omaan toimintaansa 2000-luvussa, joista suurimpia olivat ensimmäisenä kaupunki Suomessa siirtyminen pormestarimalliin, tilaaja-tuottajamalliin sekä asiakaslähtöiseen prosessimalliin. Poikkeuksellisen tästä muutoksesta teki lisäksi se, että kaikki nämä suuret kokonaisuudet tehtiin samanaikaisesti eikä vaiheittain kuten Suomessa kuntapuolella on usein tehty. (Stenvall & Airaksinen 2009:13.)

Tässä opinnäytetyössä kiinnitetään eniten huomiota asiakaslähtöiseen prosessi- ja toimintamalliin sekä tilaaja-tuottajamalliin, vaikka pormestarimallin kehittämisellä ja poliittisen päätöksenteon uudistamisellakin on varmasti vähintään epäsuora vaikutus kuntalaisten palveluihin ja niiden laatuun.

Stenvall ja Airaksinen ajoittavat Tampereen toimintamallin lähtökohdan vuoden 2001 lokakuussa hyväksytyyn kaupunkistrategiaan ja pohjaavat tämä tiedon kaupungit tilaajina ja tuottajina tutkimuksen tietoihin (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006: 86.) Airaksinen ja Stenvall jatkavat edelleen, että strategian perustavoitteena oli varmistaa Tampereen kaupungin päätöksentekokyky myös tulevaisuudessa, koska Tampereen kaupungin tiedettiin lähivuosina kohtaavan suuria haasteita liittyen väestörakenteen ja palvelutarpeiden muutoksiin sekä henkilöstön eläköitymiseen. Stenvallin ja Airaksisen mukaan päätöksentekokyvyn varmistamiseksi vuonna 2002 käynnistettiin kaupungin toimintamallin ja johtamisjärjestelmän uudistamishanke ja sen yleistavoitteeksi määriteltiin sellaisen järjestelmän rakentaminen, jonka avulla olisi mahdollista vastata niihin haasteisiin, jotka asettivat kaupungin johtamisjärjestelmän koetukselle. (Stenvall & Airaksinen 2009: 20-21.)

### 6.3.2 Uudistukselle asetetut tavoitteet

Uudistukselle asetettiin kolme tavoitetta:

- Poliittisen päätöksenteon vahvistaminen
- Palvelutuotannon tehokkuuden lisääminen
- Strategisen johtamisen kehittäminen (Stenvall & Airaksinen 2009: 21).

Stenvallin ja Airaksisen mukaan pormestarimallin valinta pohjautui vahvasti Kari Hakarin ja muiden taustatyöhön Tampereen toimintamallin uudistuksesta, jota käsiteltiin artikkelissa Tampereen toimintamallin uudistus- vastaus tulevaisuuden haasteisiin 2009, mikä taas sisältyi Kuntaliiton julkaisuun Haastava kuntajohtaminen samalta vuodelta. Pormestarimalliin siirtyminen vaati kuntalain uudistusta, mikä ajettiin läpi

Tampereen aloitteesta, jotta pormestari malli ylipäänsä olisi mahdollista. (Stenvall ja Airaksinen 2009: 21-22.)

Tilaaaja-tuottajamalli ei ollut sinänsä uusi malli, mutta sitä ei ollut otettu käyttöön tai toteutettu. Osana toimintamallin uudistusta nähtiin järkevänä siirtyä myös tähän malliin, jotta omaa palvelutuotantoa voitaisiin tehostaa ja yksityistä palvelutuotannon osuutta palveluista kasvattamaan. (Stenvall & Airaksinen 2009: 22). Hakarin selvityksen (2009: 88) mukainen tilaaaja-tuottajamalli valittiin ensisijaisesti välineeksi tehdä kaupungin palvelujärjestelmää koskevia uudistuksia ja sen tavoitteiksi määriteltiin poliittisen ohjausjärjestelmän uudistaminen, palvelutuotteen laadun ja hinnan näkyväksi tekeminen, omien tuotanto-organisaatioiden kehittäminen ja vaihtoehtoisten palvelutuotantotapojen hyödyntäminen sekä käytännön johtamistyön uudistaminen. Mallissa tilaaminen ja tuottaminen on erotettu siten, että tilaaja vastaa mallissa koko järjestelmän ohjaamisesta ja valvonnasta, kuntalaisille tarjottavien palveluiden määrittämisestä, palveluiden tuottajien hyväksynnästä, palveluiden kilpailuttamisesta sekä niiden hankinnasta ja tuottajan vastuulla on tuotanto-organisaatioiden toiminta, niiden palvelutuotannon kehittäminen sekä oman toimintansa rahoittaminen palveluita myymällä, kilpailemalla markkinoilla sekä asiakassuhteista huolehtiminen. (Stenvall & Airaksinen 2009: 22-23.)

Stenvallin ja Airaksisen mukaan Tampereen mallissa oli tarkoituksena voimistaa asiakaslähtöistä ja prosessiperusteista ajattelua. Tavoitetta lähdettiin toteuttamaan soveltamalla lautakuntarakennetta normaalista totutusta lainsäädäntöperäisestä ja sektori-pohjaisesta rakenteesta poikkeavalla tavalla, mikä vaati myös lainsäädännöllisiä muutoksia. Tampereen aloitteesta käynnistettiin lainsäädännön muutosprosessi, jonka myötä eduskunta muutti tarvittavalla tavalla sosiaalihuolto- ja kansanterveyslakeja. Perusteena oli ajatus, että uuden rakenteen avulla päästäisiin tilanteeseen, jossa sektoreiden väliset raja-aidat madaltuisivat ja asiakaslähtöinen ajattelutapa vahvistuisi päätöksenteossa ja palvelutoiminnassa. Perustavoitteeksi asetettiin asiakaslähtöisempi toimintatapa ja poliittisen ohjauksen selkiyttäminen. Stenvallin ja Airaksisen raportin aikaan palvelutuotannon uudistamista samankaltaisten periaatteiden mukaiseksi oli myös Tampereella kaavailtu, mutta niiden uudistaminen oli vielä kesken. (Stenvall & Airaksinen 2009: 23.)

Tiivistetympin alkuperäiset tavoitteet ja niiden osatavoitteet esitellään Syytön, sankari vai Konna? Tampereen toimintamallin arviointi- julkaisun esittely-dioissa (Tampereen kaupunki 2015):

1. Poliittisen päätöksenteon vahvistaminen:
  - Valtuuston strategisen ohjauksen kasvattaminen luottamuspäätöksentekoa vahvistamalla
  - Poliittisen ja virkamiesjohtamisen työnjaon selkeyttäminen
  - Tilaajan ja tuottajan tehtävien eriyttäminen poliittisessa päätöksenteossa
  - Kuntalaisten luottamuksen vahvistaminen poliittiseen päätöksentekoon
  - Kuntalaisten osallistumishalun kasvattaminen päätöksentekoa
  
2. Palvelutuotannon tehostaminen
  - Asiakslähtöisyys ja prosessiajattelun toteuttaminen
  - Vaihtoehtoisten tuotantotapojen etsiminen markkinoita hyödyntämällä ja niitä luomalla
  - Palveluntuottajien keskittyminen ydintehtäviin ja tästä seuraava tukipalvelujen keskittäminen
  - Tilaajan ja tuottajan eriyttäminen, jonka nähtiin olevan välttämätön väline tuotannon uudistamiselle
  - Kaupungin oman palvelutuotannon kehittäminen ja tuottavuuden lisääminen
  
3. Strategisen johtamisen vahvistaminen
  - Konsernihallinnon ja konsernijohtamisen uudistaminen
  - Omistajaohjauksen roolin vahvistaminen
  - Kaupunginhallituksen ohjauksen lisääminen

Kokoluokaltaan ja laajuudeltaan tämä on sen kaltainen uudistus, että kaikilla osatekijöillä on varmasti vähintään välillinen vaikutus asiakaslaatuun mutta suorana tavoitteena voidaan pitää sekä palvelutuotannon tehokkuuden lisäämistä ja asiakaslähtöistä sekä prosessiperusteista ajattelua.

### 6.3.3 Aineistona käytetty materiaali

Tampereen toimintamallin kokonaisuudistus oli todella mittava hanke ja siitä on runsaasti materiaalia. Tässä käytetään keskeisenä materiaalina Jari Stenvallin ja Jenni Airaksisen 2009 kirjoittamaa ja Kuntaliiton julkaisemaa Manse Mallillaan – raporttia. Stenvall ja Airaksinen kirjoittavat, että tutkimusraportin tarkoitus on arvioida sitä, miten Tampereen malli toimii kokonaisuutena erityisesti hyvinvointipalveluiden palveluinnovaatioiden näkökulmasta. Tutkimus oli koordinoitu Tampereen yliopiston Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnan alaisena toimivan hallintotieteiden laitoksen toimesta. (Stenvall & Airaksinen 2009: 3, 14). Raportti pohjautui pääosin 32 henkilölle suoritettuihin haastatteluihin.

Materiaalina käytetään myös Jaakko Minkkisen 2009 Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteiden laitokselle tekemää pro gradua Laatumalli Tampereen kaupungin uudessa toimintamallissa – Tilaaja palvelujen laadun takaajana. Tämän tutkielman aiheena on kaupunkitasoinen laatumalli Tampereen kaupungin uudessa toimintamallissa ja erityisenä kiinnostuksen kohteena on tilaajan rooli palvelujen laadun varmistajana ja takaajana. Minkkisen mukaan gradun tavoitteena on etsiä vastauksia, miten laatumallin peruseriaatteen ja käytännön välineet soveltuvat tilaaja-tuottaja-malliin ja miten kaupungin tilaajaorganisaatio varmistaa palvelujen laadun. Yhtenä oleellisena peruseriaatteena mainitaan asiakaslähtöisyys. (Minkkinen 2009: 33-34.)

Kolmantena keskeisenä aineistona käytetään Pasi-Heikki Ranniston toimittamaa ja Kuntaliiton 2015 julkaisemaa Syytön, sankari vai Konna? Tampereen toimintamallin arviointi julkaisua. Tämä julkaisu on toinen arviointijulkaisu Tampereen toimintamallista ja siinä on lukuisia kirjoittajia ja Tampereen toimintamallia arvioidaan siinä hyvin monipuolisesti ja kriittisesti sekä onnistumisten että epäonnistumisten valossa.

Lisäksi opinnäytetyön tekijä on katsonut Tampereen kaupungin sähköisesti saatavilla olevat julkaisut vuosilta 2006-2009. Aikaisempia toimintakertomuksia tai tilinpäätöksiä ei ollut saatavilla, mikä on sääli koska Tampereen kaupungin päätös siirtymisestä pormestarihallinnasta tehtiin vuonna 2005, joskin uuteen malliin siirtymisen voidaan nähdä pohjautuvan jo vuosittaisen vaihteen aikoihin. Stenvallin ja Airaksisen ensimmäisessä arviointiraportissa Tampereen toimintamallin lähtökohtana pidettiin vuoden 2001 lokakuussa hyväksytyä kaupunkistrategiaa, jonka tavoitteena oli varmistaa, että Tampereen kaupungin päätöksentekokyky voidaan myös tulevaisuudessa varmistaa. Tämän strategian pohjalta vuonna 2002 käynnistettiin kaupungin toimintamallin ja johtamisjärjestelmän uudistamishanke, joka lopulta johti pormestarihallintaan käyttöönottoon ensimmäisenä kuntana vuosittaisen jälkeen ja tähän suureen uudistushankkeeseen.

Tämä aineisto oli erityisen mielenkiintoinen, koska toisin kuin kahdessa aiemmassa tapauksessa, tässä oli arviointia tehty pitkällä aikavälillä heti muutosten jälkeen, että jokin aikaa niiden jälkeen. Aineistoa oli lisäksi todella runsaasti saatavilla verrattuna aikaisempiin, vaikka Jyväskylän tapauksessakin sitä oli kohtuullisesti.

#### 6.3.4 Hankkeen tulokset ja suhde aineistoon

Tässä tulokset esitellään kolmessa vaiheessa: ensin käsitellään Stenvallin ja Airaksisen Manse Mallillaan raporttia, mikä on tehty melko pian Tampereen mallin käyttöönotamisen jälkeen ja nimenomaan sen arvioimiseksi, sen jälkeen käsitellään lyhyesti Jaakko Minkkisen pro gradu työtä ja lopuksi käsitellään toista arviointiraporttia, Pasi-Heikki Ranniston toimittamaa Syytön, sankari vai konna- Tampereen toimintamallin arviointiraporttia.

Asiakaslaadun näkökulmasta Stenvall ja Airaksinen (2009: 25) tunnistavat erityisesti asiakaslähtöisyyteen liittyvänä asiana vaatimuksia esimerkiksi verkostoitumista, kansalaisosallistumisen käyttöönottoa ja asiakkaan huomioivaa toimintaa kohtaan.

Asiakaslähtöisyys on todettu aiemmin tässä opinnäytetyössä haastavaksi termiksi samoin kuin asiakaslaatu ylipäänsä ja sama todetaan myös Stenvallin ja Airaksisen raportissa myöskin asiakaslähtöisyyttä ja prosessiajattelua tarkastellessa (2009: 73-74). Asiakaslähtöisyys nähdään monitulkintaisena asiana riippuen toimijasta tai toimialasta ja yhtenäistä ajattelumallia ei ollut helposti löydettävissä, yhteisiksi tekijöiksi raportissaan Stenvall ja Airaksinen mainitsevat kirjallisuuteen pohjautuen (esim. Flynn 2007: 151-168).

- Hyvän ja toimiva palvelun
- Vuorovaikutussuhteen asiakkaan kanssa
- Asiakkuuden kuluttajuutena tarkoittaen sillä asiakas mahdollisuutta valita palvelun ja
- Asiakaslähtöisyyden vaikutusvaltana.

Hyvä ja toimiva palvelu edellyttää heidän mukaansa asiakkaiden tarpeiden ja lähtökohtien huomioimista ja että se on sisällöllisesti, ammatillisesti ja laadullisesti korkeatasoista sekä saatavilla kuntalaisille. Hyvien ja toimivien palvelujen järjestäminen nähtiin perinteisesti asiakaslähtöisenä tapana tuottaa palveluja ja se koettiin lähtökohtana Tampereen palveluja järjestettäessä. Asiakas kuluttajana nähtiin esimerkiksi palvelusetelien yhteydessä siten, että asiakkaalla on mahdollista valita ainakin osittain saamiensa palveluita, joskin tämä todettiin vielä alkutekijöissään olevaksi asiaksi Tampereella toteutuneista kokeiluista huolimatta. Tampereen mallissa vuorovaikutussuhdetta asiakkaan ja palvelun tuottajan välille oli erityisesti ajateltu tuottajien harteille. Vaikutusvaltaa asiakaslähtöisyyden tekijänä pidettiin erityisesti osallisuutta ja mahdollisuutta vaikuttaa

palvelujen toteuttamistapaan ja sisältöön ja konkreettisenä esimerkkinä erilaiset asiakasraadit asiakaskuulemisen muotona. (Stenvall & Airaksinen 2009: 73-74).

Ongelmana nähtiin kuitenkin asiakaslähtöisyyden monipuolisuudesta huolimatta eri osatekijöiden pirstoituminen ja irrallisuus toisistaan. Asiakkaiden vaikuttamismahdollisuudet eivät välttämättä korreloineet kuulemisista ja asiakasraadeista huolimatta todellisten palveluiden toteuttamistapoihin ja eri toimialojen välillä ja jopa niiden sisällä oli suuria eroja sen mukaan miten asiakaslähtöisyys niissä toteutui. (Stenvall & Airaksinen 2009: 75). He toteavat Manse Mallillaan raportissa asiakaslähtöisyyden ja prosessiajattelun olevan siinä vaiheessa vielä kaikkein eniten keskeneräinen uudistuksen tavoitteista. Osittain selittävänä tekijänä he tarjoavat asiakaslähtöisyyden sisällöllisen epämääräisyyden ja sen jäämisen osittain retoriikaksi. Positiivisena puolena he kiinnittävät huomiota kuitenkin siihen, että konkreettisista tuloksista huolimatta asiakaslähtöisyyteen kiinnitetään enemmän huomiota ja se on vähintään pohdittavana asiana usean palvelun yhteydessä ja useita hankkeita oli käynnissä raportin julkistamisen aikaan, jotka tähtäsivät asiakaslähtöisyyden parantamiseen.

Tilaaaja-tuottajamallissa tilaajan vastuulla nähtiin olevan kokonaisuuden ja sitä kautta asiakkaiden tarpeiden huomioiminen, kun taas tuottajien vastuulla oli varsinainen asiakassuhde ja siinä tapahtuvat asiat. Näiden erottaminen toisistaan osoittautui kuitenkin yksittäisissä tilanteissa haastavaksi ja ongelmatilanteissa eri osapuolet saattoivat etsiä syytä toisistaan. Palvelutarve on saatettu arvioida väärin, mitoittaa väärin tai tunnistaa vääränlaisena, milloin tuottajan on ollut vaikea tai jopa mahdotonta vastata tarpeeseen. Asiakastietoa on ollut vähän tai se on ollut puutteellista ja ajoittain sitä ei ole ollut lähes lainkaan. (Stenvall & Airaksinen 2009: 76-77.)

Manse Mallillaan raportissa todetaan asiakaslähtöisyyden ja tuotteistamisen liittyvän tiiviisti toisiinsa ja ideaalitulanteessa tuotteistamisen tulisi perustua asiakaslähtöisyyteen, jonka edelleen vahvistamisen keino se samalla on. Eri hyvinvointipalveluiden sektoreilla oli aikaan saatu erilaisia tuotteita mutta epäselvyyttä oli siitä, kuinka onnistuneita tai tarkoituksenmukaisia ne olivat. Nämä tuotteistamisen tulokset olivat myös lähinnä tapahtuneet helpoissa tai riskittömissä tuotteissa. Lisäksi raportin aineiston perusteella Tampereella oli toisistaan eroavia käsityksiä siitä, vaatiiko prosessimaiseen toimintatapaan siirtyminen tuotannossa organisaatorakenteiden muutoksia tai oliko ylipäänsä muutos tarpeellinen. Joidenkin näkökulmien mukaan prosesseja olisi voinut tuottaa vanhalla tai sen kaltaisella mallilla tai siirtyä eräänlaiseen alihankintamalliin,

jossa osa palveluista tuotettaisiin itse ja ne, mitä ei itse pystyttäisi tuottamaan ostettai-  
siin. (Stenvall & Airaksinen 2009: 78-84.)

Tilaaaja-tuottajamallia arvioitaessa kiinnitettiin eniten huomiota palveluiden tilaamiseen ja palveluiden tarvitsijoiden tarpeiden tunnistamiseen. Tämä on oleellista koska, jos tarpeet tunnistetaan väärin tai puutteellisesti, se vaikuttaa oleellisesti myös tilaajan tuottajilta hankkimiin palveluihin tai tuotteisiin. Yksi oleellinen näkökulma tässä oli osaamisen näkökulma ja erityisesti, minkälaista osaamista tilaaminen ja tuottaminen edellyttivät. Tilaajilta edellytettiin osaamista hankintoihin ja sopimusten tekemiseen sekä tarjousten arviointiin ja kilpailuttamiseen, koska palveluita oli pystyttävä tuotteis-  
tamaan tarjouspyyntöä varten. Tilaajalle kuului palveluiden tarpeen tunnistaminen eli käytännössä millaisia palveluita kuntalaiset tarvitsevat. Lisäksi kaikista eri palveluista tai tuotteista olisi pitänyt muodostaa kokonaiskäsitys ja kaikki eri osat muodostaisivat siten järkevän palvelutuotannon kokonaisuuden. Tuottajien osaaminen taas oli kykyä toteuttaa näitä palveluita laadukkaasti ja tehokkaasti sopimuksen mukaisesti. Tuottajien osaaminen oli siten kykyä kehittää näitä palvelutuotteita taloudellisesti ja tehokkaasti.

Stenvallin ja Airaksisen raportissa tämä tilaaaja-tuottajamalliin siirtyminen oli pahasti keskeneräinen ja se näkyi monin eri tavoin esimerkiksi oman toiminnan ja ostettavien palveluiden kokonaisuuden ristiriitaisuuksina ja sopimusviidakkona eri palveluntuotta-  
jien ja tilaajien välillä, lisäksi puutteellinen osaaminen tuotteistamisessa ja kilpailuttami-  
sessa näkyi myös monin tavoin. Tästä huolimatta tilaaaja-tuottajamallissa nähtiin myös paljon onnistumisia mutta kokonaisuus nähtiin hahmottomana ja pirstalaisena (Stenvall & Airaksinen 2009: 87-117.)

Johtopäätökset ja kehittämis ehdotukset osiossa Stenvall ja Airaksinen toteavat, että Tampereen mallin eri osia pitää arvioida suhteessa niiden alkuperäisiin tavoitteisiin ja tilaaaja-tuottajamallia ajateltiin ratkaisuna, jonka avulla kunnan järjestämää palvelutuot-  
tanta voitaisiin kehittää. Tässä tavoitteessa koettiin onnistuneen osittain.

Mallin myötä muodostui uudenlaista näkemystä kaupungin tarvitsemista palveluista sekä niiden järjestämisen kustannuksista ja kustannustietouden lisääntymisen kauttaal-  
taan nähtiin olevan positiivinen tulos. Tavoitteena olleen asiakkaan saamien palvelui-  
den muuttuminen näkyvämmäksi toteutui myös osittain. Samaan aikaan tilaaaja-  
tuottajamallin hyötyjä ei kuitenkaan saatu käyttöön juuri lainkaan niillä toimialoilla, jois-  
sa tuotteistaminen oli jäänyt kesken. (Stenvall & Airaksinen 2009: 121-122.)

Asiakaslähtöinen prosessiajattelu oli Manse Malliin raportin mukaan eniten kesken-eräisintä eri mallin osista. Osin tämän selitettiin johtuvan vaikeasti määriteltävistä asiakaslähtöisyyden käsitteistä ja sen käytännön toteutustavoista. Tilaaja-puolen organisaatio oli jo suurimmaksi osaksi organisoitunut prosessimaiseksi mutta tuottajapuolella oltiin vielä tavanomaisissa organisaatorakenteissa. Prosessit oli kuvattu monin paikoin mutta niiden kehittäminen oli vielä kesken. Tuotteistaminen oli hyvin pitkälti tapahtunut vanhojen jo olemassa olleiden palveluiden kuvaamisella ja tuottamisella ja uusia asiakaslähtöisiä avauksia oli tapahtunut varsin vähän ja organisaation eri osa-alueiden välillä oli suurta hajontaa. Asiakastietoisuus ja asiakaslähtöisyys olivat monin paikoin kasvaneet ja asukkailla oli aikaisempaa runsaammin väyliä välittää omaa ääntänsä palautejärjestelmien, asukas- ja asiakaraatien ym. kautta mutta kaupungin organisaatio ei voinut sanoa yksiselitteisesti asiakaslähtöiseksi. (Stenvall & Airaksinen 2009: 122-123.)

Jaakko Minkkisen pro gradussa, Laatutyö Tampereen kaupungin uudessa toimintamallissa – Tilaaja palvelujen laadun takaajana, asiakaslähtöisyys nähdään kuntatyössä erittäin keskeisessä osassa. Kuten aikaisemminkin itse termi on haastava käsitteeltään ja menee osittain päällekkäin ja sekaisin tekijän mukaan muiden käsitteiden kanssa kuten asiakasorientoituneisuuden, asiakaskeskeisyyden ja asiakassuuntautuneisuuden kanssa ja niitä käytetään ajoittain saman asian synonyymeinä.

Toisena ongelmana asiakaslähtöisyyden arvioinnissa pohditaan asiakkaan subjektiivisten kokemusten, näkemysten ja mieltymysten vaikutusta laadun käsitteeseen. Toisaalta ilman näitä asiakkaan tyytyväisyyttä palvelun laatuun ei voida myöskään mitata. Minkkinen toteaa Lumijärveen ja Jylhäsaaren pohjautuen (1999) asiakkaat ovat organisaation ainoa ja oikea mittari ja asiakastytyväisyyttä mitattaessa pitää olla sellaisia mittareita ja keinoja käytössä, jotka mittaavat niitä piirteitä, joilla on todellista merkitystä asiakastytyväisyyteen nähden. Asiakkaiden tarpeet ja odotukset voivat muuttua nopeasti ja organisaation on saatava riittävästi tietoa näistä asioista, jotta niihin voidaan vastata. (Minkkinen 2009: 33.)

Myöhemmin samassa osiossa todetaan Paul Lillrankiin pohjautuen, että asiakastytyväisyys on kunnille yhtä tärkeää koska yhtä lailla kunnan tulee tietää ketkä ovat sen asiakkaita ja mitkä heidän tarpeensa ovat. Asiakaslähtöisyys on siten yksi kunnan laatutyön keskeisistä peruseriaatteista. (Minkkinen 2009: 35.)



Minkkisen pro gradu on luonteeltaan tapaustutkimus, jossa tutkittavana ilmiönä on kunnan laatutyö erityisesti tilaajan näkökulmasta. Sen keskeinen käsite on laatutyö, mikä mielletään laatujohtamista monipuolisemmaksi käsitteeksi mutta osittain myös sen synonyymiksi. Tapaustutkimuksen keskeisiksi tutkimuskysymyksiksi Minkkinen määrittää 1. miten laatutyön peruseriaatteet ja käytännön välineet soveltuvat tilaaja-tuottajamallin mukaan organisoituun kunnan organisaatioon ja 2. miten kunnan tilaaja-organisaatio varmistaa palvelujen laadun? (Minkkinen 2009: 10-11). Tämän opinnäytetyön kannalta keskeistä on laadun ja erityisesti asiakkaiden saamien palvelujen laadun käsitteet ja miten ne näkyvät Minkkisen aineiston eli Tampereen kaupungin dokumentaation sekä empiirisenä aineistona toimineiden kolmen päällikkö-tason viranhaltijan haastattelujen kautta.

Minkkisen haastattelujen aikaan (joulukuussa 2008) organisaatiomuutos tilaaja-tuottajamalliin oli vielä pahasti kesken organisaation siirryttyä uuteen toimintamalliin jo 2007 alusta. Käytännön tasolla toimintamalliin siirtyminen oli eriasteista eri organisaation osissa ja joissain oli vielä käytössä pitkälti vanhan toimintamallin mukaisia tapoja toimia, vaikka ne olivat ehkä saaneet uuden nimen tai vaihtaneet organisaation osaa tai olivat muuten järjestäytyneet. Minkkisen haastatteluissa laatu korostui monessa kohtaa, mutta käsitteellisesti sillä ei ollut yhteistä muotoa tai tavoitetta vaan se näyttäytyi enemmän yleisen tason periaatteena. Kuitenkin haastatellut virkamiehet pitivät laatua tärkeänä ja uuteen toimintamalliin sisältyvänä keskeisenä tekijänä ja ikään kuin sisään leivottuna ominaisuutena. Laadun merkitys nousi huomattavasti uuden toimintamallin myötä ja tietoa toiminnasta, asiakastarpeista, tuloksista oli saatavilla enemmän kuin aikaisemmassa mallissa (Minkkinen 2009: 67-70). Käytännön tason laadulle näyttäisi asettuvan tuottajien rooli palveluiden todellisen laadun tuottajana mutta epäselväksi jää valvotaanko tätä mitenkään tai onko laatu mitattavissa eri tuottajien kesken? Sopimuksellisuus ja prosessien kuvaaminen nähdään tärkeintä mutta samalla niiden todetaan olevan kesken. Samat ongelmat näkyivät Stenvallin ja Airaksisen raportissa Manse Mallillaan.

Pasi-Heikki Ranniston toimittamassa Syytön, sankari vai Konna Kuntaliiton julkaisemassa arviointiraportissa on kuvaavaa, että toimintamallia arvioidaan erityisesti por-mestarimallin ja tilaaja-tuottajamallin kautta ja asiakaslähtöinen prosessiajattelu on jäänyt enemmän taustalle. Esipuheessa todetaan mallin toimineen kuitenkin monessa asiassa esim. kustannusvaikuttavuudessa ja asiakaslähtöisyydessä kaupungin tuotta-

missa palveluissa mutta puutteita on ollut vuorovaikutuksessa sekä kuntalaisten että kunnan oman henkilökunnan suhteen.

Johdannossa raportin tekijät jakavat arvioinnin kahdeksaan tutkimuskysymykseen:

1. toimintamallin vaikutukset kaupungin talouteen
2. vaikutukset kaupunkikonsernin hallintoon (lisäksi toimintamallin vaikutukset poliittiselle päätöksenteolle
3. päätöksentekoprosessin toimivuus
4. toimintamallin merkitys kaupungin henkilöstölle
5. toimintamallin merkitys käyttäjille ja sidosryhmille
6. toimintamallin merkitys palvelutuotannon innovatiivisuudelle
7. onko malli lisännyt kuntalaisten osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia sekä
8. tutkijoiden arvio mallin kyvystä vastata tunnistettuihin tulevaisuuden haasteisiin. (Rannisto 2015: 13.)

Näistä kohdat 5, 6 ,7 ovat olennaisia tämän opinnäytetyön kannalta mutta muutkin kohdat vaikuttavat tuloksiin. Arvioinnissa on pyritty myös erottamaan toimintamallista riippumattomat seikat mutta se on ymmärrettävästi vaikeaa, ellei jopa mahdotonta ajoittain. Arviointia on vaikeuttanut myös kehittämisen ja toiminnan jatkuvuus ja jatkuva muuntautuminen ja muuttuminen tarpeita vastaamaan kuten on todettu muuallakin. Kuntien kehittämisprosessit ovat harvoin lineaarisia pisteestä toiseen loogisesti kulkevia kokonaisuuksia, alkavia ja päättyviä kokonaisuuksia, vaan ne enemmänkin soljuvat yhdestä projektista toiseen. Raportin omin sanoin:

Vertailtavuutta vaikeuttaa malliin sen voimassaolo aikana tapahtunut kehitys eli mallia on jatkuvasti kehitetty, muutettu ja säädetty. Myöskään arvioinnin tekemisen aikana vuonna 2014 malli ei ole missään vaiheessa pysähtynyt arvioitavaksi, vaan hallinnon oman valmistelun ja analyysin pohjalta on tehty mallia kehittäviä toimenpiteitä. (Rannisto 2015: 13).

Tutkimusjohtajana toimineen Ranniston raportti on perusteellinen ja se pohjautuu aikaisempiin tutkimuksiin ja niistä koostettuihin kirjallisuuskatsauksiin. Raportin aineistona on toiminut aiemmin mainitut tutkimukset ja kirjallisuuskatsaukset, Tilastokeskuksen, konsulttiyritys FCG:n ja Tampereen kaupungin tilastoanalyysit, litteroituidut henkilöstö-, ryhmä- ja fokusryhmähaastattelut (89kappaletta), kymmenen seminaaria, työkonferenssia ja kommentointitilaisuutta sekä henkilöstökyselyt, joihin tuli yli 3000 vastausta henkilökunnalta vastausprosentin ollessa 26. (Rannisto 2015, esittelydiat).

Raportin esittelydioissa todetaan, että toimintamallin muutos ei selitä kaikkia keskeisiä vaikutuksia, ei positiivisia eikä negatiivisia ja osa vaikutuksista olisi voinut olla toimintamallin muutoksesta huolimatta tapahtuvia asioita. Erityisesti ulkoiset muutokset kuten esimerkiksi valtion toimet, vaikuttavat kuntayhteistyöhön, raportointivelvollisuuksiin ja ammatillisiin käytäntöihin usein enemmän kuin toimintamalli itsessään. Lisäksi organisoituminen ja johtaminen ovat usein enemmän riippuvaisia henkilöistä kuin malleista, toimintamalli organisoii enemmänkin rakenteita ja johtamista. Esittelydioissa todetaan, että käytännön työ tapahtuu yhdessä asiakkaiden kanssa ja organisaation kulttuuri on siinäkin monesti merkittävämpi tekijä kuin toimintamalli. (Rannisto 2015, esittelydiat).

Toimintamallin vaikutuksia henkilöä tarkasteltaessa esimerkkinä mainitaan koululuokat, terveyskeskukset ja kirjastot, joissa toimintamallin muutos tuskin on vaikuttanut käytännön työhön kovinkaan paljoa. Raportissa todetaan yhteyden Tampereen toimintamallin ja strategisen henkilöstövoimavarojen välillä olevan melko vähäistä ja siitä syystä toimintamallia tukevan henkilöstöjohtamisen ei voida sanoa epäonnistuneen vaan syynä on enemmänkin henkilöjohtamisen puutteet ylipäänsä, mikä johtaa raportin tekijöiden mielestä toimintamalliin kohdistuneeseen kritiikkiin. (Rannisto 2015: 19)

#### Raportissa todetaankin

Julkisen toimijan on kyettävä rakentamaan prosesseja, joissa tuodaan yhteen kuntalaiset, palvelujen käyttäjät ja asiakkaat. Kuitenkaan palvelujen käyttäjät eivät aina saa ääntään kuuluville palveluprosesseissa, eikä palveluprosesseja useinkaan suunnitella käyttäjälähtöisesti, vaan enemmänkin järjestelmä- ja tuotantolähtöisesti. Tampereen toimintamalli, erityisesti tilaaja-tuottajamalli, ei ole tätä asetelmaa merkittävästi muuttanut. (Rannisto 2015: 19.)

Yksittäisiä hankkeissa oli saatu positiivisia ja merkittäviä tuloksia yhteiskehittämisen osalla, mutta kokonaisuutena palvelut olivat edelleen ammattikunnittain ja tuotantoaloittain pirstaloituneita. (Rannisto 2015: 20.)

Asiakastiedon hyödyntämisen palvelujen kehittämisessä nähtiin olevan puutteellista ja asiakaspalautteista tulleisiin kehittämiskohteisiin ei ollut tartuttu ja palautteen kerääminen ei näkynyt käytännön toiminnassa. Lisäksi raportissa todettiin kehittämisen koordinoimisen puutteen hidastaneen hyvien käytäntöjen levittämistä ja siten asiakaslähtöisyyden kehittämistä. Näistä puutteista huolimatta Tampereen omaan palvelutuotantoon, kuten esimerkiksi ikäihmisten palveluihin oltiin mittausten mukaan pääosin tyytyväisiä. Henkilöstön todettiin onnistuvan työssään, joskin tämä saattoi olla toimintamallista riippumatonta. Toimintamallin myötä oli kuitenkin tapahtunut palvelujen tuotteistamista, tehostamista ja kustannustietoisuuden lisäämistä mikä oli suoraan heijastunut palvelu-

jen kehittämiseen mutta myös työntekemisen edellytyksiin. Osassa palveluja tämä oli näyttäytynyt asiakkaalle parempina palveluina, mutta joissain tapauksissa myös työntekijöiden kiireenä. (Rannisto 2015: 20.)

Tampereen uudistus näyttäytyy kunnianhimoisena ja todella laajana. Toimintamallin uudistus on ollut koko kaupungin toimintaa leikkaavaa ja monella tapaa uudenlainen ja mittakaavassaan poikkeuksellinen. Tampere on ollut pioneeriasemassa tekemässä uutta toimintamallia niin pormestari- kuin tilaaja-tuottaja-mallien suhteen ja on tyypillistä, että tällaisia ongelmia syntyy täysin uusia asioita toteutettaessa. Kunnioitettavaa on kuitenkin läpinäkyvyys puutteiden ja ongelmakohtien esilletuomisessa tilaamalla ja julkistamalla ulkopuolisia arviointeja Tampereen uudesta toimintamallista.

Edelleen on korostettava, että tämän opinnäytetyön tarkoitus ei ole niinkään kritisoida uudistuksia, niiden lähtökohtia tai onnistumista vaan tutkia miten nämä uudistukset ovat toteutuneet niille asetettujen asiakaslaatu tavoittelevien parannusten kautta vai ei.

Tampereen toimintamallissa asiakaslähtöisyys ja toimivat prosessit oli nostettu korkealle jalustalle ja laatua korostetaan asiakkaan tai kuntalaisen saamien palvelujen suhteen. Sekä Manse mallillaan, Ranniston työryhmän raportti, että Minkkisen pro gradu herättävät kuitenkin huolestuttavia kysymyksiä. Konkreettiselle asiakas-tasolle menevään laatuun mentäessä laatuajattelu näyttäytyy opinnäytetyön tekijän mielestä melko vähäiseltä tai se on vähintään keskeneräistä. Näkykö asiakkaalle tai kunnan asukkaalle asti uuden toimintamallin sisään leivottu asiakaslähtöisyys ja laatuajattelu vai jääkö se vain retoriseksi puheeksi tai kauniiksi ideaaliksi mitä tavoitellaan muttei koskaan saavuteta?

Näitä tarkastellaan vielä lyhyesti tämän osion lopussa, kun kaikki tapaukset niputetaan yhteen sekä tämän opinnäytetyön tapaustutkimuksen tulosten analyysissa.

## 6.4 Neljäs tapaus: Eksote ja Sote Into hanke

### 6.4.1 Yleispiirteet ja taustaa

Etelä-Karjalan maakunta koostuu yhdeksästä kunnasta, joista kaksi, maakunnan keskuskaupunki Lappeenranta ja Imatra ovat kaupunkeja. Pienemmät kunnat ovat Ruokolahti, Parikkala, Taipalsaari, Luumäki, Savitaipale, Rautjärvi ja Lemi. Eksoten perustamisen aikoihin alueella oli vielä muitakin kaupunkeja ja kuntia kuten Joutseno, joka yhdistyi Lappeenrannan kaupunkiin 2009 ja Ylämaa, joka yhdistyi Lappeenrantaan 2010. (Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystyö.)

Eksote on Etelä- Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, josta käytetään nimeä Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystyö tai lyhyemmin Eksote. Kuntayhtymän kotipaikka on Lappeenrannan kaupunki. Eksote perustettiin ensin hankkeena 1.1.2010 alkaen mutta vakinaistettiin pysyväksi toiminnaksi. Erikoissairaanhoidon ja kehitysvammahuollon osalta Eksoten toiminta alkoi jo vuonna 2009. (Partanen 2011: 3.)

Eksote sisältää Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirin ja Etelä- Karjalan erityishuoltopiirin. Eksoten alueella on asukkaita yhdeksän kunnan alueella yhteensä noin 133 000, joista Lappeenrannassa noin 73 000 ja Imatralla noin 27 000, ja Eksote-organisaatiossa noin 5 000 työntekijää. Eksoteen kuuluvia kuntia ovat Lappeenranta, Lemi, Taipalsaari, Rautjärvi, Parikkala, Savitaipale, Luumäki, Ruokolahti ja Imatra vuodesta 2016 lähtien. Eksotella on n. 100 toimipistettä. (Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystyö.)

Eksoten ylintä päätösvaltaa käyttää valtuusto, jossa on 28 jäsentä. Kunnanvaltuustot valitsevat kuntayhtymän valtuuston jäsenet kunnan asukasluvun perusteella. Lisäksi valtuuston kokoonpanossa on huomioitu poliittiset voimasuhteet. Eksotea johtaa hallitus, johon kuuluu 13 Eksoten valtuuston valitsemaa jäsentä.

Eksoten perustamisen isoimpana perusteena käytettiin vuonna 2007 voimaan tulleen PARAS-puitelain vaatimuksia riittävästä kuntien rakenteesta ja asukasmäärästä ja velvoitteesta tuottaa sosiaali- ja terveystyöjä vähintään 20 000 asukkaalle. Eksoten perustaneet ja myöhemmin siihen liittyneet kunnat päättivät omissa organisaatioissaan muuttaa sosiaali- ja terveystyötoimintojen rakennetta tämän puitelain mukaisesti. Eksoten toimitusjohtaja Pentti Itkosen mukaan Eksoten perustamiseen liittyy vahvan integraation rakentaminen potilaiden hoitokokonaisuuksien varmistamiseksi ja sen vuoksi oli

”perusteltua koota julkinen perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoido, sosiaali- ja vanhustenpalvelut mahdollisimman laajasti yhden johdon, budjetin ja päätöksenteon kokonaisuudeksi”. (Itkonen 2015: esittelydiat 6-7.)

Hankkeen taustalla vaikutti Markku Pekurisen tekemä terveystieteiden tutkimus vuodelta 2005 ja kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen Socomin selvitys vuodelta 2006. Poliittiset päätökset kunnissa Eksoten perustamisesta tehtiin alkuvuodesta 2008. Suunnittelutyöryhmät aloittivat toiminnan 2008 keväällä ja poliittinen ohjausryhmä sekä kunnanjohtajat valvoivat työtä tiiviisti. Osa johtajista valittiin 2008, toiminta sairaanhoidopiiriin sisällä käynnistyi alkuvuodesta 2009, jolloin loput johtajista valittiin. Varsinainen integroitu SOTE aloitti vuoden 2010 alusta. Toimitusjohtajaksi valittiin Pentti Itkonen, kuka toimii opinnäytetyön kirjoittamisen hetkellä edelleenkin toimitusjohtajana. (Itkonen 2015: diat 8-9.)

Eksote on vastannut vuodesta 2010 alkaen jäsenkuntien perusterveydenhuollosta, sosiaalihuollosta sekä sosiaalihuoltoasetuksessa tarkoitetusta ehkäisevästä työstä lukuun ottamatta lasten päivähoitoa, ympäristöterveydenhuoltoa ja eläinlääkintähuoltoa. Imatran kaupunki ei ole tähän saakka ollut täysjäsen, eli se on vastannut kaupungin omista sosiaalipalveluista sekä perusterveydenhuollon palveluista. Imatran kaupunki liittyi mukaan Eksoteen 1.1.2016 erikoissairaanhoidon osalta.

Eksotea on pidetty ainutlaatuisena esimerkkinä Suomessa ja julkisuudessa Eksote on saanut useasti kehuja erityisesti onnistuneesta integraatiosta usean eri toimijan alueilla ja sitä käytettiin yhtenä, juuri peruuntuneen SOTE-uudistuksen malliesimerkkinä, joskin viime aikoina on valtakunnan päämedioissa esiintynyt myös soraääniä taloudellisuuden ajaessa asiakaslaadun edelle erityisesti vanhusten hoitoon liittyen.

Tässä opinnäytetyössä ei ole tarkoituksena käsitellä sitä onko Eksote hyvä vai huono ja oliko Eksoten perustaminen ylipäänsä tarpeellista tai onnistunutta vaan tutkia tavoitteita ja niiden suhdetta asiakaslaatuun, miltä asiakaslaatuun liittyvät tavoitteet näyttäytyivät ennen uudistusta ja miten ne toteutuivat sen jälkeen. Eksotesta ja sen perustamisesta oli yllättäen melko huonosti materiaalia löydettävissä, vaikka sitä on käsitelty kyllä melko runsaasti muuten. Opinnäytetyön tekijällä oli vaikeuksia löytää koottua materiaalia sähköisesti löytyvänä. Varmasti materiaalia on runsaammin kuntien ja kuntayhtymien organisaatioiden sisällä ja välillä, mutta julkista ja helposti saatavilla olevaa dokumentaatiota oli hankala löytää. Tämän takia jouduttiin turvautumaan Eksoteen

liittyvään hankkeeseen Kaakon Sote Into hankkeisiin, joissa Eksote on yhtenä osallistujana.

Keskeisenä materiaalina opinnäytetyössä käytetään Kaakon Sote-Into hanketta ja sen jatkohanketta, joista on löydettävissä erilaisia ja eri laajuisia dokumentteja. Kaakon Sote-Into hanke oli osa sosiaali- ja terveysministeriön kansallista sosiaali- ja terveydenhuollon KASTE-kehittämishjelmaa ja se koostui neljästä eri osahankkeesta:

- Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän osahankkeesta,
- Etelä-Kymenlaakson osahankkeesta,
- Kouvolan osahankkeesta ja
- Kupera osahankkeesta eli Kaakkois-Suomen vanhus- ja vammaistyön kehittämisverkoston osahankkeesta.

Hankekokonaisuuden hallinnoijana toimi Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystyöpiiri. (Kettunen 2013: 2-3).

Materiaalina käytetään Sote-into hankkeiden ja osahankkeiden loppuraportteja sekä Kuntoutussäätiön tekemään ulkoista arviointiraporttia samasta Sote-Into hankkeesta.

Lisäksi opinnäytetyötä varten käytiin läpi Eksoten toimintakertomukset vuosilta 2010-2012 ja Eksoten perustamiseen liittyvien kaupunkien ja kuntien toimintakertomuksia tai tilinpäätöksiä oli pyritty saamaan 2008-2012, mutta näitä ei ollut pääsääntöisesti enää sähköisesti saatavilla.

#### 6.4.2 Uudistukselle asetetut tavoitteet ja aineisto

Eksoten perustaminen on hieman erilainen tapaus kuin kolme aikaisempaa, tosin osittain samoja piirteitä on myös Uuden Jyväskylän tapauksessa. Lappeenranta ja Imatra ovat Etelä-Karjalan selvästi isoimmat kaupungit, joista Lappeenranta isompi kuin naapurinsa Imatra ja loput kunnista ovat selkeästi pienempiä. Eksoten tavoitteena oli koko alueen kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen integrointi saman hallinnon alaisuuteen, poikkeuksena Imatra, joka järjestää peruspalvelut omana toimintanaan mutta erikoissairaanhoidon palvelujen osalta kuuluu Eksoteen. Eksoten perustamisesta ei löytynyt suoraan materiaalia, joten tapaustutkimuksen osalta keskitytään Kaakon Sote Into hankkeeseen, jossa oli tuki huomattavasti rajatummalla tavoitteella kuin koko Eksoten perustamisessa.

Tässä opinnäytetyössä keskitytään vain Eksoten osuuteen.

Kaakon Sote-Into hankkeelle asetettiin neljä päätavoitetta:

- Kansalaisten itsenäinen suoriutuminen
- Integroidut palveluprosessit ja -rakenteet
- Henkilöstön osaamisen, osallisuuden ja johtamisen vahvistaminen
- Kustannuskehityksen hillitseminen (Kettunen 2013: 5.)

Kansalaisten itsenäisen suoriutumisen päätavoitteen alla oli mm. sähköisen asiointin kehittäminen, varhaisen puuttumisen ja tuen toimintamallien ja asiakasosallisuuden vahvistaminen, lyhytaikashoidon ja henkilökohtaisen avun kehittäminen, järjestöjen ja sosiaali- ja terveystalvelujen yhteistyön parantaminen sekä tapaturmien ehkäiseminen.

Integroitujen palveluprosessien ja -rakenteiden osalta osahankkeita olivat sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluiden vahvistaminen, palveluiden integraatio sekä uudenlaisten konsultaatiokäytäntöjen tai yhteistyömallien luominen. Lisäksi osatavoitteita oli myös laitoshoidon suhteellisen osuuden vähentäminen sekä kotona asumista tukevien palvelujen kehittäminen.

Henkilöstön osaamisen, osallisuuden ja johtamisen vahvistaminen osatavoitteita loppuraportin mukaan oli työnjaon ja tehtävärakenteiden muuttaminen palvelurakenteiden edellyttämällä tavalla sekä henkilöstön kouluttaminen uusiin integroituihin tehtäväkokonaisuuksiin. Osatavoitteena oli myös vahvistaa muutosjohtajuutta ja hyödyntää erilaista tietoa toiminnan johtamisessa sekä vahvistaa osaamista ja johtamista toimintakykyä edistävästä työmenetelmästä ja potilasturvallisuudesta.

Kustannuskehityksen hillitsemisen osatavoitteita oli palveluprosessien kuvaaminen ja tuotteistaminen, palvelusetelin käytön laajentaminen, kilpailuttamisen ja yksityisten palvelujen valvonnan kehittäminen sekä kuntalaskutusmallin kehittäminen uusissa rakenteissa.

Näitä oli jaettu vielä osahankkeisiin neljän eri osahankkeen osalta ja tässä opinnäytetyössä keskitytään vain Eksoten vastuualueelle määritettyihin osahankkeisiin, joita olivat:



- Kansalaisten itsenäiseen suoriutumiseen liittyen kansalaisia palvelevan Hyvisivuston toteuttamisen käynnistäminen.
- Integroidut asiakasprosessit ja – rakenteet osiossa Eksoten vastuulle tuli SAS asiakas- ja potilasohjauksen toimintamalli, Koti-ikävä pilotin suunnittelu, Kotimobiili eli sähköisen lukitus- ja kotihoidon työntekijöiden työmatkaseurantajärjestelmän sekä työntekijöiden hätäviestitoiminnon käyttöönotto sekä kehitysvammapoliklinikan jalkautuva toimintamalli.
- Henkilöstön osaamisen, osallisuuden ja johtamisen vahvistaminen osassa Eksoten vastuuksi oli määritetty johtamista tukevan esimiesvalmennuksen toteuttaminen ja hoitaja-lääkäri työparimallin käyttöönotto kaikilla terveysasemilla
- Kustannuskehityksen hillitsemisen osatavoitteessa Eksoten tuli mallintaa palveluprosesseja ja saada aikaan toimita kuntalaskutusmalli. (Kettunen 2013: 6-10.)

Asiakaslaatua parantaviksi tekijöiksi näistä voidaan olettaa olevan lähes kaikkien vaikkakin esimerkiksi työmatkaseurantajärjestelmät tai työparimallit eivät välttämättä näytty suorana asiakaslaatua parantavana asiana. Suoria asiakaslaatuun vaikuttavia tekijöitä ovat nähdäkseni hyvis-sivusto, jalkautuva työmalli, koti-ikävä pilotti ja epäsuoria asiakas- ja potilasohjauksen malli sekä henkilöstön osaamiseen ja turvallisuuteen liittyvät mallit ja toimenpiteet. Arviointia näiden osahankkeiden osalta tehtiin lähinnä itsearviointina arviointimallia käyttäen. Kettunen toteaa (s. 11), että asiakaskyselyjä ei toteutettu laajamittaisesti, koska asiakasvaikutusten näkyminen tapahtuisi vasta pidemmällä aikavälillä. Joissain osakohteissa asiakaskyselyjä toteutettiin ja niitä käytettiin arvioinnissa hyväksi.

Tämän opinnäytetyön kannalta oleellisempaa on kuitenkin, miten edellä mainittua itsearviointia toteutettiin ja mitkä oli määritetty onnistuneen integraation kriteereiksi. Suoria asiakaslaatuun liittyviä teemoja oli nimittäin itsearvioinnin kriteereissä runsaasti.

Kettusen (2015) mukaan integraation onnistumista kysyttiin kysymyksellä ”Miten integraatio on toteutunut kehittämistyössä?” ja sitä mitattiin neljällä teemalla, joissa oli jokaisessa omia kysymyksiään. Teemat olivat:

1. Miten kehittämisessä on huomioitu asiakaslähtöisyys? Sen onnistumisen kriteereitä olivat
  - a. miten asiakkaat olivat olleet mukana kehittämisessä
  - b. miten asiakkaiden tarpeet otettiin huomioon ja

- c. miten uutta toimintamallia suunniteltiin asiakkaiden lähtökohdista
2. Miten kehitettävässä palvelussa oli huomioitu asiakkaan saaman palvelun kokonaisuus? Sen onnistumisen kriteereinä olivat:
- a. miten prosessia oli mietitty asiakkaan näkökulmasta
  - b. miten prosessin liittymäkohtia muihin prosesseihin oli huomioitu
  - c. miten päällekkäisiä toimintoja oli tunnistettu ja purettu
  - d. miten sähköiset palvelut tukivat uusia toimintamalleja ja
  - e. Miten uudet toimintamallit paransivat asiakkaan varhaisen tuen tai kotona asumisen mahdollisuuksia
3. Minkälaista uutta osaamista kehittämistyössä oli syntynyt ja ketä ja millä tavoin se oli hyödyttänyt? Sen onnistumisen kriteereinä olivat:
- a. miten henkilöstö kouluttautui uusiin toimenkuviin ja vahvisti osaamistaan
  - b. miten tunnistettiin ja tunnustettiin toisen prosessiin liittyvän henkilön osaaminen ja hyödynnettiin sitä
  - c. miten toimenkuvia laajennettiin
  - d. miten henkilöstö osallistui kehittämistyöhön sekä
  - e. miten vanhoista toimintamalleista luovuttiin ja siirryttiin aidosti uuteen.
4. Millä tavoin toimijoiden välinen yhteistyö oli lisääntynyt ja ketä se oli hyödyttänyt ja millä tavoin? Onnistumisen kriteereinä olivat:
- a. miten yhteistyö lisääntyi
  - b. miten integraatioon syntyi myönteinen asenne
  - c. miten tunnistettiin eri toimijoiden asiantuntijuus ja hyödynnettiin sitä ja
  - d. palveluprosessit oli yhteisesti laadittu ja kaikkien tiedossa.
- (Kettunen 2013: 12.)

Näiden teemojen tuloksia käsiteltiin sekä itsearviointissa että materiaalia käytettiin hyväksi kuntoutussäätöön tekemässä ulkoisessa arvioinnissa. Näistä teemoista kaksi ensimmäistä ovat hyvin suoria asiakaslaatuun liittyviä ja kolmannessa välillisesti henkilöstön osaamisen kautta. Tuloksia tarkastellaan seuraavassa kohdassa tarkemmin missä

yhdistetään eri raporttien tuottamia tuloksia. Huomioitavaa on, että asiakaslaatu on nostettu merkittävään asemaan integraation onnistumisen tavoitteita arvioitaessa.

Kaakon Sote-Into 2 hanketta arvioitiin lisäksi Kuntoutussäätiön tekemän ulkoisen arvioinnin kautta. Siinä arvioitiin kolmea neljästä osahankkeesta, ainoastaan Kupera2 osahanke jäi arvioinnin ulkopuolelle. Edellä mainittujen neljän päätavoitteen lisäksi ulkoisen arvioinnin tavoitteiksi oli asetettu toimeksiannossa seuraavasti:

- Miten integraatio on toteutunut palveluprosesseissa ja osaamisessa?
- Onko integraatio laajentunut yksittäisistä toimintaprosesseista organisaatiotasolle?
- Onko siirrytty uudenlaiseen tapaan tuottaa palveluja?
- Mitä hyviä ja/tai huonoja toimintakäytäntöjä, erityisiä onnistumisia tai kehittämiskohteita löytyy sosiaali- ja terveystieteiden, kuntaliitoksen ja yhteistoimintaluokan toimintamalleja vertailtaessa? (Harju, Nyholm, Tuusa & Juntunen 2012: 4.)

Kuntoutussäätiön tekemässä arvioinnissa todetaan, ettei ensimmäisen vaiheen ja toisen vaiheen välillä ole mielekästä tehdä selvää eroa vaan ne ovat enemmänkin samaa jatkumoa. Samalla todetaan myös, että on vaikea tehdä selvää, eroa mikä kaikki on nimenomaan hankkeista johtuvaa kehitystä ja mikä muuta kehitystyötä mitä on luonnollisesti tapahtunut paljon mittavien organisaatiomuutosten yhteydessä ja muuten tapahtunutta kehittämistä. (Harju, Nyholm, Tuusa & Juntunen 2012: 4).

Kuntoutussäätiön tekemä ulkoinen arviointi oli tehty osahankkeiden tuottamaan kirjalliseen materiaaliin sekä valikoituihin haastatteluihin, yksilö- ja ryhmähaastatteluja, perustuen. Haastatteluja oli yhteensä 37, joista 14 oli Eksoten osahankkeesta. Kirjallista materiaalia oli mm. hankesuunnitelmat, itsearviointiraportit, osahankkeiden itsearviointimateriaaleja, hankkeen väliraportit ja tilannekatsaukset sekä ensimmäisen hankevaiheen loppuraportit kokonaisuudesta ja osahankkeista. (Harju, Nyholm, Tuusa & Juntunen 2012: 5.)

Huomioitavaa on, että kuntoutussäätiön arvioinnissa Eksoten osalle on merkitty enemmän tavoitteita kuin heidän omassa loppuraportissaan.

### 6.4.3 Tulokset ja suhde aineistoon

Heti alkuun on todettava, että aineistoa oli tässä tapauksessa hieman yllättäen vähemmän kuin aiemmissa tapauksissa ja aineisto on osittain ristiriitaista. Jopa hankkeiden tavoitteet ja osakokonaisuudet ovat ristiriitaisia keskenään, ulkoisessa arvioinnissa olleet kohteet ovatkin osittain erilaisia kuin koko Kaakon Sote-into2 loppuraportin tai osaraportin kohteet. Hämmäntävää itselleni on myös tavoitteiden arvioinnin erilaisuus, teemat mitä aiemmassa kohdassa oli lueteltu itsearviointiin ovat koherentit ja järkevät mutta ensimmäisen osakokonaisuuden loppuraportissa todetaan, ettei niitä juurikaan ollut (Partanen 2011: 10) ja toisen vaiheen loppuraportissa saman tekijän toimesta, että ne olivat pitkälti samat. Samoin ulkoisessa arvioinnissa arvioidaan osittain eri kriteerein ja osakohteet ja tavoitteetkin ovat osittain erilaisia.

Tuloksista voidaan todeta sama asia, ristiriitaisuuksia tai epämääräisiksi jääviä asioita on melko paljon ja selvää syy-seuraus suhdetta ei ole helppoa päätellä aineistosta. Aineistossa nostetaan monia asioita esille onnistumisina, mutta aineistosta ei voida päätellä onko näin todella ja mihin se perustuu. Esimerkkeinä nostetaan konkreettisista asioista kuten uusista palvelumuodoista tai toimintamalleista ja nämä ovat varmaan selkeimmin todennettavissa. Kehittämistä on epäilemättä ollut paljon ja paljon on myös tuloksia mutta varsinainen mekaniikka, miten jokin asia on koettu onnistumiseksi jää osittain epäselväksi.

Eksoten toimitusjohtaja Pentti Itkosen esityksestä Case Eksoten perustaminen voi johtaa paljon suurempia johtopäätöksiä, että alueellista integraatiota seuraava toiminnallinen integraatio voi johtaa suoriin asiakashyötyihin. Pelkät powerpoint-diat eivät toki ole kovin syvällistä materiaalia ja siinä on tarkoituskin nostaa keskeisimmät tulokset mutta näitä on lähes mahdotonta arvioida kuinka pitäviä ne ovat jos niiden alkuperäistä lähdettä ei pysty löytämään. Tässä kohtaa opinnäytetyön tekijää suoraan sanoen harmitti kovasti koska Eksoten perustamisesta ja sen arvioinnista löytyy varmasti materiaalia, mutta tämän tutkielman tekijä ei kyennyt löytämään sitä riittävästi.

### 6.5 Yhdistäviä ja erottavia tekijöitä

Kaikista näistä neljästä tapauksesta on löydettävissä samanlaisia tekijöitä, ollaan kuitenkin hyvin pitkälti samankaltaisten asioiden eli kuntien tai kuntayhtymien muutosprosessien äärellä. Erojakin toki jo pelkästään sen takia, että kuntalaisten määrien ja or-

ganisaatioiden koot ovat melko isoja ja organisaatiomuutoksissa tavoitellaan erilaisia asioita.

Selkein yhdistävä tekijä on kaikkien tutkittavien kohteiden olevan julkisia organisaatioita ja kaikki ovat kokoluokaltaan kaupunkeja (vaikka tähän ei selkeää määritelmää olekaan) ja jokaisessa tapauksessa toiminnan keskiössä on maakuntakaupunki. Eksote muodostaa näistä ehkä pienen poikkeuksen sillä, että yhden muita selvästi isomman keskuskaupungin sijaan tässä tapauksessa on kaksi isompaa kaupunkia ja pienempiä kuntia, joskin Lappeenranta on selvästi Imatrasa isompi.

Pienemmistä kunnista ja niiden organisaatiomuutoksista ei yksinkertaisesti löytynyt käyttökelpoista materiaalia, mikä on harmittavaa, koska pienemmän kunnan tai kaupungin muutosprosessi olisi voinut toimia hyvänä vertailukohtana. Tekijä olettaa, että näitä muutosprosesseja on tehty runsaasti, mutta ne ovat mittaluokaltaan niin paljon pienempiä, ettei niitä ole raportoitu samalla tavalla julkisesti sähköisessä muodossa. Todennäköisesti monien kuntayhtymän toteuttaneiden kuntien omista arkistoista löytyvät raportit näistä prosesseista mutta näiden löytäminen ja etsiminen olisi ollut aivan liian iso urakka opinnäytetyön tekijälle.

Kaikissa neljässä tapauksessa kerättiin jollain tavalla myös suoraan asiakaspalautetta, jos ei muuten, niin osana organisaatioiden normaalia toimintaa. Uuden Jyväskylän tapauksessa kerättiin myös suoraa palautetta uuden organisaation toiminnasta. Harmillisesti kaikissa näissä tapauksissa asiakaspalautteiden ja asukaskyselyiden tulokset ja suorat vaikutukset takaisin toiminnan tasolle jäivät kuitenkin puuttumaan tai ne vähintään näyttäytyivät epäselvänä. Karrikoidusti voisi sanoa, että palautetta kyllä kysyttiin mutta se ei vaikuttanut mihinkään.

Yksi kaikkia yhdistävä tekijä ja vaikutelma, mitä lähes kaikissa raporteissa sanotaan, on että kaikissa muutosprosesseissa tuntui olevan kiireen tuntu ja osa tavoitteista oli laadittu liian rajalliseen tai jopa epärealistiseen aikaikkunaan. Samoin muutosten mitta-kaava näyttäytyi epärealistisena tavoitteiden mahdolliseen saavuttamiseen.

Henkilöstön käsitys uudistuksen tavoitteista ja merkityksestä sekä miten se olisi tullut suorittaa näyttää vaikuttaneen melko suorasti siihen, miten todelliset tavoitellut muutokset ovat niiltä osin tai siinä toimintayksikössä onnistuneet. Mitä perustellumpia muutokset ovat olleet asiakasrajapinnassa työtä tekevän henkilöstön mielestä, sitä parem-

pia tulokset näyttäisivät olleen. Tämä ei tarkoita sitä, että henkilöstö olisi heti aluksi ollut samaa mieltä uudistuksen tarpeellisuudesta tai perusteista vaan varsinaisen muutoksen jo toteuduttua ja hetken toimittua.

Tämä on merkittävä huomio, koska muutokseen, myös positiiviseen ja järkiperusteiseen muutokseen, liittyy usein traditioiden ja totuttujen toimintatapojen muuttamisen ja murtamisen vastustus. Tätä voidaan kutsua muutosvastarinnaksi ja sanan negatiivisesta merkityksestä huolimatta siinä on myös positiivisia elementtejä. Vastarinnan ilmaantuminen itsessään ei tarkoita, etteikö muutos voisi olla järkevä ja kannattava tehdä. Oleellista tuntuu olevan, että muutoksen jo tapahduttua muutoksen onnistumiseen vaikuttaa hyvin paljon tavoitetaanko varsinaisen muutosprosessin aikana ja sen jälkeen mikä sen tarkoitus ja funktio oli. Jos se jää tavoittamatta, on todennäköisempää, että myös lopputulos on keskeneräinen tai jopa epäonnistunut.

Taustamateriaalia on ollut kaikissa muutosprosesseissa paljon, mutta suurin osa siitä on ollut organisaatioiden sisäistä materiaalia, johon on väli- ja loppuraporteissa referoitu tai viitattu mutta sen todenperäisyydestä, laadusta tai mittareista ei voida sanoa paljoakaan koska ne eivät ole saatavilla yleisesti. Ei ole erityistä syytä epäillä, etteikö näin olisi, mutta sitä ei voida kuitenkaan todentaa pelkän maininnan perusteella.

Päätavoitteiden alaiset pienemmät tavoitteet ja osatavoitteet muuttuvat ja tarkentuvat sekä osa tavoitteista tuntuu muuttuvan matkalla tai putoavan kokonaan pois. Tämä on sinänsä muutoshankkeeseen tyypillisesti kuuluvaa, mutta joskus jotkut tavoitteista mitkä putoavat pois voivat olla hyvin olennaisia alkuperäisiin tavoitteisiin nähden. Tästä lievänä poikkeuksena Eksote, jossa materiaalina käytetyn Kaste-Hankkeen päätavoitteet olivat osa isompaa kehittämishanketta ja hyvin pitkälti sen takia päätavoitteiden on ollut pakko pysyä melko samoina kaikille osapuolille.

Positiivisena seikkana lähes kaikissa raporteissa todetaan löytyneen paljon hyviä asioita, joista on ollut todennäköistä hyötyä asiakastyöhön nähden tai niistä on raporttien tekijöiden mielestä ollut hyötyä asiakkaille tai kyseisten kuntien asukkaille, mutta perusteet sille miksi näin, on jää hataralle pohjalle. Tekijä ei sano, etteikö näin voisi hyvinkin olla, mutta ilman perusteluja tai selityksiä, miksi näin tosiasiallisesti on, varsinainen vaikutus jää raportin tekijän kertoman tai organisaation oman raportoinnin varaan. Toki voidaan olettaa, että uudet palvelumuodot, suoraviivaistetummat prosessit tai uudenlainen tapa tehdä työtä todennäköisesti tuottaa ainakin jollekin osalle asiakasryhmiä

etuja, mahdollisesti hyvinkin monelle asiakkaalle tai kuntalaiselle, mutta tämä jää dokumentoinnin perusteella ohueksi. Varsinaiset kysymykset MIKSI tai MITEN siitä on ollut hyötyä jää useimmiten vaille vastausta.

Erojakin löytyy tapausten välillä, joista yksi selkeimmistä liittyy kaupunkien kokoluokkaan sekä muutosprosessin kokoluokkaan.

Kuopiossa tavoitteena oli kaupunkitasoinen palvelualue- tai palvelurakennemuutos, Jyväskylän tapauksessa Jyväskylässä tapahtui sekä kuntayhdistyminen että sosiaali- ja terveysalojen integraatiohanke. Vähän kuin miniversio ajankohtaisista sote- ja maakuntamuutoksista. Tampereen tapauksessa myllerrettiin koko kaupunkia, että sen tapaa toimia muuttamalla hallintorakenteita siirtyen pormestariin, tilaaja-tuottajamalliin sekä asiakaslähtöiseen prosessimalliin yhdellä rysäyksellä. Eksoten kohdalla toteutettiin monen pienemmän kunnan siirtymällä yhteiseen perusterveyden ja erikoissairaanhoidon yhteisalueeseen eli toteutettiin ikään kuin kuntayhtymä mutta vain sosiaali- ja terveysalojen sisäisesti.

Lähes kaikissa tapauksissa käytettiin sekä organisaatioiden sisäisiä arvioita ja väliarvioita sekä lisäksi myös ulkopuolista arviointia. Ainoastaan Kuopion tapauksessa ei ollut varsinaista ulkoista arviointia tai se ei ainakaan käynyt selville aineistona käytetyistä loppuraporteista, Kuopiossakin oli prosessissa mukana eri konsultteja eri vaiheissa mutta varsinaista ulkoista loppuarviointia ei ollut. Loppuarvioinnit olivat myös hyvin erilaisia ja Jyväskylän tapauksessa oli Auditor-yhtiön erillinen loppuarviointi ja sekä FCG:n teettämä kuntalaiskysely yhdistymisestä. Tampereen tapauksessa oli kaksi Kuntaliiton julkaisua ja useita pienempiä julkaisuja liittyen kokonaisuudistukseen. Julkaisut pohjautuvat Tampereen kaupungin ja Tampereen yliopiston yhteiseen tutkimus- ja kehittämishankkeeseen. Eksotessa oli myös ilmeisesti muutamakin erillinen selvitys ja loppuraportti toimitusjohtaja Itkosen mukaan, mutta näitä ei valitettavasti ollut saatavilla tai ne eivät olleet julkisia.

## 6.6 Muita mahdollisia tutkimuskohteita

Muita mahdollisia tutkimuskohteita olisi varmasti ollut ja esimerkiksi pelkästään pääkaupunkiseudulla on myllerretty Espoon, Vantaan sekä Helsingin organisaatioita viimeisen vuosikymmenen sisällä melkoisesti. Koin ristiriitaiseksi ottaa työnantajaani Vantaata käsittelyyn, joten poistin sen automaattisesti listalta ja toisaalta Helsingin ja Es-

poon organisaatiomuutoksista oli melko vähän tai vaikeasti saatavilla mitään loppuraportteja, vaikka olin tietoinen, että organisaatiomuutoksia oli kuitenkin tehty. Sama juttu tosin Vantaan tapauksessa, että käsittääkseni väliraportit ja loppuraportit eivät olleet organisaation ulkopuolisessa levityksessä. Tämä kuvastaa materiaalin saannin ongelmia, mitkä liittyivät vahvasti tämän opinnäytetyön tekemiseen. Materiaalia todennäköisesti olisi runsaastikin, mutta se ei ole helposti saatavilla olevassa muodossa tai ylipäänsä ollenkaan saatavilla.

Toisena tekijänä miksi karsin esimerkiksi Oulun monikuntaliitoksen ja organisaatiomuutoksen 2013 oli se, että sen materiaalin perusteella mitä löysin, niin muutosta perusteltiin enemmän muilla tekijöillä kuin asiakaslaadulla (vaikka se toki liittyikin asiaan) esimerkiksi työllisyydellä, elinkeinorakenteella ja vastaavilla tekijöillä.

Muitakin mahdollisia kohteita olisi voinut olla, koska kuntayhdistymisiä on tehty puitelakien takia runsaasti viime vuosikymmeninä. Suurin karsiva tekijä oli ehdottomasti käytökelpoisen materiaalin puuttuminen. Esimerkiksi Järvenpää tai Hämeenlinna olisivat molemmat olleet mielenkiintoisia kohteita, mutta niistä ei löytynyt riittävästi kunnollista materiaalia ja ajanpuutteen ja muiden tekijöiden takia lopullinen tapausten määrä jäi valitettavan suppeaksi. Näissä neljässä tapauksessa oli niissäkin työtä jo melko paljon ja erilaista materiaalia piti selata ja tutkia läpi useita kertoja, jotta sieltä löytäisi käyttökelpoista tavaraa ja silti päällimmäiseksi tunteeksi jäi pintapuolinen raapaisu asiaan sekä harmitus siitä, ettei päässyt käsiksi kaikkeen dataan mihin raporteissa viitattiin.

## **7 Tapaustutkimuksen tulokset ja sisällönanalyysi**

Jorma Kanasen (2013: 103) mukaan case- tai tapaustutkimuksella ei ole omia analysointimenetelmiä, mutta siinä voidaan soveltaa laadullisen tutkimuksen menetelmiä tapaustutkimuksen pohjautuessa siihen.

Tämä tapaustutkimus on rajattu tutkimuskysymyksiin ja apukysymyksiin etsimään aineistosta asiakaslaatuun ja dokumentaatioon liittyviä tekijöitä. Sisältöä analysoidaan teemoitettujen apukysymysten avulla ja sieltä pyritään löytämään vastauksia kysymyksiin. Toisin kuin induktiossa, ennakko-oletuksia on jonkin verran mutta tavoitteena on kuitenkin tarkastella aineistoa ja löytää sieltä uutta pikemminkin kuin pyrkiä etsimään deduktiivisesti vahvistusta aikaisemmalle. Käytännössä tässä monitapaustutkimuksessa käytetään sekä induktiota että deduktiota eli ns. abduktiota (Kananen: 110).



Monen tapauksen ollessa kyseessä ja koska tekijä myös niputtaa lopuksi aineistoa yhteen, voidaan käyttää tapausten välistä synteesiä (cross-case synthesis), siitä voidaan myös käyttää muita termejä kuten monitapaussynteesi tai komparatiivinen analyysi. Monitapaustutkimuksessa tai kollektiivisessa tapaustutkimuksessa tutkittavia kohteita on useampia ja tutkittavien kohteiden tai ilmiöiden välille voidaan etsiä yhteisiä tekijöitä, kuvauksia tai selityksiä. Tapausten välillä voidaan nähdä saturaatiota, kylläntymistä, vaikka sitä ei itsetarkoituksellisesti välttämättä haeta tai pyritä etsimään yleistyksiä. Yksittäinen case on vähempiarvoinen kuin kaikki tapaukset yhteensä ja niistä muodostuva ymmärrys. (Kananen: 112.)

Tälle opinnäytetyölle ja tapaustutkimukselle asetetut varsinaiset tutkimuskysymykset olivat:

1. miten asiakaslaatu näyttäytyy organisaatiomuutoksen perusteluissa ja toteutuvatko tavoitteet sellaisina kuin niitä lähdetään tavoittelemaan?
2. miten asiakaslaatu on dokumentoitu ja mitattu sekä miten tavoitteiden toteutumisesta on arvioitu ja kuinka luotettavasti?

Tässä kohtaa on erityisen tärkeää korostaa, ettei opinnäytetyön tekijän tarkoitus ole arvioida niinkään onnistuivatko hankkeet tavoitteissaan vai epäonnistuivatko ne, toki niiden onnistumisella tai epäonnistumisella on merkitystä, jos sillä on ollut vaikutusta asiakaslaatuun. Tärkeää on, että pyrittiinkö tavoitteisiin ylipäänsä vai korvautuivatko ne muilla tavoitteilla.

Oleellinen kysymys on se, että jos tavoitteena on parantaa asiakkaitten tai asukkaiden elämänlaatua ja sitä ei löydy enää muutoksen toteuduttua niin onko silloin asiakaslaatu ja sen lisääminen ollut enää tavoitteena? Opinnäytetyön kannalta tuloksellisempaa on mielestäni, että asiakaslaatua parantaviin tekijöihin pyrittiin mutta siinä epäonnistuttiin kuin, että lähdettiin tekemään jotain muuta kuten kustannusrakenteen muutosta ja siinä onnistuttiin (ellei uusi tavoite olisi lisännyt asiakaslaatua). Lisäksi on täysin mahdollista, että alkuperäisessä tavoitteessa onnistuttiin, mutta se ei käy ilmi aineistosta, jolloin se on tämän tapaustutkimuksen kannalta haitallista. En sano myöskään sitä, etteikö suunnanmuuttaminen ole järkevää, päinvastoin. Muutoshankkeissa on tyypillistä, että suuntaa haetaan ja paremman tavoitteen löytyessä sitä kohti lähdetään kulkemaan.

Tutkimuskysymyksistä ja laatuun liittyvien lähteiden pohjalta esitettiin vielä tarkennettuja tekijöitä aineistoa kohtaan. Kertaan kysymykset, joiden kautta tarkastelin aineistoa.

Miten asiakaslaatu näkyy tämän tapauksen tai muutoksen tavoitteissa?

Mitkä kaikki tekijät ovat suoraan asiakaslaatuun liittyviä ja mitkä ovat epäsuoria?

Miten asiakkaan tarpeet näkyvät muutoksen perusteluissa?

- Onko muutoksen perusteluissa tai tavoitteissa eri asiakasryhmien parempi palveluiden saatavuus? Onko tunnistettu jokin tarve mihin ei ollut sillä hetkellä palveluja tai palvelu koettiin kehnoksi.

Käytetäänkö näitä alkuperäisiä tavoitteita tai perusteluja muutoksien jälkeen?

- Käytetäänkö samoja perusteluja tai tavoitteita vai onko tilalle tullut uudet tavoitteet?

Miten muutosprosessia on dokumentoitu aineiston mukaan?

Mitä mittareita on käytetty lopputulosta arvioitaessa? Jos käytetty kyselyjä tai muita menetelmiä niin keille ne on kohdennettu ja miksi.

Miten ja millä perustein muutosprosessin lopputulosta on arvioitu aineiston mukaan? Mihin arviointi perustuu? Kuinka luotettavaa tämä arviointi on?

Tässä osiossa käydään ensin jokainen tapaus läpi edellä mainittujen kysymysten kautta, niitä peilataan sen jälkeen aikaisemmin esitettyihin malleihin ja sen jälkeen kaikkien tapausten tulokset yhdistetään.

## 7.1 Kuopio

### **Miten asiakaslaatu näkyy tämän tapauksen tai muutoksen tavoitteissa?**

Tapaustutkimuksen näkökulmasta asiakaslaatuun selvästi liittyviä tavoitteita Kuopion palvelurakennemuutoksessa oli muutoshankkeella tavoitellut pidemmän aikavälin tavoitteet:

- Asiakkaan näkökulman korostaminen
- Asiakkaan vaikutusmahdollisuuksien parantaminen palautejärjestelmiä lisäämällä

- Asiakslähtöisyyden näkyminen asiakkaan arjessa ulottuen myös päätöksentekoon
- Asiakastiedon kerääminen ja analysointi

### **Mitkä kaikki tekijät ovat suoraan asiakaslaatuun liittyviä ja mitkä ovat epäsuoria?**

Kaksi ensimmäistä tavoitetta ovat melko lailla suoria ja kaksi jälkimmäistä epäsuoria asiakaslaatuun vaikuttavia tekijöitä. Asiakaslaatu on siten ollut organisaatiomuutoksen perusteluissa monessa kohtaa sekä suorana että epäsuorana tavoitteena. Asiakkaan näkökulman korostamisen ja vaikutusmahdollisuuksien parantamisen voidaan ajatella olevan laatu-ulottuvuuksissa asiakasprosessin laatua korostavia tekijöitä ja järjestelmä-tasoista asiakaskeskeisyyttä.

### **Miten asiakkaan tarpeet näkyvät muutoksen perusteluissa?**

Onko muutoksen perusteluissa tai tavoitteissa eri asiakasryhmien parempi palveluiden saatavuus? Onko tunnistettu jokin tarve mihin ei ollut sillä hetkellä palveluja tai palvelu koettiin kehnoksi.

Asiakkaiden tarpeita kuvattiin hankkeen loppuraportissa seuraavasti:

Miten palvelutarjonta "niputetaan" asiakkaan näkökulmasta? Miten usean palvelun tarpeessa olevia asiakkaita palvellaan yhtenäisesti ja tehokkaasti välttämättä tarpeetonta toistoa (esim. asiakkuuden arviointia)? Miten edellä mainittua asiakkuuden hallintaa ja toisaalta asiakkaan ohjausta kehitetään systemaattisesti? Mitä asioita johdetaan eri tasoilla (palvelualue, avainprosessi, palveluprosessi) ja miten? (Paaluhankkeen loppuraportti 2011: 5.)

Yksi uudistuksen tärkeimmistä tavoitteista on ollut asiakkaan näkökulman entistä selkeämpi korostaminen. Asiakkaan näkökulmasta vaikutus voi näyttäytyä esimerkiksi yhden luukun periaatteena, jolloin palvelun saaminen helpottuu. Toisaalta asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia tarjottaviin palveluihin halutaan lisätä palautejärjestelmien avulla. Asiakslähtöisyys näkyy ennen kaikkea asiakkaan arjessa, mutta sen vaikutukset ulottuvat myös päätöksentekoon. Asiakastiedon kerääminen ja analysointi auttaa päätettäessä mm. palvelutarjonnasta niiltä osin kuin se on mahdollista. (Paaluhankkeen loppuraportti 2011: 6.)

Väestö ikääntyy ja palveluiden tarve kasvaa, mutta resurssit eivät lisäänty samassa suhteessa. Samaan aikaan kuntien välinen kilpailu veronmaksajista, asukkaista ja yrityksistä, kovenee. (Paaluhankkeen loppuraportti 2011: 3.)

### **Käytetäänkö näitä alkuperäisiä tavoitteita tai perusteluja muutoksien jälkeen?**

Käytetäänkö samoja perusteluja tai tavoitteita vai onko tilalle tullut uudet tavoitteet?

Hanke päätetään hankeryhmän yhteisellä arviointi- ja päätöstilaisuudella 13.1.2011. Muutama hankkeen projekteista oli vielä tässä vaiheessa kesken.

Suuri muutoshanke toteutettiin pilkkomalla se kahteentoista pienempään osaprojektiin, joille laadittiin erilliset projektisuunnitelmat. Jälkikäteen arvioiden tämän kaltainen toteutusmalli oli hyvä ja toimiva. (Paaluhankkeen loppuraportti 2011: 36)

Palvelualueuudistukselle on määritelty tavoitteet, jotka ovat ohjanneet PAALU-hankkeen osaprojektien tavoitteiden ja tulosten saavuttamista. Hyväkään valmistelu ei takaa muutoksen toteutumista, elleivät työntekijät itse sitoudu sen toteuttamiseen ja luomiseen. Ei ole kuitenkaan yhtä oikeaa tapaa toimia, vaan jokaiselle se näyttäytyy hieman erilailla. Etenkin uudistuksen alkuvaiheessa esimiesten asema henkilöstön tukemisessa korostuu. Jokaisella esimiehellä on vastuu kertoa alaisilleen, minkälaisia odotuksia ja tavoitteita henkilöstölle asetetaan. Tärkeää on, että luodaan ilmapiiri, jossa ei pelätä vääriä kysymyksiä ja vastauksia tai epäonnistumisia.

Palvelualueuudistuksen tavoitteet ovat pitkän aikavälin tavoitteita, joihin ei päästä heti vuoden 2011 alusta. Uudistuksen vaikutusten arviointia on kuitenkin syytä alkaa miettimään jo nyt, jotta myöhemmin voidaan tehdä väliaikaseurantaa ja -arviointia.

Kuluneen kahden vuoden aikana on laadittu paljon prosessikuvauksia ja -kaavioita. Ne eivät kuitenkaan itsessään kehitä toimintaa, vaan ne ovat parhaimmillaan työkaluja, joiden avulla nähdään toimiiko palvelukokonaisuus siten kuin on haluttu. (Paaluhankkeen loppuraportti 2011: 36.)

Raportti vastaa alkuperäisiin tavoitteisiin hyvin huonosti, jos ollenkaan. Näihin tavoitteisiin ei vastata tai palata, vaikka ne alussa todetaan ja satunnaisesti osaprojektien kohdalla. Raportissa ja toimintakertomuksissa kerrotaan enemmän mitä on tehty missäkin alaprojektissa ja mikä minkäkin kustannus tai lopputulema on ollut. Organisatorisia rakenteita on kyllä myllerretty ja tehty uusiksi, mutta miten tämä on vaikuttanut alkuperäisiin asiakaslähtöisiin tai asiakaslaatuun vaikuttaviin asioihin jää täysin vailla vastausta ja siten alkuperäiset tavoitteet asiakaslaadun näkökulmasta myös.

### **Miten muutosprosessia on dokumentoitu aineiston mukaan?**

Palvelualueuudistuksen mukaisesti myös tässä loppuraportissa hyödynnetään jatkuvan parantamisen periaatetta. Jatkuvan parantamisen periaate näkyy siten, että jokaisen osaprojektin vetäjä arvioi projektin toteuttamista, saavutettuja tuloksia ja tavoitteiden asettamista suhteessa suunnitelmaan. Lisäksi arviointia tehdään PAALU-hankkeen toteuttamisesta ja tavoitteiden saavuttamisesta kokonaisuudessaan. Raporttiin kirjataan myös kehitysehdotukset ja jatkotoimenpiteet.

PAALU-hankkeen loppuraportti julkaistaan tammikuussa 2011. Loppuraportti on hankkeen toteutumista (tavoitteiden asettaminen, tulokset, toteuttaminen) arvioiva asiakirja, eikä tässä vaiheessa voida arvioida kokonaisvaltaisesti sitä, mitkä ovat osaprojektien tai PAALU-hankkeen pitkän aikavälin vaikutukset. Raportissa voidaan arvioida vain niitä vaikutuksia, jotka ovat syntyneet raportin teon ajankohtaan mennessä.

Vaikutuksia arvioitaessa on pidettävä mielessä, että yksittäisillä projekteilla on erilaiset mahdollisuudet toteuttaa uudistuksen mukaisia tavoitteita. Lisäksi yksittäisen projektin tuloksia tarkastellessa on hyvä muistaa, että projekti ei toimi tyhjiössä, vaan siihen vaikuttavat aina ympärillä tapahtuvat muutokset ja toiset projektit. Arvioinnin tarkoitus onkin antaa tietoa ja ideoita tulevaan ja välttämään

hankkeen suunnittelussa tai toteuttamisessa tehtyjä virheitä jatkossa. (Paaluhankkeen loppuraportti 2011: 8.)

### **Mitä mittareita on käytetty lopputulosta arvioitaessa?**

Loppuraportista ei käy ilmi mitä menetelmiä oli käytetty, keille ne oli kohdennettu tai miksi. Jokaisella projektilla tai osa-alueella on ollut omat tavoitteensa tai suunnitelmasa mutta ne eivät korreloi juuri ollenkaan alkuperäisten tavoitteiden kanssa. Asiakas- tarpeet tai asiakkaat ylipäänsä mainitaan harvoin ja silloinkin lähes ohimennen.

### **Miten ja millä perustein muutosprosessin lopputulosta on arvioitu aineiston mukaan?**

Virtasen viiden arviointikysymyksen kautta voidaan todeta, että arviointia on tehty etukäteen, jatkuvana arviointina ja loppuarviointina loppuraportin muodossa.

Hankeryhmä kokoontui kuukausittain, jolloin sovitettiin aikatauluja yhteen ja keskusteltiin hankkeen etenemisestä kunkin projektin osalta sekä kokonaisuutta silmällä pitäen eri projekteissa (Paaluhankkeen loppuraportti 2011: 36).

Asiakastarpeita on pidetty yhtenä lähtökohtana korostaen asiakkaan näkökulmaa, joskin näitä tarpeita ei ole ainakaan aluksi avattu sen tarkemmin mitä ne ovat. Paaluhankkeen loppuraportin johdannossa todettiin muutostarpeita olleen mm. valtakunnallinen asukasväestön ikääntyminen ja siitä johtuvat palvelutarpeiden muutokset, sosiaali- ja terveydenhuollon lisääntyvät kustannukset sekä asiakkaiden tarpeiden soveltuminen huonosti professio- tai organisaatiolähtöisesti johdettuihin organisaatioihin.

Arviointia on tehty sekä sisäiseen organisaation käyttöön sekä julkisesti näkyväksi dokumentiksi. Lisäksi Paaluhankkeen loppuraportista pystyy päättämään, että erilaisia väliarviointeja, projektien arviointeja ja erillisselvityksiä on tehty runsaasti.

Loppuraportti vastaa kuitenkin heikosti alkuperäisiin tavoitteisiin. On toki mahdollista, että asiakaslähtöisyys tai asiakkaan näkökulman korostuminen ovat todellisia ja käytännön arkielämässä näkyviä asioita mutta loppuraportissa itsessään ne eivät näyt tuloksina. Myöskään muut dokumentit eivät juurikaan anna näkökulmaa tähän. Julkista materiaalia on ylipäänsä todella vähän suhteutettuna näin laajaan muutokseen.

### **Mihin arviointi perustuu? Kuinka luotettava tämä arviointi on?**

Arviointi perustuu jokaisen osa-alueen tai projektin omiin tuotoksiin saamistaan tuloksista. Vaikka ei voida olettaa, että näin ei olisi, myöskään suoraa viitettä ei ole myöskään siitä, että nämä tulokset tosiasiallisesti saavutettiin. Eli suoraan sanottuna, saattaa olla tai saattaa olla olematta - eli arviointi voi olla täysin vääristynyttä ja epäluotetta-

vaa. Tällä en tarkoita, sitä etteikö osaprojektien tulokset olisi todellisia vaan sitä, miten ne kytkeytyvät paalu-hankkeen alkuperäisiin tavoitteisiin ja lähtökohtiin. Palvelurakennetta muutettiin, mutta huomasiko sitä kukaan? Ovatko asukkaiden palvelut nyt parempia kuin ennen isoa monivuotista projektia?

Käyttämällä Virtasen aiemmin mainittua yksinkertaistettua systeemimallia ja soveltamalla sitä Kuopion tapaukseen voidaan todeta, että muutoshankkeelle löytyy tarvelähtöinen tausta eli tavoite vastata paremmin mm. väestön ikääntymiseen ja kasvavaan palveluntarpeeseen tilanteessa, jossa resurssit eivät lisäänty samassa suhteessa. Muuntomekanismina toimii hyvin pitkälti pääosin organisaation omin voimin toteutettu palvelualue-organisaatioon tai prosessiorganisaatioon siirtyminen ja sitä kautta palvelutoiminnan tehostaminen tavoitteena parantaa asiakkaiden saamia palveluja. Tuotoksena ei kuitenkaan ole saatu sitä mitä on lähdetty hakemaan. Asiakkaiden näkökulma jää uupumaan, joskin palvelurakennemuutos toteutuu ainakin osittain. Aineisto ei anna kuvaa siitä, miten palvelurakenteen muutos kytkeytyy takaisin asiakkaiden saamana hyötynä.

LapsiARVI-kriteerien kautta arvioituna asiakaslaadun eri ulottuvuuksista tai tekijöistä korostuu prosessit, johtaminen, kustannus- ja hyötysuhteet mutta varsinainen konkretia asiakkaan näkökulmasta jää puutteelliseksi. Niistä tekijöistä ei voi siten tehdä johtopäätöksiä käytännössä lainkaan. Loppuraportissa todetaan monessa kohtaa muutoshankkeen onnistuneen, mutta perusteet ja konkretia puuttuvat eli miksi onnistuttiin.

Loppuraportista huokuu keskeneräisyys ja ympäröivä epäselvyys. Raportissa myönnetään esimerkiksi, että sekä sisäisessä että asiakasviestinnässä epäonnistuttiin johtoryhmien alapuolisella operatiivisella tasolla, mutta miksi näin kävi jää epäselväksi sekä miten ja mistä syystä.

Esimiestasolla olisi tarvittu selkeämpiä viestintäkäskejä ja yhtenäisiä viestejä. Mitä alemmas organisaation hierarkiassa mentiin, sen huonommin palvelualueuudistus tunnettiin. (Paaluhankkeen loppuraportti 2011: 10).

Konkreettisimmillaan ja lähimpänä asiakasta tai asukasta ollaan oltu kaupungin uusien internet-sivujen testausvaiheessa ja silloinkin määrällisesti ollaan oltu kovin pienissä lukemissa.

Kuntalaisista koottu testiryhmä arvioi ja testasi demo-vaiheessa olevia verkkosivuja marras-joulukuun aikana. Kolmessa samansisältöisessä testitilaisuudessa kävi yhteensä 17 kuntalaista sekä muutama kaupungin henkilökuntaan kuuluva työntekijä. (Paaluhankkeen loppuraportti 2011: 35.)

Summattuna Kuopion Paalu-hankkeen loppuraportti vastaa omiin tavoitteisiinsa todella huonosti. Aineistosta ei saa irti juuri mitään alkuperäisiin tavoitteisiin nähden. Kaksi päätutkimuskysymystä tässä opinnäytetyössä ovat:

1. miten asiakaslaatu näyttäytyy organisaatiomuutoksen perusteluissa ja toteutuvatko tavoitteet sellaisina kuin niitä lähdetään tavoittelemaan?
2. miten asiakaslaatu on dokumentoitu ja mitattu sekä miten tavoitteiden toteutumisista on arvioitu ja kuinka luotettavasti?

Rohkenen todeta tämän, joskin valitettavan suppean, aineiston perusteella seuraavasti: Kuopion paaluhankkeen perusteluissa asiakaslaatu ja asiakaslähtöisyys näyttäytyvät keskeisinä tavoitteina, mutta ne eivät näyttäydy samanlaisena enää hankkeen lopussa vaan tavoitteet ovat korvautuneet muilla tavoitteilla. Asiakaslaatua ei ole dokumentoitu aineiston näkökulmasta lähes ollenkaan tai se ei käy aineistosta ilmi. Myöskään selkeitä mittareita ei ole ja alkuperäisten tavoitteiden toteutuminen jää erittäin puutteelliseksi ja epäselväksi jää miten sitä ylipäätään on arvioitu.

Haluan edelleen korostaa, etten ota kantaa siihen oliko muutoshanke onnistunut vai ei. Tämän opinnäytetyön tavoite on tutkia, miten asiakaslaatu näyttäytyi muutoshankkeen perusteissa ennen ja jälkeen hankkeen, ja saivatko asiakkaat sen pohjalta parempaa laatua.

Tässä tapaustutkimuksessa olennaista on, toteutuivatko tavoitteet sellaisina kuin niitä lähdettiin tavoittelemaan ja tämän pohjalta voidaan todeta, että aineiston pohjalta tätä ei voida todentaa eli eivät toteutuneet.

## 7.2 Jyväskylä

### **Miten asiakaslaatu näkyy tämän tapauksen tai muutoksen tavoitteissa?**

### **Mitkä kaikki tekijät ovat suoraan asiakaslaatuun liittyviä ja mitkä ovat epäsuoria?**

Palvelurakennemuutoksen tavoitteet oli listattu sen hankesuunnitelmassa:

- löytää Keski-Suomen asukkaita parhaiten palveleva sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämismalli.
- perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon saumaton yhteistyö.
- sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden painopisteen siirtoa kansalaisten oma-toimisuuden tukemiseen
- lisätä sosiaali- ja terveydenhuollon monitoimijaisuutta.

Palvelurakennemuutoksessa asiakaslähtöisyys ja asiakaslaatu on keskeisenä muutoksen kaikissa tavoitteissa, joskin viimeinen tavoite on epämääräisyydestään johtuen ehkä lähempänä epäsuoraa kuin suoraa asiakaslaatua parantavaa tavoitetta.

Kuntayhdistymisen tavoitteiksi oli asetettu:

- Edistää kuntalaisten hyvinvointia eri elämänvaiheissa
  - Toimivat yhteydet sekä elinympäristön viihtyisyys ja turvallisuus
  - Asumisen vaihtoehtojen monimuotoisuus
  - Kuntalaisten omatoimisuus ja elinikäinen toimintakyky
  - Vapaaehtoistyön sekä kulttuurin ja liikunnan toimintaedellytykset
- Turvata peruspalvelut kuntalaisille
  - Lähipalvelujen saatavuus – kattava ja toimiva palveluverkosto
  - Terve kuntatalous menojen ja investointien rahoittamiseen
  - Parempi tuottavuus, toimintatapojen joustavuus ja uudistumiskyky
  - Uuden organisaation toimivuus ja osaava sekä hyvinvoiva henkilöstö
- Parantaa kaupungin kansallista ja kansainvälistä kilpailukykyä
  - Imago ja vetovoima kasvu- ja maakuntakeskusten kärkijoukossa
  - Näkyvyyden hyödynnettävyys - ”Suomen merkittävin kuntajaon muutos”
  - Bruttokansantuote, veroprosentit ja maksut kilpailukykyisiä suurten kaupunkien vertailussa
  - Kilpailukykyiset, vetovoimaiset ja joustavat koulutus- ja tutkimusyksiköt
- Vahvistaa työpaikkakehitystä
  - Aluevarausten riittävyys ja tonttipolitiikan joustavuus
  - Elinkeinopolitiikan osuvuus ja työpaikkarakenteen monipuolisuus
  - Työllisyysaste suurten kaupunkien keskitasolle
  - Osaavan työvoiman saatavuus (Asikainen, Antila & Merisalo 2012: 9-10.)

Näistä kuntalaisten hyvinvointi ja peruspalvelun turvaaminen ovat eniten suoraan asiakaslaatuun vaikuttavia tekijöitä, joskin muiden tavoitteiden alla oli osatavoitteina sellaisia kohtia, joiden voisi olettaa olevan asiakaslaatuun vaikuttavia tekijöitä.

### **Miten asiakkaan tarpeet näkyvät muutoksen perusteluissa?**

Onko muutoksen perusteluissa tai tavoitteissa eri asiakasryhmien parempi palveluiden saatavuus? Onko tunnistettu jokin tarve mihin ei ollut sillä hetkellä palveluja tai palvelu koettiin kehnoksi.



Hankesuunnitelmassa nostettiin esille monipuolisia sosiaali- ja terveystalvaeluja vaativiksi väestöryhmiiksi lapsiperheet, vanhukset, vammaiset mielenterveyskuntoutujat sekä päihdeongelmaiset (Hankesuunnitelma: 4). Erityisesti ikääntyvien palveluista oltiin huolissaan ja yhtenä ongelmana pidettiin suomalaisen terveydenhuollon erityispalveluiden olevan edelleen laitosvaltaista ja avohoidon palveluiden tasoa ja saatavuutta tulisi lisätä. (Hanke-esittely: 3).

Lisäksi ongelmana nähtiin sekä sosiaali- että terveystalvaelujen olevan luonteeltaan akuutteihin tilanteisiin tai korjaaviin toimenpiteisiin painottuvaa ja ennaltaehkäisevien palveluiden ollessa pienenä vähemmistönä. Tähän ajatukseen painottuu tavoitteissa oleva kuntalaisen tai kansalaisen omatoimisuuden lisääminen.

Kuntayhdistymiseen taas liittyivät yhteiskunnalliset ja poliittiset tavoitteet ja "isompien hartioiden" politiikka mikä oli lähtenyt jo aiemmin liikkeelle poliittisista tavoitteista ja Paras-puitelaista. Kuntayhdistymisen loppuraporteissa ei suoraan avata asiakkaiden erityisiä tarpeita tai pyritä löytämään erityisiä ryhmiä.

### **Käytetäänkö näitä alkuperäisiä tavoitteita tai perusteluja muutoksien jälkeen?**

Käytetäänkö samoja perusteluja tai tavoitteita vai onko tilalle tullut uudet tavoitteet?

Keski-Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneselvityksen loppuraportissa todetaan seuraavasti:

Hankkeen aikana Keski-Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon mallin keskeisiksi tavoitteiksi nousivat seuraavat teemat:

1. Palvelurakenne- ja hallintokysymykset: Luodaan maakuntaan mahdollisimman toimivat sosiaali- ja terveydenhuollon alueet
2. Sisältökysymykset: Sosiaali- ja terveydenhuollon integraation toteuttaminen
3. Osaamisen ja tulevaisuuden kysymykset: Vahvistetaan Keski-Suomen asemaa myös erityisosaamisen ja palveluiden järjestäjänä, tuottajana ja osajana (Asiakainen, Antila & Merisalo 2012: 8)

Hankkeen tulokset oli jaettu näiden kolmen alaotsikon alle eriteltyinä.

Palvelurakenne ja hallintokysymysten osalta todettiin silloisen maakunnallisen toimintamallin olleen epäyhtenäinen ja hajanainen ja siinä ei läheskään kaikilta osin toteutunut sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio toimivalla tavalla, vaikka kunnat olivat siirtämässä sosiaalihuollon palvelut yhteistoiminta-alueille. Tässä kohtaa ennakoitiin sosiaali- ja terveydenhuollossa korostuvan tulevaisuudessa asiakkaiden nykyistä suurempi valinnanvapaus ja itsemääräämisoikeus, mikä johtanee luontaisten palveluverkkojen muutoksiin. Uusien hallintoratkaisujen tulisi vahvistaa kuntademokratian toimivuutta,

kuntien ohjausmahdollisuuksien säilymistä sekä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. (Asikainen, Antila & Merisalo 2012: 9.)

Loppuraportissa todetaan myös

Koska tämän hankkeen keskeisenä lähtökohtana on ollut löytää Keski-Suomen asukkaita parhaiten palveleva sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismalli on suurenevilla alueilla erityisen tärkeää pitää huolta lähipalveluista ja ymmärtää, että palvelun toteutuksessa on tärkeää huomioida paikalliset olosuhteet ja lähiyhteisöjen merkitys.

ja

Malli antaa suurenevien väestöpohjien myötä mahdollisuuden toteuttaa erityisosaamisen uudelleenorganisoinnin. Erityisesti se helpottaa perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatiota. Samoin se mahdollistaa sosiaalihuollon vaativien palveluiden kokoamisen. (Asikainen, Antila & Merisalo 2012: 10.)

Loppuraportissa esitetään, että maakuntaan muodostettaisiin Jyväskylän kaupungin (vahva kunta) lisäksi kolme sosiaali- ja terveysaluetta: pohjoinen KeskiSuomi, keskinen Keski-Suomi ja eteläinen KeskiSuomi (Asikainen, Antila & Merisalo 2012: 10). Kävikö näin todella ja onko tämä paras mahdollinen malli ei ole tässä opinnäytetyössä keskiössä vaan tarkasteltava vastaako tulokset alkuperäisiä tavoitteita ja tässä tapauksessa loppuraportti vastaa ensimmäiseen tavoitteeseen, jossa oli tarkoituksena löytää Keski-Suomen asukkaita parhaiten palveleva sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämismalli.

Sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio, tai tarkalleen ottaen tavoitteena oli sosiaali- ja terveydenhuollon saumatonta yhteistyö, oli hankkeen toinen tavoite ja hankkeen aikana siitä tuli Markku Puron ja Outi Markkasen erillinen julkaisu Integraatio ratkaisuna sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamistarpeisiin. Tässä julkaisussa esitellään sekä teoreettisia että käytännön esimerkkejä. Raportti ei kuitenkaan ehkä vastaa lopullisesti tavoitteeseen, mutta siellä on paljon alkuperäiseen tavoitteeseen liittyviä havaintoja kuten asiakaslähtöisten palvelujen johtavan parempaan resurssien käyttöön, sektoroituneiden palvelujen vastaavan huonosti moniongelmaisten asiakkaitten tarpeisiin ja listaa muun muassa kuntia, joissa integroituja palveluja on jo käytetty tai kokeiltu sekä mitä hyötyjä niistä on ollut. Tässä erillisjulkaisussa enemmänkin perustellaan sitä miksi sosiaali- ja terveystarpeita ylipäänsä pitäisi olla integroituja, mutta sellaisenaankin se on kuitenkin alkuperäisen tavoitteen mukainen.

Loppuraportissa ei käydä kovinkaan paljon läpi kolmatta tavoitetta eli painopisteen siirtoa kansalaisten omatoimisuuden tukemiseen, siihen annetaan syyksi, että samaan

aikaan toteutettiin Keski-Suomen hyvinvointistrategia, minkä nähtiin vastaavan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kysymyksiin enemmän. Raportissa todetaan:

Hankkeiden toteutus on tehty samansuuntaisesti, sillä palvelurakenteiden keventäminen tarkoittaa ihmisten pärjäämisen, itsemääräämisoikeuden ja toimintaedellytysten tukemista heidän omissa elinympäristöissään. Huomiota täytyy tällöin kiinnittää asuinympäristöön, omaisten tukemiseen, neuvonta- ja ohjauspalveluiden toimintaan jne. Tämän vuoksi Keski-Suomen hyvinvointistrategiassa esiin nostetut teemat ja toimenpiteet nousevat erittäin tärkeään asemaan. Palvelurakenteen keventämisessä korostuu järjestö- ja kansalaistoiminnan rooli.

Kansalaisten omatoimisuuden tukeminen edellyttää järjestö- ja kansalaistoiminnan merkityksen huomioimista. Keski-Suomeen rakentuvalla kansalaistoiminnan keskuksella tulee olemaan tärkeä rooli toiminnan tarjoajana, kokoajana ja kehittäjänä. Vertaistuki ja vapaaehtoistoiminta tulisi nostaa entistä vahvemmin voimavaraksi – myös ammattilaisten työn rinnalle. Tähän on monia eri tapoja, kuten kokemusasiantuntijat, expert patient -toiminta, vertaisryhmät, kansalaisraadit, asiakaskehittäjäryhmät, asiakaskokemuksen merkityksen ymmärtäminen, jne. (Asiakainen, Antila & Merisalo 2012: 15.)

Kolmannen tavoitteen osalta siis raportti ei lopulta vastaa tavoitteeseen juurikaan vaan sysää sen eri projektin alaisuuteen. Tosin tuota strategiaa oli toteuttamassa loppuraportin mukaan lähes samat henkilöt, joten tämä voi olla hyvinkin järkevä ratkaisu, mutta tässä opinnäytetyössä on olennaista, että yksi tavoite neljästä jäi puuttumaan.

Neljäs tavoite palvelurakenneselvityksessä oli sosiaali- ja terveydenhuollon monitoimijaisuuden lisääminen ja vaikka se vilahtelee sisällöllisesti siellä täällä, niin varsinaisena tavoitteena se on pudonnut loppuraportista kokonaan pois.

Kuntayhdistymisen tavoitteet on listattu edellä ja niitä ei kohta kohdalta käydä tässä läpi. Loppuraporteissa näitä tavoitteita ei yksilöidä samalla tavalla mutta ne ovat kaikki kuitenkin löydettävissä sieltä.

### **Miten muutosprosessia on dokumentoitu aineiston mukaan?**

Keski-Suomen palvelurakenneselvityksen hankesuunnitelmassa todetaan seuraavaa:

Hankkeen perusaineiston muodostavat hankekumppanien oman palvelurakennetyönsä pohjaksi keräämät aineistot. Lisäksi aineistoa täydennetään tuoreimmilla Tilastokeskuksen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, Sosiaali- ja terveysministeriön ja Työ- ja elinkeinoministeriön aineistolla. Selvitystyötä tehdään rinnakkain Keski-Suomen hyvinvointistrategiatyön ja maakuntaohjelmatyön kanssa ja työssä hyödynnetään niiden tuottamaa aineistoa.

Selvityksessä tehdään yhteistyötä Kaste-ohjelman ja Kaste-hankkeiden, TEM:n Hyvä-hankkeen, Tekesin Innovaatiot sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä – ohjelman, Sitran Kuntaohjelman ja STM:n Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluinnovaatiohankkeen kanssa.

Hankkeen aineistoa kerätään kunta- ja asiantuntijatapaamisissa, joissa selvityshankkeensisältöä käydään läpi teemoittain.

Kolmas aineistolähde on yhteistyö hankkeen tieteellisten asiantuntijoiden kanssa. Heillä kaikilla on laaja kotimainen ja kansainvälinen kokemus sosiaali- ja terveydenhuollon organisoinnista, rahoituksesta ja vaikututtavuuden arvioinnista. Lisäksi aineistona hyödynnetään asiantuntijaryhmän kansainvälisiä kontakteja ja kokemuksia. (Hankesuunnitelma 2010: 12-13.)

Hankkeesta on julkaistu sähköisesti hankesuunnitelma, kaksi väliraporttia sekä loppuraportti ja hankkeen aikana tehtiin viisi erillisselvitystä.

Kuntayhdistymistä dokumentoitiin jokaisen siihen liittyneen kunnan omissa organisaatioissa sekä vuosittain tilinpäätösten yhteydessä. Yhdistymistä arvioitiin ulkoisen auditoinnin kautta ja lisäksi kuntalaisille tehtiin laaja kyselytutkimus kuntayhdistymisen jälkeen.

**Mitä mittareita on käytetty lopputulosta arvioitaessa?** Jos käytetty kyselyjä tai muita menetelmiä niin keille ne on kohdennettu ja miksi.

Palvelurakenneselvityksien väliraporteista ja loppuraportista ei käy ilmi, että olisi käytetty varsinaisesti mitään erityisiä mittareita mutta tutkimuksia, tilastoja sekä asiantuntijoita sekä osana työryhmiä että lausuntoina on käytetty monipuolisesti. Erillisselvityksissä on käytetty tilastokoonteja esimerkiksi hankkeessa tuotettiin aineisto ”Keski-Suomen maakunnan nykytila ja tulevaisuus”, johon oli koottu keskeisiä, väestön elinoloja koskevia tilastoja Keski-Suomesta sekä katsaus tutkimuksista kuntakoon vaikutuksesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen tehokkuuteen.

Palvelurakenneselvitys oli luonteeltaan enemmän selvityshanke kuin konkreettinen muutoshanke joten se ei suoraan johtanut esimerkiksi organisaatiomuutoksiin vaan se toimi enemmänkin niiden pohjatyönä. Tämän johdosta konkreettisten muutosten arvioinnin sijaan lopputuloksen arvioinnissa on kohteena nyt selvityshankkeen arviointi, joka oli palvelurakenneselvityksen loppuraportin mukaan toteutettu itsearviointina hankkeen ohjausryhmän jäsenille toimitetun kyselylomakkeen kautta. Näistä palautui yllättäen vain kolmen vastauskierroksenkin jälkeen vain 46% prosenttia eli hieman alle puolet. (Loppuraportti 2011: 30-31.)

Kuntayhdistymistä arvioineen ulkoisen arvioinnin taustamateriaalina toimi Jarmo Asikaisen mukaan:

- Yhdistymissopimus 2008–2011
- Yhdistymissopimuksen tavoitteet ja kaupunkistrategia
- Tilastoaineistot
- Tilinpäätösaineistot ja pöytäkirjat
- Selvitykset ja suunnitelma-asiakirjat

- Kuntalaistyytyväisyyden kehitys – kaupunkipalvelukyselyjen 2008 ja 2010 tulokset ja toistaminen keväällä 2012 (tekijän huomio 2012 kyselyä ei ollut siis tuohon aikaan tehty vielä)
- Kuntaliiton Paras-arviointi tutkimusohjelma Arttu ja sen raportit
- Kuntaliiton Uusi Kunta 2017 -ohjelma ja sen hankekokonaisuus

Osana ulkoista arviointia haastateltiin valtuustoryhmiä, henkilöstöjärjestöjen pääluottamusmiehiä, Jyväskylän työntekijöistä koottua henkilöstöraatia, elinkeinoelämän edustajia sekä kaupungin johtoryhmää. Valtuutetuista haastatteluihin osallistui 57 valtuutettua tai heidän edustajaa eli noin 76 prosenttia kaupungin valtuustosta.

Lisäksi valtuutetut osallistuivat myös kyselyyn, johon vastasi 45 valtuutettua eli 60 prosenttia valtuutetuista.

Finnish Consulting Group tai lyhyemmin FCG teki kuntayhdistymisen jälkeen laajan kyselyn uuden alueen asukkaille kuntayhdistymistä nimellä Uuden Jyväskylän palvelut – asukaskyselyn tulokset. Tämä kysely postitettiin 2 200:lle satunnaisesti valitulle 18 - 70-vuotiaalle jyväskyläläiselle huhti-toukokuussa 2010 ja kyselyyn vastasi 786 asukasta, joten vastausaktiivisuus oli 36 prosenttia. (Finnish Consulting Group 2010: 1.)

**Miten ja millä perustein muutosprosessin lopputulosta on arvioitu aineiston mukaan?** Mihin arviointi perustuu? Kuinka luotettavaa tämä arviointi on?

Sekä palvelurakenneselvityksessä että kuntayhdistymisen pohjana on paljon materiaalia ja sitä on käytetty monipuolisesti. Tätä taustaa nähden on melko yllättävää, että palvelurakenneselvityshankkeen onnistumista on lopulta arvioitu vain yhdellä varsin suppealla kyselyllä. Hanke itsessään on materiaaliltaan ja laajuudeltaan luotettavan oloinen ja vakuuttavan oloinen mutta lopullinen arviointi jättää toivomisen varaa ja siitä herää huoli olisiko vastaukset olleet erilaisia jos vastausprosentti olisi ollut vaikka 75% tai yli, nyt yli puolet jätti vastaamatta.

Kuntayhdistymisen taustalla on sen sijaan paljon enemmän materiaalia ja sitä on käytetty monipuolisesti. Ulkopuolinen arviointi vaikuttaa luotettavalta joskin valtuutettujen kysely saa arvioinnissa melko suuren osan. Muuta materiaalia käytetään kuitenkin pohjana, joskin joissain kohdissa jää epäselväksi mihin kaikkeen arviointi pohjaa. Lisäksi sanavalinnat ovat välillä hieman harhaanjohtavia kuten esimerkiksi seuraava kohta:

Noin puolet vastanneista oli osittain tai täysin samaa mieltä siitä, että asukkaiden hyvinvointia on onnistuttu edistämään. Jyväskylä on laatinut hyvinvointiselvityksiä

ja kartoittanut kuntalaisten hyvinvointia eri tunnusluvuilla. Kuitenkin osa koki, että yhdistymistä edeltävään tilanteeseen verrattuna merkittäviä parannuksia asukkaiden hyvinvoinnissa ei ole tapahtunut. (Asikainen, Antila & Merisalo 2012: 12-13).

Tämä näyttäytyy ensi lukemalta melko positiiviselta asialta eli noin puolet olisivat sitä mieltä että Uudessa Jyväskylässä olisi onnistuttu edistämään hyvinvointia kunnes katsoo tarkemmin samaa tilastoa ja huomaa itseasiassa, että suurempi osa on osittain eri mieltä tai täysin eri mieltä. Tämä toistuu raportissa jatkuvasti, mutta tekstissä on useimmiten auki kirjoitettu myös negatiiviset tai epäonnistumiselta vaikuttaneet seikat.

Asukaskyselyssä vastausprosentti jäi melko alhaiseksi 36%, joten tulokset eivät vastaa läheskään kaikkien kuntalaisten näkemyksiä. Tulokset voi pitää kuitenkin suuntaantavina ja varauksella vertailukelpoisina aikaisempiin vuosiin, koska vastausaktiivisuus on ollut aikaisempina vuosina samalla tasolla. Tämä on ulkoista arviointia neutraalimpi sävyiltään ja lopputulos näyttäytyy sen mukaan siltä, että asukkaiden näkökulmasta uudistus ei ole näkynyt kovinkaan paljoa tai se on heikentänyt jonkin verran palvelujen saatavuutta tai laatua. Tämä näkyy enemmän Jyväskylän ympärillä ja reuna-alueilla kaupunkialueiden palveluiden pysyessä melko lailla ennallaan. Puolet vastaajista oli sieltä mieltä ettei yhdistyminen ollut vaikuttanut palveluihin lainkaan. Suoraan asukaskyselystä otettuna tulokset näyttäytyivät tältä:

Uuden Jyväskylän alueen asukkaiden tyytyväisyys useimpiin kunnallisiin palveluihin laski tai pysyi samalla tasolla vuodesta 2008 vuoteen 2010. Eniten tyytyväisyys laski kunnan talousasioiden hoitoon, yhteistyöhön naapurikuntien kanssa, ympäristön siisteyteen, katujen ja teiden hoitoon sekä kunnan omien luottamushenkilöiden toimintaan.

Samalla tyytyväisyys joihinkin palveluihin kasvoi: Yhä useampi oli sitä mieltä, että erityisesti museot ja kulttuuripalvelut (teatteri, musiikki ja taide) on hoidettu Jyväskylässä hyvin.

Parantamistarvetta jyvaskyläläiset kokivat etenkin kunnallisissa hammaslääkäripalveluissa, terveyskeskuksen lääkäripalveluissa, kunnan talousasioiden hoidossa sekä katujen ja teiden hoidossa. Entisen Korpilahden alueen asukkaat näkivät parantamistarvetta erityisesti myös luottamusmiesten toiminnassa, yksityistieasioissa sekä kevyen liikenteen liikenneturvallisuudessa.

Vastaajista 40 prosenttia piti kuntien yhdistymistä tärkeänä ja oikeana päätöksenä, kun kielteisesti asiaan suhtautui kolmannes vastaajista. Kaksi vuotta aiemmin

47 prosenttia vastaajista piti yhdistymistä oikeana päätöksenä ja reilu neljännes oli asiasta eri mieltä. (Finnish Consulting Group 2010: 3-4.)

Kyselyn tulokset tiivistettynä kertoivat, että Uuden Jyväskylän alueen asukkaiden tyytyväisyys useimpiin kunnallisiin palveluihin pysyi suunnilleen samalla tasolla tai laski vuoden 2008 ja vuoden 2010 välillä.

Tyytyväisyys laski eniten liittyen kunnan talousasioiden hoitoon, yhteistyöhön naapurikuntien kanssa, katujen ja teiden hoitoon ja ympäristön siisteyteen sekä kunnan luottamushenkilöiden toimintaan. Tyytyväisyys kasvoi kulttuuripalveluiden osalta. Huomioitavaa kyselyssä oli, että kaikilla asuinalueilla tyytyväisyys laski suhteessa aikaisempiin kyselyihin. Vuonna 2010 40% vastaajista piti kuntien yhdistymistä oikeana ratkaisuna, 34% piti sitä huonona ja 25% ei osannut sanoa. (Finnish Consulting Group 2010: 86)

Reilusti yli puolet eli 58% ei nähnyt vuonna 2009 tapahtuneen yhdistymisen vaikuttaneen mitenkään palveluihin, ainoastaan 3% näki pelkästään positiivisia vaikutuksia, 13% pelkästään negatiivisia, 16% näki sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia ja 10% ei osannut sanoa. Tosin tässä on huomattava, että vanhan Jyväskylän alueella 70% ei nähnyt muutoksia, mutta entisistä Korpilahden ja Jyväskylän maalaiskunnan asukkaista selkeästi suuremmat osat näkivät muutoksia kunnan palveluissa prosenttien ollessa Korpilahdella 35% ei muutoksia, Jyväskylän maalaiskunnassa 26%. Molemmissa myös negatiivisia vaikutuksia oli selvästi enemmän kuin vanhan Jyväskylän alueella mutta toisaalta sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia nähtiin myös enemmän. (Finnish Consulting Group 2010: 73.)

Vaikka kyselyn vastausprosentti oli pieni niin suuntaa-antavina päätelminä kyselystä voi tehdä sen, ettei kuntayhdistyminen näkynyt kovinkaan paljoa ison kaupungin asukkaille, mutta pienempien kuntien asukkaille lyhyen tähtäimen muutos on ollut joko negatiivinen tai sekä negatiivinen että positiivinen. Tämä on loogista koska voi olettaa ison kaupungin palveluvalikon avaavan uusia palveluita pienempien kuntien asukkaille mutta samalla kuntien yhdistyminen on todennäköisesti johtanut palvelujen tehostamiseen ja päällekkäisten palveluiden karsimiseen, mikä usein näkyy isompien palvelukonaisuuksien keskittyminä ja lähipalvelujen heikkenemisenä. Tyypillisimmällään tämä tarkoittaa sosiaali- ja/tai terveystalouden keskittymiä ja pienten vastaavien yksiköiden karsimista. Tämä näkyy konkreettisesti kuntayhdistymisessä pienemmän kunnan

asiakkaalle palveluiden heikentymisenä, vaikka se saattaisi toimenpiteenä olla järkevä ja palvella isompaa väestöpohjaa kustannustehokkaammin.

Kaiken kaikkiaan lopputulosten osalta kuntayhdistyminen nähdään neutraalissa tai lievästi negatiivisessa valossa. Yhdistymisen arviointi piirtää asukaskyselyä positiivisemmän kuvan, vaikka sekään ei kavahda epäkohtia tai epäonnistumisia. Kuitenkin alkuperäisiin tavoitteisiin on pyritty sekä palvelurakenneselvityksessä että kuntayhdistymisessä ja se on raportoitu suhteellisen luotettavan oloisesti.

Virtasen systeemin kautta nähtynä tarvelähtöisyys on todennettu hyvin palvelurakenneselvityksessä ja arviointia on tehty hankkeessa jatkuvana arviointina, etukäteisarviointina ja hankkeen jälkeen sekä lisäksi erillisinä selvityksinä. Muuntomekanismina nähdään julkishallinnolliset organisaatiot ja niiden organisaatioiden muuttaminen, joskin tekijä ei osaa ottaa kantaa toteutuivatko nämä suunnitelmat kuitenkaan selvityksen esittämien suuntaviivojen mukaisesti. Loppuarviointi jättää toivomisen varaa palvelurakenneselvityksessä mutta jatkuvan arvioinnin periaate toteutuu.

Kuntayhdistymisessä toteuvat pitkälti samat elementit paitsi loppuarviointi on suoritettu laadukkaammin, vaikka lopputulos ei välttämättä olekaan niin onnistunut ainakaan asukaskyselyn perusteella. Valtuutettujen kyselyt ja haastattelut piirtävät positiivisemmän kuvan, vaikka sieltäkin on nähtävissä soraääniä.

Arvioinnin viiden kysymyksen kautta voidaan todeta, että arviointia on tehty molemmissa hankkeissa etukäteen, hankkeiden aikana että sen jälkeen. Toinen arvioinnin kysymys on missä arviointia pitää tehdä ja miten se pitäisi kohdistaa. Aineistoa on kyllä runsaasti ja tässä tapauksessa asukkaiden tai asiakkaiden mielipidettä kysytään toisin kuin aikaisemmassa tapauksessa. Kolmas kysymys on, kenelle arviointia tehdään ja molemmissa tapauksissa arviointi näyttäytyy kohdistetun julkisena arviona omalle organisaatiolle, että toisille organisaatioille ja valtakunnalliselle yleisölle sekä medialle. Asikaisen ym. mukaan

Arvioinnin tavoitteena on arvioida Uuden Jyväskylän yhdistymisprosessin ja -sopimuksen toteutumisen onnistumista ja tulevaisuuden kehittämistarpeita. Siten arvioinnilla voidaan varautua myös tulevaisuudessa vastaamaan paremmin muutostaasteisiin. Arvioinnilla on myös valtakunnallista merkitystä hallitusohjelman kuntauudistuksen tarvitseman kuntien yhdistymisen kokemuksen vuoksi. Lisäksi arviointityö luontevasti kytkeytyy muiden kaupunkiseutujen kuntarakenteen muutosten arviointiin. Arvioinnilla pyritään viestittämään realistisempaa ja kokonaisvaltaisempaa tietoa kuntajaon muutoksesta kuntalaisille sekä seudun kunnille ja alueelliselle medialle. Arvioinnin tuloksilla tuotetaan tietoa kuntien yhdistämisen vahvuuksista ja haasteista suurille kaupunkiseuduille ja valtakunnalliselle medialle.



le. Samalla tietoa tuotetaan kuntien yhdistymisestä ja kuntajaon muutoksista. (Asikainen, Antila & Merisalo 2012: 7.)

Tästä voidaan päätellä arvioinnin kohderyhmän olevan ensisijaisesti arvioinnin tilannut ja sen kohteena oleva kunta sekä sen asukkaat mutta myös muut Suomen kunnat ja niiden johto sekä valtakunnallinen media.

Neljäs arvioinnin kysymyksistä on mitä täsmälleen ollaan arvioimassa ja palvelurakenneselvityksessä kyse ei ole varsinaisten tulosten arvioinnista vaan siitä onko palvelurakenneselvityksen tuottamat tulokset mielekkäitä tai toteuttamiskelpoisia. Kuntayhdistymisen kohdalla arviointi kohdistuu sen sijaan konkreettisiin muutoksiin ja siihen oliko niistä lopulta hyötyä organisaation tai asukkaiden näkökulmasta. Arvioinnissa on kyse yhdistymisprosessin toteutumisen onnistumisesta sekä kehittämistarpeiden löytämisestä. Viides kysymys on motiivit mitä arviointiin voi liittyä. Motiiveihin vaikuttaa ensisijaisesti kenen näkökulmasta arviointia tarkastellaan ja huomioitavaa on valtuutettujen ja asukkaiden näkemuserot. Molemmat voivat näkemyseroista huolimatta olla totta riippuen ketkä ovat kyselyihin vastanneet ja ketkä jättäneet vastaamatta.

LapsiArvi-kriteerien ja asiakaslaadun eri osa-alueiden kautta arvioituna Jyväskylän kaupunkialueilla joko asiat pysyvät pitkälti ennallaan tai menevät hieman huonommin, mutta taajama-alueiden ulkopuolella palveluiden saatavuudessa ja kaupunkidemokratiassa nähtiin selvää huonontumista. Palvelurakennemuutos jäi pitkälti näkymättä kuntalaisen näkökulmasta. Luottamusmiesten ja valtuutettujen näkökannat olivat kansalaisia positiivisempia vaikka sielläkin oli hajontaa ja pettymystä.

Arviointiraportti on pitkä ja kaikkia tuloksia ei ole järkevä referoida tässä mutta alla on lueteltu muutamia keskeisiä havaintoja arvioinnista ja keskeisestä tuloksesta eli siitä oliko Uuden Jyväskylän yhdistymisprosessi onnistunut:

Valtuutetuista yli 60 prosenttia oli osittain tai täysin samaa mieltä siitä, että yhdistyminen on ollut parempi vaihtoehto kuin jos kunnat olisivat jääneet erillisiksi. Vastanneista yli puolet oli osittain tai täysin samaa mieltä siitä, että yhdistyminen oli onnistunut strateginen yhdistyminen. (Asikainen, Antila & Merisalo 2012: 12.)

Enemmistö vastanneista oli täysin tai osittain eri mieltä siitä, että Uusi Jyväskylä olisi onnistunut turvaamaan peruspalvelut kuntalaisille. Osalla vastanneista oli huoli ja epäily lähipalvelujen heikkenemisestä yhdistymisprosessin jälkeen. (Asikainen, Antila & Merisalo 2012: 13.)

Noin puolet vastanneista oli osittain tai täysin samaa mieltä siitä, että asukkaiden hyvinvointia on onnistuttu edistämään. (Asikainen, Antila & Merisalo 2012: 13.)

Uuden Jyväskylän myönteinen vaikutus johtamiseen ja organisaatioon sai muita kokonaisuuksia heikomman keskiarvon 2,36. Työyhteisöjen johtamisen ja esi-

miestoiminnan onnistuneisuus (2,16) ja eri toimijoiden välisen yhteistyön sujuvuus (2,28) saivat vertailussa alhaisemmat keskiarvot. (Asikainen, Antila & Merisalo 2012: 14.)

Kyselyyn vastanneiden mielipiteet jakaantuivat Uuden Jyväskylän myönteisestä vaikutuksesta palveluiden ja palvelurakenteiden sekä demokratian ja osallistumisen kokonaisuuteen. Enemmistö oli vähintään osittain sitä mieltä, että palvelujen uusia järjestämistapoja on otettu käyttöön sekä palveluverkkoja ja toimitilojen käyttöä on tehostettu. Toisaalta valtuutetut olivat harvemmin samaa mieltä siitä, että asukkaiden hyvinvoinnin edellytyksiin panostettaisiin tarpeeksi eikä lähipalvelujen saatavuuden koettu olevan hyvä. (Asikainen, Antila & Merisalo 2012: 14).

Alhaisimman keskiarvon osion kyselyssä sai lähipalvelujen saatavuus sekä hyvinvoinnin edellytyksiin ja ennaltaehkäisyyn panostaminen. (Asikainen, Antila & Merisalo 2012: 36)

Audiator-yhtiön arviointiraportissa käydään kohdittain läpi haastatellut tasot eli valtuutetut, luottamusmiehet ja henkilöstöraati mutta asukaskyselyjä käydään läpi valikoidummin. Kuten edellä on mainittu niin asukaskyselyissä palvelujen tason ei ole todettu näkyneen asiakkaalle suoranaisena palvelujen tason tai saatavuuden nousuna. Kaiken kaikkiaan valtuutetut kokivat yhdistymisen olleen kannattava teko, koska pienten kuntien ei nähty pystyvän tarjoamaan samanlaisia palveluja kuin uudessa organisaatiossa. Osan valtuutettujen mielestä muutos tehtiin kuitenkin liian nopeasti eikä aikaa ollut riittävästi pohtia muutosta monipuolisesti tai riittävällä tasolla ja vanhan Jyväskylän käytäntöjen jatkuvan pitkälti entisenlaisina uudessa organisaatiorakenteessa. Johtoryhmän näkökulmasta muutos oli välttämätön ja siinä onnistuttiin hyvin. Pääluottamusmiehet ja henkilöstöraati ja elinkeinoelämän edustajat suhtautuivat myös positiivisesti kuntien yhdistymiseen. (Asikainen, Antila ja Merisalo 2012: 48.)

Raportti on kriittisimmillään asiakastyytyväisyydestä puhuttaessa ja silloin asukkaiden ääni tulee eniten esille kyselyiden kautta, joskin raportissa todetaan kyselyiden noudatettavan samankaltaisia tuloksia kuin muissa vastaavissa tilanteissa ja kaupungeissa. Tuloksia verrataan muihin Arttu-ohjelmassa (Paras-arviointitutkimusohjelma) olleisiin kuntiin, ja havaintoihin monikuntaliitoskuntien tuloksien tyypillisesti laskevan yhdistymisalueiden reuna-alueilla ja tulosten laskevan yleisesti ottaen enemmän kuin alueilla tai kunnissa, joissa ei ole tehty muutoksia. (Asikainen, Antila ja Merisalo 2012: 49-50.)

Oulasvirtaa (2007: 21-22) mukaillen yksittäisen asiakkaan kokemus voi poiketa isomman asiakasryhmän kokemuksesta ja tarpeesta, mutta julkisessa palveluntuotannossa yhteisön tarpeet ja yhteiskunnallinen tilanne vaikuttavat enemmän kuin yksittäisen ihmisen tarpeet. Kunnilla on velvoite tuottaa palvelut kustannustehokkaasti ja elinvoimaisesti kuten. Tästä voi johtaa päätelmän, että yksittäisen asukkaan kokema laatu ei vält-

tämättä kerro koko totuutta ja laatu voi samanaikaisesti olla tosiasiallisesti parempi, mutta se voidaan kokea huonompana esimerkiksi tilanteessa, jossa asukkaalla on käytettävissään isompi valikoima palveluja kuin aiemmin ennen yhdistymistä mutta hänen sillä hetkellä käyttämänsä palvelut voivat olla hetkellisesti huonommat tai vaikeammat saavuttaa. Tämä ristiriita ei kuitenkaan poista sitä, että ilman asukkaille tehtyjä kyselyjä käyttämiensä palvelujen laadusta, asiakaslaatua ei voida mitata.

Kuntayhdistymisen arviointiraportissa käydään kohdittain läpi haastatellut tasot eli valtuutetut, luottamusmiehet ja henkilöstöraati mutta asukaskyselyjä käydään läpi valikoidummin. Kuten edellä on mainittu niin asukaskyselyissä palvelujen tason ei ole todettu näkyneen asiakkaalle suoranaisena palvelujen tason tai saatavuuden nousuna. Kaiken kaikkiaan valtuutetut kokivat yhdistymisen olleen kannattava teko, koska pienten kuntien ei nähty pystyvän tarjoamaan samanlaisia palveluja kuin uudessa organisaatiossa. Osan valtuutettujen mielestä muutos tehtiin kuitenkin liian nopeasti eikä aikaa ollut riittävästi pohtia muutosta monipuolisesti tai riittävällä tasolla ja vanhan Jyväskylän käytäntöjen jatkuvan pitkälti entisenlaisina uudessa organisaatorakenteessa. Johtoryhmän näkökulmasta muutos oli välttämätön ja siinä onnistuttiin hyvin. Pääluottamusmiehet ja henkilöstöraati ja elinkeinoelämän edustajat suhtautuivat myös positiivisesti kuntien yhdistymiseen. (Asikainen, Antila ja Merisalo 2012: 36-38.)

Peilattuna tämän tapaustutkimuksen tutkimuskysymyksiin:

1. miten asiakaslaatu näyttäytyy organisaatiomuutoksen perusteluissa ja toteutuvatko tavoitteet sellaisina kuin niitä lähdetään tavoittelemaan?
2. miten asiakaslaatu on dokumentoitu ja mitattu sekä miten tavoitteiden toteutumisesta on arvioitu ja kuinka luotettavasti?

Asiakaslaatu on keskeisessä osassa palvelurakenneselvitystä ja palvelurakenneselvityksen hankesuunnitelman neljästä tavoitteesta kaksi on pysynyt lähes sellaisenaan, yksi on ulkoistettu toiseen hankkeeseen ja yksi pudonnut kokonaan pois. Palvelurakenneselvitys ei ollut varsinainen muutoshanke mutta sen tavoitteisiin on kuitenkin pystytty vastaamaan toteuttamiskelpoisella tavalla ja siten kahden ensimmäisen tavoitteen voidaan katsoa toteutuneen. Asiakaslaatu on siten pysynyt perusteluissa ennen ja jälkeen hankkeen.

Kuntayhdistymisen perusteissa asiakaslaatu on näkynyt myös joskus toteuma ei välttämättä ole ollut onnistunut. Kuitenkin, asiakaslaatu ja asiakaslähtöisyys on pysynyt

tavoitteissa ja ne eivät ole hirvittävästi muuttuneet matkan varrella. Siten asiakaslaadun voidaan todeta pysyneen myöskin sekä ennen että jälkeen muutoshankkeen, vaikka se ei ollut näkynyt konkreettisesti asiakkaan kokemana laatuna ainakaan heti muutoshankkeen jälkeen.

Tapaustutkimuksen tekijä toteaa, että verrattuna aikaisempaan tapaukseen materiaalia on runsaasti ja sitä käytetään johdonmukaisesti ja se on suhteellisen luotettavaa. Asiakaslaatua on dokumentoitu laadukkaasti ja monipuolisesti, tavoitteiden toteutumista sen sijaan on arvioitu vaihtelevasti. Palvelurakenneselvitys on muuten tehty laadukkaasti mutta sen loppuarviointi on muuten laatuun ja laajuuteen nähtynä suppea.

### 7.3 Tampere

**Miten asiakaslaatu näkyy tämän tapauksen tai muutoksen tavoitteissa?**

**Mitkä kaikki tekijät ovat suoraan asiakaslaatuun liittyviä ja mitkä ovat epäsuoria?**

Tampereen mallin alkuperäiset tavoitteet ja osatavoitteet olivat:

Poliittisen päätöksenteon vahvistaminen:

- Valtuuston strategisen ohjauksen kasvattaminen luottamuspäätöksentekoa vahvistamalla
- Poliittisen ja virkamiesjohtamisen työnjaon selkeyttäminen
- Tilaajan ja tuottajan tehtävien eriyttäminen poliittisessa päätöksenteossa
- Kuntalaisten luottamuksen vahvistaminen poliittiseen päätöksentekoon
- Kuntalaisten osallistumishalun kasvattaminen päätöksentekoa

Palvelutuotannon tehostaminen

- Asiakaslähtöisyys ja prosessiajattelun toteuttaminen
- Vaihtoehtoisten tuotantotapojen etsiminen markkinoita hyödyntämällä ja niitä luomalla
- Palveluntuottajien keskittyminen ydintehtäviin ja tästä seuraava tukipalvelujen keskittäminen
- Tilaajan ja tuottajan eriyttäminen, jonka nähtiin olevan välttämätön väline tuotannon uudistamiselle
- Kaupungin oman palvelutuotannon kehittäminen ja tuottavuuden lisääminen

Strategisen johtamisen vahvistaminen

- Konsernihallinnon ja konsernijohtamisen uudistaminen
- Omistajaohjauksen roolin vahvistaminen

- Kaupunginhallituksen ohjausvallan lisääminen

Näistä asiakaslaatuun liittyvät erityisesti palvelutuotantoon liittyvät tavoitteet, asiakaslähtöiseen prosessimalliin ja tilaaja-tuottajamalliin siirtyminen nähtiin hyvin keskeisinä tekijöinä kahdessa näistä isoista päätavoitteista. Osa- tai alatavoitteista asiakaslähtöisyys on eniten suora tavoite ja tilaajan ja tuottajan eriyttäminen sekä tukipalveluiden keskittämisen voidaan sanoa olevan epäsuoria. Tilaaja-tuottajamallin ajateltiin samalla tehostavan kaupungin omien palveluiden käyttöä ja laatua sekä lisäävän asiakaslaatua markkina-peräisten palveluntuottajien parempien palveluiden kautta.

### **Miten asiakkaan tarpeet näkyvät muutoksen perusteluissa?**

Onko muutoksen perusteluissa tai tavoitteissa eri asiakasryhmien parempi palveluiden saatavuus? Onko tunnistettu jokin tarve mihin ei ollut sillä hetkellä palveluja tai palvelu koettiin kehnoksi.

Muutoshanketta perustellaan Manse Mallillaan teoksen esipuheessa seuraavasti:

2010-luvun kunnat kohtaavat suuria haasteita muun muassa kansainvälisen kilpailun kiristymisen, väestön ikärakennemuutosten sekä henkilöstön eläköitymisen vuoksi. Entisestään monimutkaistuva ja nopeasti muuttuva kuntien toimintaympäristö asettaa suuria vaatimuksia palvelujen järjestämiselle, kuntien tuottavuuskehitykselle sekä paikallistalouden ja elinvoiman vahvistamispyrkimyksille. Samalla on muistettava, että kunnallisen itsehallinnon ydin, elävä itsehallinto kuntalaisten ja asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksien vahvistamisena kaipaakin myös uutta sisältöä ja uudenlaisia toimintamalleja. (Stenvall & Airaksinen 2009: 3.)

Arviointitutkimuksissa ei kiinnitetä kovinkaan paljon huomiota alussa eri asiakasryhmiin, niitä kyllä sivutaan monessa kohtaa konkreettisista palveluista puhuttaessa esimerkinomaisesti. Asiakaslähtöisyydestä puhuttaessa Manse Mallillaan raportissa todetaan asiakaslähtöisyyden olevan monimerkityksellinen ja käsitteeltään sekava ja se oli ymmärretty työntekijän sektorista nähtynä eri tavoin.

Tampereen mallissa oli tarkoituksena myös voimistaa asiakaslähtöistä ja prosessiperusteista ajattelua. Sisällöllisesti asiakaslähtöisyys on laaja kokonaisuus, jonka määrittelystäkin on käyty runsaasti väittelyä. (esimerkiksi Callaghan & Wistow 2006). Yllättävää ei olekaan se, että Tampereella käsitykset siitä, mitä asiakaslähtöisyys tarkoittaa, vaihtelevat huomattavasti riippuen henkilöstä ja toimialasta. Yhtenäistä käsitystä asiakaslähtöisyydestä ei kaupungissa ole. Asiakaslähtöisyys on siis käsitteenä vielä melko hahmottomaton. (Stenvall & Airaksinen 2009: 73).

Tampereellakaan asiakaslähtöisyyden kehittämistä ei siis ole ohjannut vain yksi näkökulma vaan se näyttäytyy sisällöllisesti monitulkintaisena asiana.

Hyvien ja toimivien palveluiden järjestäminen on perinteinen asiakaslähtöinen näkökulma järjestää palvelut, ja se on ymmärrettävästi voimakkaasti esillä Tampereenkin kaupungin palveluita järjestettäessä. Asiakkuus kuluttamisena tarkoit-

taa, että henkilö voi valita haluamansa palvelun eli asiakkuus kuluttajuutena tarkoittaa valinnan mahdollisuuksia. Palvelujen valitsemista voidaan edistää esimerkiksi palveluseteleihin liittyvillä käytännöillä. Tampereella ei kuluttajuuden näkökulmasta olla vielä edetty erityisen voimakkaasti asiakaslähtöisyyteen. (Stenvall & Airaksinen 2009: 73).

Arviointiraportit korostavat hallinnon ja organisaation näkökulmaa muutoksessa vahvasti. Asiakkaat ja kuntalaiset näkyvät kyllä mutta vasta lopputuloksia tai muutoksia tarkasteltaessa tai esimerkiksi henkilöstön toimintaa tarkastellessa. Tämä ei tarkoita, että asiakasnäkökulma olisi unohtunut, tarkastelukulma on vain enemmän hallinnon kautta.

### **Käytetäänkö näitä alkuperäisiä tavoitteita tai perusteluja muutoksien jälkeen?**

Käytetäänkö samoja perusteluja tai tavoitteita vai onko tilalle tullut uudet tavoitteet?

Stenvallin ja Airaksisen arviointiraportti Manse Mallillaan on enimmäkseen helppolukuisen ja etenee loogisesti, mutta ajoittain tapaustutkimuksen tekijän oli vaikea löytää tavoitteita tai mikä oli lopulta päätavoite ja mikä ei. Kaikki alkuperäiset tavoitteet löytyvät kyllä tekstistä ja ovat mukana alusta loppuun samanlaisina mutta päätavoitteet tuntuvat vaihtelevan poliittisen päätöksenteon mahdollistavan mallin, tilaaja-tuottajamallin ja muiden osien välillä. Mallin sanotaan olevan kompleksinen ja osiltaan sillä tavalla tasapainossa, ettei yhtä osaa voi nostaa toisen yläpuolelle ja kaikki osat vaikuttavat toisiinsa.

Toisessa arviointiraportissa alkuperäiset tavoitteet ovat saaneet hieman erilaiset nimet mutta sisällöllisesti ne ovat edelleen samankaltaiset. Pasi-Heikki Rannisto ja Pentti Meklin tiivistävät alkuperäiset tavoitteet kolmeen tavoitteeseen:

- Poliittisen päätöksenteon vahvistaminen
  - Valtuuston strategista ohjausvaltaa kasvatetaan ja vahvistetaan luottamushenkilöpäätöksentekoa.
  - Poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen työnjakoa selkeytetään sekä tilaajan ja tuottajan tehtävät eriytetään poliittisessa päätöksenteossa.
- Palvelutuotannon tehostaminen
  - Palvelutuotantoa tehostetaan toteuttamalla asiakaslähtöisyyttä ja prosessiajattelua.
  - Tuotantoa tehostetaan etsimällä vaihtoehtoisia tuotantotapoja sekä keskittämällä tukipalveluita ja sitä kautta mahdollistamalla palvelutuottajien keskittymisen ydintehtäviin.
  - Tilaajan ja tuottajan tehtävien eriyttäminen nähtiin välttämättömänä välineenä, jota ilman tuotannon uudistaminen ei ole mahdollista.
- Strategisen johtamisen vahvistaminen
  - Konsernin johtamisen ja konsernihallinto uudistetaan, omistajaohjauksen roolia vahvistetaan sekä kaupunginhallituksen strategista ohjausvaltaa lisätään. Myöhemmin strategisen johtamisen vahvistamisen tavoite on laajentunut koskemaan kaupungin kaikkia yksiköitä. (Rannisto & Meklin 2015: 25.)

Yhtälailla tässäkin on löydettävissä samat elementit eli vaikka ryhmittelyssä on hieman eri nimet tai luokittelut kokonaisuuksissa, niin sisällöllisesti tavoitteiden voidaan sanoa pysyneen suunnilleen samoina.

**Miten muutosprosessia on dokumentoitu aineiston mukaan?**

**Mitä mittareita on käytetty lopputulosta arvioitaessa?**

**Miten ja millä perustein muutosprosessin lopputulosta on arvioitu aineiston mukaan? Mihin arviointi perustuu? Kuinka luotettavaa tämä arviointi on?**

Stenvallin ja Airaksisen tutkimusraportin tarkoituksena oli arvioida miten Tampereen malli toimii kokonaisuutena, erityisesti hyvinvointipalveluiden palveluinnovaatioiden näkökulmasta. Sen painotus oli toimintamallin eri osien tavoitteiden muuttuminen onkreettisiksi toimenpiteiksi, rakenteiksi ja uusiksi käytännöiksi. (Stenvall & Airaksinen 2009: 16.)

Ensimmäinen arviointitutkimus perustui 32 haastatteluun ja haastateltavina toimivat tekijöiden mukaan hyvinvointipalveluiden kanssa tekemisissä olevat pormestarit sekä edelliseltä että silloin meneillään olleelta kaudelta. Viranhaltijoista haastateltiin hyvinvointipalveluiden kanssa tekemisissä olleita tilaajapäälliköitä, konsernihallinnon, kaupungin kehittämistehtävissä ja lisäksi tuotannon johtavia viranhaltijoita. Lisäksi he haastattelivat muutamia johtokunnissa ja lautakunnissa toimineita luottamushenkilöitä. (Stenvall & Airaksinen 2009:17-18.)

Tämän lisäksi tekijät kuitenkin sanoivat hyödyntäneensä systemaattisesti tutkimuskirjallisuutta mutta sitä ei avata sen tarkemmin, kuten ei myöskään avata kovin tarkkaan mitä raportissa tarkoitetaan moniäänisyyden ja paikallisuuden käsitteillä mitä raportissa arvioidaan myös käytetyn. Tämän tapaustutkimuksen tekijä ei oleta, etteikö näin ole, mutta arviointiraportissa ei täsmennetä miten se toteutuu. Arviointiraportissa on suuri määrä lähteitä ja kirjallisuutta, johon viitataan johdonmukaisesti.

Haastattelut tehtiin osittain teemahaastatteluina, jolloin haastattelua ohjattiin väljästi ennalta määriteltyjen teemojen kautta, kun taas osa haastatteluista oli täysin vapaa- muotoisia ja haastateltavat saivat itse määritellä mistä ja miten he halusivat keskustella. Näitä teemoja tai henkilöitä ei ollut avattu arviointiraportissa sen tarkemmin. En epäile tekijöiden asiantuntemusta asiassa ollenkaan mutta aineiston kannalta tämä

näyttää arviointiraportin laatuun ja syvyyteen nähtynä yllättävän epämääräiseltä. Toki koska haastatteluista ei tiedä sen enempää niin nehan ovat voineet olla kestoiltaan 10 minuutin pikahaastatteluja tai tuntien syvähaastatteluja.

Professori ja tutkimusjohtaja Pasi-Heikki Ranniston toimittaman myöhäisemmän vuonna 2015 valmistuneen arvioinnin kohteeksi päätettiin Tampereen toimintamalli laajasti eli tilaaja-tuottajamalli, pormestarimalli ja asiakaslähtöinen prosessimalli. Lisäksi arvioinnin tuli kohdistua johtamiseen ja konsernihallinnon rooliin osana toimintamallia. Jälkimmäinen arviointiraportti tutki siis pitkälti samoja teemoja kuin alkuperäiset tavoitteet ja aikaisempi arviointiraportti. Tässä arviointiraportissa on huima määrä aineistoa ja Tampereen yliopiston kautta toteutetussa tutkijaryhmässä olikin useita professoreja, tutkijoita ja lehtoreita sekä Tampereen kaupungin johtajia ja päälliköitä hyödynnettiin myös sen tukena.

Jokaisen kuudesta arviointikysymyksestä taustalla on ollut tutkijoiden tekemä kirjallisuuskatsaus, jonka pohjalta on suunniteltu aineiston hankinta ja edelleen kerätty riittävä ja luotettava tutkimusaineisto, jotta johtopäätöksiin on voitu päätyä. Arvioinnin tutkimusaineisto koostui tekijöiden mukaan suuresta määrästä erilaisilla tieteellisillä menetelmillä kerättyjä aineistoja. Käytettyjä menetelmiä ovat olleet, yksilö-ryhmähaastattelut, focusgroupit, työkonferenssit sekä seminaarit. Lisäksi kaupungin henkilöstölle oli tehty kyselytutkimus, johon vastasi 3430 vastaajaa silloisesta kaikkiaan 13 179 kaupungin tai sen konserniin kuuluvasta työntekijästä (tekijän huomio: vastausprosentti ollut siis 26%). Kyselyä hyödynnettiin tekijöiden mukaan materiaalina eri tutkimuskysymysten osalta. Sanasta sanaan litteroituja haastatteluja oli 89 kappaletta, jonka lisäksi on nauhoitettuja puhelinhaastatteluja, muistiinpanoja ja erilaisia ryhmätöiden tuotoksia eri tutkimuskysymyksiä käsittelevistä seminaareista ja tilaisuuksista. Suuri osa materiaalista on arviointiraportin liitteissä. Lisäksi aineistona olivat valtakunnalliset tilastot sekä kaupungin omat tilastot. Talousosassa aineistona ovat valtakunnalliset viralliset tilastot sekä kaupungin omat tilastot, joiden oikeellisuus oli varmistettu eri tahoilla.

Tutkijaryhmä arvioijineen oli kokoontunut eri kokoonpanoissa viisitoista kertaa ja käsitellyt, tulkinut ja yhdessä kehittänyt arvioinnin tuloksia. Kerättyä aineistoa oli arvioitu normaalin tieteen käytännön mukaisesti käyttämällä sisällönanalyysiä ja muita hyväksytyjä tieteellisiä analyysimenetelmiä.



Jos ensimmäinen arviointitutkimus jätti aineistoltaan hieman jossiteltavaa (vaan ei laadultaan tai syvyydeltään), niin tämä jälkimmäinen ei kyllä jättänyt. Erittäin perinpohjainen, monipuolinen ja syvälle luotaava arviointi, joka on kaiken lisäksi melko neutraalin oloinen tuloksissaan ja loppupäätelmissään. Sekä onnistumiset, että epäonnistumiset tuodaan suoraan ja ymmärrettävästi esille. Epäkohtia ei lähdetä kiertelemään tai kaartelevaan vaan todetaan suoraan asioiden laita sellaisena kuin se on nähty. Aineisto on erittäin luotettavaa ja sen arviointi on todennettu arviointiraportissa selkeästi.

Jaakko Minkkisen Pro Gradu ei toki laajuudeltaan tai syvyydeltään ollut verrattavissa näihin, mutta se toi käytännön näkökulmaa ja vaikka se keskittyi lähinnä vain tilaaja-tuottajamalliin ja sen yhteyteen käytännön asiakastyön laatuun. Gradussa haastateltiin kertaalleen kolmea tilaajaorganisaatiossa työskennellyttä viranhaltijaa, koska he edustivat tilaajan näkökulmaa. Haastattelujen teemat ja kyselyrungot on liitetty tutkimuksen liitteisiin. Aineisto on toki erittäin suppea verrattuna kahteen muuhun aineistoon, mutta se täydentää niitä silti.

Tampereen tapauksessa aineistoa oli siis runsaasti ja muista poiketen siinä oli alkuperäisten tavoitteiden ja loppuraportin lisäksi vielä pidemmän aikavälin toinen hyvin perusteellinen jatkotutkimus. Tällöin Tampereesta muodoistui kaikista tämän tapauksittomuksen tapauksista monipuolisin ja kattavin kuva.

Tampereen tapauksessa alkuperäisissä tavoitteissa pysyttiin, tai ainakin päätavoitteissa vaikka ne menevätkin osittain ristiin toisten tavoitteiden kanssa. Tämä muutos on ollut mittaluokaltaan poikkeuksellinen valtakunnallisesti ja siitä puhuttiinkin molemmissa arviointiraporteissa pilottina tai pioneerityönä. Tässä osiossa keskityn vain asiakaslaatuun vaikuttaviin tekijöihin ja erityisesti asiakaslähtöiseen prosessimalliin sekä tilaaja-tuottajamalliin. Nostan esille sekä onnistumisia ja epäonnistumisia aineiston pohjalta.

Vaikka aineisto on kattava ja perusteellinen se on kuitenkin logiikaltaan poikkeava aiemmista tapauksista, joissa loppuraportit ja arviointiraportit noudattavat tyypillisempää projektin raportoinnin kaavaa: alkuasetelma ja alkutavoitteet, toteutus ja eteneminen ja lopputulokset ja johtopäätökset. Tampereen arviointitutkimuksissa on kiinnostuttu huomattavasti enemmän lopputuloksesta enemmän kuin miten sinne päästiin. Tämä tuottaa omat ongelmansa ja aineistolle asetetut kysymykset eivät asetu yhtä hyvin kuin aiemmissa tapauksissa. Lisäksi arviointia prosessin etenemistä on vaikeampi tehdä kuin aiemmin.

Petri Virtasen viiden arviointikysymyksen kautta Tampereen tapausta on hankalampi lähestyä kuin Jyväskylän tai Kuopion tapausta.

1. Milloin arviointia tehdään?

Tampereen tapauksessa pystyy päättelemään, että jonkinlaista etukäteisarviointia on ollut ja oletettavasti jatkuvaakin arviointia ja jälkimmäisiä arviointeja on kaksi poiketen aiemmista tapauksista. Arviointiraporteista ei kuitenkaan käy ilmi, miten näitä on toteutettu, miten jatkuvaa arviointia on ollut, kuinka usein ja keille. On todennäköistä ja oletettavaa, että sitä on ollut tämänkokoisessa organisaatiossa ja projektissa ja asioita on seurattu tarkkaan mutta arviointitutkimusta sitä on vaikea todentaa.

2. Missä arviointia tehdään ja miten arviointi tulisi kohdistaa?

Nämä kysymykset liittyvät asetelmaan ja siihen mihin arviointi pohjautuu ja millaista aineistoa sen tulisi sisältää. Arviointiraporteissa on avattu selvästi, miten arviointitutkimus on tehty ja niissä pohditaan asetelmaa monipuolisesti ja pyritty objektiivisuuteen, vaikka myönnetäänkin absoluuttisen neutraaliuden olevan liki mahdotonta. Laaja pohdinta arvioinnin mihin arviointi perustuu kuitenkin osoittaa arviointitutkimuksien tekijöiden laajan ammattitaidon ja ymmärryksen tutkimustensa luonteesta.

3. Kenelle arviointia tehdään?

Kuten aikaisemmissa tapauksissa arviointi on ollut sekä julkiseksi tarkoitettua että arvioinnin tilanneelle organisaatiolle eli Tampereen kaupungille suunnattua. Toimintamallin koon ja ainutlaatuisuutensa vuoksi on lähtökohtaisesti jo tiedostettu, että sitä kohtaan on ollut laajaa valtakunnallista kiinnostusta. Arvioinnissa korostuu kuitenkin julkishallinnollinen ja organisaation näkökulma enemmän kuin tavallisen kaduntallaajan tai kansalaisen näkökulma.

4. Mitä täsmälleen ollaan arvioimassa? Arviointitutkimukset ovat selvästi kohdistettu lopputuloksen arviointiin kokonaisvaltaisesti, mikä todetaankin arviointitutkimuksissa selvästi. Toki lopputuloksen ohella käydään läpi muitakin teemoja mutta pääfokus on selvästi lopputuloksen arvioinnissa.

5. Mitä kaikkia motiiveja arviointiin liittyy? Motiiveja voi olla useita, mutta omasta mielestäni arviointitutkimusten tarkoituksena on ymmärtää, miten Tampereen malli onnistui tai epäonnistui ja eritellä tarkemmin mistä syistä. Minkkisen Pro Gradun tavoitteena taas on tarkastella laatutyötä tarkemmin tilaaja-tuottajamallissa.

Voidaan kuitenkin todeta, että Tampereen mallia on jo pelkästään näiden kahden arviointitutkimuksen perusteella arvioitu. Mihin lopputuloksen sitten päästiin, oliko Tampereen toimintamalli menestys ja vastasiko massiivinen muutosprosessi tavoitteitaan? Huomasiko tavallinen tamperelainen kaupungin asukas kaiken muuttuneen parempaan päin? Tampereen tapaus on monella tavalla ja osa-alueella samaan aikaan sekä osittain onnistunut että osittain epäonnistunut sekä monelta osin keskeneräiseksi jäänyt.

Tampereen tapaus asiakaslaadun ulottuvuuksien kautta katsottuna näyttää hankalammalta kuin aiemmat. Asiakaslaadussa on tapahtunut sekä positiivisia että negatiivisia asioita ja vaikka näitä onnistumisia ei sen tarkemmin konkretisoida niin niitä voidaan sanoa tapahtuneen. Lisäksi jo se, että asiakaslaatuun on ylipäänsä kiinnitetty huomiota ja sen merkitystä korostetaan on merkittävää, joskaan se ei tarkoita vielä konkreettisen asiakaslaadun parantumista. Tampereen tapauksessa voidaan kuitenkin todeta kuten aiemmissakin, että suuri ongelma näyttää olevan strategisen suunnittelun ja operatiivisen toteuttamisen välillä eli suuret suunnitelmat kaatuvat toteuttamisvaiheessa epäselvyyksiin ja osittain vastarintaan. Tekijöinä tässä näyttäisi olevan muutoksen mitta-kaava, epärealistinen aikaikkuna muutoksen toteuttamiselle ja henkilöstön ja keskijohdon puutteellinen käsitys muutoksen tarpeista tai perusteista.

Ensimmäisessä arviointiraportissa tunnistetaan, että toimintamalli on jäänyt monelta osalta kesken ja se on suurelta osin jäänyt henkilöstön näkökulmasta etäiseksi. Johto on kyllä sitoutunut ja halunnut onnistua muutoksessa mutta sen tavoitteet tai tarkoituksenmukaisuus on jäänyt isolle osalle henkilöstöä tavoittamatta.

Haastateltavat tunnistavat Tampereen toimintamallin erityislaatuisuuden. Tämä eräänlainen pioneerinä oleminen on osaltaan vaikuttanut siihen, että mallin toteuttamisessa on haluttu onnistua. Kuitenkin pioneerinä toimiminen merkitsee myös vertailukohtien puuttumista. Tämä on jossakin määrin tuonut epävarmuutta mallin toteutukseen ja siihen, missä määrin toiminnassa koetaan olevan oikealla linjalla. (Stenvall & Airaksinen 2009: 36.)

[...] kaupungin johto on hyvin suurelta osalta sisäistänyt mallin periaatteet, haasteet ja mahdollisuudet. Kuitenkin varsinkin henkilöstön keskuudessa toimintamallin sisäistäminen on vielä keskeneräistä. Johtavien viranhaltijoiden keskuudessa on jopa ristiriitaisia näkemyksiä siitä, missä määrin malli ylipäänsä edellyttää henkilöstön sitoutumista. Joidenkin kommenttien mukaan henkilöstön on sitoutukseen tiedostettava millaisessa mallissa toiminta tapahtuu, kun taas toisten näkemysten mukaan organisaatiomalli on asiakasrajapinnassa työskentelevälle ammatillisesti suuntautuneelle työntekijälle samantekevää. Tällöin vaarana on, että mallista muodostuu vain johdon asia. (Stenvall & Airaksinen 2009: 36.)

[...] Mikäli oman organisaation kokonaisuus ei hahmotu, on varmasti vaikeaa lähteä viemään palveluiden kehittämiseen liittyviä ideoita eteenpäin. (Stenvall & Airaksinen 2009: 36.)

Henkilöstö oli jäänyt sivuraiteelle ja toimintamalli ei näyttäydä selkeänä työntekijöille.

Henkilöstö ei näyttäydä tutkimusaineiston perusteella kovinkaan voimakkaana muutosagenttina. Tätä näkemystä perusteellaan tulkinnalla, jonka mukaan malli ei ole erityisen paljon vaikuttanut työntekijöiden arkityöhön. (Stenvall & Airaksinen 2009: 43.)

Onnistuneen muutosjohtamisen edellytyksenä on myös se, että uudistus on sisällöllisesti selkeä ja ymmärrettävissä. Tähän voidaan liittää eräs Tampereen mallin ongelmista. Tällä hetkellä Tampereen mallin kokonaisuus ei ole hahmottunut riittävän selkeänä aina edes sitä toteuttaville esimiehille, saati sitten henkilöstölle. Malli on kuvattavissa osina, mutta toimintatapana tai organisaatorakenteena mallin kuvausta pidetään epäselkeämpänä. (Stenvall & Airaksinen 2009: 43.)

Tämä ei ollut myöskään hirveästi edennyt seuraavassakaan arviointiraportissa

Asiakastyön näkökulmasta mallin vaikutukset ovat varsin pienet. Toiminta koulu- luokassa, terveyskeskuksessa tai kirjastossa ei juuri muutu hallintomallin muutuksessa. Mallin myötä on puututtu lähinnä tukipalvelujen organisointiin ja toimivuuteen.

Kokonaisuudessaan yhteys Tampereen toimintamallin ja strategisen henkilöstövoimavarojen välillä on melko vähäinen. Tästä syystä ei voida väittää toimintamallia tukevan henkilöstöjohtamisen epäonnistuneen. Kuitenkin toimintamallin toimivuutta olisi ollut mahdollista paljonkin edistää toimivalla henkilöstövoimavarojen johtamisella, esimerkiksi tulisi miettiä sitä, mitä asiakaslähtöisyyden edistäminen edellyttäisi henkilöstövoimavarojen johtamiselta.

Henkilöstöjohtamisen tilannetta ei voi arviointiaineiston perusteella luonnehtia Tampereella erityisen hyväksi. Monet esimiehet, jopa konsernitasolla, ovat laiminlyöneet henkilöstöjohtamisen. Tämä on yksi keskeisimmistä syistä, miksi henkilöstö suhtautuu erittäin kriittisesti Tampereen malliin. (Rannisto 2015: 18).

Pormestarimalliin oli myös sidottu ajattelua, että se kaventaisi kuilua kuntalaisten ja poliittisen johdon välillä mutta sen onnistumisesta ei oltu varmoja. Samaan aikaan oli epäilyä, mutta myös onnistumisia oli havaittu.

Pormestarijärjestelmän tavoitteina pidetään myös kuntalaisten ja asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä. Tavoitteen mieltävät tärkeäksi lähes kaikki haastatellut, mutta sen toteutumisesta ei olla kovin varmoja. Joidenkin näkemysten mukaan pormestarit ovat onnistuneet jossain määrin aktivoimaan kuntalaisia, mutta se ovatko kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet aktivoitumisen tuloksena parantuneet, jää monien tulkintojen mukaan arvoitukseksi. (Stenvall & Airaksinen 2009: 50.)

Pormestareiden aikana kuntalaisten kuuleminen on määrällisesti lisääntynyt ja samalla on myös kehitelty uudenlaisia kanavia kuntalaisten ja asiakkaiden äänen kuulemiseen. Samaan aikaan on nähtävissä, että kuilu kuntalaisten ja poliitikkojen välillä on osin pienentynyt ja politiikan ja virkavalmistelun välinen vastakkainasettelu on liehtynyt. (Stenvall & Airaksinen 2009: 51.)

Seuraavassa arviointiraportissa pidemmän aikavälin tulokset olivat kuitenkin hieman positiivisemmat vaikka asukaslähtöisessä palvelukehittämisessä olikin vielä hajanaisuutta

Kuntalaisten luottamuksen ja osallistumisen vahvistaminen on edennyt mallin aikana. Suoran demokratian kehittämisen sijaan viime vuosina on korostunut asukaslähtöinen palvelukehittäminen, josta on hyviä tuloksia. Asukaslähtöistä palvelukehittämistä toteutetaan kuitenkin kaupungilla hajanaisesti. Pormestarihallinnon malli on tuonut kasvot päätöksenteolle ja luonut kanavia kaupunkilaisille olla yhteydessä hallintoon.

Mallin tavoitteena on ollut palvelutuotannon tehostaminen. Taloudellisten lukujen valossa tämä on toteutunut epätasaisesti, mutta kuitenkin mallin aikana taloudellisuus on ollut yleiskuvassa parempaa kuin mallia edeltävänä aikana ja suhteessa verrokkikuntiin. Tuottavuutta on kehitetty. Monituottajamallia on hyödynnetty jossain määrin palvelujen kehittämisen sparraajana ja tehokkuuden lisääjänä, mutta viime aikoina monituottajamallin laajentaminen on pysähtynyt. Yksittäisissä kehittämishankkeissa on pystytty kehittämään sekä tehokkuutta että asiakaslähtöisyyttä. (Rannisto 2015:14.)

Toimintamallin uudistuksessa tärkeää oli asiakaslähtöiset prosessit, mutta se oli sekä käsitteellisesti epäselvä että näyttäytyi myös käytännön toiminnassa eri tavoin. Sen keskiössä pitäminen oli kuitenkin vaikuttanut positiivisesti ainakin asiakkaan näkökulman esillä pitämiseen.

Tampereen mallissa oli tarkoituksena myös voimistaa asiakaslähtöistä ja prosessiperusteista ajattelua. Sisällöllisesti asiakaslähtöisyys on laaja kokonaisuus, jonka määrittelystäkin on käyty runsaasti väittelyä.

Yllättävää ei olekaan se, että Tampereella käsitykset siitä, mitä asiakaslähtöisyys tarkoittaa, vaihtelevat huomattavasti riippuen henkilöstä ja toimialasta. Yhtenäistä käsitystä asiakaslähtöisyydestä ei kaupungissa ole. Asiakaslähtöisyys on siis käsitteenä vielä melko hahmottomaton. (Stenvall & Airaksinen 2009: 73.)

Kaiken kaikkiaan asiakaslähtöisyyttä on kehitetty Tampereella monipuolisesti. (Stenvall & Airaksinen 2009: 74.)

Aineiston perusteella asiakaslähtöisyys ja prosessiajattelu muodostavat siis Tampereen mallissa osa-alueen, joka on edelleen eniten keskeneräinen.

Vaikka asiakaslähtöisyys saattaa olla käsitetasolla olla epäselvää, tutkimuksen aineistosta välittyy kuitenkin kokonaiskuva siitä, että yleisellä tasolla asiakkaiden tarpeita pohditaan aiempaa enemmän. Palveluita mietitään entistä enemmän siten, mitä ne tarkoittavat asiakkaiden kannalta, vaikka toimintaa ei vielä pystyttäisi kukaan tarkalleen kuvaamaan ja avaamaan.

Tampereen kaupungissa on tunnistettavissa useita erilaisia asiakaslähtöisyyteen liittyviä hankkeita ja käytäntöjä. Osana asiakaslähtöisyyttä ovat esimerkiksi asiakasvirtojen ja käyntien seuranta sekä asiakaskyselyt. Asiakkaiden tarpeita ja tilanteita pohditaan useissa eri hyvinvointipalveluiden hankkeissa. Käynnissä on hanke, jossa kehitetään teknologiaan perustuvaa CRM-järjestelmää. Myös laadun kehittämiseen kuuluu asiakaslähtöisyyden huomioiminen. Kuntademokratian kehittäminen on nähtävissä myös yhdeksi laajasti käsitetyt asiakaslähtöisyyden kehittämisen käytännöksi. Pormestari ja apulaispormestarit ovat suorassa yhteydessä kuntalaisiin. (Stenvall & Airaksinen 2009: 75.)

Arvioitaessa toimintamallin lopullista vaikutusta palveluiden käyttäjille arviointiraportti ei huomaa kovinkaan suurta muutosta vaan vaikutus on jäänyt lähinnä yksittäisin onnistumisiin.

Tänä päivänä palvelujen tuottamisessa korostuu kumppanuus. Julkisen toimijan on kyettävä rakentamaan prosesseja, joissa tuodaan yhteen kuntalaiset, palvelujen käyttäjät ja asiakkaat. Kuitenkaan palvelujen käyttäjät eivät aina saa ääntään kuuluville palveluprosesseissa, eikä palveluprosesseja useinkaan suunnitella käyttäjälähtöisesti, vaan enemmänkin järjestelmä- ja tuotantolähtöisesti. Tampereen toimintamalli, erityisesti tilaaja-tuottajamalli, ei ole tätä asetelmaa merkittävästi muuttanut. Palvelutuotanto on monissa tapauksissa edelleen profессиokeskeistä ja pirstaloitunutta, mikä ei edistä esimerkiksi asiakaslähtöisten palvelupolkujen syntymistä. Yksittäisissä hankkeissa on saatu kuitenkin merkittäviä tuloksia yhteiskehittämisen hyödyntämisestä (co-production). (Rannisto 2015:19.)

Asiakaspalautetta ja asiakastietoa kerätään mutta sen hyödyntäminen oli puutteellista.

Toimintamallin myötä kehitetyissä uusissa innovatiivisissa palvelumalleissa, esimerkiksi Kotitorilla, kerätään säännönmukaisesti sekä asiakas- että sidosryhmätietoa, mutta muuten asiakastiedon hyödyntäminen palvelujen kehittämisessä on puutteellista. Asiakaspalautteista nouseviin kehityskohtiin ei ole tartuttu, eikä palautteen kerääminen näy toiminnan seurannassa. Kehittämisen koordinoinnin puute hidastaa hyvien käytäntöjen levittämistä ja siten myös asiakaslähtöisyyden kehittämistä. (Rannisto 2015:19.)

Kaupungin perinteiseen palvelutuotantoon, kuten esimerkiksi ikäihmisten palveluihin (asumispalvelut, kotihoito, palveluliikenne ja palvelukeskukset), ollaan mitausten mukaan tyytyväisiä. Henkilöstö onnistuu työssään, monesti mallista riippumatta. Toisaalta mallin myötä tapahtunut palvelujen tuotteistaminen, tehostaminen ja kustannustietoisuuden lisääminen on heijastunut palvelujen kehittämiseen mutta myös työntekemisen edellytyksiin. Palveluista riippuen tämä on näytettyntä asiakkaalle parempina palveluina, mutta joissain tapauksissa myös työntekijöiden kiireenä. (Rannisto 2015:19.)

Yksi toimintamallin uudistamisen isoista tavoitteista oli asiakaslähtöisyys ja prosessiajattelun toteuttaminen. Tämän tavoitteen todetaan toteutuneen epätasaisesti ja asiakastiedon hyödyntäminen on kokonaisuutta arvioitaessa edelleen puutteellista. Yksittäisissä kehittämishankkeissa on edistetty asiakaslähtöisyyden toteuttamista merkittävästi. Henkilöstön suhtautuminen toimintamalliin muutokseen oli ollut hyvin kriittistä. Uudistuksesta huolimatta henkilöstökyselyt olivat olleet hyvin samankaltaisia kuin muissa kaupungeissa. Asiakastytyväisyyden mittaaminen oli hajanaista, mutta siellä missä mittausta oli tehty, niin tulokset olivat melko hyviä kuitenkin. Toimintamallin uudistaminen oli myös johtanut uusiin palvelumuotoihin ja innovaatioihin. Pormestarimalli oli lisännyt jonkin verran asukasaktiivisuutta mutta muuten aktiivisuus oli pysynyt jokseenkin samana ja joillain asiakasvaikuttamisen alueilla jopa vähentynyt.

Kaiken kaikkiaan Tampereen toimintamallin muutos oli erittäin rohkea ja pioneerin asemassa olevan toimijan asema ei ole aina helppo. Vaikuttaa siltä, että tällä uudistushankkeella pyrittiin tosissaan muuttamaan vallitsevia malleja ja saamaan aikaan asiakaslähtöisempiä prosesseja ja vaikuttamaan jo olemassa olevien palveluiden kustannustehokkuuteen ja moniin muihin tekijöihin. Vaikka mallista on myös positiivisia kokemuksia ja paljon hyvääkin on tapahtunut sen johdosta, niin kaiken kaikkiaan muutoshanke ei ollut ainakaan arviointiraporttien perusteella onnistunut saavuttamaan tavoitteitaan ja epäonnistui monessa kohtaa.

Aineiston perusteella näyttää selvältä, että selkeistä tavoitteista ja lähtökohdistaan huolimatta toimintamallin uudistus on jäänyt kesken ja osin jopa palannut takaisin vanhaan ajatteluun. On myös osoittautunut, että kaikille toimijoille ne tavoitteet, joita alussa mallia kohtaan on asetettu, eivät ole lähtökohtaisesti toivottavia. Mallin myötä johtaminen on muuttunut eikä sen paremmin perinteiseen hierarkkiseen johtamistapaan tottuneet viranhaltijat kuin varsin itsenäiseen työhön tottuneet työntekijät ole löytäneet vielä uusia roolejaan. Alkuperäinen tavoite asukas- ja käyttäjälähtöisyyden korostamisesta voisi olla mahdollisuus tarjota mallille uutta suuntaa. Toisaalta mallin määrätietoinen toteutus edellyttää sekä viranhaltija- että luottamushenkilöjohtolta yksituumaisuutta ja yhteistä visiota siitä, mihin mallia viedään, johdetaan ja mitä sillä tavoitellaan. Tämä yhteinen visio on tällä hetkellä hukassa ja kaipaa löytymistä. (Rannisto s.23)

Vaikka tässä ei ole tarkoitus niinkään ottaa kantaa siihen oliko muutos hyvä vai huono ja kannattiko sitä tehdä vai ei niin on selvää, että toimintamallin muutos ei ole johtanut alkuperäisiin tavoitteisiin ja nostanut asiakaslaatua kovinkaan paljoa. On oikeastaan hämmentävää, että tämänkään tason muutos ei ole vaikuttanut merkittävästi asiakkaiden laatuun tai kokemukseen tai se ei ainakaan nouse aineistosta esille.

#### 7.4 Eksote ja Kaakon Sote-Into

##### **Miten asiakaslaatu näkyy tämän tapauksen tai muutoksen tavoitteissa?**

Kaakon Sote-Into hankkeessa ja tämän jatkohankkeessa oli pitkälti samat päätavoitteet:

- Kansalaisten itsenäinen selviytyminen
- Integroidut palveluprosessit ja -rakenteet
- Henkilöstön osaamisen, osallisuuden ja johtamisen vahvistaminen sekä
- Kustannuskehityksen hillitseminen. (Partanen 2011: 3.)

Nämä oli jaettu pienempiin osa tavoitteisiin ja Eksoten osalta aiemmin kerrotun mukaisesti:

- Kansalaisten itsenäinen selviytyminen
  - Hyvis -sivuston toteuttamisen käynnistäminen
  - Koti-ikävä pilotin suunnittelu
  - Kotimobiilin vaiheittainen kehittäminen
  - Miikulainen plus - asiakaslehti
- Integroidut palveluprosessit ja -rakenteet
  - Palvelusetelin käytön laajentaminen
  - Hoitaja-lääkäri työparimalli terveysasemilla
  - SAS - asiakas- ja potilasohjauksen toimintamalli
  - Kotimobiili (SÄTKY) Jalkautuva työ vammaispalveluissa
  - psykiatrinen osaaminen
- Henkilöstön osaamisen, osallisuuden ja johtamisen vahvistaminen
  - Henkilöstön esimies- ja johtamiskoulutus
  - Osallistuttu rekrytointitilaisuuksiin, tuotettu uudenlaista materiaalia, esitteitä ja luentoja
  - Hoitaja-lääkäri työparimallin tiimikoulutukset
  - Kotimobiilin ja Koti-ikävän koulutukset
  - Perhehoidon koulutukset
- Kustannuskehityksen hillitseminen
  - Uudet toimintamallit kuvattu QPR-mallinnuksella
  - Luotu kuntalaskutus- ja taloushallinnon malli
  - SAS-toimintamalli
  - Kotimobiili-malli

Ulkoisen arvioinnin raportissa todetaan

Eksoten osahankkeessa on uudistettu hoito- ja palveluprosesseja. Tavoitteena on ollut hoito- ja palveluprosessien uudistaminen ja kehittäminen siten, että sähköisten palvelujen uudenlaiset käyttömahdollisuudet lisäävät asiakkaan omaa osallistumista ja tukevat henkilökuntaa heidän työssään nykyistä paremmin. Tavoitteena on ollut, että kansalaiset ymmärtävät hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja ennalta ehkäisevän toiminnan merkityksen oman terveytensä ylläpitämisessä. Henkilöstön osaaminen ja eri työtehtävien oikeanlainen resursointi tukevat asiakkaan saamaa hyvää, oikea-aikaista ja vaikuttavaa hoitoa ja palvelua. Hyvällä johtamisella, riittävällä raportoinnilla ja jatkuvalla toiminnan seurannalla pystytään vaikuttamaan kustannusten kehittymiseen ja uudenlaisten palvelujärjestelmien toteuttamiseen. (Harju, Nyholm, Tuusa & Juntunen 2012: 7.)



### **Mitkä kaikki tekijät ovat suoraan asiakaslaatuun liittyviä ja mitkä ovat epäsuoria?**

Näissä tavoitteissa oli monia suoria asiakasrajapinnassa olevia hankkeita kuten Kotimobiili ja Koti-ikävä hankkeet. Henkilöstön osaamiseen liittyvät hankkeet olivat tapauksesta riippuen joko suori tai epäsuoria asiakaslaatuun vaikuttavia tekijöitä (henkilöstön parempi osaaminen tuottaa parempaa laatua asiakkaalle). Hoitaja-lääkäriyöparimalli tuotti myös suoraa asiakashyötyä asiakkaan saadessa parempia palveluja joten palvelujen saatavuus parani sitä kautta. Lisäksi monessa osatavoitteessa oli vähintään epäsuoria asiakaslaatua parantavia tekijöitä.

### **Miten asiakkaan tarpeet näkyvät muutoksen perusteluissa?**

Onko muutoksen perusteluissa tai tavoitteissa eri asiakasryhmien parempi palveluiden saatavuus? Onko tunnistettu jokin tarve mihin ei ollut sillä hetkellä palveluja tai palvelu koettiin kehnoksi.

Tuula Partasen mukaan Eksoten kaikissa prosesseissa asetetaan kansalainen keskiöön ja kehittämistoiminnassa mietitään kunkin prosessin toteuttaminen asiakaslähtöisesti. Tavoitteena on tutkia miltä prosessit näyttävät palvelun käyttäjän kannalta ja tukevatko ne hänen itsenäistä suoriutumistaan. (Partanen 2012: 9.)

Aikaisemman Sote-Into hankkeen loppuraportissa sama tekijä totetaa, että:

Etelä-karjalan maakunnan keskeisimpiä haasteita ovat väkiluvun väheneminen, väestön ikääntyminen, työvoiman saatavuuden vaikeutuminen ja samanaikaisesti korkealla pysyttelevä työttömyysaste. Erityisenä huolena on nuorten työttömyyden lisääntyminen. Myös teollisuuden suuri rakennemuutos on ravistellut maakunnan elinvoimaisuutta ja työpaikkaomavaraisuutta. Korvaavien työpaikkojen löytäminen poistuneiden tilalle on ollut haastavaa. Tämä on osaltaan vienyt hyvin koulutettuja nuoria perheitä pois maakunnasta, kun molemmille puolisoille ei ole löytynyt koulutusta vastaavaa työtä. (Partanen 2010: 3).

### **Käytetäänkö näitä alkuperäisiä tavoitteita tai perusteluja muutoksien jälkeen?**

Käytetäänkö samoja perusteluja tai tavoitteita vai onko tilalle tullut uudet tavoitteet?

Hankkeen muodosta johtuen kaikissa raporteissa on hyvin pitkälti samat tavoitteet alussa ja lopussa. Tosin Kuntoutussäätiön ulkoisessa arvioinnissa tavoitteita on tullut muutama lisää.

Päätavoitteet ovat koko ajan olleet samat neljä tavoitetta joskin alatavoitteet ovat vaihtuneet osittain koska kyseessä on kuitenkin ollut kaksi eri hanketta. Osa ensimmäisen hankkeen tavoitteista jatkui toisen hankkeen aikana.

### **Miten muutosprosessia on dokumentoitu aineiston mukaan?**

Aineistossa korostuu raportointi organisaatioiden sisällä sekä hankkeen eri osapuolien kesken. Tarkkaan ei määritetä miten tämä toteutui, mutta oletettavasti jokainen hanke raportoi sekä omille organisaatioilleen edistymisestä ja erilaisia väliraportteja tehtiin tätä kautta useita. Kuntoutussäätiön tekemä ulkoinen arviointi vetoaa näihin kirjallisena aineistona muttei täsmennä määriä tai millainen niiden muoto oli. Hankkeen sisällä ja toimesta on järjestetty useita seminaareja, työpajoja, yhteistyöverkoston tapaamisia, tutustumiskäyntejä ym. mutta näistä ei myöskään ole tarkkaa tietoa vain mainintoja.

**Mitä mittareita on käytetty lopputulosta arvioitaessa?** Jos käytetty kyselyjä tai muita menetelmiä niin keille ne on kohdennettu ja miksi.

Haastatteluita tehtiin syyskuun aikana yhteensä 37 kpl. Osa haastatteluista tehtiin ryhmähaastatteluina ja osa yksilöhaastatteluina. Haastattelut tehtiin pääasiassa kasvokkain. Kolme haastattelua, jotka keskittyivät hankekokonaisuuden toteutukseen ja tuloksiin, toteutettiin puhelimitse. Eksoten osahankkeen osalta haastateltiin yhteensä 14 henkilöä (Harju, Nyholm, Tuusa & Juntunen 2012: 6.)

**Miten ja millä perusteilla muutosprosessin lopputulosta on arvioitu aineiston mukaan?** Mihin arviointi perustuu? Kuinka luotettavaa tämä arviointi on?

Arvioinnin pääaineistoina ovat olleet haastattelut ja hankkeen tuottama kirjallinen materiaali. Arvioinnin tiedonkeruu, analysointi ja raportointi on toteutettu erittäin tiiviillä ajanjaksolla, joten hankehenkilöstön asiantuntemus on ollut merkittävässä roolissa laajan arvioinnin kohteen haltuunotossa. Arviointiaineistossa painottuvat hankehenkilöstön näkemykset keskimääräistä enemmän kuin ulkoisissa arvioinneissa.

Kirjallisena aineistona hyödynnettiin mm. hankesuunnitelmaa, osahankkeiden itsearviointimateriaaleja, hankkeen väliraportteja ja tilannekatsauksia sekä ensimmäisen hankevaiheen loppuraportteja kokonaisuudesta ja osahankkeista. Kirjallinen aineisto analysoitiin laadullista sisällön analyysiä hyödyntäen.

Haastatteluiden tuottama aineisto on analysoitu laadullista sisällönanalyysiä hyödyntäen. (Harju, Nyholm, Tuusa & Juntunen 2012: 5.)

Kuntoutussäätiön ulkoisen arvioinnin perusteella Eksoten osa-alueella on ollut monia onnistumisia

Haastatteluaineiston perusteella Eksoten alueella tapahtunut kehitys on ollut merkittävää, mutta kaikki haasteltavat eivät tunnista hankkeen roolia kehityksessä tai eivät ole kokeneet saaneensa hankkeesta hyötyä. Haastatteluaineiston perusteella linjaorganisaation ja hankkeen tekemä yhteistyö ei ole koko ajan

näyttäytynyt kentälle samantahtisena tai yhtenäisenä. Eräs haastateltava totesi: ”Hanke ja Eksote eivät ole käyneet oikein yhteen.” (Harju, Nyholm, Tuusa & Juntunen 2012: 7.)

Kansalaisen kannalta merkittävin muutos aikaisempaan on, että asiakkaan toimintakyky ohjaa enemmän valittuja ratkaisuja kuin kunnan rakenne tai palvelumuodot. Eli asiakkaan kokonaistilanne pystytään huomioimaan aikaisempaa paremmin. Asiakkaille on tarjolla tarpeen mukaisesti parempia hoitopaikkoja esim. kehitysvammahuollossa kuin aikaisemmin. Nyt pystytään tarjoamaan myös sellaisia palveluita, joita ei ollut aikaisemmin saatavissa

Hanke on tehnyt yhteistyötä kyläyhdistysten ja järjestöjen kanssa. Tällä tavalla on saatu kansalaiset osallistettua toiminnan suunnitteluun. Aikaisempaa parempi palveluneuvonta, palvelutarpeen arviointi ja paremman informaation saaminen ovat lisänneet asiakkaiden omatoimisuutta mm. erilaisten omahoitoon suunnattujen materiaalien avulla. (Harju, Nyholm, Tuusa & Juntunen 2012: 8.)

Aineiston tuloksista nostetaan esille tässä lähinnä asiakaslaadun kannalta keskeisiä asioita: onnistumisia, keskeneräisiksi jääneitä asioita tai epäonnistumisia.

Kouvolan kaupungin vastaava projektipäällikkö Marjut Kettunen nostaa Kaakon Sote Into 2 loppuraportissa keskeisiksi onnistumisiksi ulkoisen arvioinnin perusteella seuraavat tekijät, jotka liittyvät asiakaslaatuun:

- Palveluita on muotoiltu kaikissa osahankkeissa enemmän asiakas- kuin organisaatiolähtöisesti.
- Kansalaisten tasapuolinen ja yhdenmukainen kohtelu on lisääntynyt, kun alueen menettelytavat ovat yhtenäistyneet.
- Hoidon tarpeen arviointi ja ohjaus/ Äkillisen yleistilan laskun toimintamalli on esimerkki onnistuneesta toimintamallista ja levinnyt koko hankealueelle.
- SAS prosessi ja sitä tukeva ohjelma on tehostanut ja järkipäristänyt alueen prosesseja merkittävästi ja yhdenmukaistanut kansalaisten kohtelua. Toimintamalli täysimääräisesti hyödynnettynä tekee toiminnasta läpinäkyvää ja mahdollistaa kustannusten ja vaikuttavuuden seuraamisen.

Suosituksiksi Kettusen arvioinnissa todetaan mm.

- Asiakkaiden osallisuutta kehittämistyössä tulee vahvistaa.
- Hankkeen tavoitteet tulee olla konkreettisimpia ja helpommin mitattavissa olevia. (Kettunen 2013: 13-14.)

Eksoten omassa raportissa ensimmäisestä vaiheesta todetaan toiminnan olevan vielä alkuvaiheessa ja raportista on hankalaa löytää suoria viitteitä asiakaslaatuun muuta kuin, että toimintaa on monessa kohtaa raportin mukaan sujuvoitettu ja perustettu uu-

sia toimintayksiköitä ja toimintamalleja. Raportin kirjoittajan Tuula Partasen mukaan näistä on ollut hyötyä asiakkaille, mikä toki saattaa hyvinkin pitää paikkansa, mutta se ei todennu raportista miksi näin on. Toisen vaiheen loppuraportissa on paljon selkeämpi ote ja eritellään tarkemmin mitä kaikkea hankkeen aikana on tehty. Raportissa on useita suoraan asiakkaalle etua ja hyötyä ja esimerkiksi hoitaja-lääkäri-työparimalli saatiin toisen hankkeen aikana toteutettua kaikille terveysasemille sekä kehitysvammaisille asiakkaille oli kyetty luomaan joustavampia ja asiakaslähtöisempiä palveluja.

Tuula Partanen (2011:17) pitää kuitenkin tärkeimpänä onnistumisena asiakas asettamista kaikissa prosesseissa keskiöön ja prosessit suunnittelemista asiakasnäkökulmasta, ei-organisaatiolähtöisesti tai palvelujen tai erikoisalojen mukaisesti. Ja toisaalla (2011: 23) hän toteaa keskeinen osan hanketta olleen asiakastyön ja hankkeessa oli kerätty kokemuksia, nostettu esiin ja keskusteluun henkilöiden, joilla on kehitysvamma mielenterveysteemaa sekä välitetty kehitysvamma-alan kentältä tulleita toiveita ja tehty alustavaa työtä jatkokehittämiseksi.

Kuntoutussäätiön raportissa todetaan osittain samoja asioita. Pää tavoite kansalaisten itsenäiseen suoriutumiseen liittyen todetaan suurimpana onnistumisena osatavoitteen kansalainen keskiössä toteutuvan läpileikkaavana Eksoten strategian ja prosessien avulla. Sen suurin muutos aikaisempaan on, että asiakkaan toimintakyky ohjaa enemmän valittuja ratkaisuja kuin kunnan rakenne tai palvelumuodot. Raportissa todetaan, että asiakkaan kokonaistilanne pystytään huomioimaan aikaisempaa paremmin ja asiakkaille on tarjolla tarpeen mukaisesti parempia hoitopaikkoja esim. kehitysvammahuollossa kuin aikaisemmin. Tämä mahdollistaa asiakkaalle uusia palvelumuotoja, mitä ei ollut mahdollista tarjota aiemmin. Muina positiivisina seikkoina todetaan perhehoidon kehittyneen edelleen sekä kuntarajojen rajoitteiden poistuneen Eksoten alueen asukkailta. Hankkeen kautta asiakkaiden osallisuus on parantunut mm. kyläyhdistysten ja järjestöjen hankeyhteistyön kautta, kehittyneempien asiakaspalauttejärjestelmien, omahoitojen paremman käyttöönoton ja monia muita seikkoja. (Harju, Nyholm, Tuusa & Juntunen 2012: 8-9.)

Kuntoutussäätiön raportin mukaan hankkeen toinen päätavoite integroidut palveluprosessit ja -rakenteet, oli painottunut Eksoten kehittämistoiminnassa vahvasti. Integroituja palveluprosesseja ja -rakenteita oli pyritty edistämään Eksotessa seuraavien osatavoitteiden kautta:

a) palvelujen saatavuuden paraneminen

- b) asiakkaan valinnan vapaus
- c) SAS-toimintamalli
- d) lääkehoidon kokonaishallinta, lääkejake-lun logistiikka
- e) kotiin vietävien palvelujen teknologialla tuettujen toimintamallien käyttöönotto
- f) kehitysvammaisten psykiatrisen toimintamallin rakentaminen (Harju, Nyholm, Tuusa & Juntunen 2012: 6.)

Näissä oli raportin mukaan myös onnistuttu hyvin. Yksi iso tekijä palveluiden saatavuuden parantumiseen oli asiakkaan mahdollisuus saada palveluita kuntarajojen yli, asia mikä saatiin Eksotessa käyttöön ennen kuin se tuli valtakunnalliseen lainsäädäntöön, samoin SAS-toimintamalli otettiin ensimmäisenä käyttöön Eksotessa, mistä se myöhemmin levisi muihin kuntiin ja kuntayhtymiin. Raportissa todetaan, että

palveluprosessien tunnistaminen ja tämän seurauksena niiden parempi hallinta koetaan hankehenkilöstön mukaan olleen tämän hankkeen parhaiten onnistunut kokonaisuus. Tällä on suora vaikutus asiakkaan saamien palveluiden kehittymiseen. (Harju, Nyholm, Tuusa & Juntunen 2012: 10).

Terveydenhuollossa suurena muutoksena pidetään siirtymistä yhteiseen organisaatioon, jossa eri asiantuntijoiden siirtyminen yksiköiden välillä on jouhevaa. Tämä on mahdollistanut erilaista konsultointia ja yhteistyötä jopa siinä määrin, että on alettu puhua avohoidosta ja sairaalahoidosta entisen perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon sijaan. Tämän koettiin olevan sekä asiakaslähtoisempää että säästäneen resursseja ja parantaneen yhteistyötä ammattilaisten välillä. (Harju, Nyholm, Tuusa & Juntunen 2012: 10.)

Esimerkkejä muista onnistumisista oli myös kaikkien asiakkaiden siirtyminen ajanvauksella toimivaan järjestelmään ja takaisinsoittojärjestelmän käyttöönotto, molemmat asioita, jotka ovat nykyään erittäin laajalti käytössä. Toisena esimerkkinä mobiiliohjauksen avulla henkilöstön resursseja pyrittiin ohjaamaan enemmän varsinaiseen asiakastyöhön kotikäyntien tilastoinnin automatisoinnin ja ajopäiväkirjat sähköistämisen myötä. Tämä näkyi kotihoidon asiakkaille suoraan lisääntyneenä ajankäyttönä per asiakas. Myös kotiin vietävien palvelujen kehittämisessä oli edistytty samoin kuin muissa asetetuissa tavoitteissa. (Harju, Nyholm, Tuusa & Juntunen 2012: 10-11.)

Kuitenkin saman raportin myöhemmässä kohdassa Muut johtopäätökset todetaan,

että Eksoten alueella ja Kouvolassa on sosiaali- ja terveyshuollon kehittämistyössä yhdistelty varsin neuvokkaasti ja ennakkoluulottomasti erilaisia rahoituslähteitä. Tällä tavoin on saatu aikaan synergiaetuja Tehdyt rahoitusratkaisut aiheuttavat kuitenkin kehittämistyön pirstaloitumista ja tekevät kokonaiskuvan

hahmottamisesta haastavaa. Konkreettisesti tämä näkyy siinä, että osahankkeiden sidosryhmien sekä paikoitellen myös projektihenkilöstön on ollut vaikea tunnistaa mitkä tavoitteet ja toimenpiteet on toteutettu SOTE-INTO 2-hankkeen rahoituksella. (Harju, Nyholm, Tuusa & Juntunen 2012: 34.)

Ja hetkeä myöhemmin, että hankkeen aikana olisi voitu tehdä enemmän arviointia ja palautteenkeruuta. Esimerkkinä todetaan, että ulkoisen arvioinnin osallistaminen jo varhaisemmassa vaiheessa mukaan sparraajaksi ja kehittämiskumppaniksi olisi voinut olla hyvä ratkaisu ja lisäksi hankkeen tavoitteet olisivat voineet olla vielä konkreettisempia ja helpommin mitattavissa olevia. (Harju, Nyholm, Tuusa & Juntunen 2012: 10-35.)

## 7.5 Luotettavuus

Jorma Kanasen kirjassa Case-tutkimus opinnäytetyönä todetaan että tapaustutkimuksen luotettavuus pohjautuu pitkälti laadullisen tutkimuksen luotettavuuskriteereihin, joita Kanasen mukaan ovat (2013: 122):

- vahvistettavuus
- arvioitavuus/dokumentaatio
- tulkinnan ristiriidattomuus
- luotettavuus (tutkitun kannalta) sekä saturaatio.

Tapaustutkimuksessa erot laadulliseen tutkimukseen eivät ole suuria ja luotettavuus määräytyy tapaustutkimuksessa käytettyjen menetelmien mukaan. Tässä tapaustutkimuksessa ei ole käytetty määrällisiä tutkimusmenetelmiä, joten tähän sovelletaan pitkälti laadullisen tutkimuksen kriteereitä.

Yksikään tapauksista ei sellaisenaan olisi ollut kattava mutta neljästä tapauksesta voi jo jotain päätellä. Vaikka tapaustutkimuksen tavoitteena ei ole yleistettävyyttä, niin tästä aineistosta pystyy päättämään ja hakemaan vastausta tutkimuskysymyksiin. Aineiston määrä ja saatavuus on ollut yllättävän vaikeaa ja yllätti opinnäytetyön tutkijan. Kirjallisuuskatsauksen tekeminen oli vaikeaa ja perinteisen kirjallisuuskatsauksen ja tietokantahakujen sijaan aineiston ja tutkittavien kohteiden haku oli enemmän salapoliisityötä ja tavanomaisten internethakujen sijaan aineistoa joutui etsimään toisten julkaisujen kautta. Tätä kautta aineiston hakemisen toistaminen on ollut jälkikäteen lähes mahdollista, varsinkin kun sähköisen materiaalin saatavuus on myös vaihdellut ja osa materiaalista jopa poistui hetkellisesti kaupunkien sähköisiltä alustoilta.

Myös materiaalin tason vaihtelu oli yllättävää ja sitä tukevan aineiston, tilinpäätösten, väliraporttien ym. puute häiritsi monessa kohtaa. Kuitenkin, aineistoksi saaduista loppuraporteista osa oli erittäin kattavia ja laadukkaita kuten Tampereen tapauksessa, joten niistä pystyi tekemään suhteellisen luotettavia johtopäätöksiä tai tulkintoja. Tutkimuksen laadun määrittelee hyvin pitkälle sen aineiston luotettavuus (mm. Kananen).

Aineisto on suppea ja puutteellinen. Keskeinen ongelma opinnäytetyössä on dokumentaation ja laadukkaan aineiston puute ja sen perusteella ei voi sanoa, että tämä tapaus tutkimus on absoluuttisen tosi. Toki yleistettävyyttä ei ole tapaus tutkimuksen tavoitekaan välttämättä vaan tarkoituksena on saada käsitystä ja ymmärrystä ilmiöstä ja siinä mielessä tämä tapaus tutkimus on suhteellisen luotettava. Tapauksista saa kuvan mikä on valitettavasti tutkimushypoteesin mukainen, asiakaslaatu jää juhlapuheiksi

Itse pidän aineiston suppeudesta huolimatta siitä tehtyjä päätelmiä ja johtopäätöksiä suhteellisen luotettavana sen takia, että aineisto oli kuitenkin monipuolinen ja tapauksissa oli sekä samankaltaisia elementtejä että toisistaan poikkeavia elementtejä, jolloin lopputuloksena oli riittävän monipuolinen mutta toisaalta koherentti kuva tutkittavasta ilmiöstä. Alkuperäisiin tutkimuskysymyksiin pystyy vastamaan tämän aineiston kautta, joskin itsellenikin jää harmillisesti kutkuttamaan takaraivoon ajatus siitä, että jos asiakastytyväisyyskyselyiden tuloksia tai aineistoa olisi ollut raporteissa koottuna tai analysoituna myös koko tapaus tutkimuksen kuva olisi voinut olla laajempi.

## 8 Johtopäätökset

### 8.1 Tapaus tutkimuksen ja tulosten suhde tutkimuskysymyksiin

Asiakaslaatu näyttäytyy vaikeana asia. Asiakaslähtöisyyttä tavoitellaan mutta jo pelkästään sen määrittelemisen on vaikeaa kuten esimerkiksi Tampereen tapauksessa puhumattakaan sen toteuttamisesta käytännössä ja muutostyössä. Lähes kaikissa tapauksissa asiakaslaatu näyttää muuttuvan melko vähän ja muutosprosessit tuntuvat keskittyvän organisaatiorakenteisiin ja niiden muuttamiseen ja konkreettiset muutokset asiakaskentässä näyttävän jäävän yllättävän pieniksi. Asiakkaat eivät välttämättä edes huomanneet muutosta. Jos tätä kuitenkin tavoitellaan mutta käytännössä saadaan vain uusi hallintomalli, niin onko muutoksesta ollut mitään hyötyä? Kustannuksia on kuitenkin tullut ja voidaan olettaa, että asiakastyö on kärsinyt vähintään jo siitä syystä, että

lähityöntekijöiden työpanos on häiriintynyt organisaatiomuutosten tai hallintorakenteiden muutosten aiheuttaman mahdollisen ja todennäköisen sekaannuksen takia.

Taulukko 4. Tulokset yhdistettynä tutkimuskysymysten mukaan.

	Kuopio	Jyväskylä	Tampere	Eksote
<b>Asiakkaan kokonaislaadun paraneminen</b>	Epäselvää, ei käy ilmi aineistosta. Ei voida todentaa suutaan tai toiseen.	Pysyi samana tai heikentyi. Yksittäisiä onnistumisia. Kuntakyselyjen perusteella kokonaislaatu olisi heikentynyt pienemmissä kunnissa yhdistymisen myötä.	Yksittäisiä onnistuneita hankkeita, asiakaslaatuun kiinnitetty huomiota uudistuksen myötä enemmän. Konkreettia puuttanut kuitenkin monesta kohtaa ja organisaatiomuutos myös vaikeuttanut toimintaa monessa paikassa.	Useita onnistuneita kokeiluja ja uusia palvelumuotoja, epäonnistumisista vähän tietoa tai niitä ei ole raportoitu.
<b>Toteutuivatko tavoitteet?</b>	Ei voi todentaa, mikään ei kuitenkaan vahvista tavoitteiden toteutusta.	Kuntayhdistyminen ja palvelurakennemuutokset toteutuivat ja monet ei-asiakaslaatuun liittyvät tekijät näyttivät toteutuneen.	Osittain. Hallintomallien ja tilaajatuottajamallien voidaan katsoa toteutuneen vaikkakaan ei täysin suunnitellulla mallilla.	Kaikissa osaluomissa saavutettiin suuri osa tavoitteista vaikka osa tavoitteina olleista asioista olikin vielä keskeneräisiä, mutta keskeneräisissäkin oli tapahtunut edistymistä.
<b>Muuttuivatko tavoitteet ennen hanketta ja sen jälkeen?</b>	Osittain. Asiakaslaatuun vaikuttavat tavoitteet putosivat käytännössä pois.	Arviolta puolet tavoitteista muuttuivat ja yksi keskeisistä tavoitteista putosi kokonaan pois.	Tavoitteet pysyivät hyvin samanlaisina ennen hanketta ja sen jälkeen sisällöllisesti.	Tavoitteet muuttuivat hyvin vähän.



<b>Oliko hanke dokumentoitu hyvin?</b>	Hanke oli dokumentoitu heikosten tapauksista.	Kyllä. Lisää tietoa olisi kaivannut kuitenkin asiakkaan näkökulmasta liittyen palveluudistukseen.	Arviointiraportit kyllä, prosessin etenemisestä ja välivaiheista sekä asukkaiden kokemuksista olisi tarvinnut lisää tietoa.	Ensimmäiset raportit olivat melko hajanaisia ja koostumattomia mutta ulkoinen arviointi ja jälkimmäisen hankkeen raportointi oli johdonmukaista ja selkeää ja aineiston dokumentit tukivat melko hyvin toisiaan.
<b>Oliko aineistoa saatavilla?</b>	Erittäin huonosti ja osittain poistunut sähköisiltä julkaisukanavilta.	Toiseksi parhaiten tapauksista ja monipuolisista näkökulma.	Aineisto oli laajinta Tampereen tapauksessa mutta ei niin monipuolinen kuin Jyväskylän tapaus.	Itse Eksoten toiminnasta olisi ollut hyvä saada aineistoa mutta siitä oli yllättäen huonosti aineistoa saatavilla.
<b>Oliko aineistossa erillisiä mittareita?</b>	Ei tietoa tai määriteltä.	Asiakaskyselyissä oli selkeät mittarit ja aineistossa käytetty mittareita joskaan ne eivät olleet raporteissa selkeitä.	Useita arviointiraporttien mukaan mutta ne eivät olleet aukikirjoitettuna raportteihin suoraan.	Ei tai ei käy ilmi suoraan aineistosta. Seminaareissa ym. käytetty erilaisia menetelmiä mutta ne on lähinnä lueteltu.
<b>Oliko hanke arvioitu luotettavasti?</b>	Ei käy ilmi aineistosta joten ei. Ei ulkoista arviointia.	Kyllä. Ulkoinen arviointi, useita sisäisiä ja ulkoisia arviointeja. Asiakaskysely ym.	Parhaiten arvioitu tapauksista ja aineisto ollut iso kooltaan, vaikka ei ollutkaan täysin saatavilla.	Sekä ulkoista että sisäistä arviointia, vaikkakin raportoitu hieman yksilötöteisesti.

Taulukosta voi päätellä, että kaikkien muutoshankkeiden suorat vaikutukset asiakaslaatuun ovat olleet yllättävän vähäisiä tai ne eivät käy ilmi aineistosta. Itseäni yllätti asiakas- ja henkilöstökyselyiden vähäinen määrä, jonka luulisi olevan asiakkaan elä-

mään vaikuttavien toimenpiteiden helpoin toteutettava muoto. Asiakastyytyväisyyskyselyitä oli varmasti tehty, mutta niitä ei ollut raportoitu ja mainintoja niistä oli harvakseltaan siellä täällä eri raporteissa. Ainoan poikkeuksen tässä tekee Jyväskylän tapaus, jossa ulkopuolisen konsulttiyrityksen kautta oli teetätetty isompi kyselytutkimus.

Kaikki kaupungit ja Eksoten alueen kunnat kertoivat kuitenkin teettäneensä omissa organisaatioissaan jonkinlaisia asiakaskyselyitä, mutta niiden takaisinkytkentä asiakkaiden saamaan palveluun näytti olevan vähäistä tai jopa olematonta, kuten Tampereen loppuraporteissa todetaan. Asukastyytyväisyyskyselyiden puute aineistosta jää harmittamaan tämän opinnäytetyön tekijää, koska se olisi voinut monipuolistaa näkymää.

On myös yllättävää, että muutoshankkeista tai ainakin niiden loppuraporteista on puuttunut selkeät prosessikuvaukset, miten hankkeita on viety eteenpäin, analysoitu välillä ja raportoitu lopuksi. Tämä ei kerro siitä, etteikö näin olisi tehty. Oma oletukseni on, että nämä raportit ovat jääneet organisaatioiden sisäiseen kehittämiseen. Kuntalaisdemokratian ja läpinäkyvyyden kautta tämä on suuri puute ja herättää jopa kysymyksiä voiko julkisesti rahoitettu organisaatio pitää tämän kokoluokan muutosten raporteja vain sisäisinä dokumentteina vai pitäisikö julkisen dokumentoinnin vaateiden kautta kuntalaisten saada edes jotain tietoa näistä hankkeista? Joka tapauksessa toive herää siitä, että jatkossa tällaisia isoja kustannuksia aiheuttaneiden muutoshankkeiden raportointi olisi suoritettu laadukkaammin ja monipuolisemmin. Tietoa muutoshankkeiden toteuttamisesta ei ole kuitenkaan puuttunut ja useimmissa organisaatiomuutoshankkeissa käytetään ulkopuolista arviointia ja muutoksen tukena on usein konsulttiyrityksiä, kuten näissäkin. On ymmärrettävää, että konsulttiyritykset haluavat pitää suuren osan saamistaan tiedoistaan itsellään tulevien toimeksiantojen toivosta ja yrityssalaisuus syistä, mutta kuntien kehittämisen näkökulmasta on erikoista, että niin suuri osa materiaalista on piilossa.

## 8.2 Mitä tästä on opittavaa?

Kuten opinnäytetyön aikaisemmissa osissa on todettu, niin organisaatiomuutosta on sinänsä tutkittu paljon ja siitä on valtavasti tutkimusta sekä yksityiseltä että julkiselta sektorilta, niin kansainvälisesti kuin kotimaisessa kirjallisuudessa ja tutkimuskentässä. Organisaatiomuutoksiin liittyvää kirjallisuutta on paljon yksityisten yritysten muutosjoh-

tamiseen liittyen julkisen puolen jäädessä vähemmälle. Asiakkaitten saamaa laatua pidetään ehkä tärkeänä mutta se jää silti sivuosaa julkisessa toiminnassa.

Organisaatiomuutokset, varsinkin isot ja monimutkaiset, ovat tulevaisuudessa väistämättömiä. Väestörakenteen muutokset, kaupungistuminen, sairastuvuuden lisääntyminen, moniongelmaisuus ja muut ilmiöt pakottavat varsinkin isojen kaupunkitaajama-alueiden ulkopuoliset kunnat miettimään omaa järjestäytymistään ja miten ne pystyvät turvaamaan omat peruspalvelunsa. Joutuvatko ne yhdistymään muiden reuna- tai kehyskuntien kanssa vai hakemaan muita ratkaisuja kuten palveluiden osa- tai kokonaisulkoistamisia. Sosiaali- ja terveysintegraatiota on yritetty saada aikaan jo yli kymmenen vuotta ja viimeisinkin yritys päättyi epäonnistumiseen, tosin ehkä sen takia että siinä yritettiin samalla tehdä liikaa myös muita mittavia uudistuksia. Se on kuitenkin heti nurkan takana odottamassa ja monet pitävät sitä tulevan, vielä muotoutumattoman, hallituksen tärkeimpänä tehtävänä.

Tämä tapaustutkimus osoittaa sen, että asiakaslaadulla tai asiakkaiden aseman parantamisella perustellaan organisaatiomuutoksia. Niiden päätyttyä asiakas ei ole välttämättä huomannut mitään muutoksia ainakaan hänen käyttämänsä palvelun käytännön työssä. Organisaatio on saattanut muuttua ja järjestämistavat mutta konkreettiset muutokset ovat jääneet vaatimattomiksi.

Prosessien tai organisaatorakenteiden muuttaminen ei riitä kutsumaan toiminnan muuttamista asiakaslähtöiseksi tai asiakaslähtöisemmäksi toiminnaksi, jos siinä ei ole todellista kytkeä asiakkaan tosiasiallisesti saamaan tai kokemaan laatuun.

On mahdollista, että muutoksien perusteleva asiakastarpeilla on julkisissa organisaatioissa poliittisine järjestelmineen helpompaa kuin vain kustannusteknisillä asioilla. Organisaatiomuutokset ovat onnistuessaankin kuormittavia henkilöstön osalta, aiheuttavat poikkeuksetta jonkinasteisen hetkellisen tai pitkäaikaisen toimintahäiriön organisaatiossa elleivät jopa pahimmillaan lamautta sitä hetkeksi ja aiheuttavat myös kustannuksia. Julkisella puolella kustannukset maksavat lopulta veronmaksajat.

Virtanen ja Rannisto toteavat teoksessa syytön, sankari vai konna: ”Arjessa tapahtuva toiminta on varsin usein kulttuurisesti määräytyvää, eikä toimintamalleilla tai muodollisella organisaatiossa hierarkialla välttämättä ole siinä ratkaisevan suurta merkitystä. Tämäkin tutkimus on osoittanut, että moni mallin toimivuuteen tai toimimattomuuteen liittyvä

tekijä on kiinni johtamisesta, luottamuksesta ja ihmisten välisestä yhteistyöstä enemmän kuin organisaatorakenteesta tai toimintamallista. Ihmiset toimivat niin kuin ovat toimineet omista lähtökohdistaan tai esimerkiksi professionsa normeista käsin. Kaiken kaikkiaan arjessa keskeiseksi nousee kysymys johtajuudesta ja johtamisesta. Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että mikään toimintamalli ei itsessään toimi, jos organisaatioita ei osata tai haluta johtaa eikä sen tavoitteita edistää.” (Virtanen & Rannisto 2015: 102.)

”Loppujen lopuksi ainut mikä ratkaisee, on luottamus” Pentti Itkonen, Eksoten toimitusjohtaja

### 8.3 Suosituksia ja mahdollisia jatkotutkimusaiheita

Vaikka en olekaan mikään auktoriteetti asiassa, huippututkija tai muukaan merkittävä tekijä kuntapuolen kentällä, kehtaan kuitenkin tehdä suosituksia vastaavanlaisille prosesseille. Itse ainakin aion ottaa oppia näistä tapauksista ja tästä tapaustutkimuksesta omaan johtamistyöhöni ja tulevaisuuden muutoshankkeisiin.

Muitakin suosituksia ja kulmakiviä voisi toki antaa tämän tapaustutkimuksen myötä, mutta jos edes nämä saa onnistumaan niin sekin on jo erittäin hyvä ja sillä pääsee todennäköisesti pitkälle.

#### 8.3.1 Muutoksen osittaminen ja vaiheistaminen

Kompleksiset muutokset ovat vaikeita itsessään. Mitä enemmän muutoksia tapahtuu kerralla, sitä vaikeampaa kokonaisuutta on hallita. Tampereen tapauksesta voi oppia ainakin sen, että jos kerralla tapahtuu monta isoa muutosta ja ne kaikki vaikuttavat toisiinsa; riittää, että yhdessä epäonnistuu ja vaikutus kumuloituu muihinkin meneillä oleviin muutoksiin. Vanha sanonta ketjun heikoimmasta lenkistä pätee myös tähän. Monimutkaiset muutosprosessit missä on monta liikkuvaa osaa, ovat myös vaikeampia arvioida, mikä taas vaikeuttaa yleisesti ottaen onnistumisen ja lopputuloksen arviointia. Tämä ei poista sitä, etteikö voisi suunnitella jo pidemmälle viedyn muutoshankkeen, mutta se kannattaa vaiheistaa ja osittaa pienempiin osiin.

#### 8.3.2 Huomio toimintakulttuuriin ja sen muutokseen

Tampereen tapauksessa olennaista on ollut myös, että organisoitumisen rakenteiden lisäksi toimintakulttuuri on ollut muutoksessa. Eksotessa asia oli myös huomattu ja tietoisesti pyrittiin muuttamaan toimintakulttuuriin. Eksoten tapauksessa jatkuvat muutokset tosin aiheuttivat myös kuormitusta, mutta johdonmukainen toimintakulttuurin muuttamisen ideologia ja viestintä olivat tuottaneet tulosta sitä kautta, että vakiintuneita toimintamuotoja kyettiin vastarinnasta huolimatta ajamaan läpi. Tässä on mielestäni ollut avainasemassa tietoisuus siitä, että pyritään myös asenne- ja toimintatasoilla muuttamaan tapaa tehdä työtä ja johtaa sitä. Viestinnän merkitys korostuu vahvasti mutta erityisesti arvojen ja tavoitteiden viestintä sekä asiakkaille että työntekijöille.

### 8.3.3 Varmista että perusteet ja tavoitteet on todella ymmärretty

Tämä on erityisen tärkeää mitä lähemmäs asiakasrajapintaa mennään. Organisaatiomuutokset lähtevät lähes poikkeuksetta organisaation ylimmän johdon strategisista valinnoista, joita lähdetään sitten vierittämään askel ja porras kerrallaan alemmille tasoille päätyen lopulta asiakkaaseen tai loppukäyttäjään. Tämän tapaustutkimuksen aineistosta näkyi selvästi, että mitä huonommin työntekijät, alin tai keskijohto olivat ymmärtäneet tai sisäistäneet perustelut, sitä huonompi lopputulema tavoitelluilla muutoksilla oli. Se ei välttämättä estä muutoksen toteutumista, mutta huonosti sisäistetyt muutosprosessit hidastuvat ja vaikeutuvat jos esimiehillä ei ole käsitystä tai pahimmillaan he toimivat itse muutosta vastaan. Tämän olen nähnyt itsekkin niissä organisaatioissa, joissa olen ollut työntekijänä tai esimiehenä ja muutos on tullut ylhäältä annettuna mutta ilman kunnollisia perusteita tai mahdollisuutta vuorovaikutukseen. Jo se, että muutosta voi kyseenalaistaa, ilmaista huolensa tai käydä dialogia muutoksen alullepanijoiden kanssa vähentää siihen liittyvää vastustusta olennaisesti.

### 8.3.4 Tee muutokselle mittari, toteuta se ennen muutosta, sen aikana ja jälkeen

Tämä vaikuttaa itsestään selvältä, mutta kuten näistäkin tapauksista on tulkittavissa, se ei sitä kuitenkaan ole. Erityisesti jos pyritään vaikuttamaan asiakaslaatuun, olisi mielestäni olennaista kysyä asiakkailta itseltään sekä ennen muutosta, sen aikana että jälkeen vaikuttavatko muutokset tavoitellusti. Olen hyvin tietoinen, että asiakaspalautteen kysyminen ja siitä johtopäätösten vetäminen on haasteellista erityisesti takaisinkytkennässä palveluiden käytännön tason muutokseen. Tämä on erityisen hankalaa julkisen sektorin palvelussa, joihin liittyy vastentahtoisia toimenpiteitä tai leimaantumista kuten

esimerkiksi mielenterveys-, päihde- ja lastensuojelupalveluissa. Vaikeus ei kuitenkaan tarkoita, että se olisi mahdotonta.

Esimerkiksi omassa työssäni ja toimintayksikössä eräänlaiseksi ongelmaksi on muodostunut asiakaspalautteen polarisoituminen joko erittäin hyväksi tai erittäin huonoksi, mikä liittyy nähdäkseni enemmän asiakkaan motivaatioon ja kyvykkyyteen ottaa sillä hetkellä elämässään apua vastaan. Ne asiakasperheet, jotka haluavat ja pystyvät ottamaan apua vastaan, useimmiten sitä saavat ja ovat kiitollisia. Ne perheet, jotka eivät siihen kykene tai halua eivät useimmiten ole tyytyväisiä. Näiden asiakasryhmien lisäksi osa jättää vastaamatta. Isona ongelmana on kuitenkin niiden asiakkaiden palaute ei näy asiakaskyselyissä ollenkaan, jotka eivät pääse asiakkuuteen syystä tai toisesta. Heidän palautteellaan voisi olla suurikin merkitys palveluiden järjestämisen kannalta.

Asiakaspalautetta -tai tyytyväisyyttä ei voi olla kysymättä, jos organisaatio tai toimintayksikkö todella haluaa olla asiakaslähtöinen toimintaperiaatteiltaan ja silloin asiakkailta pitää olla mahdollisuus päästä vaikuttamaan palveluiden laatuun, sisältöön ja toteutustapaan. On vaikea kuvitella, että asiakaslaatu voidaan ylipäätään todentaa kysymättä asiakkailta heidän saamansa palvelun tasosta tai tarpeisiin vastaamisesta.

Lisäksi mittarin pitää soveltua mitattavaan asiaan eikä sillä voida perustella asioita, mitkä siihen eivät liity. Esimerkiksi asiakastyytyväisyyskysely ei todennäköisesti ole oikea väline, jos halutaan saada aikaan muutosta rakenteellisiin asioihin tai kustannuksiin pyritään vaikuttamaan niitä alentavasti.

### 8.3.5 Dokumentoi muutos huolellisesti ennen sitä ja sen jälkeen

Toinen melko itsestään selvä asia mikä ei kuitenkaan tämän tapaustutkimuksen aineiston perusteella ollut selviö. Itseäni hämmentää, että julkisten organisaatioiden muutoksista on niin huonosti saatavilla materiaalia. On toki mahdollista ja osittain todennäköistäkin, etten vain itse osannut etsiä sitä oikeista paikoista ja pitkän linjan tutkijoille se ei olisi ollut ongelma. Sähköisten lähteiden kanssa osoittautui myös ongelmaksi julkaisualustojen muuttuminen, tiedon katoaminen tai vanheneminen ja vanhojen tietojen säilyttämistä ei pidetty enää uusissa organisaatioissa relevanttina.

Suuri osa materiaalista on todennäköisesti vain organisaation sisäistä materiaalia ja sitä varjellaan osittain tarpeettomastikin. Kuntademokratiaan kuuluvan läpinäkyvyyden

kannalta on huolestuttavaa, jos isoja kustannuksia aiheuttavista muutoshankkeista ei jää jälkiä. Tämä ei ole mielestäni niinkään korruptiota tai tahallisesti haitallista toimintaa, enemmänkin huolimattomuutta tai taitamattomuutta. Muutoksen kokoluokasta huolimatta sen onnistumisen arviointia parantaa huomattavasti etukäteis-, jatkuva- ja jälkikäteisdokumentointi.

### 8.3.6 Arvioi lopuksi kriittisesti onnistumiset ja epäonnistumiset

Aivan kuten tässäkin työssä tekijä ainakin kuvittelee onnistuneensa tietyissä asioissa ja epäonnistuneensa toisissa, niin projektin tai muutoksen jälkeen on hyvä palauttaa ja peilata sen tuloksia alkuperäisiin tavoitteisiinsa. Kysymyspatteristo mitä käytin aineistoa analysoimaan on sellaisenaan tai muokattuna käyttökelpoinen muutosprojektin jälkeen.

Todella monet projektit alkavat ja loppuvat ja niistä ei jää jälkiä ollenkaan, toki on inhimillistä, että jos projekti keskeytyy yllättäen niin sitä varten ei ole budjetoitu aikaresursseja sen paketoimiseen, mutta jos siitä ei jää dokumentoitua jälkeä niin myöhemmin sen esimerkiksi opetuksia, havaintoja tai kuvaamia ilmiöitä ei käytännössä enää ole olemassakaan.

## 8.4 Jatkotutkimusaiheita

Itseäni jäi aihe edelleen hiertämään ja kiinnostamaan, dokumentaation ja laadukkaan aineiston puute oli yksi iso ongelma mikä tässä tapaustutkimuksessa oli. Minua jäytää edelleen ajatus siitä, että jos aineisto olisi ollut monipuolisempi ja laajempi niin olisivatko tutkimuksen tuloksetkin olleet erilaisia? Voiko olla, että tämä on vain kenttä mitä ei ole tallattu vielä hirveästi vai jäikö tämä opinnäyte puutteelliseksi aineiston haun epäonnistumisen takia?

Minusta olisi erittäin mielenkiintoista, jos joku taitava tutkija pääsisi tutkimaan, vaikka vain yhtä tai kahta vastaavanlaista tapausta mitä tässä oli käsitelty, ja saisi käsiinsä syvällistä ja perinpohjaisempaa aineistoa, niin millaisia tuloksia sieltä tulisi ja tukisivatko ne omia havaintojani vai kumoaisivat ne?

Lisäksi sosiaali- ja terveyshuollon integraatio kuten myös kuntauudistus ja monet muut uudistukset hämmöttävät edelleen tulevaisuudessa. Itseäni hirvittää ajatus näin moni-

mutkaisten ja kompleksisten järjestelmien pakkomuutoksesta, jos sitä ei ole pohjustettu hyvin. Maakunta- ja sotemuutoshankkeiden valmistelua kyllä tehtiin Sipilän hallituksen hallituskaudella ja siellä oli hyviä aihioita, minkä pohjalta tehdä myös jatkotyötä. Sama ilmiö minkä takia lähdin tätä aihetta alun perin tutkimaan oli kuitenkin vahvasti läsnä: Asiakaslaadulla perusteltiin asioita, jotka eivät suoraan siihen liittyneet. Sote-uudistus lähti heti alkumetreillä monen asiantuntijan mielestä vinoutumaan poliittisten lehmänkauppojen ja kytkentöjen takia ja harhautui kauas alkuperäisestä tavoitteesta integroida, tehostaa ja inhimillistaa sosiaali- ja terveystalvveluja. Asiakastarpeet ja erityisesti sosiaalihuollon asiakkaan, tuntuivat jäävän kustannussäästöjen, rakenteellisten ja täysin siihen kuulumattomien asioiden jalkoihin. Toivon, että seuraava hallitus osaisi pysytellä alkuperäisissä tavoitteissa paremmin.

### 8.5 Opinnäytetyöprosessin eteneminen

Tätä opinnäytetyötä tehtiin pitkään ja osissa. Suurin osa työstä on tehty kahdessa isossa osassa keväällä 2018 ja syksyllä 2018. Alkuvuodesta 2019 työ on saatettu pitkälti loppuun ja kirjoitettu viimeiset osiot. Siitä johtuen, että välissä on ollut suuria pitkiä taukoja työtä on ollut vaikea jatkaa ja osa tiedosta oli jo päässyt katoamaan. Kerralla tehynä työ olisi varmasti ollut laadukkaampi ja vähemmän pirstaleinen.

Toinen iso opetus tässä opinnäytetyössä on aineiston laatu ja sen aliarvioiminen koitui tämän työn suurimmaksi kompastuskiveksi. Luotin liikaa omiin mahdollisuuksiini löytää sopivia dokumentteja ja osa aineistosta mitä ajattelin käyttää osoittautui lopulta käyttökelvottomaksi tarkemmin sitä tutkittuna. Erityisen pettynyt olen, etten löytänyt Eksoten perustamisesta parempaa materiaalia koska se olisi ollut erityisen kiinnostavaa siitäkin syystä että sitä on käytetty myöhemmin mallina vastaavanlaisissa organisaatiomuutoksissa ja sote-alueiden yhdistymisissä mm. Siun sote.

Toisaalta koen saaneeni melko hyvin johtopäätöksiä irti ja vastanneeni alkuperäisiin tutkimuskysymyksiin kohtuullisesti, vaikkakin aineiston analyysin tuottaminen oli hankalaa aineiston monimutkaisuuden, epäkonkreettisuuden ja osittaisen hajanaisuuden takia. Olen silti tyytyväinen, että tämä tuli tehtyä enkä vain hylännyt tätä tutkimusta epätoivoisista hetkistä heikon aineiston takia vaan pidättäydyin alkuperäisissä kysymyksissä. Asiakaslaadun näkökulmasta tämän opinnäytetyön suurin yksittäinen havainto on mielestäni, että asiakkaan ääni näkyy organisaatiomuutoksissa itseasiassa



erittäin vähän. Erilaiset prosessimallit, kuvaukset toiminnanmuutoksista ym. saavat suuren sijan mutta konkretia mitä asiakas sai jää pitkälti puuttumaan.

## 8.6 Kiitokset

Haluan kiittää omaa vaimoani ja perhettäni jaksamisesta ja ymmärryksestä. Meille syntyi opintojen aikana kolme lasta ja pelkästään pitkän opinnäytetyöprosessin aikana niistä kaksi. Vaativan työn, perhe-elämän ja opintojen suorittaminen samanaikaisesti osoittautui todella vaikeaksi kokonaisuudeksi hallita enkä onnistunut siinä kovin hyvin. Kiitoksia rakkaalle vaimolleni Melindalle rakkaudesta ja ymmärryksestä.

Toinen, ja melkein yhtä iso, kiitos menee opinnäytetyötäni ohjanneelle yliopettaja Sirkka Rousulle. Kiitos, ettet päästänyt minua helpolla etkä luovuttanut suhteeni tässä prosessissa.

## Liitteet

Taulukko 1. Tapaustutkimuksen tyypit Kanasen mukaan.

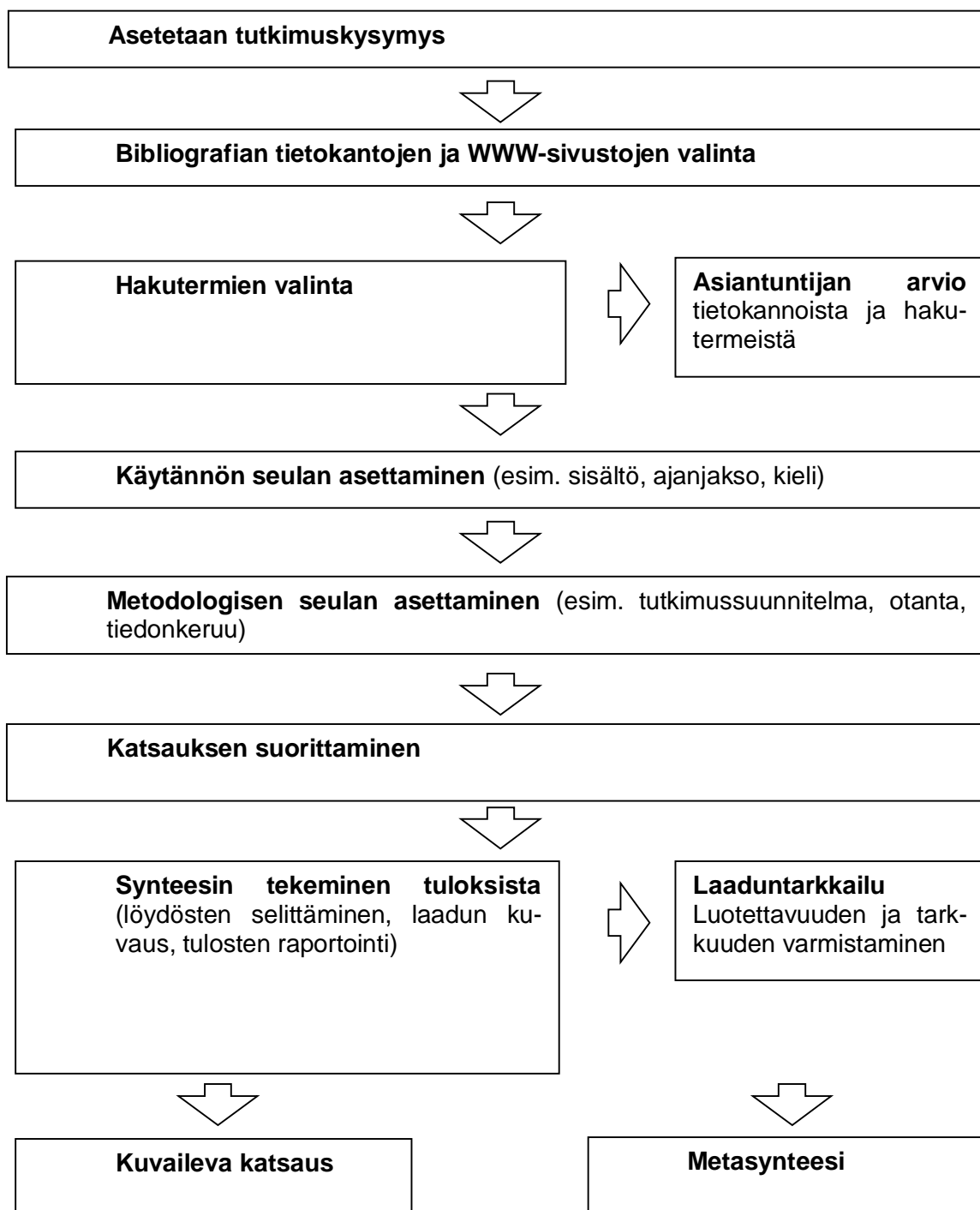
Tapaustutkimuksen luokittelua		
Stake (1995)	Merriam (2001)	Yin (2003)
Itsessään arvokas tapaustutkimus (intrinsic)	Etnografinen tapaustutkimus (ethnographic)	Kuvaileva tapaustutkimus (descriptive)
Välineellinen tapaustutkimus (instrumental)	Historiallinen tapaustutkimus (historical)	Selittävä tapaustutkimus (explanatory)
Kollektiivinen tapaustutkimus (collective)	Psykologinen tapaustutkimus (psychological)	Uutta löytävä tapaustutkimus (exploratory)
	Sosiologinen tapaustutkimus (sociological)	

Taulukko 2. Laatu-käsite laadun ulottuvuuksien ja arvioijan mukaan.

	Voimavara- rakennelaatu (kiinteitä tekijöitä)	Prosessilaatu (toimin- nallisia laatutekijöitä)	Tuloslaatu (saatava hyöty)
Asiakas	Osaava ja kokenut henkilö, puhtaat ja miellyttävät tilat ja välineet, ympäristön ja yhteisön vastavuus asiakkaan palvelutarpeisiin ja odotuksiin	Kohtelias ja ystävällinen palvelu, riittävä tiedon saanti, ei tarpeetonta kipua, hoidon nopea saatavuus, osallistuminen oman hoidon ja palvelun suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin	Hyöty asiakkaan kannalta, asiakastyytyväisyys, kivun lievitys, toimintakyvyn säilyminen /parantuminen, säädyllinen kuolema, elämänlaatu ja -hallinta
Työntekijät, Am- mattilaiset	Hyvä koulutus, oikea hoito oikeassa paikassa, riittävä asiakasinformaatio, oikeat välineet, tukipalvelut	Oikeat diagnoosit, oikeat toimenpiteet, valitusmenetely, nopeat tukipalvelut, hyvä eri ammatti-ryhmien välinen kommunikaatio, kuntouttava työote	Hyvä terveys, ei haitallisia hoitotuloksia, ei hoitovirheitä, asetettujen tavoitteiden saavuttaminen
Palvelun järjestäjä	Riittävät voimavarat, hyvät ulkopuoliset palvelut ja tiedot, johtamisjärjestelmä kunnossa	Ei tuhlauksia, viiveitä eikä viivytyksiä, säästöjen ja ohjeiden noudattaminen, palveluketjujen toimivuus	Voimavarojen tehokas käyttö, kustannus/ hyötysuhde

Holma Tupu 2009.

Taulukko 3. Arlene Finkin kirjallisuuskatsauksen malli Ari Salmisen mukaan.



Taulukko 4. Tulokset yhdistettynä tutkimuskysymysten mukaan.

	Kuopio	Jyväskylä	Tampere	Eksote
<b>Asiakkaan kokonaislaadun paraneminen</b>	Epäselvää, ei käy ilmi aineistosta. Ei voida todentaa suutaan tai toiseen.	Pysyi samana tai heikentyi. Yksittäisiä onnistumisia. Kuntakyselyjen perusteella kokonaislaatu olisi heikentynyt olisi heikentynyt pienemmissä kunnissa yhdistymisen myötä.	Yksittäisiä onnistuneita hankkeita, asiakaslaatuun kiinnitetty huomiota uudistuksen myötä enemmän. Konkreettia puuttanut kuitenkin monesta kohtaa ja organisaatiomuutos myös vaikeuttanut toimintaa monessa paikassa.	Useita onnistuneita kokeiluja ja uusia palvelumuotoja, epäonnistumisista vähän tietoa tai niitä ei ole raportoitu.
<b>Toteutuivatko tavoitteet?</b>	Ei voi todentaa, mikään ei kuitenkaan vahvista tavoitteiden toteutusta.	Kuntayhdistyminen ja palvelurakennemuutokset toteutuivat ja monet ei-asiakaslaatuun liittyvät tekijät näyttivät toteutuneen.	Osittain. Hallintomallien ja tilaajatuottajamallien voidaan katsoa toteutuneen vaikkakaan ei täysin suunnitellulla mallilla.	Kaikissa osaluomissa saavutettiin suuri osa tavoitteista vaikka osa tavoitteina olleista asioista olikin vielä keskeneräisiä, mutta keskeneräisissäkin oli tapahtunut edistymistä.
<b>Muuttuivatko tavoitteet ennen hanketta ja sen jälkeen?</b>	Osittain. Asiakaslaatuun vaikuttavat tavoitteet putosivat käytännössä pois.	Arviolta puolet tavoitteista muuttuivat ja yksi keskeisistä tavoitteista putosi kokonaan pois.	Tavoitteet pysyivät hyvin samanlaisina ennen hanketta ja sen jälkeen sisällöllisesti.	Tavoitteet muuttuivat hyvin vähän.
<b>Oliko hanke dokumentoitu hyvin?</b>	Hanke oli dokumentoitu heikosti.	Kyllä. Lisää tietoa olisi kaivannut kuitenkin.	Arviointiraportit kyllä, prosessin	Ensimmäiset raportit olivat melko

	ten tapauksista. tenkin asiakkaan etenemisestä ja hajanaisia ja koostumattomia mutta ulkoinen arviointi ja jälkimmäisen hankkeen raportointi oli johdonmukaista ja selkeää ja aineiston dokumentit tukivat melko hyvin toisiaan.
<b>Oliko aineistoa saatavilla?</b>	<p>Erittäin huonosti ja osittain poistunut sähköisiltä julkaisukanavilta.</p> <p>Toiseksi parhaiten tapauksista ja monipuolisista näkökulma.</p> <p>Aineisto oli laajinta Tampereen tapauksessa mutta ei niin monipuolinen kuin Jyväskylän tapaus.</p> <p>Itse Eksoten toiminnasta olisi ollut hyvä saada aineistoa mutta siitä oli yllättäen huonosti aineistoa saatavilla.</p>
<b>Oliko aineistossa erillisiä mittareita?</b>	<p>Ei tietoa tai määritelyä.</p> <p>Asiakaskyselyissä oli selkeät mittarit ja aineistossa käytetty mittareita joskaan ne eivät olleet raporteissa selkeitä.</p> <p>Useita arviointiraporttien mukaan mutta ne eivät olleet aukikirjoitettuna raporteihin suoraan.</p> <p>Ei tai ei käy ilmi suoraan aineistosta. Seminaareissa ym. käytetty erilaisia menetelmiä mutta ne on lähinnä lueteltu.</p>
<b>Oliko hanke arvioitu luotettavasti?</b>	<p>Ei käy ilmi aineistosta joten ei. Ei ulkoista arviointia.</p> <p>Kyllä. Ulkoinen arviointi, useita sisäisiä ja ulkoisia arviointeja. Asiakaskysely ym.</p> <p>Parhaiten arvioitu tapauksista ja aineisto ollut iso kooltaan, vaikka ei ollutkaan täysin saatavilla.</p> <p>Sekä ulkoista että sisäistä arviointia, vaikkakin raportoitu hieman yksilotteisesti.</p>

## Lähteet ja kirjallisuus

Alvesson, Mats & Sveningsson, Stefan 2008. Changing Organization Culture. Cultural change work in progress. Routledge: Lontoo.

Anttila Juhani & Jussila Kari 2016. Mitä laatu on? Artikkel. Suomen standardisoimisliitto SFS ry. Viitattu 16.4.2019.

[https://www.sfs.fi/ajankohtaista/utiskirjeet/utiskirjeet\\_2016/mita\\_laatu\\_on\\_artikkeli](https://www.sfs.fi/ajankohtaista/utiskirjeet/utiskirjeet_2016/mita_laatu_on_artikkeli)

Cawsey, Tupper & Deszca, Gene 2007. Toolkit for Organizational Change. Sage Publications: Yhdysvallat.

Grönroos Christian, 2015. Palveluiden johtaminen ja markkinointi. Helsinki: Alma Talent.

Gröndahl Weronica & Leino-Kilpi Helena (toim.) 2013. Potilaslähtöinen hoidon laatu – näkökulma arviointiin. Turun yliopisto.. Hoitotieteen laitoksen julkaisu A67/2013.

Hallintolaki 2003/434. Annettu Helsingissä 6.6.2003. Saatavana osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>. Viitattu 16.4.2019.

Harjunen Oskari, Saarimaa Tuukka & Tukiainen Janne. 2017. Political Representation and Effects of Municipal Mergers. VATT Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki. Viitattu 16.4.2019. Saatavana osoitteessa <http://vatt.fi/documents/2956369/4541479/wp98.pdf/cbbfb090-fa13-4266-85d2-c44282e99b14/wp98.pdf.pdf>

Hiironniemi Silja 2015. Kuntien tehtävät ja velvoitteet. 2015 Täydennysraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 30/2015. Viitattu 16.4.2019. <http://vm.fi/documents/10623/1083563/Kuntien+teht%C3%A4v%C3%A4t+ja+velvoitteet+2015+T%C3%A4ydennysraportti/cc3397b5-4b31-40b5-86a8-2abb12554e98>

Holma Tupu 2009. LapsiARVI-kriteerit - perusvaatimukset lastensuojelupalvelujen laadulle. Opas laadun arviointiin ja kehittämiseen. Suomen Kuntaliitto. Verkkojulkaisu. Viitattu 17.4.2019. Saatavana osoitteesta

<http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p090204105230P.pdf>

Johansson, Kirsi - Axelin, Anna – Stolt, Minna & Ääri, Riitta-Liisa (toim) 2007. Systemaattinen kirjallisuuskatsaus ja sen tekeminen. Turun yliopisto. Hoitotieteen laitoksen julkaisuja A:51/2007. Turku: Turun yliopisto.

Jäntti, Anni. 2016. Kunta, muutos ja kuntamuutos. Akateeminen väitöskirja. Tampere University Press. Tampereen yliopisto 2016.

Kananen Jorma 2013. Case-tutkimus opinnäytetyönä. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja 143. Jyväskylä.

Kallio Olavi, Martikainen Juha-Pekka, Meklin Pentti, Rajala Tuija & Tammi Jari 2006. Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Tampereen yliopisto. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Kenni Mikko ja Asikainen Jarmo 2011. Kohti uuden sukupolven organisaatioita Esimerkkejä kuntien prosessimaisesta toiminnasta. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Viitattu 17.4.2019. Saatavana Kuntaliiton verkkosivuilta.

Koivisto Juho & Liukko Eeva 2017. Palvelujen yhteensovittamisen haaste. Katsaus Baskimaan, Skotlannin ja Pohjois-Irlannin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisu. Työpapereita 35/2017. Helsinki. Viitattu 17.4.2019..

[http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135315/URN\\_ISBN\\_978-952-302-928-6.pdf?sequence=1](http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135315/URN_ISBN_978-952-302-928-6.pdf?sequence=1)

Kuntalaki 2015/410. Annettu Helsingissä 10.4.2015. Saatavana osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>. Viitattu 16.4.2019.

Kuntarakennelaki 2009/1698. Annettu Helsingissä 29.12.2009. Saatava osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20091698>. Viitattu 16.4.2019.

Kuntaliiton internetsivut. Kuntaliitokset. Viitattu 16.4.2019. Sivut päivitetty 28.9.2018. <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/johtaminen-ja-kehittaminen/kuntaliitokset>



Meklin, Pentti. ARTTU-tutkimusohjelma Paras-uudistuksen arvioijana. Verkkojulkaisu. Saatavilla myös kirjallisena tuotoksena. Tampere University Press 2013. Tampereen yliopisto. Viitattu 16.4.2019.

[https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/100753/ARTTU-tutkimusohjelma\\_Paras-uudistuksen\\_arvioijana.pdf?sequence=1](https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/100753/ARTTU-tutkimusohjelma_Paras-uudistuksen_arvioijana.pdf?sequence=1)

Laine Markus, Bamberg Jarkko & Jokinen Pekka (toim.) 2007: Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus Helsinki University Press. Helsinki.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 2007/169. Annettu Helsingissä 9.2.2007. Saatavana osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070169>. Viitattu 16.4.2019.

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 1999/621. Annettu Helsingissä 21.5.1999. Saatavana osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>. Viitattu 16.4.2019.

Lecklin Olli 2006. Laatu yrityksen menestystekijänä. 5. painos. Helsinki: Talentum.

Niela-Vilen, H. & Hamari, L. 2016. Kirjallisuuskatsauksen vaiheet. Teoksessa Stolt, Minna- Axelin Anna, Suhonen Riitta (toim.). 2016. Kirjallisuuskatsaus hoitotieteessä. Turun yliopiston hoitotieteen laitoksen julkaisu A:73/2016. Turku: Turun yliopisto.

Metsämuuronen Jari 2000. Metodologian perusteet ihmistieteissä. Metodologia -sarja 1. Helsinki: Methelp.

Oulasvirta Leena. 2007. Palvelun laadun arviointi moniportaisessa julkisessa organisaatiossa. Akateeminen väitöskirja. Saatavilla myös kirjallisessa muodossa. Tampereen yliopistopaino. Viitattu 16.4.2019.

<http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/67735/978-951-44-6997-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Outinen Maarit, Holma Tupu & Lempinen Kristiina 1994. Laatu ja asiakas. Laatuystävällisyys sosiaali- ja terveysalalla. Helsinki: WSOY.

Pekola-Sjöblom, Marianne. Kuntaliitto. 2017. Parhaat mahdolliset palvelut kaikille kuntalaisille? Kuntalaisten mielipiteet kunnallisista palveluista ARTTU2-tutkimuskunnissa vuosina 2015 ja 2017. Arttu2-tutkimusohjelma julkaisusarja 13/2017. Suomen kuntaliitto. Viitattu 24.5.2018. Saatavana osoitteesta [http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/1881arttu2\\_nro13\\_ebook.pdf](http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/1881arttu2_nro13_ebook.pdf)

Pekurinen Markku, Räikkönen Outi & Leinonen Tuija. 2008. Tilannekatsaus sosiaali- ja terveydenhuollon laatuun 2008. Stakesin raportteja 38/2008. Sosiaali- ja terveystieteen tutkimus- ja kehittämiskeskus. Helsinki: Valopaino Oy. Viitattu 16.4.2019. <http://www.stakes.fi/verkkojulkaisut/raportit/R38-2008-VERKKO.pdf>

Rissanen Tapio 2005. Hyvä palvelu. Tähti-tietokirjat. Jyväskylä: Pohjantähti.

Salminen Ari 2011. Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisu 62. [http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn\\_978-952-476-349-3.pdf](http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-349-3.pdf). Viitattu 16.4.2019.

Sinkkonen Sirkka, Taskinen Helena & Rissanen Sari 2015. Sosiaali- ja terveyspalvelujen integrointi ja johtaminen. Teoksessa sosiaali- ja terveysjohtaminen. Rissanen Sari (toim.) Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Stolt Minna, Axelin Anna & Suhonen Riitta (toim.). 2016. Kirjallisuuskatsaus hoitotieteessä. Turun yliopiston hoitotieteen laitoksen julkaisuja A:73/2016. Turku: Turun yliopisto.

Valtiovarainministeriö 2017. Tulevaisuuden kunta- asiantuntijaryhmän muistio sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista kuntiin. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11a/2017. Viitattu 15.4.2019. [https://vm.fi/documents/10623/2287526/Raportin+taittoversio\\_06022017\\_final.pdf/b2a0a45c-87e4-4732-bf92-4c017d979648/Raportin+taittoversio\\_06022017\\_final.pdf.pdf](https://vm.fi/documents/10623/2287526/Raportin+taittoversio_06022017_final.pdf/b2a0a45c-87e4-4732-bf92-4c017d979648/Raportin+taittoversio_06022017_final.pdf.pdf)

Valtiovarainministeriö 2019. Kuntarakenne. <https://vm.fi/kunta/kuntarakenne>

Virtanen Petri & Stenvall Jari 2007. Muutosta johtamassa. Helsinki: Edita.

Virtanen Petri. 2007. Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki: Edita.

Ylikoski Tuire 1999. Unohtuiko asiakas? 2. painos. Helsinki: KY-palvelu.

AINEISTO:

Kuopio:

Kuopion kaupungin internetsivut. [www.kuopio.fi](http://www.kuopio.fi). Viitattu 17.4.2019.

Paalu-hankkeen loppuraportti. Kuopion kaupunki. Seurantajulkaisut. Viitattu 16.4.2019.  
<https://www.kuopio.fi/documents/7369547/7505875/Palvelualueuudistuksen+%28PAALU-hanke%29+loppuraportti+2011.pdf/b22f4a3a-d7fa-4a55-ba2d-98d4d9a37fd3?version=1.0>

Kuopion kaupungin arviointitoimikunnan powerpoint-diat palvelualueuudistuksesta. Tuloste tekijän hallussa. Viitattu 16.4.2019.  
<http://docplayer.fi/4366010-Kuopion-kaupungin-palvelualueuudistus.html>

Kuopion kaupungin kaupunginvaltuuston pöytäkirja 17.6.2013. Kuopion kaupunki. Tuloste tekijän hallussa. Viitattu 30.5.2018.  
<http://publish.kuopio.fi/Kuopio/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=2013232999-10>

Kuopion kaupungin strategia 2020. Kuopion kaupungin verkkosivut. Viitattu 30.5.2018.  
<https://www.kuopio.fi/documents/7369547/7505875/Kuopion+kaupungin+strategia+2020.pdf/041be4a7-9662-4c52-90a3-120ef623c83e>

Kuopion kaupungin tilinpäätös 2010. Viitattu 30.5.2018.  
<https://www.kuopio.fi/documents/7369547/7505875/Kuopion+kaupungin+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+2010.pdf/36465cb5-9099-43fd-8d4c-f603b309b132?version=1.0>

Kuopion kaupungin tilinpäätös 2011. Viitattu 30.5.2018.  
<https://www.kuopio.fi/documents/7369547/7505875/Kuopion+kaupungin+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+2011.pdf/08ae2d85-af45-4022-9675-0f74971c9472?version=1.0>

Jyväskylä:

Asikainen Jarmo, Antila Anni & Merisalo Maria 2012. Jyväskylän yhdistymisprosessin ja -sopimuksen arviointi. Auditor-yhtiöt. Viitattu 17.4.2019. Saatavana osoitteesta [https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/atoms/files/yhdistymisprosessin\\_ja\\_-\\_sopimuksen\\_arviointi\\_kokoraportti.pdf](https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/atoms/files/yhdistymisprosessin_ja_-_sopimuksen_arviointi_kokoraportti.pdf)

Finnish Consulting Group 2010. Uuden jyvaskylän palvelut. Asukaskyselyn tulokset. Viitattu 17.4.2019. Saatavana osoitteesta. [https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/atoms/files/kuntapalvelut\\_asukaskysely\\_2010.pdf](https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/atoms/files/kuntapalvelut_asukaskysely_2010.pdf)

Jyväskylän kaupungin internetsivut. <https://www.jyvaskyla.fi/> Viitattu 17.4.2019.

Jyväskylän kaupungin tilinpäätös 2012. Jyväskylän kaupunki. Viitattu 30.5.2018. Saatavana osoitteesta [https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/atoms/files/tilinpaatos\\_2012.pdf](https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/atoms/files/tilinpaatos_2012.pdf)

Keski-Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneselvitys 2010. Hankesuunnitelma. Viitattu 17.4.2019. Saatavana osoitteesta [http://koskeverkko.fi/wp-content/uploads/2014/02/Microsoft\\_Word\\_-\\_Hankesuunnitelma2\\_fin1.pdf](http://koskeverkko.fi/wp-content/uploads/2014/02/Microsoft_Word_-_Hankesuunnitelma2_fin1.pdf)

Keski-Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneselvitys 2010. Hankeesityksen powerpoint-diat. Viitattu 17.4.2019. Saatavana osoitteesta [http://koskeverkko.fi/wp-content/uploads/2014/02/Hanke-esittely-12\\_4\\_2010.ppt](http://koskeverkko.fi/wp-content/uploads/2014/02/Hanke-esittely-12_4_2010.ppt)

Keski-Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneselvitys 2010. Väliraportti 1. Viitattu 17.4.2019. Saatavana osoitteesta [http://koskeverkko.fi/wp-content/uploads/2014/02/Valiraportti\\_syyskuu2010\\_final.pdf](http://koskeverkko.fi/wp-content/uploads/2014/02/Valiraportti_syyskuu2010_final.pdf)

Keski-Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneselvitys 2011. Väliraportti 2. Viitattu 17.4.2019. Saatavana osoitteesta [http://koskeverkko.fi/wp-content/uploads/2014/02/Valiraportti\\_helmikuu2011\\_fin.pdf](http://koskeverkko.fi/wp-content/uploads/2014/02/Valiraportti_helmikuu2011_fin.pdf)

Keski-Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneselvitys 2011. Loppuraportti. Julkaisija: Keski-Suomen liitto. Jyväskylä. Sähköinen versio. Viitattu 17.4.2019. Saatavana osoitteesta.

[http://www.keskisuomi.fi/filebank/22268-Sosiaali-ja\\_terveydenhuollon\\_palvelurakenneselvitys\\_loppuraportti.pdf](http://www.keskisuomi.fi/filebank/22268-Sosiaali-ja_terveydenhuollon_palvelurakenneselvitys_loppuraportti.pdf)

Tampere:

Hakari Kari 2009. Tampereen toimintamallin uudistus- vastaus tulevaisuuden haasteisiin. Teoksessa Haveri Arto, Jäntti Anni, Jäntti Antti & Majoinen Kaija (Toim.) 2009. Haastava kuntajohtaminen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Minkkinen Jaakko 2009. Laatuselvitys Tampereen kaupungin uudessa toimintamallissa – Tilaaja palvelujen laadun takaajana. Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteiden laitos. Kunnallispolitiikan Pro Gradu. Saatavana myös painettuna. Tampere. Viitattu 17.4.2019. Saatava osoitteesta

<https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/80537/gradu03513.pdf?sequence=1>

Rannisto Pasi-Heikki (toim.) 2015. Syytön, sankari vai Konna? Tampereen toimintamallin arviointi. Suomen Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta 257. Saatavana myös painettuna. Viitattu 17.4.2019. Saatavana osoitteesta

[http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/acta257\\_sisaltoebook.pdf](http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/acta257_sisaltoebook.pdf)

Rannisto Pasi-Heikki. Toimintamallin esittelydiat. Tampereen yliopisto.

<https://docplayer.fi/12466655-Syyton-sankari-vai-konna-tampereen-toimintamallin-arviointi.html>

Stenvall Jari & Airaksinen Jenni 2009. Manse mallillaan. Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. 1. painos. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta nro 211. Saatavana myös painettuna. Viitattu 17.4.2019. Saatavana osoitteesta

[https://www.tampere.fi/liitteet/m/5IUhitEs0/Manse\\_mallillaan-raportti2009.pdf](https://www.tampere.fi/liitteet/m/5IUhitEs0/Manse_mallillaan-raportti2009.pdf)

Tampereen kaupungin internetsivut. [www.tampere.fi](http://www.tampere.fi). Viitattu 17.4.2019.

EKSOTE:

Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden internet-sivut. [www.eksote.fi](http://www.eksote.fi). Viitattu 17.4.2019.

Itkonen Pentti 2015. Miten sote kootaan uudeksi tuotantovastuualueeksi: case Eksote. Eksoten toimitusjohtaja Pentti Itkosen powerpoint-diaesitys. Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. Viitattu 17.4.2019. Saatavana osoitteesta

<http://www.lpshp.fi/media/a.-eksoten-perustaminen.pdf>

Kettunen Marjut 2013. KAAKON SOTE-INTO2. Sosiaali- ja terveydenhuollon integroitu palvelujärjestelmä sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, kuntaliitoksessa sekä yhteistoiminta-alueella. Kaste hankkeen osahanke Sote-Into hankkeen loppuraportti. Viitattu 17.4.2019. Saatavana osoitteesta

[https://www.innokyla.fi/documents/145785/0/Kaakon+SOTE-INTO2\\_loppuraportti\\_koko+hanke\\_050213.pdf/2f77fde8-6319-484d-9ade-23c2d8f6653a](https://www.innokyla.fi/documents/145785/0/Kaakon+SOTE-INTO2_loppuraportti_koko+hanke_050213.pdf/2f77fde8-6319-484d-9ade-23c2d8f6653a)

Harju Henna, Nyholm Sari, Tuusa Matti ja Juntunen Pauliina. 2012. Kuntoutussäätiö. Ulkoinen arviointiraportti Kaakon Sote into 2– hankkeesta. Kuntoutussäätiön arviointi- ja koulutusyksikkö. Viitattu 17.4.2019. Saatavana osoitteesta

[https://www.innokyla.fi/documents/145785/0/Sote-Into2\\_arvioinnin+loppuraportti\\_261112.pdf/f626cc16-dd7a-44f1-98ca-6439c53d7375](https://www.innokyla.fi/documents/145785/0/Sote-Into2_arvioinnin+loppuraportti_261112.pdf/f626cc16-dd7a-44f1-98ca-6439c53d7375)

Nordic Healthcare Group. Selvitys Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksesta.

[http://www.paijat-hame.fi/wp-content/uploads/2015/08/20130620\\_Loppuraportti\\_paijat-hame\\_final.pdf](http://www.paijat-hame.fi/wp-content/uploads/2015/08/20130620_Loppuraportti_paijat-hame_final.pdf)

Partanen Tuula 2011. Sosiaali- ja terveydenhuollon integroitu palvelujärjestelmä sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, kuntaliitoksessa sekä yhteistoiminta-alueella KAAKON SOTE-INTO. Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus osahankkeen loppuraportti. Viitattu 17.4.2019. Saatavana osoitteesta

[http://www.eksote.fi/eksote/tutkimus-ja-kehittaminen/paattyneet-kehittamishankkeet/Documents/Eksote\\_osahankkeen\\_loppuraportti%5B1%5D.pdf](http://www.eksote.fi/eksote/tutkimus-ja-kehittaminen/paattyneet-kehittamishankkeet/Documents/Eksote_osahankkeen_loppuraportti%5B1%5D.pdf)

Partanen Tuula 2012. Sosiaali- ja terveydenhuollon integroitu palvelujärjestelmä sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, kuntaliitoksessa sekä yhteistoiminta-alueella KAAKON SOTE-INTO 2. Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus osahankkeen loppuraportti. Viitattu 17.4.2019. Saatavana osoitteesta

<https://www.innokyla.fi/documents/145785/0/Kaakon+SOTE-INTO+2+Eksoten+loppuraportti+15+2+2013.pdf/716f7309-1ce4-441b-8542-98e8dc67a835>