

OPPIMATERIAALEJA

PUHEENVUOROJA

**RAPORTTEJA 133**

TUTKIMUKSIA

Sirpa Raatikainen

# ORGANISAATIOMUUTOS TILAAJA-TUOTTAJA- TOIMINTATAVAN KEHITTÄMISESSÄ

Case Raison malli



TURUN AMMATTIKORKEAKOULU  
TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

OPPIMATERIAALEJA

PUHEENVUOROJA

**RAPORTTEJA 133**

TUTKIMUKSIA

Sirpa Raatikainen

# ORGANISAATIOMUUTOS TILAAJA-TUOTTAJA- TOIMINTATAVAN KEHITTÄMISESSÄ

Case Raison malli



TURUN AMMATTIKORKEAKOULU  
TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

TURUN AMMATTIKORKEAKOULUN  
**RAPORTTEJA 133**

Turun ammattikorkeakoulu  
Turku 2012

ISBN 978-952-216-269-4 (painettu)

ISSN 1457-7925 (painettu)

Painopaikka: Tampereen yliopistopaino – Juvenes Print Oy, Tampere 2012

ISBN 978-952-216-270-0 (PDF)

ISSN 1459-7764 (elektroninen)

<http://julkaisut.turkuamk.fi/isbn9789522162700.pdf>



## TIIVISTELMÄ

Sirpa Raatikainen

*Organisaatiomuutos tilaaja-tuottajatoimintatavan kehittämisessä – Case Raision malli*

Turun ammattikorkeakoulun raportteja 133

Turku: Turun ammattikorkeakoulu, 2012

ISBN 978-952-216-269-4 (painettu)

ISSN 1457-7925 (painettu)

ISBN 978-952-216-270-0 (PDF)

ISSN 1459-7764 (elektroninen)

---

Julkinen sektori muuttuu kovaa vauhtia kuntakentän kokonaisuudistuksen edetessä rivakasti. Kuntien tulevaisuuden haasteina ovat yhä kiristyvät tuottavuusvaatimukset, kilpailu työvoimasta ja huoli rahoituksen riittävydestä. Kuntien on suuntauduttava palvelurakenteiden, tuotantotapojen ja prosessien kehittämiseen varmistaakseen palvelujen laadun ja saatavuuden sekä parantaakseen tuottavuutta.

Raision tilaaja-tuottajatoimintatapaa, Raision mallia, on vuodesta 2004 kehitetty talouden ja toiminnan ohjaamiseksi ja vastaamaan ulkopuolelta tuleviin haasteisiin. Viimeisin Raision mallin kehittämisen vaihe on tilaajan roolin vahvistamiseksi toteutettava organisaatiomuutos, jolla tukipalvelut siirretään hallintokeskuksesta tekniseen keskukseen.

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli organisaation muutosprosessin kuvaaminen työtämällä yhteinen muutuskertomus yhdessä muutokseen osallistuvien kanssa. Muutuskertomuksessa kuvattiin kirjallisten dokumenttien ja haastattelujen pohjalta Raision mallin kehittymistä sen eri vaiheissa keskittyen sen viimeisimpään vaiheeseen eli organisaatiomuutokseen. Kertovan muutosselonteon menetelmän ja teemahaastattelujen avulla pyrittiin selvittämään organisaatiomuutoksen tavoitteita ja vaikutuksia. Toisena tavoitteena oli selvittää, miten pystytään varmistamaan henkilöstön ja esimiesten motivaatio, osaaminen ja jaksaminen muutoksessa. Näiden teemojen käsittelyn yhteydessä pyrittiin löytämään yhteiset toimintatavat siihen, miten henkilöstöä informoidaan muutoksista, sekä pohdittiin oikeudenmukaisen johtamisen merkitystä henkilöstön motivaatioon ja jaksamiseen muutoksessa. Näitä asioita selvitettiin teemahaastattelujen ja kirjallisuuden avulla.

Tutkimuksen tuloksena syntyi muutuskertomus, josta neuvoteltiin yhdessä tutkimukseen osallistuvien kanssa. Muutuskertomuksessa on näkyvissä ylimmän johdon, keski-johdon ja henkilöstön näkemykset muutosprosessista, organisaatiomuutoksen tavoitteista ja vaikutuksista. Tutkimuksen toisena tuloksena pohdittiin, millä tavalla hen-

kilöstön motivaatio, osaaminen ja jaksaminen pystytään varmistamaan muutostilanteissa. Tuloksena esitettiin myös toimintatapoja tiedottaa muutoksista henkilöstölle.

**Asiasanat:**

prosessijohtaminen, laatujohtaminen, muutosjohtaminen, oikeudenmukainen johtaminen, tilaaja-tuottajamalli, julkishallinto, työhyvinvointi, motivaatio, osaaminen, muutuskertomus, organisaatiomuutos, Raision malli

# SISÄLTÖ

ESIPUHE	9
<b>I JOHDANTO</b>	<b>10</b>
<b>2 JOHTAMISEN TEORIOITA</b>	<b>13</b>
2.1 Julkishallinnon johtamisoppeja	13
2.2 Prosessijohtaminen	14
2.3 Laatujohtaminen	16
2.4 Eettinen ja oikeudenmukainen johtaminen	18
2.5 Muutosjohtaminen	20
<b>3 ORGANISAATIOMUUTOS</b>	<b>24</b>
3.1 Julkisen sektorin toimintaympäristön muutos	24
3.2 Tilaa- ja tuottajatoimintatapa	26
3.3 Organisaatiomuutosten teoreettista taustaa	29
3.4 Organisaatiomuutosten tarkoitus ja toteutusmallit	31
3.5 Muutosprosessin vaiheet	33
3.6 Tiedottaminen organisaatiomuutoksessa	35
3.6.1 Yhteistoimintalaki	35
3.6.2 Viestinnän merkitys muutoksessa	37
3.6.3 Muutosjohtaminen ja viestintä	38
3.6.4 Viestinnän keinot ja periaatteet	39
3.7 Muutosvastarinta	41
3.8 Motivaatio muutoksessa	43
3.9 Osaamisen varmistaminen muutoksessa	48
3.10 Työhyvinvointi muutoksessa	50
<b>4 KERTOVAN MUUTOSSELONTEON MENETELMÄ</b>	<b>54</b>
4.1 Menetelmän sisältö	54
4.1.1 Narratiivinen lähestymistapa	54
4.1.2 Tutkimusmenetelmän taustaa	55
4.1.3 Kerronnalliset näkökohdat	56
4.1.4 Laadullinen tutkimus, analyysi ja tulkinta	58

4.2	Tutkimuksen avauskertomus	60
4.3	Tutkimuksen konteksti	61
4.4	Episodinen etenemiskuvaus	63
4.5	Selontekojen kerääminen	64
4.6	Muutuskertomus	70
4.6.1	Muutuskertomuksen laatiminen	70
4.6.2	Episodi palvelustrategia ja tuotteistaminen	71
4.6.3	Episodi tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto	72
4.6.4	Episodi talousarviovalmistelu	76
4.6.5	Episodi resurssi- ja tilaustaulukot	78
4.6.6	Episodi prosessien läpikäynti	80
4.6.7	Episodi kilpailutusohjeiden laatiminen	85
4.6.8	Episodi Maisema-hanke ja Kuntamaisema Oy	86
4.6.9	Episodi laadun yhteys kustannuksiin	88
4.6.10	Roolit Rasion mallissa	91
4.6.11	Episodi tuottajan roolin vahvistaminen	93
4.6.12	Episodi tilaajan roolin vahvistaminen	94
<b>5</b>	<b>EPISODI ORGANISAATIOMUUTOS</b>	<b>97</b>
5.1	Organisaatiomuutoksen valmistelu	97
5.1.1	Organisaatiomuutoksen suunnittelu	97
5.1.2	Organisaatiomuutoksen tavoitteet	98
5.1.3	Päätöksenteon vaiheet ja organisaatiomuutoksesta tiedottaminen	101
5.1.4	Työryhmien työskentely	102
5.2	Organisaatiomuutokset	106
5.2.1	Episodi puhelinvaihteen ja postituksen siirtyminen tekniseen keskukseseen	107
5.2.2	Episodi konsernihallinnon muodostaminen	108
5.2.3	Episodi kirjanpito- ja palkanlaskentayksiköiden siirtyminen tekniseen keskukseseen	111
5.3	Rasion mallin nykytila ja tulevaisuuden näkymät	113
5.3.1	Rasion mallin kehittämisprosessi	113
5.3.2	Rasion mallin nykytila ja kehittämisen haasteet	113
5.3.3	Rasion mallin tulevaisuudennäkymät	115
5.4	Muutuskertomuksesta neuvottelemine	116

<b>6</b>	<b>MUUT TEEMAT JA TUTKIMUKSEN TULOKSET</b>	<b>118</b>
6.1	Henkilöstön ja esimiesten motivaation varmistaminen muutoksessa	118
6.2	Henkilöstön ja esimiesten osaamisen varmistaminen muutoksessa	124
6.3	Henkilöstön ja esimiesten jaksamisen varmistaminen muutoksessa	128
6.4	Oikeudenmukainen johtaminen	131
6.5	Organisaation muutosprosessin kuvaamisen tulokset ja onnistuminen	135
6.6	Organisaatiomuutoksen tavoitteiden saavuttaminen	136
6.7	Organisaatiomuutoksen vaikutukset	138
6.8	Organisaatiomuutoksen toteuttaminen ja hallinta	138
<b>7</b>	<b>POHDINTA</b>	<b>144</b>
	<b>LÄHTEET</b>	<b>151</b>
	<b>LIITTEET</b>	<b>155</b>





# ESIPUHE

Tilaja-tuottajamallien käyttöönotto ja kehittäminen on monissa kunnissa ajankohtaista. Raision malli on Maisema-hankkeessa hyväksi havaittu tapa toteuttaa tilaja-tuottajatoimintatapa kunnassa. Paras-hanke on ollut käynnissä vuosia ja tällä hetkellä hallitus kaavailee kuntarakenteen muutoksia suunnitteleamalla kuntajakoa esimerkiksi muodostamalla työssäkäyntialueita tai asiointialueita. Kuntaliitoksien tavoitteena on mm. tehostaa kuntien asukkailleen tarjoamia palveluja.

Tässä YAMK-opinnäytetyöhön perustuvassa tutkimuksessa on käytetty metodina kertovan muutoselonteon menetelmää. Tätä tutkimusmenetelmää on käytetty melko harvoin. Tutkijan valitsema metodi sopii hyvin tehtyyn tutkimukseen. Tutkittaessa muilla metodeilla organisaatiomuutoksia jää itse muutokertomus raportin ulkopuolelle. Tutkija on hallinnut kiitettävästi kokonaisuuden ja muutokertomuksen kolme näkökulmaa. Muutokertomuksen sisällyttäminen raporttiin on kasvattanut huomattavasti työn pituutta. Raportti rakentuu teoriaosuudesta, muutokertomuksesta ja tutkimuksen tuloksista. Lukija voi sisällysluettelo hyväksi käyttäen siirtyä kiinnostuksensa mukaan suoraan muutokertomukseen tai johonkin tiettyyn episodiin siinä.

Tätä julkaisua voivat kunnat hyödyntää soveltaessaan Raision mallia tai suunnitellessaan organisaatiomuutoksia. Julkaisua voidaan käyttää myös muutosjohtamisen tukena.

Turussa 6.3.2012

*Ilmo Elomaa*

Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma

Bioalat ja liiketalous -tulosalue

# I JOHDANTO

Kunnat toimivat tällä hetkellä monien uudistusten keskellä ja monimutkaisessa toimintaympäristössä. Kuntiin kohdistuu yhä enemmän erilaisia muutospaineita, ja tulevaisuudessa kuntapolitiikkaa kuvaakin pyrkimys nopeaan uudistamiseen. Muutokset ovat lähivuosina ajankohtaisia kaikenkokoisissa kunnissa, joilta vaaditaan niiden takia kykyä johtaa ja toteuttaa muutoksia onnistuneesti. (Nyholm 2008, 237.)

Muutoksen seuraaminen vain yhdestä näkökulmasta antaa muutoksesta yksinkertaistetun kuvan. Kuntien toimintaympäristössä ilmenevästä hallitusta kaaoksesta johtuen yksittäiset muutosmallit tai teoriat eivät riitä muutosten kuvaamiseen. Muutosta on kuvattava monien erilaisten teorioiden, mallien ja käsitteiden sekä useiden eri toimijoiden näkökulmasta. (Nyholm 2008, 227.)

Alun alkaen Raision kaupunki alkoi kehittää toiminnan ja talouden ohjausjärjestelmää käytännön työkaluineen omiin tarpeisiinsa. Valmiita työkaluja ja kumppania kehittämistyöhön etsittiin muista kunnista, mutta tuloksetta; käytäntöön sovellettavaa tietoa löytyi yllättävän vähän, kehittämiskumppanita puhumattakaan. Eri kuntien talouden ohjausjärjestelmät ja organisaatiorakenteet poikkeavat toisistaan, joten vertailu muihin kuntiin on ollut lähes mahdotonta ilman erillisiä vertailuprojekteja. Raision toiminnan ja talouden ohjausjärjestelmä *Raision malli* on kehittynyt askel kerrallaan samalla koko organisaation oppiessa yhdessä. Vielä vuonna 2004 kukaan ei nähnyt edessään nykytilannetta, vaikka palvelustrategiatyö, resurssitaulukot, prosessien parantaminen ja tilaaja-tuottajamallin kehittäminen olivatkin ehkä ideoina joidenkin mielissä. Kuitenkin vuoden 2006 alussa uskallettiin jo puhua Raision mallista. (Kuopila ym. 2007, 113.)

Tämän tutkimuksen tavoitteena on organisaation muutosprosessin kuvaaminen työstämällä yhteinen muutokertomus yhdessä muutokseen osallistuvien kanssa. Julkaisun rakenne etenee teoriaosuuden (lukuissa 2-3) kautta muutokertomukseen (lukuissa 4 ja 5) ja tutkimuksen tuloksiin (luvussa 6). Muutokertomuksessa kuvataan kirjallisten dokumenttien ja haastattelujen pohjalta

Raision mallin kehittymistä sen eri vaiheissa, ja keskitytään sen viimeisimpään vaiheeseen (luku 5), jossa tilaajan roolia vahvistetaan siirtämällä kaikki tukipalvelut hallintokeskuksesta tekniseen keskukseseen. Tutkimuksessa keskitytään henkilöstön osalta siihen osaan organisaatiomuutosta, jossa tukipalvelut siirtyvät hallintokeskuksesta teknisen keskuksen hallintopalveluihin. Tutkimuksen kokonaisprojektina tarkastellaan siten muutuskertomuksen muodossa Raision mallin kehittymistä ja osaprojektina organisaatiomuutosta. Kertovan muutosselonteon menetelmän ja teemahaastattelujen avulla pyritään selvittämään organisaatiomuutoksen tavoitteita ja vaikutuksia.

Toisena tavoitteena on selvittää, miten pystytään varmistamaan henkilöstön ja esimiesten motivaatio, osaaminen ja jaksaminen muutoksessa. Näiden teemojen käsittelyn yhteydessä (luvussa 6) pyritään löytämään yhteiset toimintatavat siihen, miten henkilöstöä informoidaan muutoksista, sekä pohditaan oikeudenmukaisen johtamisen merkitystä henkilöstön motivaatioon ja jaksamiseen muutoksessa. Näitä asioita selvitetään teemahaastattelujen ja kirjallisuuden avulla.

Haastatteluaineisto on kerätty keväällä 2010 ja tutkimusraportti on laadittu 29.11.2010.

## AIEMMAT TUTKIMUKSET

Tutkijan ennakkokäsityksestä poiketen Raision mallista on tehty viimeisten muutamien vuosien kuluessa useita tutkimuksia. Tämän tutkimuksen taustalla on käytetty työterveyslaitoksen tutkimusta (Huuhtanen ym. 2009), jossa tutkittiin muiden tilaaja-tuottajamallien ohella Raision mallia. Tähän tutkimukseen liittyvissä teemahaastatteluissa hyödynnettiin joiltakin osin työterveyslaitoksen tutkimuksessa käytettyjä haastattelukysymyksiä. Lisäksi osa tämän tutkimuksen teemoista on poimittu työterveyslaitoksen tutkimuksen jatkokehittämistarpeista.

Jylhäsaari on vuonna 2009 julkaistussa väitöskirjassaan tutkinut johtamisen muutosta kuntien perusterveydenhuollon organisaatioissa, joista Raision perusterveydenhuolto oli mukana tutkimuksessa. Valtion teknillinen tutkimuskeskus (VTT) julkaisi vuonna 2008 tutkimuksen innovaatiojohtamisesta suomalaisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa, jossa tarkastellaan Sitran Maisemahankkeessa tapahtuvaa Raision mallin kehittämistä, käyttöönottoa ja levittämistä vertaisarvioinnin ja johtamisen työkaluksi muihin Suomen kuntiin.

(Kivisaari ym. 2008, 5). Edellisten lisäksi Kuntamaisema Oy julkaisee säännöllisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden Maisema-vertailuja, joissa Raisio on yhtenä kunnista mukana.

Tutkimusraportin rakenne poikkeaa hieman perinteisestä tutkimusraportista. Jokaiselle tutkimuskysymykselle ei ole omaa sisältölukua johtuen valitusta tutkimusmenetelmästä. Kaksi ensimmäistä tutkimuskysymystä käsitellään muutoskertomuksen yhteydessä ja loput luvussa ”Muut teemat ja tutkimuksen tulokset”.

## 2 JOHTAMISEN TEORIOITA

### 2.1 JULKISHALLINNON JOHTAMISOPPEJA

Julkishallinnon organisaatioissa muutosprosessien johtamiseen on viime aikoina teoreettisena kontekstina vaikuttanut uusi julkisjohtamisen konsepti NPM (New Public Management). Uuden julkisjohtamisen peruselementtinä pidetään toiminnanohjausjärjestelmän muuttamista sellaiseksi, että tuotosten sijaan ollaan kiinnostuneita toiminnan vaikutuksista. NPM:n vaikutuksesta organisaatiot ovat hajauttaneet päätösvaltaansa, ottaneet käyttöön erilaisia tulosjohtamisen malleja ja purkaneet organisaation hierarkioita. Näiden lisäksi julkiset organisaatiot ovat ryhtyneet käyttämään yksityisiä palveluntarjoajia ja vahvistaneet asiakaslähtöistä laatuajattelua. (Stenvall & Virtanen 2007, 28.)

*NPM pyrkii ideaalitapauksessa korvaamaan perinteisen julkisen hallinnon hierarkiaan perustuvan kontrollin markkinamekanismin tuomalla kontrollilla, joustavuudella ja koordinaatiolla. Ammattimaisen johtamisen merkityksen korostaminen ja sopimuksellisuus eri toimijoiden kesken on keskeinen osa NPM:a. (Jylhäsaari 2009, 37.)*

Organisaatioiden johtamis- ja toiminnanohjausmallit ovat kehittyneet rintarinnan kulloinkin suosiossa olleiden johtamisoppien mukaisesti. Organisaatiokehittämisen merkittävimpiä oppeja ja malleja ovat olleet mm. kokonaisvaltainen laatujohtaminen (TQM), oppiva organisaatio -ajattelutapa, Balanced Scorecard -toiminnanohjausmalli sekä muutosmallina re-engineering. Julkisen sektorin organisaatiot ovat viime vuosina ottaneet laaja-alaisesti käyttöön edellä mainittuja järjestelmiä. (Stenvall & Virtanen 2007, 22.)

Tässä julkaisussa johtamisopeista käsitellään prosessijohtamista, laatujohtamista, eettistä johtajuutta sekä muutosjohtajuutta. Valintojen pohjana on Raisonin malli, jonka kulmakivistä yksi perustuu prosessijohtamiseen (prosessien virtaviivaistaminen) ja toinen laatujohtamiseen (laadun ja kustannusten välinen yhteys). Eettistä eli oikeudenmukaista johtamista käsitellään oikeuden-

mukaisuus-ulottuvuuden perusteella, onhan oikeudenmukaisuus yksi Raision kaupunginkin arvoista. Muutosjohtajuus on tärkeä osa tutkimusta, koska organisaatiomuutosta käsitellään osana Raision mallin kehittämistä.

## 2.2 PROSESSIJOHTAMINEN

Prosessijohtaminen eroaa yleisestä johtamisesta siinä, että huomio kiinnitetään suoraan toimintaan. Prosessiajattelussa ihmisiä ei pyydetä tekemään enemmän vaan erilailla. (Laamanen & Tinnilä 2009, 6–7, 30.)

Julkisella sektorilla prosessijohtamisen ajattelutapa alkoi 1980- ja 1990-luvuilla juurtua johtamisen käytäntöihin ja toiminnan kehittämiseen (Virtanen & Wennberg 2007, 65). Prosessijohtamisella on samat tavoitteet kuin yleisellä johtamisella. Tavoitteina ovat mm. hyvä taloudellinen tulos, korkea tuotavuus, asiakastyytyväisyys sekä aktiivinen, kurinalainen henkilöstö, jolla on hyvä motivaatio. Prosessijohtamisessa kustannustehokkuuden lisäksi keskitytään nopeuteen ja joustavuuteen. Prosessijohtamisessa korostetaan läpi organisaation menevää yhteistyötä sekä menettelytapojen ja tiimien kehittämistä. Asiakkaat ja toimittajat ovat yhteistyökumppaneita verkostomaisessa toiminnassa. (Laamanen & Tinnilä 2009, 7.)

Julkishallinnon organisaatioiden prosessiajattelu liittyy hallinnon tuloksellisuusvaatimukseen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta. Prosessiajattelu vaikuttaa suoraan organisaatioiden rakenteellisiin kysymyksiin, koska prosessiajattelu tarkoittaa käytännössä siirtymistä perinteisestä tulosyksikköorganisaatiosta kohti matriisiorganisaatiota ja siitä edelleen kohti prosessiorganisaatiota. (Virtanen & Wennberg 2007, 65.) Laamanen (2007, 19) määrittelee prosessikäsitteitä seuraavalla tavalla:

*Liiketoimintaprosessi on joukko toisiinsa liittyviä toistuvia toimintoja ja niiden toteuttamiseen tarvittavat resurssit, joiden avulla syötteet muunnetaan tuotteiksi. Toimintaprosessi on joukko loogisesti toisiinsa liittyviä toimintoja ja niiden toteuttamiseen tarvittavia resursseja, joiden avulla saadaan aikaan toiminnan tulokset.*

Ennen kuin prosessit pystytään kuvaamaan, ne on tunnistettava ja niiden sisältö on määriteltävä (Virtanen & Wennberg 2007, 115–116). Prosessiajattelu perustuu uskomukseen, että organisaatiossa on olemassa tietty toimintojen

ketju, jolla organisaatio luo asiakkaalleen lisäarvoa. Prosessijohtamisen avulla tätä lisäarvon luomista johdetaan organisaatiossa ja sen kautta syntyy operatiivinen tulos. Arvonluontiin liittyvä toiminta mallinnetaan prosessien kuvaamisen avulla. Samalla tehdään muutoksia käytännön toimintaan paremman tuloksen aikaansaamiseksi. Mallintamisen avulla pyritään selvittämään arvonluonnin kannalta kriittinen toiminta. (Laamanen & Tinnilä 2009, 10.)

Kaikki toiminta voidaan kuvata prosesseina. Prosessin kuvaukseen sisällytetään menetelmät ja työkalut, henkilöstö, resurssit, tuotokset sekä prosessin kytkeytyminen muihin prosesseihin. Prosessin kuvauksen seurauksena syntyy prosessikaavio. Prosessit kulkevat horisontaalisesti läpi organisaatioiden ja osastojen asiakkaalle saakka. Organisaatiota kiinnostaa sen menestymisen kannalta kriittiset prosessit, joita nimitetään liiketoimintaprosesseiksi, pääprosesseiksi tai avainprosesseiksi. (Laamanen & Tinnilä 2009, 121, 123.)

Prosesseja, jotka tuottavat arvoa suoraan ulkoisille asiakkaille, kutsutaan ydinprosesseiksi. Ydinprosesseja ovat mm. tuotekehitys, asiakkaiden kiinnostuksen herättäminen, toimituksista sopiminen, tuotteiden ja palvelujen toimittaminen sekä asiakastuki. Ydinprosessien lisäksi organisaation toiminta edellyttää tukiprosesseja, joita ovat mm. strateginen suunnittelu, osaamisen kehittäminen, rahoituksen suunnittelu, prosessien suunnittelu, toiminnan suunnittelu ja seuranta, toimittajien valinta sekä tietojärjestelmien kehittäminen ja käyttötuki. (Laamanen & Tinnilä 2009, 122.)

Prosessin kuvaamisen jälkeen prosessin suorituskykyä mitataan ja sen tehokkuutta pyritään parantamaan asettamalla operatiivisia tavoitteita (Laamanen & Tinnilä 2009, 29). Tehokkuus on tunnusluku, joka lasketaan toiminnan tuloksena saavutetun arvon ja sen aikaansaamiseksi käytettyjen panosten suhteena. Tehokkuutta kuvataan tuottavuutena ja vaikuttavuutena. Tuottavuus kuvaa palvelujen ja tuotteiden tuotannon tehokkuutta ja vaikuttavuus kertoo palvelujen ja tuotteiden asiakkaalle tuomasta hyödystä. (Laamanen & Tinnilä 2009, 6, 102.)

Prosessijohtamisen edellytyksenä on, että prosessit on määritelty ja kuvattu riittävän hyvin (Virtanen & Wennberg 2007, 115). Johtajuus prosessien suhteen voi olla kahdenlaista: prosessijohtamista tai prosessien parantamista. Prosessijohtamista tekevät vain johtajat. Linjaorganisaation johtajat vastaavat organisaation tärkeimmistä prosesseista eli avainprosesseista. Prosessin omistaja



kuvaa prosessin ja arvioi sen toimivuutta ja tehokkuutta sekä määrittelee prosessille kehittämistavoitteet. Prosessin parantaminen tarkoittaa käytännössä prosessin toimintatavan muutosta. (Laamanen & Tinnilä 2009, 14.)

Prosessin omistajan vastuulla on mm. prosessin ja siinä käytettävien työmenetelmien ja tietojärjestelmien suunnittelu, osaamisen kartoittaminen, prosessin tehostaminen, poikkeamiin reagointi ja suorituskyvyn kehittyminen sekä raportointi. Jos prosessin omistaja on vastuussa kaikesta prosessin toiminnasta sekä asiakkaiden vaatimusten täyttämisestä, häntä voidaan nimittää prosessin johtajaksi. (Laamanen & Tinnilä 2009, 12, 127.)

## 2.3 LAATUJOHTAMINEN

”Laatujohtamisella tarkoitetaan kokonaisvaltaista johtamisajattelua, joka korostaa johdon ja henkilökunnan yhteistoimintaa hyvälaatuisten palvelujen tuottamiseksi ja kehittämiseksi ulkoisten asiakkaiden tarpeiden ja odotusten mukaisesti” (Lumijärvi 2009, 75). Laatuajattelu on ollut viimeiset kaksikymmentä vuotta vahvasti mukana julkisten palvelujen kehittämisessä. Laatuajattelun periaatteita ovat mm. pyrkimys laadulliseen virheettömyyteen ja huippulaatuun, pyrkimys tehdä asiat kerralla oikein sekä hyvän laadun aikaansaamisessa kaikkien vastuun korostaminen. (Lumijärvi 2009, 76.)

Laatujohtamisessa korostetaan organisaation kokonaisvaltaista mukautumista asiakkaan tarpeisiin sekä pyritään mahdollistamaan tiimien ja henkilöstöryhmien vaikuttaminen. Laatujohtamisessa tavoitellaan myös prosessien jatkuvaa kehittämistä. (Laamanen & Tinnilä 2009, 178.)

Julkisten organisaatioiden palvelujen kysyntää säätelevät kansalaiset ja yhteisöt tarpeineen ja odotuksineen. Joillakin julkisilla aloilla on syntynyt kilpailua asiakkaista. Tällaiset julkiset alat ovat kiinnostuneet laadun kehittämisestä. Julkisia palveluja on alettu tuottaa erilaisilla tuottamistavoilla, minkä myötä julkisen ja yksityisen sektorin raja on alkanut hämärtyä. Samalla yksityisen ja julkisen sektorin johtamisjärjestelmistä on tullut keskenään vertailukelpoisia. Julkinen sektori on viime aikoina ottanut mallia yksityiseltä sektorilta yrittäessään parantaa imagoaan. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 175.)

Julkiseen hallintoon on muodostettu näennäiskaupallisina organisaatioina liikelaitoksia. Samalla julkisten yritysten määrä on lisääntynyt. 90-luvulta lähtien julkiselle sektorille on perustettu suuri määrä yritysympäristöjä muistut-

tavia organisaatioita tai osajärjestelmiä. Nämä yksiköt pyrkivät kehittämään toimintansa laatua samalla tavalla kuin yksityiset yritykset. Tilaaja-tuottajatoimintatavan käyttöönotto kunnallisella sektorilla on osaltaan lisännyt laadunhallinnan merkitystä. Toimintatavassa tilaajan on sovittava ja huolehdittava palvelujen loppukäyttäjien puolesta palvelujen laadun tasosta. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 176.)

Asiakkaat julkisella sektorilla eivät yleensä rahoita palveluja yksin, vaan palveluja ylläpidetään verovaroin. Kunta päättää edustajiensa välityksellä palvelujen tuottamisesta ja palvelujen käyttäjistä. Joissakin palveluissa vain harva yksilö on oikeutettu käyttämään tuotettua palvelua, koska kriteerit palvelun saamiseksi voivat olla tiukat. Näin ollen kuntalaisista osa käyttää palveluita ja osa osallistuu vain palvelujen rahoittamiseen verovaroin. Rahoittaja haluaa yleensä tuottaa palvelun halvalla, kun taas käyttäjät haluaisivat saada palvelun mahdollisimman laadukkaana. Palvelun käyttäjän ei tarvitse huomioida palvelun hintaa, koska hänen ei tarvitse maksaa siitä täyttä hintaa. Koska julkisella sektorilla asiakas ei itse rahoita palvelua, asiakasta ei pidetä yhtä tärkeässä asemassa kuin yksityisellä sektorilla. Julkisen palvelun laadun määrittelyssä on olennaista, määritelläänkö laatu tuottajan, asiakkaan vai yleisen edun näkökulmasta. Laadun määrittelyyn osallistuvat lisäksi epäsuorasti poliittiset päättäjät, eri alojen asiantuntijat sekä järjestöt. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 187, 191.)

Tarjotessaan julkisia palveluita kunta joutuu huomioimaan asiakkaan lisäksi myös poliittisten päättäjien sekä yhteiskunnan intressit. Palveluita tuotetaan yleisen edun nimissä, joten suuren yleisön odotukset palvelulle voivat olla ristiriitaisia. Julkisella sektorilla joudutaan tavoittelemaan tasapainoa asiakkaan ja yleisen edun välillä. Esimerkiksi kouluissa asiakkaana voidaan pitää oppilaan lisäksi oppilaan vanhempia, tulevia työnantajia tai koko väestöä. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 187, 191.)

Julkkisten palvelujen asiakas on palvelujen läpinäkyvyyden vuoksi hyvässä asemassa. Laatustandardit ovat julkisia ja palvelujen sopivuutta ja vaikuttavuutta on arvioitava asiakkaiden näkökulmasta. Lisäksi lainsäädäntö rajoittaa palvelun tuottajan valtaa. Koska kuntien resurssit ovat rajallisia, palvelut joudutaan usein asettamaan tärkeysjärjestykseen. Samalla saatetaan rajoittaa tuottamaan tiettyä palvelua mahdollisimman paljon ja nopeasti. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 189–190.)

Julkisissa palveluissa tavoitellaan tasalaatuisuutta, tavoitteena palvelutilanteessa kansalaisten yhdenvertainen kohtelu. Lainsäädäntö ohjaa palveluiden virheettömyyttä. Palvelussa pyritään usein joustavuuteen ja asiakaslähtöisyyteen, jolloin asiakkaan tarpeet huomioidaan palvelutilanteessa yksilöllisesti. (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 193.)

## 2.4 EETTINEN JA OIKEUDENMUKAINEN JOHTAMINEN

Julkisissa organisaatioissa eettinen johtajuus yhdistetään arvojohtajuuteen ja yhteiskuntaeettisyyteen. Yhteisesti jaettuja arvoja ovat palvelulähtöisyys, kustannustietoisuus, oikeudenmukaisuus ja asiantuntijuus. Johtamistyön yhteiskuntaeettisyydellä tarkoitetaan dialogia kansalaisten suuntaan sekä julkisen palvelijan roolia. (Salminen 2008, 131.)

Eettinen toiminta on enemmän kuin lakien noudattamista. Lainsäädäntö asettaa kuitenkin toiminnalle vähimmäiskriteerit. Eettisyyteen liittyen puhutaan niin sanotusta hyvästä hallinnosta. Hallinnon edellytetään olevan tehokasta, luotettavaa ja puolueetonta. Kansainvälisesti hyvässä hallinnossa on kolme peruseriaatetta, joita on noudatettava hallinnossa ja virkamiestyössä: vastuullisuus tai tulosvastuu, lainmukaisuus ja avoimuus. Johtavilta virkamiehiltä vaaditaan lojaalisuutta suhteessa poliittiseen päätöksentekijään. Virkamiehen tulee noudattaa poliittisen päätöksentekijän tahtoa. Hallinnossa on etusijalla julkinen etu. Julkiseen toimintaan ei periaatteessa kuulu yksityisen sektorin etu tai yksityinen etu. Hallinnon vastuu omasta toiminnastaan suhteessa kansalaisiin on lisääntynyt. Hyvän hallinnon kriteereihin kuuluvat myös yhteisen edun korostaminen, uudistuskky, asiantuntevuus sekä mahdollisuus harkinnan käyttöön. (Salminen 2008, 102, 111.)

Eettisiä arvoja ja periaatteita voidaan toteuttaa vahvistamalla johtajuutta. Johtajuuden kehittäminen vaatii aikaa keskittyä esimiestyöhön sekä oikeat olosuhteet. Johtajan ja alaisten on kyettävä keskustelemaan keskenään ja kuuntelemaan toisiaan, jotta keskinäinen luottamus ja vuorovaikutus kasvaisivat. Salmisen (2008, 112) tutkimuksen mukaan julkisen sektorin henkilöstöjohtamisessa on jonkinasteinen johtamisvaje. Eettinen johtaminen ei parane lisäämällä virkamiehiä ja muita toimijoita varten hallinto-oikeudellisia säännöksiä ja muodollis-juridisia periaatteita. Julkisissa organisaatioissa ongelmat monimutkaistuvat ja hallinnon muutokset nopeutuvat. Johdon rooli korostuu kor-

kean etiikan toteuttajana. Johdon on osoitettava eettisyyttä, jotta työyhteisö olisi eettisesti uskottava. Johtamista varten tarvitaan uudenlaisia työkaluja eli asioiden huolellista valmistelua ja valmistelukapasiteettia sekä oikeita johtamistyön välineitä ja tukea esimiestyölle.

Oikeudenmukainen johtaminen toteutuu työyhteisön jäsenten oikeudenmukaisuuden kokemusten kautta. Eettinen ja oikeudenmukainen johtaminen muodostuu avoimesta ja totuudenmukaisesta tiedonkulusta sekä alaisten kuulemisesta heidän työtään koskevissa päätöksissä ja muissa heille tärkeissä asioissa. Päätöksenteon ja sen perusteiden tulee olla johdonmukaisia. Kivimäen tutkimusten mukaan oikeudenmukaisuuden kokemukset liittyvät onnistuneesta työstä annettuun kiitokseen sekä kriittisen palautteen antamiseen reilulla tavalla. Työntekijöiden uusia ideoita pitäisi kuunnella innostuneesti ja viedä mahdollisuuksien mukaan myös käytäntöön. Epäkohtiin ja väärinkäytöksiin olisi puututtava ja oikaistava ne heti. Työntekijät odottavat johtajien ja esimiesten osaavan suhtautua oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti alaisiinsa ja heidän erilaisiin mielipiteisiinsä. Jos johtaja ei kohtele alaisiaan tasapuolisesti, heikentää se työn tuloksellisuutta. Johtajan on pyrittävä rakentamaan luottamusta työyhteisössä aktiivisesti, toimitava luottamusta herättävästi sekä oltava annetun luottamuksen arvoinen. Eettinen johtaminen on siten hyvää johtamista: oikeudenmukaista, reilua ja tuloksellista. (Heiskanen & Salo 2007, 16, 31.)

Vastuullisten ja eettisten toimintatapojen rakentaminen edellyttää selkeitä pelisääntöjä, esimerkin näyttämistä sekä henkilöstön kunnioittamista ja arvostamista (Heiskanen & Salo 2007, 32). Eettisen johtamisen vaikutukset tulevat näkyviin henkilöstön toiminnan kautta organisaation menestymisenä. Reilu ja oikeudenmukainen johtaminen parantaa henkilöstön hyvinvointia. Hyvinvoiva yksilö toimii tehokkaammin ja on idearikas sekä haluaa kehittää omaa työtään. Asiakkaalle päin henkilöstön hyvinvointi näkyy palveluhaluna ja laadukkaana työnä, jotka parantavat asiakastyytyväisyyttä. (Heiskanen & Salo 2007, 31.)

Oikeudenmukaisen ja eettisen johtamisen vaikutukset näkyvät konkreettisina taloudellisina hyötyinä sairauspoissaolojen määrän vähenemisen kautta. Eettinen johtaminen parantaa työhyvinvointia ja vähentää samalla työntekijöiden sairauspoissaolopäiviä, joiden kustannukset seurannaisvaikutuksineen ovat työnantajalle kalliita. (Heiskanen & Salo 2007, 34.)

## 2.5 MUUTOSJOHTAMINEN

Johtaminen muutostilanteessa on usein luonteeltaan suostuttelevaa. Suostutteleva johtaminen edellyttää sitä, että johtajaan luotetaan. Julkisissa organisaatioissa henkilöstö on usein riippumatonta ja itsenäistä, joten heitä ei vastoin heidän tahtoaan voi pakottaa toteuttamaan muutoksia tehokkaasti, koska sanktiomahdollisuuksia on rajallisesti. (Stenvall & Virtanen 2007, 89.)

Muutosjohtaja tarvitsee yhteistyötä viedessään muutosta eteenpäin. Hyvä yhteistyö edellyttää luottamusta. Luottamus on muutosjohtajan työkalu, koska ilman luottamusta esimiesten on vaikea edistää tahtomiaan asioita ja suunnata toimintaa. Jos alaiset luottavat esimieheensä, myös hänen johtamiseensa uskotaan. Tällöin kaikkien muutokseen vaikuttavien tekijöiden ei tarvitse olla henkilöstön tiedossa, vaan muutosjohtajan annetaan viedä muutosprosessia eteenpäin. Julkisessa hallinnossa johtoon kohdistuu usein luottamuspula, minkä vuoksi uudistukset eivät etene. Luottamus vaikuttaa henkilöstön työviihtyvyyteen. Luottamus ja hyvä vuorovaikutus tekevät muutosprosessista mielekkään ja auttavat jaksamaan prosessissa. Muutoksessa luottamus on keskeistä, koska se vaikuttaa myös ongelmanratkaisukykyyn ja ideointiin. (Stenvall & Virtanen 2007, 78.)

Luottamuksen myötä henkilöstö uskaltaa ja haluaa jakaa ideoitaan ja kokemuksiaan. Tämä lisää kehitykselle välttämätöntä muutoskykyä. Luottamuksen puute estää henkilöstöä kertomasta ajatuksistaan ja näkemyksistään avoimesti. Jos muutosjohtajaan kohdistuu epäluottamusta, hänelle ei myöskään kerrota työyhteisön ongelmista. Luottamuksen puute voi siten heikentää muutosjohtajan mahdollisuuksia puuttua asioihin ja ratkaista ongelmia. (Stenvall & Virtanen 2007, 79, 81.)

Johdon on pyrittävä perustelemaan suunnittelemansa muutokset henkilöstölle ja muille sidosryhmille. Vaikka johto esittelisi erinomaisia analyyseja tilanteista, joissa henkilöstön pitäisi muuttaa toimintaansa, ei tästä seuraa automaattisesti, että henkilöstö muuttaisi käyttäytymistään ja toimintatapojaan. Sellaiset henkilöt, joiden toiminta perustuu heidän omaan ammatilliseen näkemykseensä ja heidän omiin kokemuksiinsa, eivät muuta toimintatapojaan. Sen asemasta he pitävät johdon esittämiä analyyseja etäällä käytännöstä olevina ja suorastaan virheellisinä. Henkilöt luottavat enemmän omiin kokemuksiinsa ja havaintoihinsa kuin johdon tekemiin analyyseihin. Johtoa ei usein pidetä luotettavana, vaan oletetaan että johto esittää sellaisia argumentteja, jotka ovat johdon kannalta edullisia mutta henkilöstön kannalta kielteisiä. Ajatel-

laan helposti, että johto haluaa lisätä organisaation toiminnan tehokkuutta ja vähentää henkilöstön määrää, vaikka töitä olisi todella paljon. (Juuti & Virtanen 2009, 140–141.)

Muutosjohtaja on yleisjohtaja, joka kantaa toiminnan kokonaisvastuun. Vastuullinen muutosjohtaja huolehtii muutoksessa uuden toiminnan syntymisestä, käynnistymisestä ja seurannasta. Yleisjohtajalta edellytetään kykyä hallita kokonaisuutta, joustavuutta ja organisaation sisällön ja tehtävien hallintaa. Johtajan on myös tunnettava organisaatiossa työskentelevien henkilöiden työskentelytavat ja työkuultuuri sekä omattava ihmisten johtamisen taitoja. Hyvä yleisjohtaja viestittää visioista ja muutoksen tavoitteista, joiden on oltava realistisia. (Stenvall & Virtanen 2007, 105.)

Johtamisaseman saavuttaminen mahdollistaa pääsyn lähelle johtamiaan ihmisiä. Valitettavan usein esimieheksi tulevat eivät ymmärrä saamaansa mahdollisuutta, vaan kuvittelevat olevansa johtamiensa ihmisten yläpuolella. Tällöin he menettävät tuntuman johtamiensa ihmisten todellisuuteen. Olemalla samalla aaltopituudella alaisensa kanssa johtaja voi vaikuttaa heidän kokemusmaailmaansa ja samalla työstää oman itsensä ja vuorovaikutustaitojensa avulla alaisensa kokemusmaailmaa työyhteisön perustehtävää kohti. Esimiehen on siten vaalittava hyviä suhteita alaisiinsa. (Juuti & Virtanen 2009, 143.)

Muutosjohtaja on alaisilleen läsnä oleva johtaja. Olemalla läsnä esimies altistaa itsensä keskustelulle, koska hän on käytettävissä silloin kun joku alaisista haluaa keskustella työnsä tavoitteista ja niiden toteutumisesta. Muutostilanteessa läsnä oleva johtaja on henkilöstölle tärkeä, koska näin johtaja pystyy auttamaan henkilöstöä ratkaisemaan muutoksesta syntyviä ristiriitoja ja ongelmia. Hyvä muutosjohtaja tarttuu nopeasti eteen tuleviin mahdollisuuksiin ja ongelmiin. Siten muutoksessa johtaminen on toimimista erilaisissa tilanteissa. Onnistunut toiminta vaatii usein kykyä tehdä nopeita päätöksiä. Ristiriitojen hallinta vaatii johtajalta avoimuutta, rohkeutta ja ongelmien ratkaisukeskeyttä. (Stenvall & Virtanen 2007, 105–106.)

Muutosjohtaja on alaisilleen myös mahdollistava ja valmentava johtaja. Muutosjohtaja huolehtii muutosten yhteydessä henkilöstön suorituskyvystä ja osaaamisen kehittymisestä. Mahdollistava johtaja jakaa tietämystään, auktoriteettiään ja valtaansa alaisensa kanssa. (Stenvall & Virtanen 2007, 106.) Jatkuvasi muuttuvissa oloissa johtamisesta on tullut ihmisten valmentamista, heidän parhaiden puoliensa etsimistä ja heidän palvelemistaan työssä, jota he tekevät asiakkaita varten. (Juuti & Virtanen 2009, 150.)

Organisaation arvojen tulisi olla sellaisia, että henkilöstö voi kokea ne todelliseksi. Siten organisaation käytäntöjen ja arvojen välillä ei saa olla suurta eroa. Jokaisen esimiehen pitäisi osata soveltaa strategista johtamista oman vastuualueensa ja työyhteisönsä tasolla. Lisäksi jokaisen esimiehen pitäisi pystyä osallistamaan vastuualueensa henkilöt strategiseen johtamiseen, koska strategiset tavoitteet toteutuvat arjen työtilanteissa jokaisen työntekijän omien toimenpiteiden kautta. Esimiehen tulee myös hallita strategian soveltaminen omalle vastuualueelleen. (Juuti & Virtanen 2009, 157, 160.)

Julkisessa hallinnossa on pyritty vahvistamaan ihmisten johtamisen näkökulmaa. Uusina keinoina on käytetty palkkauksen uudistamista ja kehityskeskusteluja. Näitä työkaluja voi hyödyntää myös muutoksen johtamisessa. (Stenvall & Virtanen 2007, 109.)

Onnistunut ihmisten johtaminen on vaikeata. Lähtökohtana ihmisten johtamiseen on yhteisössä toimivien ihmisten todellisuus. Johtajan on vaikeaa tarttua ihmisten todellisuuteen ja luoda kaikille yhteinen visio muutosten kautta toteutuvasta paremmasta tulevaisuudesta. On helpompaa puhua visionäärisestä johtamisesta kuin toteuttaa sitä. (Juuti & Virtanen 2009, 145.)

Muutosjohtajalta ei kuitenkaan vaadita paljoakaan mielikuvitusta ja erikoisia keskustelutaitoja saadakseen ihmiset mukaan toteuttamaan muutoksia. Yleensä ihmiset haluavat selvittää muutoksista voittajina ja säilyttää kasvonsa toteutettavien muutosten jälkeenkin. Ihmiset ovat mielellään mukana keskustelemassa työstään ja organisaatiostaan. Tällaisten keskustelujen avulla voidaan saavuttaa muutoksen suunnittelussa ja toteutuksessa suuria hyötyjä, eikä niistä koidu haittaa kenellekään. (Juuti & Virtanen 2009, 148.)

Johtamistaidon Opiston (JTO) suorittamien laajojen johtamistutkimusten mukaan parhaat esimiehet käyttävät menestyksekkäästi keskustelevaa johtamista työssään. Heikoimmat esimiehet eivät hallitse keskustelun johtamisen alkeitakaan. Heikoimmat esimiehet eivät alaistensa mielestä osanneet kuunnella, mitä muut sanoivat. Joko heillä ei ollut aikaa kuunnella tai sitten he keskeyttivät puhujan heti alkuunsa. Heikoimmat esimiehet eivät olleet löytäneet omaa johtamistyyliään tai eivät ainakaan osanneet viestiä sitä muille. Heidän toimintatapaansa pidettiin epäselvänä, hämäränä ja kaukaisena. Näin ollen he epäonnistuivat työyhteisössään luottamuksen rakentamisessa. Heikoimpia esimiehiä pidettiin pikkuasioihin takertujina, ja myös heidän päätöksenteossaan oli puutteita. Heitä pidettiin oikukkaina ja ailahtelevaisina. He eivät osanneet

ennakoida asioita, ja joutuivat korjailemaan aiemmin tekemiään päätöksiä. Heitä pidettiin myös määräilevinä, tiukkoina ja jääräpäisinä. (Juuti & Virtanen 2009, 148–149.)

Parhaimpia esimiehiä pidettiin vuorovaikutustaidoiltaan hyvinä. Heitä pidettiin rauhallisina, ahkerina, luotettavina, oikeudenmukaisina sekä alaisiaan ja yhteistyökumppaneitaan arvostavina. He olivat helposti lähestyttäviä ja osasivat antaa alaisilleen palautetta. (Juuti & Virtanen 2009, 149.)

Jatkuvan muutoksen seurauksena myös johtamisen on muututtava. Perinteisesti johtamisella on pyritty luomaan järjestystä erilaisten järjestelmien ja hallinnollisten toimenpiteiden avulla. Lisääntyvä monimutkaisuus ja jatkuva muutos tuovat paineita johtamisen uudistumiseen. (Juuti & Virtanen 2009, 162.)



## 3 ORGANISAATIOMUUTOS

Organisaatiomuutoksissa pohditaan harvoin muutosten heijastusvaikutuksia mikrotason toimintaan. Muutoksia ei viedä läpi riittävällä tarkkuudella. Muutosjohtajien pitäisi tiedostaa, että muutoksilla on vaikutusta työntekijöiden työoloihin ja prosesseihin. Sen vuoksi olisi tärkeää analysoida yksittäisten työntekijöiden muutoskokemuksia. Muutoksia pitäisi tarkastella ja suunnitella työntekijätasolta liikkeelle lähtien. Toisaalta muutos on usein suhteellinen käsite. Muutosten lopputulos voi olla erilainen kuin alun perin on suunniteltu. Muutosten tavoitteet voivat olla epärealistisia tai muutosten toteutustavat kyseiseen organisaatioon sopimattomia. (Stenvall & Virtanen 2007, 19.)

### 3.1 JULKISEN SEKTORIN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOS

Julkinen sektori muuttuu kovaa vauhtia mm. kuntaliitosten vaikutuksesta. Kuntakentän kokonaisuudistus etenee rivakasti, vaikkakin kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen näkyy toistaiseksi lähinnä organisaatorakenteiden muuttumisena, eikä asiakaslähtöisen toimintakulttuurin kehittämisenä. Kunta- ja palvelurakennemuutos tarkoittaa sosiaali- ja terveystaloukselle suuria toiminnan suunnittelun, rahoituksen ja johtamisen muutoksia. Tavoitteena on löytää uusia palvelujen tuottamis- ja järjestämistapoja ja seurata asetettujen väestön hyvinvointitavoitteiden toteutumista. (Juuti & Virtanen 2009, 19–20.)

Kuntien ja kuntayhtymien tulevaisuuden haasteina ovat yhä kiristyvät tuotavuusvaatimukset, kilpailu työvoimasta ja huoli rahoituksen riittävydestä. Muutoksen johtaminen ja toiminnan kehittäminen pakottavat kuntaa tai kuntayhtymää luomaan strategiansa sen pohjalta, mitä kuntalaiset, asiakkaat palvelujen käyttäjinä sekä muut sidosryhmät palveluiden järjestämiseltä edellyttävät. Vuoropuhelu kuntalaisten kanssa nousee tärkeään rooliin palvelujen käyttämisessä ja kehittämisessä. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, 89.)

Valtio käynnisti Paras-hankkeen keväällä 2005 kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. Hanketta ohjaava puitelaki tuli voimaan helmikuussa 2007 ja on voimassa vuoden 2012 loppuun saakka. Kunta- ja palvelurakennemuutos on keino vastata toimintaympäristön muutoksiin. Kuntaliitokset ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueet ovat suurimpia rakenteellisia uudistuksia vuosina 2008–2012. Rakennemuutuksen tavoitteena on muodostaa palvelujen järjestämisvastuu suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Kuntien on suuntauduttava palvelurakenteiden, tuotantotapojen ja prosessien kehittämiseen varmistaa palvelujen laadun ja saatavuuden sekä parantaakseen tuottavuutta. Kuntien on yhteistyössä henkilöstön kanssa tehtävä suunnitellut henkilöstövoimavarojen riittävydestä ja kehittämisestä sekä raportoitava henkilöstön osallistumisesta eli yhteistoiminnasta. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, 89; Kunnat.net.)

Kunnat ovat edenneet uudistuksen tavoitteiden toteuttamisessa vaihtelevasti, minkä johdosta kunta- ja palvelurakennemuutusta koskevaa puitelakia muutettiin keväällä 2011 siten, että valtioneuvosto sai toimivallan velvoittaa kunnat yhteistoimintaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan väestöpohjavastuun täyttämiseksi, mikäli kunnat eivät 31.8.2011 mennessä tekisi asiaa koskevia päätöksiä. Pääministeri Kataisen hallitusohjelman mukaisesti on käynnistetty koko maata koskeva kuntauudistus. Sen tavoitteena on kestävä ja elinvoimainen kuntarakente, joka pohjautuu vahvoihin peruskuntiin. Tällä turvataan palvelujen yhdenvertainen saatavuus koko maassa. Vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista ja on riittävän suuri vastatakseen peruspalveluista itsenäisesti lukuun ottamatta vaativaa erikoissairaanhoidon vaatimia sosiaalihuollon palveluita. (Valtiovarainministeriö, 2012.)

Kunta voi järjestää palvelunsa vaihtoehtoisilla tavoilla. Kunta voi tuottaa palvelut itse uudistamalla palvelukonseptejaan ja teknologioitaan. Uudistuksissa tavoitellaan sektorirajoja ylittäviä palveluja, kustannustehokkuutta, vaikuttavuutta sekä asiakaslähtöisyyttä. Kunnat voivat myös ostaa palvelut yrityksiltä ja yhteisöiltä. Kunnat ottavat käyttöön tilaaja-tuottajatoimintamalleja sekä omassa palvelutuotannossaan että keskinäisessä yhteistyössä. Kunnat voivat organisoida toimintansa myös kunta- ja liikelaitoskuntayhtymiksi. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, 89.)

Tuloksellisuuden kehittämisellä pyritään parantamaan kunnallisia palveluita vastaamaan kuntalaisten ja palvelujen käyttäjien tarpeita. Tuloksellinen toiminta parantaa samalla työmotivaatiota ja näin parantunut työhyvinvointi

edesauttaa hyvää työsuoritusta. Näin ollen tuloksellisuuden parantamisesta hyötyvät palvelujen käyttäjien lisäksi henkilöstö ja koko kunta. Palveluista on tuotettava kattavaa arviointitietoa päätöksentekoa, toiminnan johtamista ja työn kehittämistä varten. Kunnanvaltuuston on saatava riittävästi tietoa arvioidessaan kunnan onnistumista tavoitteissaan. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, 88.)

Julkisen sektorin tulevaisuus näyttää vähintään haastavalta, kun otetaan huomioon lähivuosien ja seuraavan kymmenen vuoden aikana tapahtuva kehitys. Tuottavuuden kehittämiseen kannustaa väestökehitys sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Kunnallinen henkilöstö ikääntyy ja siirtyy eläkkeelle. Sen vuoksi kuntien taloudelliset resurssit edellyttävät, että kuntien palvelutarpeisiin löydetään uusia ratkaisuja. Lisäksi johtamiskäytäntöjen vanhakantaisuus on nimenomaan julkisen sektorin ongelma. Tuloksellisuuden parantaminen on siten kuntalaisten, asiakkaiden, henkilöstön, poliittisten päättäjien ja virkamiesjohdon yhteinen etu. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, 88; Stenvall & Virtanen 2007, 20.)

## 3.2 TILAAJA-TUOTTAJATOIMINTATAPA

Perinteisesti kunnat ovat hierarkkisen toimintatavan avulla tuottaneet itse palvelut omana tuotantona. Palvelut on tuotettu sektoreittain organisaation alimmalla tasolla. Tällöin tuotantoyksiköiden toimintaa ohjaavat hierarkiasa ylempänä olevina yksikköinä kunnanvaltuusto, kunnanhallitus sekä lautakunnat esikuntineen. Hierarkkisessa toimintatavassa tärkeimpiä ohjausvälineitä ovat talousarvio ja taloussuunnitelma. Tällaista ohjausta nimitetään resurssiohjaukseksi, jossa toimintaan pyritään ohjaamaan tarvittavat resurssit samalla ohjeistaen niiden käyttöä. (Kuopila ym. 2007, 12.)

Tilaaaja-tuottajatoimintatavalla tarkoitetaan julkisten palveluiden organisoinnista erottamalla tilaajan ja tuottajan roolit toisistaan. Tilaajana toimii julkinen taho, kuten kunta. Tuottajana toimii joko kunnan oma tai sen ulkopuolinen organisaatio. Sopimukset ohjaavat tilaajan ja tuottajan toimintaa. Tilaaaja-tuottajatoimintatavasta on olemassa kokoelma toisistaan poikkeavia käytännön sovelluksia, tilaaaja-tuottajamalleja. Tilaaaja-tuottajatoimintatavalla tarkoitetaan sovellusten kattokäsitettä. (Kuopila ym. 2007, 11.)

Suomessa tilaaja-tuottajatoimintatapaa on sovellettu kuntien sisällä tai erityisesti teknisen sektorin palvelujen organisointiin. Useimmiten tilaajaksi on määritelty lautakunta ja viraston ylin johto, ja sen alaisuudesta erotettu tuottajaorganisaatio on siirretty mahdollisesti eri lautakunnan alaisuuteen. Tuotantoa on ohjattu sisäisten sopimusten avulla, eikä sitä ole välttämättä avattu markkinoille. 2000-luvun alussa otettiin käyttöön myös koko kuntaa käsittäviä malleja. Monet isäntäkuntamallin mukaiset järjestelyt ja seudulliset hankkeet perustuvat tilaaja-tuottaja-ajatteluun ja sen tavoitteisiin, vaikka niissä ei sitä nimeä käytetäkään. (Huuhtanen ym. 2009, 3.)

Sisäisestä tilaaja-tuottajatoimintatavasta puhutaan silloin, jos palvelun tilaaja ja tuottaja toimivat saman kunnan organisaatiossa. Tällöin toimintaa ohjataan sopimuksella, johon on kirjattu tilaajan ja tuottajan vastuunjako. Sisäisessä tilaaja-tuottajatoimintatavassa toimijoiden välinen suhde ei pohjaudu kilpailuttamiseen vaan kumppanuuteen. (Kuopila ym. 2007, 11.)

Ulkoisesta tilaaja-tuottajatoimintatavasta puhutaan silloin, jos palvelun tilaaja ja tuottaja eivät ole saman kunnan organisaatiossa. Tällaisessa tapauksessa palvelun tuottajana voi toimia toinen kunta, yritys, yhdistys, säätiö tai jokin kunnan ulkoisen konsernin toimintayksikkö. Ulkoisessa tilaaja-tuottajatoimintatavassa palvelut kilpailutetaan. Toimintaa ohjataan osapuolten välisellä sopimuksella, johon yksilöidään tuotettavan palvelun määrä ja laatu. (Kuopila ym. 2007, 11.)

Tilaaja-tuottajatoimintatavassa vastuu palveluiden järjestämisestä on siis tilaajalla. Tilaajan tehtävänä on palvelutarpeen ja sen kehityksen arviointi sekä palveluiden hankkiminen. Tilaamistehtävät kuuluvat poliitikoille, jotka määrittelevät palvelun tavoitteet, valitsevat tavoitteisiin sopivat palvelutyypit ja osoittavat resurssit palveluiden tuottamiseen. Poliitikot päättävät kunnan päätöksenteoelimityksessä tavoitteista ja siitä, mitä palveluita kunnan verotuloilla ostetaan. Päätöksentekoa edeltää yleensä virkamiesten valmistelu. Tilaajalla on oltava myös osaamista hankintatoimesta, koska tilaaja arvioi, kilpailuttaa ja tekee tilauksia sekä valvoo tilausten toteutumista. (Kuopila ym. 2007, 10.)

Palvelun tuottajan vallassa on päättää, millä tavalla tilaajan kanssa sovitut palvelut tuotetaan. Tuottaja keskittyy hallitsemaan palveluiden tuotantoprosessia. Tuottaja on tilaajalle ja asiakkaalle vastuussa tuottamansa palvelun laadusta. Tuotteistamisen avulla palvelu käsitteellistetään siten, että tilaaja ja tuottaja molemmat tietävät hankittavan palvelun sisällön. Tuotteista muodostetaan

palvelukokonaisuuksia, jotka voidaan kuvata ja joiden kustannukset pystytään laskemaan. Tuotteistamisessa yksikön toiminta jaetaan asiakkaan käyttämiksi palvelukokonaisuuksiksi. (Kuopila ym. 2007, 10, 12.)

Kuntien tilaaja-tuottajatoimintatapaan siirtymisen tavoitteena on ollut oman palvelutuotannon tehostaminen, asiakassuuntautuneisuuden ja vaikuttavuuden lisääminen, kilpailukyvyyn parantaminen, tuotannon erottaminen viranomaistoiminnasta sekä oman palvelutuotannon korvaaminen tai täydentäminen kunnan ulkopuolisten palveluntuottajien palveluilla. Tulevaisuudessa kunnat ostavat palveluita yhä enemmän joutuessaan sopeuttamaan toimintaansa samalla kun palvelutarve kasvaa. Tämä ohjaa kuntia siirtymään tuotantolähtöisestä toimintatavasta kysyntä- ja asiakaslähtöiseen toimintatapaan. Ostopalveluiden myötä palvelun laadun on kuitenkin pysyttävänä hyvänä. (Kuopila ym. 2007, 18.)

Jyväskylässä tilaaja-tuottajatoimintatapa otettiin käyttöön 90-luvun alussa, jolloin sitä kutsuttiin paikallisesti tilaaja-toimittajamalliksi. Mallin tavoitteena oli parantaa kustannustehokkuutta erottamalla toimittajat eli puhdas tuotantotoiminta tilaajista eli viranomaistoiminnasta ja asettamalla toimittajat kilpailunomaiseen tilanteeseen. Mallin avulla selkeytettiin työnjakoa antamalla toiminnan järjestämistä tilaajalle ja toiminnan toteuttamista toimittajalle. (Kuopila ym. 2007, 71.)

Myös Oulun kaupungin tilaaja-tuottajamallin kehittäminen alkoi 90-luvun alussa yhdyskunta-palvelukuntamallina. Konsernin rakennetta muutettiin kaupungin johdon osalta jakamalla apulaiskaupunginjohtajien vastualueet tilaaja-tuottajamallin periaatteiden mukaisesti. Uudistuksen yhteydessä keskushallinnosta poistettiin lähes kaikki palvelutuotanto. Talous- ja henkilöstöhallinnon sekä muun hallinnon hoitamista varten perustettiin koko konsernia palveleva palvelukeskus. Lisäksi tuottajapuolelle perustettiin useita liikelaitoksia, jotka toimivat omien johtokuntiansa ohjauksessa. (Kuopila ym. 2007, 91–93.)

Rovaniemen kaupungin vuonna 2004 käyttöönotettu sovellus tilaaja-tuottajatoimintatavasta on sopimusohjausjärjestelmä, jossa organisaatio on jaettu hallinto- ja palveluorganisaatioon. Hallinto-organisaatio, johon kuuluvat valtuusto, hallitus ja lautakunnat sekä valmistelusta vastaavat virkamiehet, vastaa tilaamisesta ja palveluiden järjestämisestä. Palvelutuotanto-organisaatio tuottaa tai hankkii sopimuksen mukaiset palvelut. Palvelutuotanto-osasto vastaa kaikkien peruspalveluiden tuotannosta ja tekninen tuotanto-osasto teknisten palveluiden ja tukipalveluiden tuotannosta. (Kuopila ym. 2007, 121.)

Raisiossa otettiin vuonna 2004 käyttöön kevennetty tilaaja-tuottajatoimintatapa eli nk. ”Raision malli”. Raision malli pohjautuu tilaaja-tuottaja-ajatteluun, mutta ei ole mikään oikeoppinen tilaaja-tuottajamalli. Mallissa luotiin perinteiselle organisaatiolle uudet tilaajaa ja tuottajaa koskevat pelisäännöt, koska erillisiä tilaaja- ja tuottajaorganisaatioita ei kaupungin keskisuuren koon vuoksi haluttu luoda. Raision mallissa talouden ja toiminnan kokonaishallinta on tilaajalla. Tilaajalla on myös vastuu tarkoituksenmukaisista palvelurakenteista. Tilaajan kuuluu myös huolehtia tasapuolisuudesta eri palvelujen järjestämisessä ja eri hallintokunnissa. (Kuopila ym. 2007, 105; tiedote Kauppalehteä varten 2007.)

### 3.3 ORGANISAATIOMUUTOSTEN TEOREETTISTA TAUSTAA

Lewinin mukaan ihmiset eivät muuta käyttäytymistään pelkän tiedon perusteella. Sen sijaan on todennäköistä, että ihmisten käytös muuttuu silloin, kun he osallistuvat ongelman analysointiin ja ratkaisemiseen. Tämä Lewinin periaate on säilynyt keskeisenä organisaatioiden kehittämisessä ja muutosjohtamisessa. Systeemiteoriaa sovelletaan organisaatiomuutosten tarkastelussa taustateorianä. Systeemiteoriassa uskotaan organisaation koostuvan useista osajärjestelmistä, kuten sosiaalisesta järjestelmästä ja johtamis- ja tehtäväjärjestelmästä. Nämä osajärjestelmät ovat toisistaan riippuvaisia ja muutos yhdessä osajärjestelmässä edellyttää muutosten tekemistä toisissa osajärjestelmissä. Osajärjestelmien on siten pysyttävä sopusoinnussa keskenään. Systeemiteorian mukaan ei ole olemassa yhtä oikeata ja parasta tapaa organisoida toimintaa, vaan organisoituminen määräytyy ympäristön erityispiirteiden perusteella. Systeemiteoreettisesti painottuneessa organisaatiossa korostetaan tiedonkulkua, asiakassuhteiden luomista ja tiimityötä. (Juuti & Virtanen 2009, 37–38.)

Realistisen näkökulman mukaan johto luo strategiat sekä valitsee päämäärät ja reitit tavoitteiden saavuttamiseksi. Henkilöstön tehtävänä on toteuttaa päämäärät ja pysyä johdon määrittelemällä reitillä. Organisaatiomuutoksen onnistuminen riippuu johdon päätösten laadusta ja siitä, kuinka hyvin johdon ohjeita on noudatettu. Henkilöstön osallistumista muutoksen suunnitteluun ei pidetä kovinkaan tarpeellisenä. (Juuti & Virtanen 2009, 23.)

Sosiaalisen konstruktivismiin näkökulman mukaan organisaatiot luovat itsensä ja ympäristönsä ihmisten välisen vuorovaikutuksen kautta. Näkökulman mukaan maailma on tuotos, joka rakentuu inhimillisestä vuorovaikutuksesta. Si-

ten myös organisaation ympäristö on organisaation jäsenten välisen kanssakäymisen sekä heidän ulkoisten verkostojensa kanssakäymisen tuotos. Tämän näkökulman mukaan on erittäin tärkeää, että henkilöstö osallistuu muutokseen, koska organisaation jäsenet ovat sosiaalistunut asiantuntijaverkosto, jonka yhteistyöstä ja luovuudesta on kiinni muutoksen onnistuminen. (Juuti & Virtanen 2009, 24.)

Sosiaalisten konstruktionistien mukaan organisaation muutosta voidaan tarkastella muodin omaksumisena. Organisaation muutos ei ole suunnitelmallista innovaatiota tai ympäristön muutoksiin sopeutumista. Muutos on pikemminkin muodin mukana kulkemista. (Juuti & Virtanen 2009, 52.)

Näin ollen organisaatiot omaksuvat uusia ajatuksia myös matkimalla. Ne vertailevat itseään toisiinsa ja haluavat saavuttaa yhtä hyviä tuloksia kuin muut ovat saavuttaneet ottamalla käyttöön samanlaisia toimintatapoja mitä muut organisaatiot käyttävät. Samalla ne toivovat, että käyttämällä näitä muualla menestyksellisesti toimineita menettelytapoja organisaatiot saavuttavat itsekin yhtä hyviä tuloksia omassa toiminnassaan. (Juuti & Virtanen 2009, 52.)

Näin toimiessaan organisaatiot käyttävät niin sanottua reseptitietoa. Reseptitieto on käytännöllistä käyttötietoa, jonka on huomattu toimivan käytännössä ja jonka avulla pystytään saavuttamaan toivottuja tuloksia ja seurauksia. Organisaatiot suunnistavat tämän tavanomaisena pidetyn tiedon varassa sen sijaan, että suunnistaisivat rationaalisen suunnitelmallisesti. Reseptitietoa hankitaan ja ylläpidetään kontakteilla muihin organisaatioihin ja talouselämän asiantuntijoihin. (Juuti & Virtanen 2009, 52.)

Organisaatioelämän liepeillä ja sen sisällä on ns. muotia luovia yhteisöjä, jotka luovat standardeja kulloinkin hyvänä pidetystä johtamisesta ja organisoitumisesta. Nämä standardit määrittelevät, miltä tuloksellisen, tehokkaan ja rationaalisen organisaation pitäisi kulloinkin näyttää. Standardit ovat moniulotteisia, joten kukin organisaatio voi valita useita eri standardeja tai niiden osia ohjaamaan toimintaansa. (Juuti & Virtanen 2009, 51–53.)

Muodin käsitteen esiintyminen organisaatioajattelussa on alun perin saanut alkunsa, kun jotkut organisaatiot ovat halunneet erilaistua ja erottua muista organisaatioista. Muut organisaatiot voivat alkaa matkia niitä tavoitteenaan saavuttaa samoja hyötyjä omassa toiminnassaan. Kun tarpeeksi moni organisaatio on ottanut uuden ajattelutavan käyttöönsä, on muidenkin organisaatioiden siirryttävä muodin sisälle, jotta eivät vaikuttaisi vanhanaikaisilta. (Juuti & Virtanen 2009, 53.)

Organisaatio- ja johtamisopit muoteina, joita perustellaan rationaalisesti tehokkuusperusteilla, selittävät organisaatioiden ja johdon suhtautumista muutokseen. Johto pyrkii parantamaan ja säilyttämään organisaationsa asemaa ideamarkkinoilla ja luomaan organisaatiosta kuvaa kilpailukykyisenä ja uudenaikaisena organisaationa. Sen vuoksi johto menee helposti mukaan uusimpiin muotivirtauksiin ja odottaa, että ajatusten markkinoille syntyisi uudenlaisia ajatuksia, joita voisi soveltaa työssään. (Juuti & Virtanen 2009, 53.)

### 3.4 ORGANISAATIOMUUTOSTEN TARKOITUS JA TOTEUTUSMALLIT

Organisaatiomuutos on ilmiönä vaikeasti määriteltävissä. Organisaatiomuutos on suhteellinen käsite, jolla voidaan tarkoittaa monia asioita. Organisaatiomuutokset voivat olla pieniä tai isoja riippuen tarkastelijan näkökulmasta. Organisaatiomuutos voi tarkoittaa organisaatiofusiota, työtapojen muutoksia työyhteisöissä, organisaatiokulttuurissa tapahtuvia muutoksia ja yksittäisen työntekijän ajattelutavan muutosta ja jopa yksilöllisiä oppimiskokemuksia. Organisaatiomuutokset voivat olla nopeita tai hitaita, ja ne voivat kohdistua erilaisiin asioihin, kuten organisaation rakenteisiin, uusien palvelutuotteiden kehittämiseen, asiakaspalvelun uudistamiseen tai paikkakunnalta toiselle muuttamiseen. Muutoksia tapahtuu kaiken aikaa ja jokainen organisaatiomuutos on erilainen. (Juuti & Virtanen 2009, 16, 30.)

Toteutusmotiivi organisaatiomuutokselle perustuu yleensä tietynlaiseen kriisiin, joka on lähtenyt liikkeelle organisaation sisäisistä tai ulkoisista tekijöistä. Ulkoisia muutoksia aiheuttavia tekijöitä ovat esimerkiksi kilpailutilanteen muutokset, kumppanuussuhteiden muutokset ja toimintaympäristön muutokset. Vastavasti sisäisiä tekijöitä voivat olla johtamiskulttuurin kehittyminen, organisaation toiminta- ja päätöksentekomallien muutospainet, asiakaspalvelussa havaitut puutteet sekä organisaation dramaattisesti huonontunut henkilöstön työhyvinvointi. (Juuti & Virtanen 2009, 82; Stenvall & Virtanen 2007, 28.)

Organisaatiomuutos voi olla tarkkaan suunniteltu rationaalinen prosessi, jossa jokaisen vaiheen sisältö, resurssivaatimukset ja riskit tiedetään etukäteen. Organisaatiomuutos rationaalisesti suunniteltuna prosessina perustuu analyytiseen ajatteluun, jossa perustellaan muutokset, yksilöidään eri muutosvaiheet, johdetaan muutosta ja ennakoidaan yksilöiden käyttäytymistä. (Juuti & Virtanen 2009, 27.)



Toisen ääripään tulkintamalli on suunnittelematon, sattumanvarainen ja anarkistinen muutosprosessi, jossa muutosta lähdetään toteuttamaan intuitiivisesti. Tulkintamallissa hyväksytään ajatus, että monimutkaisia päätöksentekotilanteita ja muutosprosessin riskejä ei voi ennakoita tarkasti. On riittävää, että muutoksen idea säilyy koko ajan kirkkaana. Tällaisessa muutosprosessissa toteutussuunnitelman puuttuminen asettaa muutosjohtamiselle suuria vaatimuksia. (Juuti & Virtanen 2009, 28.)

Organisaatiomuutoksen toteutustapa, yhteistoiminta ja muutoksen hallinta ohjaavat organisaatiomuutoksen käytännön toteuttamista. Organisaatiolla pitää olla toimintakonsepti muutosten läpiviemiseen, organisaatiomuutoksen projektitoimintakulttuuriin sekä henkilökunnan ja sidosryhmien edustajien muutokseen osallistumiseen. (Juuti & Virtanen 2009, 82.)

Muutoksen toteuttamismallista riippumatta on tärkeää tiedostaa muutamia muutosprosessiin vaikuttavia tekijöitä, joista yksi on aika. Yhden tulkinnan mukaan organisaatiomuutokset olisi hyvä viedä läpi mahdollisimman nopeasti. Toisen tulkinnan mukaan muutosten toteuttamiseen kannattaisi varata riittävästi aikaa. Organisaatiomuutoksessa aikahorisontilla on merkitystä sekä muutosjohtamiselle että yksilöille. Yksilöt kokevat ajan kulun muutoksessa eri tavalla: joillekin vuosi on nopea ajanjakso, kun taas toisille se on ikuisuus. Nopeasta organisaatiomuutoksesta voidaan puhua, jos muutos toteutetaan muutamassa viikossa tai muutamassa kuukaudessa. Kun muutoksen toteuttaminen kestää useista kuukausista vuoteen tai useisiin vuosiin, on kyse hitaasta organisaatiomuutoksesta. (Juuti & Virtanen 2009, 28; Stenvall & Virtanen 2007, 24.)

Ajan lisäksi merkitystä on muutosten laaja-alaisuudella ja kokonaisvaltaisuudella. Organisaatiomuutoksen kohdentamisella tarkoitetaan muutoksen kohdistumista joko radikaalisti koko organisaation toimintaan tai pienimuotoisesti suppealle toiminnan alueelle. Lyhyessä ajassa toteutettuja kokonaisvaltaisia organisaatiomuutoksia voidaan kutsua radikaaleiksi organisaatiomuutoksiksi, ja pitkän ajan kuluessa toteutettavia organisaatiomuutoksia voidaan kutsua askeltaviksi muutoksiksi. (Juuti & Virtanen 2009, 28; Stenvall & Virtanen 2007, 24.)

Sen sijaan, että organisaatiomuutos mielletäisiin toimintasarjoista ja tehtävis-  
tä koostuviksi prosesseiksi, muutokset koetaan helposti toinen toisiaan seuraaviksi aikakatkelmiksi, projektisuunnitelman vaiheiksi. Organisaatioteorias-  
sa tällaista kutsutaan synoptiseksi organisaatiomuutokseksi, jolloin muutokset näyttävät ulkopuolelta katsottuna hyvin erilaisilta kuin organisaation sisältä

koettuina. Muutostyössä pitäisi hyväksyä tietynlainen kaoottisuus ja tosiasia, että muutos ei aina etene rationaalisesti ja lineaarisen suunnitelmallisesti. (Stenvall & Virtanen 2007, 20.)

### 3.5 MUUTOSPROSESSIN VAIHEET

Muutosprosessin vaiheita analysoitaessa erotetaan yleensä toisistaan muutoksen suunnittelu ja toteutusvaihe. Suunnitteluvaiheessa suunnitellaan hankkeen kokonaisuus ja toimenpiteet. Toteutusvaiheessa muutosta viedään eteenpäin ja tehdään sen vaatimia toimenpiteitä. (Stenvall & Virtanen 2007, 46.)

Suunnitteluvaiheeseen kannattaa käyttää riittävästi aikaa ja harkintaa, sekä tehdä muutossuunnitelma huolellisesti ja perusteellisesti (Stenvall & Virtanen 2007, 46). Toisen näkökulman mukaan hyvä organisaatiomuutoksen suunnitelma ei aina takaa organisaatiomuutoksen onnistumista. Monissa organisaatiomuutoksissa hyvin väljällä muutossuunnitelmalla on saatu loistavia tuloksia. (Juuti & Virtanen 2009, 30.)

Suunnitelmallisuuden ja suoraviivaisen etenemisen korostaminen vaikeuttaa organisaatiomuutosten toteuttamista, koska sillä tavalla organisaatiomuutosten toteuttamisesta tulee pelkästään ylhäältä tulevien ajatusten ja toimeksiantojen mekaanista toteuttamista. Organisaatiomuutoksia ei kuitenkaan voi toteuttaa mekaanisesti, koska ihmiset eivät toimi, kuten johto olettaa. Johto ei myöskään voi yksinään tietää kaikkia muutokseen vaikuttavia seikkoja tarkasta suunnitelmasta huolimatta. (Juuti & Virtanen 2009, 36.)

Yleinen tilanne organisaatiomuutoksissa on kahden tai useamman yksikön yhdistäminen yhden johdon alaisuuteen. Tällä pyritään vähentämään organisaatiotasoa ja selkeyttämään organisaatiota. Muutoksilla pyritään yhtenäistämään toimintaa. Siirtyminen funktionaalisesta osastokohtaisesta organisaatiosta prosessiorganisaatioon on vaativa yhdistymismuutos. Prosessiorganisaatioissa ihmisillä on ns. kotipesä eli asiantuntijuuteen perustuva rooli prosessissa. (Valpola 2004, 62.)

Organisaatioiden yhdistymismuutoksen toteutumista tukevat onnistunut muutosviestintä, ihmisten nopea sijoittuminen uusiin tehtäviinsä sekä muutoksen selkeä projektimainen läpivienti. Tärkeintä on onnistua viestinnällä perustelevaan muutoksen mahdollisuudet. Jokaisen pitäisi ymmärtää syyt muu-

tokselle ja uuden ratkaisun päälinjat. Oleellista on ihmisten sijoittaminen nopeasti paikoilleen uudessa organisaatiossa. (Valpola 2004, 62.)

Muutoksen toteutusvaiheeseen sisältyvät muutoksen vaatimien toimenpiteiden tekeminen, halutun toiminnan vakiinnuttaminen, uusien rutiinien aikaansaanti, muutoksen levittäminen sekä muutoksen arviointi ja seuranta. Toteutusvaiheessa punnitaan muutosjohtamisen onnistuneisuus. Ongelmat muutosprosessissa johtuvat usein siitä, että muutosta toteutettaessa sitä samanaikaisesti suunnitellaan. Henkilöstö pohtii usein vasta toteutusvaiheessa uusien käytäntöjen paremmuutta entisiin verrattuna. Tämä vie energiaa pois toteutukselta. Lisäksi muutokset toteutetaan usein liian kireällä aikataululla. Toisaalta kiire ja tiukka aikataulu voivat myös vahvistaa ja motivoida muutosprosessin toteutumista. Jos muutokset ovat organisaation kannalta olennaisia, asioiden toteutusta ei kannata siirtää, koska siirtäminen viestii asioiden priorisoinnista vähemmän tärkeiksi. (Stenvall & Virtanen 2007, 49.)

Organisaation työnjako ja henkilöiden sijoittuminen eri tehtäviin on heti muutospäätöksen jälkeen järjestettävä kuntoon. Ensiksi valitaan esimiehet, jotka kiinnitetään nopeasti aiempien tehtävien mukaisesti paikoilleen. Esimiesten jälkeen kiinnitetään jokainen työntekijä omalle kustannuspaikalleen. Organisaatiomuutoksen yhteydessä muutetaan usein myös fyysisesti uusiin työpisteisiin muuttamalla toiseen istumajärjestykseen tai rakennukseen. (Valpola 2004, 67.)

Onnistunut muutosprosessi voidaan kiteyttää seuraavalla tavalla. Hyvällä suunnittelulla luodaan edellytykset onnistuneelle toteutukselle. Toteutukseen tulee kuitenkin suhtautua joustavasti ja käytettävä hyväksi projektin kuluessa eteen tulevat mahdollisuudet, vaikka ne muuttaisivatkin muutoksen alkupeleistä suuntaa. Haasteellista muutosjohtajalle on pitää muutosprosessi kiinnostavana ja toteutuminen liikkeessä. Motivaation vahvistamiseksi tarvitaan muutosta vahvistavia kokouksia, joissa muistutetaan muutoksen tärkeydestä ja käydään läpi onnistumisen kokemuksia. (Stenvall & Virtanen 2007, 50.)

Julkisessa hallinnossa muutokseen osallistuu yleensä laaja toimijajoukko. Monet laajakantoiset julkisen hallinnon uudistukset ovat poliittisia uudistuksia, joten keskeinen toimijaryhmä muutoksessa on poliittiset päätöksentekijät. Toinen muutoksen toimijajoukko on johtavat virkamiehet, jotka vastaavat uudistuksen kokonaisuudesta. Keskijohdon ja lähiesimiesten rooli muutoksissa on myös keskeinen, koska he tuntevat sekä henkilöstön että organisaation tarpeet ja ovat vuorovaikutuksessa henkilöstönsä kanssa rakentaen samalla luot-

tamusta muutoksessa. Edellisten lisäksi henkilöstö on muutoksessa toimija, josta riippuu muutoksen toteutuminen. Tärkeä kysymys on henkilöstön osallistuminen ja osallistumismahdollisuuksien järjestäminen muutoksen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Henkilöstön osallistuminen on ratkaisevaa etenkin julkisen hallinnon muutosten eteenpäin viemisessä. Osallistuminen tuo henkilöstön mukaan muutosten ideointiin ja sitouttaa henkilöstöä. Julkisen hallinnon muutoksiin vaikuttavat lisäksi sisäiset ja ulkoiset sidosryhmät, kuten järjestöt ja ammattikunnat. Kuntatasolla merkittäviä uudistuksia on käsiteltävä yhteistoimintamenettelyssä, jossa on mukana työnantajan, johdon ja henkilöstön edustus. (Stenvall & Virtanen 2007, 91.)

Muutosjohtajalla on suuri merkitys organisaation uusiutumisessa, mutta tämä ei pelkästään riitä. Johtajuuden lisäksi uudistumisessa tarvitaan osallistumista, yhteisöllisyyttä ja yhdessä tekemistä. Oppimiskokemukset jäävät puolitiehen ilman osallistumista. Kokemus on osoittanut, että muutoksen tekeminen merkitsee eri asiaa kuin muutoksen kohteena oleminen. (Juuti & Virtanen 2009, 60.)

Muutoksilla on vaikutusta myös organisaation toimintatapoihin. Uudenlaisia organisaatorakenteita tukemaan tarvitaan uudenlaiset säännöt ja periaatteet, jotka luovat puitteet asioiden organisoinnille. Liian usein johto unohtaa muutoksia toteuttaessaan muuttaa toimintaa ohjaavia sääntöjä ja periaatteita. (Juuti & Virtanen 2009, 161.)

## 3.6 TIEDOTTAMINEN ORGANISAATIOMUUTOKSESSA

### 3.6.1 Yhteistoimintalaki

Yhteistoimintalain tarkoituksena on edistää työnantajan ja henkilöstön keskinäisiä suhteita sekä henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia työhönsä ja työpaikkaansa. Yhteistoimintalakia eli YT-lakia sovelletaan yhä useammalla työpaikalla. Laki on laajennettu koskemaan yrityksiä, joissa työskentelee vähintään 20 työntekijää säännöllisesti. YT-menettelyn piiriin kuuluvat mm. yrityksen tai sen osan lopettaminen, yrityksen ulkopuolisen työvoiman käyttöä koskevat periaatteet, henkilöstön asemaan vaikuttavat olennaiset muutokset työtehtävissä tai -menetelmissä, siirrot tehtävästä toiseen sekä olennaiset laitehankinnat. (Sneck 2010, 17.)

Lain työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa (449/2007) tarkoitus on edellä mainittujen lisäksi kunnallisen palvelutuotannon tuloksellisuuden ja henkilöstön työelämän laadun edistäminen. Lain perusteluissa korostetaan osapuolten välistä luottamusta, avointa vuorovaikutusta sekä päivittäistä yhteistyötä esimiesten ja alaisten välisessä vuorovaikutuksessa. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, 14.)

Yhteistoiminnan osapuolina ovat kunta työnantajana sekä sen palveluksessa oleva henkilöstö. Henkilöstön edustajina toimivat luottamusmies, työsuojeluvaltuutettu tai muu henkilöstön edustaja. Jos jonkin henkilöstöryhmän enemmistö on järjestäytymättömiä, heillä on oikeus valita yhteistoimintaedustaja keskuudestaan. Kunnallishallinnossa henkilöstöryhmän käsite eroaa yritysten henkilöstöryhmistä, joita ovat työntekijät, toimihenkilöt ja ylemmät toimihenkilöt. Kunnallishallinnossa henkilöstöryhmällä tarkoitetaan ammattialan ja tehtävien sisällön perusteella muodostettavaa jakoa henkilöstöryhmiin, kuten toimistoalan, kirjastotoimen, ruokahuollon, hoitoalan, opetusalan ja teknisen sektorin henkilöstö. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, 14.)

Jokaisessa kunnassa on oltava yhteistoimintaelin, jossa on käsiteltävä ainakin sellaiset asiat, jotka koskevat

1. henkilöstön asemaan merkittävästi vaikuttavia muutoksia työn organisointiin, kunnan palvelurakenteeseen, kuntajakoon, kunnan palvelurakenteeseen tai kuntien väliseen yhteistyöhön
2. palvelujen uudelleen järjestämisen periaatteita silloin kun asialla voi olla olennaisia henkilöstövaikutuksia, kuten ulkopuolisen työvoiman käyttö tai liikkeen luovutus
3. suunnitelmia ja periaatteita, jotka liittyvät henkilöstöön, henkilöstön kehittämiseen ja tasa-arvoiseen kohteluun sekä työyhteisön sisäiseen tietojenvaihtoon
4. taloudellisista tai tuotannollisista syistä toimeenpantavaa lomauttamista, osa-aikaistamista tai irtisanomista. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, 14.)

Merkittäviä muutoksia voivat olla esimerkiksi töiden, työtehtävien tai työtilojen uudelleenjärjestelyt, kunnan tai sen osan liittäminen toiseen kuntaan sekä muutokset kuntien välisessä yhteistyössä. Jos suunniteltu toimenpide aiheuttaa tuntuja ja pysyviä muutoksia työtehtävien sisältöön ja työnjakoon, kuu-

luu se yhteistoiminnan piiriin. Jos muutoksen kohteena on koko henkilöstöryhmä tai suurin osa siitä, vaikuttaa toimenpide merkittävästi henkilöstön asemaan. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, 15.)

### 3.6.2 Viestinnän merkitys muutoksessa

Viestinnällä tuetaan muutoksen toteutumista. Viestintää tarvitaan, jotta suunniteltu muutos saataisiin vietyä läpi, joten viestinnästä on muutoshankkeelle välitöntä hyötyä. Viestintää tarvitaan tarkoituksenmukaisen muutosprofiilin luomiseksi. Mitä myönteisempi muutosprofiili onnistutaan luomaan, sitä todennäköisemmin muutoshanke onnistutaan viemään läpi. Viestinnän avulla varmistetaan muutokseen liittyvän tiedon, kuten sisällön ja tavoitteiden, välittyminen organisaation jäsenille ja muille sidosryhmille. Viestinnän avulla pyritään sitouttamaan organisaation jäsenet muutoshankkeen tavoitteisiin ja sisältöön. Muutosviestinnän peruspilarin muodostaa esimiesten ja heidän välitömässä työnjohdossaan olevien työntekijöiden välinen vuorovaikutus. Verkko viestintää toteutetaan monin eri tavoin, mutta muutosjohtajan ei kannata olettaa, että kaikki hakeutuisivat viestintäkanavien ääreen hakemaan tietoa. Pelkästään se, että tietoa on saatavilla, ei ole tae siitä, että tietoa hyödynnetään. (Stenvall & Virtanen 2007, 67.)

Työyhteisöviestinnän avulla voidaan viestinnän keinoista ja sisällöistä riippuen joko hidastaa tai vauhdittaa organisaatiomuutoksia. (Juuti & Virtanen 2009, 104.) Organisaation ylimmän johdon asenteilla on ratkaiseva merkitys viestinnällisen toimintakulttuurin rakentumisessa. Jos ylin johto ei näe viestintää merkityksellisenä asiana, se myös jää merkitykseltään vähäiseksi. Pahimmassa tapauksessa syntyy salailun ilmapiiri, joka johtaa luottamuksen rapautumiseen. (Juuti & Virtanen 2009, 105.)

Yksisuuntaisessa muutostiedotuskulttuurissa muutoksesta välitetään tietoa juuri sen verran kuin on pakko. Kyse on sananmukaisesti ylhäältä alaspäin suuntautuvasta tiedottamisesta, jossa tietoa välitetään yksisuuntaisesti päätöksenteon jälkeen. Tiedon välityksessä keskiössä ovat strategia-asiakirjat, dokumentit, muistiot ja esitteet. Yksisuuntaisessa muutostiedotuskulttuurissa oletetaan, että rationaalinen ihminen lukee ja omaksuu saatavilla olevia dokumentteja ja muodostaa näistä yhtenäisen käsityksen organisaatiomuutoksen tilasta. (Juuti & Virtanen 2009, 106.)

Kaksisuuntainen tiedonvälityskulttuuri on täysin erilainen kuin yksisuuntainen muutostiedotuskulttuuri. Tiedotus on proaktiivista, jolloin pyritään huolehtimaan muutoksen kohteen eli organisaation henkilöstön osallistumisesta muutoksen suunnitteluun. Tietoa välitetään, koska sen nähdään hyödyttävän organisaatiomuutoksen toteutusta. Organisaatiomuutosta koskevan tiedon sisältö on tulosta yhteisestä pohdinnasta ja ymmärryksestä. Viestintä on ajallisesti jatkuvaa; periaatteena on se, että kaikki tiedossa oleva tieto jaetaan. (Juuti & Virtanen 2009, 107.)

Kaksisuuntaisessa muutosviestintäkulttuurissa muutosviesti muokataan ymmärrettävään muotoon. Siinä on oivallettu, että tieto välittyy parhaiten luomalla yhteinen ymmärrys puheen ja läsnäolon välityksellä. Vähemmän ymmärrettävästi tieto sen sijaan välittyy dokumentteja ympäriinsä lähettämällä tai laittamalla tietoa sisäiselle ilmoitustaululle. Kasvotusten tapahtuvassa kontaktissa viesti menee paremmin perille. (Juuti & Virtanen 2009, 107.)

### 3.6.3 Muutosjohtaminen ja viestintä

Johdon tahdon pitää välittyä organisaatioon, koska se mahdollistaa organisaation uudistamisen. Muutostilanteissa organisaatio ei automaattisesti tiedä, mitä siltä odotetaan ja miten sen pitäisi toimia. Eri organisaatiotyypeissä muutostarpeiden kommunikointi tulee toteuttaa eri tavoin, koska muutosviestinnällä on eri organisaatioissa erilainen merkitys. (Juuti & Virtanen 2009, 59.)

Monet tutkimukset osoittavat, että johto ja muu henkilöstö elävät eri maailmoissa. Johto kokee organisaation asiat muita henkilöstöryhmiä myönteisemmin. Tämä vaikeuttaa yhteisymmärryksen syntymistä organisaatiossa. Lisäksi eri henkilöstöryhmien käyttämä kieli poikkeaa toisistaan. Johto pitää usein työntekijöiden kieltä slangina ja muiden henkilöstöryhmien mielestä johto puhuu käsittämätöntä strategiajargonia. (Juuti & Virtanen 2009, 141.)

Muutosta johdetaan jatkuvassa vuorovaikutuksessa ihmisten kanssa. Muutosviestinnän laatu ja määrä vaikuttavat muutoksen johtamisen onnistumiseen. Merkitystä on vain sillä, mitä ihmiset kuulevat ja millaisia tulkintoja he kuulemastaan tekevät. Pahinta, mitä esimies voi muutostilanteessa tehdä, on jättää viestimättä. (Juuti & Virtanen 2009, 151.)

Vaikka esimies ei tietäisi, mitä jatkossa tulee tapahtumaan, on parasta olla avoin. Esimies voi kertoa alaisilleen epätietoisuudestaan avoimesti. Läheskään aina esimies ei kuitenkaan voi kertoa kaikkea tietämäänsä, koska muutoksen johtamiseen liittyy usein salassa pidettäviä asioita, jotka esimiehen on pidettävä omana tietonaan. Tällöinkin esimies voi paljastaa omat kokemuksensa muille. Hän voi sanoa esimerkiksi, ettei saa kertoa asiasta, mutta hänestä tuntuu, että tilanteesta selvittää. Alaisia huojentaa kuulla esimiehen kommentoivan tilannetta, kun vaihtoehto on jäädä kokonaan uutispimentoon. Jos esimies yrittää välttää vuorovaikutusta alaiensa kanssa siksi, ettei tiedä asioiden todellista laitaa tai ei voi kertoa asioita, hän pahentaa tilannetta. Näin toimimalla hän jättää organisaation huhujen varaan. Huhut täyttävät organisaation viestinnällistä tyhjiötä. (Juuti & Virtanen 2009, 152.)

### 3.6.4 Viestinnän keinot ja periaatteet

Viestinnän keinot ovat tapoja välittää viestiä työyhteisön sisällä ja työyhteisön ulkopuolelle. Viestinnän keinoja ovat esimerkiksi sisäiset ilmoitustaulut, Internet-sivut, painetut dokumentit ja erilaiset esitteet. (Juuti & Virtanen 2009, 105.) Ylimmän johdon haastattelutunti tai ylimmän johdon verkkopäiväkiri eli blogi mahdollistavat vuorovaikutuksen ylimmän johdon ja koko henkilöstön välillä. Tiedotus- ja henkilöstölehden merkitys viestinnän keinona on koko ajan vähentynyt samalla kun verkkoviestinnän eri muodot ovat yleistyneet. (Stenvall & Virtanen 2007, 68.)

Tiimi- ja osastopalaverit ovat muodollisia tiedonvälitys- ja tiedonluomisfoorumeita. Luottamushenkilöinstituutiot, kuten yhteistoimintamenettely, ovat merkittäviä vuorovaikutuskanavia organisaation johdon ja henkilöstön välillä. Niiden välityksellä johto saa tietoa henkilöstön tunnelmista ja vastaavasti henkilöstön edustajilla on mahdollisuus saada tietoa muutoshankkeiden epävirallisistakin tavoitteista. Erilaisia tiedotustilaisuuksia käytetään viestinnällisinä täsmäiskuina. Suurta ja syvällistä organisaatiomuutosta tuskin kannattaa käynnistää siten, että jokin pieni ryhmä on suunnitellut hankkeen, minkä jälkeen valmistuneesta muutossuunnitelmasta tiedotetaan yhteisessä tiedotustilaisuudessa. Tällaisen menettelyn jälkeen organisaation muutoshanke kohtaa oletettavasti paljon vastoinkäymisiä. Tällaisessa valmistelutyössä on tehty kaksi merkittävää klassista muutosjohtajuusvirhettä: salassa suunnittelu ja tiedon välittäminen tiedotustilaisuudessa, josta puuttuu dialogi. Pääsääntöisesti avoimuus on muutostilanteissa hyväksi ja edistää asian etenemistä. Kuitenkin jois-



sakin tapauksissa muutoshanketta pitää aluksi suunnitella pienellä joukolla, jotta muutosideaa saataisiin eteenpäin. Tällaisissa tapauksissa on tärkeää, miten alkuvaiheen pienen piirin suunnittelun jälkeen asia viestitään organisaatiossa siten, että muutoshankkeen koetaan olevan kaikkien yhteinen hanke. (Stenvall & Virtanen 2007, 68.)

Kun esimies on ymmärtänyt viestinnän merkityksen muutostilanteissa, hänen pitää opetella vielä hyvän viestinnän peruseriaatteet. Viestinnän peruseriaatteet ovat yksinkertaisia, mutta niitä on siitä huolimatta harjoiteltava jatkuvasti. Jokainen osaa viestiä, mutta vasta jatkuva ja määrätietoinen harjoittelu tekee ihmisestä taitavan kommunikoidan. (Juuti & Virtanen 2009, 152.)

Yksi viestinnän peruseriaateista on se, että sanomaan sisällytetään sekä tiedollisia että kokemuksellisia aineksia. Koska ihminen on sekä ajatteleva että tunteva olio, hyvä viestintä sisältää sopivassa suhteessa näitä molempia. Toinen peruseriaateista liittyy myös sanoman sisältöön. On hyvä muistaa, että mitä suurempi ja moninaisempi ihmisjoukko viestinnän kohteena on, sitä helppotajuisempia viestejä pitäisi lähettää. Tällaisissa tapauksissa myös toiston määrä sanomassa on oltava suuri. Suurten ja erilaisten yhteisöjen mukaan saaminen muutokseen ei yleensä onnistu pelkästään puheiden avulla. Saadakseen ihmiset mukaan muutokseen on muutosjohtajan toimittava muutoksessa esimerkkinä. (Juuti & Virtanen 2009, 152–153.)

Jos viestinnän kohteena on pieni joukko melko samanlaisia ihmisiä, voi sanoma olla abstraktimpi. Kun viestinnän kohteena on pieni määrä ihmisiä, on viestinnän oltava myös kahdensuuntaista. Tällöin viestintä on lähinnä kollegiaalista keskustelua pikemmin kuin tiedon välittämistä toisille. Keskusteluissa esimiehen on kuunneltava huolellisesti ryhmän jäsenten käyttämiä puheenvuoroja. Hänen on puututtava mahdollisiin kielteisiin ja kyynisiin kommentteihin ja yritettävä kertoa asioiden tilasta myönteisiä vaihtoehtoja. Hänen on kuitenkin vältettävä luomasta sellaista mielikuvaa, ettei pitäisi muiden sanomien sisällöstä tai ettei hän pitäisi muiden viestejä totena. Esimies ei saisi korostaa oman viestinsä merkitystä tai painottaa omaa näkemystään, koska muutoksen viestinnän tärkein tavoite on saada toinen henkilö mukaan keskusteluun. Tässä auttaa, jos henkilö kokee esimiehen arvostavana, tukevana ja empaattisena henkilönä. (Juuti & Virtanen 2009, 152–153.)

Riippumatta viestinnän kanavista ja muodoista tulisi pyrkiä perille menevään ja ymmärrettävään viestintään. Siten viestissä käytetty kieli on tärkeää. Usein muutosjohtaja olettaa asioiden olevan henkilöstölle selkeitä. Muutostilanteissa

ilmenee kuitenkin monenlaista kuohuntaa, jolloin tunnetilat saattavat vaikuttaa henkilöstön sanoman vastaanottokykyyn, varsinkin jos asiat ovat henkilöstön kannalta epämiellyttäviä. Viestin perillemeno ja sisäistäminen vaativat sanoman toistoa sopivissa tilanteissa. (Stenvall & Virtanen 2007, 70.)

Julkisen hallinnon muutokset näyttävät useimmiten epäonnistuvan viestinnän suhteen. Tyypillisesti ihmisillä on käsitys, että asioista ei ole puhuttu tai kerrottu uudistusten yhteydessä. Koetaan, että tieto ei kulje. Muutosten ikuisuusongelma on siten viestintä. Kyseessä on muutosjohtajien ongelma, koska vastuu organisaation ja sen muutoksen eteenpäin viennistä on johdolla. Muutosjohtajat eivät hallitse riittävän hyvin viestintää. Toisaalta, julkisen hallinnon uudistuksissa viestinnälle asetetaan entistä enemmän vaatimuksia. Muutosten pitäisi olla toteutustavaltaan avoimia. Tavoitteena on vuorovaikutteinen uudistus, joka tehdään yhdessä siten, että henkilöstö osallistuu aktiivisesti sisälön tekemiseen. Viestinnän pitäisi olla luonteeltaan dialogista, uutta oivallusta ja ymmärrystä luovaa sekä muutoksen toteuttamiseen innostavaa. (Stenvall & Virtanen 2007, 75.)

On tärkeää, että myös keskijohto on valmennettu ja sitoutunut muutosprosessiin, koska suurissa organisaatioissa ylin johto ei pysty kommunikoimaan suoraan koko henkilöstön kanssa. Ylimmän johdon on siten delegoitava keskijohdolle valtaa ja viestintävastuuta. Henkilöstö on vakuutettava siitä, että keskijohto todella edustaa ylimmän johdon ajatuksia ja on perehtynyt toimintaympäristöön ja toiminnan tavoitteisiin. Ylimmän johdon ja keskijohdon keskustelua laiminlyödään yllättävän usein. Ylin johto toimii virheellisesti sivuuttaessaan keskijohdon muutosprosessin suunnittelussa ja toteutuksessa ja viestiessään suoraan työntekijöille. Syynä tähän on viestinnän vaikeutuminen, koska työntekijät huomaavat, että heidän lähimmät esimiehensä eivät ole sitoutuneita muutokseen. Keskijohdolla on vaikeuksia ymmärtää muutoksen luonnetta ja tavoitteita sekä motivoitua muutokseen, jos se kokee jäävänsä ulkopuolelle muutoksen suunnittelusta. (Salminen 2001, 230–231.)

### 3.7 MUUTOSVASTARINTA

Organisaatiot ovat luonteeltaan sosiaalisia systeemejä, joissa valtaapitävät määrittelevät sen, mitä organisaatiossa arvostetaan ja pidetään tärkeänä. Johtajien on ensin itse muutettava toimintaansa ja ajatteluaan, jotta muutoksen tuomat uudet toimintatavat jäisivät organisaatiossa pysyviksi käytännöiksi. Uu-

sien toimintatapojen kehittäminen kohtaa usein vastustusta organisaatiossa. Henkilöstöllä voi olla pelko pätevyyden menettämisestä, väärinymmärryksestä, oman aseman heikkenemisestä tai muusta intressiritiriidasta. Tällöin puhutaan muutosvastarinnasta. (Laamanen & Tinnilä 2009, 41.)

Muutosvastarinta tulee ilmi organisaatioiden ja yksilöiden käyttäytymisessä muutosten lievänä tai voimakkaana vastustamisena. Toisistaan voidaan erottaa muutoksen sisältöön kohdistuva vastarinta ja omaan asemaan liittyvä vastarinta. Sisältöön kohdistuva kritiikki kohdistetaan muutoksen tavoitteisiin tai toteutustapaan. Monesti henkilön aseman muutos ja muutoksen sisällölliset kysymykset sekoittuvat toisiinsa, jolloin oman aseman muutos voi aiheuttaa uudistukseen kohdistuvia kriittisiä kommentteja. Toisaalta muutosvastarinta on luonnollinen ja positiivinen asia, koska se kertoo, että muutos on vaikuttava. Yksilöt vastustavat uudistumista ja kehittymistä vaativia asioita, jotka pakottavat luopumaan vanhasta. (Stenvall & Virtanen 2007, 100.)

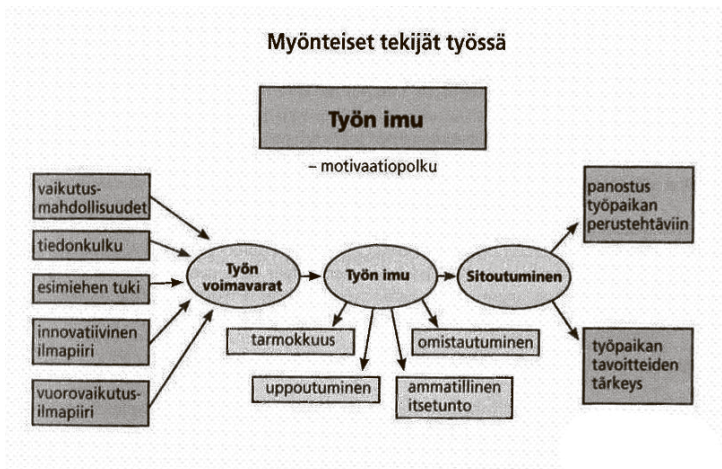
Käyttäytymisessä ja argumenteissa muutosvastarinta ilmenee monella tavalla. Tyypillistä on uuden asian kieltäminen tai aggressiivisuuden ilmeneminen. Muutosjohtajaa pidetään usein muutoksen syntipukkina. Muutosvastarinta voi näkyä myös sekaannuksena. Tällöin muutosta vastustava henkilö voi kertoa olevansa uudistuksesta ymmällään. Kun on ymmällään, ei tarvitse tehdä mitään muutoksen toteuttamiseksi. (Stenvall & Virtanen 2007, 101.)

Tutkimukset ovat tuoneet esille monia muutosvastarintaa selittäviä tekijöitä. Yleisen näkemyksen mukaan muutosvastarintaa selittää tasapainon järkkyminen. Muutoksessa henkilö joutuu luopumaan tutuista ja turvallisista asioista. Muutosvastarintaa selittävät myös uuden oppimisen vaikeus ja tuntemattoman pelko. (Stenvall & Virtanen 2007, 101.) Muutokset nähdään eri tavoin ja niihin myös suhtaudutaan eri tavoin. Muutoksen suhteellisuus tarkoittaa sitä, että jollekin henkilölle jokin asia muutoksessa tuntuu hyvin pieneltä, ja toiselle sama asia voi olla pelottava, maata mullistava asia. Vastaavasti henkilöt voivat karttaa muutosta viimeiseen asti, koska muutos tarkoittaa riskien realisoitumista. Toisaalta jotkut henkilöt suorastaan hakeutuvat uusiin tilanteisiin haluamatta tai ymmärtämättä pelätä muutoksia, pitäen niitä mahdollisuuksina. (Juuti & Virtanen 2009, 14.)

### 3.8 MOTIVAATIO MUUTOKSESSA

”Työmotivaatio on ihmisen sisäisten ja ulkoisten tekijöiden järjestelmä, joka virittää tavoitteellista työkäyttäytymistä. Työmotivaatiolla on muoto, suunta, kesto ja voimakkuus.” (Lämsä & Hautala 2005, 80). Määritelmä korostaa, että työmotivaatioon vaikuttavat sisäisinä tekijöinä ihmisen tarpeet ja ympäristötekijöinä mm. palkkiojärjestelmät ja työn sisältö. Työmotivaation muoto on näkymätön; emme voi nähdä kenenkään motivaatiota. Muoto tarkoittaa ihmisen sisäistä vireystilaa, jota voi ainoastaan likimääräisesti arvioida ja mitata. Työmotivaation suunnalla tarkoitetaan sitä, että ihmisen työkäyttäytyminen suuntautuu jotakin tavoitetta kohti. Ihannetapaus on sellainen, että ihmisen henkilökohtaiset ja organisaation tavoitteet ovat samansuuntaiset, mikä tekee työstä mielekästä ja tyydyttävää. (Lämsä & Hautala 2005, 80–81.)

Työhyvinvoinnin tilaa kuvataan myös työn *imu* käsitteellä. Työn imu on motivaatiotila, joka ilmenee tarmokkuutena ja haluna ponnistella eteenpäin, haluna omistautua ja panostaa työhönsä. Työn imu ja työuupumus ovat rinnakkaisia ja toisistaan riippuvaisia ilmiöitä. On huomattu, että työn imua kokevilla henkilöillä on harvoin työuupumusta, ja työuupumuksen kokeneet voivat hyvissä olosuhteissa kokea paljon työn imua. Työn imu on voimavara, joka on yhteydessä fyysiseen jaksamiseen, aloitteellisuuteen työssä, työhön sitoutumiseen, haluun jatkaa pitempään työelämässä sekä hyviin alaitaitoihin. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, 42.)



**KUVIO 1.** Myönteiset tekijät työssä (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009).

Motivaatioon vaikuttavat yksilön aikaisemmat kokemukset, osaaminen, nykyinen tilanne, omat odotukset, tavoitteet, halut, ”tiedon nälkä” sekä tulevaisuuden näkymät. Näiden taustalla ovat muun muassa yksilön itsetunto, itsetuottamus, arvot ja asenteet sekä tunteet. Motivointi saa aikaan motivaation, joka on merkittävä voimavara ihmisten työssä jaksamisessa. Motivaatio ei ole välttämätön toiminnan kannalta, mutta se parantaa työn laatua ja tuloksellisuutta. (Viitala 2003, 161.)

Motivaatio ei aina näy ulospäin, joten sitä on vaikea huomata tai luotettavasti mitata esimiestyössä ja käytännön johtamistilanteissa. Myös yksilön asenteet omasta itsestään vaikuttavat hänen suoritukseensa ja motivaatioonsa, sillä ihmiset pyrkivät käyttäytymään minäkuvansa mukaisella tavalla. Tästä syystä esimiesten pitäisi yrittää tutustua henkilöstöönsä. Esimiesten ei pitäisi olla narsistisesti liian huolissaan siitä, mitä henkilöstö heistä ajattelee, vaan heidän pitäisi paneutua henkilöstön ajatuksiin heistä itsestään ja työstään. (Linkola 2007, 99.)

Viitalan (2003, 162) mukaan selkeä tiedossa oleva tavoite, joka on helppo saavuttaa, lisää työntekijän motivoitumista. Kun yksilö saa selkeän tavoitteen, hänen on helpompi omaksua tehtävä ja uskoa sen saavuttamiseen. Tämä edesauttaa yksilön motivoitumista tehtävän suorittamiseen ja omaan työhönsä. Esimiehen ja työntekijän välillä on oltava yhteisymmärrys siitä, mitä työntekijältä odotetaan. (Leskelä 2001, 45.)

Säännöllisesti käytävät kehityskeskustelut voivat motivoida työntekijöitä parempiin suorituksiin. Kehityskeskusteluissa käydään läpi yksilön tavoitteet ja niiden saavuttaminen. Tällöin yksilö saa palautetta suorituksistaan ja niissä onnistumisesta tai epäonnistumisesta. Esimiehen tulee kehityskeskusteluissa rakentavasti etsiä ratkaisuja ja toimenpiteitä auttaakseen työntekijää parantamaan suoritustaan. Tulosten arviointi, joka perustuu hyväksytyihin kriteereihin ja suoritetaan säännöllisesti, lisää Viitalan (2003, 162) mukaan työntekijän motivaatiota. Kehityskeskusteluun kuuluu osana myös avoin keskustelu, jossa esimies omalta osaltaan voi motivoida työntekijöitä. Työntekijöiden tulee saada tunnustusta ponnisteluista ja saavutuksista sekä työn määrästä ja laadusta. Lisäksi työntekijöille tulee antaa mahdollisuuksia kehittyä työssään.

Johtaja ja esimies voivat positiivisella palautteella kasvattaa työntekijän uskoa kykyihinsä ja kehittymisen mahdollisuuksiin. Saamansa positiivisen palautteen avulla työntekijä voi motivoitua uusiin haasteisiin. Palaute, joka on avoin-

ta, välitöntä ja kohdistuu toimintaan ja tuloksiin lisää Viitalan (2003, 162) mukaan yksilön motivoitumista. Palaute tulee antaa työntekijälle välittömästi tai ainakin mahdollisimman pian onnistumisen jälkeen.

Työtehtävät ovat palkitsevuutensa puolesta erilaisia. Vaativat työt voivat tuottaa sisäistä motivaatiota, jos ne ohjataan työntekijälle, jolla on voimakas suoriutumisen ja näyttämisen halu. Toisaalta työntekijä, jolla tällaista tarvetta ei ole, voi määrätietoisesti panostaa vähemmän vaativiin tehtäviin, kun hänelle tarjotaan vastikkeeksi taloudellisesti merkityksellisiä palkkioita. Ihmiset voivat innostua ponnistelemaan myös tekemisen ilosta, ilman organisaation tarjoamia ulkoisia palkkioita. Koska esimiehen pitäisi pyrkiä motivoimaan henkilöstöään, hänen tulisi ymmärtää, millaiset motiivit tai tarpeet ovat kullekin yksilönä tärkeimpiä. (Linkola 2007, 100.)

Itsenäinen, vaihteleva ja sopivan vaativa työ motivoi yksilöä. Työn määrän tulee olla sopiva aikaan ja määrään nähden. (Viitala 2003, 162.) Esimiehen tulisi antaa työntekijöille sellaisia tehtäviä, että työntekijät saavat haasteita tai tuntevat olevansa suureksi hyödyksi organisaatiolle. Toisaalta on varottava, etteivät haasteet ole kohtuuttomia: tavoitteiden tulee olla saavutettavissa. Kaikki yksilöt eivät kaipaa haasteita, vaan mahdollisuutta erikoistua ja olla siten tärkeitä organisaatiolle. (Leskelä 2001, 46.)

Työntekijöille tulee antaa tilaisuus kasvaa ja edistyä. Siksi esimiehen tulisi delegoida velvollisuuksia ja vastuuta aina kun mahdollista. Tämä osoittaa kunnioitusta työntekijän arvostelukykyä kohtaan, vahvistaa hänen aloitekykyään ja luottamustaan sekä saa hänet tuntemaan itsensä tärkeämmäksi. (Leskelä 2001, 46.)

Huolimatta siitä, että motivaatioteorioita on kritisoitu, on kiistämätön tosiasia, että motivaatio vaikuttaa ihmisen työsuoritukseen. Hieman yksinkertaisten ilmaistuna ihminen säilyttää työpaikkansa käyttämällä 20–30 prosenttia kyvyistään ja hyvin motivoituneena hän käyttää 80–90 prosenttia kyvyistään, joten motivaatiolla on erittäin suuri merkitys. (Lämsä & Hautala 2005, 90.)

Hyvän suorituksen syntymisen edellytyksenä on työntekijän osaaminen ja halu tehdä työnsä hyvin sekä organisaation siihen antama mahdollisuus. Työntekijällä on oltava riittävät tiedot ja taidot sekä halu onnistua. Onnistumisen mahdollisuuksia organisaatio luo esimerkiksi huolehtimalla siitä, että tavoitteet ja roolit ovat selkeitä sekä tarjoamalla hyvät työvälineet. (Rantamäki ym. 2006, 19.)

Organisaatiomuutoksissa usein järkkyy työntekijöiden käsitys siitä, että oma organisaatio olisi lojaali ja arvostaisi tehtyä työtä. Lisäksi muutostilanteesta selviytyminen vaatii usein työntekijöiltä ylimääräistä tekemistä ja joustamista. Henkilöstö saattaa olettaa johdon pitävän aina heidän puoliaan ja käyttäytyy sen vuoksi muutostilanteessa joustavasti ja luottaa johdon näkemyksiin. Jos johto sortuu muutoksessa sanelupolitiikkaan ja sivuuttaa työntekijöiden näkemykset, seurauksena voi olla työntekijöiden motivaation romahtaminen. Oli si tärkeää miettiä, millaisen vastineen organisaatio voisi antaa muutoksessa uhrautuneille työntekijöilleen. Muutosvastarintaa pystytään vähentämään muu-  
tosta tukevilla palkkiojärjestelmillä. (Stenvall & Virtanen 2007, 102–103.)

Palkitseminen ja sen kehittäminen on tiiviissä yhteydessä organisaation kaikkeen toimintaan ja toiminnan kehittämiseen. On tärkeää saattaa palkitseminen näkyväksi. Palkitseminen on kokonaisvaltaista vasta kun henkilöstö tuntee käytössä olevat palkitsemismuodot ja niiden tarkoituksen. Esimiesten on tiedettävä ja tunnettava omat vastuunsa ja valtuutensa sekä eri palkitsemistapojen tarkoitus. Oman työyksikön osallistaminen palkitsemisen suunnitteluun tuottaa paremman lopputuloksen ja sitoutumisen, vaikka osallistamisen prosessi voi aluksi olla haastava. Täytyy muistaa, että palkitseminen ei tule kerralla kuntoon; se vaatii jatkuvaa arviointia siitä, missä on onnistuttu ja missä on parantamisen varaa. (Rantamäki ym. 2006, 145–146.)

Ennen kuin palkkaa tai palkkioita voidaan jakaa työntekijöille, on päätettävä, millä kriteereillä jako tehdään. On tärkeää, että päätöksentekoprosessi on oikeudenmukainen. Kun alaiset ymmärtävät esimiehen päätöksen perusteet ja kohtelu koetaan reiluksi, on tehdyt päätökset helpompi hyväksyä. Soveltamalla oikeudenmukaisia toimintatapoja omassa toiminnassaan esimiehet voivat parantaa henkilöstön sitoutumista. Toimiminen oikein ja reilusti on edullista siten myös organisaatiolle. Oikeudenmukaiset menettelytavat rohkaisevat henkilöstöä asettamaan organisaation tavoitteet omien lyhyen tähtäimen tavoitteiden edelle. (Rantamäki ym. 2006, 27.)

Kunta-alan työ- ja virkaehtosopimusten mukaan saman työnantajan palveluksessa olevan henkilöstön tehtäväkohtaisten palkkojen on oltava tehtävien vaativuuteen perustuen oikeassa suhteessa toisiinsa nähden. Tämä on perusta toimivalle palkkausjärjestelmälle, vaikka käytössä ei olisi muita tuloksellisuustavoitteisiin liittyviä palkkauselementtejä. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, 93.)

Henkilökohtaisen työsuorituksen palkitseminen on suorituksen johtamisen keskeisiä välineitä. Henkilökohtaisen lisän käytön onnistuminen edellyttää, että lisän suuruus perustuu työsuorituksen arviointiin, joka tehdään riittävän usein esimerkiksi vuosittaisten kehityskeskustelujen yhteydessä. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, 93.)

Tulospalkkio on toimivin palkitsemisen väline, kun halutaan palkita tavoitteiden saavuttamisesta tai ylittämisestä työryhmiä, tulosyksiköitä, organisaatiota tai niiden osia. Tulospalkkioiden maksuperusteiden pitää olla selkeät ja liittyä tuloksellisuuden tai tuottavuuden mitattuun parantamiseen. Palkitsemisperusteiden tulee olla organisaation strategisten päämäärien ja kokonaistavoitteiden mukaisia. Tulospalkkiojärjestelmän mittarit johdetaan strategisista tavoitteista siten, että etukäteen vahvistetaan suoritustasot, joilla tulospalkkio tulee maksettavaksi tuloksellisuuden eri osa-alueista. Mittarit voivat olla joko määrällisiä tai laadullisia. Tulospalkkion perusteena voi olla esimerkiksi jonkin kehittämishankkeen tuloksellinen ja vaikuttava toteuttaminen. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, 93.)

Kunnan toiminnalle on ominaista, että myös ulkoiset toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset vaikuttavat asetettujen tavoitteiden toteutumiseen. Tämä on otettava huomioon määritettäessä suoritustasoja ja niiden kriteerejä. Henkilöstöä on pystyttävä palkitsemaan tulostavoitteiden mukaisesta toiminnasta, vaikka taloudelliset tavoitteet eivät toteutuisikaan toimintaympäristön muutoksen vuoksi. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, 93.)

Mikään palkkiomalli ei tuota täyttä hyötyä, ellei siihen vuoden aikana palata jatkuvasti. Hyväksi käytännöksi on koettu se, että esimies käy läpi jokaisessa kuukausi- tai viikkopalaverissa palkkiomallin mittarit ja niiden tilan ja selvittää alaisiltaan tehdyt toimenpiteet, miten ne ovat vaikuttaneet ja mitä uusia asioita voidaan kokeilla tavoitteiden saavuttamiseksi. Esimiehen tärkeimpiä tehtäviä ovat tavoitteiden asettaminen ja tulosten seuranta. Lähes kaikissa organisaatioissa tuloksia seurataan tiimi- ja osastokokousten lisäksi myös kehityskeskusteluissa. Tulosten saavuttamisen lisäksi kehityskeskusteluissa pitäisi käsitellä sitä, mitä organisaation sisäisiä tai ulkoisia esteitä on ollut, jos tuloksiin ei ole päästy, sekä onko toimittu organisaation arvojen mukaisesti. Varsinaisia palkkioasioiden käsittelyä kehityskeskustelussa kannattaa välttää, koska käytännössä on huomattu, että tällöin muut asiat jäävät liian vähälle huomiolle. (Rantamäki ym. 2006, 115–116.)



### 3.9 OSAAMISEN VARMISTAMINEN MUUTOKSESSA

Läheskään kaikissa organisaatioissa osaamiseen ei kiinnitetä järjestelmällisesti huomiota. Analysointi tarvittavasta osaamisen kehittamisestä on muutostenkin yhteydessä puutteellista. (Erämetsä 2003, 213.)

Osaaminen on organisaation toiminnan perusta ja sen merkitys organisaation menestymiselle on entisestään kasvanut. Työn luonne on muuttumassa toistuvasta vakiotyöstä luovaksi ongelmanratkaisuksi. Mikään järjestelmä tai prosessi ei auta, jos ihmiset eivät osaa. Puhutaan osaamisen johtamisesta ja oppivasta organisaatiosta. Osaaminen rakentuu ihmisen henkilökohtaisista kokemuksista ja kyvystä oppia niistä. Henkilökohtaisen kokemuksen ja oppimiskyvyn pohjalta luodaan uutta osaamista mm. valmennuksen, benchmarkkauksen, tutkimustyön tai haastavien tehtävien kautta. Näin syntynyttä osaamista voidaan nimittää hiljaiseksi tiedoksi oppivassa organisaatiossa. (Laamanen & Tinilä 2009, 31.)

Itseohjautuvasti oppivassa, älykkäässä organisaatiossa ihmiset osaavat janota osaamisensa päivittämistä ja jatkuvaa kouluttautumista. He tietävät itse parhaiten, mitä osaamista kulloinkin kannattaa kehittää. Osaamisen kehittämisen olisi oltava organisaatiossa itseäänselvyys ja yksi tärkeimmistä arvoista. (Erämetsä 2003, 214.)

Oppivassa organisaatiossa kollegiaalinen keskustelu auttaa ajattelemaan uudella tavalla ja pääsemään nopeammin parempaan tulokseen. Yleisesti ottaen erilaisten pulmien pohtiminen yksin on hidasta ja raskasta. Kun ongelmista keskustellaan kollegoiden kanssa, saadaan toisenlaisia näkökulmia käyttöön ja ratkaisu löytyy helpommin ja nopeammin. (Jalava & Tonteri 2010, 1.)

Periaatteessa pitää paikkansa, että jokaisella on edellytykset kehittyä erittäin hyväksi omissa ammatissaan. Muutosta ei kuitenkaan voi rakentaa periaatteellisen toiveajattelun varaan. Tosiasia on, että taidot eivät parane suurellakaan määrällä koulutuksia eikä osaamisen kehittäminen muutu oppimiseksi, jos ihmisiltä puuttuu halu oppia. Osaamisen parantamisen on liityttävä konkreettisesti omaan työhön, koska ihmisiin ei tartu tieto, josta puuttuu kokemuksellinen kytkentä käytäntöön. Työssä oppiminen ja opiskelu sekä työn yhteydessä kouluttautuminen on tehokas keino oppia, koska oppimisen katsotaan tapahtuneen vasta sitten, kun opiskeltu, muistettu ja ymmärretty on muuttunut käytännön teoiksi. (Erämetsä 2003, 212–213.)

Henkilöstön osaamisen arviointi ja kehittäminen ovat osa oikeudenmukaista johtamista, ja niiden arvioinnin kriteerejä voidaan käyttää hyväksi kehityskeskusteluissa ja palkitsemisessa. Johto arvioi avainhenkilöiden uravaihtoehtoja ja kehityskykyä, mutta jos johto ei tunne hyvin alaisiaan, arviot voivat jäädä pinnallisiksi. (Lankinen ym. 2004, 60–61.)

Yksilön kannalta on tärkeää säilyttää oma markkina-arvonsa, koska se mahdollistaa muutostilanteissa siirtymisen joustavasti uusiin tehtäviin organisaation sisällä tai ulkopuolella. Pitkään jatkuvan ja toimivan työntekijä-työnantajasuhteen edellytyksenä on psykologinen sopimus, jossa kaikkien osapuolten tärkeimmät toiveet ja tarpeet toteutuvat. Työnantajan velvollisuus on antaa yksilölle mahdollisuus kehittää itseään ja tehtävänsä. (Lankinen ym. 2004, 130.)

Nonaka puhuu hiljaisesta tiedosta (tacit knowledge), joka on subjektiivista, epämuodollista, koodaamatonta ja äänetöntä tietoa. Suomen hallitus on käyttänyt siitä nimitystä kokemusperäinen piilo-osaaminen. Hiljainen tieto kätkeytyy salaperäisesti organisaation rakenteisiin, koska se varastoituu kokeneisiin työntekijöihin. Hiljaisella tiedolla on olennainen merkitys organisaation menestykselle, mutta se on samalla ongelmallista, koska sitä ei voi sisällyttää tilikirjoihin, osavuosikatsauksiin tai tietopankkeihin. Se on ammattitaitoa ja osaamista, jota ei ole mahdollista kuvata numeerisessa muodossa. Hiljainen tieto on arjen tietoa, jota syntyy käytännön työtehtävissä ja joka tallentuu yksilön ja yhteisön muistiin. Hiljaista tietoa on vaikea kuvailla ja dokumentoida tai siirtää työntekijältä toiselle. (Hakala 2006, 104–105.)

Monet länsimaiset yritykset ovat tehneet ratkaisevan virheen ylenkatsoessaan ja hylätessään pitkäaikaisia työntekijöitään. Tällä toiminnalla yritykset ovat ottaneet kohtuuttomia riskejä, koska jokaisen pitkäaikaisen työntekijän mukana yrityksistä on poistunut yritysten toiminnalle elintärkeää hiljaista tietoa. (Hakala 2006, 106.)

Suurten ikäluokkien eläköitymisen yhteydessä on lyhyessä ajassa siirtymässä osaamista vaativien työtehtävien ulkopuolelle valtava joukko ammattitaitoista työvoimaa. Ongelmallista eläkkeelle siirtyminen on niissä organisaatioissa, joissa ei ole laadittu selkeätä toimintasuunnitelmaa menetettyjen osaajien korvaamiseksi. (Hakala 2006, 107.)

2000-luvulla on levinnyt nopeasti maailmanlaajuinen ulkoistamisinnostus tavaroitten ja palveluiden tuotantotoiminnassa. Ulkoistamisbuumi sai alkunsa kuumentuneiden markkinoiden yrityksille kohdistamista tehokkuusvaati-

muksista. Yrityksillä oli painetta ulkoistaa toimintojaan, ja niiden näkökulmasta se oli myös trendikästä. Ulkoistamispäätöksen tehneet yritykset ovat perustelleet päätöstään toiminnan virtaviivaistamisella ja kustannusten laskeamisella. Lisäksi on uskottu, että ulkoistamisen tarjoajalla on aina käytössään paras osaaminen ja parhaat käytännöt, jotka se antaa vapaasti asiakkaidensa käyttöön. (Hakala 2006, 118–119.)

Ulkoistamista harkitsevassa organisaatiossa ei aina huomata arvioida, millaista osaamista ja tietoa työyhteisöstä voi kadota. Tästä syystä jokainen ulkoistamiseen liittyvä päätös vaatii näkemystä nykyisestä osaamisesta ja arviota tulevaisuuden osaamistarpeista. Tällaisen määrittelyn ja siihen liittyvän strategian avulla voidaan arvioida, mitä osaamista organisaation sisällä säilytetään ja mitä hankitaan muualta. Kerran menetetyn osaamisen takaisin hankkiminen on työlästä, kallista ja aikaa vievää. (Hakala 2006, 119–120.)

Muutoksen johtaminen henkilöstöjohtamisen näkökulmasta painottuu usein uusien roolien vaatimaan perehdyttämiseen ja koulutuksen järjestämiseen, mikä on välttämätöntä muutoksen onnistumiseksi. Monet organisaatiomuutokset ovat epäonnistuneet koulutuksen puuttumisen vuoksi. Ilman riittävää koulutusta ei pystytä omaksumaan uudenlaisia taitoja ja luomaan niihin liittyviä yhteistyösuhteita. Pelkät taidot eivät kuitenkaan takaa muutoksen onnistumista; tarvitaan myös halua toteuttaa muutos ja toimia uusissa rooleissa. (Juuti & Virtanen 2009, 161.)

### 3.10 TYÖHYVINVOINTI MUUTOKSESSA

Työhyvinvointi voidaan määritellä yksilön näkökulmasta hyvinvoinniksi, joka on yhteydessä työhön. Työhyvinvointi on työn tekemisen sivutuote. Työn lisäksi yksilön hyvinvointi koostuu psyykkisestä ja fyysisestä terveydestä, ihmissuhteista sekä arkielämän velvoitteista. Työllä on suuri vaikutus yksilön hyvinvointiin. Sitä voidaan verrata verottajaan, koska työ ottaa ensin osansa yksilön voimavaroista ja jättää loput jaettavaksi muille elämänalueille. (Jalava & Tonteri 2010.)

Jatkuvat sekä huonosti suunnitellut ja johdetut muutosprosessit ovat suurin syy siihen, että ihmiset yhä enemmän kärsivät työssään henkisestä pahoinvoinnista ja reagoivat kriittisesti muutoksiin. Yritysten ja organisaatioiden toimintaympäristön muutoksiin ei kuitenkaan pystytä vaikuttamaan, eikä niitä voida estää tai hidastaa. Yritysten on sopeuduttava nopeasti eri tilanteisiin. Vaaditaan

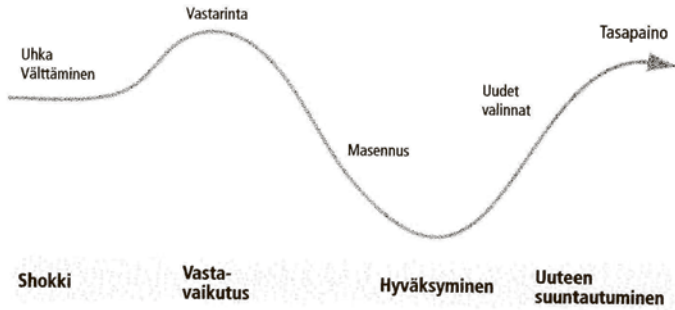
uutta osaamista turvaamaan muutoksen kourissa olevien ihmisten hyvinvointi. Kasvaneet henkisen hyvinvoinnin ongelmat haittaavat monien yritysten menestymistä. Sen vuoksi pitäisi työpaikoilla aloittaa konkreettisia toimenpiteitä henkisen pahoinvoinnin lieventämiseksi. (Salminen 2001, 32–33.)

Nopeat muutokset heikentävät ihmisten perusturvallisuuden tunnetta. Organisaation henkilöstön on vaikea hahmottaa muutos ja ymmärtää sen syyt sekä luottaa siihen, että muutoksista ei ole heille henkilökohtaisesti haittaa. Muutoskykyisen organisaation on kyettävä ylläpitämään työntekijöidensä perusturvallisuuden tunnetta. Tämä edellyttää muutostilanteessa taitavaa johtamista ja viestintää. Jos ihminen luottaa omiin selviytymismahdollisuuksiinsa ja tulevaisuuteensa, hänen on helpompi vastaanottaa uutta muutokseen liittyvää informaatiota ja sopeutua muutokseen. Jos perusturvallisuus järkkyy, ihminen lamaantuu pelosta, eikä kykene muuttamaan käyttäytymistään. (Salminen 2001, 33.) Ihmiset menettävät työssään hallinnan tunteen, jos organisaatiossa toteutetaan pakollisia muutoksia jatkuvasti. Samalla he alkavat suhtautua työhönsä mekaanisella ja kielteisellä tavalla, stressaantuvat ja palavat loppuun. (Juuti & Virtanen 2009, 137.)

Jatkuvat muutosprosessit ja niiden johtaminen ahdistavat keskijohtoon kuuluvia esimiehiä. Vaatii vahvuutta ja sitkeyttä kestää erilaisten muutostilanteiden tuomat epävarmuus ja paineet, koska esimiestyössä on työvälineenä käytettävä omaa persoonaa. Esimiesten paineita kasvattaa puutteellinen ihmisten johtamisen koulutus. Aikaisemmin on oletettu, että nämä taidot syntyvät itsestään. Keskijohdon odotetaan toteuttavan muutokset, vaikka se ei aina ole ollut mukana niiden valmistelussa, eikä tunne muutoksen tavoitteita ja taustoja riittäväällä tarkkuudella. Siten myös keskijohto kärsii mekanistisen organisaatiokulttuurin pyrkimyksestä rajata tärkeiden asioiden käsittely ylimmälle johdolle. On ymmärrettävää, että keskijohto kohtaa välillä vaikeuksia yrittäessään toteuttaa ylhäältä annettuja muutosprosesseja. (Salminen 2001, 229–230.)

Suuri päällekkäisten muutoshankkeiden määrä voi tarkoittaa, etteivät henkilöstön voimavarat riitä niiden toteutukseen. Seurauksena suuresta työmäärästä on työn heikko laatu. Voidaan puhua organisaation muutoskapasiteetista, joka sisältää määrän muutoksia, jonka organisaatio kestää samanaikaisesti. Muutos edellyttää henkilöstöltä aina kykyä oppia uutta ja uusia valmiuksia. (Stenvall & Virtanen 2007, 48.)

Alla olevassa kuviossa on kriisikäyrä, joka kuvaa ihmisen ja organisaation muutoksen työstämisen vaiheita.



**KUVIO 2.** *Kriisin läpi elämisen vaiheet, ns. kriisikäyrä (Valpola 2004).*

Muutos aikaansaa organisaatiossa väistämättä uutta toimintaa. Henkilöstö alkaa työskennellä uudistusta vaativien asioiden parissa, jolloin aktiivisuus kasvaa ja organisaatioon syntyy tekemistä ja liikettä. Tehokkuus kasvaa muutoksen alkuvaiheessa, koska työntekijät tekevät samanaikaisesti nykyiset ja uudet työt. Vähitellen muutoksen aiheuttama työmäärä alkaa kuormittaa henkilöstöä niin paljon, että heidän kykynsä suorittaa perustehtäviä huononee. (Stenvall & Virtanen 2007, 53.)

Työelämässä on viime vuosina lisääntynyt ilmiö, jota voi nimittää työssä koetuksi epämukavuudeksi. Suomalaisessa työelämässä työtahti on kiristynyt, henkinen kuormittavuus kasvanut ja työhön liittyvä epävarmuus lisääntynyt. Pahimmassa tapauksessa näistä epämukavuuksista tulee sietämättömyyttä niiden aiheuttaessa stressiä, uupumusta ja masennusta. (Juuti & Virtanen 2009, 62.)

Työuupumus eli burn out ilmenee yleensä epämääräisinä oireina. Työuupumuksen syntymisen kaikkia syitä ei tarkkaan tiedetä, mutta jatkuva stressi on yksi aiheuttajista. Burn out on vakava oireyhtymä, jonka oireita ovat voimakas psyykinen väsymys, kyynisyys ja alentunut työteho. Uupumuksen edessä työntekijän turhautuminen lisääntyy ja aito sitoutuminen työpaikkaan ja työhön vähenee. Pitkäaikainen turhautuminen lisää riskiä sairastua fyysisesti. (Salminen 2001, 158.)

Työuupumus on seurausta työn ja ihmisen välisestä epäsovellyvyydestä. Usein työuupumus kohtaa liian velvollisuudentuntoisia ihmisiä tai innokkaita maailmanparantajia. Työuupumus ei silti johdu pelkästään työstä tai sitä tekevästä ihmisestä vaan näiden yhteensopimattomuudesta. Ihmistä ei uuvuta työmäärä vaan se, ettei kaikkensa antaminenkaan tunnu riittävän. Työuupumus syntyy, kun ylikuormitukseen yhdistyy turhautuminen. Töitä pitäisi pyrkiä muotoilemaan siten, että ne eivät ole liian kuormittavia. Organisaatioita on viime vuosina karsittu rajusti, ja työntekijöiden lisäksi on vähennetty myös esimiesten määrää. Yksi työuupumukselle altistava tekijä on esimiehen palautteen ja ohjauksen puute. Työuupumuksen ja masennuksen ehkäisyssä on keskeistä, miten organisaatiossa suhtaudutaan tunteisiin, ja varsinkin kielteisten tunteiden ilmaisemiseen. Organisaatiot, joissa on sallittua ilmaista ja käsitellä myös pettymyksen ja avuttomuuden tunteita, pystyvät suojautumaan uupumukselta muita paremmin. (Salminen 2001, 159–160.)

Työtyytyväisyys rakentuu työn pysyvyydestä, positiivisesta työilmapiiristä sekä erilaisista oppimismahdollisuuksista. Näitä asioita pidetään tärkeinä myös julkisen sektorin organisaatioissa. Työhyvinvoinnin edellytyksenä on avoin kommunikaatio ja luottamus. Organisaatiomuutoksia toteutettaessa työhyvinvointinäkökulma on yksi kaikkein tärkeimmistä. Organisaatiot eivät toimi tehokkaammin, elleivät sen jäsenet tee työtään tehokkaammin. (Stenvall & Virtanen 2007, 10,14.)

Työhyvinvoinnin kokonaisuuden ymmärtäminen on keskeinen asia muutoksen toteuttamisessa. Työhyvinvoinnin kannalta ratkaisevaa on kunkin työntekijän oma asenne. Työhyvinvointi on yksilöllinen kokemus, mutta työnilo ja työhyvinvointi koskettavat koko työyhteisöä. Työilmapiiriin vaikuttaa osaltaan, miten työntekijät osaavat työnsä ja kuinka selkeitä työhön liittyvät tavoitteet ovat. Muutostilanteessa tavoitteet tulisi pitää selkeinä ja välittää ne kaikille, joita organisaatiomuutokset koskevat. Työhyvinvoinnin näkökulmasta ajatellen muutos kannattaa toteuttaa oikeaan aikaan, ja muutoksessa kannattaa olla samaan aikaan rohkea ja varovainen eli huomioida muutokseen liittyvät riskit. Muutosvastarinta on luonnollinen asia muutoksessa. Työhyvinvoinnin näkökulmasta olisi strategisesti viisasta olla muuttamatta kaikkea kerralla vaan toteuttaa muutokset osissa. (Stenvall & Virtanen 2007, 14.)

# 4 KERTOVAN MUUTOSSELONTEON MENETELMÄ

## 4.1 MENETELMÄN SISÄLTÖ

### 4.1.1 Narratiivinen lähestymistapa

Monet organisaatioiden kehittämistä ja muutoksen hallintaa tarkastelevat työt ovat tutkimustyyppiltään case-tutkimuksia eli tapaustutkimuksia. Case-tutkimusten lähestymistapa on luonteeltaan holistinen eli yleisestä yksityiseen etenevä. Lukijan kannalta näiden tutkimusten ongelmana pidetään muutosnarratiivin puuttumista tutkimusraportista. Näin ollen lukijalle esitetään vain tilanne ennen muutosta ja tilanne muutoksen jälkeen, mutta jätetään kertomatta millä tavalla muutosprosessi eteni. (Laitinen 2004, 2.)

Kertovan muutosselonteon menetelmän avulla tuotetaan organisatorisia muutosnarratiiveja. Organisatorinen muutosnarratiivi on kertomus siitä, mitä organisaatio on läpikäynyt esimerkiksi jonkin kehittämisprojektin kuluessa. Se sisältää tapahtumien etenemisen lisäksi selontekoja, kuinka organisaatiossa työskentelevät henkilöt ovat konstruoineet oman historiansa ja mitä he ovat aiemmista kokemuksistaan oppineet. Kertovan muutosselonteon menetelmän nimi on hieman harhaanjohtava, koska kyseessä ei ole mikään yksittäinen metodinen työkalu tai menetelmä. Se on ennemminkin lähestymistapa, jonka kautta tutkija lähestyy tutkimuskohdettaan ja kerää aineistoa. Kertovan muutosselonteon menetelmä ei tarjoa metodisia ohjeita siitä, kuinka tutkimusta tulisi tehdä, vaan käytettävät analysointitekniikat on etsittävä aikaisemmista tutkimuksista ja tutkimusmenetelmäoppaista. (Laitinen 2004, 1.)

Menetelmän ydinajatuksena on, että prosessiin osallistuvat henkilöt osallistuvat tutkimukseen tuottamallaan materiaalilla ja analyyseilla. Heidän myötävaikutuksella luodaan kertomus, joka on selonteko tapahtumista ja niihin vaikuttaneista tekijöistä. Muutosprosessiin osallistuvat henkilöt ovat siten tutkijan kumppaneita selontekojensa kautta ja kommentoidessaan alustavaa muutoskertomusta. (Nieminen ym. 2007, 34.)

Kertovan muutosselonteon menetelmä perustuu Harrèn ja Secordin kehittämään selontekojen menetelmään. Lisäksi menetelmässä sovelletaan etnografian, historian tutkimuksen ja elokuvakerronnan lähestymistapoja. (Laitinen 2004, 2.)

#### 4.1.2 Tutkimusmenetelmän taustaa

Selontekojen menetelmä kuuluu ns. etogeeniseen tutkimustraditioon. Selontekojen menetelmän olennaiset käsitteet ovat episodi, selonteko ja neuvottelu. Episodi on mikä tahansa luonnollinen katkelma sosiaalisessa elämässä tai mikä tahansa jakso tapahtumia, jotka muodostavat jonkinlaisen kokonaisuuden ja joihin ihmiset sitoutuvat. (Nieminen ym. 2007, 34; Laitinen 2004, 3.) Tässä tutkimuksessa kokonainen muutosprosessi on Raision mallin kehittäminen, jonka episodeja ovat mallin kehittämisen vaiheet. Selonteot kerätään teema-haastattelujen avulla, joiden perusteella laaditusta muutokertomuksesta neuvotellaan yhdessä tutkimukseen osallistuvien kanssa.

Kertovan muutosselonteon menetelmässä etnografia on kokoava nimitys erilaisille kulttuuria sisältäviin lähestyville tutkimuksille, joissa tiedonhankinnan menetelmänä käytetään yleensä osallistuvaa havainnointia, johon yhdistetään usein haastatteluja. Etnografiaa tutkimusotteena kuvaa lisäksi kohtuullisen ajan käyttäminen kentällä tutkimuskohteena olevassa organisaatiossa. (Kaasila ym. 2008, 180.) Oraalihistorian kokoamiseen on neljä tapaa: yksittäinen kertomus elämäntarinasta, kokoelma tarinoita, narratiivinen analyysi sekä korjaava ristikkäisanalyysi (Thompson 2000, 269–270).

Tässä tutkimuksessa haastateltiin kaikki ne henkilöt, joita organisaatiomuutos, jossa tukipalvelut siirrettiin hallintokeskuksesta teknisen keskuksen hallintopalveluihin, kosketti. Tämä mahdollisti ristikkäistarkistusten tekemisen ja samalla paransi tutkimuksen luotettavuutta. Olen käyttänyt tutkimuksessani samantyyppistä analyysitapaa kuin Hänninen (2002, 33) omista tutkimuksissaan. Tutkimukseni ilmentää pelkistävää analyysistrategiaa. Ensinnäkin olen kiinnittänyt huomiota selontekojen temaattiseen sisältöön, enkä siihen tapaan, joilla tarinat on kerrottu. Olen perustanut analyysintäni sille, mitä tutkimukseen osallistuvat ihmiset itse ovat tietoisesti halunneet sanoa, enkä niille tahattomille merkityksille, joita valittu ilmaisutapa paljastaa. Olen jättänyt käyttämättä mahdollisuuden tulkita sanonnan muodossa esiin nousevia merkityksiä. Toiseksi olen tyyppitellyt selontekoja tai koonnut niistä kolme perusnäkemystä, sen sijaan että olisin tarkastellut niitä tutkimusraportissa ainutkertaisina tarinoina. Tyypittelyn etuna on, että olen näin pystynyt luomaan



aineistosta ja sen moninaisuudesta kokonaiskäsityksen. Haittapuolena on, että tyyppien erilaisuuden korostuessa peittyä myös yksilöllinen moninaisuus. Kolmanneksi olen esittänyt analyysin tulokset tyyppikompositioina eli olen koonnut eri haastatteluluokkien näkemykset useiden samaan tyyppiin sijoitettujen haastateltavien kertomuksista. Tämän ratkaisun etuna on haastateltavien tunnistettavuuden vaikeutuminen.

### 4.1.3 Kerronnalliset näkökohdat

Kertovan muutosselonteon menetelmässä myös kerronnalliset näkökohdat ovat merkityksellisiä. Tavoitteena on luoda selkeä ja johdonmukainen kuvaus tapahtuneesta. Muutosprosessin voi kirjoittaa monella tavalla, vaikka tutkijan onkin toimittava metodien ja aineistojen varassa. Kerronnallisia ratkaisuja voi etsiä elokuvan semiotiikasta tai kirjallisuuden tutkimuksen käsitteistöä. (Kaasila ym. 2008, 180.) Elokuvakerronnallisina keinoina voi käyttää esimerkiksi paralleelista eli rinnakkaista kuvaustekniikkaa ja kerronnallisia zoomauksia eli tarkennuksia tärkeinä pidettyihin tapahtumiin. Tilanteissa, joissa useat toimijat tekevät samanaikaisesti jotain samaan asiaan liittyvää, voitaisiin käyttää rinnakkaista kerrontaa. Tarkennukset voisivat kohdistua kehittämisen avainepisodeihin ja tärkeisiin käännekohtiin. (Laitinen 2004, 7.) Tässä tutkimuksessa zoomaus on tehty organisaatiomuutokseen osana Raision mallin kehittämistä, ja edelleen siihen osaan organisaatiomuutosta, jossa tukipalvelut siirretään teknisen keskuksen hallintopalveluihin. Lisäksi Raision mallin eri vaiheita on kehitetty osittain samanaikaisesti.

Mikä tahansa selonteko peräkkäisistä tapahtumista ei ole tarina, vaan tarinassa on aina juoni, joka sitoo toisiinsa peräkkäiset tapahtumat. Murray (1989) on esittänyt, että länsimaisessa tarinaperinteessä on neljä tavallista juonityyppiä, joita voidaan kuvata seuraavasti: Sankaritarinassa vastakkain ovat hyvä ja paha ja vastakkaisuus häviää taistelun kautta. Alkutilanne on kunnian ja harmonian tila, jota pahuuden voimat alkavat uhata. Sankari taistelee voittoaasti pahaa vastaan, jolloin alun harmonia palautuu. Identiteettiprojektina sankaritarina symboloi sankaruuden osoittamista sekä minuuden ja omien kykyjen asettamista julkiseen testiin. Sankaritarinan päähenkilölle ominaista on moraalinen ylemmyys, voimakkuus ja se, että hän herättää ihailua. (Hänninen 2002, 95–96.) Tässä tutkimuksessa ylimmän johdon näkemystä Raision mallin kehittämistä voidaan pitää sankaritarinana. Raision mallin avulla on pyritty hallitsemaan ja sopeutumaan ”pahuuden voimiin”, kuten esimerkiksi kuntien

toimintaympäristön muutoksiin, taloudellisiin vaikeuksiin, palvelurakenteelle asetettuihin vaatimuksiin. Maisemamallin myötä Raision malli on saanut positiivista julkisuutta, ja on samalla herättänyt muissa kunnissa ihailua Raision kaupunkia kohtaan. Raision toimintatapa on levinnyt muihinkin kuntiin.

Tragedia on sankaritarinan kaltainen, mutta siinä sankari epäonnistuu pahuuden voimien voittamisessa. Tragedian päähenkilö on viaton ja hän herättää myötätuntoa. (Hänninen 2002, 96.) Tässä tutkimuksessa henkilöstön näkemystä ”pahuuden voimista”, kuntayhteistyöstä ja suunnitelluista palvelukeskushankkeista voidaan pitää tragediana, koska tällä hetkellä näyttää siltä, että henkilöstön turvallinen asema heikkenee siirrettäessä toimintaa yhtiöihin ja palvelukeskuksiin. Kehitys on vääjäämätöntä, eikä henkilöstö pysty vaikuttamaan kehityksen suuntaan, vaan häviää taistelun ”pahuuden voimia” vastaan.

Ironiassa kyseenalaistetaan muiden tarinatyyppien puhtaus ja yksinkertaisuus. Ironiassa mikään ei ole puhtaasti hyvää tai puhtaasti paha. Ironian päähenkilöille ominaista on älyllisyys ja halu rajojen rikkomiseen. Ironian päähenkilö herättää muissa hämmennystä. (Hänninen 2002, 96.) Tässä tutkimuksessa teknisen keskuksen palvelupäälliköiden näkemystä Raision mallista ja sen kehittämisestä voidaan pitää ironiana, koska he kyseenalaistivat Raision mallin sisältöä ja kehittämisen vaiheita, eivätkä pitäneet mallia muuna kuin kokonaisuutena erilaisia kehittämistapoja ja työkaluja, joita on hauska esitellä muille kunnille kuntien yhteisissä tilaisuuksissa.

Neljäs tarinatyyppi on komedia, jossa nuoruus ja halu voittavat vanhuuden ja kuoleman. Konfliktin kautta syntyy uusi, terveempi sosiaalinen yhteisyys. Identiteetin kannalta komediassa on kyse omien mahdollisuuksien ja piilossa olleiden tarpeiden tutkimisesta ja löytämisestä. Komedian päähenkilö herättää muissa sympatiaa, koska hänellä on inhimillisiä heikkouksia, haluja ja tarpeita. (Hänninen 2002, 96.)

Todellisessa elämässä nämä kuvatut tarinatyyppit eivät aina ole dramaattisia, komediat eivät aina ole hauskoja, eivätkä sankareiden läpikäymät taistelut jännittäviä. Olennaista tyyppittelyssä on tapahtumiin sisältyvät moraaliset jännitteet sekä tapahtumien looginen rakenne. (Hänninen 2002, 96.)

#### 4.1.4 Laadullinen tutkimus, analyysi ja tulkinta

Tämä tutkimus on laadullinen tapaustutkimus, jossa tutkija toimii kaksoisroolissa: toimijana ja tutkijana. Tutkimusta ei voida luokitella toimintatutkimukseksi, koska muutoksen suunnittelu on tapahtunut ylimmän johdon keskuudessa ilman osallistavaa kehittämistä. Organisaatiomuutosta valmistelevien työryhmien tehtäväksi on jäänyt siirtymisajankohdista päättäminen sekä hienosäätö liittyen siihen, mihin teknisen keskuksen yksiköihin siirtyvät yksiköt yhdistetään.

Eskolan & Suorannan mukaan (1998, 15) laadullisen tutkimuksen tunnusmerkit ovat aineistonkeruumenetelmä, tutkittavien näkökulma, harkinnanvarainen tai teoreettinen otanta, aineiston laadullis-induktiivinen analyysi, hypoteesittomuus, tutkimuksen tyyli ja tulosten esitystapa, tutkijan asema sekä narratiivisuus. Tässä tutkimuksessa laadullisen tutkimuksen tunnusmerkit tulevat selvästi esille. Aineistonkeruumenetelmänä on käytetty teemahaastatteluja, tutkittavien näkökulma tulee muutuskertomuksessa selvästi esille ja otanta on tehty harkinnanvaraisesti. Aineiston analysoinnissa käytetään narratiivista, aineistolähtöistä sisällönanalyysiä, eikä siinä aseteta ennakkoon hypoteeseja. Tutkimus on case-tutkimus ja tutkimusmenetelmänä käytetään kerrotun muutosselonteon menetelmää. Tulokset esitetään pääosin muutuskertomuksen sekä erilaisten teoreettisten rakennelmien kautta. Tutkija on sekä tutkijan, toimijan että havainnoijan asemassa. Narratiivisuus tulee esille muutosselontekojen kautta.

Laadullisen aineiston analyysin päämääränä on tuoda aineistoon selkeyttä ja sitä kautta tuottaa tutkittavasta asiasta uutta tietoa. Analyysillä tiivistetään aineistoa kadottamatta sen sisältämää informaatiota. Aineiston informaatioarvoa yritetään kasvattaa luomalla hajanaisesta aineistosta mielekäästä ja selkeää. (Eskola & Suoranta 1998, 138.)

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa puhutaan aineistolähtöisestä analyysistä, jolla tarkoitetaan teorian rakentamista alhaalta empiirisestä aineistosta liikkeelle lähtien ylöspäin teoriaa kohti. Laadullisessa tutkimuksessa hypoteesittomuudella tarkoitetaan sitä, ettei tutkijalla ole valmiita ennako-olettamuksia tutkimuksen tuloksista tai tutkimuskohteesta. (Eskola & Suoranta 1998, 19.)

Sisällönanalyysi on teemoittelua, luokittelua ja analyysiä. Sisällönanalyysissä aineistoa tutkitaan yhtäläisyyksiä ja eroja etsien, eritellen ja tiivistäen. Sisällönanalyysi on tekstianalyysiä, jossa tarkastellaan tekstimuotoisia tai sellaiseksi

muutettuja aineistoja. Tutkittavat aineistot voivat olla haastatteluja, keskusteluja, puheita, kirjoja tai päiväkirjoja. Sisällönanalyysillä pyritään aikaansaamaan tutkittavasta ilmiöstä tiivis kuvaus sekä kytkemään tulokset laajempaan kontekstiin ja muihin aihetta koskeviin tutkimustuloksiin. Sisällönanalyysillä voidaan tarkoittaa sekä laadullista sisällönanalyysia että sisällön määrällistä erittelyä. Näitä molempia tapoja voidaan hyödyntää samassa aineistossa. Sisällönanalyysia voidaan viedä eteenpäin ja tuottaa sanallisesti kuvatusta aineistosta määrällisiä tuloksia. Tutkimusaineiston laadullisessa sisällönanalyysissa pirstotaan aineisto ensin pieniin osiin, käsitteellistetään aineisto ja lopuksi järjestetään se uudelleen uudelleenlaiseksi kokonaisuudeksi. Sisällönanalyysi voidaan tehdä teorialähtöisesti, teoriaohjaavasti tai aineistolähtöisesti. Nämä tavat eroavat toisistaan perustamalla joko valmiiseen teoreettiseen viitekehykseen tai aineistoon. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2010.)

Olisi ollut mahdollista analysoida haastatteluja sanontojen ja kielikuvien kautta. Valitsin kuitenkin analysointitavaksi aineistolähtöisen sisällön analyysin siten, että analyysiyksikkönä kolmen ensimmäisen teeman osalta, organisaatiomuutoksen tavoitteet, organisaatiomuutoksen vaikutukset sekä organisaatiomuutos suhteessa Raision malliin, on episodi ja muiden teemojen osalta ajatus. Päätin, että en yritäkään tulkita haastatteluja rivien välistä tai analysoida haastateltavien tausta-ajatuksia, vaan huomioin tutkimuksessa pelkästään haastateltavien sanomat asiat.

Analyysivaiheen katsotaan olevan teknisesti tulkinnasta erillinen tapahtuma. Analyysissä raakamateriaalista poimitaan tutkimusongelman kannalta olennainen osa. Vasta luokitellusta datasta tai informaatiosta voidaan tehdä tulkintoja. Pinosta purettuja haastatteluja ei voi rakentaa ehjiä tulkintoja ensin ryhmittelemättä tai koodaamatta aineistoa. (Eskola & Suoranta 1998, 151.) Selontekojen menetelmässä käytetään analyysiyksikkönä episodiat. Keskeistä menetelmää käytettäessä on kartoittaa tilanteesta tehty tulkinta kaikilta episodiat osallistujilta. (Eskola & Suoranta 1998, 133.)

Selontekojen kerääminen ja muutuskertomuksesta neuvottelemine toimivat myös oppimisen keinona, koska prosessissa jäsennetään omaa toimintaa ja oppimista. Organisaatiotutkimuksessa narratiivit ovat tärkeä tutkimuskohde. Tarinoiden tulkintaa voidaan tehdä kolmella tasolla, joita ovat selvitys, selittäminen ja tulkitseminen. Kertovan muutosselonteon menetelmässä tehdään tulkintoja näillä kaikilla kolmella tasolla. Selvitystä vastaa haastattelujen ja tarinoiden kirjoittaminen sekä kokonaiskuvan luominen tekstistä. Selittäminen

tapahtuu siinä vaiheessa, kun tekstiä pyritään analysoimaan suhteessa todellisuuteen eli niihin tapahtumiin, joita on tuotettu episodisessa etenemiskuvauksessa. Tässä vaiheessa tutkija kirjoittaa muutuskertomusta tavoitteenaan tuoda esille tutkittavien äänet käytettävissä olevan tutkimusaineiston avulla. Tulkitseminen tehdään verrattaessa saatuja tuloksia teorioihin ja laajempaan viitekehukseen ja pyrittäessä tuottamaan uutta tietoa tutkittavasta ilmiöstä. (Syrjäläinen ym. 2007, 58.)

Kertovan muutosselonteon tuottaminen jakautuu kuuteen vaiheeseen: avauskertomuksen kirjoittaminen, tutkimuksen kontekstin kuvaaminen, episodisen etenemiskuvauksen laatiminen, selontekojen kerääminen, muutuskertomuksen kirjoittaminen ja muutuskertomuksesta neuvottelemine. (Laitinen 2004, 4.)

## 4.2 TUTKIMUKSEN AVAUSKERTOMUS

Avauskertomuksessa tutkija kuvaa sisäänpääsyä kentälle. Avauskertomuksessa voidaan kuvata myös tutkijan roolia yhteisössä, kuten ulkopuolinen havainnoitsija, toimintatutkija, ulkopuolinen konsultti tai sisäinen kehittäjä. (Laitinen 2004, 5; Kaasila ym. 2008, 182.)

Aloitin Raisiossa teknisen keskuksen hallintopäällikön viransijaisena 1.4.2009. Sijaisuus kesti vuoden 2010 loppuun saakka. Samanaikaisesti viransijaisuuteni kanssa tuli ajankohtaiseksi YAMK-opintoihini liittyvän opinnäytetyön tekeminen, joten teimme työnantajani kanssa toimeksiantosopimuksen tämän tutkimuksen tekemisestä.

Opinnäytetyön aiheena olevasta organisaatiomuutoksesta tiedotettiin melkein heti, kun viransijaisuuteni alkoi, joten mielekäs ja mielenkiintoinen aihe tutkimukselleni löytyi helposti. Organisaatiomuutoksessa hallintokeskuksesta oli tarkoitus siirtää kaikki tukipalvelut tekniseen keskuksen. Tukipalveluista puhelinvaihte ja postitus siirrettiin vastuualueelleni teknisen keskuksen hallintopalveluihin jo 1.1.2010 alkaen. Kirjanpito ja palkanlaskenta siirrettiin sinne vuoden 2011 alussa. Organisaatiomuutosta valmistelemaan nimettiin työryhmät, joista suurimmassa osassa olin jäsenenä mukana. Olen pohtinut omaa rooliani tutkijana tässä tutkimuksessa. Olenko osallistuva havainnoija vai toimija? Toisaalta organisaatiomuutoksen toteutumiseen ei ollut mahdollisuutta vaikuttaa; siinä mielessä kyseessä ei ole toimintatutkimus, vaan lähinnä arviointi tapaustutkimus. Työryhmän jäsenenä olin mukana valmistelemissa or-

ganisaatiomuutoksen yksityiskohtia, kuten siirtymisajankohtia ja sitä, mihin yksiköihin eri tukipalvelut teknisessä keskuksessa siirrettäisiin. Näin ollen olin valmisteluvaiheessa toimijan roolissa. Joka tapauksessa toimin kaksoisroolissa: toimijana ja tutkijana. Työryhmien työskentelystä tein itselleni muistiinpanot, mutta muilta osin en pitänyt päiväkirjaa muutoksista. Mielestäni muutoksen eri vaiheita kuvasivat hyvin eri toimielinten päätöksentekodokumentit. Vs. hallintopäällikkönä hoidin puhelinvaihteen ja postituksen siirtymiseen liittyvät hallinnolliset ja henkilöstöön liittyvät asiat, koska ne siirtyivät omalle vastualueelleni jo vuoden 2010 alussa. Siltä osin olin myös toimijan roolissa.

Organisaatiomuutoksista lisäksi ruokapalvelujen, tietohallintopalvelujen, kopiointipalvelujen sekä vahtimestari- ja lähettipalvelujen siirto toteutettiin vuoden 2010 alusta lähtien. Ruokapalvelut siirrettiin omaksi nettotulosityksiköksen tilapalveluihin, tietohallintopalvelut omaksi palvelukseen teknisen johtajan alaisuuteen, kopiointipalvelut kiinteistö- ja mittauspalveluihin sekä vahtimestari- ja lähettipalvelut tilapalvelujen kiinteistöhoitoon. Konsernihallinnon muodostaminen toteutui 1.8.2010 alkaen valtuuston hyväksytyä muutokseen liittyvät johtosääntömuutokset. Kirjanpito- ja palkanlaskentapalvelujen siirtyminen teknisen keskuksen hallintopalveluihin ajoittui vuoden 2011 alkuun.

Näiden organisaatiomuutosten lisäksi teknisessä keskuksessa valmisteltiin samanaikaisesti kahta muutakin organisaatiomuutosta: kiinteistö- ja mittauspalvelujen sekä kaavoituspalvelujen yhdistämistä maankäyttöpalveluiksi, ja kunnallisteknisten palvelujen sisäistä uudelleen organisoitumista. Maankäyttöpalvelujen muodostamiseen liittyvästä johtosääntömuutoksesta tehtiin valitus hallinto-oikeuteen, joten sen eteneminen viivästyi. Muutos toteutui vuoden 2010 elokuussa. Kunnallisteknisten palvelujen sisäinen organisaatiomuutos toteutettiin vuoden 2011 alusta lähtien.

### 4.3 TUTKIMUKSEN KONTEKSTI

Helpon arjen kaupunki, Raisio, on 24 161 asukkaan kaupunki Turun pohjoispuolella. Raision pinta-ala on 49,5 km<sup>2</sup> ja Raisiossa toimii yli 1400 yritystä. Raision kaupungin palveluksessa on 1361 työntekijää, joiden keski-ikä on 47 vuotta 3 kuukautta. Tiedot ovat ajankohdalta 31.12.2009.

Raision uusi valtuusto aloitti toimintansa vuoden 2009 alussa ja laati ensi-töikseen strategian vuosille 2009–2013. Ydinkysymyksenä oli, missä asioissa kaupungin on onnistuttava, jotta se kykenisi hyödyntämään parhaalla mahdollisella tavalla muutosvoimia ja selviäisi muutospainesta tähtäimenään visio vuodelle 2025: Raisio on aktiivisten ihmisten elävä ja väkevä kaupunki. Raision kaupungin toiminnan kannalta suurimpia haasteita ovat kunta- ja palvelurakennemuutos, väestön ikääntyminen sekä tulokehityksen lisääntyvä epätasapaino. Nämä haasteet liittyvät toisiinsa, sillä kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteena on etsiä ratkaisuja yhdyskuntarakenteen ongelmiin sekä väestönkehityksen ja kuntatalouden epätasapainon aiheuttamiin haasteisiin. Väestön huoltosuhteen heikkenemisen seurauksena tapahtuu kolme asiaa: palvelujen tarve kasvaa, palvelujen tuottajat vähenevät ja kaupungin rahoituspohja heikkenee. Sosiaali- ja terveyspalvelujen menokehitys heikentää muiden palvelujen mahdollisuuksia saada rahoitusta toiminnalleen. Raision kaupungin pitäisi löytää uusia tapoja organisoida vastuullaan olevia palveluita. Kaikkia palveluita ei voida tuottaa niiden aikaisemmassa laajuudessa. (Karjalainen 2010, 3.)

Raision strategiana on osallistua aktiivisesti Turun seudulla käynnissä olevaan kuntayhteistyöhön ja sen kehittämiseen. Raisio on monella sektorilla mukana kuntayhteistyössä. Ensinnäkin Raisio hoitaa Ruskon sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut isäntäkuntamallilla eli sopimuksenvaraisella yhteistoiminnalla. Yhteistoiminta-alueita on suunniteltu laajennettavan Naantalina ja Perusturvakuntayhtymä Akselin kanssa. Lisäksi Raisio myy ympäristönsuojelupalveluita lähikunnille sekä toimii isäntäkuntana ympäristöterveydenhuollossa Ruskolle ja Naantalille. Vuoden 2011 aikana Turun seudun kunnat ovat käynnistäneet selvityksen yhteisen organisaation muodostamiseksi rakennusvalvontaan ja ympäristönsuojeluun.

Raisio on vuoden 2011 lopussa, yhdessä Kaarinan ja Naantalina kanssa, vuokrannut Turku Energialle kaukolämpöverkostonsa ja jatkossa ostaa kuntalaisilleen kaukolämpöpalvelut Turku Energialta. Vesihuoltoon on jo perustettu kaksi seudullista yhtiötä: Turun Seudun Vesi Oy, joka huolehtii vedenhankinnasta sekä Turun Seudun Puhdistamo Oy, joka huolehtii jäteveden käsittelystä. Turun Seudun Vesihuolto Oy:n perustamisselvitystä on laadittu vuoden 2011 aikana. Järjestelyssä Turun seudun kunnat myisivät vesihuoltoverkostonsa kyseiselle yhtiölle, joka jatkossa huolehtisi vedenjakelusta ja jätevesiviemäröinnistä kuntien puolesta.

Tilapalveluissa on tavoitteena perustaa yhteinen seudullinen tuotantoyhtiö, joka hoitaisi jatkossa kiinteistönhoidon, kiinteistöjen kunnossapidon, siivouksen ja ruokapalvelut. Kunnallisteknisissä palveluissa selvitetään yhdeksän kunnan seudullisen tilaajaorganisaation perustamista sekä seudullisen tuotantoyhtiön perustamista katujen ja viheralueiden hoitoon ja rakentamiseen. Sitra on yhdessä kuntien kanssa perustanut valtakunnalliset palvelukeskusyhtiöt Kunnan Taitoa Oy:n hoitamaan kuntien talous- ja henkilöstöhallintoa sekä Kuntien Tiera Oy:n hoitamaan kuntien ICT-palvelujen kehittämistä. Raisio on ollut mukana yhtiöiden suunnittelu- ja käynnistysvaiheessa ja on tällä hetkellä osakkaana molemmissa yhtiöissä. Kuitenkaan vielä tässä vaiheessa Raisio ei ole siirtämässä taloushallinto- ja palkanlaskentapalvelujansa palvelukeskukseen hoidettavaksi.

Muiden kuntien tapaan myös Raision kaupungin talousarvion tulot putosivat vuonna 2009 taloudellisen taantuman seurauksena, joten kaupunginhallitus esitti valtuustolle 2,9 miljoonan euron säästöohjelman laatimista kaupungin käyttötalouteen. Säästöohjelma ei sisältänyt henkilöstön irtisanomisia tai lomautuksia. Pääsääntöisesti säästötoimet suunnattiin siten, että ne eivät haitanneet palvelutoimintaa. (Karjalainen 2010, 4).

Raisio on vuodesta 2004 kehittänyt toimintojaan kehittämällä talouden ja toiminnan johtamis-, ohjaus- ja raportointijärjestelmiään sekä tuotantoprosessejaan tilaaja-tuottajaympäristössä. Raision malli on herättänyt runsaasti mielenkiintoa muiden kuntien keskuudessa sekä valtiovallan suunnassa. Raision kaupungin yhdessä NHG Oy:n ja Sitran kanssa perustama Kuntamaisema Oy kehittää mallia edelleen ja markkinoi sitä kuntakentällä. Raision menestymistä uusien toimintatapojen kehittäjänä todistaa kaupungin selviytyminen suurten ja keskisuurten kaupunkien vertailussa pienimmillä kustannuksilla sosiaali- ja terveystalouksista. (Karjalainen 2010, 4).

#### 4.4 EPISODINEN ETENEMISKUVAUS

Kertovan muutosselonteon menetelmässä tuotetaan tapahtuvista tai jo tapahtuneista muutoksista episodinen etenemiskuvaus. Tämä tehdään kahdessa vaiheessa: ensiksi kerätään tutkittavaan muutosprosessiin liittyvää aineistoa; sitten aineistosta poimitaan episodeja, jotka listataan kronologiseen järjestykseen peräkkäin. Kyseessä on tulevan muutuskertomuksen alustava listaus, joka voidaan toteuttaa aikajanan muodossa. (Laitinen 2004, 6.)



Tuotin episodisen etenemiskuvauksen aikajanan muodossa (liite 1). Laatimasani aikajanassa vasemmanpuoleinen sarake kuvaa Raision mallin kehittämisen vaiheita ja keskimäinen sarake tutkimani organisaatiomuutoksen vaiheita. Oikeassa reunassa ovat organisaatiomuutokseen liittyvät päätöksenteko- ja käsittelypäivämäärät. Käytin aikajanaa haastatteluissa apuvälineenä, koska se auttoi haastateltavia hahmottamaan kehittämisen eri vaiheet ja järjestyksen. Samalla pyysin haastateltavia kommentoimaan sitä, onko aikajanalle koottu kaikki Raision mallin kehittämisen ja organisaatiomuutoksen vaiheet. Tein aikajanaan haastattelujen perusteella joitakin lisäyksiä ja muutoksia. Haastattelujen avulla pyrin selvittämään sitä, vastasiko kunkin episodin sisältö haastateltavan näkemystä tapahtumien kulusta.

## 4.5 SELONTEKOJEN KERÄÄMINEN

Kyseessä on tapaustutkimus, jossa tutkija on toimijana ja osallistuvana havainnoijana seuraamassa tapahtuvaa muutosta. Laitisen (2004, 6) mukaan tutkija voi selontekoja kerätessään tehdä kenttämuistiinpanoja, haastatteluja sekä käyttää videokameraa ja nauhuria. Episodisen etenemiskuvauksen valmistuttua episodeihin osallistuneilta henkilöiltä kerätään tapahtuneesta selontekoja. Käytännössä selontekojen kerääminen toteutetaan valitsemalla episodisesta etenemiskuvauksesta avainepisodit, joihin yksilö- ja ryhmähaastatteluissa zoomataan. Tavoitteena on saada tapahtumista lisäaineistoa ja kuva siitä, miltä muutokset ja niiden vaikutukset ovat eri toimijoiden näkökulmasta näyttäneet ja mitä toimijat ovat tapahtuneesta oppineet. Menetelmän kannalta on olennaista kartoittaa kaikkien episodiin osallisten toimijoiden näkemykset ja tulkinnat tapahtuneesta. Annettuihin selontekoihin on hyvä suhtautua kriittisesti. (Kaasila ym. 2008, 176.) Eskolan ja Suorannan (1998, 66) mukaan olisi hyödyllistä, että haastatteluihin valituilla henkilöillä olisi keskenään samanlainen kokemusmaailma, heillä olisi tekijän tietoa tutkimusongelmasta ja he olisivat lisäksi kiinnostuneita tutkimuksesta.

Haastattelut voidaan toteuttaa siten, että haastattelun aluksi haastateltua tai haastateltuja kehoitetaan kertomaan vapaamuotoisesti ja omin sanoin tapahtumien kulusta. Tämän jälkeen voidaan esittää lisäkysymyksiä täydentämään haastattelua. Haastattelu voidaan pitää yksi- tai kaksiosaisena, jolloin jälkimmäisessä haastattelussa täydennetään ja kommentoidaan aiemmin annettua selontekoa. Jälkimmäisessä haastattelussa voidaan keskittyä muutoksen avaine-

pisodeihin. Haastattelussa voidaan käyttää apuna ja muistinvirkistäjänä aikajanaa, joka kuvaa muutosprosessin etenemistä kronologisesti. Haastatteluaineistot pitää myös analysoida jollakin tutkijan valitsemalla menetelmällä. Tutkimusraportissa on kuvattava valittu menetelmä ja lukijalle on selitettävä, miten valittua menetelmää on tutkimuksessa sovellettu. (Kaasila ym. 2008, 182.)

Roos (1988, 146) kuvaa teoksessaan narratiivisen haastattelun tekniikkaa, jossa haastattelu on kaksiosainen: ensin vapaata keskustelua ja sen jälkeen esitehtään tarkentavia kysymyksiä. Laitinen on omassa tutkimuksessaan soveltanut tätä haastattelutekniikkaa, mutta hänen tutkimuksessaan haastatteluaineisto jäi vaatimattomaksi. Tästä johtuen omassa haastatteluissani edettiin teema kerrallaan: ensin teemasta yleistä keskustelua, sitten teemaan liittyviä tarkentavia kysymyksiä ja lopuksi vielä ”virallinen dia”, jota pyysin kommentoimaan. ”Virallinen dia” edustaa organisaation virallista näkemystä kyseessä olevasta asiasta. Tällä tavalla halusin varmistaa, että jokaisesta teemasta syntyy edes jonkin verran keskustelua. Koska kyseessä ei ole toimintatutkimus eli tutkimus, jossa yhdistetään tutkimus ja kehittäminen, ei toistuvia haastatteluja tarvittu.

Teemahaastattelu on varsin avoin muodoltaan, jolloin vastaaja pystyy puhumaan tilanteesta hyvin vapaamuotoisesti. Näin ollen kerätyn haastatteluaineiston voidaan katsoa edustavan vastaajien puhetta itsessään. Haastatteluissa käytettävät teemat kuitenkin varmistavat, että jokaisen haastateltavan kanssa keskustellaan suurin piirtein samoista asioista. Lisäksi teemat muodostavat alustavan koodausrunгон, jota voi käyttää aineiston käsittelyssä ja luokittelussa. Haastattelijan pitää olla varautunut kaikkeen. Joskus haastateltava on hyvinkin runsasanainen ja puhelias, mutta joskus haastattelussa eteneminen voi olla vaikeata. Teema-alueuuttelon lisäksi kannattaa varautua niukkasanaiseen haastateltavaan laatimalla etukäteen tarkentavia kysymyksiä. (Eskola & Suoranta 1998, 88, 90.)

Tässä tutkimuksessa selonteot kerättiin teemahaastatteluilla, jotka toteutettiin yksilö- ja ryhmähaastattelujen muodossa. Yksilöhaastatteluja oli yksitoista kappaletta ja ryhmähaastatteluja kolme. Päädyin käyttämään ryhmähaastatteluja henkilöstön haastatteluissa, koska pystyin jakamaan henkilöt yksiköittäin homogeenisiin ryhmiin. Lisäksi ryhmähaastattelut ovat taloudellinen tapa toteuttaa haastatteluja, koska niihin kuluu aikaa vähemmän kuin yksilöhaastatteluihin. Toisaalta ryhmähaastatteluiden purku on työläämpää kuin yksilöhaastattelujen purku. Haastattelu-teemat mukailivat tutkimusongelmia. Pyrkimyksenä oli kerätä lisäaineistoa tapahtumista ja eri toimijoiden näkemyksiä muutoksista sekä niiden vaikutuksista.

Hyödynsin haastatteluissa ryhmä- ja yksilöhaastatteluja varten laatimaani aikajanaa. Haastattelurunko koostui seitsemästä tutkimusongelmaan liittyvästä teemasta, joiden alle olin valmiiksi miettinyt tarkentavia kysymyksiä. Ryhmittelin haastateltavat jo valmiiksi kolmeen luokkaan: ylin johto, palvelupäälliköt sekä ryhmähaastateltavat. Jokaiselle haastatteluluokalle laadin oman haastattelurungon, joka oli teemojen osalta yhteneväinen, mutta teemojen alla olevat tarkentavat kysymykset olivat joiltakin osin erilaisia johtuen haastateltavien erilaisista rooleista organisaatiossa.

Nauhoitin haastattelut tietokoneelle nauhoitusohjelman ja mikrofonin avulla. Haastatteluja havainnoimaan suunnittelin PowerPoint-esityksen, jossa jokaiselle teemalle oli oma diansa. Jokaisen teeman jälkeen tuli tarkentavien kysymysten dia, ja kolmantena vielä teemaan liittyvä ”virallinen dia”, jota pyysin kommentoimaan. Tämän lisäksi kävimme haastatteluissa kolmanteen teemaan (organisaatiomuutos suhteessa Raision malliin) liittyvää aikajanaa (liite 1) tarkemmin läpi.

Haastattelututkimukseni kohdensin työntekijöiden osalta teknisen keskuksen hallintopalveluissa jo työskenteleviin, sinne 1.1.2010 siirtyneisiin tai sinne 1.1.2011 siirtyviin henkilöihin. Nämä haastattelut toteutin ryhmähaastatteluina. Tavoitteena oli selvittää henkilöstön asenteita heitä koskevaan organisaatiomuutokseen sekä Raision mallin tietämystä henkilöstön keskuudessa. Teemoina käsiteltiin myös työhyvinvointia, osaamista ja motivaatiota muutoksessa. Osana työhyvinvointia ja motivaatiota käsiteltiin myös teemaa oikeudenmukainen johtaminen. Ryhmähaastatteluista tuli siten ilmi tekniseen keskuksen hallintopalveluihin siirtyneiden, siirtyvien tai siellä jo aikaisemmin työskennelleiden henkilöiden näkemykset. Muihin teknisen keskuksen yksiköihin siirtyneiden henkilöiden näkemyksiä ei tässä tutkimuksessa selvitetty.

Lähetin etukäteen kirjanpito- ja palkanlaskentayksikköjen esimiehille pyynnön kertoa alaisilleen toteutettavista ryhmähaastatteluista. Sen jälkeen lähetin henkilöille haastattelukutsut ryhmähaastatteluihin. Liitin haastattelukutsujen mukaan pääkohdat tutkimussuunnitelmastani. Kirjanpitoyksikön ryhmähaastatteluun osallistui kolme henkilöä viidestä, palkanlaskentayksikön ryhmähaastatteluun viisi henkilöä kuudesta ja hallintopalvelujen ryhmähaastatteluun neljä henkilöä viidestä. Ryhmähaastatteluissa osallistujia pyydettiin haastattelun aluksi esittämään tuntemuksiaan toteutetusta/toteutuvasta organisaatiomuutoksesta, joten käyttämäni ryhmähaastattelutavan voi luokitella tyypiltään arvioivaksi ja kuvailevaksi täsmäryhmähaastatteluksi. Liitteenä on

ryhmähaastattelujen haastattelurunko (liite 2). Eri teemojen käsittelyn yhteydessä pyrin kysymään kaikkien ryhmähaastatteluun osallistujien mielipiteitä, jotta kaikkien näkemys tulisi haastattelussa esille.

Lähetin palvelupäälliköille ja ylimmälle johdolle haastattelukutsun, johon liitin tiivistelmän tutkimussuunnitelmastani. Haastatteluluokkaan *palvelupäälliköt* kuului viisi teknisen keskuksen palvelupäällikköä sekä hallintokeskuksesta henkilöstöpäällikkö, kirjanpitoapäällikkö ja hallintopäällikkö. Palvelupäälliköiden haastattelut toteutin yksilöhaastatteluina. Palvelupäälliköiden haastattelu luokassa oli kolmenlaisia haastateltavia: sellaisia teknisen keskuksen esimiehiä, joiden alaisuuteen siirtyi uusia yksiköitä tai henkilöitä hallintokeskuksesta; sellaisia hallintokeskuksen esimiehiä, joiden alaisuudesta yksiköitä tai henkilöitä siirtyi pois sekä sellaisia teknisen keskuksen esimiehiä, joita tämä tukipalvelujen siirtoon liittyvä organisaatiomuutos ei suoranaisesti koskettanut. Kahdesta teknisen keskuksen palvelukokonaisuudesta, kiinteistö- ja mittauspalvelut sekä tietohallintopalvelut, puuttui tutkimuksen tekohelellä palvelupäällikkö, joten niiden organisaatiomuutoksiin osallisten esimiesten näkemyksiä ei ole tässä tutkimuksessa pystytty huomioimaan. Teknisessä keskuksessa oli kuitenkin tutkimuksen kohteena olevan organisaatiomuutoksen kanssa samanaikaisesti käynnissä kaksi muutakin organisaatiomuutosta, kaavoituspalvelujen ja kiinteistö- ja mittauspalvelujen yhdistyminen maankäyttöpalveluiksi sekä kunnallisteknisten palvelujen sisäinen organisaatiomuutos. Edellisten lisäksi oli jo vuosia suunniteltu vesihuoltopalvelujen ja kaukolämpöpalvelujen yhtiöittämistä seudullisiksi yhtiöiksi. Näin ollen haastatteluluokan palvelupäälliköt kahdeksasta esimiehestä seitsemän oli suoraan osallisena johonkin näistä käynnissä olevista organisaatiomuutoksista.

Organisaatiomuutoksen vaikutukset -teeman osalta keskustelu kohdistui asianomaisen palvelupäällikön näkökulmasta siihen muutokseen, joka hänen yksikössään oli ajankohtainen. Muiden organisaatiomuutosten vaikutuksia en kuitenkaan huomioi tässä tutkimuksessa. Palvelupäälliköiden haastatteluisa oli tavoitteena organisaatiomuutosten lisäksi saada selville esimiesten näkemyksiä muutosjohtajuudesta sekä Raison mallin kehittymisestä ja kehittämisestä. Aikajanalta organisaatiomuutosta käsiteltiin tarkemmin niiden henkilöiden kanssa, jotka ovat olleet osallisena organisaatiomuutoksessa. Raison mallin kehittämistä käsiteltiin aikajanan avulla kaikkien henkilöiden kanssa. Liitteenä on palvelupäälliköiden haastattelurunko (liite 3).

Haastatteluluokkaan *ylin johto* kuului hallintokeskuksesta kaupunginjohtaja sekä talousjohtaja, jonka alaisuudesta siirtyi yksiköitä ja henkilöitä pois, ja teknisestä keskuksesta tekninen johtaja, jonka suoraan alaisuuteen siirtyi hallintokeskuksesta tietohallintopalvelut. Myös ylimmän johdon haastattelut toteutin yksilöhaastatteluina, joiden haastattelurunko on liitteenä (liite 4).

Haastattelujen kuluessa hyväksytin aikajanelle sijoitetut muutuskertomuksen vaiheet eli episodit ja muokkasin aikajanaa haastattelujen perusteella. Liitteenä on haastattelujen jälkeen muokattu lopullinen aikajana (liite 5). Aikajanan käsittelyn yhteydessä esitin seuraavat kysymykset:

- Mitkä olivat sinun kannaltasi merkittävimmät muutokset?
- Onko tässä kuvattu kaikki Raison mallin kehittämisen vaiheet?
- Vastaako aikajanan sisältö omaa näkemystäsi tapahtumien kulusta?
- Mitä sinun kannaltasi tärkeitä asioita aikajanalta puuttuu?

”Virallisen dian” esitin vasta jokaisen teeman käsittelyn lopuksi ja pyysin kommentoimaan sitä. Näin ollen ”virallisella dialla” ei ollut vaikutusta teeman käsittelyyn eikä haastateltavien esittämiin näkemyksiin tai vastauksiin.

Koodiluettelon rakentamisessa liikkeelle voidaan lähteä aineistolähtöisestä analyysistä eli koodauksesta. Tutkija lukee aineiston useaan kertaan läpi ja kirjaa ylös aineistosta nousevat mahdolliset koodaukset. Laajaa aineistoa on mahdotonta koodata kattavasti, joten aineistoa kannattaa pyrkiä koodaamaan riittävällä tarkkuudella, koska täydellinen kattavuus ei yleensä onnistu. Koodausprosessin aikana koodausrunko muuttuu ja täydentyy. (Eskola & Suoranta 1998, 157–158.)

Aineiston koodauksessa on hyvä lähteä liikkeelle aineistolähtöisesti ilman etukäteen asetettuja teoreettisia oletuksia. Teemahaastattelurunkoa voi käyttää koodauksen apuvälineenä. Aineistosta poimitaan teemahaastattelurungon avulla teemaa käsitteleviä tekstikohtia. Tällä tavalla pystytään luomaan teemakortisto, johon aineisto pilkotaan lopuksi tehtäviä tulkintoja varten. Teemakortisto luodaan haastattelu kerrallaan. Aineistoa luettaessa tekstin reunaan merkitään kyseessä olevan teeman numero. Sen jälkeen aineistosta poimitaan teemaa käsittelevät tekstikohdat. Tekstikohdat voidaan kopioida sellaisenaan teemakortteihin tai tutkija voi tehdä niistä omat tiivistelmänsä. (Eskola & Suoranta 1998, 153–155.)

Haastattelujen läpiviennin jälkeen purin haastattelut nauhalta Word-ohjelman avulla tekstiksi, mikä osoittautui aikaavieväksi työksi, koska jokainen haastattelu oli 1,5–2 tunnin pituinen. Puheen purkaminen tekstiksi vei aikaa ainakin kuusi kertaa enemmän kuin itse haastatteluun oli kulunut aikaa. Sen jälkeen luin laajan aineiston läpi kolmeen kertaan samalla merkatun teemoja tekstin reunaan. Käytin teemahaastattelurunkoa ja laatimaani aikajanaa alustavana koodausrunkona. Ryhmittelin haastateltavat kolmeen luokkaan:

- A = ylin johto
- B = palvelupäälliköt
- C = henkilöstön ryhmähaastattelut.

Lisäksi tyypittelin haastateltavat seuraavalla tavalla:

- L = luopuva osapuoli
- V = vastaanottava osapuoli
- S = siirtyvä osapuoli
- E = ei osallinen organisaatiomuutokseen.

Numeroin teemat juoksevasti ja koodasin kaikki eri teemoihin kuuluvat tekstinpätkät yllä mainitun koodauksen mukaisesti. Sitten liitin samaa teemaa koskevat tekstinpätkät peräkkäin omaan Word-dokumenttiinsa. Tällä tavalla menetellen tiesin aineistoa käsitellessäni ja tulkitessani koko ajan, minkä haastatteluluokan ja haastattelutyyppin näkemyksestä kulloinkin oli kysymys. Teemojen tarkentavia kysymyksiä en luokitellut, koska en kysynyt niitä kaikilta haastateltavilta. Lisäksi tarkentavat kysymykset olivat eri haastatteluluokilla erilaiset. Niiden tarkoituksena oli varmistaa keskustelun syntyminen haastattelutilanteissa.

Ryhmähaastatteluja en purkanut henkilöittäin, koska kyseessä olevat ryhmät olivat niin homogeenisia. Pidin tärkeämpänä saada esille ryhmän näkemykset eri teemoista. Ryhmähaastattelujen purussa kiinnitin huomiota siihen, oliko kyseessä ryhmän yhteinen näkemys vai oliko asiasta monia ristikkäisiä näkemyksiä. Jos haastatteluissa ilmeni vastakkaisia näkemyksiä jostakin asiasta, koodasin aineiston siltä osin tarkemmin. Tutkijan pitäisi etsiä selonteosta risiiritäisyyksiä ja epä johdonmukaisuuksia. Kerättyään osallistujien selonteot, tutkijan tehtävänä on laatia niiden perusteella oma analyttinen selontekonsa. (Kaasila ym. 2008, 176.)

## 4.6 MUUTOSKERTOMUS

### 4.6.1 Muutuskertomuksen laatiminen

Muutuskertomusta kirjoitettaessa pohjana käytetään aiemmin laadittua episodista etenemiskuvausta, jota täydennetään ja korjataan selonteosta saadun aineiston mukaiseksi. Muutuskertomuksessa kyse on narratiivisesta analyysistä eli uudesta kertomuksesta, joka on keskeinen osa aineiston analysointia. Selontekoja, dokumentteja ja havaintoaineistoa käsitellään rinnakkain ja niiden perusteella luodaan kertomus, joka kuvaa mahdollisimman hyvin muutoksen tapahtumista ja osallistujien näkemyksiä niistä. Tämän vaiheen työskentely on samankaltaista kuin historioitsijan työskentely, joka perustuu eri tietolähteiden antaman tiedon kriittiselle yhdistelylle ja analysoinnille, tavoitteena saada aikaan luotettava historiallinen kuvaus. (Laitinen 2004, 6; Kerttula 2009, 134.) Tavoitteena on kirjoittaa muutuskertomus siten, että lukija voi seurata lähteiden käyttöä (Kaasila ym. 2008, 183).

Alkuperäinen ajatukseni oli tuottaa Raision mallin kehittämisen vaiheista yksi yhteinen ylimmän johdon, palvelupäälliköiden ja henkilöstön muutuskertomus. Tutkimusta tehdessäni tulin kuitenkin toisiin ajatuksiin. Päätin, että sekä toimeksiantajan että lukijoiden kannalta olisi mielenkiintoista, että raportissa olisi näkyvissä kaikkien näiden kolmen haastatteluluokan näkemykset. Tutkimukseen osallistuville luvattiin, että heidän henkilöllisyytensä ei kävisi raportista ilmi, joten päätin tuoda muutuskertomuksessa näkyviin yhteiset näkemykset haastatteluluokittain.

Muutuskertomuksen eri episodeissa olen yhdistänyt organisaation viralliseksi näkemykseksi Raision kaupungin päätöksentekodokumenteista, Antti Kuopilan kirjan Raisiota koskevasta osasta (2007), Kauppalehden artikkelia varten toimitetusta aineistosta (2007) sekä ylimmän johdon haastatteluista esille tulleita asioita. Kauppalehden artikkelia varten toimitetussa aineistossa sekä Kuopilan kirjan Raisiota käsittelevässä osiossa Raision organisaatiosta talousjohtaja Heli Lähtenmäki, suunnittelupäällikkö Marja-Riitta Pulkkinen sekä koulutus- ja tiedotuspäällikkö Mari Koivunen kertovat Raision mallista ja sen kehittymisestä. Organisaation virallisen näkemyksen lisäksi olen tuonut muutuskertomuksessa esille keskijohdon eli haastattelemini palvelupäälliköiden sekä henkilöstön näkemykset eri episodeista.

## 4.6.2 Episodi palvelustrategia ja tuotteistaminen

Vuonna 2003, vuoden 2004 talousarviota laadittaessa, Raisiossa pohdittiin ensimmäistä kertaa taloutta tuotteiden näkökulmasta. Syynä pohdintaan oli päivähoidon yksikköhinta, joka näytti huomattavasti kasvavan verrattuna edelliseen vuoteen. Havaittiin, että suurin syy yksikköhinnan muutokseen oli hoidettavien lasten lukumäärän väheneminen ja samanaikaisesti päivähoidon rakenteiden pysyminen ennallaan. Pohdittiin toimenpiteitä, joilla päivähoidon organisaatiota sopeutettaisiin kysyntää eli lasten lukumäärää vastaavaksi. Menot eivät voi kasvaa kysynnän laskiessa, vaan niitä on pystyttävä sopeuttamaan kysyntään. Siinä tilanteessa sosiaali- ja terveyskeskuksen talouspäällikkö laati ensimmäisen resurssitaulukon, jossa näkyi päiväkotien rakenteelliset paikat, lasten lukumäärä, henkilökunnan määrä ja kustannukset. Tällä A4-kokoisella taulukolla todistettiin päättäjille, lasten vanhemmille ja henkilökunnalle, että vaikka suljetaan kolme pientä päivähoitoyksikköä, niin silti kaikille lapsille saadaan päivähoitopaikat ja säästetään 375.000 euroa. Kaupunginjohto totesi, että tällainen paperihan Raisiossa tarvitaan jokaisesta palvelusta. Tästä alkoi Raisiossa resurssitaulukointi. (Kuopila ym. 2007, 102; ylimmän johdon haastattelut.)

Vuoden 2004 alussa Raisiossa päätettiin tehdä kuntaliiton ohjeistuksen mukainen palvelustrategia. Tarkoituksena oli, että kunnat sen avulla pohtisivat, mitä jatkossa tehdään itse, mitä ulkoistetaan ja mitä laitetaan ulkoiseen kilpailuun. Palvelustrategian laatiminen edellytti huomion kiinnittämistä toiminnan lopputuloksiin eli tuotteisiin, jotka piti määritellä siten, että saatiin niiden kustannusrakenne esiin. (Kuopila ym. 2007, 102; ylimmän johdon haastattelut.)

Koko vuosi Raisiossa analysoitiin omaa tuotantoa ja markkinoita. Työtä koordinoi hallintokeskus keskusten avatessa omaa toimintaansa ja pohtiessa toimintansa tulevaisuudennäkymiä ja kehittymismahdollisuuksia. Lisäksi työtä ohjasi luottamushenkilöistä ja henkilöstön edustajasta koostuva palvelustrategian ohjausryhmä. (Kuopila ym. 2007, 103; ylimmän johdon haastattelut.) Vertailutietoa hinnoista yritettiin saada muutamasta samankokoisesta kaupungista. Vertailu osoittautui mahdottomaksi tehtäväksi, koska jokainen kunta oli laskenut omat hintansa eri tavalla. Lisäksi todettiin, etteivät Raision omatkaan tuotteet tai hinnat olleet kaikilta osin vielä selvillä. (Kuopila ym. 2007, 103; ylimmän johdon haastattelut.)

Vuoden 2004 lopussa huomattiin, että palvelustrategiatyössä oli saatu aikaiseksi vasta palvelutuotannon analyysi, eikä tulevaisuuteen oltu katsottu vielä ollenkaan. Sitä mukaa kun nykytila selvisi, tuli esille uusia kysymyksiä. Huo-



mattiin, että palvelutuotanto oli epäselvästi organisoitu. Palvelustrategian laatimiseksi tarvittaisiin lisää informaatiota, jotta tiedettäisiin mitä palveluja ulkoistetaan ja mitä tehdään itse. Siten palvelustrategia muuttuikin palvelutuotannon analyysiksi, jonka tulokset käsiteltiin valtuustossa joulukuussa 2004. Samalla valtuusto hyväksyi palvelustrategiatyön kaikki jatko-osat: tilaajan ja tuottajien näkökulman erottamisen, prosessien parantamisen sekä kilpailutusohjeen laatimisen. (Kuopila ym. 2007, 103; ylimmän johdon haastattelut.)

Palvelutuotannon analyysin laatiminen herätteli henkilöstöä, esimiehiä ja palvelupäälliköitä ajattelemaan asioita hiukan uudesta näkökulmasta, koska analyysissa tehtiin kuntien välistä vertailua. Muutosvastarintaa ja kriittisyyttä henkilöstön osalta oli havaittavissa, eikä vertailua tehty kovinkaan mielellään ja avoimesti. (ylimmän johdon haastattelut.)

#### 4.6.3 Episodi tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto

Samanaikaisesti palvelustrategian laadinnan yhteydessä vuonna 2004 muodostettiin Raision tilaaja-tuottajatoimintatapaan perustuvaa mallia. Toiminnan ohjaukseen tarvittiin enemmän kuin tähänastinen strateginen työ ja tasapainotettu mittaristo. Aluksi yritettiin ottaa lautakuntien, hallituksen ja valtuuston asioiden valmisteluun kaksi näkökulmaa: tilaajan ja tuottajan näkökulmat. Pian kuitenkin havaittiin, että valmistelut olivat liian byrokraattisia ja asiat jäivät silti epäselviksi. Päättäjien kanssa pidettiin asiasta seminaari, ja he pitivät parempana vaihtoehtona, että tilaajien ja tuottajien roolit erotellaan. Tämä ns. Raision malli hyväksyttiin valtuustossa vuoden 2004 lopussa palvelutuotannon analyysin hyväksymisen yhteydessä. Raision mallissa tilaajaksi määriteltiin kaupunginvaltuusto ja -hallitus, ja palvelun tuottajiksi lautakunnat ja keskuskeskukset. Tilaaja-tuottajamallin mukaisten tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden luomiseen Raision katsottiin olevan liian pieni. (Huuhtanen ym. 2009, 22; ylimmän johdon haastattelut.)

Nimensä Raision malli sai vuonna 2005 eräässä Kuntaliiton seminaarissa, jossa osallistujat alkoivat käyttää mallista nimeä Raision malli (ylimmän johdon haastattelut). Mallia on määritelty seuraavalla tavalla: ”Raision malli on kokonaisuus toimintatapoja ja työkaluja keskisuuren kunnan talouden ja toiminnan ohjaukseen ja johtamiseen” (Huuhtanen ym. 2009, 22).

Raision mallin neljä kulmakiveä ovat:

1. Toiminnan läpinäkyvyys
2. Tilaajan ja tuottajan roolien erottaminen
3. Prosessien virtaviivaistaminen
4. Laadun ja kustannusten yhteys. (Kuopila ym. 2007, 103.)

Raision malli ei ole perinteinen tilaaja-tuottajamalli. Perinteisessä tilaaja-tuottajamallissa tilaaja on se, joka järjestää palvelut ja ostaa tuotannon joko omalta organisaatiolta tai muualta. Raision mallissa tilaaja tilaa vain omalta organisaatioltaan. Tilaaja ostaa tavallaan tuotannon järjestämisen omalta organisaatioltaan, ja sitten tämä järjestävä tuotanto-organisaatio voi tehdä palvelun joko omana työnään tai ostaa sen ulkoa ostopalveluna. Päättäjien kannalta malli on hiukan hankala, koska päätösvalta on valtuustolla, jonka jäsenistä suurin osa istuu myös tuottajalautakunnissa. Tilaaja-ajattelu on perinteisesti poliittikojen ajattelutapa. Päättäjien pitäisi pystyä tuottajalautakunnan kokoukseen mennessään vaihtamaan ajattelutapansa tilaajan näkökulmasta tuottajan näkökulmaksi. Päättäjät ovat lautakunnassa järjestämässä palveluita kuntalaisille, mutta he eivät voikaan tehdä lisätilauksia, vaan lisätilaukset tekevät hallitus ja valtuusto. (ylimmän johdon haastattelut.)

Tilaaajina toimivat valtuusto, kaupunginhallitus ja konsernijaosto sekä viranhaltijoista kaupunginjohtaja, talousjohtaja ja keskusten johtajat. Tuottajina toimivat keskuskeskukset ja lautakunnat. Luottamushenkilöiden ja keskusten johtajien kaksoisroolit ovat kevyen organisaation käänköpuoli. Tämä vaatii pelisääntöjen ja roolien selkeyttämistä; tavoitteena kuitenkin on tilaajan ja tuottajan välinen kumppanuus. (Huuhtanen ym. 2009, 22.) Keskusten johtajat ovat sopeutuneet kaksoisrooliinsa yllättävän hyvin. Tilaajan ja tuottajan vastakkainasettelu sekä organisaation eri yksiköiden väliset vastakkainasettelut ovat lieventyneet, koska organisaation sijaan keskeisessä asemassa ovat palvelu- ja tuoteryhmät. (Kuopila ym. 2007, 108.)

Valtuusto tilaa palvelun resurssitaulukosta johdetun tilaustaulukon avulla. Tilaustaulukko talous- ja toimintatietoineen on osa talousarviota. Lautakuntien tarjoukset ovat sisällöltään aikaisemmin käytettyjä talousarvioehdotuksia informatiivisempia. Raision mallissa tuottajakeskuksen johtajat kaksoisroolissaan auttavat tilaajaa tilausten laadinnassa ja samalla tekevät tarjousta omista palvelutuotteistaan. Kesken vuotta tuleviin lisämäärärahatarpeisiin ja lisäky-syntään vastaaminen kuuluu tilaajan tehtäviin. Tuottaja voi kuitenkin esittää oman näkemyksensä asiasta. (Huuhtanen ym. 2009, 22.)

Tilauksissa on asiakasnäkökulma; niistä käy ilmi se, mitä asiakas saa. Tilauksissa olevien asioiden on oltava konkreettisia ja ymmärrettäviä. Tilausten tuottajavetoisuus on Raision mallissa herättänyt arvostelua. Tuotannon tehostamiseksi kehitellyt työkalut ovat kuitenkin vaatineet myös hallintokeskuksen työpanosta. (Kuopila ym. 2007, 108.)

Raision tilaaja-tuottajamalli on talousarviokeskeinen, mutta malli tulee esille myös muussa toiminnassa. Vuoden mittaan lautakunnille esitetään eri tahoilta tulevia uusia vaatimuksia ja lisätarpeita, kuten lainsäädännön muutokset, asiakaspalautte sekä muut toivomukset ja vaatimukset. Näistä muutosvaatimuksista lautakunnille tulee toteutuspainetta, vaikka ne eivät mahtuisi tilauksen antamiin rajoihin. (Kuopila ym. 2007, 110.)

Raision mallissa talousarvion toteutumisen lisäksi seurataan myös tilausten toteutumista. Tilausten toteutumisissa on rahojen lisäksi näkyvissä myös tiedot toiminnasta. Myös kysyntää seurataan ja sen muutoksiin reagoidaan. Tuottajalautakunta seuraa talousarvion toteutumista resurssitaulukoiden muodossa kuukausittain ja raportoi tilaajalle neljännesvuosittain. Jos näyttää siltä, että tilaus ei toteudu, lautakunnan on selvitettävä, mistä se johtuu ja tehtävä toimenpide-ehdotukset, joilla sovittuun tilaukseen päästäisiin. Lisätilauksen pyytäminen tilaajalta on tuottajalautakunnan viimeinen keino. Lautakuntien pitäisi oppia sopeuttamaan alaisuudessaan olevaa toimintaa kysynnän muutoksiin. (Kuopila ym. 2007, 109.)

Kysynnän muutokset ovat suurimpia sosiaali- ja terveystoimessa. Jos kuntaan muuttaa yhtäkkiä paljon uusia perheitä, pitää kunnan järjestämien päivähoito- ja terveys- ja sosiaalipalvelujen pystyä vastaamaan kasvaneeseen palvelujen tarpeeseen. Jos muuttovirta vastaavasti käy pois päin naapurikuntiin, pienentynyt kysyntä on huomioitava palvelurakenteissa. Myös huonon taloustilanteen lisääntyvä työttömyys heijastuu ensimmäisenä sosiaali- ja terveystoimen kustannuksiin. Raision mallin käyttöönotto hyödyttää eniten juuri sosiaali- ja terveystoimea, koska sen työkalujen avulla pystytään reagoimaan kysynnän muutoksiin reaaliaikaisesti ja hallitsemaan jatkuvaa muutosta. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Raision mallin tapa erottaa tilaaja ja tuottaja ei ole kaikkialla saanut kannatusta. Väitetään, että valtuustolta tai koneistolta puuttuu tilaajaosaaminen. Raisiossa tätä ei ole kuitenkaan koettu ongelmaksi, koska käytettäessä resurssitaulukoita työvälineenä tilaajan ja tuottajan välisissä neuvotteluissa myös tilaaja pääsee tuottamiseen sisälle. (Kuopila ym. 2007, 108.)

Puhtaassa tilaaja-tuottajamallissa on tilaajalla ja tuottajalla omat organisaatiot, jolloin tilaaja pystyy tekemään tilaukset itsenäisesti. Raision kapean organisaation vuoksi tuottaja tekee talousarvioprosessissa käytännössä sekä tilauksen että tarjouksen, koska tilaajan asiantuntemus tuottamisesta on niin vähäistä. Tilaajalla on kuitenkin Raisiossakin käytössään perinteinen budjettiohjaus; määrärahojen myöntämisellä tai epämisellä tilaaja ohjaa toimintaa halumaansa suuntaan kuten muissakin kunnissa. Lautakunnat ovat Raisiossa tuottajan roolissa, kun ne aikaisemmin olivat ikään kuin viimeinen tilaaja. Luottamushenkilöiden on täytynyt opetella toimimaan lautakunnissa tuottajan roolissa sekä hallituksessa ja valtuustossa tilaajan roolissa. Tuottajan roolissakin luottamushenkilöt ovat välillä halunneet puuttua käytännön tekemiseen, kuten prosessityöhön, mikä ei heille kuulu. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Raision malliin on sisällytetty sellaisia asioita, joita on muissakin kunnissa samanaikaisesti kehitetty. Samaan aikaan kun Raision tilaaja-tuottajamalli päätettiin ottaa käyttöön, tilaaja-tuottajatoimintatapa oli valtakunnallisesti pohdinnan alla. Myös laadun ja kustannusten yhteyttä, tuottavuuden parantamista sekä prosesseja on pohdittu ja kehitetty muissakin kunnissa, ja Raisiossakin jo ennen Raision mallia, tosin eri nimillä. Jos mallia katsoo pinnan alta, niin kyseessä on hyvin perinteinen kuntamalli, joka erottuu muista lähinnä käytettyjen käsitteiden osalta. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Raision mallin käsitteet, kuten

- tilaus = talousarvio
- tarjous = lautakunnan talousarvioesitys
- tilaaja = valtuusto, kaupunginhallitus jne.
- tuottaja = lautakunnat ja keskuskeskukset

aiheuttavat sekaannusta ja vaikeuttavat Raision mallin ymmärtämistä ja sisäistämistä varsinkin työntekijätasolla. Eräs palvelupäällikkö ehdottikin, että näiden Raision mallin termien rinnalla pitäisi käyttää selventäviä, perinteisiä termejä. Lähes kaikki palvelupäälliköt olivat kuitenkin sitä mieltä, että heidän alaisensa tuntevat Raision mallia. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Raision mallin kehittämisen vaiheet nähtiin myös häilyvänä. Vaikuttaa siltä, että mallin alle on sijoitettu kaikenlaista sopivasti ajankohtaista kehittämistä. Raision mallissa on kyse lähinnä ajattelumallista, tavasta toimia. Raision malli on tuonut kuitenkin mukanaan tietynlaisen kehittämismyönteisyyden ja ripeän päätöksentekokulttuurin. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Suorittavan työn tekijät eivät ole sisäistäneet Raison mallia tai sen sisältöä. Mallia ei tarvita omassa käytännön työssä, joten sen sisältö on jäänyt epämääräiseksi. Raison mallin nähdään olevan lähinnä päällikkötasoa varten. (henkilöstön ryhmähaastattelut.)

#### 4.6.4 Episodi talousarviovalmistelu

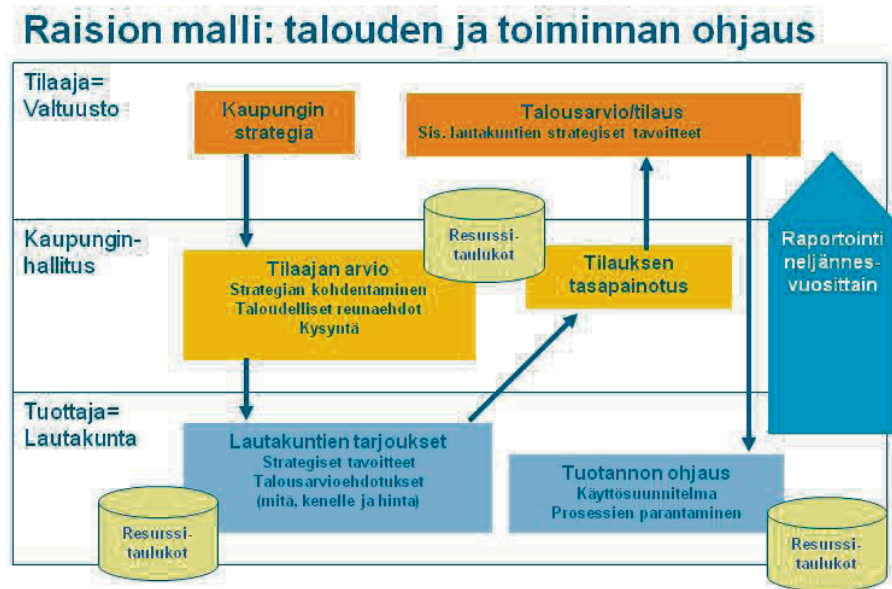
Kuntien budjetointi on perinteisesti ollut määrärahabudjetointia. On ollut tapana ajatella, että nyt meillä on nämä määrärahat ja ne on käytettävä, koska muuten seuraavana vuonna määrärahoja ei saada niin paljon. Raisiossakin organisaatioille on ennen vuotta 2005 jaettu rahaa tämän vanhan ja totutun tavan mukaan. Talousarvion raamit ovat pohjautuneet edellisen vuoden tilinpäätökseen, jonka lisäksi on vielä vaadittu lisää rahaa. Viime vuosina Raison, kuten monen muunkin kunnan, talous on ollut tiukoilla, sillä tulokehitys on ollut hitaampaa kuin menojen kasvu. Tämä on ollut pakko huomioida myös talousarviovalmistelussa. (Kuopila ym. 2007, 102; ylimmän johdon haastattelut.)

Palvelupäälliköiden mukaan Raisiossa on ennen Raison malliakin kehitetty talousarvion laadintaa erilaisten projektien yhteydessä. Yksi projekteista oli Ilaskiven nollabudjetointi-projekti, ja toinen tulosjohtamishanke, jossa yritettiin kehittää johtamista ja samalla ottaa taloutta haltuun. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Budjetin tavoitteet vielä vuoden 2004 budjetissa olivat monilta osin sellaisia, että niillä ei ollut mitään tekemistä rahan kanssa. Budjetissa oli asioille asetettu minimitaso, reaalitaso ja maksimitaso, mutta tavoitteena saattoi olla, että esimerkiksi kehityskeskusteluista on käyty 80 %. Tavoite on sinänsä ihan hyvä, mutta sillä ei ole mitään rahallista vaikutusta tai vaikutusta siihen, mitä sillä rahalla pitäisi saada aikaiseksi. Tästä sai alkunsa Raison mallin tilaajan näkökulma. Tilaajan pitäisi kantaa huolta siitä, mitä budjetin rahalla saadaan aikaiseksi asiakkaan hyväksi. Tuottajapuolen tehtävänä on pohtia, että miten asiakkaan tarvitsema palvelu parhaiten tuotetaan. Tästä lähti liikkeelle ajatus, että valtuuston talousarviokäsittelyssä ei pitäisi keskustella esimerkiksi siitä, mikä on resurssimitoitus. Näin lähti liikkeelle yksi Raison mallin kehittelykohde eli tilaaja-tuottajamalli. Lopputuloksena oli, että vuoden 2006 budjetti tehtiin tilauksina ensimmäistä kertaa. Tuolloin päättäjät huomasivat, että nyt heille kerrotaan niitä asioita, joista he talousarvion käsittelyssä haluavatkin tietää. ”Meillähän on vastuu”, totesi yksi valtuutetuista. Toinen valtuutettu kiteytti:

”Meillä on velvollisuus nähdä kokonaisuus ja meillä on oikeus tilata.” Tämän jälkeen päättäjiä ei enää tarvinnut yrittää vakuuttaa Raisen mallin hyödyllisyydestä. (Kuopila ym. 2007, 108; ylimmän johdon haastattelut.)

Talousarvio on Raisen tilaaja-tuottajamallin tärkein asiakirja. Talousarviolla valtuusto tilaa kuntalaisille seuraavan vuoden palvelut omalta organisaatioltaan. Kyse on siis sisäisestä hankinnasta. Valtuusto vahvistaa tuottajien strategiset tavoitteet, tuottajien meno- ja tulomäärärahat sekä palvelukokonaisuuksien keskihinnat. Valtuustoa kiinnostaa tilauksissa määriteltyjen palvelukuvauksen lisäksi palvelujen tuottavuuskehitys. Tuottajien strategiset tavoitteet pohjautuvat tilaajan strategiaan linjauksiin. Alla olevassa kuviossa kuvataan Raisen mallin talouden ja toiminnan ohjausta. (Kuopila ym. 2007, 106.)



**KUVIO 3.** Raisen mallin talouden ja toiminnan ohjaus.

Tilajien keskinäinen neuvottelu aloittaa talousarvion valmistelun. Neuvottelussa määritellään taloudellinen liikkumavara seuraavalle vuodelle. Seuraavat neuvottelut käydään tilaajan ja tuottajien välillä. Tällöin neuvotellaan seuraavan vuoden painopistealueista. Neuvotteluvaiheen jälkeen syntyy ns. tilaajan arvio eli talousarvion raami. Tilajien arvion perusteella lautakunnat laativat

tilaajalle tarjouksensa, joiden jättämisen jälkeen neuvotellaan uudelleen. Työvälineinä neuvotteluissa käytetään tilauslomaketta ja resurssitaulukkoa, joista käy ilmi talouden ja toiminnan tunnusluvut. (Kuopila ym. 2007, 107.)

#### 4.6.5 Episodi resurssi- ja tilaustaulukot

Jotta kunta voisi aidosti hallita talouttaan ja toimintaansa, kunnan on oltava tietoinen omista tuotteistaan, niiden kustannusrakenteesta, tehokkuudesta ja kysynnästä. Talouden ja toiminnan ohjauksen työkaluksi on Raisiossa kehitetty resurssitaulukko, jossa on näkyvissä toiminta ja talous tuoteryhmittäin. Resurssitaulukossa tuotteelle on määritelty hinta ja kysyntä. Tulevaisuudessa näkyviin halutaan myös laatutaso. Taulukossa on eritelty tarkkaan tuotteen kustannusrakenne, jotta tiedettäisiin, mihin kustannuksiin voidaan vaikuttaa. (Kuopila ym. 2007, 104.)

Tuottajalle resurssitaulukosta on Raisiossa muodostunut tärkeä työväline. Luottamushenkilöt ovat hyötynet resurssitaulukoiden käyttöönnotosta. Nyt lautakunnan tarjousten eli talousarvioehdotusten käsittely on aiempaa helpompaa, koska resurssitaulukoissa on enemmän tietoa kuin perinteisessä talousarvioaineistossa. Myös henkilöstölle voidaan resurssitaulukon avulla todistaa mahdollinen toiminnan muutostarve. (Kuopila ym. 2007, 105.)

Liikenneverkko palvelut Talousarvio, Valtuusto 2011, lukutia [muokkausten tallennus ei mahdollista]			
Liikenneväylien ylläpito			
TALVIKUNNOSSAPITO			
	Talvikunnossapito	YHTEENSÄ	Kaatosarake
<b>Tekijänoikeudet omista Kuntamaisesta Oy</b>			
Kustannuspaikan numero /lisäinformaatio	85300		
Myyntituotot sisäiset			
Myyntituotot ulkoiset			
Maksutuotot			
Tuot ja avustukset			
Vuokratuotot sisäiset			
Vuokratuotot ulkoiset			
Muut tuotot			
<b>TUOTOT YHTEENSÄ</b>			
Henkilöstökulut	52 279	52 279	
joista eläkemeno/eräiset maksut			
Palveluiden ostot sisäiset	369 000	369 000	
Palveluiden ostot ulkoiset	210 500	210 500	
Aineet ja tarvikkeet sisäiset			
Aineet ja tarvikkeet ulkoiset			
Avustukset			
Vuokrat sisäiset			
Vuokrat ulkoiset			
Muut kulut			
TOIMINTAKULUT YHTEENSÄ (budjetoitintaso)	630 779	630 779	
TOIMINTAKATE	630 779	630 779	
Poistot			
<b>(BRUTTO)KULUT YHTEENSÄ (vertailutaso)</b>	630 779	630 779	
<b>TULOS (NETTOKUSTANNUS)</b>	630 779	630 779	
Kadut yhteensä (m <sup>2</sup> )	1 534 054		
Pääkadut (m <sup>2</sup> )	185 000	185 000	
Kokoajakadut (m <sup>2</sup> )	343 315	343 315	
Tonttikadut (m <sup>2</sup> )	533 632	533 632	
.lk+pp-tiet (m <sup>2</sup> )	245 067	245 067	
Yksitystiet (m <sup>2</sup> )	227 040	227 040	
Katuvalaisimet (kpl)			
Liikenteen ohjauslaitteet (kpl)			
Lumen keskisyvyys			

**KUVA 1.** Esimerkki resurssitaulukosta.

Resurssitaulukot ovat työkalu myös tilausten valmisteluun, sillä tilauksiin sisällytetään resurssitaulukoissa olevia palvelun lopputulosta kuvaavia mittareita ja suoritteita, kuten tuotteen kysyntä, tuotannon kapasiteetti, käyttöaste, yksikkökustannukset, yksikkökustannukset/tuote, asiakastyytyväisyys ja mahdollisesti laatutekijöitä. Jatkossa taulukoihin on tarkoitus liittää myös tuotavuustietoja. Taulukoiden avulla valtuusto voi tilata palveluita kuntalaisille omalta organisaatiolta. Tilauksissa olevat asiat kuvaavat sitä, mitä asiakas saa, eli toiminnan lopputulosta. (Kuopila ym. 2007, 104, 107.)

TILAUS	TA 2011		
<b>Liikenneväylien kunnossapito</b>			
Hoidetut liikenneväylät (m2)	1 534 054		
Kesäkunnossapito (€ / m <sup>2</sup> )	0,20		
Talvikunnossapito (€ / m <sup>2</sup> )	0,41		
Kunnossapito yhteensä (€ / m <sup>2</sup> )	2,39		
<b>Liikenneväylien kunnossapito yhteensä</b>	<b>3 666 102</b>		
<b>Katuvalaistus ja liikenteen ohjauslaitteet</b>			
Valaisimet (kpl)	9 600		
€ / valaisin	91,8		
Ohjauslaitteet (kpl)	24,0		
€ / ohjauslaite	4 122,9		
<b>Yhteensä (€)</b>	<b>980 317</b>		
<b>Muut palvelut</b>			
€/asukas	0,5		
<b>Yhteensä (€)</b>	<b>12 500</b>		
<b>Kulut yhteensä</b>	<b>5 190 665</b>		
Kulut yhteensä / asukas	213		
Tuotot	502 857		
<b>Netto</b>	<b>4 687 808</b>		
Tuottajan viesti tilaajalle:			

**KUVA 2.** Esimerkki tilaustaulukosta.

Tilaustaulukoiden suunnittelu alkoi vuoden 2005 alussa. Tällöin keskuksat ensin määrittivät tilauksia tuoteryhmittäin. Sen jälkeen taulukot käsiteltiin tilaustyöryhmässä ja kaupunginhallituksen konsernijaostossa. Myös valtuuteista muodostetut työryhmät käsitelivät kukin oman sektorinsa tilausluonnoksia. Kesäkuussa 2005 valtuustossa päätettiin jatkaa vuoden 2006 talousarvion valmistelua tilausten pohjalta. (Kuopila ym. 2007, 108.)

Palvelupäälliköt pitivät resurssi- ja tilaustaulukoita yleisesti hyvänä työkaluna. Taulukoiden suunnitteluvaiheessa oli kuitenkin joidenkin palvelujen osalta haastavaa muodostaa tilauksia. Myös taulukoiden suunnitteluvaiheessa olisi



kaivattu ohjeistusta ja koulutusta. (palvelupäälliköiden haastattelut.) Suorittavan työn tekijät eivät ole olleet resurssi- tai tilaustaulukoiden suunnittelun tai ylläpidon kanssa missään tekemisissä (henkilöstön ryhmähaastattelut).

#### 4.6.6 Episodi prosessien läpikäynti

Palvelutuotannon analyysin pohjalta muodostuivat Raision mallin kolme kulmakiveä: toiminnan läpinäkyvyys, tilaajan ja tuottajan roolien erottaminen sekä prosessien virtaviivaistaminen. Raision mallissa on keskeistä oman tuotannon suorituskyvyn parantaminen. Käytännössä tuottavuuden parantaminen kuuluu tuottajalautakuntien tehtäviin. Lautakunnat seuraavat tuottavuuden kehitystä resurssitaulukoiden avulla, mutta tehokkuuden parantaminen onnistuu prosessien parantamisen avulla. Tehokkuuden varmistamiseksi Raisiossa oli vuoden 2006 loppuun mennessä käytävä kaikki keskeiset prosessit läpi ja poistettava pullonkaulat ja päällekkäiset työt. Huomio kiinnitettiin tuotteisiin (eli prosessien lopputuloksiin) sekä tuotantoprosessin toimivuuteen ja tehokkuuteen. (Kuopila ym. 2007, 103, 110.)

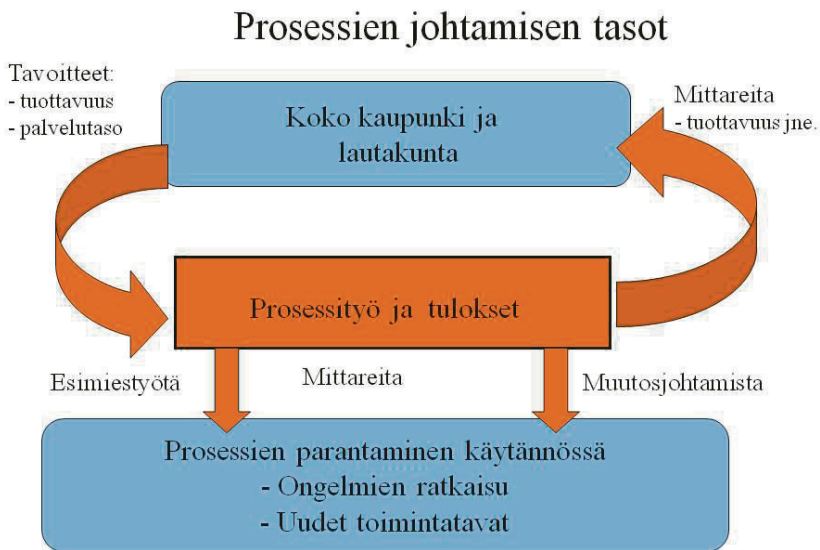
Prosessien parantamista on Raisiossa tehty aikaisemminkin, mutta varsinainen työ prosessien parantamiseksi aloitettiin vuoden 2005 syksyllä (Kuopila ym. 2007,111). Aluksi Raisiossa oli kunnianhimoinen tavoite, että prosessien parantamisen kanssa yhtäaikaisesti otettaisiin käyttöön toimintolaskenta. Pian todettiin, että urakka olisi liian suuri ja aikaa vievä; menisi pitkään ennen kuin organisaatiosta saataisiin käyttöön minkäänlaisia tuotteiden kustannustietoja. Päätettiin, että Raisiossa kustannusten ja hintojen seurantaan riittää resurssitaulukkotaso. Toimintolaskentaa hyödynnetään silloin, jos palvelutyötä myydään ulkopuolelle tai jos jotakin yksikköä tarvitsee korkeiden yksikkökustannusten vuoksi seurata tarkemmin. (ylimmän johdon haastattelut.)

Raisiossa prosessien parantamisella oli useita tavoitteita:

- hyvän palvelutason säilyttäminen
- löytää fiksumpia tapoja tehdä töitä
- varmistaa asiakasnäkökulma
- jakaa työkuormaa tasaisesti
- tarjota kaikille mielekästä työtä
- nostaa tuottavuutta
- selkiinnyttää kokonaisuutta ja toimintojen vaikutuksia toisiinsa. (Konsernijaoston pöytäkirjan 16.4.2007 liite Raision kaupungin prosessien parantaminen 2005–2006.)

Prosessityö aloitettiin syyskuussa prosessityön esittelyä varten pidetyillä prosessimessuilla. Messujen tarkoitus oli selvittää henkilöstölle ja esimiehille, mitä prosessityö on, miksi ja miten sitä tehdään ja mitkä ovat sen tavoitteet. Messuilla esiteltiin myös siihen mennessä parannetut prosessit ja niistä saadut hyödyt. Messut olivat yleisömenestys, sillä 60 prosenttia kaupungin työntekijöistä kävi päivän aikana messuilla. Sen jälkeen järjestettiin vielä yhteensä viisi puolen päivän prosessikoulutusta, osa henkilöstölle ja osa esimiehille. (Kuopila ym. 2007, 111.)

Työyksiköiden työntekijät ovat tärkeässä asemassa, kun prosesseja parannetaan. He ovat asiantuntijoita omassa työssään ja heillä on myös paras näkemys siitä, kuinka prosessi sujuu ja miten se saataisiin sujumaan paremmin. Prosessien parantamistyö on myös palkitsevaa, koska siinä jokainen pystyy vaikuttamaan oman työnsä kehittämiseen ja näkee samalla oman työnsä osana prosessin kokonaisuutta. Myös ymmärrys ja arvostus työtovereiden työpanoksiin lisääntyy. Alla olevassa kuviossa on esitelty Raision prosessien johtamisen tasot. (Kuopila ym. 2007, 111.)



**KUVIO 4.** *Prosessien johtamisen tasot Raision kaupungissa.*

Raision mallin kehittämisen vaiheista ainoastaan prosessityö on koskettanut Raision kaupungin lähes kaikkia työntekijöitä. Valtaosassa yksiköitä laadittiin prosessikaavioita ja parannettiin prosesseja. Prosessityön konkreettisena seurauksena kirjanpito keskitettiin eri keskuksista hallintokeskukseen. (henkilöstön ryhmähaastattelut.) Samalla otettiin käyttöön laajassa mittakaavassa tilaaja-tuottajamallin mukainen sisäinen laskutus, jonka avulla mm. tukipalvelujen kustannukset kohdennetaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti eri yksiköille ja kustannuspaikoille (palvelupäälliköiden haastattelut).

Yksiköillä oli mahdollisuus kutsua prosessiryhmiinsä prosessityöhön perehtyneitä yksikön ulkopuolisia sparraajia, joiden tarkoituksena oli auttaa laajentamaan työyksikön ajattelua uusille urille. Sparraajat toimivat prosessien parantamisessa tukena esimiehelle ja kyseenalaistivat nykyistä toimintaa. (Kuopila ym. 2007, 112.) Prosessien parantamisessa olisi oletettavasti onnistuttu paremmin, jos sparraajien mukaan ottamista yksiköiden prosessityöhön olisi edellytetty. Sparraaja olisi tuonut prosessityöhön ulkopuolista näkemystä ja kyseenalaistanut mahdollisesti nykyisiä toimintatapoja. Sparraajat olisi pitänyt kouluttaa prosessikaavioiden tekemiseen, jottei jokaisen yksikön olisi tarvinnut opetella Visio-ohjelman käyttöä. Sillä tavalla eri yksiköiden prosessikaavioista olisi tullut yhteismitallisia. Tällä hetkellä ne ovat hyvin eritasoisia: osa on hyvin yksityiskohtaisia prosessinkuvauksia ja osa on kuvattu karkealla tasolla. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Keskeiset prosessit saatiin parannettua vuoden 2006 loppuun mennessä. Prosessit kuvattiin, jolloin nähtiin prosessin kokonaisuus ja parantamistarpeet. Parantaminen tapahtui poistamalla pullonkauloja ja turhia tai päällekkäisiä työvaiheita. Prosessin parantaminen voi tapahtua myös tekemällä asiat aivan toisin kuin aikaisemmin. Näin ei kuitenkaan vielä tällä prosessikierroksella käynyt. Prosessityö jäi suurimmaksi osaksi prosessien kuvaamiseksi; harvassa prosessissa päästiin parantamiseen. (Kuopila ym. 2007, 111; ylimmän johdon haastattelut.)

Jokainen keskus oli laatinut prosessikartan, jossa oli näkyvissä pääprosessit, niiden vastuuhenkilöt ja parannusaikataulu. Parannettavien prosessien joukossa oli keskeisiä prosesseja, jotka olivat resurssitaulukoiden perusteella keskimääräistä kalliimpia. Havaittiin esimerkiksi, että päivähoitossa ruokapalveluja tuottavat yksiköt olivat erilaisia kustannuksiltaan. Tilauksessa näkyy vain näiden yksiköiden keskihinta. Resurssitaulukosta tuottaja voi nähdä yksiköiden

väliset erot ja voi sen perusteella muuttaa keskihinnaltaan kalliiden yksiköiden toimintaa. Samalla koko toiminnan keskihinta saadaan laskemaan. (Kuopila ym. 2007, 111.)

Prosessityössä on kohdattu useita haasteita – ensinnäkin puutteellinen johtamisosaaminen. Muutostilanteissa tarvitaan jämäkkää johtamista, jotta muutokset saataisiin vietyä käytäntöön. Toisena haasteena on ollut muutosvastarinta. Prosessityössä on yritetty suojella nykyistä olotilaa ja toimintatapaa, koska muutos on pelottavaa ja muutoksen toteuttaminen haastavaa. On haluttu pysyä vanhoissa ja tutuissa toimintatavoissa eikä mukavuusrajaa ole haluttu ylittää. (Kuopila ym. 2007, 111; ylimmän johdon haastattelut.)

Prosessien parantaminen ja käytännön toteutus vaatii esimiehiltä aktiivisuutta ja jämäkkyyttä. Esimiehet ovat useimmiten myös prosessien omistajia. Työntekijöiden on keskenään vaikeaa parantaa prosessia, jos esimies ei sitoudu sitä parantamaan. Kehittämisestä innostunut esimies voi kannustaa työntekijöitä prosessien kehittämiseen. On tärkeää, että esimiehet vievät parannusehdotukset paperilta käytännön toiminnaksi. Parannettuja prosesseja on pyritty muuttamaan käytännön toiminnaksi Visio-ohjelman ja prosessien toimintoihin liittyvien menettelytapaohjeiden avulla. Esimiehiä on pyritty kannustamaan esimieskoulutusten avulla. Syksyllä 2005 järjestettiin prosessityötä ja haastavia esimiestilanteita koskevaa koulututusta sekä seuraavana vuonna muutosjohtamisen koulutusta. (Kuopila ym. 2007, 112–113.)

Vuodesta 2005 lähtien on Raisiossa järjestetty kymmeniä sisäisiä esimieskoulutuksia, esimiestreenejä. Prosessityökoulutus tai haastavia esimiestilanteita koskeva koulutus ei sen vuoksi ole jäänyt osalle palvelupäälliköistä erityisesti mieleen. Esimieskoulutuksen kytkeytymistä Raision mallin kehittämiseen epäiltiin jossain määrin. Osa palvelupäälliköistä piti prosessityöhön liittyvää koulutusta erittäin hyvänä. Näillä koulutuksilla luotiin maaperää tuleville Raision mallin vaatimille muutoksille. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Kolmantena haasteena on ollut erilaisten mittareiden yhtensovittaminen. Mittareita on resurssitaulukoiden lisäksi käyttösuunnitelmissa. Edellisten lisäksi myös prosessityöstä on saatu prosessien mittareita. Mittaamisesta ei haluta tehdä liian monimutkaista. Mittareita varten tarvittavien tietojen täytyy olla kohtuullisen helposti saatavilla. (Kuopila ym. 2007, 113.) Prosessityössä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista kehittää omaa mittaristoa prosesseille, vaan prosessimittareiden kehittäminen pyritään kytkemään resurssitaulu-

koiden kehittämiseen, koska tuottaja seuraa tuottavuuskehitystä resurssitaulukoista (Konsernijaoston pöytäkirjan 16.4.2007 liite Raision kaupungin prosessien parantaminen 2005–2006).

Prosessien parantaminen on esimiehille työkalu toiminnan jatkuvaan kehittämiseen, ei mikään kertaluontoinen toimenpide. Todelliset muutostarpeet saattavat tulla esille vasta toisella tai kolmannella parannuskierroksella. Asioita ja niiden hoitamista parhaalla mahdollisella tavalla pitäisi pohtia isommissa kokonaisuuksissa. (Kuopila ym. 2007, 113; ylimmän johdon haastattelut.)

Prosessien parantamistyön jälkeen tavoitteena on ollut ”viiden prosentin metsästy” eli tuottavuuden parantaminen viidellä prosentilla vuodesta 2004 vuoteen 2009 (tiedote Kauppalehteä varten 2007). Tuottavuuden parantamisen tavoitteena oli saada Raision oma palvelutuotanto kilpailukykyiseksi, siten että kilpailutustilanteessa oma organisaatio voittaisi kilpailutuksen (ylimmän johdon haastattelut).

Tuottavuuden parantaminen pienentämällä kustannuksia viidellä prosentilla vuodesta 2004 vuoteen 2009 ei ollut realistinen tavoite, koska esimerkiksi lämmön, sähkön ja veden hinnat ovat nousseet ja nousevat jatkossakin merkittävästi vuosittain. Tuottavuuskehitystä on ollut sen vuoksi mahdotonta saada näkymään yksikköhinnoina. Viiden prosentin metsästyksessä ei onnistuttu, vaikka prosessien läpikäynnin yhteydessä tehtiin paljon töitä, jotta asiat hoidettaisiin järkevämmiin ja mielekkäämmiin. Prosessityössä jäi toteutumatta säästöaspekti: määrät ehkä lisääntyivät ja kappalehinnat putosivat, mutta kustannukset eivät kaupungin osalta pienentyneet. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Prosessien pintaviilauksella on prosesseja saatu selkiytettyä ja kehitetty toimintatavoista entistä sujuvampia. Odotukset prosessien parantamiselle olivat korkealla. Oletettiin, että sen kautta olisi syntynyt uusia innovaatioita vaihtoehtoisista tuotantotavoista, jotka olisivat näkyneet toimintaa ja taloutta kuvaavissa tunnusluvuissa. Prosessityössä ei kuitenkaan kyetty kehittämään kokonaan uusia toimintatapoja, joilla tuottavuutta olisi pystytty parantamaan. Tästä ei myöskään saatu prosessityön CAF-arvioinnin (Common Assessment Framework 2002) yhteydessä dokumentoitua näyttöä. Kuitenkin toiminnan uskotaan parantuneen, koska asiakkaat saavat palvelunsa aikaisempaa nopeammin, turhia palavereja on jäänyt pois ja päällekkäistä työtä on saatu vähennettyä. Kokonaisresurssien määrään prosessityöllä ei ole ollut vaikutusta. Resurssit kuitenkin kohdentuvat aikaisempaa tarkoituksenmukaisemmin. (tiedote Kauppalehteä varten 2007; ylimmän johdon haastattelut.)

Prosessityön tarjoamiin mahdollisuuksiin uskotaan edelleen, mutta siihen tarvitaan uudenlainen ote. Ensimmäisellä prosessikierroksella kuvattiin yksittäisiä prosesseja. Seuraavalla kierroksella pitäisi keskittyä kokonaisuun palvelurakenteisiin. Ration mallin toimivuuden ja onnistumisen haasteena on löytää uusia palvelujen tuotantotapoja. Tämä edellyttää organisaatiomuutosten toteuttamista. Yhteiset seudulliset yhtiöt teknisellä sektorilla vaikuttavat prosesseihin olennaisella tavalla, koska samalla syntyy uudenlainen tapa toimia. Prosessien parantaminen tapahtuu automaattisesti yhtiöiden perustamisvaiheessa, koska yhtiöihin siirtyy vain tarvittava määrä henkilöstöä eri kunnista. Lähtölevaisuudessa myös sähköisen asioinnin laajeneva käyttöönotto vaikuttaa prosesseihin ja samalla tuottavuuteen. (tiedote Kauppalehteä varten 2007; ylimmän johdon haastattelut.)

#### 4.6.7 Episodi kilpailutusohjeiden laatiminen

Palvelustrategian laatiminen herätti henkilöstössä pelkoja palvelujen ulkoistamisesta. Pelättiin, että tilaaja-tuottajatoimintatavan käyttöönotto johtaisi yksityistämiseen. Henkilöstön aloitteesta yhdeksi palvelustrategian jatko-osaksi valittiin kilpailutusohjeiden laatiminen. Kilpailutusohjeiden myötä henkilöstö halusi saada sovittua toimintatavat, joiden mukaan henkilöstöä kohdellaan mahdollisessa kilpailutustilanteessa: palvelujen ulkoistamisessa, yksityistämisessä ja kuntayhtymiä tai erilaisia yhtiöitä muodostettaessa. (Kuopila ym. 2007, 103; ylimmän johdon haastattelut.)

Kilpailutusohjeet laadittiin vuoden 2006 syksyllä. Ne rajaavat tilaajan ja tuottajan toimivaltaa ulkoisissa hankinnoissa. Tiedottaminen ja kilpailutusohjeiden laadinta yhteistyössä henkilöstön kanssa hälvensivät henkilöstön pelkoja. (Kuopila ym. 2007, 103.) Ration kaupunki on luvannut, että palvelustrategiatyön vuoksi ketään ei irtisanota. Tehtävät voivat kuitenkin esimerkiksi prosessien parantamisen kautta muuttua. Henkilöstön siirtoihin ja uudelleensijoittamiseen pitäisi luoda yhteiset säännöt. Henkilöstö on Ration suurin voimavara ja samalla suurin kustannuserä. Koska erilaisia uudistuksia on käynnissä paljon, eikä niiden vaikutusta omaan työhön tiedetä, herättää se henkilöstön keskuudessa epävarmuutta. (Kuopila ym. 2007, 109.)

Erilaiset toiminnan muutokset vaikuttavat yleensä aina henkilöstöön. Muutos aiheuttaa aina pelkoa ja muutosvastarintaa. Pelkoa ja muutosvastarintaa pystytään lieventämään yhteistyöllä ja tiedon jakamisella. Yhteistyöstä ja tiedot-

tamisesta henkilöstölle pitäisi Raisiossa olla yhteiset säännöt, joita pyrittäisiin noudattamaan kaikissa muutostilanteissa. (Kuopila ym. 2007, 113.)

Kilpailutusohjeet-termiä pidetään harhaanjohtavana. Se liitetään nimensä puolesta helposti hankintoihin ja niiden kilpailuttamiseen sekä hankintojen johtosääntöön. Kilpailutusohjeita ei ole tarvittu mihinkään niiden laatimisen jälkeen. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

#### 4.6.8 Episodi Maisema-hanke ja Kuntamaisema Oy

Raisio yritti vuoden 2006 kuluessa löytää kehittämiskumppania Raision mallin työkaluille. Varsinkin laatumittareiden kehittäminen koettiin haastavaksi ja työtä olisi mielellään tehty yhdessä jonkun toisen kunnan kanssa. Laadun yhteys kustannuksiin oli jo vuonna 2005 havaittu isoksi ja haastavaksi osaksi Raision mallia, minkä vuoksi siihen päätettiin perehtyä myöhemmin erikseen. Kehittämiskumppania tiedusteltiin Kuntaliiton kautta, mutta ilman tuloksia. Raisiossa kävi monia konsultteja, jotka olisivat olleet kiinnostuneita jalostamaan keskeneräisestä Raision mallista itselleen myytävän tuotteen. Raisio ei kuitenkaan ollut valmis myymään Raision mallin ideaa, vaan etsi edelleen itselleen kehittämiskumppania, jollainen löytyi vielä vuonna 2006. Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran rahoittama terveydenhuollon Maisema-hanke kiinnostui Raision sosiaali- ja terveystoimen taulukoista työkaluna selvittää terveydenhuollon tuottavuutta. Raision sosiaali- ja terveystoimen taulukkoja käytettiin Vaasan ja Turun seudun kuntien terveydenhuollon tuottavuuden vertailuun. (ylimmän johdon haastattelut.)

Maisema-hankkeessa testattiin ja jatkokehitettiin Raision mallin työkaluja. Hankkeen ensimmäinen vaihe päättyi toukokuussa 2007. Hankkeessa selvitettiin tulevaisuuden toteuttamismahdollisuuksia lainmukaisille, riittäville ja laadukkaille terveystalustoille. Hankkeessa huomioitiin myös väestön vanheneminen ja laajeneva vanhustenhuolto. Työkaluna selvityksen laatimiselle käytettiin Raision mallia, jonka avulla kunta pystyy seuraamaan terveydenhuollon ja vanhusten palvelujen kustannuksia ja reagoimaan kysynnän muutoksiin. Raision työkalujen todettiin olevan toimivia myös muissa hankkeissa mukana olevissa kunnissa. Työkalut mahdollistivat palvelurakenteen parantamisen. (Kuopila ym. 2007, 114; ylimmän johdon haastattelut.)

Maisema-hankkeen tuloksena syntyneessä Maisema-analyysissä vertailtiin, miten eri kunnat suhteutuvat kustannuksissaan ja tuottavuudessaan toisiinsa erilaisilla mittareilla mitattuna (ylimmän johdon haastattelut). Analyysi paljasti, että terveydenhuollon tehokkuus on riippuvainen resurssien huolellisesta kohdentamisesta, poliitikkojen vastuuttamisesta, johtamisesta ja päätöksenteon toimivuudesta. Tuottavuusesimerkiksi nostettiin Raisio, jossa nämä asiat on huomioitu osana Raision mallia. Raision mallissa tilaajan ja tuottajan vastuut on erotettu, prosessien parantamiseen on panostettu ja kysynnän muutosten seuraamiseen on kehitetty työkaluja. (tiedote Kauppalehteä varten 2007.)

Maisema-hanke todisti Raision mallin toimivuutta, mutta samalla tuli ilmeiseksi, että pelkkä resurssien ja rahan lisääminen johonkin toimintoon ei vaikuta oletettavalla tavalla. Panostukset avopalveluihin eivät vähennä laitospalvelujen tarvetta tai kustannuksia. Panostukset vanhusten hoito- ja hoivapalveluihin tai perusterveydenhuoltoon eivät pienennä erikoissairaanhoidon kustannuksia. Analyysin johtopäätöksenä oli, että taloutta ei pitäisi käsitellä erikseen vaan yhdessä toiminnallisten tulosten kanssa. Olennaista tehokkuudessa on resurssien oikea kohdentaminen, oikea palvelurakenne ja sujuvat prosessit. (tiedote Kauppalehteä varten 2007.)

Tulokset olivat mielenkiintoisia ja herättivät valtakunnan tasolla kuntien kiinnostusta. Kuntien edustajat halusivat tulla Raisioon kuulemaan lisää tästä Raision mallista ja resurssitaulukoista. Raisiossa huomattiin, että resurssit eivät riitä kouluttamaan kaikkia Suomen kuntia Raision mallin yksityiskohtiin. Samaa aikaan Raision mallin työkaluja olisi pitänyt kehittää edelleen. Manuaaliseen Excel-taulukoiden täyttämiseen piti keksiä helpompi ratkaisu. Taulukoiden tietojen piti lisäksi olla eri kuntien välillä vertailukelpoisia. Vuoden 2008 keväällä päädyttiin perustamaan Kuntamaisema Oy kehittämään työkaluja, tekemään vertailuja ja markkinoimaan Raision mallia kunnille. Raisiossa pystyttiin jälleen keskittymään omiin kehittämistehtäviin. Kuntamaisema Oy:n osakkaana Raisio sai Kuntamaiseman resurssi- ja tilaustaulukot ilmaiseksi käyttöönsä osallistumalla taulukoiden kehittämiseen. Raportin laatimisen aikoihin Raisiolla oli Kuntamaiseman taulukoiden kautta 50–70 kehittämiskumppania ympäri Suomea riippuen palveluiden sisällöstä. Jatkossakin Raisio saa joka kevät valtakunnallisen Kuntamaisema-analyysin tulokset, josta näkee kunnan oman sijoittumisen mm. tehokkuudessa valtakunnallisessa vertailussa. (ylimmän johdon haastattelut.)



Aluksi resurssitaulukoiden ja tilausten laadinta oli hidasta käsin tallentamista. Tietoja kerättiin eri perusjärjestelmistä ja Excelin avulla tiedot koottiin yhdeksi taulukoksi. Välineet haluttiin pitää yksinkertaisina ja keskittyä välineiden kehittämisen sijaan siihen, millaista tietoa taulukoissa tarvitaan ja halutaan esittää analysoimalla eri palveluita ja niiden ohjaamista. (Kuopila ym. 2007, 105.)

Sosiaali- ja terveystieteiden lisäksi Kuntamaiseman taulukot otettiin Raisiossa käyttöön vuonna 2009 sivistyskeskuksessa ja vuonna 2010 teknisessä keskuksessa. Vuonna 2010 Raision sosiaali- ja terveystieteiden taulukoiden tietokantaversiota. Sivistyskeskuksessa ja teknisessä keskuksessa tietokantaversio otetaan käyttöön vasta siinä vaiheessa, kun taulukot on saatu muokattua lopulliseen muotoonsa. Jatkossakin taulukoita on tarkoitus kehittää muuttuvan toimintaympäristön vaatimusten mukaiseksi. (ylimmän johdon haastattelut.)

#### 4.6.9 Episodi laadun yhteys kustannuksiin

Raision mallin viimeisin kulmakivi on laadun ja kustannusten välinen yhteys. Raisiossa uskotaan, että kunnan toiminnan ohjaus ja hallinta edellyttää sitä, että talous, toiminta ja toiminnan laatu ovat läpinäkyviä. Toiminnan hallitsemiseksi nämä kolme elementtiä on yhdistettävä, eli samanaikaisesti on otettava huomioon palvelun kustannukset, määrä ja laatu. (tiedote Kauppalehteä varten 2007.)

Raision mallissa laatutyö liittyy erilaisten laatutasojen tiedostamiseen. Laatutyötä yritettiin Raisiossa käynnistää ensimmäistä kertaa jo vuonna 2005. Kunnan himoisena tavoitteena oli saada vuoden 2006 talousarviossa tilauksiin näkyviin määrän, laadun ja kustannusten välinen yhteys. Samalla tilauksissa olisi näkyvissä palvelun tason nostamisen tai laskemisen kustannusvaikutus. Laadun määrittäminen ja mittaaminen sekä hinnoittelu osoittautuivat useimmissa tuoteryhmissä hankalaksi. Ainakaan suunnitellulla aikataululla laatumääreiden kehittäminen ei olisi onnistunut. Laatutyöhön päätettiin palata uudelleen vuonna 2007. Tilauksiin otettiin mukaan määrä- ja kustannustiedot sekä käytettävissä olevat laatumittarit, kuten asiakastytyväisyys ja palvelujen saatavuutta sekä hoidon tasoa kuvaavat mittarit. (Kuopila ym. 2007, 108.)

Raisiossa laatutyön haasteena ovat olleet laadun erilaiset ulottuvuudet. Kun laatumittareita on etsitty, on törmätty kolmeen erilaiseen laatu- ja kustannuskulmaan: asiakkaan, tuottajan ja tilaajan laatuun. Asiakkaan laadussa on kyse siitä, miten asiakas kokee saamansa palvelun laadun. Tuottajan laatu tarkoittaa käytännös-

sä tuotantoprosessin laatua. Molemmat laatunäkökulmat ovat tärkeitä, ja tuottajan on seurattava ja mitattava niitä asiakastytyväisyyskyselyjen ja erilaisten prosessimittareiden avulla. Ration mallin laatutyössä olennaisinta on kuitenkin tilaajan laatu. Tilaajan laatu tarkoittaa palvelun vaikuttavuutta, saatavuutta ja saavutettavuutta. (tiedote Kauppalehteä varten 2007.)

Laatutyöhön palattiin vuoden 2007 alussa ja vielä vuonna 2008. Tavoitteena oli saada laatu osaksi vuoden 2009 talousarviota tunnistamalla palveluiden nykyinen laatutaso ja määrittelemällä nykyiselle laadulle kaksi vaihtoehtoista tasoa, eli ylempi ja alempi laatutaso. Samalla myös näille vaihtoehtoisisille laatutasoille laskettiin hinta. Näin saatiin näkyviin erilaisten laatutasojen ja kustannusten välinen yhteys. (tiedote Kauppalehteä varten 2007; ylimmän johdon haastattelut.)

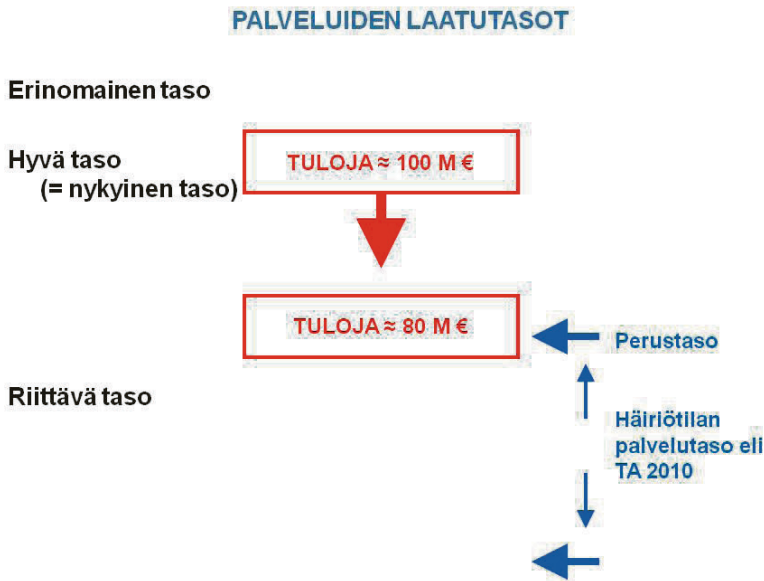
Tämän jälkeen valittiin yhdeksän laatupilottia, joista tehtiin ensin palvelukuvaus. Palvelukuvauksissa kuvattiin palvelun nykyinen taso ja sisältö. Palvelukuvausten perusteella sovittiin kolmetasoisesta laadunmäärityksestä (laadun riittävä, hyvä ja erinomainen taso). Oleellista oli kehittää näille laatutasoille tilaajan laatumittarit, joilla kaikilla piti olla olemassa kustannusyhteys. Jos esimerkiksi työväenopiston laatutasoa nostettaisiin hyvästä erinomaiseen, sen tarjoamien palvelujen kustannukset nousisivat 132 000 euroa vuodessa. Samassa yhteydessä tilaajalle olisi kerrottava, minkä verran laatutason nostaminen vaikuttaisi toimintaan ja palvelujen määrään. Työväenopistolla laatutason nostaminen lisäisi opetustunteja 1600 tuntia, lisäisi opetusryhmiä viidellä ryhmällä ja toisi kurssitarjontaan kattavan valikoiman kielikursseja ja kolme kertaa nykyistä enemmän kesäkursseja. (tiedote Kauppalehteä varten 2007.)

Tilaajan eli valtuuston tehtävänä on valita ja sopia, mitä laatutasoa kuntalaisille tarjotaan. Koska kunnan tulot ovat rajalliset, kaikissa palveluissa ei voida tarjota erinomaista tai edes hyvää laatua. Tilaaja päättää arvojen mukaan palvelun laadun tason alentamisesta. Tilaajan ei tarvitse tehdä laatupäätöstä arvauksen, vaan tiedon pohjalta. Palvelukuvaukset ja kustannuksiin kytkeytyvät laatutasot auttavat tilaajaa tekemään valintoja laatutasojen välillä. Esimerkiksi jos aiemmin mainitun työväenopiston määrärahoja vähennetään 49 000 euroa, laskee opiston palvelujen laatu riittävälle tasolle, kun taas 132 000 euron lisäpanostuksella palvelujen laatu nousee erinomaiselle tasolle. Nykyisellä määrärahalla palvelujen laatu säilyy hyvällä tasolla. Tilaaja tietää kaiken aikaa omien valintojensa määrälliset ja toiminnalliset vaikutukset tuotteen tai palvelun lopputulokseen. (tiedote Kauppalehteä varten 2007.)

Tällä kertaa tavoite saavutettiin, ja vuoden 2009 talousarviota varten laadittiin laatumääreet kolmelle tasolle (riittävä, hyvä ja erinomainen). Jo laatutasojen suunnitteluvaiheessa oli havaittavissa eri tasojen välillä lievää arvolatausta. Jos kaikki palvelun osa-alueet olivat riittävällä tasolla, tarkoitti se lisärahan tarvetta. Jos palvelun taso oli erinomainen, sitä ei haluttu tunnustaa, koska riskinä olisi määrärahan vähentäminen. Turvallista oli määritellä palvelun laatu hyvälle tasolle. Laadun määrittelyn piti mahtua yhdelle A4-sivulle. Hyvien lukumääraisten laatumittareiden löytämisessä oli vaikeuksia, joten laadun mitaaminen tehtiin enimmäkseen sanallisina selityksinä. Kun laatumääreitä käytiin päättäjien kanssa läpi, nämä eivät olleet tyytyväisiä kolmen laatutason sisältämiin arvolatauksiin. Riittävä ei heidän mielestä ollut riittävä palvelun laadun taso Raisiossa. Kaiken pitäisi olla vähintään hyvää, mieluummin erinomaista. Päättäjät olivat sitä mieltä, että pitäisi olla jokin neutraalimpi taso, mihin laadussa pitäisi tähdätä. Päätettiin ottaa käyttöön laadun perustaso ja määritellä sille hinta. Vuoden 2010 budjettiin laadun määrittäminen perustasolle ei saatu vielä sitovina tavoitteina. (ylimmän johdon haastattelut.)

Vuonna 2010 tavoitteena oli saada laadun perustasot sitovina vuoden 2011 talousarvioon. Syksyllä 2010 päättäjät pitivät laatuseminaarin, jossa laatumääreitä ja laatumittareita käytiin läpi. Samalla piti pitää mielessä asiakasnäkökulma, eikä puuttua siihen, miten palveluja tuotetaan. Laadun perustasoon ei tällä kertaa ollut huomautettavaa, joten laatu-ulottuvuus saatiin näkymään sitovana vuoden 2011 talousarviossa ensimmäistä kertaa Raision mallin historiassa. Sitten kun taloustilanne helpottaa, on laadun perustason rinnalle tarkoitus määritellä vielä perustasoa korkeampi laatutaso. (ylimmän johdon haastattelut.)

Laatu Raision mallin neljäntenä kulmakivenä on herättänyt kiinnostusta myös muiden kuntien keskuudessa, koska vastaavia järjestelmiä ei vielä ole kuntakentällä (ylimmän johdon haastattelut). Laadusta kunnissa on puhuttu jo vuosikymmeniä ja yritetty määritellä laadulle hintaa. Asia on kuitenkin joillakin toimialoilla erittäin vaikea määritellä, eikä mitattavaa laadun yhteyttä kustannuksiin niissä tulla todennäköisesti löytämään koskaan. Laadun ja kustannusten välinen yhteys Raision mallissa on koettu haastavaksi, mutta samalla todella mielenkiintoiseksi projektiksi. Projekti on kuitenkin edelleen keskeneräinen ja tulee viemään vielä vuosia. (palvelupäälliköiden haastattelut.)



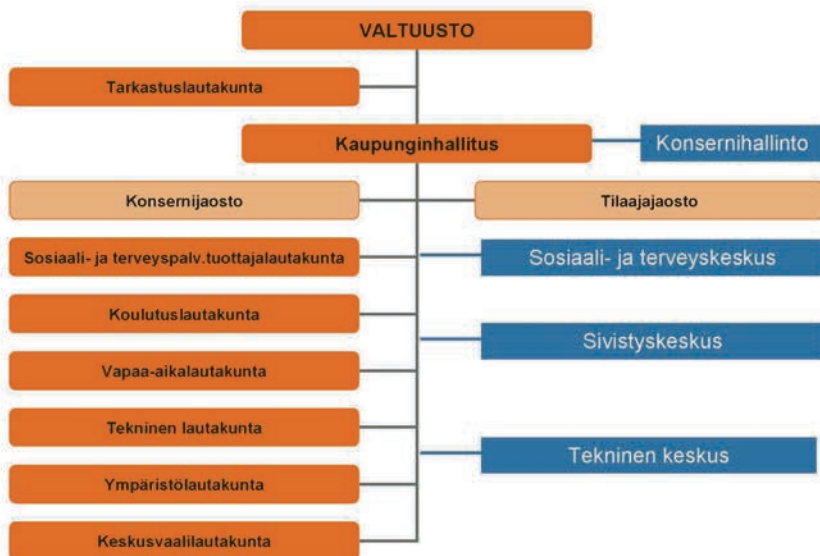
**KUVIO 5.** *Palveluiden laatutasot Raision kaupungissa.*

Yllä olevassa kuviossa havainnollistetaan, miten talousarvion yhteydessä voidaan määrittellä palvelujen laatutasoja.

#### 4.6.10 Roolit Raision mallissa

Tilaaaja-tuottajatoimintatavassa pyritään tilaajan ja tuottajan roolit erottamaan siten, että molemmat voivat keskittyä omiin tehtäviinsä. Tilaajan tehtäviin kuuluu pohtia kaupungin strategian pohjalta toiminnan painopistealueet sekä asiakkaiden tarpeita vastaavat palvelut. Tilaaja pitää myös huolta kaikkien kuntalaisten palveluista kokonaistaloudellisesti. Tuottajan tehtävänä on tuottaa palvelut parhaalla mahdollisella tavalla ja kehittää niitä tilauksen rajoissa. Tilaaja tilaa palvelun lopputuloksen ja tuottaja ohjaa palvelutuotantoa. (Kuopila ym. 2007, 105.)

Raision kaupungin organisaatiota hahmotetaan seuraavassa kuviossa.



**KUVIO 6.** Raision kaupungin organisaatio vuonna 2010.

Raision mallissa tilaajina toimivat valtuusto ja kaupunginhallitus jaostoineen ja tuottajina toimivat lautakunnat. Virkamiehistä koostuva tilaustyöryhmä toimii konsernihallinnossa tilaajana. Keskusten johtajilla on kaksoisrooli: samalla kun he toimivat tilaajana, he myös johtavat tuotantoa. Tilaaja ja tuottaja käyvät keskenään talousarvion valmisteluun liittyviä neuvotteluja. (Kuopila ym. 2007, 106.)

Lautakuntien käytössä olevat resurssit ovat rajalliset, joten niiden puitteissa ei ole mahdollista toteuttaa kaikkea mahdollista. Jos tilaaja vaatii jotakin uutta toteutettavaksi, lautakuntien pitää asettaa tilaajan valittavaksi, mitä uuden tilalta jätetään tekemättä. Tuottaja voi siten esittää näkemyksensä vaihtoehtoisista, jotka voitaisiin siirtää myöhemmin toteutettavaksi tai jättää kokonaan toteuttamatta. Tilaaja kuitenkin tekee valintatilanteissa priorisoinnin, jos vaaditut asiat ovat tilauksen ulkopuolella. Tilauksen sisällä eli käyttösuunnitelman puitteissa tehdyt valinnat tekee lautakunta. (Kuopila ym. 2007, 109.)

Palvelupäälliköt pitävät Rasion mallin roolijakoa päätöksenteon kannalta merkittävänä muutoksena. Käytännön päivittäiseen työhön keskuksissa ei Rasion mallin myötä ole juurikaan tullut muutoksia. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

#### 4.6.11 Episodi tuottajan roolin vahvistaminen

Tuottajan vastuulle kuuluu tuottaa määrärahojen puitteissa tilaajan tilaamat palvelut. Myös prosessien virtaviivaistaminen ja tuotannon kehittäminen kuuluvat tuottajan vastuualueeseen. Tilaaja on määritellyt tuottajan toiminnalle tiukat raamit, sillä vakanssit perustetaan talousarvion yhteydessä ja kaupunginhallituksen konsernijaosto toimii työnantajan edustajana henkilöstöön liittyvissä asioissa. Tilaaja päättää myös kaupungin omistuksessa olevista tiloista. Tuottajalla ei siis ole juurikaan liikkumavaraa tuotannon kehittämisessä. (tiedote Kauppalehteä varten 2007.)

Vallan ja vastuun tasapainottamiseksi Raisiossa haluttiin lisätä tuottajan valtaa. Tuottajan roolin vahvistamista vaati sen hetkinen sosiaali- ja terveyslautakunnan puheenjohtaja. Hänen näkemyksensä mukaan lautakunnilla ei Rasion malliin siirtymisen jälkeen ole enää valtaa päättää juuri mistään asioista, koska valtuusto asettaa tilauksen. Lautakunnilla ei ole oikeutta aloittaa uutta toimintaa tai tehdä uusia esityksiä ilman tilaajan lupaa, toisin kuin aikaisemmin. (ylimmän johdon haastattelut.)

Henkilöstölautakunta lakkautettiin vuoden 2008 lopussa ja osa sen päättämistä asioista siirrettiin muiden lautakuntien vastuulle. Ajatuksena oli siirtää myös vakansseja koskevaa päätösvaltaa lautakunnille siten, että tuottajalautakunnat saisivat ainakin jossain määrin itse päättää vakansseistaan talousarvion puitteissa. Tällainen työnjako olisi edellyttänyt selkeitä yhteisiä ohjeita ja henkilöstöhallinnollista osaamista lautakuntatasolla. (tiedote Kauppalehteä varten 2007; ylimmän johdon haastattelut.)

Henkilöstölautakunnan lakkauttamisen yhteydessä ei kuitenkaan annettu vakanssiin liittyvää päätösvaltaa lautakunnille, vaan kaupunginhallituksen konsernijaostolle. Lautakunnille siirrettiin päätösvalta harkinnanvaraisista palkankorotuksista, mikä ei käytännössä kuitenkaan vahvistanut tuottajan roolia. Harkinnanvaraisista palkankorotuksista käydään eri järjestöjen luottamusmiesten ja keskuksen johdon väliset neuvottelut, ja neuvottelutulokset viedään lautakunnan hyväksyttäväksi. Aikaisemmin ne vietiin henkilöstölautakuntaan. (ylimmän johdon haastattelut.) Henkilöstölautakunnan lakkauttamisen yhteydessä päätettiin perustaa kaikkiin keskuksiin omat yt-ryhmät.

Palvelupäälliköiden näkemyksen mukaan tuottajan rooli ei ole vahvistunut. Tuottajan roolia yritettiin vahvistaa antamalla sille valtaa toimia budjettinsa puitteissa, mutta rekrytointimahdollisuudet evättiin. Tilaajan ja tuottajan roolijaossa pitäisi tuottajalle kuitenkin antaa valta päättää henkilöstöstään. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Tilaaja ei vielä tässä vaiheessa luottanut tuottajaan niin paljon, että olisi antanut lautakunnille oikeuden perustaa uusia vakansseja tai muuttaa ja poistaa olemassa olevia vakansseja. Omalta osaltaan tähän vaikutti myös huono taloustilanne ja säästöbudjetin laatimistarpeet. Myös henkilöstökulut piti pitää kurissa. Lautakunnat eivät vielä olleet ymmärtäneet sitä, että niiden odotettiin perehtyvän rooliinsa tuotannon kehittäjinä ja pohtivan parhaita mahdollisia toimintatapoja. (ylimmän johdon haastattelut.)

Vuoden 2010 lopussa tuottajan roolin vahvistaminen otettiin uudelleen harkintaan ja käsiteltäväksi. Tällöin tehtiin tilannekatsaus, jossa selvitettiin, olisiko olemassa valmiuksia siirtää henkilöstöasioista enemmän vastuuta tuottajalautakunnille. Tämä tarkoittaisi lähinnä päätösvaltaa vakanssien perustamisista, vakanssien muutoksista ja vakanssien lakkauttamisista. (ylimmän johdon haastattelut.)

Tuottajan roolin voidaan kuitenkin ajatella vahvistuneen samalla kun tukipalvelut siirrettiin tekniseen keskukseseen, koska siinä tukipalvelujen tuotanto keskittyi yhden lautakunnan alaisuuteen. Tekniseltä lautakunnalta vaaditaan jatkossa aktiivisuutta ja perehtymistä uusiin palveluihin ja niiden yksikköhintoihin. Luottamushenkilöillä voi jatkossa olla vaikeuksia hahmottaa kaikkien alaisuuteensa kuuluvien palveluiden sisältöjä ja erityispiirteitä. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

#### 4.6.12 Episodi tilaajan roolin vahvistaminen

Vuosina 2009 ja 2010 Raision mallia kehitettiin edelleen. Tällä kertaa teemana oli tilaajan roolin vahvistaminen toteuttamalla organisaatiomuutos, jossa kaikki tukipalvelut siirrettäisiin hallintokeskuksesta tekniseen keskukseseen. 29.4.2009 saivat organisaatiomuutoksessa osallisena olevat henkilöt seuraavanlaisen kutsun tiedotustilaisuuteen:

*Virkamiesorganisaatiossa jako tilaajiin ja tuottajiin on edelleenkin ongelmallinen tai oikeammin pienelle kunnalle tyypillinen resursiongelma. Tilaajaorganisaation vahvistamista on pohdittu pitkään ja yhtenä ratkaisuna voisi olla ns. konsernipalveluiden erottaminen tuotannosta ja keskittyminen selkeämmin tilaamiseen.*

*Hallintokeskuksen tukipalveluilla on myös selkeä ongelma: niillä ei ole asioihin paneutuvaa tuottajalautakuntaa ja myös johtamisresurssit ovat vähäiset. Niiden "lautakuntana" on kaupunginhallitus, joka ei tilaajana ja isojen linjanvetojen tekijänä osaa tai voi paneutua tuotantoon liittyviin kysymyksiin. Hallintokeskuksen johtajana on talousjohtaja ota, kun muilla keskuksilla on erikseen keskustusten johtajat.*

*Näihin ongelmiin on nyt yritetty etsiä yksi yhteinen ratkaisu: hallintokeskuksen tukipalvelujen siirtäminen teknisen keskuksen alaisuuteen. Tämän ratkaisun myötä tukipalvelut keskittyisivät yhteen hallintokuntaan ja hallintokeskuksen tukipalvelut saisivat itselleen tuotantoon ja siihen liittyviin kysymyksiin pureutuvan lautakunnan. Lisäksi taustalla on tietenkin tarve löytää tukipalvelujen välille uusia yhteistyömuotoja ja yhteisiä toimintatapoja.*

*Tämän ratkaisun myötä hallintokeskus lopetettaisiin kokonaan. Hallintokeskuksen muista kuin tukipalveluista muodostettaisiin entistä selkeämmin koko organisaatiota palveleva konsernihallinto, johon keskitettäisiin mm. tilaaminen ja tuotannon koordinointi.*

*Kaavailtu ratkaisu edellyttää siis aikamoista organisaatiouudistusta, jossa ihmiset siirtyvät organisaatiokaaviossa laatikoista toisiin. Koska olemme jo valmiiksi kaikki saman katon alla, fyysiseen sijaintiin ei varmaankaan juuri tule muutoksia. Organisaatiouudistuksesta on tehty ensimmäiset hahmotelmat ja ne esitellään hallintokeskuksen ja teknisen keskuksen tarvittavien palvelujen henkilöstölle keskiviikkona 6.5.2009 klo 14 – 16. Mahdollisiin muutoksiin tutustumisen lisäksi tilaisuudessa on mahdollisuus esittää kysymyksiä ja tuoda esille omia mielipiteitä. Tilaisuudessa ovat läsnä kaupunginjohtaja Kari Karjalainen, tekninen johtaja Olavi Tuomi, talousjohtaja Heli Lähteenmäki ja henkilöstöpäällikkö Jarmo Niitynperä.*

*Kyseessä on todellakin vasta organisaatiouudistuksen ensimmäiset hahmotelmat ja moni kysymys on vielä täysin vailla vastausta. Haluamme kuitenkin jo tässä vaiheessa esitellä suunnitelmia henkilöstölle. Yhteistoimintaryhmälle asiaa esitellään 28.5. ja kaupunginhallituksella 8.6. Jos kaupunginhallitus hyväksyy muutoksen päälinjat, niin nimetään työryhmät valmistelemaan uudistukseen liittyviä lukuisia käytännön ratkaisuja. Näihin työryhmiin nimetään tarvittaessa myös henkilöstön edustajat.*

*Kari Karjalainen  
kaupunginjohtaja*



Organisaatiomuutoksen tavoitteena oli siis

- tilaajaorganisaation vahvistaminen erottamalla konsernipalvelut tuotannosta
- tilaajaorganisaation keskittyminen tilaamiseen ja tuotannon koordinointiin
- tukipalveluille saadaan tuottajalautakunta ja paremmat johtajaresurssit
- tukipalvelujen välille etsitään uusia yhteistyömuotoja ja yhteisiä toimintatapoja.

Koska julkaisussa keskitytään organisaatiomuutokseen osana tilaaja-tuottajamallin kehittämistä, organisaatiomuutokseen liittyvät episodit esitetään oman pääotsikkonsa alla.

# 5 EPISODI

## ORGANISAATIOMUUTOS

### 5.1 ORGANISAATIOMUUTOKSEN VALMISTELU

Ylimmän johdon haastattelujen mukaan organisaatiomuutosta ryhdyttiin suunnittelemaan vasta vuoden 2009 alussa. Jo vuoden 2008 lopun tuottajataapaamisessa oli asetettu työryhmiä pohtimaan tuotannon kehittämistä ja yhteistyön luomista tuotantokeskusten välille. Siinä vaiheessa ei vielä ajateltu, että jo vuonna 2010 toteutettavalla organisaatiomuutoksella tukipalvelut siirrettäisiin kokonaan pois hallintokeskuksesta.

#### 5.1.1 Organisaatiomuutoksen suunnittelu

Kaikki lähti liikkeelle kaupunginjohtajan ja talousjohtajan välisestä kehityskeskustelusta tammi-helmikuussa 2009. Oli jo pidempään ollut selvää, että talousjohtajalla oli liian monta roolia. Hän toimi talousjohtajana, hallintokeskuksen johtajana ja tilaajan roolissa. Tilaajan ja talousjohtajan roolit voivat olla samalla henkilöllä, mutta hallintokeskuksen johtajan rooli oli muihin rooleihin nähden ristiriitainen. Hallintokeskuksen johtajan tehtäviin kuului mm. tuotannon eli ruokapalvelujen ja tietohallintopalvelujen johtaminen. Tuotantopuolen esimiestehtävät ja johtamistyö olisivat vaatineet nykyistä enemmän panostusta. Samassa yhteydessä todettiin, että talousjohtajan aika ei riitä näiden kaikkien tehtävien hoitamiseen. (ylimmän johdon haastattelut.)

Kaupunginjohtaja otti tilaajan vahvistaminen -teeman puheeksi vuoden 2009 alun tilaajatapaamisessa. Raisiossa järjestettiin joka toinen kuukausi Raision malliin liittyvä tuottajatapaaminen ja joka toinen kuukausi tilaajatapaaminen, joihin osallistuivat kaupunginjohtajan johtoryhmän lisäksi keskusten talous- ja hallintopäälliköt. Tilaisuudessa ideoitiin teemaa tilaajan roolin vahvistaminen aluksi pohtimalla, pitäisikö palkata lisää henkilöstöä hoitamaan tilaamista. Toisena vaihtoehtona pidettiin sitä, että tuotanto siirretään kokonaan pois

tilaajan alaisuudesta eli hallintokeskuksesta. Kolmantena vaihtoehtona nähtiin uuden lautakunnan perustaminen tukipalveluita varten. Ajatusta uudesta lautakunnasta ei pidetty järkevänä, koska juuri vuoden 2008 lopussa oli lakautettu yksi lautakunta eli henkilöstölautakunta. Huomattiin, että teknisessä keskuksessahan oli jo valmiiksi osa koko kaupungin tukipalveluista, kuten tilaupalvelut. Pidettiin järkevänä keskittää tukipalvelut yhden ja saman tuottajalautakunnan alaisuuteen, eikä ripotella niitä eri keskuksiin. Tämän lautakunnan pitäisi sitten erikoistua tukipalveluihin. (ylimmän johdon haastattelut.)

Näin pikaisen suunnittelun pohjalta aloitettiin Raisiossa organisaatiomuutoksen suunnittelu ja toteuttaminen tilaajan roolin vahvistamiseksi; ideasta käytännön toteutukseen kului aikaa vajaa vuosi.

### 5.1.2 Organisaatiomuutoksen tavoitteet

Ylimmän johdon haastattelujen perusteella organisaatiomuutoksen viralliset tavoitteet nähtiin realistisiksi ja niiden saavuttaminen todennäköiseksi ainakin pidemmällä aikavälillä. Raision malli on toimintatapa, joka kehittyy kaiken aikaa, joten tämä organisaatiomuutoskin on nähtävä vain yhtenä välivaiheena, jonka kautta malli kehittyy edelleen. (ylimmän johdon haastattelut.) Organisaatiomuutoksen tavoitteena oli

- tilaajaorganisaation vahvistaminen erottamalla konsernipalvelut tuotannosta
- tilaajaorganisaation keskittyminen tilaamiseen ja tuotannon koordinointiin
- se, että tukipalveluille saadaan tuottajalautakunta ja paremmat johtajaresurssit
- se, että tukipalvelujen välille etsitään uusia yhteistyömuotoja ja yhteisiä toimintatapoja.

Tilaajaorganisaation vahvistaminen erottamalla konsernipalvelut tuotannosta

Organisaatiomuutoksen tärkeimmän tavoitteen eli tilaajan roolin vahvistumisen nähtiin siirtävän Raision mallin tilaaja-tuottajatoimintatapaa puhtasoppisempaan suuntaan. Tilaajaorganisaation ajateltiin konkreettisesti vahvistuvan mm. talousjohtajan ajan vapautumisella enemmän tilaamiseen. Jäisi kuitenkin

henkilöiden omalle vastuulle, että vapautunut aika käytettäisiin juuri tilaamiseen, koska helposti aika kuluisi muuhunkin. (ylimmän johdon haastattelut.)

Palvelupäälliköt olivat melko yksimielisiä siitä, että organisaatiomuutoksen myötä tilaajan rooli tulee vahvistumaan siten, että talousjohtajalla jää jatkossa enemmän aikaa tilaamiseen. Olisi kuitenkin ollut hyvä harkita tilaajan vahvistamista uusien rekrytointien avulla sen sijaan, että henkilöstöä olisi siirretty muualle. Varsinkin kirjanpidon, palkanlaskennan ja tietohallintopalvelujen siirtäminen pois konsernihallinnosta herätti ihmetystä. (palvelupäälliköiden haastattelut.) Myös kirjanpidon siirtoa tekniseen keskukseseen kummasteltiin henkilöstön keskuudessa, sillä yleensä kunnissa kirjanpito- ja tietohallintopalvelut ovat osa keskushallinnon palveluja. Organisaatiomuutosta pidettiin ulkoistamisen esiateena: ensiksi tukipalvelut siirretään tekniseen keskukseseen, mistä ne on ehkä helpompi esimerkiksi yhtiöittää tai muuten ulkoistaa. Tilaajan roolin vahvistumisen merkitystä käytännön tasolla ei osattu hahmottaa. (henkilöstön ryhmähaastattelut.)

Tilaaajaorganisaation keskittyminen tilaamiseen ja tuotannon koordinointiin

Organisaatiomuutoksen myötä kaupunginhallituksen roolin tilaajana ajateltiin selkiytyvän. Tilaaajaorganisaationa kaupunginhallitus pystyisi jatkossa keskittymään tilaamiseen ja tuotannon koordinointiin. Vuoden 2010 loppuun asti kaupunginhallitus toimi hallintokeskuksen sisäisten tukipalvelujen tuotajalautakuntana. Päättäjillä oli kaiken aikaa ollut vaikeuksia ottaa kantaa tuotantoon liittyviin asioihin, kun ne yleensä ottaen on Raision mallissa rajattu tilaajilta pois. Jatkossa kaupunginhallitus tilaajana saa ajatella asioita päätöksenteossaan pelkästään tilaajan näkökulmasta. (ylimmän johdon haastattelut.)

Tuotannon koordinoinnissa on tarkoitus luoda tilaajan ja tuottajan välille uusia pelisääntöjä koskien rajapintaa, jossa tilaajankin on otettava kantaa palvelutuotannon järjestämiseen tai ostamiseen. Sama pätee siihen, minkä kokoiseen ulkoistamiseen, yksityistämiseen, oman palvelutuotannon lopettamiseen tai työn omaan tuotantoon ottamiseen pitäisi tilaajan ottaa kantaa. Ratkaisematta on myös se, kuka yltäasolla johtaa tuotannon kehittämistä niissä tilanteissa, kun kehittäminen koskee kaikkia keskuksia, tai kun projekti on niin suuri, että se ylittää keskusten rajat. (ylimmän johdon haastattelut.)

Osa palvelupäälliköistä pelkäsi tilaajan puuttuvan jatkossa liikaa tuottamiseen ja tuotannon kehittämiseen. Tuotannon koordinointi tulisi heidän mielestään

tarkoittamaan sitä, että tilaaja olisi aivan liian syvällä mukana tuotannossa koordinoimassa toimintaa, eikä antaisi tuottajan rauhassa kehittää omaa tuotantoaan haluamaansa suuntaan. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Tukipalveluille saadaan tuottajalautakunta ja paremmat johtajaresurssit

Kaupunginhallitus on toiminut tilaajana jo vuodesta 2006 lähtien, joten se ei ole enää osannut toimia tuottajalautakuntana. Hallintokeskuksessa olevalla tuotannolla, kuten ruoka- ja tietohallintopalveluilla, ei siten ole ollut tuotannosta kiinnostunutta luottamushenkilötahoa. Organisaatiomuutoksen myötä kaikki tukipalvelut saavat teknisestä lautakunnasta tuotannosta kiinnostuneen tuottajalautakunnan. Tulevaisuudessa teknisen lautakunnan pitäisi ottaa enenevässä määrin kantaa tuotantoon, tuotannon kehittämiseen ja tukipalvelujen ohjaamiseen. Myös johtamisen ajatellaan parantuvan keskuksen johdon ja palvelupäälliköiden tasolla, koska hallintokeskuksessa tuotannon johtamiseen ei ollut mahdollisuutta käyttää tarpeeksi aikaa ja resursseja. (ylimmän johdon haastattelut.)

Palvelupäälliköt pitivät yleensä ottaen hyvänä asiana sitä, että tukipalvelut saavat organisaatiomuutoksen myötä oman tuottajalautakunnan. Hieman ristiriitaisena kuitenkin pidettiin sitä, että ensin lakkautettiin henkilöstölautakunta, ja sen jälkeen haluttiin organisaatiomuutoksella turvata kaikille oma lautakunta. Myös parempien johtajaresurssien tarjoaminen aiheutti hieman skeptisyyttä. Teknisen keskuksen johtajaresurssit ei ole lisätty organisaatiomuutoksen myötä, vaan johtaminen teknisessä keskuksessa hoidetaan entisillä johtajaresurssilla. Kukaan palvelupäälliköistä ei kuitenkaan epäillyt johtamisen laatua teknisessä keskuksessa tukipalvelujen siirron jälkeenkään. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Tukipalvelujen välille etsitään uusia yhteistyömuotoja ja yhteisiä toimintatapoja

Koska kaikki tukipalvelut siirtyivät vuosien 2010 ja 2011 organisaatiomuutoksissa hallintokeskuksesta tekniseen keskukseseen, on erilaisten yhteistyömuotojen ja synergiaetujen löytäminen aikaisempaa helpompaa. Samalla toimintaa pystytään toivon mukaan tehostamaan. Esimerkiksi kopiointipalveluista osa on aikaisemmin ollut hallintokeskuksessa ja osa teknisen keskuksen kiinteistö- ja mittauspalveluissa. Organisaatiomuutoksessa 2010 kaikki kopiointipalvelut siirtyivät kiinteistö- ja mittauspalveluihin, nykyisiin maankäyttöpalveluihin.

Tässä uudessa järjestelyssä töitä voidaan jakaa uudella tavalla ja sijaisuudet järjestää joustavasti. Toisena tukipalvelujen yhteistyömuotona nähtiin tilapalveluissa ruokapalveluiden ja siivouksen välinen yhteistyö sekä kiinteistönhoidon ja vahtimestarien välinen yhteistyö ja henkilökunnan yhteiskäyttö. (ylimmän johdon haastattelut.)

### 5.1.3 Päätöksenteon vaiheet ja organisaatiomuutoksesta tiedottaminen

Tässä osiossa olen toiminut havainnoitsijana ja toimijana, joten esitän omia näkemyksiäni ja kokemuksiani liittyen päätöksenteon vaiheisiin ja tiedottamiseen. Tuon esille myös erikseen mainitsemalla ylimmän johdon, palvelupäälliköiden ja henkilöstön näkemyksiä. Aineistona olen käyttänyt päätöspöytäkirjoja, laatiemiani työryhmien kokousten muistiinpanoja sekä haastatteluaineistoa.

Organisaatiomuutoksen vaiheet on havainnollistettu liitteenä olevassa aikajanaassa (liite 5). Suunnitellusta organisaatiomuutoksesta kerrottiin ensimmäistä kertaa laajemmalle joukolle teknisen keskuksen johtoryhmässä 21.4.2009. Olin toimijana eli johtoryhmän jäsenenä mukana kokouksessa. Tekninen johtaja esitteli suunniteltua muutettua organisaatiokaaviota, josta kävi ilmi, mitkä toiminnot olivat mahdollisesti siirtymässä eri teknisen keskuksen yksiköihin. Joidenkin toimintojen siirtymiselle oli vaihtoehtoisia paikkoja teknisessä keskuksessa. Suunniteltu organisaatiomuutos herätti hämmästyä johtoryhmän jäsenten keskuudessa. Varsinkin organisaatiomuutoksen sen hetkisiä perusteluja ehdotettiin muokattavaksi, koska niiden mukaan sillä hetkellä yhteistyö hallintokeskuksen ja teknisen keskuksen välillä ei ollut toimivaa. Tämä ei kuitenkaan johtoryhmän jäsenten mielestä pitänyt paikkaansa. Organisaatiomuutoksen perusteluja muokattiinkin yhteistyön osalta ennen tiedotustilaisuutta. Myös kirjanpito- ja palkanlaskentapalvelujen siirtyminen teknisen keskuksen hallintopalveluihin aiheutti johtoryhmässä keskustelua.

6.5.2009 suunnitellusta organisaatiomuutoksesta järjestettiin valtuustosalissa tiedotustilaisuus, johon oli kutsuttu kaikki organisaatiomuutoksessa osallisina olevat henkilöt. Olin tilaisuudessa mukana toimijana, koska olin osallinen organisaatiomuutokseen. Toimin palvelupäällikkönä hallintopalveluissa, johon suunniteltiin siirrettäväksi hallintokeskuksesta mm. kirjanpito- ja palkanlaskentapalvelut. Tilaisuudessa organisaatiomuutosta esittelivät kaupunginjohtaja, tekninen johtaja ja talousjohtaja. Esittely herätti tilanteessa vain hiukan

keskustelua, koska kaikki tilaisuuteen osallistuvat olivat yllättyneitä suunnitelluista muutoksista. Kysymyksiäkään ei osattu juuri lainkaan esittää.

Suunnitellut organisaatiomuutokset esiteltiin ja käsiteltiin monessa toimielimessä heti toukokuussa 2009:

- 19.5.2009 esittely teknisen keskuksen yhteistyöryhmälle
- 26.5.2009 esittely tekniselle lautakunnalle
- 28.5.2009 esittely koko kaupungin yhteistoimintaryhmälle.

Koko kaupungin yhteistoimintaryhmä nimesi kokouksessaan kaupunginhallituksen hyväksyttäväksi organisaatiomuutosta valmistelemaan seitsemän työryhmää. 8.6.2009 kaupunginhallitus kokouksessaan hyväksyi tilaajan vahvistamiseksi suunnitellun organisaatiomuutosprosessin ja nimetyt työryhmät organisaatiomuutosta valmistelemaan.

Osa palvelupäälliköistä oli sitä mieltä, että organisaatiomuutoksen nopeasta käsittelytahdistista eri toimielimissä käy ilmi, että organisaatiomuutos oli päätetty toteuttaa jo ennen kuin siitä oli pidetty ensimmäistäkään tiedotustilaisuutta. Käsittelyt yt-ryhmissä olivat siten pelkkä muodollisuus. Työryhmien työskentely rajoittui sen vuoksi pelkästään yksiköiden siirtymisajankohdan ja siirtymispaikan suunnitteluun. (palvelupäälliköiden haastattelut.) Henkilöstö oli samalla kannalla: koettiin, että organisaatiomuutokseen ei pystynyt enää siinä vaiheessa vaikuttamaan, kun siitä tiedotettiin henkilöstölle; organisaatiomuutos oli jo valmiiksi päätetty toteuttaa. Henkilöstön mielipidettä organisaatiomuutokseen olisi pitänyt kysyä jo varhaisemmassa vaiheessa ja ottaa henkilöstö mukaan suunnitteluun. Vaikka henkilöstön mielipiteet eivät olisikaan vaikuttaneet lopputulokseen, olisi organisaatiomuutokseen ollut helpompi sopeutua ja turhilta huhu- ja pelkoiltoilta olisi vältytty. (henkilöstön ryhmähaastattelut.)

#### 5.1.4 Työryhmien työskentely

Kaupunginhallitus nimesi seuraavat seitsemän työryhmää konkreettisesti valmistelemaan suunniteltua organisaatiomuutosta:

1. konsernihallinnon järjestämistä valmisteleva työryhmä
2. kirjanpitoa ja palkanlaskentaa valmisteleva työryhmä
3. puhelinvaihteen hoitoa sekä vahtimestari- ja lähettipalveluita valmisteleva työryhmä
4. ruokapalvelujen järjestämistä valmisteleva työryhmä

5. asiakirjahallintoa valmisteleva työryhmä
6. ICT:tä valmisteleva työryhmä
7. kopiointipalveluita valmisteleva työryhmä

Toimin jäsenenä neljässä työryhmässä: kirjanpito ja palkanlaskenta, puhelinvaihte sekä vahtimestari- ja lähettipalvelut, asiakirjahallinto sekä kopiointipalvelut. En toiminut missään työryhmässä koollekutsujana tai puheenjohtajana. Tein työryhmien kokouksista muistiinpanoja opinnäytetyötäni silmällä pitäen. Työryhmien oli määrä saada esityksensä valmiiksi 15.10.2009 mennessä, minkä jälkeen ne oli tarkoitus viedä kaupunginhallituksen ja yhteistoimintaryhmän käsiteltäväksi. Keskityn tässä vain toisen ja kolmannen työryhmän työskentelyyn, koska niissä käsiteltiin juuri teknisen keskuksen hallintopalveluihin siirtyviä yksiköitä. Käytännössä työryhmien tehtäväksi jäi pohtia, mihin hallintokeskuksen eri tukipalvelut teknisessä keskuksessa siirretään ja millä aikataululla. Työryhmien esityksissä kerrottiin myös organisaatiomuutosten vaikutuksista voimassa oleviin johtosäätöihin.

Puhelinvaihteen hoitoa sekä vahtimestari- ja lähettipalveluita valmisteleva työryhmä

Puhelinvaihteen sekä vahtimestari- ja lähettipalvelujen siirtymistä valmisteleva työryhmä kokoontui neljä kertaa. Työryhmän jäseniksi oli nimetty kiinteistöpäällikkö, hallintopäällikkö, projektipäällikkö, vs. hallintopäällikkö sekä henkilöstön edustajana vahtimestari. Puheenjohtajana toimi kiinteistöpäällikkö. Työryhmän kokouksissa eniten keskustelua herätti se, siirtyykö puhelinvaihte sekä vahtimestari- ja lähettipalvelut kokonaisuutena teknisen keskuksen hallintopalveluihin vai jaetaanko yksikkö pienempiin osiin sellaiseen teknisen keskuksen yksikköön, johon ne luontevasti kuuluvat. Puhelinvaihteen ja postituksen katsottiin kuuluvan luontevasti teknisen keskuksen hallintopalveluihin. Puhelinvaihteen tekniikka oli tarkoitus siirtää tietohallintopalveluihin. Vahtimestari- ja lähettipalvelut aiheuttivat enemmänkin keskustelua, koska sille olisi ollut useampia vaihtoehtoisia sijoituspaikkoja teknisessä keskuksessa. Esitettiin teknisen keskuksen hallintopalveluja, konevarikkoo tai kiinteistönhoitoa. Keskustelussa todettiin, että pitäisi harkita lähettipalvelujen siirtämistä postituksen mukana hallintopalveluihin. Henkilöstö itse kuitenkin halusi säilyttää vahtimestari- ja lähettipalvelut yhtenäisenä, joten jäljellä oli vaihtoehtoina konevarikko ja kiinteistönhoito. Vahtimestarien auto esitettiin sijoitettavaksi konevarikkoon ja vahtimestari- ja lähettipalvelut kiinteistönhoi-



toon, koska kiinteistönhoitajien ja vahtimestarien välille voidaan tulevaisuudessa löytää synergiaetuja.

Tässä vaiheessa ei kuitenkaan ollut tarkoitus muuttaa vahtimestarien toimenkuvaa ja työtehtäviä, vaan kyseessä oli hallinnollinen siirto. Puhelinvaihteen sekä lähetti- ja vahtimestaripalvelujen yksikön henkilöstö päätettiin siis esittää siirrettäväksi teknisessä keskuksessa kahteen yksikköön, tilapalvelujen kiinteistönhoitoon sekä hallintopalveluihin. Lisäksi yksiköiden laitteisto esitettiin jaettavaksi vielä kahteen yksikköön, konevarikolle ja tietohallintopalveluille. Yksiköiden siirtymisajankohdaksi päätettiin esittää vuoden 2010 alkua.

Kirjanpidon ja palkanlaskennan siirtymistä valmisteleva työryhmä

Kirjanpidon ja palkanlaskennan siirtymistä valmisteleva työryhmä kokoontui myös neljä kertaa. Työryhmän jäseniksi oli nimetty talousjohtaja, henkilöstöpäällikkö, kirjanpitoapäällikkö, projektipäällikkö sekä vs. hallintopäällikkö. Kokoontumisissa keskusteltiin siitä, keitä kirjanpidon ja palkanlaskennan henkilöitä hallintokeskuksesta siirtyisi teknisen keskuksen hallintopalveluihin ja siitä, miten esimiessuhteet muuttuisivat. Kokouksissa pohdittiin myös konsernihallintoon jäävien toimintojen ja tekniseen keskuksen siirtyvien tukipalvelujen välisiä rajapintoja. Organisaatiomuutosten vaikutukset johtosääntöihin päätettiin myös tutkia.

Työryhmässä kuvattiin uutta organisaatorakennetta taululle. Tukipalvelujen siirron myötä myös tilaukset olisi päivitettävä vastaamaan muuttunutta tilannetta ja muutettava hallintopalvelujen sisäisiä vyörytyksiä. Samalla olisi huomioitava myös muiden tukipalvelujen siirtyminen hallintopalveluihin. Lisäksi keskusteltiin siitä, pitäisikö hallintopalveluihin siirtyville yksiköille määritellä tiiminvetäjät. Talousjohtaja ja kirjanpitoapäällikkö olivat selvittäneet yhteistyötä ja rajapintoja konsernihallinnon ja kirjanpidon välillä sekä kirjanpitoapäällikön roolia uudessa organisaatiossa. Konsernihallintoon jäisivät talussuunnittelu, maksuliikenne ja kassanhallinta. Kirjanpitoapäällikön toimenkuva jakautuisi puoliksi konsernihallintoon ja puoliksi teknisen keskuksen hallintopalveluihin. Kirjanpitoapäällikkö huolehtisi edelleen tilinpäätös- ja talousarvioaikatauluista.

Henkilöstöpäällikkö oli selvittänyt yhdessä palkkasihteerien kanssa tehtävänjakoja ja rajapintoja konsernihallinnon ja palkanlaskennan välillä. Konsernihallintoon jäisi mm. sopimusten tulkinta ja tilastot. Palkkasihteerit olivat kannat-

taneet ajatusta tiiminvetäjän palkkaamisesta palkanlaskentayksikköön. Kuitenkaan nykyisistä palkkasihteereistä kenenkään aika ei riittäisi tiiminvetäjän tehtäviin. Tiiminvetäjä osallistuisi palkanlaskentatyöhön, huolehtisi intranetin tiedotuksista, lomakkeista ja ilmoituksista sekä olisi Webtallennus-ohjelman ylläpitäjä ja sisäinen kouluttaja.

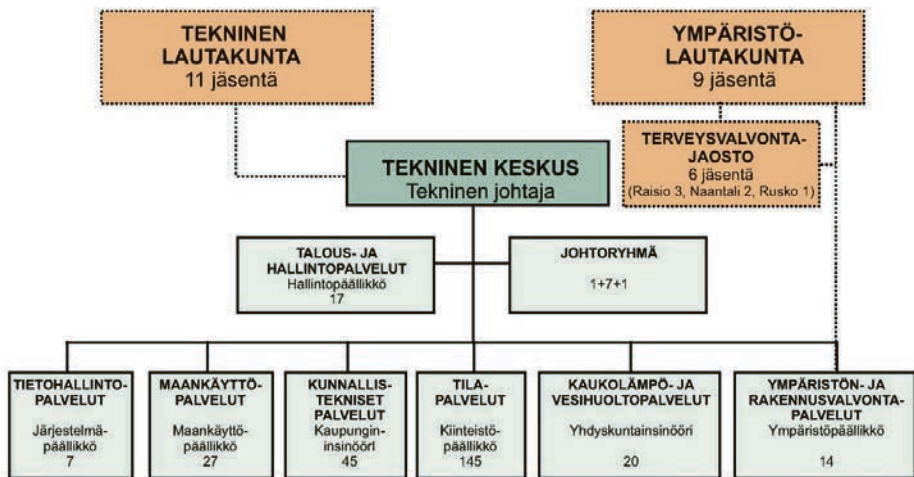
Työryhmässä keskusteltiin kirjanpidon ja palkanlaskennan siirtymisajankohdasta eli siitä, pitäisikö siirron tapahtua jo vuoden 2010 alussa, kuten suurin osa muista tukipalveluista, vai vasta vuoden 2011 alussa. Kirjanpidon ja palkanlaskennan järjestämiseen vaikuttaisi konsernihallinnon järjestämistä pohdittavan työryhmän esitys. Kyseinen työryhmä ei kuitenkaan ollut vielä kertaakaan kokoontunut. Konsernin organisaatorakenne pitäisi piirtää ja määritellä, kenellä olisi ns. kaksoisroolit ja ketkä olisivat esimiehiä. Kaupunginjohtaja ei jatkossakaan hoitaisi henkilöstöhallintoa konsernihallinnossa, joten teknisen keskuksen alaisille esimiehille vuosilomat ja sairauslomat myöntäisi teknisen keskuksen johtaja tai palvelupäälliköt.

Työryhmä päätti esittää kirjanpidon ja palkanlaskennan siirtämistä vasta vuoden 2011 alussa teknisen keskuksen hallintopalveluihin. Perusteluna tälle oli konsernihallinnon järjestämisen keskeneräisyys sekä Raisiossa käynnissä ollut ohjelmiston uusintaprojekti, jossa kirjanpito- ja palkanlaskentaohjelmistojen käyttöönotto ajoittui vuoden 2011 alkuun. Samalla teknisen keskuksen hallintopalvelujen nimi päätettiin esittää muutettavaksi talous- ja hallintopalveluiksi.

Määräaikana ehdotuksensa kaupunginhallitukselle saivat valmiiksi seuraavat työryhmät: kirjanpito- ja palkanlaskenta, ruokapalvelut, ICT, kopiointipalvelut, ja puhelinvaihte sekä vahtimestari- ja lähettipalvelut. Työryhmä konsernihallinnon muodostamiseksi ja asiakirjahallinnon työryhmä eivät kokoontuneet määräajassa kertaakaan, joten näiden työryhmien työskentelylle päätettiin hakea jatkoaikaa 30.4.2010 asti.

## 5.2 ORGANISAATIOMUUTOKSET

Seuraavassa kuviossa on Raision teknisen keskuksen organisaatiokaavio kaikkien vuosina 2009–2010 käynnissä olleiden organisaatiomuutosten jälkeen.



**KUVIO 7.** Teknisen keskuksen organisaatorakenne 1.1.2011.

Organisaatiomuutoksen ensimmäisessä vaiheessa 1.1.2010 siirrettiin suurin osa Raision hallintokeskuksen tukipalveluista tekniseen keskuksen:

- tietohallintopalvelut teknisen johtajan alaisuuteen
- ruokapalvelut tilapalveluihin kiinteistö-päällikön alaisuuteen
- vahtimestari- ja lähettipalvelut tilapalvelujen kiinteistönhoitoon kiinteistönhoiton esimiehen alaisuuteen
- kopiointipalvelut kiinteistö- ja mittauspalveluihin (maankäyttöpäälliköihin) kaupungingeodeetin (maankäyttöpäällikön) alaisuuteen
- puhelinvaihe ja postitus hallintopalveluihin hallintopäällikön alaisuuteen.

Organisaatiomuutoksen osalta keskityn tässä tutkimuksessa teknisen keskuksen hallintopalveluihin siirtyneisiin/siirtyviin yksiköihin. Myös tässä organisaatiomuutoksessa toimin kaksoisroolissa, tutkijana ja toimijana, joten esitän siinä ryhmähaastattelujen näkemysten lisäksi myös omia näkemyksiäni ja kokemuksiani.

## 5.2.1 Episodi puhelinvaihteen ja postituksen siirtyminen tekniseen keskuksen

Puhelinvaihte ja postitus siirtyivät 1.1.2010 organisaatiomuutoksen ensimmäisessä vaiheessa teknisen keskuksen hallintopalveluihin. Käytännössä tämä tarkoitti, että kaksi puhelinvaihteesta työskentelevää palvelusihiteeriä siirtyivät hallintopalveluihin. Hallintopalvelujen henkilöstömäärä kasvoi samalla kolmesta palvelusihiteeristä viiteen.

Muutoksen yhteydessä entinen puhelinvaihteen ja vahtimestari- ja lähettipalvelujen yksikkö jaettiin kahteen osaan, jolloin vahtimestari- ja lähettipalvelut siirrettiin tilapalvelujen kiinteistöhoitoon. Yksikön hajoamisella ei kuitenkaan ollut käytännössä merkitystä, koska puhelinvaihte sekä vahtimestarit ja lähetti eivät aikaisemminkaan olleet tehneet yhteistyötä tai sijaistaneet toisiaan (henkilökunnan ryhmähaastattelut). Puhelinvaihteen ja vahtimestari- ja lähettipalvelujen fyysinen sijainti säilyi organisaatiomuutoksesta huolimatta ennallaan.

Organisaatiomuutoksen yhteydessä yritettiin löytää synergiaetuja puhelinvaihteen ja teknisen keskuksen asiakaspalvelupisteen välillä. Vs. hallintopäällikön roolissa suunnittelin ja organisoin 1.1.2010 alkaen teknisessä keskuksessa projektia, jossa etsittiin yhteistyömahdollisuuksia ja synergiaa näiden kahden asiakaspalvelupisteen välille. Projektin kuluessa Raision puhelinvaihteesta oli tavoitteena ottaa käyttöön uusi Tavoitettavuuspalvelu-ohjelma, joka mahdollistaisi puhelinvaihteen joustavan sijaistamisen teknisen keskuksen palvelupisteessä. Uuden ohjelman myötä henkilöstön tavoitettavuus paranisi merkittävästi. Projektin kuluessa pohdittiin puhelinvaihteen ja teknisen keskuksen asiakaspalvelupisteen yhdistämistä fyysisesti, mutta Raision kaupungintalon nykyinen pohjaratkaisu ei mahdollistanut yhdistämistä. Yhdistämistä harkitaan uudelleen kaupungintalon saneerauksen suunnittelun yhteydessä.

Organisaatiomuutoksen vaikutukset rajoittuivat siihen, että puhelinvaihteen kaksi palvelusihiteeriä saivat teknisen keskuksen hallintopäälliköstä uuden esimiehen sekä kolme uutta työtoveria. Muutoksen yhteydessä myös hallintopäällikkö perehtyi puhelinvaihteen ja postituksen prosesseihin ja tutustui alaisensa toimenkuviin.

Ryhmähaastattelujen perusteella tällä organisaatiomuutoksella ei nähty olevan juurikaan vaikutuksia, koska työn tekeminen on pysynyt ennallaan työpistettä myöten. Suurempi merkitys on ollut Tavoitettavuuspalvelu-ohjelman käyttöönotolla, koska se vaikuttaa puhelinvaihteesta työn päivittäiseen tekemiseen.

Ohjelman käyttöönotto on herättänyt puhelinvaihteessa muutosvastarintaa. Hallintopalveluissa jo aikaisemmin työskennelleet henkilöt vaikuttivat tyytyväisiltä hallintopalvelujen laajenemiseen organisaatiomuutoksen myötä; oletettiin, että organisaatiomuutokset eivät tule vaikuttamaan henkilöiden toimenkuviin tai töiden sisältöön, vaikkakin asia varmistuu vasta toisen, isomman organisaatiomuutoksen toteutumisen jälkeen. (henkilöstön ryhmähaastattelut.)

Henkilöstön ryhmähaastatteluiden analysoinnissa on huomioitava, että haastatteluhetkellä toukokuussa 2010 hallintopalveluissa elettiin muutoksen keskellä, koska kirjanpito- ja palkanlaskentayksiköt siirtyvät teknisen keskuksen hallintopalveluihin vasta vuoden 2011 alussa.

### 5.2.2 Episodi konsernihallinnon muodostaminen

Organisaatiomuutoksen toisessa vaiheessa 1.8.2010 muodostettiin tilaamisesta ja strategisesta suunnittelusta vastaava konsernihallinto. Samalla hallintokeskus lakkasi olemasta. Konsernihallinnon järjestämistä pohtiva työryhmä sai 26.10.2009 kaupunginhallitukselta valmistelulleen lisääaikaa 30.4.2010 asti.

Käytännössä konsernihallinnon järjestämistä pohtivan työryhmän työskentely alkoi vasta vuoden 2010 keväällä. Sitä ennen loppusyksystä 2009 hallintokeskuksessa työskentelevistä henkilöistä koostuvat pienryhmät kävivät läpi ja listasivat työtehtäviään ja niiden tarkoituksenmukaista kehittämistä. Pienryhmien työn tuloksia käytettiin pohjana varsinaisen työryhmän työskentelyssä. Varsinainen työryhmä keskittyi työskentelyssään johtosääntöjen muutosten suunnitteluun. (ylimmän johdon haastattelut.)

Varsinainen konsernihallinnon työryhmä kokoontui vain kaksi kertaa. Johtosääntöjen lisäksi työryhmässä pohdittiin tuotannon kehittämistä. Katsottiin, että tähän asti käytäntönä ollut keskusten johtajien välinen yhteistyö tuotannon kehittämiseksi ja koordinoimiseksi ei enää ollut riittävää, vaan tuotannon ylimmäksi kehittäjäksi ja koordinaattoriksi päätettiin nimetä kaupunginjohtaja. Kaupunginjohtaja johtaisi jatkossa sekä tilaamista että tuottamista, mikä olisi loogista, koska hän toimii myös keskusten johtajien esimiehenä. Tuotannon kehittämisen organisointi jäi työryhmätyöskentelyssä vielä avoimeksi, ja asia päätettiin ratkaista myöhemmin. (ylimmän johdon haastattelut.) Seuraavassa kuviossa on hahmoteltu Raision uuden konsernihallinnon toimintoja.



**KUVIO 8.** *Konsernihallinto Raision kaupungissa.*

Tukipalvelujen siirtäminen tekniseen keskukseseen mahdollisesti tilaajan roolin vahvistamisen. Organisaatiomuutoksen 3.5.2010 tarkennettuina tavoitteina konsernihallinnon muodostamiselle olivat:

- tilaamisen ammattitaitoinen hoitaminen
  - vaihtoehtoisten tuotantotapojen vertailu
  - olemassa olevan tiedon analysointi
  - palvelutarpeen analysointi.
- (Kaupunginhallituksen pöytäkirja 3.5.2010 223 §).

Samalla tuottajat vapautettiin keskittymään tuottamiseen ja keskusten johtajien kaksoisrooli poistuisi. Tavoitteeksi määriteltiin myös seuraavat asiat:

- tukipalveluille oma tuottajalautakunta
- taloushallinnon kehittäminen
- konserniohjauksen ja -valvonnan terävöittäminen
- keskeisille yhteisöille päämäärät ja tavoitteet
- hyvät toimintakäytännöt ja sujuva tiedonkulku

- omistajapolitiikan määrittely ja ohjeistus
- yhdyskuntasuunnittelun tilaajavahvistaminen sekä
- elinkeinopolitiikan selkeyttäminen. (Kaupunginhallituksen pöytäkirja 3.5.2010 223 §; Raison sisäinen esitysmateriaali.)

Konsernihallinto hoitaa jatkossa kaupungin strategisia ydintehtäviä, joiksi on määritelty seuraavat:

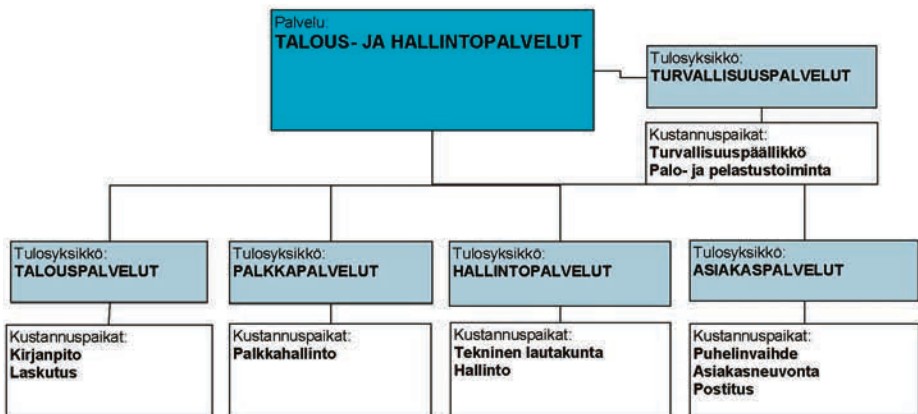
1. Kuntakonsernin strateginen johtaminen
  - kaupungin strategian ja pitkän aikavälin ohjelmien laatiminen, seuranta ja arviointi
  - omistajapolitiittisten linjausten laatiminen sekä omistajapolitiikan ja konserniohjauksen kehittäminen
  - kunta-, seutu- ja alueyhteistyön kehittäminen
  - yhdyskuntasuunnittelun, maapolitiikan ja asuntopolitiikan ohjaaminen yhdessä teknisen keskuksen kanssa
  - elinkeinopolitiikan ohjaaminen
2. Kaupungin talouden ja toiminnan ohjaus
  - kaupungin talouden tasapainosta sekä rahoituksesta huolehtiminen
  - palvelutilaukset sisältävän talousarvioehdotuksen valmisteleminen, seuranta ja raportoinnin koordinointi
  - hallinnon ohjaus ja koordinointi
  - sisäisen valvonnan ohjeistaminen ja sisäisen tarkastustoiminnan järjestäminen
  - henkilöstövoimavarojen kehittäminen ja henkilöstöpolitiikan ohjaaminen
  - tilaamiseen liittyvien toimintatapojen ja -välineiden kehittäminen
3. Kaupungin asiantuntijapalvelujen tuottaminen
  - henkilöstöpalvelut
  - viestintä ja markkinointi
  - suhdetoiminta ja kansainvälinen toiminta
  - edunvalvonta, lakipalvelut ja pysäköinninvalvonta
  - asiakirjahallinto, asiainhallinta ja keskusarkisto
  - asuntoasioissa kunnan hoidettavaksi kuuluvat tehtävät
  - muut erityistehtävät, kuten vaalien järjestäminen

4. Tuki- ja tietopalvelujen tuottaminen
- kaupunginvaltuuston, -hallituksen ja -johtajan avustaminen
  - päätöksenteon tukipalvelut ja päätöksenteon konsernitason koordinointi
  - taloussuunnittelu sekä sen koordinointi ja kehittäminen
  - konsernihallinnon avustavat tehtävät. (Raision sisäinen tiedote 2.8.2010)

Konsernihallinnon muodostamisen yhteydessä hallintokeskuksen johtosääntöä muutettiin, ja se siirrettiin konsernihallinnon johtosääntönä kaupungin hallituksen johtosääntöön VIII luvuksi. Lukuun koottiin tilaaja-tuottajamallin selkeyttämiseksi aiheutuneet konsernihallinnon uudet tehtävät sekä lisäksi hallintokeskuksen johtosäännöstä ilmenevät edelleen ajankohtaiset ja tarpeelliset tehtävät. (Kaupunginhallituksen pöytäkirja 3.5.2010 223 §.) Raision kaupunginvaltuusto hyväksyi 24.5.2010 konsernihallinnon muodostamiseen liittyvät 1.8.2010 voimaan astuneet johtosääntömuutokset.

### 5.2.3 Episodi kirjanpito- ja palkanlaskentayksiköiden siirtyminen tekniseen keskuksen

Organisaatiomuutoksen kolmannessa eli viimeisessä vaiheessa siirrettiin 1.1.2011 kirjanpito- ja palkanlaskentapalvelut teknisen keskuksen talous- ja hallintopalveluihin hallintopäällikön alaisuuteen.



**KUVIO 9.** Talous- ja hallintopalvelujen uusi organisaatiokaavio.



Tutkimuksen tekovaiheessa tämä organisaatiomuutoksen kolmas vaihe ei ollut vielä toteutunut. Ryhmähaastatteluista kävi ilmi, että organisaatiomuutokseen oli ehditty jo sopeutua etukäteen, koska toukokuun 2009 tiedotustilaisuudesta oli ehtinyt kulua aikaa vuoden verran. Alkuvaiheessa suunniteltu organisaatiomuutos oli aiheuttanut kovasti hämminkiä ja huhupuheita henkilöstön keskuudessa. Työntekijät olisivat halunneet olla mukana muutosten suunnittelussa jo aikaisemmassa vaiheessa. Tieto organisaatiomuutoksesta oli tullut shokkina. Tarkempaa tietoa henkilöiden sijoittumisesta uudessa organisaatiossa olisi kaivattu huomattavasti aikaisemmassa vaiheessa. Ryhmähaastattelussa työntekijät yhdistivät tukipalvelujen siirtoon liittyvän organisaatiomuutoksen käynnissä olevaan taloushallinnon palvelukeskushankkeeseen. Ajateltiin, että organisaatiomuutos oli suunniteltu kirjanpidon ja palkanlaskennan ulkoistamisen esiasteeksi.

Organisaatiomuutoksen konkreettiset vaikutukset eivät kuitenkaan ole suuria. Käytännössä työntekijöiden työtehtävät tai työpisteet eivät juurikaan tule muuttumaan aikaisemmasta. Sijaistuksia joudutaan jatkossa järjestämään uudelleen, koska osa toiminnoista jää konsernihallintoon. Muutenkin tarkoituksena on muodostaa sekä kirjanpito- että palkanlaskentayksikköön työparit, jotka jatkossa sijaistaisivat toisiaan. Kirjanpitoyksikköön siirtyy yksi teknisen keskuksen yleislaskutusta hoitava palvelusihteeri, joka tällä hetkellä työskentelee hallintopäällikön alaisena. Muutoksessa hänen esimiehensä vaihtuu hallintopäälliköksi. Vuoden 2010 loppuun asti palkkasihteerien esimiehenä toimii henkilöstöpäällikkö ja kirjanpitoapäällikön esimiehenä talusjohtaja. Kirjanpitoapäällikön toimenkuva jakautuu jatkossa puoliksi konsernihallintoon ja puoliksi teknisen keskuksen talous- ja hallintopalveluihin. Hänen toimenkuvansa laajenee tilaajaa avustavien tehtävien osalta.

Muutokset rajoittuvat lähinnä esimiesvaihdoksiin sekä lautakunnan vaihtumiseen. Vuoden 2010 loppuun asti kirjanpito- ja palkanlaskentayksikön henkilöstöasioiden lautakuntana toimii kaupunginhallitus ja sen jälkeen tekninen lautakunta. Näin ollen muutokset tapahtuvat suurimmaksi osaksi paperilla, eli toisin sanoen lähinnä Raision kaupungin organisaatiokaavio muuttuu.

Henkilöstö suhtautui toteutettavaan organisaatiomuutokseen melko positiivisesti, vaikka organisaatiomuutosta pidettiinkin tarpeettomana. Osa työntekijöistä vaikutti ylikuormittuneilta ja tyytymättömiltä silloisiin olosuhteisiin. Työtä ja vastuuta oli liikaa ja työolosuhteet avokonttorissa olivat työrauhan ja huoneilman osalta huonot. Organisaatiomuutosta suurempana muutoksena pidettiin taloushallinto- ja palkanlaskentaohjelmien vaihtoprojektia, joka oli alkanut jo

vuonna 2010 taloussuunnitteluohjelman osalta. Sekä kirjanpito- että palkanlaskentaohjelma otetaan käyttöön 1.1.2011, mikä vaatii työntekijöiltä ylimääräistä ponnistelua käyttöönottoaiheessa. (henkilöstön ryhmähaastattelut.)

## 5.3 RAISION MALLIN NYKYTILA JA TULEVAISUUDEN NÄKYMÄT

### 5.3.1 Raison mallin kehittymisprosessi

Hallintokeskuksen työskentelytapa on jo vuosia ollut tiimityöskentelyä. Raison mallia on kehitetty toimikunnissa tai työryhmissä. Noin kuusi vuotta sitten Raison mallia kehittävä taho nimitti itsensä tilaajatyöryhmäksi ja töitä alettiin enemmän ja enemmän tehdä kollegiaalisesti. Esimerkiksi tiedotus- ja kehittämispäällikkö ei enää tehnyt suppeasti pelkästään omaan toimenkuvaansa kuuluvia töitä, vaan osallistui yhtenä voimallisena jäsenenä Raison mallin ja tilaamisen kehittämiseen. Toimenkuvat ovat väljentyneet, koska työtä tehdään yhdessä. Joku tilaustyöryhmän jäsenistä tekee ennen kokousta valmistelevan pohjatyön, ja yhdessä sitten keskustellaan ja ratkotaan asiaan liittyviä ongelmia. Keskustelu ja ideointi tuo kehittämislle lisäarvoa useiden näkökantojen kautta. (ylimmän johdon haastattelut.)

Kaupunginjohtajan vetämällä tilaustyöryhmällä on ollut tärkeä rooli Raison mallissa, sillä työryhmässä on viety mallin kehittämistä eteenpäin. Sen jälkeen asiat on käsitelty kaupunginjohtajan johtoryhmässä, jossa niihin on saatu keskustelun ja henkilöstön näkemykset. Sitten asioista on keskusteltu vielä kaupunginhallituksen konsernijaostossa ennen mahdollisia kaupunginhallituksen ja valtuuston käsittelyjä. Jotkut asiat on saatettu käsitellä myös lautakunnissa ja yt-ryhmissä. (Kuopila ym. 2007, 106; tiedote Kauppalehteä varten 2007.)

Raison mallin kehittäminen on mennyt eteenpäin yhteiskehittelyllä. Yhdessä on otettu askel johonkin suuntaan ja sitten päätetty palata askel taaksepäin, jos malli ei mennytkään siihen suuntaan kuin alun perin oli tarkoitettu. Vähitellen malli on muotoutunut nykyiseksi Raison malliksi. Viimeisin askel on ollut tilaajan vahvistaminen siirtämällä kaikki tukipalvelut tekniseen keskukseseen. Raison mallin kehittäminen on tehty pääosin organisaation omin voimin, ja ulkoa haetun konsulttiosaamisen osuus kehittämisessä on ollut vähäistä. Raison mallin työkalut on pyritty pitämään mahdollisimman yksinkertaisina, jotta kynnys niiden käyttämiseen olisi tarpeeksi matalalla. (ylimmän johdon haastattelut.)

### 5.3.2 Raision mallin nykytila ja kehittämisen haasteet

Raision mallin yhteyteen on vuosien mittaan kehitelty useita työkaluja. Jatkossa pitäisi huolehtia, että työkaluja myös käytetään kaikissa yksiköissä. On myös huolehdittava siitä, ettei epähuomiossa kehitetä alusta lähtien sellaista, mihin Raisiossa on jo aikaisemmin kehitetty työkalut. Tämä vaara on olemassa varsinkin johtotason henkilövaihdosten yhteydessä. (ylimmän johdon haastattelut.)

#### Toiminnan läpinäkyvyys

Resurssi- ja tilaustaulukoiden kehittäminen on vastuutettu Kuntamaisema Oy:lle. Niiden kehitystyö on Raisiossa käynnistynyt koko laajuudessaan vasta vuonna 2010, kun viimeinenkin keskus Raisiossa on ottanut taulukot käyttöönsä. (Pulkkinen 2010, 6.) Jatkossa tilaus- ja resurssitaulukoiden palvelimelle sijoitettava tietokantaversio helpottaa taulukoiden ylläpitoa ja hyödyntämistä raportoinnissa (ylimmän johdon haastattelut).

#### Tilaajan ja tuottajan roolien erottaminen

Lautakuntien roolia ja päätöksentekovaltuuksia on pyritty selkiyttämään kehittämällä tuotannon ohjauksessa tarvittavia työkaluja. Toisaalta tilaajan roolia on yritetty selkeyttää siirtämällä tukipalvelut hallintokeskuksesta tekniseen keskukseseen ja muodostamalla hallintokeskuksesta konsernihallinto. Samalla on yritetty ratkaista, tarvitaanko tilaamiseen tai tuotannon yhteiskehittämiseen lisäresursseja sekä mietitty keinoja motivoida lautakuntia tuotannon ohjaamiseen ja kehittämiseen. (Pulkkinen 2010, 5.) Ajankohtaista on myös keskustelu tuottajan roolin mahdollisesta vahvistamisesta siirtämällä lisää henkilöstöasioihin liittyvää valtaa konsernijaostolta tuottajalautakunnille. Ylimmän johdon haastattelujen mukaan tilaajaosaaminen vaatisi edelleen vahvistamista.

#### Prosessien virtaviivaistaminen

Prosessien parantaminen on tuottajan työkalu tuotannon kehittämiseen. Päävastuu prosessien parantamisesta on tuottajalautakunnilla ja keskuksilla. Lautakuntien pitäisi omaksua prosessien virtaviivaistaminen osaksi tuottajan roolia. Prosessityö on hiljentynyt vuodesta 2007. (Pulkkinen 2010, 7.) Prosessien parantamista ei saisi lopettaa ensimmäiseen kierrokseen, vaan prosessityön pitäisi olla jatkuvaa. (ylimmän johdon haastattelut.)

## Laadun ja kustannusten yhteys

Laatutason määrittely palveluille on tärkeä osa Raision palveluiden ohjausjärjestelmää. Raisio on ensimmäinen kunta, jossa laadun ja kustannusten välistä yhteyttä määritellään osana talousarviota. (Pulkkinen 2010, 6.) Muutaman menneen harjoitteluvuoden jälkeen laadun yhteys kustannuksiin pitäisi saada vakiinnutettua sellaiseksi, että siihen ei muutamaan vuoteen enää tarvitsisi palata. (ylimmän johdon haastattelut.)

### 5.3.3 Raision mallin tulevaisuudennäkymät

Tulevaisuudessa Raisiossa pyritään kehittämään verkostomaista toimintatapaa. Ei ole merkitystä, mihin keskukseseen työntekijä hallinnollisesti kuuluu; tavoitteena on se, että prosessi toimii sujuvasti. Samaa toimintoa tekevät työntekijät toimivat virtuaalitiimeinä välittämättä keskusten rajoista tai esimies-alaissuhteista. Keskusten välisiä raja-aitoja pyritään madaltamaan ja poistamaan. Myös eri keskusten palvelupäälliköitä rohkaistaan jatkossa verkostoitumaan keskenään. Tavoitteena on, ettei kaikkia keskusten välisiä asioita enää jatkossa tarvitsisi hoitaa keskusten johtajien kautta, vaan palvelupäälliköt voisivat toteuttaa erilaisia projekteja suoraan toisten keskusten palvelupäälliköiden kanssa. Tämän toimintatavan toivotaan jatkossa tehostavan Raision kaupungin toimintaa. (ylimmän johdon haastattelut.)

Tulevaisuuden seutuyhteistyöllä saattaa osaltaan olla vaikutuksia Raision mallin muotoutumiseen. Jos esimerkiksi taloushallinto ja palkanlaskenta viedään seudulliseen palvelukeskukseseen tai teknisen keskuksen muita toimintoja yhtiöiteetään, niin tekninen toimi muuttuu aikaisempaa tilaajapainotteisemmaksi, koska tuotanto lähtee sieltä pois. Sen jälkeen joudutaan pohtimaan, mitkä teknisen toimen toiminnoista kuuluvat tekniseen toimeen ja mitkä konsernihallintoon. Laki edellyttää, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen, ei pelkästään tuotannon vaan myös järjestämisvastuun, on oltava yhden toimielimen käsissä. Vastaavanlaisia vaikeuksia sovittaa Raision mallia tuleviin seudullisiin ratkaisuihin voi tulla eteen muunkin seutuyhteistyön kohdalla. Vaatimukset luottamushenkilöiden tuottajaosaamista kohtaan kasvavat tulevaisuuden seutuyhteistyön myötä. Seudullisten yhtiöiden tai liikelaitosten johtokuntiin ja hallituksiin nimetään jäseniksi kuntien luottamushenkilöitä, joiden pitäisi olla perillä yhtiöiden toimialasta ja toiminnasta. (ylimmän johdon haastattelut.)

Myös mahdollisilla kuntaliitoksilla voi tulevaisuudessa olla vaikutusta Raision mallin olemassaoloon ja kehittämiseen. Valtiovalta tuo uuden lainsäädännön ja pienenevien valtionosuuksien myötä omia kehittämissuuntia sekä prosessityöhön että koko Raision malliin. Myös sähköistyvät palvelut auttavat kuntia tehostamaan toimintaansa. Nämä monesta suunnasta tulevat muutokset tekevät jatkuvasta prosessityöstä välttämätöntä. Raision malli on kaiken aikaa kehittyvä malli, jossa kaikki kehittämisen vaiheet nähdään välivaiheina, joista kehittämistä viedään eteenpäin oppivan organisaation periaatteiden mukaisesti. (ylimmän johdon haastattelut.)

## 5.4 MUUTOSKERTOMUKSESTA NEUVOTTELEMINEN

Selontekojen analyysin eli alustavan muutuskertomuksen laadinnan jälkeen tuloksista on neuvoteltava tutkimukseen osallistuvien kanssa. Muutuskertomuksesta neuvottelemisen tarkoittaa minimissään sitä, että tutkijan kirjoittama muutuskertomus annetaan tutkimukseen osallistuneiden henkilöiden luettavaksi ja kommentoitavaksi. Sen jälkeen muutuskertomuksesta keskustellaan yhteisesti. Keskustelussa tutkijan tavoitteena on testata omien tulkintojensa pätevyyttä ja tarkistaa omia selontekojaan. Neuvottelun kuluessa keskustellaan erilaisista vaihtoehdoista ja pyritään ratkaisemaan, mitä episodin selontekovaihtoehtoista olisi pidettävä oikeana. Keskustelusta huolimatta neuvottelun tulokset voivat jäädä epäselviksi tai monitulkintaisiksi. (Laitinen 2004, 4, 6.)

Tässä tutkimuksessa neuvotteluprosessi toteutettiin siten, että kaikki tutkimukseen osallistuneet henkilöt saivat laatimani muutuskertomuksen hyvissä ajoin luettavakseen ja esittivät näkemyksensä sen sisällöstä joko sähköpostilla tai yhteisessä palaverissa. Neuvottelutilaisuuteen osallistui seitsemän henkilöä. Sen lisäksi yksi henkilö kommentoi muutuskertomusta sähköpostilla. Muutuskertomuksen neuvotteluvaiheessa kaksi tutkimukseen osallistunutta henkilöä ei enää ollut Raision kaupungin palveluksessa. Toiselle heistä lähetin muutuskertomuksen kommentoitavaksi, koska hänen yhteystietonsa olivat tiedossa.

Näytin tilaisuuden aluksi PowerPoint-esityksen, johon oli kuvattu tutkimusprosessin etenemistä ja sen vaiheita sekä neuvottelujen tarkoitus. Neuvottelun aikana muutuskertomukseen tuli yksi muutosehdotus, joka koski muutuskertomuksen episodina talousarvion laadinta. Keskustelun kuluessa sovittiin, että episodiin lisätään palvelupäälliköiden näkemyksenä maininta talousarvion laadinnasta ennen Raision mallin kehittämisen aloittamista. Heidän mukaansa

Raisiossa on ennen Raision malliakin ollut erilaisia projekteja, joiden tavoitteena on ollut talousarvion laadintaprosessin kehittäminen, kuten esimerkiksi nollabudjetointi- ja tulosjohtamishanke. Lisäsin tämän näkökulman talousarvion laadinta -episodiin. Muutoin neuvottelussa keskusteltiin Raision mallin työkaluista yleisellä tasolla. Muutokertomuksen kolmeen näkökulmaan oltiin yleisesti tyytyväisiä. Pidettiin myös hyödyllisenä, että nyt Raision mallin kehittämisen tähänastiset vaiheet on koottu samoihin kansiin.

## 6 MUUT TEEMAT JA TUTKIMUKSEN TULOKSET

Tämän pääotsikon alla käsitellään ensiksi tutkimuksen jälkimmäiseen tavoitteeseen liittyvät teemat ja niihin liittyvät tulokset. Toisena tavoitteena oli selvittää, miten pystytään varmistamaan henkilöstön ja esimiesten motivaatio, osaaminen ja jaksaminen muutoksessa. Näiden teemojen käsittelyn yhteydessä pyritään löytämään yhteiset toimintatavat siihen, miten henkilöstöä informoidaan muutoksista, sekä pohditaan oikeudenmukaisen johtamisen merkitystä henkilöstön motivaatioon ja jaksamiseen muutoksessa. Lopuksi käsitellään organisaatiomuutokseen liittyvät tutkimuksen tulokset.

Ennen tulosten kirjoittamista tutkijan on tarkastettava, että tutkimusongelmiin on saatu vastaukset. Kaikkia tutkimusongelmia on tarkasteltava huolimatta siitä, onko niihin saatu vastaus vai ei. Vastauksen puuttuminenkin on vastaus, sillä ehkä vastauksen puuttuminen johtuu käytetystä menetelmästä. (Hirsjärvi ym. 1997, 242.)

Tutkimustuloksia voidaan kuvailla esittämällä aluksi jokin väittämä ja sen jälkeen kommentoimalla sitä. Kommentoinnin yhteydessä voidaan sekoittaa tutkimuksen havainnointia ja käytännön kokemuksia. (Eskola & Suoranta 1998, 244.) Koska tutkimuksessa keskitytään muutokertomuksen episodeista organisaatiomuutokseen, tutkimuksen tuloksissa esitetään perustelut ja analysoinnit vain siltä osin, ja Raision mallin muut vaiheet jätetään kommentoimatta. Kommentoinnin perustana käytetään ”virallisissa dioissa” olevia väittämiä.

### 6.1 HENKILÖSTÖN JA ESIMIESTEN MOTIVAATION VARMISTAMINEN MUUTOKSESSA

Tieto ja ymmärrys siitä, miksi muutos tehdään, on olennaista motivaation säilymisen kannalta. Jos muutos vaikuttaa turhalta, ei siihen haluta sitoutua. Muutoksessa on vaarana, että avainhenkilöt kyllästyvät ja hakeutuvat muu-

alle. Avainhenkilöistä pitäisi pystyä pitämään kiinni myös muutostilanteessa. (ylimmän johdon haastattelut.) Juuti ja Virtanen (2009, 140) pitävät henkilöstön motivaation kannalta tärkeänä, että johto perustelee suunnitellut muutokset henkilöstölle mahdollisimman hyvin ja seikkaperäisesti.

Muutosta perusteltaessa on tuotava esille muutoksen tavoitteet ja muutoksen vaikutukset riittävän yksityiskohtaisesti. On pystyttävä osoittamaan muutoksen tarpeellisuus sekä tuomaan esille muutoksen tuomat parannukset entiseen verrattuna. Muutoksen toteuttamiselle pitäisi olla useita vaihtoehtoisia toteuttamistapoja ja niiden lisäksi ns. nolla-vaihtoehto, joka tarkoittaa, että muutosta ei toteuteta lainkaan. Suunniteltuihin muutoksiin on sitouduttava kaikilla organisaation tasoilla luottamushenkilöitä myöten. Jos päättäjät ovat muutoksen toteuttamistavasta eri mieltä virkamiesten kanssa, vaikuttaa se kaikkien motivaatioon muutoksessa. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Jos henkilö on mukana muutoksen suunnittelussa ja vaikuttamassa muutosprosessin sisältöön, pystyy hän sitoutumaan muutoksen toteuttamiseen eri tavalla, kuin jos hän kuulee muutoksesta vasta toteutusvaiheessa. Muutosprosessi olisi hyvä käynnistää yhdessä henkilöstön kanssa, vaikka riskinä olisikin muutoksen valmistelun pitkittyminen. Ajatukset ja muutostarpeiden pohdinta syntyvät jo varhaisessa vaiheessa työnantajan edustajien puolelta siitä, millaisia muutoksia olisi järkevää tehdä eri tilanteissa. Heti sen jälkeen pitäisi myös henkilöstö ottaa mukaan pohdintaan. Muutoksen kohteena olevan yksikön tai yksiköiden suuruudesta riippuen henkilöstö otetaan joko kokonaisuudessaan suunnitteluun mukaan tai valitaan henkilöstön joukosta henkilöstön edustajia tuomaan keskusteluun henkilöstön näkökulma. (ylimmän johdon haastattelut.) Myös Stenvallin ja Virtasen (2007, 9) mukaan henkilöstön osallistuminen jo muutoksen suunnitteluun on ratkaisevan tärkeää varsinkin julkisen hallinnon muutosten etenemiselle.

Joskus aikataulu on niin tiukka, että muutoksessa joudutaan toimimaan nopeasti. Kunnallisissa kontekstissa tilanne on usein sellainen, että yleensä muutoksia pystytään tekemään vain silloin, kun joku päälliköistä jättää tehtävänsä. Muussa tapauksessa on vaarana, että muutoksissa päälliköitä tulee liikaa. (ylimmän johdon haastattelut.)

Palvelupäälliköt olivat yhtä mieltä siitä, että henkilöstön ja esimiesten on oltava riittävän ajoissa pohtimassa muutoksia. Varmin tapa viedä henkilöstön motivaatio on tehdä ensin päätökset muualla ja sen jälkeen informoida henkilöstöä toteutettavista muutoksista. Tilanteissa, joissa muutosvastarinta on jo



valmiiksi niin suuri, että keskusteluyhteys puuttuu, ei ole järkevää pitkittää jonkin tärkeän muutoksen suunnittelua ja toteutusta hedelmättömillä keskusteluilla. (palvelupäälliköiden haastattelut.) Ylin johto ja palvelupäälliköt olivat yhtä mieltä siitä, että Raision mallin sisältöön on pystytty ainakin joiltakin osin vaikuttamaan, mikä on tuonut motivaatiota kehittämistyöhön. Vaikutusmahdollisuuksia on ollut mm. resurssi- ja tilaustaulukoiden sisällön suunnittelussa sekä prosessi- ja laatutyössä.

Toisaalta henkilöstö ei ole mielestään pystynyt vaikuttamaan Raision mallin sisältöön ja kehittämiseen. Henkilöstö oli yksimielinen siitä, että toteutettuun/ toteutettavaan organisaatiomuutokseen ei ollut mahdollista vaikuttaa. Kuitenkin suurimmassa osassa organisaatiomuutosten yksityiskohtia suunnittelevissa työryhmissä oli henkilöstön edustaja mukana.

Muutostilanteessa jokaisesta työyhteisöstä löytyy kehitysinnokkaita, vastaanhaaraajia ja sellaisia, jotka eivät halua ottaa kantaa. Kehitysinnokkaiden pitäisi antaa kehittää, ja muiden pitäisi hyväksyä kehittämistyö ja toimia uusien ohjeiden mukaisesti, vaikka eivät haluakaan olla kehittämisessä mukana. Muutosta vastustavia henkilöitä pitäisi yrittää motivoida kertomalla, mitä hyötyä kehittämisestä on heidän työlleen. Ihmisten pitää nähdä kaikessa kehittämisessä itselle koitua hyöty, jotta he jaksaisivat motivoitua kehittämisestä. (ylimmän johdon haastattelut.)

Stenvallin ja Virtasen (2007, 100) mielestä muutosvastarinta on positiivista, koska sen ilmeneminen kertoo, että muutos on vaikuttava. Muutosvastarinta voi kohdistua muutoksen sisältöön tai henkilön oman aseman muuttumiseen.

Tässä organisaatiomuutoksessa suorittavan työn tekijät eivät ole vastustaneet muutoksen toteuttamista, koska heidän työnsä tai työpisteensä eivät muutoksen myötä muuttuneet. Jotkut esimiehet kokivat arvostuksensa ja asemansa heikkenevän samalla kun heidän yksikkönsä siirretään hallintokeskuksesta teknisen lautakunnan alaisuuteen. Ennen nämä esimiehet olivat suoraan talousjohtajan eli keskuksen johtajan alaisuudessa ja heidän lautakuntanaan oli kaupunginhallitus. Muutoksen jälkeen esimiehet ovat teknisen keskuksen palvelupäälliköiden alaisuudessa ja lautakuntana on tekninen lautakunta. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Kunnallisen organisaation ongelmana on tulospalkkauksen puuttuminen. Sellaisille henkilöille, jotka tekevät enemmän kuin tarvitsisi, ei pystytä maksamaan ylimääräistä. Myöskään esimiestyötä ei palkita rahallisesti Raisiossa. Val-

lan ja vastuun tasapaino on tärkeitä. Merkittävää on myös se, että vastuusta myös palkitaan rahallisesti. (ylimmän johdon haastattelut.) Tulospalkkaus on toimivin palkitsemismuoto, jos henkilöstöä halutaan palkita tavoitteiden saavuttamisesta (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, 93).

Raision mallin kehittämisestä ei ole juurikaan palkittu siihen osallistuvia esimiehiä. Yhteen Raision mallin koulutustilaisuuteen osallistumisesta annettiin palkkioksi reppu, mutta muuten kehittämisestä ei ole palkittu. (palvelupäälliköiden haastattelut.) Osa henkilöstöstä kokee, että heidät ohitetaan palkankorotuksista ja henkilökohtaisista lisistä päätettäessä. Samat henkilöt eivät mielestään saa koskaan edes kiitosta tekemästään työstä. (henkilöstön ryhmähaastattelut.) Kuntalan työ- ja virkaehtosopimusten mukaan saman työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden tehtäväkohtaisten palkkojen on oltava tehtävän vaativuuteen nähden samassa suhteessa (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, 93).

Organisaatiomuutoksesta on Raisiossa yritetty antaa riittävästi tietoa. Raision mallista on pidetty muutamia esittelytilaisuuksia henkilöstölle ja esimiehille, koska jossain vaiheessa saatiin sellaista palautetta, että Raision malli ei aukea ja että Raision mallilla ei ole mitään merkitystä tavalliselle rivityöntekijälle. Ylimmän johdon on vaikea itse arvioida, onko tiedottaminen ollut riittävää, koska he ovat itse olleet kehittämisessä niin tiiviisti mukana. (ylimmän johdon haastattelut.)

Raision mallin eri kehitysaskelista on pidetty valtuustosalissa koko henkilöstölle tiedotustilaisuuksia. Raision mallista on palvelupäälliköiden mukaan tiedotettu riittävästi, mutta selkeätä, yksiselitteistä tietoa Raision mallin sisällöstä ei ole saatu. Toisaalta voi olla, että Raision malli on niin rönsyilevä ja moniulotteinen, että sitä on vaikea kuvata selkeästi ja ymmärrettävästi. Sen vuoksi tavallisilla työntekijöillä on ollut vaikeuksia hahmottaa Raision mallin käsitteitä ja sisältöä. Raision mallissa käytössä olevia käsitteitä pitäisi selventää ja käyttää rinnalla perinteisiä termejä, jotta informaatio saavuttaisi kaikki organisaation tasot. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Raisiossa yhteistoimintaryhmä on ollut hyvä elin henkilöstölle tiedottamiseen. Kaikki muutostilanteet on pyritty käsittelemään yhteistoimintaryhmässä, jolloin henkilöstö on pääluottamusmiesten kautta saanut tiedon suunnitelluista ja käynnissä olevista muutoksista. Tässä organisaatiomuutoksessa asiat oli viety jo liian pitkälle ennen henkilöstön informointia. Ensimmäisen tiedotustilaisuuden jälkeenkin yksityiskohtaisempaa tietoa pantattiin. Lähes kaikissa organisaatiomuutosta käsittelevissä toimitelmissä esityslistojen ja pöytäkirjojen esittelyteksti oli samansisältöinen. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Yhteistoimintalaki velvoittaa myös kuntia käsittelemään henkilöstöä koskevia merkittäviä asioita yhteistoiminnassa (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, 15). Yhteistoiminnallinen kehittämistapa lisää henkilöstön vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, 95). Rai-siossa yhteistoiminta on järjestetty hyvin.

Yleisten tiedotustilaisuuksien lisäksi muutoksen eri vaiheista pitäisi tiedottaa ja keskustella yksiköiden omissa palaverissa. Henkilöstön pitäisi saada tietoa muutoksen eri vaiheissa mieluummin liikaa kuin liian vähän. On tärkeää, että kaikki tietävät, mistä muutoksessa on kysymys ja miten se vaikuttaa heidän työhönsä ja asemaansa. (palvelupäälliköiden haastattelut.) Salmisen (2001, 230) mukaan on tärkeää, että myös keskijohtoa valmennetaan ja sitoutetaan muutosprosessiin ja että keskijohdolle delegoidaan muutosprosessissa valtaa ja viestintävastuuta.

Henkilöstön näkemyksen mukaan organisaatiomuutoksesta on tiedotettu riittävästi. Tiedon olisi kuitenkin pitänyt olla konkreettisempaa ja yksityiskohtaisempaa. Sopiva tapa tiedottaa vastaavista muutoksista olisi yhteisten tiedotustilaisuuksien lisäksi tiedottaminen työpaikkakokouksissa ja intranetissä. Tiedottamisessa olisi hyvä esittää käytännön esimerkkejä, jotta asiat olisi helpompi sisäistää. Lisäksi tiedottaminen pitäisi aloittaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, vaikka olisikin vielä epäselviä asioita. Tiedottamisen pitäisi olla jatkuvaa muutoksen eri vaiheissa. Työpaikkakokouksia pitäisi järjestää nykyistä säännöllisemmin, ja niissä sovituista asioista pitäisi kirjoittaa muistioita. (henkilöstön ryhmähaastattelut.)

Muutoksessa oikea-aikaisella olennaisen tiedon jakamisella on suuri merkitys. Tiedottamisen vaikeus liittyy siihen, milloin ja mitä tiedotetaan sekä kenelle ja missä järjestyksessä tiedotetaan. Liian keskeneräisten asioiden tiedottaminen liian laajalle joukolle saattaa vaikuttaa muutoksen toteutumiseen. Voidaan väittää, että tiedottamisessa epäonnistutaan aina, koska kaikki eivät koskaan ole tyytyväisiä siihen, kuinka tietoa on jaettu. Sitä on jaettu liikaa tai liian vähän tai väärille henkilöille. Riippuu näkökulmasta, onko tiedottamisessa onnistuttu vai epäonnistuttu. Yhteistyöhön ja tiedon jakamiseen liittyy myös tiedottamisen vastavuoroisuus, eli henkilöstöltä pitäisi tulla ylöspäin tietoa ja kehittämisehdotuksia. (palvelupäälliköiden haastattelut.) Juuti ja Virtanen (2009, 152) esittävät, että vaikka esimies ei tietäisi seuraavan muutosvaiheen sisältöä, hänen kannattaa olla avoin ja kertoa alaisilleen, ettei jatkosta ole tietoa. Tämä lisää alaisten luottamusta esimieheensä ja vähentää huhujen leviämistä organisaatiossa.

Muutostilanteissa on organisaation toiminnan kannalta oleellista motivoida työntekijöitä. Ennakoiva viestintä sekä avoin ja luottamuksellinen vuorovaikutus edistävät muutoksen toteutumista ja henkilöstön motivaatiota. Muutoksen tavoitteet ja tarpeet pitäisi selvittää vuorovaikutuksessa henkilöstön kanssa. Keskusteluilmapiirin on oltava avointa ja rakentavaa. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, 40.) Jos organisaatioissa on etukäteen sovittu muutostilanteissa noudatettavista toimintatavoista ja -periaatteista, nopeuttaa se työntekijöiden selviytymistä ja sopeutumista muutokseen sekä arkeen palautumista. (Stenvall & Virtanen 2007, 82.)

Liitteenä olevassa ”virallisessa diassa” olen esittänyt väitteen, että Raisiossa pitäisi luoda yhteiset toimintatavat muutoksesta tiedottamiselle. (liite 9). Pyyssin haastateltavia motivaatio-teeman lopuksi kommentoimaan, pystyttäisiinkö pelisääntöjen avulla varmistamaan motivaation säilyminen muutoksessa. Haastateltavat pitivät yhteisten toimintatapojen luomista muutostilanteissa tiedottamiseen tarpeellisenä ja hyödyllisenä, ja niiden vaikutusta motivaation säilymiseen muutostilanteessa merkittävänä. Sovittuja toimintatapoja pitäisi kuitenkin noudattaa kaikissa yksiköissä. Sääntöjen noudattamista voisivat jatkossa valvoa pääluottamusmiehet.

Työterveyslaitos on kehittänyt muutoksen vaihemallin organisaatiomuutosten analysoimiseksi. Muutosaskeleet-mallissa muutos jaetaan viiteen vaiheeseen:

1. muutostarpeen tunnistaminen ja tavoitteen asettaminen
2. muutosedellytysten tunnistaminen
3. muutoksen toteutustavan valinta
4. muutosprosessin toimeenpano
5. seuranta ja arviointi.

Tutkimuksen kohteena olevassa organisaatiomuutoksessa muutostarve tunnistettiin ja alustavat tavoitteet asetettiin kaupunginjohtajan ja talousjohtajan välisessä kehityskeskustelussa. Tilaustyöryhmän kokouksessa pohdittiin muutosedellytyksiä ja vaihtoehtoisia muutoksen toteutustapoja. Muutoksen toteutustapa valittiin ylimmän johdon keskustelujen perusteella. Tämän jälkeen toteutettavasta muutoksesta tiedotettiin yhteisessä tiedotustilaisuudessa henkilöstölle. Heti sen jälkeen nimettiin työryhmät valmistelemaan muutosta käytännössä. Lähes kaikissa työryhmissä oli henkilöstön edustaja mukana. Organisaatiomuutokset toteutettiin työryhmien esitysten mukaisesti. Seuranta ja arviointi tehdään sen jälkeen, kun loputkin organisaatiomuutokset 1.1.2011 on toteutettu.

Vastaavissa muutoksissa henkilöstö olisi hyvä ottaa mukaan keskusteluun jo kolmannessa vaiheessa eli silloin, kun valitaan muutoksen toteutustapaa. Tämän voisi toteuttaa esimerkiksi toteuttamalla nettikysely, jonka yhteydessä koko henkilöstö voisi kertoa mielipiteensä suunnitellusta muutoksesta sekä esittää perusteltuja toteutusvaihtoehtoja. Muutosta ei tietenkään ole pakko toteuttaa henkilöstön mielipiteiden mukaisesti, mutta siitä riippumatta tällä tavalla henkilöstölle tulee sellainen tunne, että heitä on kuunneltu asiassa. Tämän jälkeen voidaan järjestää yhteinen vuorovaikutteinen tiedotustilaisuus henkilöille, joita muutos koskettaa. Sen lisäksi muutoksesta kannattaa laittaa tietoa intranettiin, josta henkilöstö voi tarkistaa tiedotustilaisuuden jälkeen suunniteltuun muutokseen liittyviä yksityiskohtia.

Heti yhteisen tiedotustilaisuuden jälkeen muutoksen vaikutuksia on käsiteltävä yksiköiden työpaikkakokouksissa ja edelleen moneen otteeseen muutoksen edetessä. On tärkeää yhteisesti keskustella ja suunnitella muutosten konkreettisia vaikutuksia mm. eri henkilöiden työtehtäviin. Esimiesten vastuulla on muutosviestinnän toteuttaminen työpaikkakokouksissa. Näin ollen on tärkeää, että esimiehet ovat ylimmän johdon kanssa suunnittelemassa muutosta ja että muutosprosessiin liittyvä tieto kulkee ylimmän johdon ja esimiesten välillä, jotta sitä voidaan konkretisoida välittää edelleen työpaikkakokouksissa.

Muutoksen valmistelu on hyvä vastuuttaa työryhmälle tai työryhmille, joissa on mukana henkilöstön edustus. Lisäksi suunniteltuja muutoksia on käsiteltävä yhteistoimintaryhmässä. Kuntasektorilla muutosten varhaisen tiedottamisen ongelmana ovat henkilöstön vaikutusyritykset muutoksen toteuttamiseen luottamushenkilöiden kautta, mikä voi estää koko muutoksen toteutumisen. Muutosten vaikutusten arviointi on tehtävä sopivan ajanjakson jälkeen muutosajankohdasta, esimerkiksi kun muutos on ollut toteutettuna vuoden tai kaksi.

## 6.2 HENKILÖSTÖN JA ESIMIESTEN OSAAMISEN VARMISTAMINEN MUUTOKSESSA

Muutoksiin pitäisi suhtautua sillä tavalla, että kaikki muutos vaatii uutta osaamista ja uusia työtapoja. Ration mallin kehittäminen on vaatinut uusien työkalujen sisällön suunnittelua ja käytön opettelua. Resurssi- ja tilaustaulukot ovat Excel-pohjaisia, mutta Excel-osaaminen ei edelleenkaan ole kaikkien taulukoiden käyttäjien osalta tarpeeksi hyvää. Myöskin yksiköiden vastuuhenkilöiden laskentaosaaminen vaatisi kehittämistä. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Tässä organisaatiomuutoksessa siirtyvän henkilöstön työtehtävät eivät tule muuttumaan, joten osaamistakaan ei tarvitse muutoksen vuoksi hankkia lisää. Sellaiset esimiehet, joiden alaisuuteen siirtyy uuden toimialan yksiköitä, joutuvat perehtymään uusien alaitensa toimenkuviin ja uuden yksikön prosesseihin. (ylimmän johdon haastattelut.)

Organisaatiomuutoksen kanssa samanaikaisesti 1.1.2011 otettiin käyttöön uudet taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon ohjelmat. Ohjelmien käyttöönotto vaati uutta osaamista lähes koko Raision henkilöstön osalta. (palvelupäälliköiden haastattelut.) Henkilöstön näkemyksen mukaan heidän työtehtävänsä eivät muutu organisaatiomuutoksen myötä, joten uutta osaamista ei tarvita. Sen sijaan uusien ohjelmien käyttöönotto vaatii uuden opettelua. (henkilöstön ryhmähaastattelut.)

Esimiestyöhön sisältyy velvollisuus kehittää oman yksikkönsä toimintaa. Työntekijöille oman työn kehittäminen pitäisi mahdollistaa työajan puitteissa. Tämän hetken ongelmana Raisiossa on tiukat organisaatiot, jolloin aikaa kehittämiseen on vaikea järjestää. (ylimmän johdon haastattelut.)

Kehittäminen vaatii yleensä uusia atk-taitoja ja kykyä omaksua uusia työtapoja sekä sosiaalisia taitoja: pitäisi pystyä tekemään töitä ja kehittää toimintaa yhdessä muiden muutokseen osallistuvien kanssa. Kehittämistä tehdään työyksikkötasolla yhdessä niiden kumppaneiden kanssa, ketä muutos koskee. Kehittämisen myötä saadaan ja hankitaan uutta osaamista yhdessä. (ylimmän johdon haastattelut.) Oman työn kehittäminen kuuluu jokaisen työntekijän tehtäviin, ja kehittämisen mukana paranee myös työn tuloksellisuus. Tämä edellyttää, että henkilöstölle annetaan vaikutusmahdollisuuksia omaa työtään ja työyhteisöään koskevaan päätöksenteon valmisteluun. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, 95.)

Työyksiköiden sisäistä kehittämistä pystyttäisiin tehostamaan kirjaamalla kehitettävät asiat muistioon työpaikkakokouksissa, joita pitäisi järjestää säännöllisesti ja nykyistä useammin. Siirtyvistä yksiköistä puuttuu kehittämiseen liittyvä sovittujen muutosten toimeenpano. Muutosehdotukset kyllä voidaan kirjata ylös, mutta sen jälkeen ne unohdetaan, ja toiminta jatkuu ennallaan. (henkilöstön ryhmähaastattelut.)

Jos halutaan säilyttää henkilöstön ja esimiesten motivaatio muutoksessa ja muutoksen jälkeen, työtehtävät tai työolosuhteet eivät saisi muuttua radikaalisti huonompaan suuntaan. (palvelupäälliköiden haastattelut.) Raisio on hen-

kilöstöpoliittisen linjauksensa mukaisesti myöntänyt kaikille halukkaille opintovapaata ja näin mahdollistanut opiskelun työn ohella. Tämä on edesauttanut henkilön uralla etenemisen organisaation sisällä, jolloin palkkakin on noussut. Uuden tutkinnon jälkeen on pyritty antamaan uusia haasteellisempia tehtäviä. Omassa työssä kehittymisestä ei tällä hetkellä Raisiossa palkita rahallisesti. (ylimmän johdon haastattelut.)

Jos muutoksessa työntekijöiden työtehtävät muuttuvat, on järjestettävä koulutusta. Myös esimiehet joutuvat muutoksessa harkitsemaan, selviävätkö entisellä osaamisellaan uuden yksikkönsä johtamisesta vai onko tarpeen hakeutua koulutukseen. (ylimmän johdon haastattelut.) Esimiesten ei kuitenkaan tarvitse olla asiantuntijoita johtamissaan yksiköissä, koska alaiset ovat ammattilaisia ja asiantuntijoita omassa työssään (palvelupäälliköiden haastattelut).

Raisiossa on järjestetty paljon sisäistä koulutusta, kuten kirjanpidon ja palkanlaskennan ajankohtaiskoulutusta, atk-koulutusta ja esimieskoulutusta. Sen lisäksi pitäisi huonosta taloustilanteesta huolimatta olla mahdollista osallistua oman alan koulutuksiin. (palvelupäälliköiden haastattelut.) Jos henkilön motivaatio on kunnossa, hän yleensä oppii uutta. Työntekijöiden keski-ikäen noustessa osaamista ja oppimista suurempi ongelma on työkunnan heikkeneminen. Sellaisille henkilöille, jotka eivät ole osaamisessaan, esimerkiksi atk-taitojensa osalta, pysyneet muutoksissa mukana, tai ovat fyysisesti loppuun kuluneita, on etsittävä muita sopivia tehtäviä organisaation sisällä. (ylimmän johdon haastattelut.) Päämääränä on, että henkilöstöllä on mielekkäät ja tarkoituksenmukaiset toimenkuvat ja työtehtävät. Tasapuolisuuden vuoksi ja motivaation varmistamiseksi vähemmän mielekkäiden työtehtävien on kuitenkin jakauduttava eri työntekijöille. (ylimmän johdon haastattelut.)

Eläköitymisen yhteydessä pitäisi pystyä varmistamaan työelämästä poistuvan henkilön hiljaisen tiedon siirtyminen uudelle työntekijälle. Osaamisen säilyminen organisaatiossa on pyrittävä turvaamaan. (ylimmän johdon haastattelut.) Hakalan (2006, 107) mukaan suurten ikäluokkien eläköityminen asettaa suuria haasteita hiljaisen tiedon siirtämiseen organisaatioon jäljelle jääville. Organisaatiossa pitkään työskennelleillä henkilöillä on paljon hiljaista tietoa hoitamisestaan työtehtävistä ja organisaation toiminnasta. Läheskään kaikkea tietoa ei ole dokumentoitu mihinkään, joten eläköitymistilanteessa on vaarana, että organisaatiosta poistuu paljon tietoa eläkkeelle jäännin myötä. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Liitteenä olevassa ”virallisessa diassa” on työterveyslaitoksen perustelut ja suositukset osaamiskartoitusten laatimiselle (liite 7). Pyysin osaaminen-teeman

lopuksi haastateltavia kommentoimaan sitä, pystytäänkö osaamiskartoituksilla varmistamaan henkilöstön ja esimiesten osaaminen muutoksessa. Osaamiskartoitus voisi ylimmän johdon mielestä olla koko kaupungin tasollakin työväline osaamisen varmistamiseen muutoksessa, varsinkin kun organisaatiomuutoksen tavoitteena on palvelujen välisten raja-aitojen kaataminen ja uudenlaisten työtapojen löytäminen. (ylimmän johdon haastattelut.)

Osaamiskartoitusten laatimisella on kolme tavoitetta. Ensinnäkin henkilön oman osaamisen tason varmistaminen nykyisessä tehtävässä. Toiseksi rekrytoinnin yhteydessä voidaan osaamiskartoitusta hyödyntäen etsiä organisaation sisältä avoimiin tehtäviin soveltuvaa henkilöä. Kolmanneksi muutettaessa organisaatiota voidaan nähdä siirtyvien henkilöiden osaaminen eri työtehtävissä ja suunnitella uuden organisaation työnjakoja järkeviksi. (ylimmän johdon haastattelut.)

Palvelupäälliköt näkevät osaamiskartoitusten laadinnan hyödyt marginaalisina. Osaamiskartoitus ei korvaa henkilöstöjohtamista, koska esimiehen on tunnettava alaisensa ja heidän osaamisensa muutenkin kuin osaamiskartoitusohjelmasta tarkistamalla. Laadintahetkellä osaamiskartoitukset ovat kuitenkin hyödyllisiä, koska tilanteessa esimies ja alainen keskustelevat jokaisesta osaamisalueesta, ja samalla esimiehelle voi paljastua alaisestaan sellaista osaamista, josta hän ei ole aikaisemmin ollut tietoinen. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Osaamiskartoitusten hyödyt tulevat näkyviin isommissa muutoksissa, kuten kuntaliitoksissa ja yhtiöittämisissä. Sisäisissä organisaatiomuutoksissa osaamiskartoitus on liian järeä työkalu, varsinkin kun Raisiossa osaamiskartoitus on käytössä vain teknisessä keskuksessa. Jos se olisi käytössä Raision kaikissa keskuksissa, osaamiskartoitusta voisi paremmin hyödyntää myös sisäisissä organisaatiomuutoksissa. Teknisessä keskuksessa osaamiskartoitusta käytetään osana vuosittaisia esimiehen ja alaisen välisiä kehityskeskusteluja. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Uusille esimiehille alaisten osaamiskartoituksista on hyötyä heidän perehtyessään työyksikkönsä toimenkuvuihin ja prosesseihin. Samoin uutta työntekijää rekrytoitaessa joko organisaation sisältä tai ulkopuolelta osaamiskartoituksen avulla voidaan hahmottaa työntekijän osaamista sekä perehdyttämisen ja koulutustarvetta uusissa työtehtävissä. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Valta osaamiskartoitusten muuttamisesta ja päivittämisestä pitäisi olla laajemmalla joukolla kuin yhdellä esimiehellä, koska se voi johtaa väärinkäyttöihin tilanteissa, joissa esimiehen ja alaisen välinen suhde ei ole kunnossa. Osaamiskartoitusten laatiminen ja ylläpitäminen vaatii sitä, että alainen luottaa esimie-



heensä. Osaamiskartoitusten ongelmana on yleensä se, että ne tehdään kerran, ja sen jälkeen ne unohdetaan. Osaamiskartoitukset pitäisi niiden laadinnan jälkeen analysoida, jolloin saataisiin selville, miten osaamista pitäisi jatkossa kehittää. (palvelupäälliköiden haastattelut.) Osaamiskartoitusten tekeminen mahdollistaa myös työnkierron suunnittelun (ylimmän johdon haastattelut).

### 6.3 HENKILÖSTÖN JA ESIMIESTEN JAKSAMISEN VARMISTAMINEN MUUTOKSESSA

Kukaan ei ole nykyisen tiedon mukaan saanut Raision mallin kehittämisestä burnoutia. Helpommin työuupumus iskee, jos työ on rutiinityötä ja sitä on joka päivä enemmän kuin ehtisi tekemään. Ilman kehittämistä ei ole tulevaisuudessakaan toivoa helpottaa työtaakkaa. (ylimmän johdon haastattelut.)

Jos henkilön työmäärä on liian suuri, esimiehen on järjesteltävä töitä uudelleen. Jonkin aikaa yleensä jaksetaan hoitaa suurta työtaakkaa, mutta pitkittyessään sellainen johtaa helposti työuupumukseen. Muutostilanteessa ei yleensä etukäteen tarkasti tiedetä henkilöiden lopullisia tehtäviä, vastuita ja velvollisuuksia, mutta henkilöiden jaksamisen vuoksi jonkinäköinen raami niille täytyisi olla tiedossa jo ennen muutoksen toteuttamista. (ylimmän johdon haastattelut.)

Raisiossa työtaakka on suuri koko henkilöstöllä, koska eläkkeelle jäävien työntekijöiden tilalle ei oteta uusia työntekijöitä, vaan työtehtävät pyritään jakamaan jäljellä oleville työntekijöille (palvelupäälliköiden haastattelut). Muutoksessa on tärkeitä huolehtia, ettei kenenkään työntekijän työkuorma kasva liian suureksi. Tällä hetkellä siirtyvissä yksiköissä työskentelevien työkuorma koetaan liian suureksi. Kuormittumiseen vaikuttaa osaltaan käynnissä oleva uusien taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon ohjelmien käyttöönotto. Ohjelmien käyttöönottovaiheessa olisi tarpeellista järjestää lisäresursseja. (henkilöstön ryhmähaastattelut.)

Työssä jaksamista edistää mahdollisuus kehittää omaa työtään. Oman työn kehittäminen yleensä muuttaa työntekoa helpommaksi ja tehokkaammaksi. (ylimmän johdon haastattelut.) Mielekkäällä kehittämisellä on positiivisia vaikutuksia työhyvinvointiin (palvelupäälliköiden haastattelut). Henkilöstön työssä jaksamista edesauttavat vaihtelevat työtehtävät sekä mukavat työkaverit. Hyvä työilmapiiri koetaan todella tärkeäksi. (henkilöstön ryhmähaastattelut.)

Ylimmän johdon organisaatiomuutoksessa vastaanottava osapuoli pitää jatkuvaa muutosta ja kehittämistä jaksamista huonontavana asiana. Esimiehet ovat hieman rasittuneita jatkuvasta muutoksesta, jossa yhtä kehittämissasiaa ei ehditä viedä loppuun asti, kun hallintokeskuksesta (konsernihallinnosta) tulee jo seuraava kehittämisprojekti. Kehittämisen tempo Raision mallissa on ollut joiltakin osin liian nopeaa. Esimerkiksi laadun ja kustannusten välistä yhteyttä on yritetty löytää laatimalla laatumääreet ensin kolmiportaisena ja heti sen jälkeen yksiportaisena. Raision mallin kehittäminen on vaatinut esimiehiltä suuren työpanoksen varsinaisten työtehtäviensä ohella. Esimiesten kehittämispaineet saavat monia muotoja: ensinnäkin yksikön oma kehittämistyö, keskuksen yhteiset kehittämisprojektit, koko kaupungin yhteiset kehittämisprojektit sekä seudullisen yhteistyön kehittäminen. (ylimmän johdon haastattelut.) Salmi (2001, 229) on samalla kannalla; hänen mukaansa jatkuvat muutokset ja niiden johtaminen ahdistavat keskijohtoon kuuluvia esimiehiä.

Palvelupäälliköt pitävät jatkuvaa muutosta huonona asiana, joka ei ainakaan paranna työhyvinvointia. Muutoksissa ja kehittämisessä pitäisi välillä olla seesteisempiä jaksoja, jolloin voitaisiin seurata ja arvioida muutosten vaikutuksia ennen kuin siirrytään seuraavaan muutokseen. Raisiossa kehittämistahti on ollut kiivasta ja uusia kehittämisprojekteja on aloitettu jo ennen kuin edellinen vaihe on viety loppuun asti. Olisi toivottavaa, että kun yhdessä saadaan kehitettyä jokin työkalu tai toimintatapa, se jäisi käytännöksi, eikä vaihtuisi heti seuraavana vuonna toiseksi. (palvelupäälliköiden haastattelut.) Osa henkilöstöstä kokee jatkuvan muutoksen haasteellisena asiana, joka pitää mielen virkeänä. Enimmäkseen jatkuvan muutoksen katsotaan kuitenkin heikentävän työssä jaksamista. (henkilöstön ryhmähaastattelut.)

Seutuyhteistyön kehittäminen Turun seudulla on jo vuosien ajan aiheuttanut epävarmuutta henkilöstön keskuudessa. Seudullisia tuotantoyhtiöitä suunnitellaan mm. kunnallisteknisiin palveluihin, vesihuoltoon ja kaukolämpöön. Vuosien ajan suunniteltiin talouspalvelukeskuksen perustamista yhdessä Naantalin ja muiden lähikuntien kanssa, mutta hanke kariutui muutama vuosi sitten. Vuoden 2009 alusta on ollut käynnissä Sitran rahoittama valtakunnallinen talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskushanke, joka on toteutunut aikaisintaan vuoden 2012 alussa. Nämä hankkeet ovat stressanneet Raision kirjanpito- ja palkanlaskentayksikön henkilöstöä jo useita vuosia. Epävarmuutta aiheuttaa uuden työpaikan sijainti, työsuhteen jatkuminen ja loma- ja eläke-etujen mahdollinen muuttuminen yksityisen sektorin järjestelmien mukaisiksi. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Henkilöstön työhyvinvointiin vaikuttaa seudullisten hankkeiden aiheuttama epävarmuus tulevaisuudesta. Tämä epävarmuus vaikuttaa myös työmotivaatioon. (henkilöstön ryhmähaastattelut.) Muutostilanteet vaikuttavat lisäksi työyhteisön työilmapiiriin. Esimiesten pitäisi osata hoitaa oma osuutensa hyvän työilmapiirin luomiseksi ja säilyttämiseksi myös muutostilanteissa. Työilmapiiri haastateltujen palvelupäälliköiden vastuualueilla on hyvä. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Vuosittain toteutettavat kehityskeskustelut ovat hyvä työkalu esimiehille arvioida alustensa työssä jaksamista. Kehityskeskustelujen perusteella esimiehet voivat pohtia keinoja vaikuttaa henkilöstön työhyvinvointiin. (ylimmän johdon haastattelut.) Avoin keskustelukulttuuri ja luottamus edesauttavat työssä jaksamista ja hyvää työilmapiiriä. Myös negatiiviset kommentit pitäisi sallia. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Esimiehen tulisi yrittää löytää jokaisen alaisensa vahvuudet ja hyödyntää niitä työn teettämisessä ja kehittämistyössä. Työssä jaksamiseen vaikuttaa työtehtävien mieluisuus tai vastenmielisyys. Jos työntekijä kokee, ettei osaa tehdä jotakin työtehtäväänsä tarpeeksi hyvin ja mielellään, pitäisi työtehtävä, jos mahdollista, antaa jonkin toisen työntekijän vastuulle. (ylimmän johdon haastattelut.)

Esimiehiltä edellytetään muutostilanteessa johtamisosaamista. Esimiehen pitäisi pyrkiä ajamaan alustensa asioita ja pitämään heidän puoliaan. Tämä myötävaikuttaa luottamuksen syntymiseen työyhteisössä. (palvelupäälliköiden haastattelut.) Toisaalta esimiesten pitäisi arvostaa alaisiaan ja olla kiinnostuneita heidän työstään ja jaksamisestaan (henkilöstön ryhmähaastattelut.)

On huolestuttavaa, että kunnilla on varaa pitää yhä vähemmän ihmisiä töissä samalla kun hoidettavat tehtävät lisääntyvät. Muutostilanteessa pitäisi yrittää järjestää ylimääräisiä resursseja tasapainottamaan työyhteisössä muutoksen aiheuttamaa kuormitusta, vaikka se ei taloudellisesti olisikaan helppoa. (ylimmän johdon haastattelut.)

Keskisuurena kuntana Raisiossa toiminta eri palvelualueilla on laaja-alaista. Lainsäädännön kautta tulee säännöllisesti uusia tehtäviä kuntien hoidettavaksi. Resursseja on niukasti, joten työntekijöiden toimenkuvat muuttuvat kaiken aikaa laaja-alaisemmiksi. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Liitteenä olevassa ”virallisessa diassa” on Raision kaupungin vuonna 2010 laaditusta henkilöstöstrategiasta työhyvinvointiin liittyvä osuus (liite 8). Pyysin jaksaminen-teeman käsittelyn lopuksi haastateltavien näkemystä siitä, pystytäänkö strategian mukaisilla toimenpiteillä varmistamaan henkilöstön ja esimiesten jaksaminen muutoksessa.

Ylimmän johdon mukaan henkilöstöstrategiaan sisältyvillä asioilla pystytään varmistamaan henkilöstön ja esimiesten sekä fyysinen että henkinen hyvinvointi, jos niitä noudatetaan ja niiden mukaan toimitaan jokaisessa työyksikössä. Jaksamisen varmistamiseen muutostilanteissa nämä asiat eivät pelkääntään riitä. Lisäksi muutosta pitäisi suunnitella tarpeeksi hyvin ja varmistaa, että muutos ei kuormita ketään kohtuuttomasti.

Palvelupäälliköiden näkemys henkilöstöstrategiasta on samansuuntainen kuin ylimmän johdon. He ovat kuitenkin sitä mieltä, että tähän asti henkilöstöstrategian mukaisesti ei enimmäkseen ole toimittu. Henkilöstöstrategian työhyvinvointi -kohta nähdään lähinnä korulauseina. Näillä henkilöstöstrategian mukaisilla toimenpiteillä pystyttäisiin varmistamaan henkilöstön ja esimiesten jaksaminen muutoksessa, jos niiden mukaan toimittaisiin.

Henkilöstön ryhmähaastatteluissa kävi ilmi, että työtilat ja työvälineet teknisessä keskuksessa on hyvin järjestetty ja kunnossa. Hallintokeskuksen alakerassa työvälineet ovat puutteelliset tulostinten osalta, koska käytössä on vain yksi yhteinen tulostin, jolla on yhdeksän käyttäjää. Kirjanpitäjien ja palkkasihteerien työtiloina on yhteinen avokonttori, jossa on vaikea keskittyä työtehtäviin metelin ja hälyn vuoksi. Myös ilmanlaatu tiloissa on huono. Myöskään perheen ja työn yhteensovittamisen tukeminen ei toteudu liian suuren työtaakan ja ylitöiden vuoksi. Positiivisena asiana pidettiin vapaa-ajan liikunnan tukemista ja työtoimintaa.

## 6.4 OIKEUDENMUKAINEN JOHTAMINEN

Raisiossa oli vuosina 2008–2010 käynnissä oikeudenmukainen johtaminen -projekti. Projektissa selvitettiin henkilöstön käsityksiä oikeudenmukaisesta johtajuudesta sekä seikkoja, joissa oikeudenmukaisuus toteutuu (tai ei toteudu) omassa työyksikössä. Henkilöstö vastasi intranetissä oleviin kysymyksiin, ja vastausten perusteella ilmenneitä ongelmia käsiteltiin yksikön työpaikkakokouksissa. Projekti toteutettiin teknisessä keskuksessa ja hallintokeskuksessa

tavallisten työntekijöiden ja heidän esimiestensä toimesta. Projekti ei ulottunut keskijohdon ja ylimmän johdon välille. Keskityn tässä teemassa oikeudenmukaisen johtamisen merkitykseen henkilöstön motivaatioon ja jaksamiseen.

Tutkimussuunnitelmani mukaisesti aikomukseni oli käyttää oikeudenmukainen johtaminen -projektista saatuja työyksikkökohtaisia yhteenvetoja osana tämän tutkimuksen aineistoa. Osoittautui kuitenkin, että oli naiivia olettaa, että esimiehet antaisivat vapaaehtoisesti tutkijan käyttöön työyksikkönsä koskevaa joiltakin osin arkaluonteistakin materiaalia. Valmiin oikeudenmukainen johtaminen -materiaalin tilalle otin oikeudenmukaisuuden mukaan haastattelurunkoon erilliseksi teemaksi, ja sain siten selvitettyä tutkimuksessani myös oikeudenmukaisuuden ulottuvuutta. Henkilöstö ei kuitenkaan enää tarkkaan muistanut oikeudenmukainen johtaminen -projektin kysymyksiä tai sitä, millä tavalla he olivat aikanaan vastanneet kysymyksiin. Vastaamisajankohdasta oli enemmistön kohdalla kulunut jo puolitoista vuotta.

Oikeudenmukainen johtaminen tarkoittaa ylimmän johdon mielestä sitä, että esimies kohtelee alaisiaan tasapuolisesti, jakaa avoimesti tietoa ja perustelee kaikki ratkaisunsa alaisilleen. Lisäksi hyvästä työstä pitäisi pystyä palkitsemaan. (ylimmän johdon haastattelut.) Jos johtajaan luotetaan, niin todennäköisesti hän on oikeudenmukainen. Oikeudenmukaisuuden nimissä työt pitäisi pystyä jakamaan tasan eri työntekijöiden kesken. Esimiehen olisi huolehdittava siitä, että alaiset pystyvät suoriutumaan tehtävistään ja saavat suorituksista palautetta.

Henkilöstönkin mielestä oikeudenmukaisuus tarkoittaa henkilöstön tasapuolista kohtelua ja yhtenäisiä sääntöjä kaikille. Oikeudenmukainen esimies pitää alaiensa puolta ja vie alaiensa ehdotuksia eteenpäin. (henkilöstön ryhmähaastattelut.) Myös Heiskasen ja Salon (2007, 16, 31) mukaan työntekijät odottavat esimiehen suhtautuvan alaisiinsa tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti. Jos esimies ei kohtelee alaisiaan tasapuolisesti, alaisten työn tuloksellisuus heikkenee. Oikeudenmukainen johtaminen on siten hyvää, oikeudenmukaista, reilua ja tuloksellista johtamista.

Raisiossa oikeudenmukaisuus on toteutunut työpaikkojen turvallisuuden kautta. Ketään ei ole tarvinnut irtisanoa tai lomauttaa. Raision johtamisjärjestelmä on sellainen, että se tukee oikeudenmukaisuutta. Keskustelulle on olemassa vapaa ilmapiiri ja asioista voidaan olla myös eri mieltä. Raisio on melko oikeudenmukainen työpaikka. (ylimmän johdon haastattelut.) Myös palvelupäälliköiden mielestä Raisio on työpaikkana oikeudenmukainen. Henkilöstön mukaan esimiehet kohtelevat alaisiaan tasapuolisesti.

Oikeudenmukaisuus ei ole Raisiossa toteutunut palkitsemisessa. Työntekijöiden ahkeruudesta ja idearikkaudesta ei palkita, vaikka siihen olisi välineet olemassa tulospalkkauksen mittareiden muodossa. Palkitsemiseen ei ole ollut Raisiossa henkisiä, eikä viime aikoina taloudellisiakaan, valmiuksia. Toinen työntekijä tekee ahkerasti töitä ja kehittää työtehtäviään, ja toinen tekee mahdollisimman vähän; silti molemmat saavat työstään saman palkan. Jotkut työntekijät saattavat suorastaan jättää tehtävänsä hoitamatta, jolloin työtoverit joutuvat hoitamaan omien työtehtäviensä lisäksi myös kollegojen työt. Kunnallisesta organisaatiosta on vaikea irtisanoa ketään; perustelut ja todisteet laiminlyönneistä pitäisivät olla irtisanomistilanteessa niin vahvat. Myöskään esimiestyön tuomasta vastuusta Raisiossa ei palkita. Samoin säännöt eivät ole kaikille samat, sillä esimerkiksi eri keskuksissa voi olla erilaiset säännöt ja toimintatavat. (ylimmän johdon haastattelut.)

Oikeudenmukaisuus ei Raisiossa ole viime aikoina toteutunut kaikissa käynnissä olevissa organisaatiomuutoksissa. Henkilöstöä ei ole kaikissa muutoksissa kuultu tarpeeksi. Lisäksi resurssit ovat jakautuneet hieman epätasaisesti eri palveluiden välille. (palvelupäälliköiden haastattelut.) Henkilöstön mielestä Raisiossa oikeudenmukaisuus ei toteudu palkkauksessa (henkilöstön ryhmähaastattelut).

Oikeudenmukainen johtaminen -projektin kuluessa tuli esille työhyvinvointiin, jaksamiseen ja motivaatioon liittyviä asioita. Resurssien vähyden vuoksi työnteossa koettiin riittämättömyyden tunnetta. Yhdessä sovitusta laatutasosta huolimatta haluttaisiin työ tehdä mahdollisimman korkealaatuisesti. Työtiloihin ja työvälineisiin toivottiin kahdessa yksikössä parannusta. Ylitöiden tekemistä haluttiin yhdessä yksikössä vähentää lisäämällä resursseja. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Motivaatioon vaikuttavana asiana esille nousi työn epätasainen jakautuminen. Työtehtäviä kertyy hyvälle ja ahkerille työntekijöille. Suurin osa työntekijöistä on ahkeria ja tunnollisia. Osa työntekijöistä tekee kuitenkin mahdollisimman vähän, mikä koetaan epäoikeudenmukaiseksi, koska palkka on sama. Esimiehetkin teettävät vaativampia ja kiireellisiä työtehtäviä niillä työntekijöillä, joilta työ sujuu hyvin ja nopeasti. Projektin kuluessa monessa yksikössä työnjakoja hiottiin. Työnjaon oikeudenmukaisuutta vaikeuttaa se, että ikääntyneille työntekijöille ei fyysisten rajoitteiden vuoksi voi osoittaa fyysisesti kuormittavia töitä. Myös työntekijöiden yksityiselämään liittyviä asioita pitää joskus huomioida työnjaossa, minkä muut työntekijät saattavat kokea epäoikeuden-

mukaiseksi. Palkkauksen epäoikeudenmukaisuus nousi työntekijöiden antamassa palautteessa esille, vaikka palkkaussasiat oli alun perin sovittu jätettäväksi pois projektin aihealueista. (palvelupäälliköiden haastattelut.)

Muutostilanteissa korostuu työhyvinvoinnin merkitys. Muutoksen onnistumisessa on suuri merkitys ihmisten johtamisen taidoilla. Johtamisen menettelytavat vaikuttavat henkilöstön oikeudenmukaisuuden kokemukseen, joka taas vaikuttaa henkilöstön työhyvinvointiin ja muutostilanteessa työn hallinnan tunteeseen. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009, 40.)

Henkilöstön on pystyttävä luottamaan muutostilanteessa oikeudenmukaisuuden toteutumiseen, koska muutoksissa tehdään monia asioita, jotka vaikuttavat yksilöihin henkilökohtaisesti. Muutoksessa henkilöiden työtehtävät tai palkitsemisen kriteerit saattavat muuttua tai esimiehet vaihtua. Työyhteisössä koettu epäoikeudenmukaisuus heikentää työntekijöiden halua ja motivaatiota työskennellä ja toimia muutoksen edistämiseksi. (Stenvall & Virtanen 2007, 82.)

Julkisessa hallinnossa toteutetussa palkkausjärjestelmän uudistuksessa nousivat oikeudenmukaisuuteen liittyvät kysymykset voimakkaasti esille. Palkkausjärjestelmän luonne on sellainen, että esimies arvioi alaistensa työn vaativuutta ja onnistumista työssä. Sen vuoksi järjestelmän toimivuus edellyttää luottamusta esimiehen arviointikriteereihin ja toiminnan oikeudenmukaisuuteen. (Stenvall & Virtanen 2007, 82.)

Liitteenä olevassa ”virallisessa diassa” on oikeudenmukainen johtaminen -projektin tavoitteet (liite 9). Pyysin haastatteluissa oikeudenmukainen johtaminen -teeman käsittelyn lopuksi haastateltavien näkemystä siitä, onko projektin kuluessa tavoitteissa onnistuttu.

Palvelupäälliköiden näkemyksen mukaan tavoitteet saavutettiin pääosin projektin kuluessa. Yhdessä yksikössä projektia ei viety lainkaan läpi, koska varsinainen esimies oli samoihin aikoihin virkavapaalla. Kolmessa yksikössä asiat olivat oikeudenmukaisuuden näkökulmasta jo valmiiksi hyvällä mallilla ennen projektin aloittamista. Yhdessä työyksikössä projekti oli haastatteluhetkellä kesken. Projektin läpivienti nosti työyksiköissä harmia aiheuttaneet asiat keskusteluun, mikä koettiin hyödylliseksi. Konsultin mukana olo keskusteluissa toimi eräänlaisena suodattimena esimiehen ja työntekijöiden välillä. Yhdessä yksikössä työntekijät eivät tulleet paikalle projektiin liittyviin keskustelutilaisuuksiin, joten siellä projektin tavoitteet eivät toteutuneet.

Koska oikeudenmukaisuus-teemaa käsiteltäessä kaikissa haastatteluluokissa nousi esiin monilta osin samoja asioita kuin motivaatio- ja jaksaminen-tee-  
mojen yhteydessä, voidaan päätellä, että muutostilanteessa oikeudenmukai-  
sella johtamisella on vaikutusta henkilöstön motivaatioon ja työhyvinvointiin.  
Oikeudenmukaisuus on yksi Raision kaupungin arvoista, joten projektin to-  
teuttaminen koko kaupungin laajuisena oli perusteltua. On myös aiheellista  
pohtia, kuuluisiko oikeudenmukainen johtaminen -projektin läpivienti aika-  
janalle osaksi Raision mallin kehittämistä.

Raision johtamisjärjestelmä rakentuu suurelta osin Raision mallin työkalu-  
jen varaan. Toiminnan ohjaus on johtamista, samoin kuin talouden ohjaus.  
Toimintaa ohjataan prosessien virtaviivaistamisen kautta, jolloin johtamiseen  
tulee piirteitä prosessijohtamisesta. Toimintaa ja taloutta ohjataan myös pyr-  
kimällä määrittelemään toiminnan laadun ja kustannusten välille yhteys. Sa-  
malla tilaajan ja tuottajan roolit on eroteltu toisistaan. Tässä yhteydessä voi-  
daan puhua laatujohtamisesta. Raision taloutta ja samalla toimintaa ohjataan  
resurssi- ja tilaustaulukoiden avulla. Taulukot tekevät talousarviossa toimin-  
nan ja sen hinnan läpinäkyväksi päätöksentekoa varten. Sopeutuminen yhteis-  
kunnan alati muuttuviin olosuhteisiin vaatii kunnan johtavilta virkamiehiltä  
ja esimiehiltä muutosjohtajuutta. Henkilöstöjohtamisen työkaluina käytetään  
lisäksi kehityskeskusteluja sekä osaamiskartoituksia. Raision johtamisjärjestel-  
mässä on siten piirteitä useista johtamisopeista. Todennäköisesti ideologisenä  
taustana Raision mallin ja Raision johtamisjärjestelmän kehittämiseksi on toi-  
minut NPM, uusi julkisjohtaminen, jonka tavoitteena on tehokkuus ja talou-  
dellinen vastuullisuus julkisen sektorin toiminnassa sekä vaikuttavuuden teke-  
minen läpinäkyväksi.

## 6.5 ORGANISAATION MUUTOSPROSESSIN KUVAAMISEN TULOKSET JA ONNISTUMINEN

Käytin haastatteluissa muutosprosessin hahmottamisen apuvälineenä aikaja-  
naa, johon olin koonnut keskeiset Raision mallin kehittämisen vaiheet sekä or-  
ganisaatiomuutokseen liittyvät päätöksenteon vaiheet. Aikajanasta oli haastat-  
teluissa hyötyä, ja haastateltavat pystyivät helpommin Raision mallin vaiheis-  
ta keskusteltaessa palaamaan ajassa taaksepäin. Aikajanalla haastateltavat  
pystyivät kommentoimaan eri vaiheiden olennaisuutta ja merkitystä omaan



työhönsä. Korjasin, muokkasin ja lisäsin aikajanan sisältöä haastatteluissa esille tulleiden näkemysten mukaiseksi. Liitteenä ovat sekä alkuperäinen aikajana (liite 1) että korjattu aikajana (liite 5).

Teemahaastattelut onnistuivat sekä sisällöltään että teknisesti hyvin ja niistä tuli runsaasti tietoa eri haastatteluteemoihin. Päätökseni laittaa muutokertomukseen näkyviin kaikkien haastatteluluokkien näkemys osoittautui hyväksi ratkaisuksi. Muutokertomuksesta neuvoteltaessa tutkimukseen osallistuneet olivat yhtä mieltä siitä, että laatimani muutokertomuksen vahvuutena ovat juuri nämä kolme näkökulmaa tapahtumien kulusta yhden yhteisen virallisen näkökulman asemasta. Muutokertomuksesta neuvoteltaessa kertomukseen päätettiin lisätä palvelupäälliköiden näkökulma talousarvion laadintaan liittyen. Tutkimukseen osallistuvat pitivät hyödyllisenä sitä, että muutokertomuksen myötä Raision mallin kehittämisen vaiheet on nyt koottu samoihin kansiin. Mielestäni laatimaani muutokertomusta voidaan käyttää myös perehdytettäessä uusia (varsinkin johtotason) henkilöitä Raision malliin. Haastattelujen läpivienti ja muutokertomuksesta neuvotteleminen lisäsi Raision mallin tietämystä haastatteluihin osallistuneiden osalta.

## 6.6 ORGANISAATIOMUUTOKSEN TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMINEN

Organisaatiomuutoksen alkuperäiset tavoitteet täydentyivät vuoden 2010 keväällä konsernihallinnon laatimilla tavoitteilla. Ensimmäinen alkuperäisistä tavoitteista, tilaajaorganisaation vahvistaminen erottamalla konsernipalvelut tuotannosta, toteutui vuoden 2011 alussa tuotannon tultua siirretyksi kokonaisuudessaan tekniseen keskukseseen. On kuitenkin epävarmaa, riittääkö organisaatiomuutos tilaajaorganisaation vahvistamiseksi, vai tarvitaanko sen lisäksi vielä uusia resursseja tilaamiseen, jotta tilaajaorganisaatio vahvistuisi konkreettisesti.

Toinen alkuperäisistä tavoitteista, tilaajaorganisaation keskittyminen tilaamiseen ja tuotannon koordinointiin, toteutui myöskin tilaamiseen keskittymisen osalta lopullisesti vuoden 2011 alussa. Tämä yksinkertaistaa päättäjien työskentelyä ja päätöksentekoa, kun he jatkossa saavat tehdä päätöksiä pelkästään tilaajan näkökulmasta. Raportin laatimishetkellä oli vielä epäselvää ja sopimatta, millä tavalla tilaaja jatkossa koordinoi tuotantoa. Tuottajat halusivat varjella omaa reviiriään ja säilyttää itsellään päätösvallan tuotannon järjestämisestä ja kehittämisestä.

Kolmas alkuperäinen tavoite, tukipalveluille tuottajalautakunta ja paremmat johtajaresurssit, on suurimmaksi osaksi jo toteutunut, koska suurin osa tukipalveluista, tietohallintopalvelut, ruokapalvelut, kopiointipalvelut, lähettipalvelut sekä puhelinvaihte ja postitus, siirrettiin tekniseen keskukseseen jo vuoden 2010 alussa. Tukipalvelujen siirtyminen teknisen lautakunnan alaisuuteen asettaa lautakunnalle vaatimuksia perehtyä uusiin toimialoihin, koska tuottajalautakunnan vastuulle kuuluu järjestämisen lisäksi myös tuotannon kehittäminen.

Neljännän alkuperäisen tavoitteen toteutuminen, tukipalvelujen välille uusien yhteistyömuotojen ja yhteisien toimintatapojen etsiminen, näkyy vasta muutaman vuoden kuluessa organisaatiomuutoksesta. Jokainen yksikkö pyrki jo organisaatiomuutoksen yhteydessä etsimään synergiaetuja siirtyneiden ja olemassa olevien toimintojensa välille. Oletettavasti tulevaisuudessa yhteistyömuotoja tukipalvelujen välille löytyy, koska ne sijaitsevat samassa keskuksessa. Toiminta ja sen kehittäminen on yleensä joustavampaa silloin, kun keskusten väliset raja-aidat puuttuvat.

Organisaatiomuutoksen tarkennetuiksi tavoitteiksi keväällä 2010 määriteltiin tilaamisen ammattitaitoinen hoitaminen, vaihtoehtoisten tuotantotapojen vertailu, olemassa olevan tiedon vertailu sekä palvelutarpeen analysointi. Tavoitteiksi määriteltiin myös seuraavat kohdat:

- tukipalveluille oma tuottajalautakunta
- taloushallinnon kehittäminen, konserniohjauksen ja -valvonnan te-rävöittäminen
- keskeisille yhteisöille päämäärät ja tavoitteet
- hyvät toimintakäytännöt ja sujuva tiedonkulku
- omistajapolitiikan määrittely ja ohjeistus
- yhdyskuntasuunnittelun tilaajavahvistaminen
- elinkeinopolitiikan selkeyttäminen.

Näiden tavoitteiden toteutuminen (lukuun ottamatta tavoitetta tukipalveluille oma tuottajalautakunta, joka toteutui jo aikaisemmin) näkyy vasta tulevina vuosina, kun konsernihallinnon uudet prosessit vakiintuvat.

## 6.7 ORGANISAATIOMUUTOKSEN VAIKUTUKSET

Organisaatiomuutoksessa tekniseen keskukseseen siirtyi yhteensä 71 henkilöä. Organisaatiomuutoksilla ei ole ollut vaikutusta henkilöiden vastuisiin, töiden sisältöihin tai toimenkuviin. Myöskään työpisteet eivät ole vaihtuneet. Konkreettisina muutoksina joillakin henkilöillä on vaihtunut esimies. Yhteen yksikköön siirtyi kaksi ja toiseen yksikköön yksi uusi henkilö muualta organisaatiosta.

Organisaatiomuutos sinänsä ei herättänyt esimiehissä tai henkilöstössä muutostarintaa. Päätös siirtää kirjanpito ja palkanlaskenta tekniseen keskukseseen aiheutti kuitenkin yleistä ihmettelyä, koska muissa kunnissa käytössä olleen tiedon mukaan näitä yksiköitä ei ole sijoitettu tekniseen toimeen. Organisaatiomuutosta ei myöskään pidetty tarpeellisena.

Organisaatiomuutos on jäänyt talous- ja henkilöstöhallinnon ohjelmistojen vaihtoprojektin ja Sitran palvelukeskushankkeiden varjoon. Ohjelmistojen vaihdolla on vaikutusta lähes kaikkien työntekijöiden työtehtäviin ja prosesseihin. Sitran palvelukeskushankesuunnitelmat tulivat julkisuuteen heti organisaatiomuutoksen julkistamisen jälkeen. Sen vuoksi monet henkilöt yhdistivät organisaatiomuutoksen palvelukeskushankkeeseen ja organisaatiomuutosta pidettiin ulkoistamisen esiasteena. Organisaatiomuutoksesta ei alkuvaiheessa tiedotettu tarkalla tasolla, joten huhupuheet lähtivät liikkeelle. Henkilöstö teki näistä muutoksista omia päätelmiään ja yhdisti ne toisiinsa, mikä on muutostilanteessa ihan tavallista ja ymmärrettävää.

## 6.8 ORGANISAATIOMUUTOKSEN TOTEUTTAMINEN JA HALLINTA

Beer ja Nohrian näkevät muutoksen toteuttamisessa kaksi peruslähestymistapaa: teoria E (economy) ja O (organization). Teorian E mukaisesti muutoksessa on keskeistä yrityksen taloudellisen arvon nostaminen, jonka toteutumiseksi on muutettava yrityksen strategioita ja rakenteita. Muutosta johdetaan ylhäältä määrätietoisesti ja suunnitelmallisesti. Suunnittelussa ja toteuttamisessa käytetään asiantuntijoina suuria konsulttiyrityksiä. Ihmisiä houkutteellaan taloudellisten kannustimien avulla toimimaan johdon tavoitteiden suuntaan. (Virkkunen & Ahonen 2007, 69.)

Teoria O painottaa organisaation toimintakyvyn kehittämistä ja oppimista. Henkilöstö otetaan mahdollisimman laajasti mukaan toteuttamaan muutosta. Muutoksessa korostetaan toimintakulttuuria ja käytäntöjä. Taloudellisia palkintoja ei käytetä muutoksen ohjaamiseen, vaan niitä jaetaan tapahtuneesta muutoksesta. Muutos toteutetaan vähitellen, ja samalla kiinnitetään huomiota muutoksen toteuttamisen aikana nouseviin uusiin mahdollisuuksiin ja ongelmiin. Konsultteja käytetään vain vähän ja lähinnä tukemaan yrityksen oman henkilökunnan muutostyöskentelyä. O-teoriassa olennaista on oppiminen, joka riippuu henkilöstön osallistumisen laajuudesta. Mitä laajemmasta muutoksesta on kysymys, sitä merkittävämpää henkilöstön osallistumisen tulisi olla. (Virkkunen & Ahonen 2007, 69.)



**KUVIO 10.** Muutoksen laajuus ja henkilöstön osallistuminen (Virkkunen & Ahonen 2007).

Teoria E soveltuu muutosten toteuttamiseen yrityksissä, koska niissä toiminta pohjautuu taloudellisen voiton tavoitteluun. Julkisissa organisaatioissa ei tavoitella taloudellista voittoa, joten teoria O:n mukaisesti toteutetut muutokset ovat niissä vaikuttavampia ja mielekkäämpiä. Raision organisaatiomuutoksessa on mielestäni pääsääntöisesti toimittu teorian O mukaisesti. Henkilöstö otettiin työryhmiin mukaan toteuttamaan muutosta. Taloudellisia palkintoja ei ainakaan vielä raportointihetkellä ollut jaettu, mutta toisaalta muutos on vielä joiltakin osilta keskeneräinen, joten siihen on vielä mahdollisuus. Muutos toteutettiin vaiheittain, koska osa organisaatiomuutoksista toteutettiin vuonna 2010 ja loput vuonna 2011. Toteuttamisajankohdassa huomioitiin uusien

taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon ohjelmistojen käyttöönottoaikataulut. Konsultteja organisaatiomuutoksessa ei ole käytetty lainkaan.

Raision mallin kehittäminen on myös toteutunut teorian O mukaisesti, koska siinä toimintaa on vähitellen uudistettu yhdessä oppivan organisaation periaatteiden mukaisesti. Henkilöstö kokonaisuudessaan on osallistunut kehittämiseen joidenkin Raision mallin työkalujen osalta, kuten prosessien kuvaaminen ja virtaviivaistaminen. Muita Raision mallin työkaluja ovat kehittäneet kaikki esimiehet tilaustyöryhmän ohjeiden mukaisesti. Konsultteja on käytetty niukasti, lähinnä prosessityön periaatteiden selventämiseksi ja siinä henkilöstön osaamisen lisäämiseksi ja tukemiseksi. Raision mallia kehitettäessä on samalla osaaminen vahvistunut ainakin ylimmän johdon ja palvelupäälliköiden osalta. Suorittavan työn tekijät ovat prosessityötä lukuun ottamatta enimmäkseen jääneet Raision mallin kehittämisestä syrjään, vaikka mallin eri vaiheista on henkilöstölle tiedotettu. Raision malli on johtamisen ja toiminnan ohjaamisen malli, joten kokonaisuutena se koskettaa poliittisten päättäjien lisäksi johtoa ja esimiehiä. Raision mallin kehittämisestä ei ole palkittu esimiehiä tai muuta henkilöstöä.

Juuti ja Virtanen (2009, 78–81) esittävät muutosten hallinnalle kuusi kielikuvaa: organisaatiomuutos *koelaboratoriona*, *matkana*, *prosessityöpajana*, *vankilana*, *hiekkakakkuna* ja *vallankumouksena*. Näitä kuutta kielikuvaa erotellaan kolmesta näkökulmasta: muutoksen suunnitelmallisuus, mielekkyys ja merkittävyys. Näkökulmana organisaatiomuutokseen *koelaboratoriona* tai *matkana* on muutoksen suunnitelmallisuus. Organisaatiomuutosta *prosessityöpajana* tai *vankilana* tarkastellaan mielekkyyden näkökulmasta. Merkittävyyden näkökulmaa käytetään organisaatiomuutoksen *hiekkakakun* ja *vallankumouksen* kielikuvissa. Näkökulmat liittyvät kielikuvan takana olevaan organisaatioajatteluun ja organisaatiomuutoksen luonteeseen, organisaatiomuutoksen motiiveihin, muutoksen hallintaan, toteutustapaan ja yhteistoiminnan periaatteisiin sekä oppimiseen. Seuraavan sivun taulukkoon on koottu yhteenvedo näistä organisaatiomuutoksen kielikuvista.

## TAULUKKO 1. Yhteenveto organisaatiomuutostieteiluvista (Juuti & Virtanen 2009).

Muutos- kielikuva	Organisaatioajattelu ja organisaatiomuutoksen luonnehdinta	Organisaatio- muutoksen toteutusmotiivi	Organisaatiomuutoksen toteutus tapa, muutoksen hallinta ja yhteistoiminta	Organisaatiomuutoksista oppiminen
Jäsentävä näkökulma:	Muutoksen suunnittelmallisuus			
Koe- laboratorio	Mekanismien organisaatio-ajattelu, tarkka suunnittelu, usko rationaaliseen byrokraattian ongelmien ratkaisijana.	Muutosmotiivit virittyvät sekä organisaation ulko- että sisäpuolelta.	Tarkka projektisuunnittelu, usko rationaaliseen projektiohjaukseen, yhteistoiminta kontrollioitua osallistamista.	Oppiminen perustuu tarkkaan dokumentointiin. Muutosten dokumentointi liittyy ennen muuta aiottuihin vaikutuksiin. Ei-aiottuja vaikutuksia ei välttämättä havaita, puhumattakaan että niistä opittaisiin. Dokumentointi perustuu koeesetelmajärjelyyn (ennen-jälkeen)
Matka	Konstruktivistis-ekologinen organisaatioajattelu ja oppivan organisaation idea. Muutos on yhdessä tekemistä ja toisilta oppimista.	Ei selkeitä tavoitteita. Hyväksyttävä ajatus muutostavoitteen täsmentämisestä.	Hankeohjauksessa korostuu kokemus erilaisista muutoshankkeista. Muutosprosessin heitrydyttään ja luetaan intuitiivon voimaan. Muutosprosessi perustuu aitoon osallistumiseen, jossa kaikkien mielipiteillä on merkitystä. ”Ihmetely” on luvallista.	Oppiminen on keskeinen elementti muutoksen toteutusta. Oppiminen on yhteistoiminnallista, jossa tunteilla on suuri merkitys. Oppiminen on kokonaisvaltaista (myös ei-aiottuilla vaikutuksilla on suuri merkitys). Vaikka tavoite (perille tuleminen) on tärkeä, on merkityksellistä myös matka ja liike. Todellisuus tehdään yhdessä.
Jäsentävä näkökulma:	Muutoksen mielekkyys			
Prosessi- työpaja	Oppiva verkosto-organisaatio.	Muutosmotiivit virittyvät sekä organisaation ulko- että sisäpuolelta.	Muutos toteutetaan selkeän ja tiedostetun toimintakonseptin avulla. Kehittämislaboratorioissa rakennetaan uutta yhteistä todellisuutta. Muutoksen projektiliittelu on täsmällistä, projekti- ja työkalujen hallinta systemaattista.	Muutos tähtää oppimiseen, joka on koko muutoksen keskeinen tavoite. Toimintakonseptin rooli on merkittävä oppimistulosten tuottamisessa ja levittämässä.
Vankila	Taustalla on ajatus byrokraattisesta ja tavoiterationaalisesta organisaatiosta. Muutos perustuu paktoon. Keskeinen tavoite on kontrollointi.	Ulkoiset muutosmotiivit ovat keskeisiä. Sisäisiä muutosmotiiveja ei tunnusteta tai arvosteta.	Muutokset hallitaan hyvin, mutta niiden toteutusnopeus on hidasta. Organisaatiomuutos perustuu kurinalaisuuteen, jossa vallankäyttäjien kontrollointi keskeistä.	Organisaatiomuutos tähtää periaatteessa oppimiseen, mutta oppiminen on ulkoista ja pakonomaista.
Jäsentävä näkökulma:	Muutoksen merkittävyys			
Hiekka- kalkku	Byrokraattinen organisaatio	Muutosmotiivit virittyvät sekä organisaation ulko- että sisäpuolelta.	Organisaatiomuutokset organisoidaan periaatteessa hyvin, suoranaisten ”ylioorganisoidun”. Projektiliittelu korrektiivista ja tarkoituksenmukaista. Yhteistoiminta osallistavaa ja osallisuuteen tähtäävää.	Oppiminen on kyseenalaista, koska sitä ei välttämättä edes tavoitella. Peruspulmana se, ettei organisaatiossa välttämättä osata oman toiminnan kriittistä tarkastelua eikä siinä ole tiedostettu kaksoisilmukaisen oppimiskäsitteen sisältöä.
Vallanku- mous	Ketterä, uudistuksiin kykenevä organisaatio, jolla on kokemusta ja taitoa radikaalista uudelleen suuntautumisesta.	Ulko- tai sisäpuolelta tullut pakottava syy muutokseen.	Nopea toteutus. Värsäistä yhteistoimintaa ei tarvita, koska ainoastaan kriittistä etujoukkoa ja muutoksen toteutuksen ydinjoukkoa.	Kiinnostus oppimiseen lyhyellä syklillä. Muutosten odotusarvo on korkea, koska ne toteutetaan periaatteessa keinoja kahlittamatta.

*Koelaboratoriomuutos* perustuu huolelliseen projektihallintaan, -ohjaukseen ja dokumentointiin. Muutoshankkeen pohjana on projektisuunnitelma ja riskienhallinnan suunnitelma. *Koelaboratoriomuutoksessa* osallistumiseen kuuluu muutoksista tiedottaminen, mutta monesti vasta päätöksenteon jälkeen. Osallistaminen ei ole yhteistä tiedonmuodostusta, vaan tiedon yksipuolista välittämistä ylhäältä alas. (Juuti & Virtanen 2009, 84.)

Organisaatiomuutos *matkana* perustuu korostetusti oppivan organisaation periaatteille, kuten yhdessä tekemiseen ja oppimiseen. Oleellista *matkamuutoksessa* on se, että muutosprosessin suunnittelu ja muutoksen toteuttaminen perustuvat aitoon osallistumiseen. *Matkamuutoksessa* ihmettely on sallittua ja toivottavaa, ja kaikkien mielipiteillä on merkitystä. Yhteistoiminnallisuuteen perustuva oppiminen on muutosprosessissa ja muutoksen ohjauksessa keskeinen elementti. Muutos on yhdessä tekemistä ja toisilta oppimista. Tästä näkökulmasta toteutettu organisaatiomuutos asettaa suuria vaatimuksia muutosviestinnälle, jonka tulee olla kaksisuuntaista. Muutoksen eteneminen edellyttää avointa vuoropuhelua muutoksen perusteista ja toteutustavoista. Myös muutoshankkeen tavoitteet on voitava kyseenalaistaa. (Juuti & Virtanen 2009, 85–87.)

Raision organisaatiomuutoksessa muutoshankkeen pohjaksi ei tehty projektisuunnitelmaa, vaan muutos suunniteltiin nopeasti ad hoc -periaatteella ylimmän johdon keskuudessa. Muutoksesta tiedotettiin suunnitteluvaiheen jälkeen yhteisessä tiedotustilaisuudessa sekä yhteistoimintaryhmissä. Henkilöstön edustajat osallistuivat organisaatiomuutoksia valmistelevien työryhmien työskentelyyn. Kaupunginhallitus teki organisaatiomuutoksen toteuttamiseen liittyvät päätökset vasta paljon myöhemmin, joten muutoksista tiedotettiin ennen päätöksentekoa.

Raision mallin kehittämisessä on tunnusmerkkejä *matkamuutoksesta*, koska mallia on kehitetty oppivan organisaation periaatteiden mukaisesti yhdessä tehden ja samalla oppien. Raision mallin suunnittelun ja kehittämisen ydinjoukko on kuitenkin ollut hallintokeskuksen (konsernihallinnon) tilaustyöryhmä sekä keskusten johtajat. Muiden keskusten palvelupäälliköt tai esimiehet, muusta henkilöstöstä puhumattakaan, eivät ole osallistuneet Raision mallin ideointiin ja suunnitteluun, vaan vasta eri työkalujen käytännön toteuttamiseen. Raision mallin eri vaiheista on kuitenkin järjestetty koulutus- ja tiedotustilaisuuksia koko henkilöstölle sekä käsitelty niitä yhteistoimintaryhmässä. Organisaatiomuutoksen muutosviestinnässä on Raisiossa vielä kehitettävää, jotta se saataisiin siirtymään yksisuuntaisesta tiedon välittämisestä kaksisuuntaiseksi vuoropuheluksi.

*Prosessityöpaja*-kielikuvassa organisaatiomuutos toteutetaan asiakaslähtöisesti asiakastarpeiden mukaisesti. Muutoksella on perusteltu ja hyvä syy, minkä vuoksi muutos viedään läpi. *Vankilamuutos*-kielikuvassa keskeisiä ovat muutosmotiivit. Muutokset toteutetaan ulkoisten paineiden tuomasta olosuhteiden pakosta. Sisäisiä muutosmotiveja ei tunnisteta tai pidetä tärkeinä. (Juuti & Virtanen 2009, 89.) Raisiossa organisaatiomuutoksen tavoitteena oli vahvistaa tilaajan roolia. Tilaajan tehtävänä on huolehtia asiakkaalle järjestettävän palvelun määrästä ja laadusta, joten Raision organisaatiomuutos toteutettiin asiakaslähtöisesti asiakastarpeiden mukaisesti. Organisaatiomuutoksen läpiviemiselle oli siis perusteltu ja hyvä syy. Organisaatiomuutoksen toteuttamiselle ei kuitenkaan ollut ulkoisia paineita, joten siltä osin Raision organisaatiomuutoksessa on piirteitä muutoksesta *prosessityöpajana*.

*Hiekkakakkumuutoksen* organisaatiomuutokset organisoidaan usein liiankin hyvin, yliorganisoidumalla. Kehittämishankkeella voi olla moninkertainen organisaatio suhteessa muutoksen sisällön merkittävyyteen. Projektinhallintakulttuuri on kuitenkin tarkoituksenmukaista ja yhteistoiminta osallistavaa. (Juuti & Virtanen 2009, 92.) Raision organisaatiomuutoksessa ei mielestäni ollut merkkejä *hiekkakakkumuutoksesta*. Muutosten valmistelu organisoitiin muutoksia valmisteleville työryhmille, mutta työryhmiä oli järkevä määrä ja niiden tavoitteet oli selkeästi määritetty.

*Vallankumousmuutoksen* toteuttaa kokenut organisaatio, joka kykenee nopeisiin ja radikaaleihin muutoksiin. Muutokset toteutetaan ennakoivasti, ja ne koskettavat laaja-alaisesti koko organisaation toimintaa. Kriittinen etujoukko ylimmän johdon valtuuttamana vastaa organisaatiomuutoksen hallinnasta, eikä siinä tarvita henkilöstön osallistumista tai osallistamista. (Juuti & Virtanen 2009, 93.) Raision organisaatiomuutos ei koskettanut laaja-alaisesti koko organisaation toimintaa. Muutoksen ideointi tapahtui ylimmässä johdossa nopeasti ja eteni siitä ripeästi valmistelu- ja toteutusvaiheeseen.

Ideaalinen organisaatiomuutos toteutetaan yhdistelemällä parhaita osia *matkamuuutoksen*, *työpajaprosessimuutoksen* ja *vallankumousmuutoksen* välillä. *Matkamuuutoksessa* parasta on spontaanisuus ja yhdessä tekeminen. *Työpajaprosessimuutoksen* paras ominaisuus liittyy muutoksen motiiveihin. *Vallankumousmuutoksessa* muutos perustuu aitoon kehittämistarpeeseen, ja se toteutetaan kokonaisvaltaisesti ja nopeasti. (Juuti & Virtanen 2009, 94.)



## 7 POHDINTA

Tutkimuksen tarkoituksena oli kuvata haastattelujen ja dokumenttien perusteella laaditulla yhteisellä muutuskertomuksella Raision mallin kehittämisen vaiheita sekä tukipalvelujen siirtoon liittyvien organisaatiomuutosten tavoitteita ja vaikutuksia. Tutkimusmenetelmänä käytettiin kertovan muutosselonteon menetelmää. Tutkimusprosessin aikana laadittiin teemahaastatteluihin ja dokumentteihin pohjautuva yhteinen muutuskertomus Raision mallin kehittämisen vaiheista. Tutkijan laatimasta muutuskertomuksesta neuvoteltiin yhteisessä palaverissa, johon osallistui tutkijan lisäksi tutkimukseen osallistuneita haastateltuja henkilöitä. Muutuskertomukseen tehtiin yksi lisäys neuvottelutilaisuuden perusteella. Muutoin tutkimukseen osallistuneet olivat tyytyväisiä muutuskertomukseen, koska kaikkien haastatteluluokkien näkemys tuli siinä riittävällä laajuudella esille. Erityisesti henkilöstön näkökulman esille tulemista pidettiin arvokkaana. Jatkossa laadittua muutuskertomusta voidaan käyttää uusien henkilöiden perehdyttämisessä Raision malliin. Muiden kuntien kiinnostus Raision mallia kohtaan tekee laaditusta muutuskertomuksesta siirtokelpoisen niiden pyrkiessä ottamaan Raision mallia käyttöön omassa organisaatiossaan.

Palvelupäälliköiden haastatteluluokasta luovuttava osapuoli eli hallintokeskuksen ”palvelupäälliköt” suhtautui Raision malliin ja sen kehittämiseen huomattavasti positiivisemmin kuin vastaanottava osapuoli eli teknisen keskuksen palvelupäälliköt. Syynä tähän on todennäköisesti se, että hallintokeskuksen ”palvelupäälliköt” ovat lähes kaikki olleet alusta saakka mukana tilaustyöryhmässä kehittämässä Raision mallia ja sen työkaluja. Teknisen keskuksen palvelupäälliköt ovat myös olleet mukana työkalujen kehittämisessä oman palvelualueensa osalta, mutta kehittäminen on tapahtunut tilaustyöryhmästä annettujen välillä ylimalkaistenkin ohjeiden mukaan sekä melko lyhyellä varoitusaajalla ja kireällä aikataululla. Sen vuoksi kehittämiseen on ollut välillä vaikea motivoitua. Teknisen keskuksen palvelupäälliköt eivät ole pystyneet vaurutumaan etukäteen Raision malliin liittyviin kehittämisprojekteihin, eivätkä suunnittelemaan omaa ajankäyttöään etukäteen. Tämän koko kaupungin tasolla tapahtuneen Raision mallin kehittämistyön lisäksi teknisen keskuksen palvelupäälliköillä on ollut samanaikaisesti käynnissä kehittämistä oman pal-

velualueen sisällä sekä yhteistä kehittämistä teknisen keskuksen sisällä. Kaiken lisäksi seutu-yhteistyöhön liittyvä suunnittelu ja kehittäminen on vaatinut oman panostuksensa monella teknisen keskuksen palvelualueella.

Kertovan muutosselonteon menetelmään kuuluvan neuvottelun sisällyttäminen tutkimusprosessiin korostaa tutkijan ja tutkittavien tasa-arvoa ja yhteistoiminnallista tutkimista. Kertovan muutosselonteon menetelmä sopii erittäin hyvin useita vuosia kestävien muutosprosessien kuvaamiseen ja tutkimiseen. (Kerttula 2009, 39.) Niinpä kertovan muutosselonteon menetelmä havaittiin sopivaksi menetelmäksi kuvata tutkimuksen kohteena olevaa muutosta, koska se ajoittui useamman vuoden ajalle.

Kertovan muutosselonteon menetelmällä tehdyn tutkimuksen *luotettavuuden* kriteerit ovat periaatteessa samat kuin historian tutkimuksen kriteerit. Myös tutkimuseettisiä periaatteita noudatetaan kuten historian tutkimuksessa. Asiasta on annettava totuudenmukainen kuva, aineistoa pitää käyttää tasapuolisesti, eikä siitä saa poimia pelkästään omia mielipiteitä tukevia lausuntoja. Dokumentteja, haastattelulainauksia tai havainnointimuistiinpanoja ei saa väärentää tai keksiä itse. Lähteet on arkistoitava ja merkittävä tutkimusraporttiin selkeästi. (Kaasila ym. 2008, 187.) Tässä tutkimuksessa muutuskertomus laadittiin kolmesta näkökulmasta: ylimmän johdon virallisesta näkökulmasta, palvelupäälliköiden näkökulmasta sekä henkilöstön näkökulmasta. Tällä tavoin aineistoa pystyttiin käyttämään tasapuolisesti.

Tässä tutkimuksessa on haastateltu kaikki ne henkilöt, joita organisaatiomuutos, jossa tukipalvelut siirretään hallintokeskuksesta teknisen keskuksen hallintopalveluihin, koskettaa. Tämä on mahdollistanut ristikkäistarkistusten tekemisen ja samalla parantanut tutkimuksen *luotettavuutta*.

Muutosnarratiivin käyttö voi lisätä tutkimuksen *luotettavuutta*. Tapaustutkimusten arviointi kohdistuu usein tutkimuksen löydösten *yleistettävyyteen* eli siihen, voidaanko tehdä yleistyksiä yhden tai muutaman tapauksen perusteella, tai pitääkö yleistettävyyttä edes tavoitella. Yleistettävyyden käsite on mahdollista korvata siirrettävyydellä, jolloin vastuu ja päätös siirrettävyydestä ovat tutkimusraportin lukijalla kirjoittajan sijaan. Lukija tietää vain sen, mitä tutkimusraportissa on kirjoitettu. (Laitinen 2004, 2.) Tähän tutkimusraporttiin on pyritty sisällyttämään tarkasti eri tutkimuksen vaiheet alkaen haastattelujen suunnittelusta ja toteuttamisesta sekä aineiston käsittelystä ja koodauksesta, vaikka tavanomaisesta tutkimusraportista nämä vaiheet jätetään yleensä pois.

Kertovan muutosselonteon menetelmässä etnografia edellyttää osallistuvaa havainnointia eli kohtuullisen ajan käyttämistä tutkimuskohteena olevassa organisaatiossa. Tämä vaatimus toteutuu tässä tutkimuksessa, koska tutkimusta tehdessäni työskentelin tutkimuskohteena olevassa organisaatiossa. Kertovan muutosselonteon menetelmä soveltuu pidemmällä aikavälillä toteutettavien ja keskeneräisten muutosten tutkimusmenetelmäksi.

Selontekojen menetelmässä ei tavoitella *objektiivisuutta*, vaan toimijoiden tietoisuuden lisäämistä omasta työstään (Eskola & Suoranta 1998, 132). Kertovan muutosselonteon menetelmä pohjautuu selontekojen menetelmään. Tässä tutkimuksessa tutkimukseen osallistuneiden henkilöiden tietoisuus Raision mallin kehittämisestä lisääntyi teemahaastattelussa esitetyn aikajanan avulla sekä muutuskertomuksesta neuvoteltaessa.

*Triangulaatiolla* tarkoitetaan erilaisten teorioiden, aineistojen tai menetelmien käyttämistä samassa tutkimuksessa (Eskola & Suoranta 1998, 69). Tässä tutkimuksessa toteutuu aineistotriangulaatio, koska yhdistelin siinä keskenään erilaisia aineistoja, kuten haastatteluaineistoa, päätöksentekodokumentteja, muistiinpanoja työryhmien työskentelystä sekä katkelmia kirjoista ja artikkeleista.

Tarinallisen lähestymistavan *eettistä* arvoa luonnehditaan siten, että se antaa tutkimukseen osallistuville henkilöille äänen. Tarinallisessa tutkimuksessa pyritään tuomaan esille tutkimukseen osallistuvien henkilöiden tapa antaa asioille merkityksiä. Lähestymistavan periaatteena on dialogisuus ja tutkijan avoin suhtautuminen aineistosta nouseville merkityksille. Analysoitiinpa tai esitettiinpa aineistoa millä tavalla hyvänsä, tutkija kuitenkin valikoi ja pelkistää aineiston runsautta. Tulkinnessa ja esityksessä on aina lopulta tutkijan ääni, ja on tärkeää tunnustaa se (Hänninen 2002, 34.) Myös tässä tutkimuksessa aineistoa on tutkijan toimesta valikoitu ja pelkistetty aineistolähtöisen sisällönanalyysin periaatteiden mukaisesti, ja siten tulkinnessa on luonnollisestikin mukana tutkijan ääni.

Muutuskertomuksen *lähteenä* käytettiin suurimmaksi osaksi teemahaastattelusta saatua aineistoa. Haastateltaville luvattiin, että heidän henkilöllisyytensä ei kävisi raportista ilmi, joten muutuskertomukseen laitettiin näkyviin jokaisen haastatteluluokan yhteiset näkemykset. Kunkin haastatteluluokan yhteiseksi näkemykseksi muodostui koonti haastatteluluokkaan kuuluvien haastateltavien haastattelusta. Jokaisessa haastattelussa ei käsitelty jokaista teemaa samalla tarkkuudella, joten joissakin kohdissa muutuskertomusta koko haastatteluluokan näkemystä saattaa edustaa vain yhden tai kahden haastatellun näkemys. Palvelu-

päälliköiden haastatteluluokka olisi ehkä ollut tarkoituksenmukaista jakaa teknisen keskuksen palvelupäälliköihin ja hallintokeskuksen ”palvelupäälliköihin”, koska keskukselta riippuen asenteet Raision mallia kohtaan olivat erilaiset. Toisaalta tällainen jako olisi tuonut muutokertomukseen vielä neljännen näkökulman, mikä olisi haitannut kertomuksen selkeyttä ja luottavuutta.

Ryhmähaastattelut tulkittiin ensin koko ryhmän näkemyksiksi ja sitten vielä koko haastatteluluokan näkemyksiksi. Ryhmähaastatteluiden ryhmät muodostettiin työyksikkökohtaisesti, joten ryhmien yhteinen näkemys eri asioista tuli selkeästi ja luotettavasti esille. Ryhmähaastattelujen osalta en onnistunut muotoilemaan haastattelukysymyksiä ja teemoja tarpeeksi arkikielelle, joten varsinkin Raision mallia koskeviin kysymyksiin henkilöstö ei osannut vastata. Toisaalta Raision malli koettiin henkilöstön keskuudessa muutenkin vieraaksi ja kaukaiseksi, koska se ei koskettanut kenenkään työtä henkilökohtaisesti. Haastattelukysymyksiä ja teemoja pidettiin ryhmähaastatteluissa vaikeina. Haastattelutilanteita käytettiin haastatteluteemojen ohella ryhmää tai henkilöä koskevien keskeneräisten ja ajankohtaisten asioiden selvittelyyn. Haastattelut toimivat samalla tekniseen keskukseseen siirtyville yksiköille infotilaisuuksina, joissa käytiin läpi teknisen keskuksen käytäntöjä, kuten osaamiskartoitusten laadintaa. Haastattelujen sivutuotteena siirtyvää henkilöstöä valmisteltiin vuoden 2011 alussa toteutuneeseen organisaatiomuutokseen, joten siinä mielessä haastattelut toimivat osana muutosprosessia. Toivon mukaan siirtyvien henkilöiden mahdolliset muutokseen liittyvät pelot vähenivät ja tilalle tuli positiivisempi asenne toteutuvaa muutosta kohtaan.

Organisaatiomuutosta arvioitaessa huomiota kiinnitetään *muutoksen laaja-alaisuuteen, syvällisyyteen ja innovatiivisuuteen*. Muutoksen laaja-alaisuudella tarkoitetaan sitä, kuinka monia organisaatioyksiköitä muutos koskee. Muutoksen syvällisyys tarkoittaa sitä, onko tarkoitus muuttaa toimintatapoja vai organisaatiokulttuuria. Muutoksen innovatiivisuus merkitsee muutoksen myötä käyttöönotettavia uusia ja moderneja toimintatapoja sekä muutoksen toteutuksen tapoja. Muutosten analysoinnissa kiinnitetään huomiota myös muutosten yleistettävyyteen ja kontekstisidonnaisuuteen sekä muutoksen läpivientiaikaan. Huomiota kiinnitetään myös siihen, millaiselta muutoksen toimeenpano on näyttänyt organisaation sisältä ja ulkoa katsottaessa. (Stenvall & Virtanen 2007, 27.)

Organisaatiomuutos, jossa tukipalvelut siirrettiin tekniseen keskukseseen, kosketti hallintokeskuksessa (konsernihallinnossa) 71 henkilöä kolmessa yksikössä sekä teknisessä keskuksessa kolmea yksikköä, joten organisaatiomuutos ei

ollut koko kaupungin tasolla kovinkaan laaja-alainen. Muutos ei myöskään ollut syvälinen, koska sen tarkoituksena ei ollut muuttaa organisaatiokulttuuria. Toimintatavatkin säilyivät siirrettyjen yksiköiden osalta entisellään. Hallintokeskuksen (konsernihallinnon) toimintatapoja muutos kuitenkin selkeytti ainakin talousjohtajan toimenkuvan osalta sekä päättäjien tilaajan roolin vahvistumisen osalta. Muutos voidaan kirjanpidon ja palkanlaskennan siirron osalta luokitella innovatiiviseksi, koska tietävästi muissa kunnissa niitä ei ole sijoitettu tekniseen keskukseseen.

Toteutettu muutos oli yleistettävissä muitakin kuntia koskevaksi, koska erilaisten tilaaja-tuottajamallien käyttöönotto ja kehittäminen on ajankohtaista yleisesti kuntien keskuudessa. Tällä muutoksella haluttiin kehittää Raisiossa käytössä olevaa tilaaja-tuottajamallia. Muutoksen myötä tukipalveluiden johtamisresurssit paranivat. Ryhmähaastatteluissa kaivattiin säännöllisempiä työpaikkapalavereja ja suurempaa esimiespanostusta, joten tässäkin mielessä organisaatiomuutos oli perusteltu. Muutos toteutettiin pääosiltaan vajaassa vuodessa, joten muutoksen läpivientiaika oli kuntakenttään suhteutettuna melko nopea. Toteutettua organisaatiomuutosta ei ole organisaation sisällä pidetty suurena muutoksena, ja sen toteutusta on pidetty ripeänä. Muutoksen toteuttamista olisi helpottanut, jos konsernihallinnon muodostaminen olisi toteutettu samassa aikataulussa kuin suurin osa muista organisaatiomuutoksista, eli vuoden 2010 alussa.

Tämän tutkimuksen toisena tavoitteena oli selvittää, miten pystytään varmistamaan henkilöstön ja esimiesten motivaatio, osaaminen ja jaksaminen muutoksessa. Samalla oli tarkoitus pohtia oikeudenmukaisen johtamisen merkitystä henkilöstön motivaatioon ja jaksamiseen muutoksessa. Näiden teemojen käsittelyn yhteydessä pyrittiin lisäksi löytämään yhteiset toimintatavat siihen, miten henkilöstöä informoidaan muutoksesta.

Teemahaastatteluista saadut näkemykset vastasivat monilta osin kirjallisuudessa käsiteltyjä teemoja motivaatio, osaaminen ja jaksaminen. Nämä kaikki kolme teemaa nivoutuivat muutoksessa toisiinsa. Esimerkiksi motivaatiolla muutoksessa oli vaikutusta muutoksessa jaksamiseen. Samoin epävarmuus omasta osaamisesta vaikutti muutoksessa jaksamiseen. Myöskin oikeudenmukaisella johtamisella vaikuttaisi olevan merkitystä motivaatioon ja työhyvinvointiin muutoksessa. Epäoikeudenmukainen kohtelu huonontaa työntekijän motivaatiota ja samalla työsuoritusta. Samalla työntekijän jaksaminen joutuu koetukselle.

Yhteisiksi toimintatavoiksi muutoksesta tiedottamiselle tutkimuksessa esitettiin seuraavia asioita. Vastaavissa muutoksissa henkilöstö pyritään ottamaan mukaan keskusteluun jo siinä vaiheessa kun valitaan muutoksen toteutustapaa. Tämän voisi suuressa organisaatiossa toteuttaa esimerkiksi nettikyselyn avulla, jonka yhteydessä koko henkilöstö saisi kertoa mielipiteensä suunnitellusta muutoksesta sekä esittää perusteltuja toteutusvaihtoehtoja. Muutosta ei silti välttämättä toteuteta henkilöstön mielipiteiden mukaisesti, mutta joka tapauksessa tällä tavalla henkilöstölle tulee sellainen tunne, että heitä on kuunneltu asiassa. Tämän jälkeen järjestetään yhteinen vuorovaikutteinen tiedotustilaisuus henkilöille, joita muutos koskettaa. Sen lisäksi muutoksesta on laitettava tietoa intranettiin, josta henkilöstö voi tarkistaa tiedotustilaisuuden jälkeen suunniteltuun muutokseen liittyviä yksityiskohtia. Heti yhteisen tiedotustilaisuuden jälkeen muutoksen vaikutuksia on käsiteltävä yksiköiden työpaikkakokouksissa ja edelleen useaan otteeseen muutoksen edetessä. On tärkeää yhteisesti keskustella ja suunnitella muutosten konkreettisia vaikutuksia mm. eri henkilöiden työtehtäviin. Esimiesten vastuulla on muutosviestinnän toteuttaminen työpaikkakokouksissa. Näin ollen on tärkeää, että esimiehet ovat ylimmän johdon kanssa suunnittelemassa muutosta ja että muutosprosessiin liittyvä tieto kulkee ylimmän johdon ja esimiesten välillä, jotta sitä voidaan konkretisoida välittää edelleen työpaikkakokouksissa. Muutoksen valmistelu on hyvä vastuuttaa työryhmälle tai työryhmille, joissa on mukana henkilöstön edustus. Lisäksi suunniteltuja muutoksia on käsiteltävä yhteistoimintaryhmässä.

Hallintokeskuksessa (konsernihallinnossa) on käytössä kollegiaalinen työskentelytapa, jonka foorumina toimii tilaustyöryhmä. Jatkossa olisi tarpeellista pohtia, mikä foorumi eri keskuksissa toimisi vastaavanlaisena kehittämisen työskentelypaikkana. Pitäisikö kaikkien keskusten johtajien johtoryhmät välillä koota yhteen pohtimaan ajankohtaisia kehityshankkeita uusien ideoiden ja erilaisten näkemysten löytämiseksi? Vai pitäisikö johtoryhmien luonnetta muuttaa tiedottavasta foorumista kehittäväksi foorumiksi? Joka tapauksessa hallintokeskuksen (konsernihallinnon) kollegiaalista työskentelytapaa kannattaisi levittää myös muihin keskuksiin.

Hallintokeskuksesta (konsernihallinnosta) liikkeelle lähteviin kehittämishankkeisiin olisi hyvä järjestää etukäteen kaikille esimiehille perehdytystä, jotta käytännön kehittäminen sujuisi joustavammin ja kaikki esimiehet tietäisivät, mitä kehittämisellä tavoitellaan. Työyksiköissä yhdessä kehitettyjen asioiden toteuttaminen käytännössä nähtiin puutteelliseksi. Asioita kyllä kirjataan ylös eri-

laisissa työyksiköiden keskustelutilaisuuksissa, mutta niiden käytäntöön vie-  
minen jää toteuttamatta. Esimiesten päätöksenteko-osaamista olisi siten ke-  
hitettävä.

Tässä organisaatiomuutoksessa henkilöstön osallistaminen koettiin puutteel-  
liseksi. Vastaavanlaisissa organisaatiomuutoksissa jatkossa voisi työntekijöiden  
mielipiteitä kerätä samantyyppisellä nettikyselyllä, jota käytettiin oikeuden-  
mukainen johtaminen -projektissa. Tällä tavalla henkilöstö kokisi laajoissakin  
muutoksissa tulleen kuulluksi jo muutoksen suunnitteluvaiheessa.

Organisaatiomuutoksen kanssa samaan aikaan otettiin teknisessä keskuksessa  
käyttöön Kuntamaiseman resurssi- ja tilaustaulukot sekä koko kaupungin ta-  
solla uudet taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon ohjelmat. Maisema-mallin  
eli Kuntamaiseman taulukoiden käyttöönotto edellyttää yleensä kustannus-  
paikkamuutoksia, koska taulukoiden pohjana käytetään Maisema-mallin kai-  
kille kunnille yhteistä tuoteryhmäjakoja. Teknisen keskuksen kannalta nämä  
kolme muutosta ajoittuivat sopivasti samaan ajankohtaan, joten organisaatio-  
rakenne kustannuspaikkoineen pystyttiin laittamaan kerralla uusiksi. Toisaalta  
näin monta samanaikaista muutosta koetteli henkilöstön muutoskapasiteettia.

Tästä tutkimuksesta voidaan löytää jatkokehittämiselle aiheita useammasta-  
kin teemasta. Tuloksia voidaan hyödyntää haluttaessa panostaa organisaatiossa  
henkilöstön motivaatioon, osaamiseen tai työhyvinvointiin. Tulokset kuvaavat  
henkilöstön osalta vain teknisen keskuksen hallintopalvelujen henkilöstön ja  
sinne siirtyvän henkilöstön näkemyksiä, mutta niitä voi käyttää pohjana kehi-  
tettäessä henkilöstöjohtamista koko kaupungin tasolla.

Laadittua ehdotusta liittyen muutoksista tiedottamiseen henkilöstölle voidaan  
hyödyntää seuraavien muutosten suunnittelun ja tiedottamisen yhteydessä.  
Muutuskertomusta voidaan käyttää henkilöstön sekä uusien johtotason henki-  
löiden perehdyttämisessä Raision malliin. Myös muut kunnat voivat hyödyn-  
tää laadittua muutuskertomusta ottaessaan käyttöön Raision mallin työkaluja  
omassa organisaatiossaan.

# LÄHTEET

Erämetsä, T. 2003. Myönteinen muutos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Hakala, J. 2006. Informaatiohyöky – Tiedon ja osaamisen hallinta työelämässä. Helsinki: Gaudemus Kirja.

Heiskanen, E. & Salo, J. 2007. Eettinen johtaminen tie kestävään menestykseen. Helsinki: Talentum Media Oy.

Hirsjärvi, S.; Remes, P. & Sajavaara, P. 2002. Tutki ja kirjoita. 6–8. painos. Vantaa: Tammi.

Huuhtanen, P.; Järvenpää, P.; Tuomivaara, S.; Kähkönen, L. & Hannonen, H. 2009. Kuntaorganisaatiot muutoksessa: tilaaja-tuottajatoimintatapojen käyttöönotto ja vaikutukset. Työterveyslaitos.

Hänninen, V. 2002. Sisäinen tarina, elämä ja muutos. 4. painos. Tampere: Juvenes Print.

Juuti, P. & Virtanen, P. 2009. Organisaatiomuutos. Keuruu: Otava.

Jylhäsaari, J. 2009. Johtamisen muutos kuntien perusterveydenhuollon organisaatioissa. Väitöskirja. Hallintotieteiden tiedekunta. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Kaasila, R.; Rajala, R. & Nurmi, K. 2008. Narratiivikirja: menetelmiä ja esimerkkejä. Tampere: Juvenes Print.

Kerttula, K. 2009. Valta ja muutos: ylimmän johdon tulkinta vallan ilmenemisestä organisaation strategisessa muutosprosessissa. Jyväskylä: Jyväskylä University Printing House.

Kivisaari, S.; Saari, E. & Lehto J. 2008. Systeemisen innovaation polku sosiaali- ja terveydenhuollossa: Raision tilaaja-tuottajamallin levittämisen ensiaskleet. Espoo: Valtion teknillinen tutkimuskeskus (VTT)

Kunnallinen työmarkkinalaitos 2009. Yhteistoiminta ja työelämän kehittäminen. 2. painos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.



- Kuopila, A. et al. 2007. Tilaaja-tuottaja-toimintatapa – ideasta käytäntöön. Helsinki: Kuntaliitto.
- Laamanen, K. 2007. Johda liiketoimintaa prosessien verkkona. 7. painos. Helsinki: Laatu-keskus Excellence Finland.
- Laamanen, K. & Tinnilä, M. 2009. Prosessijohtamisen käsitteet. 4. uudistettu painos. Espoo: Teknologiateollisuus Oy.
- Lankinen, P.; Miettinen, A. & Sipola, V. 2004. Kehitä osaamista – hyödynnä kokemusta. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Leskelä, J. 2001. Motivaatiojohtaminen: Ihmistuntemuksen ja itsetuntemuksen kehittäminen matkalla kohti oppivaa organisaatiota.
- Linkola, P. 2007. Elinikäinen palkitseminen. Näkökulma inhimillisen pääoman strategiaan. Työministeriö. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Lumijärvi, I. & Jylhäsaari, J. 2000. Laatujohtaminen ja julkinen sektori. 2. painos. Helsinki: Gaudeamus.
- Lumijärvi, I. 2009. Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Lämsä, A. & Hautala T. 2005. Organisaatiokäyttämisen perusteet. 1.–3. painos. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Nieminen, R.; Vallenius, L. & Tähtänen, M. 2007. Seurakuntarakenne murroksessa. 2., uudistettu painos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Nyholm, I. 2008. Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Rantamäki, T.; Kauhanen, J. & Kolari, A. 2006. Onnistu palkittamisessa. Juva: WS Bookwell Oy.
- Roos, J. 1988. Elämäntavasta elämänkertaan. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Salminen, A. 2008. Julkisen toiminnan johtaminen. 2.painos. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Salminen, J. 2001. Johtamisviestintä – mekanistinen maailmankuva murroksessa. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Sneck, P. 2010. YT-asiamies. Yhteenveto 5/2010. 16–17.

Stenvall, J. & Virtanen, P. 2007. Muutosta johtamassa. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Syrjäläinen, E.; Eronen, A. & Värri, V. 2007. Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin. Tampere: Juvenes Print.

Thompson, P. 2000. The voice of the past. 3. uudistettu painos: Oxford University Press.

Valpola, A. 2004. Organisaatiot yhteen: muutosjohtamisen käytännön keinot. 1. painos. Juva: WS Bookwell Oy.

Viitala, R. 2003. Henkilöstöjohtaminen. 2–3. painos. Helsinki: Edita Prima Oy.

Virkkunen, J. & Ahonen, H. 2007. Oppiminen muutoksessa: uusi väline työyhteisön oppimiskäytäntöjen uudistamiseen. Vantaa: Infor Oy.

Virtanen, P. & Wennberg, M. 2007. Prosessijohtaminen julkishallinnossa. 2.painos. Helsinki: Edita Prima Oy.

## Internet-lähteet:

Jalava, U. & Tonteri, H. 2010. Esimiehen työyhteisötaitoja: Katso osaamisen lähteille. Viitattu 1.11.2010 <http://www.jalava-tonteri.fi/viikkokouksi/katso-osaamisen-lahteille.pdf>.

Jalava, U. & Tonteri, H. 2010. Työhyvinvointi kiinnostaa. Viitattu 8.11.2010 [http://www.jalava-tonteri.fi/viikkokouksi/tyohyvinvointi\\_kiinnostaa.pdf](http://www.jalava-tonteri.fi/viikkokouksi/tyohyvinvointi_kiinnostaa.pdf).

Kunnat.net 2010. Kunta- ja palvelurakennemuutos. Viitattu 17.5.2010. [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;55264;55275;82183&print=true](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;55264;55275;82183&print=true).

Laitinen, M. 2004. Organisatorisen muutosprosessin kuvaaminen. Viitattu 25.3.2010 [www.metodix.com/sisallys/01\\_menetelmat/02\\_metodiartikkelit/laitinen\\_organisatorisen\\_muutosprosessin\\_kuvaaminen.html](http://www.metodix.com/sisallys/01_menetelmat/02_metodiartikkelit/laitinen_organisatorisen_muutosprosessin_kuvaaminen.html).

Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2010. Sisällönanalyysi. Viitattu 24.9.2010. [http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L7\\_3\\_2.html](http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L7_3_2.html).

Valtiovarainministeriö 2012. Kunta- ja palvelurakennemuutos. Viitattu 20.2.2012. [http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/025\\_uusi\\_paras/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/025_uusi_paras/index.jsp).

## Julkaisemattomat lähteet:

Karjalainen, K. 2010. Rasion kaupungin vuoden 2009 tilinpäätös ja toimintakertomus.

Kaupunginhallituksen pöytäkirjan 3.5.2010 § 223 Rasion kaupunginhallituksen johtosäännön muutokset / konsernihallinto sekä liite Rasion sisäinen esitysmateriaalin konsernihallinnon muodostamisesta.

Konsernijaoston pöytäkirjan 16.4.2007 liite Rasion kaupungin prosessien parantaminen 2005 – 2006.

Pulkkinen, M. 2010. Rasion malli tänään.

Rasion sisäinen tiedote konsernihallinnon muodostamisesta 2.8.2010.

Teknisen lautakunnan pöytäkirja 26.5.2010 § 98 Tilaja-tuottaja-mallin vahvistaminen: kaikki tukipalvelut teknisen keskuksen alaisuuteen.

Tiedote Kauppalehteä varten 18.10.2007. Rasion tarina osa 2. Rasion malli kehittyä ja kypsyy.

# LIITTEET

## LIITE I

### RAISION MALLIN KEHITYMINEN SEKÄ AIKAJANA ORGANISAATIOMUUTOKSELLE

<p>2010 – 2011 TILAAJAN ROOLIN VAHVISTAMINEN siirtämällä tukipalvelut hallintokeskuksesta tekniseen keskukseen</p>	<p><b>Organisaatiomuutos 1.1.2011</b> •Kirjanpito ja palkanlaskenta siirtyvät hallintopalveluihin</p>	<p><u>1.1.2011</u></p>
<p>2008 – 2010 LAADUN YHTEYS KUSTANNUKSIIN</p>	<p>Konsernihallinnon järjestäminen hyväksyttiin kaupunginhallituksessa</p>	<p><u>3.5.2010</u></p>
<p>2008 TUOTTAJAN ROOLIN VAHVISTAMINEN 31.12.2008 Henkilöstölautakunta lakkautettiin ja sen asiat siirrettiin lautakuntien vastuulle</p>	<p>Koko kaupungin yt-ryhmässä konsernihallinnon järjestäminen</p>	<p><u>22.4.2010</u></p>
<p>2007 Maisema-hanke terveyspalveluissa</p>	<p><b>Organisaatiomuutos 1.1.2010</b> •Puhelinvaihte ja postitus siirtyivät hallintopalveluihin •Ruokapalvelut siirtyivät tilapalveluihin •Vahtimestari- ja lähettipalvelut siirtyivät tilapalveluihin •Tietohallintopalvelut siirtyivät tekniseen keskukseen •Kopiointipalvelut siirtyivät kiinteistö- ja mittauspalveluihin</p>	<p><u>1.1.2010</u></p>
<p>2007 TUOTTAVUUDEN PARANTAMINEN</p>	<p>Organisaatiomuutoksen tilannekatsaus teknisen keskuksen yt-ryhmässä</p>	<p><u>4.11.2009</u></p>
<p>2006 KILPAILUTUSOHJEIDEN LAATIMINEN</p>	<p>Työryhmien valmistelu organisaatiomuutoksista hyväksyttiin kaupunginhallituksessa</p>	<p><u>26.10.2009</u></p>
<p>2006 Muutosjohtamisen koulutus esimiehille</p>	<p>Kaupunginhallitus hyväksyi suunnitellut organisaatiomuutokset ja nimetyt työryhmät sen valmistelemaan</p>	<p><u>8.6.2009</u></p>
<p>2006 PROSESSIEN LÄPIKÄYNTI</p>	<p>Koko kaupungin yhteistoimintaryhmä nimesi kaupunginhallituksen hyväksyttäväksi 7 työryhmää organisaatiomuutosta valmistelemaan</p>	<p><u>28.5.2009</u></p>
<p>2005 Prosessityötä ja haastavia esimiestilanteita koskeva koulutus</p>	<p>Tekniselle lautakunnalle esiteltiin suunnitellut organisaatiomuutokset</p>	<p><u>26.5.2009</u></p>
<p>6/2005 Valtuuston päätös jatkaa vuoden 2006 TALOUSARVION VALMISTELUA TILAUSTEN POHJALTA</p>	<p>Teknisen keskuksen yt-ryhmälle esiteltiin suunnitellut organisaatiomuutokset</p>	<p><u>19.5.2009</u></p>
<p>12/2004 valtuusto hyväksyi PALVELUTUOTANNON ANALYYSIN</p>	<p>Infotilaisuus organisaatiomuutoksesta kaikille organisaatiomuutokseen osallisille</p>	<p><u>6.5.2009</u></p>
<p><b>RAISION MALLIN KEHITTÄMISEN VAIHEET</b></p>	<p>Suunnitellusta organisaatiomuutoksesta, jossa tukipalvelut siirretään tekniseen keskukseen, kerrottiin palvelupäälliköille teknisen keskuksen johtoryhmässä</p>	<p><u>21.4.2009</u></p>
<p><b>ORGANISAATIO- MUUTOKSEN VAIHEET</b></p>		<p><b>2009 -2011</b></p>

## LIITE 2

### RYHMÄHAASTATTELUIJEN HAASTATTELURUNKO

1. **Organisaatiomuutoksen tavoitteet (Tukipalvelujen siirto hallintokeskuksesta tekeen)**
  - 1.1 Virallinen tavoite on tilaajan roolin vahvistaminen. Mitä tämä mielestäsi käytännössä tarkoittaa?
  - 1.2 Mikä/mitkä mielestäsi ovat tämän organisaatiomuutoksen tavoitteet? Mihin tällä organisaatiomuutoksella mielestäsi pyritään?
  - 1.3 Oletko saanut riittävästi tietoa tästä organisaatiomuutoksesta ja sen tavoitteista?
2. **Organisaatiomuutoksen vaikutukset**
  - 2.1 Vaikuttaako organisaatiomuutos omaan työyksikköösi? Millä tavalla?
  - 2.2 Vaihtuuko esimiehesi?
  - 2.3 Siirrytkö yksikkösi uusia henkilöitä muualta organisaatiosta?
  - 2.4 Muuttaako organisaatiomuutos työnkuvaasi tai työsi sisältöä?
  - 2.5 Lisääntykö tai väheneekö vastuu?
  - 2.6 Onko organisaatiomuutos mielestäsi tarpeellinen?
3. **Organisaatiomuutos suhteessa Raision malliin**
  - 3.1 Miten hahmotat Raision mallin sisällön ja tavoitteet?
  - 3.2 Onko jokin muuttunut kokemuksesi mukaan Raision malliin siirtymisen myötä – jos on, niin mikä?
  - 3.3 Millä tavalla organisaatiomuutos mielestäsi vaikuttaa Raision mallin kehittämiseen/kehittymiseen?
  - 3.4 Millainen näkemys sinulla on tilaajan ja tuottajan toiminnasta ja työnjaosta?
4. **Miten pystytään varmistamaan henkilöstön motivaatio (organisaatio)muutoksessa?**
  - 4.1 Oletko saanut organisaatiomuutoksesta riittävästi tietoa?
  - 4.2 Millä foorumeilla muutoksesta on tiedotettu?
  - 4.3 Onko organisaatiomuutokseen mielestäsi mahdollista vaikuttaa?
  - 4.4 Mikä mielestäsi olisi paras tapa tiedottaa vastaavista muutoksista?
5. **Miten pystytään varmistamaan henkilöstön osaaminen (organisaatio)muutoksessa?**
  - 5.1 Vaatiiko organisaatiomuutos uutta osaamista?
  - 5.2 Asettaako organisaatiomuutos erilaisia odotuksia työllesi aikaisempaan nähden?
  - 5.3 Millaisia kehittymistarpeita koet tähän liittyen?
  - 5.4 Millaista tukea tarvitset työssäsi?
6. **Miten pystytään varmistamaan henkilöstön jaksaminen (organisaatio)muutoksessa?**
  - 6.1 Miten koet jaksavasi työssäsi tällä hetkellä?
  - 6.2 Mikä vaikuttaa jaksamiseen?
  - 6.3 Millaisena jatkuva muutos heijastuu omaan hyvinvointiisi?

## 7. Oikeudenmukainen johtaminen – projekti

- 7.1 Milloin projekti vietiin yksikössäsi läpi?
- 7.2 Mistä tekijöistä / asioista mielestäsi hyvä ja oikeudenmukainen johtajuus koostuu?
- 7.3 Missä asioissa koet oikeudenmukaisuuden toteutuneen ja miksi?
- 7.4 Missä asioissa et koe oikeudenmukaisuuden toteutuneen ja miksi ei?
- 7.5 Vaikuttiko oikeudenmukainen johtaminen – projektin läpivienti johtamista-paan tai työyksikkösi käytäntöihin? Mikä muuttui?
- 7.6 Tuliko ilmi osaamiseen/koulutukseen liittyviä puutteita? Millaisia?
- 7.7 Tuliko ilmi työhyvinvointiin ja jaksamiseen liittyviä asioita? Millaisia?
- 7.8 Tuliko ilmi motivaatioon liittyviä puutteita? Millaisia?

## LIITE 3

### PALVELUPÄÄLLIKÖIDEN HAASTATTELURUNKO

1. **Organisaatiomuutoksen tavoitteet (Tukipalvelujen siirto hallintokeskuksesta tekeen)**
  - 1.1 Virallinen tavoite on tilaajan roolin vahvistaminen. Mitä tämä mielestäsi käytännössä tarkoittaa? Mikä/mitkä mielestäsi ovat tämän organisaatiomuutoksen tavoitteet?
  - 1.2 Mihin tällä organisaatiomuutoksella mielestäsi pyritään?
  - 1.3 Oletko saanut riittävästi tietoa organisaatiomuutoksesta ja sen tavoitteista?
2. **Organisaatiomuutoksen vaikutukset**
  - 2.1 Siirrytkö organisaatiomuutoksessa vastuualueellesi uusia yksiköitä?
  - 2.2 Muodostuuko omassa yksikössäsi uusia esimies-alaisuhteita?
  - 2.3 Väheneekö esimiesten määrä omassa yksikössäsi?
  - 2.4 Syntyykö uusia esimiehiä omassa yksikössäsi?
  - 2.5 Edistääkö organisaatiomuutos mielestäsi Raision kaupungin strategian toteutumista?
  - 2.6 Muuttaako organisaatiomuutos työnkuvaasi tai työsi sisältöä?
  - 2.7 Lisääntykö tai väheneekö vastuu?
  - 2.8 Vallan ja vastuun yhteensovittaminen? Ovatko tasapainossa organisaatiomuutoksen jälkeen?
  - 2.9 Miten yksikkösi esimiehet suhtautuvat organisaatiomuutokseen?
  - 2.10 Muuttuuko/Onko oma johtamistapasi muuttunut organisaatiomuutoksen myötä?
3. **Organisaatiomuutos suhteessa Raision malliin**
  - 3.1 Miten hahmotat Raision mallin sisällön ja tavoitteet?
  - 3.2 Onko jokin muuttunut kokemuksesi mukaan Raision malliin siirtymisen myötä – jos on, niin mikä?
  - 3.3 Miten Raision malli etenee omasta näkökulmastasi?
  - 3.4 Millä tavalla tämä organisaatiomuutos mielestäsi vaikuttaa Raision mallin kehittämiseen/kehittymiseen?
  - 3.5 Vaikuttaako organisaatiomuutos mielestäsi tilaajan rooliin?
  - 3.6 Onko tuottajan rooli mielestäsi vahvistunut? Millä tavalla se näkyy?
  - 3.7 Millainen näkemys sinulla on tilaajan ja tuottajan toiminnasta ja työnjaosta?
  - 3.8 Vaikuttaako organisaatiomuutos prosesseihin? Menevätkö prosessit uusiksi?
  - 3.9 Vaikuttaako organisaatiomuutos toiminnan laatuun?
  - 3.10 Liittyykö organisaatiomuutos mielestäsi Sitra-selvityksiin?
  - 3.11 Onko sinulla parannusehdotuksia tai kehittämissuhteita Raision malliin?
4. **Miten pystytään varmistamaan henkilöstön ja esimiesten motivaatio (organisaatio)muutoksessa?**
  - 4.1 Oletko saanut organisaatiomuutoksesta ja Raision mallista riittävästi tietoa?
  - 4.2 Millä foorumeilla mallista on tiedotettu?
  - 4.3 Tuntevatko alaisesi Raision mallia?
  - 4.4 Onko Raision mallin soveltamiseen mielestäsi mahdollista vaikuttaa?

- 5. Miten pystytään varmistamaan henkilöstön ja esimiesten osaaminen (organisaatio)muutoksessa?**
- 5.1 Vaatiiko organisaatiomuutos uutta osaamista?
  - 5.2 Millaisia kehittämis- ja osaamistarpeita liittyy Raision mallin toteuttamiseen?
  - 5.3 Asettaako Raision malli erilaisia odotuksia työllesi aikaisempaan nähden?
  - 5.4 Millaisia osaamisvaatimuksia Raision malliin siirtyminen mahdollisesti asettaa omalle työllesi?
  - 5.5 Millaisia kehittymistarpeita koet tähän liittyen?
  - 5.6 Millaista tukea tarvitset työssäsi?
- 6. Miten pystytään varmistamaan henkilöstön ja esimiesten jaksaminen (organisaatio)muutoksessa?**
- 6.1 Miten koet jaksavasi työssäsi tällä hetkellä?
  - 6.2 Mikä vaikuttaa jaksamiseen?
  - 6.3 Miten alaisesti jaksavat työssään kokemuksesi mukaan, ja mikä vaikuttaa heidän työssä jaksamiseen?
  - 6.4 Millaisena jatkuva muutos heijastuu omaan ja alaistesi esimiesten hyvinvointiin?
  - 6.5 Koetko Raision malliin siirtymisellä olevan vaikutuksia alaistesi tai omaan työhyvinvointiisi – jos on, niin millaisia vaikutuksia?
- 7. Oikeudenmukainen johtaminen –projekti**
- 7.1 Milloin projekti vietiin yksikössäsi läpi?
  - 7.2 Vaikuttiko oikeudenmukainen johtaminen –projektin läpivienti johtamistaan tai palvelualueesi työyksikköjen käytäntöihin?
  - 7.3 Tuliko ilmi osaamiseen/koulutukseen liittyviä puutteita? Millaisia?
  - 7.4 Tuliko ilmi työhyvinvointiin ja jaksamiseen liittyviä asioita? Millaisia?
  - 7.5 Tuliko ilmi motivaatioon liittyviä puutteita? Millaisia?
  - 7.6 Mistä tekijöistä / asioista mielestäsi hyvä ja oikeudenmukainen johtajuus koostuu?
  - 7.7 Missä asioissa koet oikeudenmukaisuuden toteutuneen ja miksi?
  - 7.8 Missä asioissa et koe oikeudenmukaisuuden toteutuneen ja miksi ei?



## LIITE 4

### YLIMMÄN JOHDON HAASTATTELURUNKO

#### 1. **Organisaatiomuutoksen tavoitteet (Tukipalvelujen siirto hallintokeskuksesta tekeen)**

- 1.1 Virallinen tavoite on tilaajan roolin vahvistaminen. Mitä tämä mielestäsi käytännössä tarkoittaa?
- 1.2 Mikä/mitkä mielestäsi ovat tämän organisaatiomuutoksen tavoitteet? Mihin tällä organisaatiomuutoksella mielestäsi pyritään?

#### 2. **Organisaatiomuutoksen vaikutukset**

- 2.1 Siirtyykö organisaatiomuutoksessa vastuualueellesi uusia yksiköitä?
- 2.2 Muodostuuko omalla vastuualueellasi uusia esimies-alaisuhteita?
- 2.3 Väheneekö esimiesten määrä omalla vastuualueellasi?
- 2.4 Syntyykö omalla vastuualueellasi uusia esimiehiä?
- 2.5 Edistääkö organisaatiomuutos mielestäsi Raision kaupungin strategian toteutumista?
- 2.6 Muuttaako organisaatiomuutos työnkuvaasi tai työsi sisältöä?
- 2.7 Lisääntykö tai väheneekö vastuusi?
- 2.8 Vallan ja vastuun yhteensovittaminen? Ovatko tasapainossa organisaatiomuutoksen jälkeen?
- 2.9 Miten vastuualueesi esimiehet suhtautuvat organisaatiomuutokseen?
- 2.10 Muuttuuko/Onko oma johtamistapasi muuttunut organisaatiomuutoksen myötä?

#### 3. **Organisaatiomuutos suhteessa Raision malliin**

- 3.1 Onko jokin muuttunut kokemuksesi mukaan Raision malliin siirtymisen myötä – jos on, niin mikä?
- 3.2 Miten Raision malli etenee omasta näkökulmastasi?
- 3.3 Millä tavalla tämä organisaatiomuutos mielestäsi vaikuttaa Raision mallin kehittämiseen/kehittymiseen?
- 3.4 Vaikuttaako organisaatiomuutos mielestäsi tilaajan rooliin? Millä tavalla?
- 3.5 Onko tuottajan rooli mielestäsi vahvistunut? Millä tavalla se näkyy?
- 3.6 Millainen näkemys sinulla on tilaajan ja tuottajan toiminnasta ja työnjaosta?
- 3.7 Vaikuttaako organisaatiomuutos prosesseihin? Menevätkö prosessit uusiksi?
- 3.8 Vaikuttaako organisaatiomuutos toiminnan laatuun?
- 3.9 Liittyykö organisaatiomuutos mielestäsi Sitra-selvityksiin?
- 3.10 Mitkä ovat Raision mallin kehittämisen seuraavat askeleet? Onko Raision malli jo valmis?
- 3.11 Onko sinulla parannusehdotuksia tai kehittämisehdotuksia Raision malliin?

#### 4. **Miten pystytään varmistamaan henkilöstön ja esimiesten motivaatio (organisaatio)muutoksessa?**

- 4.1 Onko mielestäsi Raision mallista ja organisaatiomuutoksesta annettu riittävästi tietoa Raision kaupungin esimiehille ja henkilöstölle?
- 4.2 Millä foorumeilla mallista ja organisaatiomuutoksesta on tiedotettu?
- 4.3 Onko mielestäsi esimiesten ja henkilöstön mahdollista vaikuttaa Raision mallin soveltamiseen?

5. **Miten pystytään varmistamaan henkilöstön ja esimiesten osaaminen (organisaatio)muutoksessa?**
  - 5.1 Vaatiiko organisaatiomuutos uutta osaamista?
  - 5.2 Millaisia kehittämis- ja osaamistarpeita esimiehille ja henkilöstölle liittyy Raison mallin toteuttamiseen?
  - 5.3 Asettaako Raisonin malli erilaisia odotuksia esimiehille ja henkilöstölle aikaisempaan nähden?
  - 5.4 Millaisia osaamisvaatimuksia Raisonin malliin siirtyminen mahdollisesti asettaa omalle työllesi?
  - 5.5 Millaisia kehittymistarpeita koet tähän liittyen?
  - 5.6 Millaista tukea tarvitset työssäsi?
6. **Miten pystytään varmistamaan henkilöstön ja esimiesten jaksaminen (organisaatio)muutoksessa?**
  - 6.1 Miten koet jaksavasi työssäsi tällä hetkellä?
  - 6.2 Mikä vaikuttaa jaksamiseen?
  - 6.3 Miten alaisesi jaksavat työssään kokemuksesi mukaan, ja mikä vaikuttaa heidän työssä jaksamiseen?
  - 6.4 Millaisena jatkuva muutos heijastuu omaan ja alaistesi esimiesten hyvinvointiin?
  - 6.5 Koetko Raisonin malliin siirtymisellä olevan vaikutuksia alaistesi tai omaan työhyvinvointiisi – jos on, niin millaisia vaikutuksia?
7. **Oikeudenmukainen johtaminen – projekti**
  - 7.1 Mistä tekijöistä / asioista mielestäsi hyvä ja oikeudenmukainen johtajuus koostuu?
  - 7.2 Missä asioissa koet oikeudenmukaisuuden toteutuneen ja miksi?
  - 7.3 Missä asioissa et koe oikeudenmukaisuuden toteutuneen ja miksi ei?

## LIITE 5

### RAISION MALLIN KEHITTYMINEN SEKÄ AIKAJANA ORGANISAATIOMUUTOKSELLE

2010 – 2011 TILAAJAN ROOLIN VAHVISTAMINEN siirtämällä tukipalvelut hallintokeskuksesta tekniseen keskukseen	<b>Organisaatiomuutos 1.1.2011</b> •Kirjanpito ja palkanlaskenta siirtyvät hallintopalveluihin	<b>1.1.2011</b>
	Hallintokeskuksesta konsernihallinto	<b>1.8.2010</b>
	Kaupunginhallituksen johtosäännön muutos hyväksyttiin valtuustossa	<b>24.5.2010</b>
2008 TUOTTAJAN ROOLIN VAHVISTAMINEN 31.12.2008 Henkilöstölautakunta lakkautettiin ja sen asiat siirrettiin konsernijaoston ja lautakuntien vastuulle	Kaupunginhallituksen johtosäännön muutos käsiteltiin kaupunginhallituksessa	<b>3.5.2010</b>
2007 – 2010 LAADUN YHTEYS KUSTANNUKSIIN	Koko kaupungin yt-ryhmässä konsernihallinnon järjestäminen	<b>22.4.2010</b>
2007 Maisema-hanke terveyspalveluissa	<b>Organisaatiomuutos 1.1.2010</b> •Puhelinvaihte ja postitus siirtyivät hallintopalveluihin •Ruokapalvelut siirtyivät tilapalveluihin •Vahvistamari- ja lähettipalvelut siirtyivät tilapalveluihin •Tietohallintopalvelut siirtyivät tekniseen keskukseen •Kopiointipalvelut siirtyivät kiinteistö- ja mittauspalveluihin	<b>1.1.2010</b>
2007 TUOTTAVUUDEN PARANTAMINEN		
2006 KILPAILUTUSOHJEIDEN LAATIMINEN	Organisaatiomuutoksen tilannekatsaus teknisen keskuksen yt-ryhmässä	<b>4.11.2009</b>
2006 Muutosjohtamisen koulutus esimiehille	Työryhmien esitykset organisaatiomuutoksista hyväksyttiin kaupunginhallituksessa	<b>26.10.2009</b>
2006 PROSESSIEN LÄPIKÄYNTI	Kaupunginhallitus hyväksyi suunnitellun organisaatiomuutosprosessin ja nimetyt työryhmät sitä valmistelemaan	<b>8.6.2009</b>
2005 Prosessityötä ja haastavia esimiestilanteita koskeva koulutus	Koko kaupungin yhteistoimintaryhmä nimesi kaupunginhallituksen hyväksyttäväksi 7 työryhmää organisaatiomuutosta valmistelemaan	<b>28.5.2009</b>
6/2005 Valtuuston päätös jatkaa vuoden 2006 TALOUSARVION VALMISTELUA TILAUSTEN POHJALTA	Tekniselle lautakunnalle esiteltiin suunnitellut organisaatiomuutokset	<b>26.5.2009</b>
12/2004 valtuusto hyväksyi PALVELUTUOTANNON ANALYYSIN JA SEN JATKO-OSAT	Teknisen keskuksen yt-ryhmälle esiteltiin suunnitellut organisaatiomuutokset	<b>19.5.2009</b>
1/2004 valtuuston päätös laatia PALVELUSTRATEGIA	Infotilaisuus organisaatiomuutoksesta kaikille organisaatiomuutokseen osallisille	<b>6.5.2009</b>
	Suunnitellusta organisaatiomuutoksesta, jossa tukipalvelut siirretään tekniseen keskukseen, kerrottiin palvelupäälliköille teknisen keskuksen johtoryhmässä	<b>21.4.2009</b>
<b>RAISION MALLIN KEHITTÄMISEN VAIHEET</b>	<b>ORGANISAATIO- MUUTOKSEN VAIHEET</b>	<b>2009 -2011</b>

## LIITE 6

### 4. MITEN PYSTYTÄÄN VARMISTAMAAN HENKILÖSTÖN JA ESIMIESTEN MOTIVAATIO (ORGANISAATIO)MUUTOKSESSA?

- Muutostilanteita varten luotava yhtenäiset pelisäännöt
  - Miten muutoksesta informoidaan henkilöstöä
  - Yhteistyö ja tiedon jakaminen
- **Varmistetaanko tällä mielestäsi motivaatio muutostilanteissa?**

1

## LIITE 7

### 5. MITEN PYSTYTÄÄN VARMISTAMAAN HENKILÖSTÖN JA ESIMIESTEN OSAAMINEN (ORGANISAATIO)MUUTOKSESSA?

**Osaamiskartoituksen** avulla työyhteisö voi kartoittaa osaamistaan ja nähdä sen kehittämiskohteita

Työterveyslaitos suosittelee osaamiskartoitusten laadintaa seuraavilla perusteilla:

- osaamiskartoituksilla henkilöstö selvittää osaamisensa nykytason lähiajan ja tulevien kehittämissuunnitelmien pohjaksi
- osaamiskartoituksessa määritellään myös osaamisen tavoitetasot. Yhdessä tehtyjen kartoitusten avulla tehdään näkyväksi koko henkilöstön ja johdon yhteiset tavoitteet
- osaamiskartoitusten avulla voidaan kartoittaa omaa osaamista ja saavuttaa sellaista tietoa ja näkemystä, jonka tuloksena koulutukseen hakeutuminen perustuu enemmän perusteluihin tarpeisiin kuin pelkkiin toiveisiin
- osaamiskartoitukset paljastavat myös kehittämishaasteita, joihin voidaan puretua muutenkin kuin koulutukseen hakeutumalla
- osaamiskartoitukset voivat herättää motivaatiota oman työn kehittämiseen
- osaamiskartoitukset tekevät osaamisalueita näkyviksi, mikä seikka on omiaan vahvistamaan ammatillista itsetuntoa ja työn hallinnan tunnetta. Kokemus on osoittanut, että yksittäisenkin tehtävän kohdalla koettu osaamattomuus on saattanut pitkään jatkuessaan aiheuttaa kokemuksen koko työn osaamattomuudesta. Se on vaikuttanut siihen, että työ on koettu negatiiviseksi. Kun kartoituksen avulla on selvinnyt, mitä asianomainen itse asiassa osaa ja hallitsee, on tilanne korjaantunut.

**Voisiko mielestäsi osaamiskartoitus olla työkalu osaamisen varmistamiseen muutostilanteessa?**

1

## LIITE 8

### 6. MITEN PYSTYTÄÄN VARMISTAMAAN HENKILÖSTÖN JA ESIMIESTEN JAKSAMINEN (ORGANISAATIO)MUUTOKSESSA

**Raision kaupungin henkilöstöstrategian 4. kohta:**

*Raision kaupunki pitää huolta henkilöstön henkisestä ja fyysisestä hyvinvoinnista*

- Yhteistoiminnalla varmistetaan jokaiselle mahdollisuus osallistua omaa työtään koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon
- Työpaikat ja työympäristöt ovat turvallisia ja terveellisiä. Työtilat ja työvälineet ovat asianmukaiset
- Esimies puuttuu epäasialliseen kohteluun välittömästi. Varhaisen puuttumisen mallin aktiivinen käyttö estää myös ristiriitatilanteiden paisumisen ja pitkittymisen
- Työhyvinvointihankkeita jatketaan vuosittain eri ikä- tai muille räätälöidyille kohderyhmille
- Työntekijöiden vapaa-ajanliikuntaa tuetaan mm. maksuttomilla Uintikeskus Ulpukka-käynneillä ja Virkistystoimikunnan järjestämällä vapaa-ajantoiminnalla
- Raision kaupunki tukee henkilöstöä ja työyhteisö jäseniään erilaisissa elämäntilanteissa. Työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen tehdään mahdollisimman joustavaksi mm. työaikajärjestelyillä, työaikaliukumilla ja etätyöjärjestelyillä
- Työsuojelun ja työterveyshuollon toimintaohjelmat tarkistetaan vuosittain
- Työpaikkojen riskien ja vaarojen arviointi on jatkuvaa toimintaa.

**Pystytäätkö mielestäsi näillä strategian mukaisilla toimenpiteillä varmistamaan henkilöstön jaksaminen muutoksessa?**

1

## 7. OIKEUDENMUKAINEN JOHTAMINEN -PROJEKTI

- Projektin tavoitteena on rakentaa esimiehen avuksi malli tai toimintatapa, jota esimies voi käyttää yksilöllisessä kehittämisessä oman henkilöstönsä kanssa
- Konsultaatioiden avulla tuetaan esimiehen omaa henkilökohtaista tapaa keskustella luontevasti henkilöstönsä kanssa konkreettisista arjen asioista
- Tavoitteena on myös henkilöstön sitouttaminen oman työyhteisön toiminnan kehittämiseen
- **Onko näissä asioissa mielestäsi projektin kuluessa onnistuttu?**