

LAPPEENRANNAN TEKNILLINEN YLIOPISTO

LAPPEENRANTA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

TUOTANTOTALOUDEN KOULUTUSOHJELMA
Diplomityö

Annikki Niiranen

Prosessijohtaminen kaupungin hyvinvointipalveluissa –

”Kaikki on ratkaistavissa – asiakkuus taitavasti esille yhteisessä työssä”

Työn tarkastajina ovat toimineet

1. Professori Helinä Melkas
2. Erikoistutkija Satu Pekkarinen

TIIVISTELMÄ

Tekijä: Annikki Niiranen

Työn nimi: Prosessijohtaminen kaupungin hyvinvointipalveluissa

Vuosi: 2016

Paikka: Lappeenranta

Diplomityö. Lappeenrannan teknillinen yliopisto, tuotantotalous.

102 sivua, 15 kuvaa ja 1 liite

Tarkastajat: professori Helinä Melkas, erikoistutkija Satu Pekkarinen

Hakusanat: prosessijohtaminen, julkisten palvelujen johtaminen, asiakaslähtöisyys

Tutkimuksessa selvitettiin, voidaanko prosessijohtamisen avulla vastata kuntatalouden haasteisiin tarjota laadukkaita hyvinvointipalveluja kuntalaisille palvelutarvetta vastaavasti ja samalla hillitä kustannusten kasvua. Aikaisemmat julkisen hallinnon johtamisen rakenteet eivät ole pystyneet turvaamaan kuntalaisten osallisuutta palvelujen tuottamisessa eivätkä ne ole pysyttäneet kustannusten kasvua.

Kirjallisuudessa prosessijohtamisen esitettiin toteuttavan aidon tilintekovastuun, joka perustuu julkisen hallinnon vaikuttavuustavoitteisiin, tarkoin mietittyihin toimintatapoihin, monialaisesti määriteltyyn tuloksellisuuteen, korkeaan asiakastytyväisyyteen ja toimintojen läpinäkyvyyteen

Tutkimuksessa tarkasteltiin kaupungin hyvinvointipalvelujen siirtymistä perinteisestä, hierarkkisesta professioiden mukaan järjestäytyneestä organisaatorakenteesta prosessimaiseen organisaatorakenteeseen. Prosessiorganisaatiota tutkittiin asiakkaiden, toiminnan, henkilöstön, talouden ja johtamisen näkökulmasta. Tutkimustulokset vahvistavat prosessimaisen toiminnan tuloksellisuutta julkisten palvelujen johtamisessa. Tosin prosessijohtamisen muutosten arviointi tehtiin hyvin lyhyen ajan jakson aikana, joten tulosten pysyvyyden arviointia olisi hyvä tehdä myös pitemmän ajan jaksolta. Joka tapauksessa muutosten suunta oli rohkaiseva toiminnan uudistumisen, asiakastytyväisyyden ja talouden hallinnan näkökulmista.

Jatkossa olisi hyvä tutkia asiakasprosessien johtamista verkostoissa, kun sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen siirtynee monituottajamalliin. Tähän johtamisen muutokseen julkishallinnossa tarvitaan uusia työkaluja.

ABSTRACT

Author: Annikki Niiranen

Title: Process management in the provision of wellbeing services by the city

Year: 2016

Place: Lappeenranta

Master's thesis. Lappeenranta University of Technology, programme for industrial engineering and management.

102 pages, 15 figures ja 1 appendice.

Supervisors: Professor Helinä Melkas, Senior Researcher Satu Pekkarinen

Keywords: process management, management of public services, customer orientation

The study was carried out to determine whether the tools of process management could be employed to respond to the challenges posed by strained local government finances while offering high-quality wellbeing services for the local residents and curbing the increase in costs. The existing local government management structures have failed to ensure full participation by local residents in the production of services and to control growing expenditure.

Literature suggests that process management ensures genuine accountability based on the government's objectives in terms of impact, carefully planned procedures, effectiveness as defined in an interdisciplinary context, a high level of customer satisfaction and the transparency of operations.

The study assessed a transition in the provision of public services from a traditional hierarchical structure organised along profession-based lines to a process-type organisational structure. The process organisation was evaluated in terms of customers, operations, personnel, finances and management. The findings lend support to the view that a process-type approach to the management of public services is effective. However, as the assessment of the changes brought about by process management was carried out over a short period of time, it would be advisable to evaluate the findings over a longer period. Still, positive changes were evident in terms of reform, customer satisfaction and financial management.

Further research should be carried out on the management of customer processes in a networked environment, considering that a multi-producer model is likely to be adopted in the provision of health and social services. New tools are needed for effecting this type of management change within central and local government.

Ja lopulta se valmistui, kiitokset

Tämä diplomityö sai alkunsa huhtikuussa 2008, kun olin koulutusohjelman opiskelijavalinta haastattelussa. Minulta kysyttiin, mitä odotan opiskelulta. Vastasin, että haluan oppia syvällisemmin prosesseista ja niiden johtamisesta. Minulle luvattiin, että sitä oppia tulisin saamaan – ja niin kyllä sainkin. Tällöin jo varmaan mielessäni tietoisesti tai tiedostamattani valitsin diplomityön aiheeni, mutta matka on ollut tuskastuttavan pitkä tähän diplomityön valmistumiseen.

Minulla on ollut suuri onni saada opiskella Lappeenrannan teknillisessä yliopistossa. Olen voinut hyödyntää saamaani oppia useassa työyhteisössä ja olen saanut kannustavaa palautetta ja rohkaisua, kun otteeni diplomityöstä on herpaantunut. Kiitokset professori Tuomo Uotilalle sanoistaan Timon dippaseminaarissa ”ykköselläkin täältä valmistuu”. Kiitos professori Helinä Melkas, työnohjauksesta ja kannustuksesta kirjoittaa tutkimus valmiiksi oman ajan kanssa. Näihin sanoihin ja ajatuksiin palasin monta kertaa, kun kirjoitin työtäni pienissä palasissa sen mukaan, kun kulloinenkin elämäntilanteeni antoi siihen mahdollisuuden. Haastattelussa sanoin myös, että en varmaan koskaan tule tarvitsemaan tutkintotodistusta, vaan opiskelen omaksi iloksi. Miten väärässä silloin olinkaan – tutkintotodistus tulee vielä olemaan tarpeen tässä sote- uudistuksessa.

Kiitän Kouvolan kaupunkia siitä, että saimme uudistaa hyvinvointipalvelujen organisaatiota ja kiitän entisiä työtovereitani panoksestaan tutkimukseen osallistumisesta ja aikansa antamisesta sitä varten. Kiitän myös Tarjaa kyselyn teknisestä toteuttamisesta ja Tiia raportin viimeistelystä. Kiitokset kuuluvat myös aikuisille lapsilleni, jotka eivät painostaneet, mutta pitivät uupumatta virettä yllä vuosia.

Suuri kiitos elämänkumppanilleni, joka jaksoi uskoa huonoinakin hetkinä ja piti ”töpinää lämpimänä”, kun kirjoitin raporttia.

Kouvolassa 10. lokakuuta 2016

Annikki Niiranen

Sisällysluettelo

1	Johdanto.....	5
1.1	Työn taustaa	7
1.2	Tutkimusongelma, tavoitteet ja rajaukset	8
1.3	Tutkimusmenetelmä.....	10
1.4	Tutkimuksen rakenne	11
2	Palvelut ja niiden johtaminen	14
2.1	Palvelujen ominaispiirteet.....	14
2.2	Julkisen palvelun ominaispiirteet.....	16
2.3	Palvelujen laatu	19
2.4	Julkisten palvelujen laatu	22
2.5	Palveluyrityksen johtamisesta.....	24
3	Prosessiorganisaation johtamisen haasteet	28
3.1	Prosessijohtamisen lähtökohdat	29
3.2	Prosessien tunnistaminen	34
3.3	Prosessien määrittely ja kuvaaminen	37
3.4	Prosessin suorituskyvyn mittaaminen.....	40
3.5	Prosessit ja osaaminen johtaminen	44
4	Tutkimuksen toteutus	49
4.1	Tutkimuskohde	49
4.2	Tutkimusasetelma	54
4.3	Tutkimuksen aineistonkeruu ja analysointi.....	56
4.4	Menetelmien toimivuuden analysointi.....	59
5	Tutkimustulokset	61
5.1	Johtamisen muutos hyvinvointipalvelujen prosessiorganisaatiossa	61

5.1.1	Arvot ja strategia toteutuvat prosesseissa.....	61
5.1.2	Yhteiset prosessit.....	63
5.1.3	Prosessien vaikutus johtamisen rakenteeseen.....	67
5.2	Toiminnan asiakaslähtöisyys ja vaikuttavuus sekä laatu hyvinvointipalvelujen prosessiorganisaatiossa	69
5.3	Henkilöstön vaikuttamismahdollisuudet ja osaaminen hyvinvointipalvelujen prosessiorganisaatiossa	72
5.4	Toiminnan tuottavuus ja taloudellisuus hyvinvointipalvelujen prosessiorganisaatiossa	75
6	Johtopäätökset	79
6.1	Johtamisjärjestelmän muutos prosessiorganisaatiossa.....	79
6.2	Palvelujen laatu ja vaikuttavuus prosessiorganisaatiossa	84
6.3	Henkilöstön osaamisen haasteet prosessiorganisaatiossa	87
6.4	Tehokkuus ja taloudellinen tulos prosessiorganisaatiossa.....	90
7	Yhteenveto.....	96

LÄHTEET

LIITTEET

Kuvaluettelo

Kuva 1 Julkishallinnon kolme kehityssykliä (Virtanen et. al. 2005).....	5
Kuva 2 Prosessijohtaminen.....	9
Kuva 3 Tapaustutkimuksen moninäkökulmaisuus (Laine, et al, 2007).....	10
Kuva 4 Kokonaisvaltainen laadunhallinta (Lecklin, 2006)	20
Kuva 5 Koettu kokonaislaatu (Grönroos , 2010).....	21
Kuva 6 Palvelun laadun kuiluanalyysimalli (Grönroos , 2010)	25
Kuva 7 Prosessi on sarja toimenpiteitä ja resurssit (Laamanen, 2012)	28
Kuva 8 Prosessien mukaisen toiminnan kehittämisen vaiheet (Laamanen, 2012)	32
Kuva 9 Henkilöstöjohtamisen osa-alueet (Laamanen et. al. 2009)	45
Kuva 10 Prosessilähtöinen oppiva organisaatio (Virtanen et. al. 2005).....	46
Kuva 11 Kouvolan kaupungin sivistyksen toimialan organisaatio vuosina 2009 - 2012	50
Kuva 12: Kouvolan kaupungin perusturvan toimialan organisaatio vuosina 2009 - 2012	50
Kuva 13 Valtuuston hyväksymä luonnos uudeksi palveluorganisaatioksi 30.8.2010	51
Kuva 14 Hyvinvointipalvelujen organisaatio 2013 -2014.....	52
Kuva 15 Prosessien kuvaustasot (JHS 152).....	65

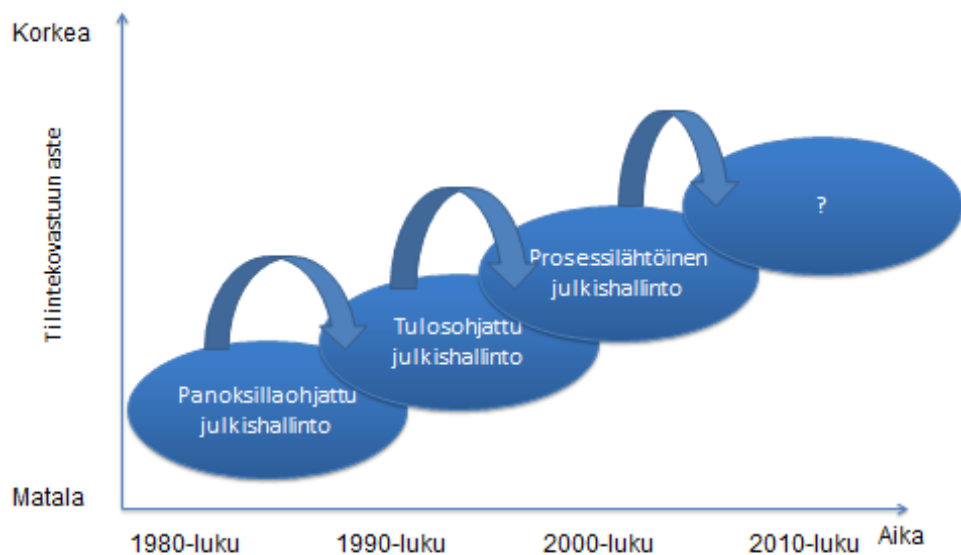
Taulukkoluetelo

Taulukko 1 Palvelujen ja fyysisten tavaroiden väliset erot. (Grönroos, 1998)	16
Taulukko 2 Perinteinen johtaminen vs. prosessijohtaminen (Hannus, 1993)	33
Taulukko 3 Ydinprosessien tunnistamisen kriittiset vaiheet (Virtanen et. al. 2005)	36
Taulukko 4 Prosessin määrittelyn keskeiset vaiheet (Virtanen et. al. 2005).....	39
Taulukko 5 Esimerkkejä ydinprosessien suoritusmittareista (Hannus 1993).....	43
Taulukko 6 Hyvinvointipalvelujen toimintatulot, -kulut ja –kate vuosina 2009 - 2012 (1000€).....	53
Taulukko 7 Verorahoitus vuosina 2009 -2012 (1000€).....	53
Taulukko 8 Hyvinvointipalvelujen toimintatulot, -kulut ja –kate vuosina 2009 - 2014 (1000€).....	77

1 Johdanto

Suomen kunnallishallinto on ollut voimakkaassa murroksessa viimeiset vuosikymmenet alkaen 1980-luvun lopun vapaakuntakokeilusta, Kataisen hallituksen kuntauudistuksesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamisesta (sote –uudistus) nyt meneillään olevaan Sipilän hallituksen sote – ja maakuntauudistukseen. Suurimpia muutostekijöitä kunnallishallinnon näkökulmasta ovat olleet poliittisen toimintaympäristön ja kansantalouden tilan nopeat, jopa yllättävät muutokset sekä voimakas teknologian kehitys, joka haastaa kunnat palvelujen sähköistämiseen. Samankaltainen julkisen hallinnon kehitys on ollut myös muissa Euroopan maissa, joissa muutosten ajurina on toiminut pyrkimys asiakaslähtöiseen toimintaan ja organisaatioiden välisen yhteistyön lisääminen (Ongaro, 2004).

Suomen julkishallinnon kehitys, mukaan lukien kunnallishallinto viimeisten kolmenkymmenen (30) vuoden aikana, voidaan kuvata tiivistetysti kolmeen (3) vaiheeseen (Virtanen et. al. 2005), kuten kuvasta yksi käy ilmi.



Kuva 1 Julkishallinnon kolme kehityssykliä (Virtanen et. al. 2005)

Panoksilla ohjattu kunnallishallinto perustui resurssiohjaukseen ja jatkuvaan lisäysajatteluun. Tästä seurasi vuosittainen rajukin kustannusten kasvu, mutta hallinnon rakenteita tai järjestelmää ei juurikaan kyseenalaistettu.

1990-luvulla taloudellisen taantuman aikana lisäksi perustuva resurssiohjaus ei enää ollut mahdollista, vaan siirryttiin tulosohjausmallin käyttöön. Tällöin kritisoitiin myös sitä, että viranomaistehtävien hoitoon kehitetty byrokraattinen organisaatiorakenne ei sovellu kunnalliseen palvelutuotantoon. Tulosohjausmallissa erotettiin palveluiden tilaaja ja tuottaja ja näiden välille rakennettiin selkeä työnjako. (Meklin, 2001). Tässä mallissa siirrettiin päähuomio panoksista tuloksiin ja monissa kunnissa otettiin käyttöön Kaplanin ja Nortonin ajatuksia mukaillen BSC-tuloskortti (Balanced Score Card). Samalla merkitykselliseksi toiminnassa nousi julkisten palveluiden laatu (Kenni et al. 2012).

Kunnallishallinnon uudistaminen tulosohjauksella ei tuottanut kaikkia sille asetettuja tuloksia, mutta se kuitenkin kehitti toimintaa monella tapaa. Tulosohjauksella ei saatu uudistettua jäykkiä hallinnon rakenteita eikä toiminta muuttunut aidosti asiakaslähtöiseksi. Tulosohjauksessa keskeisessä roolissa ollut tavoitteenasettelu osoittautui tietyiltä osin keinotekoiseksi, sopivia mittareita saavutettujen tulosten mittaamiseen ei löydetty ja asiakaspalvelun laadussa ei tapahtunut toivottuja muutoksia. (Kenni et al. 2012). Nyt näihin haasteisiin haetaan vastausta prosessilähtöisestä ajattelutavasta. Ratkaisuna on prosessilähtöinen ymmärrys julkishallinnon vaikuttavuustavoitteisiin perustuvasta organisaatiosta, jonka toiminta perustuu tarkoin mietittyihin toimintatapoihin, monialaisesti määriteltyyn tuloksellisuuteen, korkeaan asiakastyytyväisyyteen, toimintojen läpinäkyvyyteen ja kaikkien edellä mainittujen tekijöiden summana aitoon tilintekovastuun toteutumiseen (Virtanen et al. 2005).

1.1 Työn taustaa

Kouvolan kaupunki muodostui vuoden 2009 alussa kuuden kunnan ja kolmen kuntayhtymän liitoksena. Vuonna 2010 kaupunginvaltuusto päätti käynnistää organisaatiouudistuksen, jolle asetettiin seuraavat tavoitteet:

Johtamisjärjestelmän yksinkertaistaminen ja tehostaminen

Sopimusohjausmallin ja prosessiajattelun tukeminen

Kaupungin ydintehtävien tunnistaminen ja toiminnan fokusointi

Organisaatiouudistuksen jatkovalmistelussa syksyllä 2011 hyvinvointipalvelujen (entinen sosiaalitoimi, terveydenhuolto ja sivistystoimi) tavoitteeksi asetettiin:

- Asiakaslähtöisyyden kunnioittaminen ja arvostaminen – asiakkaiden osallisuus palvelutuotannon suunnitteluun. Asiakastarveperusteinen malli. Ammatillista osaamista paremmin hyödyntävä malli.
- Palveleva Kouvola- idea esiin. Kouvolan arvojen aktiivinen edistäminen.
- Yksi johtaja vastaa kuntalaisille, henkilöstölle, luottamushenkilöille palvelukokonaisuuksista. Uusi järjestelmä luo edellytykset kokonaisvastuuseen asiakas huomioiden. Henkilöstö tietää kuka vastaa kokonaisuudesta. Toiminnoille on kasvot.
- Aito yhteistyö eri palveluiden välillä mahdollistuu. Kumppanuuksien vahvistaminen monipuolisesti.
- Yksittäisen palvelun edusta kokonaisuuteen, eli palveluketju nähdään kokonaisuutena yksittäisen palvelun sijaan, jolloin taloudellinen kantokyky paranee. Erinomaisuuteen pyrkivä malli.
- Tällä mallilla Kouvola on kuntien kärjessä ja historiaa luomassa – luo omaa kuntakuvaa ja vahvistaa paikkaansa kuntien joukossa

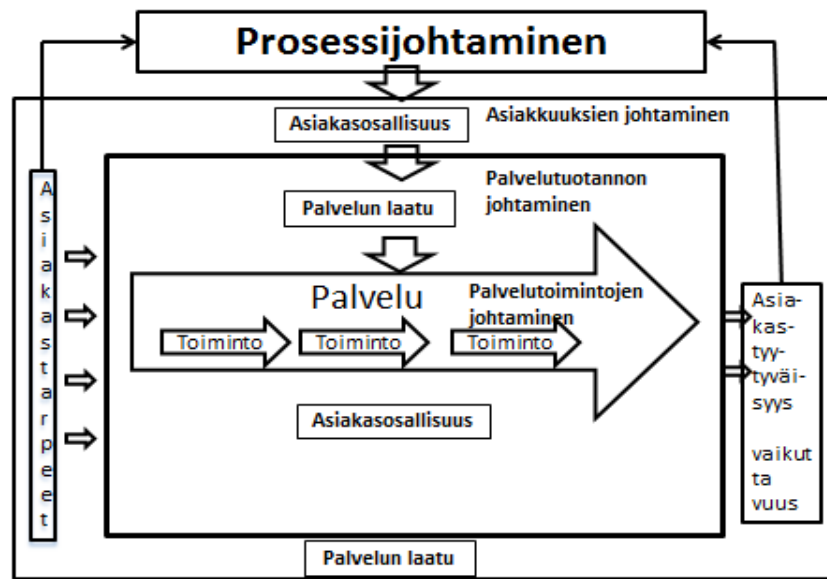
Näiden tavoitteiden katsottiin hyvinvointipalveluissa vastaavan valtuuston asettamiin koko kaupungin uudistustavoitteisiin. Näistä lähtökohdista organisaatiouudistuksen perustaksi valittiin prosessijohtaminen.

Prosessijohtamiseen kunnallishallinnossa on kiinnitetty huomiota kolmesta (3) syystä; toimintaa on pystyttävä perustelevaan asiakastarpeiden kautta, on pystyttävä todentamaan vaikuttavuus ja toiminnan on oltava tehokasta, tuottavaa sekä taloudellista. (Virtanen et. al. 2010)

Tässä työssä tarkastellaan prosessiorganisaation toteuttamista kunnan hyvinvointipalvelujen johtamisessa. Hyvinvointipalvelut – terveydenhuolto, sosiaalityö ja sivistystyö – käyttävät noin 80 prosenttia kuntien menoista, joten näiden palvelujen tuloksellisella johtamisella on suuri merkitys kunnan taloudelliseen asemaan ja kilpailukykyyn. Useat kunnat ovat lähteneet kehittämään organisaatiota kohti perinteiset hallintorajat ylittävää toimintaa, mutta useimmiten kyseessä on prosessimaisen toiminnan sovellus (Kenni et. al. 2012). Kouvolan kaupungin hyvinvointipalveluissa organisaatiouudistus tavoittelee kuitenkin pitemmälle vietyä toimintamallia, jossa sosiaalityö, terveydenhuolto ja sivistystyö on integroitu kokonaisuudessaan asiakaslähtöiseksi prosessiorganisaatioksi. Uuden organisaation tavoitteena on vastata asiakaslähtöisyyteen, vaikuttavuuden lisääntymiseen sekä tuottavuuden, tehokkuuden ja taloudellisuuden lisääntymiseen. Uuden organisaation mukainen toiminta käynnistyi 1.1.2013.

1.2 Tutkimusongelma, tavoitteet ja rajaukset

Kun uuden organisaatorakenteen toivottiin vastaavan talouden ongelmiin, resurssien kohdentumiseen kaupungin perustehtävään eli palvelutuotantoon ja johtamisjärjestelmän selkeyteen, organisaatioita lähdettiin muuttamaan prosessilähtöiseksi. Tutkimuksen viitekehyksenä ovat asiakaslähtöinen prosessijohtaminen ja palvelutuotannon johtaminen, jotka muodostavat tutkimuksen keskeisen sisällön. Tämän tutkimuksen viitekehys on kuvattu alla olevassa kuvassa.



Kuva 2 Prosessijohtaminen

Tavoitteena tässä tutkimuksessa on selvittää:

Miten prosessiorganisaatio toimii kaupungin hyvinvointipalveluissa?

Tähän tutkimusongelmaan pyritään hakemaan vastausta seuraavien alakysymysten avulla:

Mitä vaatimuksia prosessiorganisaatio asettaa johtamiselle?

Miten asiakaslähtöisyys ja palvelujen vaikuttavuus näkyvät prosessiorganisaatiossa?

Miten prosessijohtaminen vaikuttaa henkilöstöön?

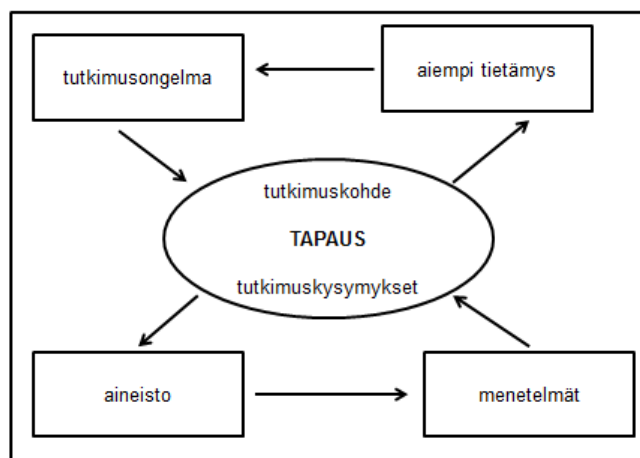
Mikä vaikutus prosessijohtamisella on toiminnan tehostumiseen ja kustannusten hallintaan?

Prosessijohtamista lähestytään alakysymysten näkökulmasta, koska näistä muodostuu kunnallishallinnossa korostuva tilintekovelvollisuus kuntalaisille – vaikuttavuus, läpinäkyvyys, asiakaslähtöisyys, tuloksellisuus ja taloudellisuus. Tutkimus pyrkii selvittämään, voidaanko prosessijohtamista soveltaa kaupungin hyvinvointipalveluissa ja voidaanko prosessiorganisaatiolla vastata valtuuston organisaatio-uudistukselle asettamiin tavoitteisiin ja näin tukea tilintekovelvollisuutta.

Tutkimuksessa keskitytään pelkästään palveluorganisaation johtamiseen. Poliittinen päätöksenteko ja ohjaus jäävät tarkastelun ulkopuolelle, mikä muodostaisi oman tutkimuskohteensa. Näin ollen tutkimuksessa ei käsitellä julkisen palvelutoiminnan yhteiskunnallisia ulottuvuuksia ja sitä koskevaa päätöksentekoa ja ohjausta. Tässä tutkimuksessa keskitytään nimenomaan kunnan tuottamien sosiaalitoimen, terveydenhuollon ja sivistystoimen palvelutuotannon johtamiseen. Tutkimuksen ulkopuolelle jää siten myös varsinainen asiakaspalvelutoiminta ja sen johtaminen.

1.3 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusstrategiana tässä tutkimuksessa on kuvaileva tapaustutkimus, joka soveltuu hyvin yksitaitapauksen tutkimukseen omassa ympäristössään (Hirsjärvi et. al. 2009). Tutkimus muodostuu toisiaan täydentävistä aineistoista, menetelmistä ja näkökulmista, jotka syventävät empiiristä ja käsitteellistä ymmärrystä tapauksesta (Laine et. al. 2007). Tutkimustyön aikana tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset täsmentyivät aiempien tutkimustulosten perusteella. Samalla tutkimusaineisto ja sen käsittely jäsenyi koko työn ajan, mitä enemmän ja kattavammin tapauksesta kertyi tietoa.



Kuva 3 Tapaustutkimuksen moninäkökulmaisuus (Laine, et al. 2007)

Tutkimusongelmaa selvitetään ensin kirjallisuuskatsauksen avulla. Katsauksessa pyritään tämän työn kannalta kattavasti esittämään aikaisemmin kirjallisuudessa esitettyjä tutkimuksia. Tavoitteena on esittää teoreettinen viitekehys prosessijohtamiseen ja sen mahdollisuuksiin palveluliiketoiminnassa. Koska kaupungin hyvinvointipalvelut tuottavat nimenomaan palveluja kuntalaisille, selvitetään raportin alussa palveluihin liittyvät ominaisuudet ja niistä aiheutuvat haasteet palvelutuotannon johtamiselle. Lisäksi tarkastellaan vielä erikseen julkisen palvelutuotannon ominaisuuksia, jotka osaltaan vaikuttavat julkisten palvelujen tuotantoon ja johtamiseen. Tämän jälkeen selvitetään prosessijohtamiseen liittyvät käsitteet ja mallin käyttöön oton edellytykset.

Empiirisessä osuudessa tehdään kyselytutkimus organisaatiouudistuksen valmisteluun osallistuneille johtaville viranhaltijoille (15 henkilöä). Kysely tehdään Webropol – työkalun avulla. Lisäksi aineistona käytetään organisaatiouudistuksen yhteydessä syntynyttä valmistelumateriaalia ja muuta organisaation toimintaa liittyvää aineistoa kuten pöytäkirjoja, valmistelumuistioita ja tilinpäätöksiä. Aineiston kerääminen tutkimuksen empiirisessä osuudessa toteutetaan osallistumalla myös itse aktiivisesti kaupungin hyvinvointipalvelujen toimintaan. (Hirsjärvi et. al. 2009).

Empiirisen tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, voidaanko prosessijohtamisen teoriaa soveltamalla luoda kaupungin hyvinvointipalveluille johtamisen malli, jolla turvataan aito tilintekovastuun toteutuminen kuntalaisille. Tavoitteena on myös tunnistaa edelleen tutkittavia kohteita ja saada tietoa organisaation kehittämisen perustaksi tulevina vuosina.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimusraportin luvussa kaksi käsitellään kirjallisuudessa esitettyjä palvelujen ominaispiirteitä, palvelujen laadun muodostumista ja palveluyrityksen menestyksellisen johtamisen vaatimuksia. Tässä yhteydessä kuvataan myös kirjallisuudessa esitetyt julkisia palveluja koskevat erityispiirteet, jotka johtuvat pääasiassa julki-

siin palveluihin liittyvistä yhteiskunnallisista tavoitteista, joita yksityissektorin palvelutuotantoon ei liity lainkaan. Palveluihin liittyvien ominaispiirteiden selvittämisellä on merkitystä hyvinvointipalvelujen organisaation ja johtamisjärjestelmän rakentamisessa.

Prosessijohtamisen käsitteistöä kuvataan raportin kolmannessa luvussa. Luvussa esitellään kirjallisuudessa prosessijohtamiseen siirtymiselle kuvatut edellytykset, miten organisaation tulee muuttaa toimintatapaansa sisäisestä tehokkuudesta asiakkaan tarpeen selvittämiseen ja toiminnan muokkaamiseksi tehokkaaksi tuon tarpeen tyydyttämiseksi ja mitä tämä tarkoittaa yrityksen käytännön tekemisenä ja osaamistarpeen muuttumisena. Aineistona on käytetty pääasiassa yksityissektoria koskevaa prosessijohtamisen tutkimusta, koska julkishallintoa koskevaa tutkimustietoa prosessijohtamisesta on saatavilla rajoitetummin. Aineistosta kuitenkin tulevat esille julkishallinnon erityispiirteet prosessilähtöiseen toimintaan siirtymisessä. Aineistona on käytetty pääosin suomalaisia tutkimuksia, sillä suomalainen julkinen palvelutuotanto poikkeaa hyvin paljon muiden maiden rakenteesta. Suomessa kunnat vastaavat suurimmasta osasta sivistys ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottamisesta, kun taas muualla vastuu näistä palveluista on valtiollisilla tai maakunnallisilla toimijoilla, tai ne on järjestetty vakuutusmuotoisina.

Luvussa neljä kuvataan Kouvolan kaupungin hyvinvointipalvelujen rakenne kaupungin aloittaessa toimintansa vuoden 2009 alussa sekä kaupunginvaltuuston 2010 organisaatiouudistukselle asettamat tavoitteet, jotka ohjasivat uudistuksen jatkovalmistelua. Kouvolan hyvinvointipalvelujen organisaatiouudistuksen taustalla ovat osittain vastaavat haasteet, mitkä ovat nähtävissä laajemminkin kuntakentässä, kuten johdannossa mainittiin. Toisaalta kuntaliitos ja seudulla tapahtunut metsäteollisuuden rakennemuutos ovat tuoneet Kouvolalle vielä voimakkaammin muutospaineita nimenomaan talouden osalta. Luvussa kuvataan tutkimusasetelma, tutkimuksen tekemisen valinnat ja perusteet ja arvioidaan tutkimusmenetelmien luotettavuutta.

Luvussa viisi selostetaan Kouvolan kaupungin hyvinvointipalvelujen johdolle osoitetun kyselytutkimuksen tulokset ja verrataan niitä aikaisempien tässä tutki-

muksessa esitettyihin tuloksiin. Tutkimustulokset raportoidaan tutkimusasetelman alakysymysten mukaisesti ryhmiteltynä.

Viimeisässä luvussa kuusi pohditaan saatuja tutkimustuloksia ryhmiteltynä tutkimusasetelman kysymysten teemojen mukaisesti. Lisäksi pohditaan tutkimustuloksia kokonaisuutena sekä tilintekovastuun toteutumista prosessiorganisaatiossa ja tutkimustulosten luotettavuutta. Lopuksi esitetään jatkotutkimuskohteita.

2 Palvelut ja niiden johtaminen

Palvelujen ominaispiirteistä aiheutuu johtamiselle erityisiä haasteita, jotka vaikuttavat palveluyrityksen johtamiseen ja laadunvalvontaan. Palvelutoiminnassa laadunvalvonta ja laadunjohtaminen korostuvat, kun palvelutapahtumat ovat aina heterogeenisiä ja ainutkertaisia – miten varmistetaan jokaisen palvelutapahtuman korkea laatu. Julkisten palveluiden erityispiirteet korostuvat vastaavasti julkisen palvelutuotannon johtamisessa ja palvelutapahtumissa, joissa usein on vielä epäselvää palvelun ja hallinnon välinen ero.

”Laatu syntyy prosesseissa. Jokaisella prosessilla on asiakas, jonka palautetta ja tietoa tyytyväisyydestä tarvitaan prosessien kehittämiseen.” (Laamanen et. al. 2009)

Tässä luvussa kerrotaan, miten kirjallisuudessa palvelut on kuvattu ja miten ne eroavat perinteisistä tuotteista. Tässä myös tuodaan esille, miten julkiset palvelut eroavat liiketaloudellisista palveluista ja mitä haasteita tämä asettaa julkiselle palvelutuotannolle. Luvussa käsitellään myös palvelujen laatua ja sen muodostumista sekä palvelujen johtamiseen liittyviä haasteita.

2.1 Palvelujen ominaispiirteet

1980 – luvulla Grönroos (1983) määritteli palveluiden ominaispiirteiksi kolme tekijää. Ensiksi palvelu on abstrakti eli aineeton, joten sitä ei voi kosketella käsin eikä sitä voi suoranaisesti nähdä. Aineettomuudesta seuraa se, että palvelu koetaan hyvin subjektiivisesti ja että kuluttajan on vaikea arvioida palvelua ja sen ominaisuuksia ennen ostopäätöksen tekemistä. Toiseksi palvelu on toimintaa, joka syntyy palvelutapahtumassa ja häviää, kun palvelutapahtuma päättyy. Tämä aiheuttaa sen, että palvelua itsessään tai sen tarvitsemaa tuotantokapasiteettia on mahdotonta varastoida. Kolmanneksi ominaisuudeksi Grönroos esitti palvelutuotannon ja sen kulutuksen erottamattomuuden. Näin ollen asiakas on siis poikkeuksetta läsnä,

kun hän kuluttaa ostamaansa palvelua ja usein asiakas vielä osallistuu jollain tapaa itse palvelutapahtumaan.

Vuonna 1998 Grönroos laajensi palvelujen määritelmää vielä neljännellä ominaisuudella eli palvelut ovat tekoja tai tekojen sarjoja eivätkä asioita. Tässä yhteydessä Grönroos määritteli myös palveluihin liittyvän omistusoikeuden siirtymättömyyden, jolla tarkoitetaan sitä, että palvelun ostaminen ei yleensä johda minkään aineellisen omistukseen.

Vuonna 1999 Ylikoski määritteli palvelun olevan teko, toiminta tai suoritus, jossa asiakkaalle tarjotaan jotain aineetonta, jonka tuotanto ja kulutus tapahtuvat samanaikaisesti. Palvelun tarkoituksena on tuottaa lisäarvoa, joka voi olla ajansäästöä, helppoutta, mukavuutta, viihdettä tai terveyttä. Vaikka palvelun tarjoaminen voi liittyä tavaraan, niin itse palvelutapahtuma on aineeton, eikä siinä synny omistusoikeutta. Asiakkaan kokema lisäarvo voi esimerkiksi olla hyvän olon tunne, miellyttävä kokemus, turvallisuus tai terveys (Kuusela 2000)

Grönroosin mukaan useimmat palveluiden ominaispiirteet johtuvatkin niiden prosessiluonteesta. Grönroos (2010) korostaa palveluiden tärkeimmäksi piirteeksi niiden prosessiluonteen, joka tarkoittaa useimpien palvelujen olevan toimintoja tai toimintojen sarjoista koostuvia prosesseja – ”*palvelunäkökulma on prosessi, jossa joukko resursseja on vuorovaikutuksessa keskenään ja asiakkaan kanssa ja pyrkimyksenä on tukea asiakkaan prosesseja arvoa tuottavalla tavalla.*”

Alla olevan taulukkoon on koottu ne ominaispiirteet, jotka useimmiten kirjallisuudessa mainitaan palvelujen ja tavaroiden välisistä eroista, jotka kuvattiin edellä.

Taulukko 1 Palvelujen ja fyysisten tavaroiden väliset erot. (Grönroos, 1998)

Fyysiset tavarat	Palvelut
Konkreettisia	Aineettomia
Homegeenisia	Heterogeenisia
Tuotanto ja jakelu erillään toisista	Tuotanto, jakelu ja kulutus ovat samanaikaisia prosesseja
Asia	Teko tai prosessi
Ydinarvo tuotetaan tehtaassa	Ydinarvo tuotetaan ostajan ja myyjän välisessä vuorovaikutuksessa
Asiakkaat eivät (tavallisesti) osallistu tuotantoprosessiin	Asiakkaat osallistuvat tuotantoon
Voidaan varastoida	Ei voi varastoida
Omistajuus siirtyy	Omistajuus ei siirry

2.2 Julkisen palvelun ominaispiirteet

Julkiset palvelut voivat toisinaan muistuttaa yksityisen sektorin tuottamia palveluita. Julkisessa hallinnossa palvelu kuitenkin saa toisenlaisia ulottuvuuksia kuin yksityisen sektorin palvelun käsite. Julkisen palvelun erityispiireinä, jotka vaikuttavat palvelujen tuottamiseen, Kiviniemi (1986) ja Huuskonen et.al.(1997) mainitsivat:

- Julkiset palvelut ovat osa yhteiskuntapolitiikkaa ja siten myös poliittisen ohjauksen alaisia
- Julkiset palvelut perustuvat lakeihin ja asetuksiin ja niiden määrää ja laatua ohjataan säännöksin
- Julkiset palvelut ovat usein valtakunnallisesti ohjattuja
- Julkisten palvelujen tavoitteet ovat pääasiassa yhteiskuntapoliittisia, joskin julkisissa liikelaitoksissa on myös liiketaloudellisia tavoitteita

- Julkisten palvelujen tuottaminen on tavallisesti budjettisidonnaista ja verorahoitteista
- Kollektiivipalveluista ketään ei voida sulkea ulkopuolelle
- Kunnallisten palvelujen asiakaspiiri voi olla rajattu kuntalaisiin
- Asiakkuuden määrittely voi olla hankalaa

Palveluluonteisista julkisista tehtävistä kunta tuottaa opetus, kulttuuri, terveydenhuolto ja sosiaalitoimen palveluita kuntalaisille. Usein nämä palveluluonteiset julkiset palvelut toteuttavat myös yhteisöllistä tehtävää; ne haluavat muuttaa asiakkaidensa toimia, integroida heidät yhteiskuntaan, kontrolloida heitä. (Oulasvirta, 2007) Nämä palvelut eivät perustu asiakkaan tai palvelun käyttäjän tarpeisiin, vaan pikemminkin yhteiskunnan tarpeisiin (Stenvall et. al. 2012). Tämänkaltaisia yhteisöllisiä ulottuvuuksia ei sisälly yksityisen sektorin palvelun ominaispiirteisiin.

Julkista palvelua ohjaa palveluperiaate, jolla tarkoitetaan asiakkaiden vaivannäön ja kuormituksen vähentämistä asiakassuhteissa, eli pyritään siihen, että asiakkaiden asiointi on vaivatonta, helppoa, yksinkertaista ja sujuvaa. Tämä koskee kaikkia julkisen hallinnon organisaatioita tehtävästä riippumatta – asiointi on pyrittävä tekemään mahdollisimman helpoksi ja miellyttäväksi. (Oulasvirta, 2007) Palveluperiaatetta voidaan noudattaa myös viranomaistoimissa, jolloin tarpeettomat toimintaa hidastavat esteet poistetaan, tiedonkulkua parannetaan, ja päätösten saataavuus aikataulutetaan. Tällöin lakiin ja asetukseen perustuva viranomaistoiminta määrää palvelun teknisen laadun eli toteuttaa asiakkaan oikeuden saada palvelun. Sen, miten palvelu toteutetaan eli palvelun toiminnallisen laadun, viranomaistoiminta ei juuri säätele, vaan organisaatiot voivat kehittää toimintaansa palveluperiaatteen mukaan. (Grönroos, 1987) Tällaisesta toiminnasta hyvänä esimerkkinä ovat kauppakeskuksiin sijoitetut matalan kynnyksen terveystalot ”terveyskioskit”, joiden käyttö asiakkaalle on helppoa ja mutkatonta (Stenvall et. al. 2012).

Kunnallisissa hyvinvointipalveluissa palvelun käsite on ylipäättään yllättävän epäselvä. Palvelu tulee erottaa koko julkisen hallinnon toiminnasta siten, palvelua

tulee tarkastella palveluorganisaationa pidettävien organisaatioiden tuottamina suoritteina (Oulasvirta, 2007). Toisaalta eri organisaatioissa toimivat eivät välttämättä ajattele palvelua palvelukokonaisuutena asiakkaan kannalta, vaan usein palvelutarjontaa katsotaan vain ja ainoastaan oman organisaation palvelutarjonnan näkökulmasta. (Stenvall et. al. 2012)

Julkisissa palveluissa asiakaskuntaa voidaan rajoittaa siten, että kaikki eivät kuulu asiakkuuden piiriin, vaikka sitä haluaisivatkin. Yksityissektori reagoisi tällaiseen tilanteeseen lisäämällä tuotantoa, mutta tämä ei päde välttämättä julkisessa palvelutuotannossa. Kunnallisissa hyvinvointipalveluissa asiakaskunta on usein rajattu koskemaan vain kuntalaisia. Tällöin palvelujen kysyntä on johdettavissa kunnan asukasmäärästä ja ikärakenteesta. (Huuskonen et. al. 1997) Toisaalta taas asiakas voi joutua asiakkaaksi vasten tahtoaan esimerkiksi lastensuojelussa tai terveydenhuollossa eikä asiakas voi valita palveluntuottajaa (Oulasvirta, 2007). Hallipelto (2008) on esittänyt, ettei tällaista ”tahdonvastaista toimintaa” tule lukea lainkaan palveluksi. Hänen mukaan kyse ei ole palvelusta, vaan kertaluonteisesta toiminnasta, ”jonka kohteeksi joutunut asiakas voi saada sosiaalihuollon palvelua ennen tätä toimenpidettä ja sen jälkeen”.

Osa julkisista palveluista on turvattu lainsäädännöllä. Jotkut palvelut on turvattu jopa subjektiivisina oikeuksina, kun taas osan palveluista tuottaminen on riippuvaisia kunkin vuoden budjettirahoituksesta kysynnästä riippumatta. Subjektiivisten palvelujen asema on hyvin vahva ja kuntalaisella on suvereeni oikeus palvelun käyttämiseen. (Harisalo et. al. 2007). Lainsäädännöstä johtuen julkisia palveluita on usein tarjottava henkilöille, jotka täyttävät määritellyt ehdot. Tästä seuraa, että palveluiden kysynnän ennakointi on usein haasteellista, kuten erikoissairaanhoidossa, jossa kaikille hoitoon hakeutuville on tarjottava palvelu säädetyssä ajassa. (Stenvall et. al. 2012).

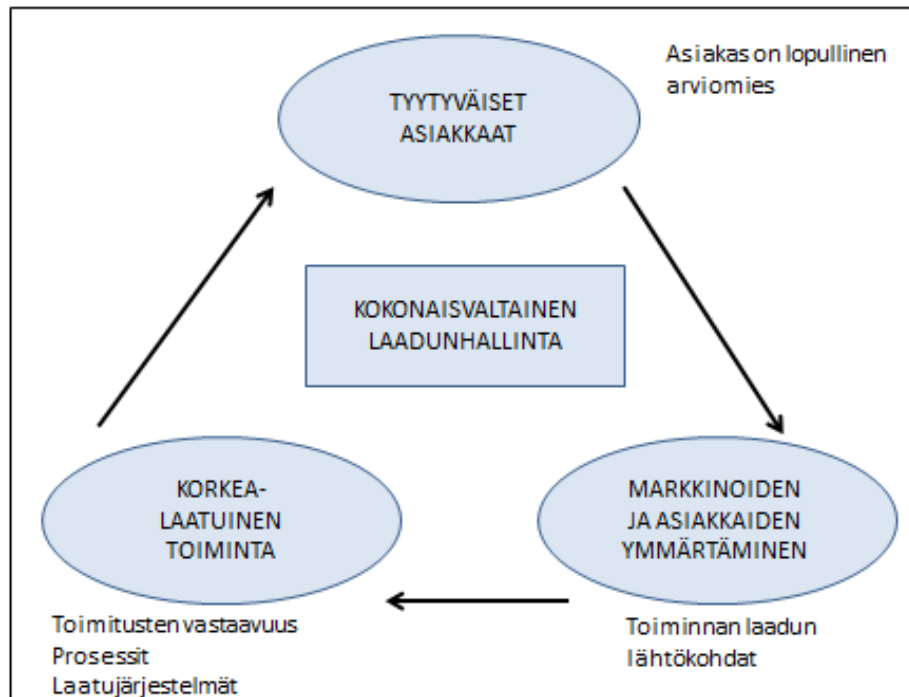
Toisaalta monien julkisten palvelujen tarkoitus on ratkaista asiakkaan ongelma ja näin ollen vähentää palveluiden kysyntää. Tämä poikkeaa yksityisten palveluiden logiikasta, jossa yritystoiminnan ytimessä on palvelukysynnän kasvattaminen. Ennaltaehkäisevien palvelujen tavoitteena on tuottaa sellaisia palveluja, joiden ansiosta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kysyntä vähenee ja näin syntyy

kustannussäästöjä tai välttyään runsailta lisäkustannuksilta. (Stenvall et. al. 2012). Julkisten palvelujen perimmäisenä tavoitteena on kansallisen hyvinvoinnin ja kilpailukyvyn turvaaminen (Huuskonen et. al. 1997).

2.3 Palvelujen laatu

Laatukäsitteellä on useita eri tulkintoja tarkastelukulmasta riippuen. Laatuajattelun lähtökohtana on asiakas – laatua mitataan ja verrataan asiakkaan tarpeisiin, vaatimukseen ja odotuksiin. Asiakastyytyväisyys ei kuitenkaan ole itsetarkoitus, johon pyritään hinnalla millä hyvänsä, vaan asiakastarpeet tulee tyydyttää organisaation kannalta mahdollisimman tehokkaalla ja kannattavalla tavalla. (Lecklin, 2006).

Laatukäsitteeseen liittyy myös jatkuva suoritustason parantaminen. Vaatimuksia laadun parantamiseen tulee paitsi omasta laatutyöstä niin myös markkinoiden muutoksista, innovaatioista, kilpailijoiden toiminnasta ja yhteiskunnan vaatimuksista. Samoin laadun määritelmä on aina pitänyt sisällään ajatuksen ” kerralla kuntoon” eli asiat tehdään oikein ensimmäisellä kerralla ja joka kerta. Kokonaislaadun kannalta merkityksellistä on myös se, että tehdään oikeita asioita. Ylilaatu, josta asiakkaat eivät ole valmiita maksamaan, ei ole yrityksen näkökulmasta laadukasta toimintaa. Toisaalta asiakkaan odotukset ylittävä laatu ei ole ylilaatua, jos se on tekijä, jonka avulla yritys saavuttaa kilpailuedun, eli asiakkaat maksavat tuosta odotukset ylittävästä laadusta. (Lecklin, 2006).



Kuva 4 Kokonaisvaltainen laadunhallinta (Lecklin, 2006)

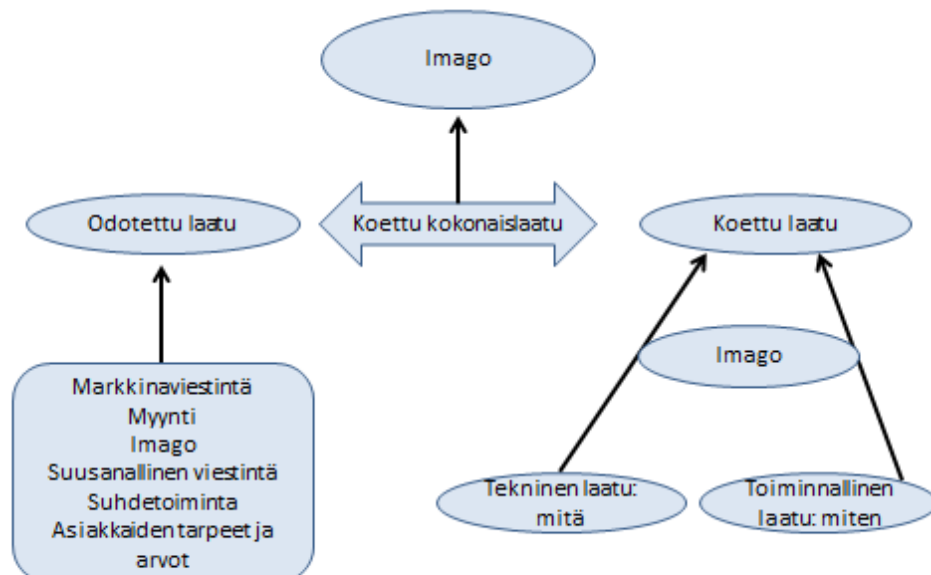
Edellä esitetty laatutarkastelu perustuu lähinnä tuotteisiin ja niiden laatumäärittelyihin. Sellaisenaan ne eivät ole riittäviä palvelun laadun määrittelyyn, vaikka ovat osaltaan sovellettavissa myös palveluihin. Tästä syystä 1980 luvun alussa Grönroos määritteli *koetun palvelun laadun* käsitteeseen, jota on sittemmin sovellettu laajasti palvelujen laatua koskevaan tutkimukseen. Koetun palvelulaadun tutkimuksen lähestymistapa perustuu siihen, että *verrataan* palveluprosessia ja sen lopputuloksesta saatuja kokemuksia *odotuksiin*. Palveluja ei ole olemassa ennen kuin ne kulutetaan eli palvelutuotantoprosessi alkaa, kun asiakas pyytää palvelua ja palveluprosessin loputtua asiakkaalle jää sen lopputulos. Palvelun ominaisuudet syntyvät näin samanaikaisesti tapahtuvien tuotanto- ja kulutusprosessien aikana. Laatu on tärkeä sellaisena kuin asiakas sen kokee. (Grönroos, 2010).

Asiakkaan kokemalla laadulla on kaksi ulottuvuutta, tekninen laatu eli lopputulosulottuvuus ja toiminnallinen laatu eli prosessitulottuvuus. Tekninen laatu kertoo palveluntuotantoprosessin lopputuloksen, joka jää asiakkaalle, kun tuotantoprosessin asiakkaan ja palveluntuottajan välinen vuorovaikutus lakkaa. Asiakkaalle on tärkeää, *mitä* hän saa vuorovaikutussuhteessa ja tätä laadun ulottuvuutta hän

voi melko usein objektiivisesti arvioida, sillä kyseessä on ongelman ratkaisu, kuten lääkärissä käynti sairauden vuoksi, hotellissa yöpyminen tai lentomatka. (Grönroos , 2010).

Kun asiakkaan ja palveluntuottajan välillä on monia vuorovaikutustilanteita sekä menestyneesti että heikosti hoidettuja tilanteita, ei laadun tekninen osuus pidä sisällään kaikkea asiakkaan kokemaa laatua. Tärkeäksi koetun laadun osaksi muodostuu myös, *miten* asiakas saa palvelun ja millaisena hän kokee samanaikaisen tuotanto – ja kulutusprosessin. Tämä prosessin toiminnallisuus liittyy läheisesti palveluntarjoajan toimintaan, eikä sitä näin ollen voi luonnollisestikaan mitata yhtä objektiivisesti kuin teknistä laatua (mitä). (Grönroos , 2010).

Asiakkaan kokemaan laatuun liittyy oleellisesti myös yrityksen imago, jota voidaan pitää laadun kokemisen suodattimena. Asiakkaalla on yleensä myös tietoa yrityksestä ja sen resursseista, toimintatavoista ja prosesseista. Jos asiakkaalla on myönteinen mielikuva yrityksestä, hän antaa pienet virheet anteeksi. Jos taas virheitä sattuu usein, imago kärsii ja jos imago on kielteinen, niin mikä tahansa virhe vaikuttaa suhteellisesti enemmän. (Grönroos , 2010).



Kuva 5 Koettu kokonaislaatu (Grönroos , 2010)

Yllä olevassa kuvassa on koottu palvelun koettuun kokonaislaatuun oleellisesti vaikuttavat tekijät. Koettu laatu on vain yksi osa asiakkaan kokemasta laadusta. Suurempi ja merkittävämpi tekijä on odotetun ja koetun laadun välinen kuilu, kuten laadun perusolettamuksissa todettiin (Lecklin, 2006). Laatu on hyvää, jos koettu laatu vastaa asiakkaan odottamaa laatua. Toisaalta jos odotukset ovat epärealistisia, niin koettu laatu on heikko, vaikka laatu olisikin jollain objektiivisella tavalla mitattuna koettu hyväksi. (Grönroos, 2010).

2.4 Julkisten palvelujen laatu

Julkisten palvelujen ominaispiirteistä johtuen julkisten palvelujen laatuun liittyy vastaavasti tiettyjä ominaispiirteitä. Huuskonen ja kumppanit (1997) ovat esittäneet julkisten palvelujen kokonaislaadun muodostuvan panoksista, toiminnan ja järjestelmän laadusta, lopputuotoksen laadusta sekä tarpeisiin; niin asiakkaan kuin yhteiskunnan, vastaamisen laadusta. Tällainen tarkastelu hyödyttää palvelun tuottajaa, koska siinä kaikkien osa-alueiden on oltava kunnossa, jotta toiminta olisi laadukasta.

Julkisrahoitteisten palvelujen laatua ei voi arvioida pelkästään itse palvelutapah-tuman onnistumisena, vaan sitä pitää arvioida myös siitä näkökulmasta, minkälai-sen käsityksen ne luovat julkisesta toiminastasta. Tänä päivänä kansalaiset vaati-vat yhä enemmän julkisilta palveluilta niin määrää kuin laatua. Samalla kuitenkin julkisiin palveluihin liittyy matalan odotuksen arvo ja niitä pidetään byrokraattisi-na ja jäykkänä. Näin pienikin odotusten ylittyminen saattaa kohentaa käsitystä palveluiden laadusta. (Stenwall et. al. 2012)

Stenwall et.al. (2012) käyttävät käsitettä toimiva palvelu, joka muodostuu asiak-kaan saamasta arvosta ja palvelun laadusta. Palvelun tuottama arvo merkitsee, että palvelujen tulisi olla hyödyllisiä asiakkaiden tai yhteiskunnallisten sekä niitä tuo-tettavien julkisten organisaatioiden tavoitteiden kannalta. Palvelun laatuun vaikut-taa paitsi konkreettinen tekninen ja toiminnallinen laatu myös odotukset. Odotuk-siin vaikuttaa puolestaan toimintaa koskeva imago. Tästä syystä voi olla niin, että

yksityisen tuottamia palveluja saatetaan pitää laadukkaampina kuin julkisia palveluita, vaikka ne tekniseltä laadultaan olisivat saman sisältöisiä. Toisaalta kansalaiset luottavat julkisiin palveluihin, ehkäpä niiden viimekätisyyden vuoksi. Julkiseen hallintoon ja sen toimintaan yhteiskunnan toimintojen turvaamisessa esimerkiksi kriisitilanteissa luotetaan paljon enemmän kuin yritysten toimintaan.

Julkisissa palveluissa laadun käsitettä on tarkasteltu myös tuloksellisuuden käsitteen yhteydessä. Valtiovarainministeriön työryhmän muistossa ”Parempaan tili-velvollisuuteen” vuonna 2003 laatu erotettiin yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta laadunhallinnaksi, jonka tavoittelee palvelukykyä ja asiakasvaikuttavuutta. Näitä voidaan arvioida ja mitata asiakastyytyväsyydellä, laatukriteeristöllä ja laatuun vaikuttavien prosessien toimivuudella. Tuloksellisuus sisältää myös henkilöstön voimavarojen hallinnan ja kehittämisen, kuten henkilöstörakenteen, henkilöstön määrän, henkilöstön osaamisen ja sen kehittymisen. Julkisten palvelujen laadun muodostumiseen vaikuttavista tekijöistä keskeisin on henkilöstö ja henkilöstön osaaminen (Huuskonen et. al. 1997).

Kuitenkaan pelkästään asiakasnäkökulman soveltaminen julkisen palvelutoiminnan laatuarviointiin ei ole riittävä, vaan tarkastelussa on otettava huomioon laajemmat yhteiskunnalliset laatutavoitteet ja yleisen edun näkökulma. Julkisten palvelujen luonteesta johtuen niiden ”asiakkaana” on usein koko yhteiskunta ja yleisen edun näkökulmaan liittyy mm. oikeudenmukaisuus, tasa-arvoisuus, kokonaistaloudellisuus sekä yhteiskunnan kokonaisyöty. (Oulasvirta, 2007). Vaikka lainsäädännössä ei yleensä esitetä palvelujen laatuun liittyviä määrityksiä, on hallituksen esityksen perusteluissa laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi todettu, että palvelujen laatu tarkoittaa palvelun kykyä vastata asiakkaiden ja potilaiden palvelutarpeisiin järjestelmällisesti, vaikuttavasti, säännösten mukaisesti ja kustannustehokkaasti. (HE 324 / 2014 vp).

Usein julkisen palvelun tuottaja on asiantuntija, jonka pätevyyteen ja ratkaisuihin asiakas joutuu luottamaan eikä voi itse kaikilta osin arvioida palvelun laatua. Asiakkaan lisäksi julkiselle palvelulle asettavat vaatimuksia erilaiset intressiryhmät, asiantuntijat, ohjaavat viranomaiset. Käytännössä näitä eri näkemyksiä joudutaan

sovittamaan yhteen laadun määrittelyssä. Laatua tarkastellaan näin ollen sekä asiakkaan että muiden intressitahojen näkökulmasta. (Oulasvirta, 2007).

Oulasvirta (2007) on määritellyt julkisten organisaatioiden tuottamien palvelujen laatua:

”Julkisen organisaation tuottaman palvelun laatu on palvelun ja asiointiprosessin kaikkien ominaisuuksien yhdistelmä, joka täyttää palvelujen käyttäjien ja palvelun muiden intressitahojen yhteen sovitettut vaatimukset.”

2.5 Palveluyrityksen johtamisesta

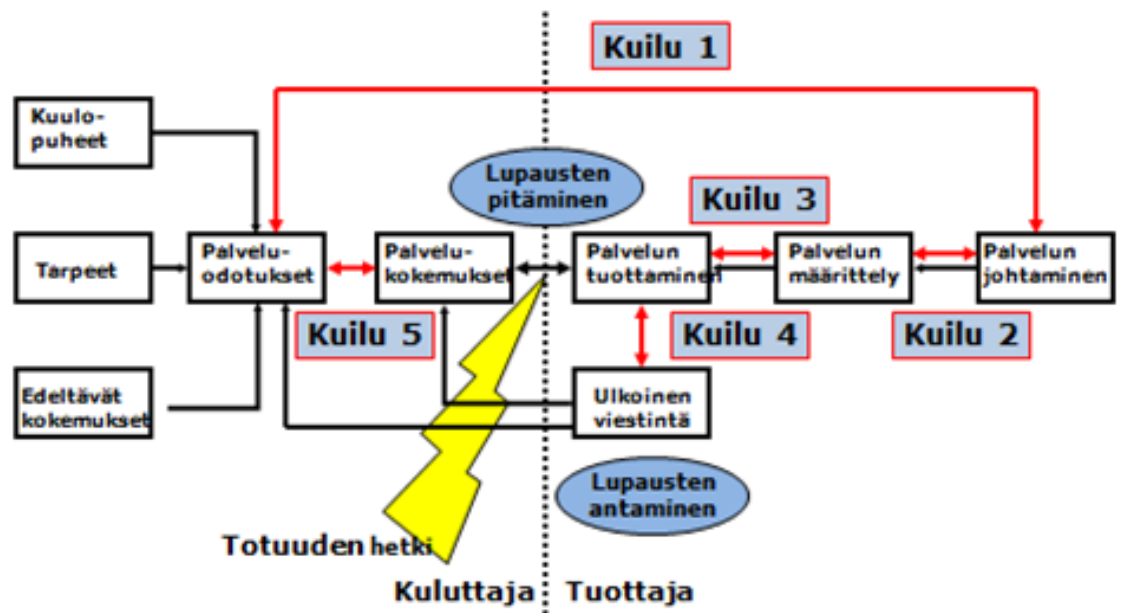
Palveluorganisaatiossa tulee olla vahva kulttuuri, joka edistää hyvää palvelua ja arvostaa asiakaskeskeisyyttä, koska palvelujen tuotannon ja kulutuksen luonteesta johtuen palvelua ei voi vakioda täydellisesti kuten kokoonpanolinjaa. Palveluta-
pahtumassa asiakas on osallisena ja työntekijöiden työsuoritus ja asenteet näkyvät asiakkaille. Palvelukulttuurin on oltava vahva, jotta työntekijät tietävät, miten toimivat yllättävissä ja joskus hankalissakin tilanteissa. Palvelukeskeisyys saa asiakkaan kokemaan palvelun laadun hyvänä ja vahvistaa suhteita asiakkaisiin ja muihin toimijoihin. (Grönroos, 2010).

Hyvän palvelun laadun saavuttaminen edellyttää seitsemän kriteerin täyttymistä - ammattimaisuus ja taidot, asenne ja käyttäytyminen, lähestyttävyyys ja joustavuus, luotettavuus, palvelun normalisointi, palvelumaisema sekä maine ja uskottavuus. Näistä kriteereistä ammattimaisuus ja taidot liittyvät palvelun lopputulokseen ja kuvaa näin teknistä laatua. Maine ja uskottavuus ovat imagoon liittyviä suodatus-
tekijöitä. Viisi muuta kriteeriä liittyvät palveluprosessiin ja kuvaavat näin toiminnallisen laadun ulottuvuuksia. Mainitut kriteerit eivät tietystikään ole täydelliset, mutta niitä voidaan käyttää hyväksi palveluyrityksen menestyksellisessä johtamisessa. (Grönros, 2010)

Alla olevassa kuvassa kuusi on kuvattu Grönroosin (2010) esittämä kuilu-
analyysimalli mahdollisten laatuongelmien paikantamiseen ja näin palvelujen laa-

dun

parantamiseen.



Kuva 6 Palvelun laadun kuiluanalyysimalli (Grönroos , 2010)

Mallissa näkyy kokonaisvaltaisesti palvelujen laadun muodostumiseen vaikuttavat tekijät. Tämän lisäksi mallissa esitetään viisi kriittistä pistettä, jotka voivat johtaa siihen, että asiakkaan kokema laatu ei vastaa hänen odotuksiaan laadusta. Kuilujen analysointi auttaa johtoa selvittämään laatuongelman syyt ja selvittämään keinot kuilujen kuromiseksi umpeen (Blåfield, 1996). Kriittiset kohdat on mallissa nimetty ja numeroitu kuiluiksi 1-5. Näistä kuilu 5 eli asiakkaan kokeman palvelun ja asiakkaan palveluodotuksen välinen kuilu voi johtua, mistä tahansa kuilusta 1-4. Tästä syystä on tärkeää sulkea omaan toimintaan liittyvät kuilut 1-4.(Hannus 1993).

Johdon näkemyksen kuilu (1) tarkoittaa sitä, että johdolla ei ole käytettävissä luotettavaa ja kattavaa tietoa asiakkaiden tarpeita tai odotuksista. Usein johto ei myöskään ole selvillä palvelukilpailun luonteesta tai vaatimuksista (Grönroos, 2010). Julkisessa palvelutuotannossa on yleistä, ettei johto saa kattavasti asiakasrajapinnassa syntyvää tietoa käyttöönsä, vaan se pysähtyy organisaation sisällä jonnekin.

Laatuvaatimusten kuilu (2) merkitsee sitä, että palvelun laatuvaatimukset poikkeavat johdon näkemyksistä. Kuilu voi syntyä, jos johto ei ole aidosti kiinnostunut palvelun laadusta eikä johto tee tiivistä yhteistyötä palvelun toimittajien kanssa. (Grönroos, 2010) Palvelujen laadun määrittelyä ei ole nähty keskeiseksi johdon tehtäväksi julkisessa hallinnossa, vaikka asiakkaan kokema laatu on ratkaiseva menestystekijä tänä päivänä, ja tämän merkitys tulee korostumaan kilpailun avautuessa myös julkisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin.

Palvelujen toimituksen kuilu (3) tarkoittaa sitä, että palvelun tuottamisessa ei noudateta laatuvaatimuksia. Laatuvaatimukset voivat olla liian jäykkiä ja monimutkaisia eivätkä ne vastaa todellista yrityskulttuuria, jolloin työntekijöiden on vaikea toimia niiden mukaan. Ongelman voi olla myös se, että työntekijät tiedostavat asiakkaiden oikeudet vaatimukset ja toiveet, mutta eivät saa toimia sen mukaisesti. (Grönroos, 2010) Tällainen tilanne on varsin tyypillistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, kun työntekijät tuntevat, etteivät he pysty antamaan niin hyvää palvelua kuin heidän ammattietikkansa edellyttäisi. Oleellista on, että organisaatiossa valvonta- ja palkitsemisjärjestelmät tukevat laatuvaatimusten toteuttamista ja tietojärjestelmät helpottavat laadukasta palvelua ja dokumentointia (Grönroos, 2010). Yrityksen johdon tulee viestiä strategiasta ja toiminnan kannattavuuden asettamista rajoitteista palvelutuotannolle niin, että henkilöstöllä on selkeä käsitys yrityksen tavoitteista ja palvelutuotannon ”riittävän” hyvästä laadusta sen saavuttamiseksi.

Markkinointiviestinnän kuilu (4) syntyy, kun palvelun laatu ei vastaa markkinointiviestintää, jossa voidaan käyttää liiallisesti superlatiiveja. Markkinointiviestintä tulisi toteuttaa yhteistyössä palvelutuotannon ja -toimituksen suunnittelun kanssa. Tämä paitsi tarkentaa viestintää, niin myös sitouttaa toimijat annettuihin lupauksiin. (Grönroos, 2010)

Koetun palvelun laadun kuilu (5) merkitsee, että koettu palvelu ei ole yhdenmukainen odotetun palvelun kanssa. Tästä seuraa huono laatu ja laatuongelmat sekä kielteinen suusanallinen viestintä, negatiivinen vaikutus yrityksen tai sen osan imagoon ja liiketoiminnan menetyksiä. Tämä kuilu voi tietysti olla myös myön-

teinen, jolloin se johtaa hyvään tai liian hyvään laatuun. Tämä kuilu voi aiheutua, mistä tahansa edellä mainituista syistä tai niiden yhdistelmästä. (Grönroos, 2010)

Kuiluanalyysi on johdonmukainen työkalu, jolla johto voi löytää ristiriitoja asiakkaiden ja palvelun toimittajien käsitysten väliltä. Se antaa luotettavaa tietoa strategisten ja operatiivisten valintojen tekemiseen ja auttaa johtoa kohdistamaan parannustoimenpiteet oikeisiin kohteisiin, jotta asiakkaiden odotukset ja toimitetun palvelun laatu vastaavat toisiaan lisäten näin asiakastytyvyyttä ja -uskollisuutta. (Grönroos, 2010)

Grönroos (2010) on määritellyt seuraavasti, mitä palvelujohtamista soveltavan yrityksen tulee ymmärtää:

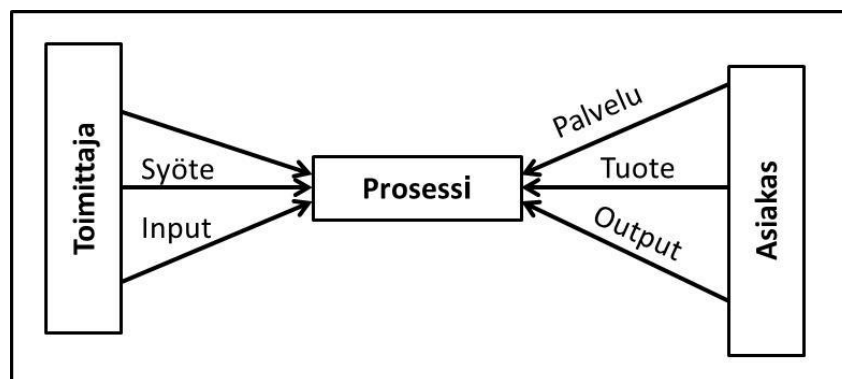
1. millaista koettua laatua ja arvoa asiakkaat etsivät palvelukilpailussa päivittäisiin toimintoihinsa ja prosesseihinsa
2. miten asiakkaille tuotetaan heidän haluamaansa, toimintojaan ja prosessejaan tukevaa arvoa
3. miten organisaation käytettävissä olevia resursseja hallitaan, jotta pystytään tuottamaan palvelupohjaista arvoa.

Nämä palvelujohtamisen periaatteet tarkoittavat kahdenlaista painopisteen muutosta verrattuna perinteiseen teollisuudessa omaksuttuun johtamistapaan. Ensiksi johdon mielenkiinto siirtyy työsuorituksen yritykselle aiheuttamista sisäisistä seurauksista ulkoisiin, asiakkaille ja muille osapuolille koituviin seuraamuksiin. Toiseksi huomio kiinnittyy rakenteen sijasta prosessiin. (Grönroos, 2010) Virtanen ja Wennberg (2005) ovat todenneet, että uusi julkinen palvelukulttuuri edellyttää prosessilähtöisyyttä ja ” prosessilähtöisyys on kokonaan uudentyyppinen sosiaalinen innovaatio julkishallinnon organisaatioissa”.

3 Prosessiorganisaation johtamisen haasteet

”Prosessiajattelun peruskomus on, että on olemassa tietty toimintojen ketju, jonka avulla organisaatio luo lisäarvoa asiakkaalle. Tätä arvon luomista tulee johtaa organisaatiossa ja tässä prosessissa syntyy organisaation operatiivinen tulos” (Laamanen et. al. 2009).

Prosessin käsitteen Laamanen (2012) on määritellyt:” Liiketoimintaprosessi on joukko toisiinsa liittyviä toistuvia toimintoja ja niiden toteuttamiseen tarvittavat resurssit, joiden avulla syötteet muutetaan tuotteiksi. Toimintaprosessi on joukko loogisesti toisiinsa liittyviä toimintoja ja niiden toteuttamiseen tarvittavia resursseja, joiden avulla saadaan aikaan toiminnan tulokset”.



Kuva 7 Prosessi on sarja toimenpiteitä ja resurssit (Laamanen, 2012)

Lähes samankaltaisen määrittelyn liiketoimintaprosesseista on esittänyt Hannus (1993) ”yksittäisistä tehtävistä ja toiminnoista koostuvaa toimintoketjua kutsutaan prosessiksi. Liiketoimintaprosessin tunnusmerkkinä on:

1. Prosesseilla on aina *asiakas*, joka saa sille määritellyn lopputuloksen. Asiakas voi olla yrityksen ulkoinen tai sisäinen
2. Prosessit ylittävät organisatoriset rajat, ja ovat yleensä riippumattomia organisaatorakenteesta
3. Prosessien suorituskykyä tulee arvioida aina *asiakkaan* näkökulmasta. (Hannus 1993)

Tässä luvussa kuvataan kirjallisuudessa esitettyjä prosessijohtamiseen siirtymisen edellytyksiä - prosessien tunnistaminen, määrittäminen ja nimeäminen, suoritus-

kyvyn mittaaminen sekä prosesseihin liittyvä osaaminen ja sen johtaminen. Prosessijohtamista tarkastellaan sekä yritysten että julkishallinnon näkökulmasta, koska julkishallinnon organisaatioilla on omat erityispiirteensä, joita käsiteltiin jo palvelutoimintaa koskevassa luvussa.

3.1 Prosessijohtamisen lähtökohdat

Useassa organisaatiossa johtaminen perustuu työn selkeään osittamiseen ja hierarkkiseen osastoihin perustuvaan organisoitumiseen. Tähän on vielä usein liitetty osastoille ja työntekijöille henkilökohtaisesti asetetut tulostavoitteet. Tällainen rakenne johtaa usein osaoptimointiin eri yksiköiden kesken ja tavoitteiden asettaminen harvoin kohdistuu asiakkaan tarpeisiin. Selkeään työjakoon ja funktionaaliseen johtamiseen perustuva organisaatio toimii hitaasti, kun kaikki tieto kerääntyy johtajille, jotka tekevät päätökset muiden odotellessa toimeksiantoja. Tänä päivänä toimintaympäristön suuret muutokset, kuten tiedon digitalisointi ja tietoverkkojen kehitys, globaali pääomien nopea liikkuminen voiton maksimoimiseksi, tavaroiden ja ihmisten liikkumisen lisääntyminen ja nopeutuminen, ympäristömuutokset ja asiakkaiden ostotottumusten muuttuminen, pakottavat etsimään uudenlaista lähestymistapaa johtamiseen, jolla vastataan monimutkaisuuden lisääntymiseen. (Laamanen et. al. 2009, Laamanen 2012) Näistä monista haasteista merkittäväksi ajuriksi on nostettu esille arvon tuottaminen asiakkaille. Funktionaalisessa yrityksessä asiakkaan palveluprosessi hajaantuu usealle yksikölle eikä kukaan ole vastuussa kokonaisuudesta, jolloin monia mahdollisuuksia luoda lisäarvoa asiakkaalle jää käyttämättä (Vanhaverbeke et. al. 1999).

Tätä lisääntyvää monimutkaisuutta ei ratkaista uudelleen ja uudelleen organisoidumalla, vaan on löydettävä uudenlainen tapa tuottaa lisäarvoa asiakkaalle. Oleellista on yhdistää organisaation koko osaaminen asiakkaiden tarpeiden tyydyttämiseksi ja johtaa tätä toimintaa asiakkaalle ”arvoa luovana prosessien verkkona”. (Laamanen et. al. 2009, Laamanen 2012) Tämän vuoksi kaikki ne toiminnot, jotka loogisesti kuluvat yhteen tuottaessaan lisäarvoa asiakkaalle, tulee myös järjestää

yhteen eli asiakasprosessit määritellään ja otetaan organisaation pohjaksi. Kun keskeiseksi periaatteeksi otetaan arvon tuottaminen asiakkaalle, ei vanhojen organisaatorakenteiden avulla voida tulla toimeen. Tosin ihan kaikkia rakenteita ei voida hylätä tuloksellisen toiminnan turvaamiseksi, vaan johtamisen, hallinnan ja suunnittelun rakenteet tulee säilyttää, mutta koko konserniohjauksen tulee myös muuttua tukemaan eri yksiköiden prosessimaista toimintaa. Tuloksellinen toiminta edellyttää koko konsernirakenteen muuttamista prosessimaiseen rakenteeseen. (Vanhaverbeke et. al. 1999).

Prosessien mukaan järjestäytyneessä organisaatiossa johtajien rooli muuttuu oleellisesti. Johtajien määrä vähenee ja he työskentelevät lähempänä asiakkaita ja asiakastyötä tekeviä työntekijöitä. Johtajilla on kokonaisvastuu prosessien toiminnasta ja heidän on suunniteltava prosessit niin, että työntekijät tekevät vaaditut työt, vaikka johtajat eivät valvo heidän tekemisiään. Prosessimaisessa organisaatiossa tiimit toimivat tasa-arvoisina tiimeinä, joiden toimintaa johtajat ohjaavat. (Hammer et.al.1995)

Onnistuneella prosessien jäsentämisellä saavutetaan seuraavan laisia hyötyjä:

1. yhteistyö asiakkaan kanssa toimii hyvin, ja asiakas kokee saavansa hyvää palvelua
2. organisaatiossa toimivat ihmiset ymmärtävät kokonaisuutta, oman roolinsa ja sen, miten lisäarvoa tuotetaan läpi organisaation (itseohjautuminen)
3. toiminnan kehittäminen perustuu organisaation kokonaistavoitteisiin ja asiakkaiden tarpeisiin (vältetään osaoptimointi) (Laamanen, 2012)

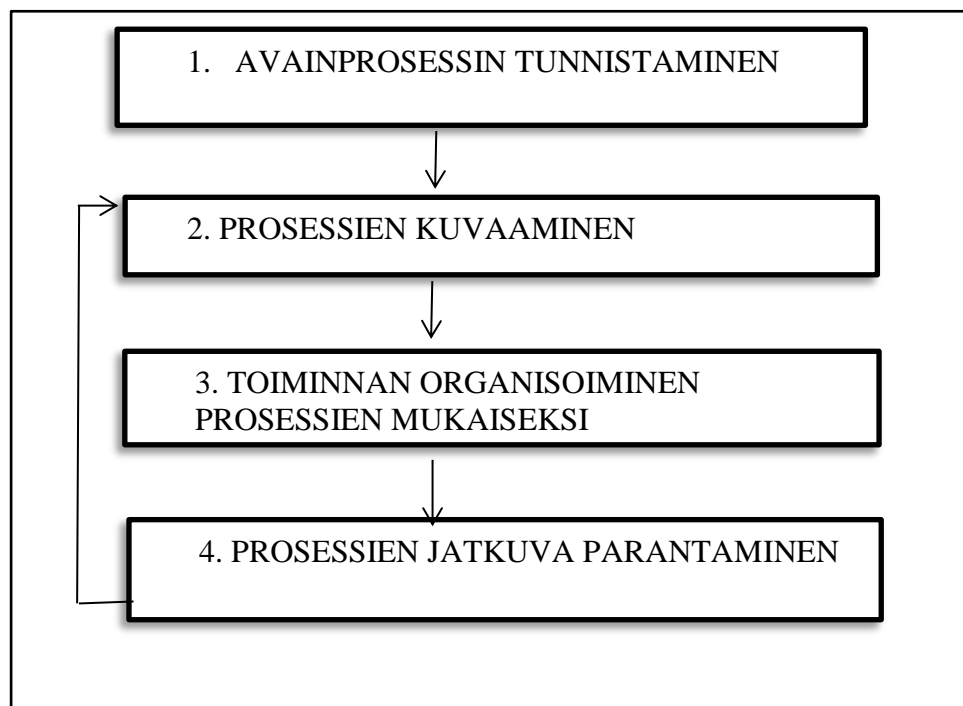
Tämä samankaltainen kehitys on nähtävissä myös julkishallinnossa. Julkishallinnon jäykät ja muuttumattomat toimintatavat, keinotekoiset tavoitteenasettelut, alkeelliset tulosindikaattorit, resurssien, toimenpiteiden ja vaikuttavuustavoitteiden yhteensopimattomuus ja huono asiakaspalvelun laatu kertovat vanhasta hallinnollisesta painolastista, jota uusi 1980-luvulla käyttöön otettu julkisjohtamisen (new public management) ideologia ei kyennyt poistamaan (Ongaro, 2004).

Julkishallinnon organisaatiot ovat muuttumassa tulosityksikköorganisaatioista kohti matriisi ja prosessiorganisaatioita, koska tällä muutoksella edistetään vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista. Kehittämistyön kriittisiksi kysymyksiksi nousevat, keitä ovat organisaation ulkoiset asiakkaat, miten organisaatiossa toimitaan asiakkaiden tarpeiden huomioon ottamiseksi ja millaisten työ- ja toimintasarjojen ajatellaan johtavan niiden tyydyttämiseen ja tätä myötä yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseen. Julkishallinnon prosessikehittämisen erityispiirteenä on juuri se, että prosessiajattelu kytkeytyy suoraan hallinnon tuloksellisuusvaatimukseen nimenomaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta. Näin prosessiajattelulla on suora vaikutus organisaatioiden rakenteellisiin kysymyksiin. (Virtanen et. al. 2005)

Prosessien tunnistamisen ja määrittämisen taustalla ovat organisaation missio, visio, strategiset päämäärät ja niiden prosesseille asettamat tavoitteet ja vaatimukset. Prosessit muuttavat resurssit strategian mukaiseksi toiminnaksi, joilla tuotetaan lisäarvoa asiakkaille. Prosessien kuvaaminen systematisoi ja tekee näkyväksi organisaation toiminnan. (Virtanen et. al. 2005) Prosessien uudistamisen tulee perustua yrityksen strategiaan eikä näin ollen voi olla mitään yleistä kaavaa, jolla yritykset ottaisivat prosessipohjaisen organisaation käyttöön. Yrityksen strategia toteutetaan prosessissa, jotka luovat arvoa asiakkaalle ja ovat sen vuoksi aina ainutkertaisia (Vanhaverbeke et. al. 1999).

Prosessijohtaminen ei ole temppu eikä uusi johtamisen ”ismi” julkishallinnossa. Prosessijohtaminen on toiminnan johtamista strategisista päämääristä ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta käsin. Siinä mietitään toimintaedellytysten ja vaikuttavuustavoitteiden välistä suhdetta ja etsitään optimaalista rakennetta strategian ja yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden kannalta. (Virtanen et. al. 2005) Tämä tarkoittaa prosessilähtöistä ymmärrystä vaikuttavuustavoitteisiin tähtäävästä julkisesta organisaatiosta, jonka toiminta perustuu tarkkaan mietittyihin toimintatapoihin, laajasti määriteltyyn tuloksellisuuteen, toiminnan läpinäkyvyyteen ja korkeaan asiakastytyväisyyteen. Näiden kaikkien edellä mainittujen tekijöiden summa mahdollistaa aidon tilintekovelvollisuuden toteutumisen - vastinetta verorahoille. (Virtanen et. al. 2005)

Laamanen (2012) on kuvannut prosessiorganisaatioon siirtymisen tapahtuvan neljän päävaiheen kautta. Prosessien tunnistaminen luo perustan organisaation kehittämiseksi asiakassuuntautuneeksi, nopeaksi ja joustavaksi. Tämän jälkeen kuvataan yrityksen keskeisimmät 2-4 prosessia. Tämän jälkeen tulee vaikein ja hankalin vaihe, muuttaa toiminta kuvausten mukaiseksi. Organisoituminen prosessien mukaan edellyttää prosessikuvausten analysointia, tiimien ja verkostojen muodostamista, suorituskyvyn, osaamisen ja työkalujen analysointia sekä viestintää. Prosessien jatkuvaan kehittämiseen liittyy paitsi prosessien kehittäminen niin myös strateginen suunnittelu ja muutosten aikaansaaminen. (Laamanen, 2012)



Kuva 8 Prosessien mukaisen toiminnan kehittämisen vaiheet (Laamanen, 2012)

Kyse on laajasta koko organisaatioita koskevasta muutoksesta ja muutoksen aikaansaaminen edellyttää johtajuutta ja johtoryhmätasoisista sitoutumista (Laamanen 2012). Muutoksen läpivieminen edellyttää pitkäjänteisyyttä eikä muutoksen johtamista saa lopettaa ensimmäiseen menestykseen tai vastoinkäymiseen (Hammer et.al.1995). Aivan samoin kuin julkishallinnossa, prosessijohtaminen mullistaa myös yritysten toimintaa, jota Hannus (1993) on kuvannut perinteisen johtamisen ja prosessijohtamisen eroavaisuuksia liiketoiminnan eri dimensioissa seuraavasti

Taulukko 2 Perinteinen johtaminen vs. prosessijohtaminen (Hannus, 1993)

	Perinteinen johtaminen	Prosessijohtaminen
Liiketoimintaympäristö	Dynaaminen, mutta useilla toimialoilla kuitenkin varsin hyvin ennakoitavissa oleva	Yllätyksellinen, turbulentti, epäjatkuva, huonosti ennakoitavissa oleva
Strategisen johtamisen keinot	Kilpailustrategiamallit, portfolioasemointi, PTS, budjetointi	Kyvykkyyteen ja resursseihin perustuva johtaminen, reagoitavuuden rakentaminen rakenteisiin
Niukka resurssi	Hyvät henkilöt Hyvät tuoteideat	Hyvät asiakkaat, henkilöt Kyvykkyys ja tuoteideat
Tehokkuuden parantamisen keinot	Funktionaalinen johtaminen, suuruuden ekonomia kaikissa toiminnoissa, ihmistyön rationointi automatisoinnilla, standardituotteet, suuret sarjat	Ydinprosessien uudistaminen Lean Management – Vastuun delegointi ja henkilöstön sitouttaminen
Organisaation lähtökohta	Sisäistä toimintaa palveleva organisaatio, joka perustuu hierarkialle ja erikoistumiselle	Asiakasta palveleva horisontaalinen organisaatio, joka perustuu nopeudelle ja monitaitoisuudelle
Organisaation rakenteet	Funktionaaliset organisaatioyksiköt, suorittava ja ohjaava työ erotettu, paljon esimiehiä ja keskijohtoa, moniportainen organisaatio, isot esikunnat. Hyvin itsenäiset tulosyksiköt, ei yhteistyötä esim. logistikkassa	Solu-, verstaas-, tiimi- ja projektiorganisaatiot, jotka hoitavat asiakkaan toiminnot alusta loppuun. Asiakas voi olla sisäinen tai ulkoinen. Matalat organisaatiot. Yrittäjyyteen kannustaminen. Rakenne, joka yhdistää pienuuden ja suuruuden.
Tavoitteet ja mittarit	Liikevaihdon ja tuloksen kasvu, sijoitetun pääoman tuotto, pääoman kiertonopeus, tulos/henkilö, tulos myynnistä, tuotto/osake, markkinaosuus	Asiakastyytyväisyys, uuden tuotteen markkinoille tuottamisen vaatima aika, operatiivisen toiminnan läpimenoajat, henkilökunnan motivaatio ja yrittäjyys, osaamispääoman kasvu ym. prosessitekijät

Edellä esitetyt johtamisen painopisteiden muutokset kuvaavat toimintaympäristössä tapahtuvaa muutoksen laajuutta ja syvyyttä, joka edellyttää yritykseltä reagointikykyä, asiakasläheisyyttä ja kustannustehokkuutta (Hannus, 1993).

3.2 Prosessien tunnistaminen

Prosessien tunnistamisella tarkoitetaan sen määrittämistä, mistä prosessi alkaa ja mihin se päättyy, eli prosessi rajataan muista prosesseista. Prosessien tunnistaminen on perustavaa laatua oleva vaihe prosessijohtamiseen siirtymisessä ja se edellyttää selkeää käsitystä organisaation päämääristä ja tavoitteista. Tässä vaiheessa päätetään rakenteellisista ratkaisuista, kuten tavoitteiden, asiakkaiden, prosessin vaiheiden, tuotteiden ja toimittajien määrittämisestä. Tämä määrittely on ratkaisevaa sen vuoksi, että prosessit luovat parantamisen ja ohjaamisen rakenteet. (Virtanen, et al. 2005, Laamanen 2012)

Prosessien tunnistamisessa keskeinen periaate on, että prosessi alkaa asiakkaasta ja päättyy asiakkaaseen. Kun prosessi rajataan tällä tavalla, säilyy organisaation sisäinen ketju ehjänä ja rajapinnat muodostuvat asiakkaaseen nähden. (Laamanen, 2012)

Virtanen ja Wennberg (2005) ovat nostaneet esille ”asiakkaan” ongelmallisen käsitteen julkishallinnossa. Samalla prosessilla voi olla useita asiakkaita, joiden edut ovat vastakkaiset ja sama asiakas voi olla useassa eri roolissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että asiakaslähtöisyys tulisi hylätä julkishallinnossa, vaan prosessien tunnistamisessa on ymmärrettävä asiakkuuden monisäikeisyys. Samalla on muistettava, että asiakaslähtöinen toiminta on vaikuttavuuskeskeistä toimintaa. Toisin sanoen yksityisellä sektorilla selkeä periaate asiakkaalta – asiakkaalle tarkoittaa julkishallinnossa sitä, että usein prosessit alkavat yhteiskunnallisista tarpeista ja päättyvät näiden tarpeiden tyydyttämiseen. Prosessien tunnistamisessa pitääkin lähteä liikkeelle prosessilla aikaan saatavista vaikutuksista eikä tuotoksista. Näin varmistetaan se, että kehittämisen kohteena on asiakasvaikuttavuus.

Usein prosessien tunnistamisessa luokitellaan prosessit ydin ja tukiprosesseihin. Ydinprosessit kuvaavat niitä toimintoja, joissa syntyy organisaation jalostusarvo ja joilla on välitön yhteys asiakkaaseen. Tukiprosessit taas luovat edellytykset tehokkaalle toiminnalle. Yleisimpiä tukiprosesseja ovat toiminnan suunnittelu, henkilöstöhallinto, toimittajayhteistyö ja laadun kehittäminen. (Laamanen, 2012) Prosessien luokittelussa käytetään myös termiä avainprosessit, joihin kuuluvat kaikki ydinprosessit ja osa tukiprosesseista. Avainprosesseihin valitaan kaikki organisaation kannalta ehdottoman tärkeät prosessit, joita ilman organisaation tehokas toiminta ei olisi mahdollista. Nämä avainprosessit kuvataan ja niiden kehittämistyötä ylläpidetään. (Pesonen, 2007)

Prosessien tunnistamista ja niiden rajaamista auttavat seuraavat seikat:

1. Tärkeille syötteille (input) ja tuotteille (output) löytyvät vastineet eri prosessien välillä. Tällä varmistetaan, että prosessi on eheä.
2. Prosessit alkavat asiakkaasta ja päättyvät asiakkaaseen. Tämä on helpoin varmistaa siten, että ensimmäisen ja viimeisen vaiheen tekee asiakas.
3. Prosessit alkavat suunnittelulla ja päättyvät arviointiin.

Prosessien tunnistamisen tarkoituksena on luoda yhteinen, konkreettinen ymmärrys organisaation asiakkaista, tuotteista (palveluista), prosesseista, syötteistä ja toimittajista. (Laamanen, 2012)

Vastaavasti Virtanen ja Wennberg (2005) ovat listanneet neljä kriittistä vaihetta julkishallinnon ydinprosessien tunnistamiseksi.

Taulukko 3 Ydinprosessien tunnistamisen kriittiset vaiheet (Virtanen et. al., 2005)

Prosessin ominaisuus	Prosessin tunnistamiseen liittyvä tehtävä	Tavoite
<ul style="list-style-type: none"> • Prosesseilla on aina asiakas, joku jonka tarpeita varten toiminta on olemassa • Prosessi alkaa asiakkaan tarpeesta ja päättyy tarpeen tyydyttämiseen • Prosesseilla on selvä alku ja loppu • Yhteiskunnallinen vaikutus syntyy prosessien välityksellä 	<ul style="list-style-type: none"> • Tunnista keskeiset asiakkaat ja asiakkaiden tarpeet • Tunnista palvelut, joilla asiakkaiden tarpeisiin vastataan ja ryhmittele asiakkaat samanlaisen tarpeen mukaan • Tunnista prosessien alkuherrat ja prosessien lopputulos • Ryhmittele ja nimeä prosessit vaikuttavuustavoitteiden näkökulmasta 	<ul style="list-style-type: none"> • Selkeä käsitys asiakkaista ja asiakkaiden tarpeista • Palvelut ryhmitelty asiakasryhmien ja näiden tarpeiden perustalle • Prosessin alkutila, eli liikkeelle panevat voimat, ja prosessien lopputulos on tunnistettu • Prosessit ilmentävät samanaikaisesti sitä, miksi organisaatio on olemassa, ja miten organisaatio toimii

Ensimmäinen kriittinen vaihe liittyy organisaation toiminta-ajatukseen ja strategiaan eli keitä asiakkaita organisaatiolla on ja millaisia tarpeita heillä on. Keskeiset asiakasryhmät johdetaan nimenomaan missiosta ja strategiasta.

Toiseksi määritellään, mitä asiakastarpeita organisaatio pyrkii tyydyttämään, eli millä perusteilla sen toiminnan onnistumista arvioidaan. Ydinprosessit eivät ainoastaan kuvaa toiminnan tavoitteita, vaan ne kertovat myös, miten organisaatio toimii saavuttaakseen asiakastavoitteet.

Kolmannessa vaiheessa määritellään ne keinot, joilla asiakastarpeet tyydytetään. Usein prosessien tunnistamisessa ja kuvaamisessa epäonnistutaan juuri siitä syystä, että tunnistamista ei ole aloitettu toiminnan tavoitteista, vaan siirrytty suoraan keinojen tarkasteluun.

Prosessien nimeäminen ohjaa prosessien liittyvää ajattelutapaa. Tästä syystä prosessien nimeämiseen on syytä kiinnittää huomioita ja muistaa, että prosessit ovat

tekemistä. Ydinprosessien tulee kuvata samanaikaisesti se miksi organisaatio on olemassa, että miten organisaatio toimii. (Virtanen et. al. 2005)

3.3 Prosessien määrittely ja kuvaaminen

Prosessien määrittelyn ja kuvaamisen tavoitteena on organisaation toiminnan ymmärtäminen ja prosessin kriittisten vaiheiden tunnistaminen. Prosessikuvausten tulee sisältää se, mikä on tärkeää organisaation menestymiselle. Prosessikuvauksessa esitetään prosessin kannalta kriittiset asiat ja niiden väliset riippuvuudet, kunkin toimijan rooli ja vastuut, sekä prosessin suorituskykytekijät. Hyvä prosessikuvaus auttaa ymmärtämään sekä kokonaisuutta että kunkin toimijan omaa roolia kokonaisuudessa. Lisäksi se edistää prosessissa toimivien ihmisten välistä yhteistyötä ja mahdollistaa joustavan toiminnan kulloisenkin tilanteen vaatimalla tavalla. Prosessikuvaus toimii viestinnän välineenä niin organisaation ulkopuolisille kuin organisaation sisäisessä kehittämisessä. (Laamanen, 2012, Virtanen et. al. 2005)

Prosessien määrittelyn ja kuvaamisen tasoon vaikuttaa niiden käyttötarkoitus. Kun tarkoituksena on toiminnan ymmärtäminen ja sen viestittäminen, riittää karkea taso. Jos taas tavoitteena on toiminnan parantaminen, tarvitaan yksityiskohtaisempaa kuvaamista. Kaikissa tapauksissa on tärkeää sopia yhdessä käytettävä kuvaustekniikka, koska siinä lukitaan kehittämisen kieli. (Laamanen, 2012) Yhteisestä käsitteistöstä sopiminen on tärkeää varsinkin silloin, kun prosessin kehittämistyöhön osallistuu useita eri ammattikuntia. ”Jos ihmiset puhuvat eri kieltä, on vaikea ymmärtää toista” (Laamanen, 2012). Prosessien kuvaustasoina Virtanen ja Wennberg (2005) esittävät prosessien kuvaamisen hierarkian seuraavasti: prosessikartta, pääprosessit (ydin- ja tukiprosessit), työprosessit, toiminnot ja tehtävät.

Prosessiajattelun perusajatuksena on se, että organisaatio luo arvoa asiakkaalle tapahtumien ketjussa eli prosesseissa. Tästä syystä kannattaa mallintaa arvonluontiin liittyvä toiminta eli kuvata prosessi, jolloin nähdään, mikä on kriittistä arvonluonnin näkökulmasta. Kuvaustarkkuuden valinta on yksi keskeisimmistä haas-

teista prosessijohtamisessa, miten pitää kuvaus riittävän tarkalla tasolla, mutta kuitenkin niin, etteivät detaljit tuhoa ymmärrystä. (Laamanen, 2012) Laamanen ja Tinnilä (2009) ovat esittäneet prosessien kuvaamisen loogisen tason seuraavasti. Näistä kolme ensimmäistä tasoa liittyvät johtamiseen ja kaksi alinta tasoa kehittämiseen.

<p>1. Business</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tarve, ratkaisu ja jakelu • Arvoketjujen tai arvoa luovien verkostojen kuvaus • Asema verkostossa
<p>2. Ostologiikka vs. ansaintalogiikka</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prosessikartta kuvaa asiakkaan ja organisaation prosesseja • Johtaminen kohdistuu kriittisiin (avain) prosesseihin • Arvoa luovat ydinprosessit ja edellytyksiä luovat tukiproessit
<p>3. (Liike)toiminta</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prosessikuvaus kuvaa sen, mikä on kriittistä ymmärtää prosessissa • Johtaminen kohdistuu kriittiseen toimintaan
<p>4. Palvelut ja tuotteet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tuotekuvaukset, palvelukuvaukset, konseptit, spesifikaatiot
<p>5. Työnkulku</p> <ul style="list-style-type: none"> • Työn tarkka kuvaus tavoitteena mm. toiminnan kehittäminen, tietojärjestelmien kehittäminen, osaamisen kehittäminen

Jos mallinnuksessa ja sen jälkeisessä kehittämisessä onnistutaan hyvin, asiakas kokee saavansa parempaa palvelua ja on halukas ostamaan vastaavia palveluja myös tulevaisuudessa. Toisaalta prosessissa osallisena olevat ymmärtävät oman tehtävänsä arvonluonnissa, mikä vaikuttaa heidän motivaatioonsa ja yhteistyöhön läpi koko organisaation. Lisäksi asiakasymmärrys lisääntyy ja sen merkitys kehittämistyössä vahvistuu, mikä tehostaa tuotekehitystä ja toimitusta. (Laamanen et. al. 2009)

Prosessihierarkian selkeä rakenne on perusedellytys prosessijohtamisen käytäntöön siirtymiselle. Lisäksi sen ehtona on eritasoisten prosessien tarkka rajaaminen. Kaikkien on tiedettävä, mistä prosessi alkaa ja mihin se päättyy ja kuka siitä vastaa. Kukin tehtävä voi sisältyä vain yhteen prosessiin. (Lecklin, 2006).

Käytettiin prosessien kuvaamisessa mitä tarkkuustasoa tahansa, pitää se kuvata niin tarkasti, että sen toimintalogiikka tulee esille. Kuvauksen tarkkuustasosta riippumatta Virtanen ja Wennberg (2005) ovat esittäneet prosessien määrittelyn yleisiksi toimenpiteiksi seuraavassa taulukossa kuvatut vaiheet.

Taulukko 4 Prosessin määrittelyn keskeiset vaiheet (Virtanen et. al. 2005)

Prosessin ominaisuus	Prosessin määrittelyyn liittyvä tehtävä	Tavoite
<ul style="list-style-type: none"> • Prosessi on toisiinsa loogisesti liittyvien toimintojen sarja • Prosessi koostuu useista osaprosesseista ja toiminnosta, joilla kullakin on omat vastuuhenkilöt • Prosessien tuloksena syntyy suoritteita, joiden kautta prosessin vaikutukset syntyvät • Prosessin suorituskykyä mitataan 	<ul style="list-style-type: none"> • Tunnista prosessin keskeiset vaiheet • Tunnista kunkin osaprosessin keskeiset toiminnot sekä näistä vastaavat henkilöt • Tunnista prosessin keskeiset suoritteet liittyen kuhunkin prosessin vaiheeseen • Määrittele sidosryhmäkohtaiset vaatimukset prosesseille, näitä kuvaavat mittarit ja tavoitearvot 	<ul style="list-style-type: none"> • Prosessin keskeiset toimintokokonaisuudet (osaprosessit) tunnistettu ja järjestetty toimintojen sarjaksi • Toimintokokonaisuuksien sisältö on määritelty ja vastuutettu • Prosessin keskeiset suoritteet tunnistettu ja nimetty • Selkeä käsitys prosessin suorituskykytavoitteista

Tärkeää prosessien kuvaamisessa on se, että ollaan koko ajan tietoisia siitä, minkä tason kuvausta ollaan tekemässä ja mikä sen yhteys on ylätasoon prosessiin. Yleisin kuvaustaso on organisaation prosessikartta, joka on mahdollista muodostaa ydinprosessien tunnistamisen jälkeen. Prosessikartta on tärkeä ulkoisen viestinnän väline, sillä siitä selviää, miten organisaatio toteuttaa tehtävänsä. (Virtanen et. al. 2005)

Prosessien määrittäminen ja kuvaaminen ovat niin kriittisiä prosessiajattelun kehittämisen ja organisaation toiminnan ymmärtämisen kannalta, että ylimmän joh-

don tulee pitää se omana toimintana. Prosessien määrittämisessä ja kuvaamisessa ei ole kyse kuvausten aikaansaannoksesta, vaan aivan uudenlaisen ymmärryksen synnyttämisestä sekä sen pohjalta tehtävän kehittämistyön käynnistämisestä. Tämä työ on johtajien tehtävä, sillä vain heillä on valtaa nostaa organisaatio uudelle kyvykkyyden tasolle. (Laamanen, 2012)

3.4 Prosessin suorituskyvyn mittaaminen

”Suorituskyky on kyky saada aikaan haluttuja tuloksia” (Laamanen, 2012). Suorituskyvyn mittaaminen voi kohdistua yksittäiseen prosessiin tai koko organisaatioon. Se voi liittyä asiakkaisiin, tuotteisiin (output), toimintoihin, resursseihin, syötteisiin (input) ja toimittajiin. Sen tarkoituksena on tuottaa tietoa prosessien kehittämisen pohjaksi, suorituskyvyn ylläpitämiseksi, toiminnan ohjaamiseen ja kriittisten tehtävien erinomaiseen suorittamiseen. (Laamannen, 2012, Virtanen et. al. 2005). Prosessijohtamisessa laatuun ja aikaan perustuvat kriteerit nousevat perinteisten kannattavuuskriteerien rinnalle (Hannus, 1993).

Hannuksen (1993) esittämässä geneerisessä yrityksen suorituskykymittaristossa on neljä kriittistä menestystekijää, joita tarkastellaan liiketoimintatasolla. Kun tarkastelussa pidättäydytään yrityksen liiketoiminta-alueen tasolla, voidaan välttyä perinteisestä funktionaalista ajattelusta. Prosessiajattelu edellyttää luopumista sekä funktionaalista lähestymistavasta, että tiettyjen avainhenkilöiden ”omista” tavoitteista ja niiden korvaamista prosessiajattelulla.

1. *Asiakkaan saama arvo* tarkoittaa sitä asiakkaan saamaa hyötyä, mikä yrityksen liiketoiminnasta syntyy asiakkaalle. Asiakkaan arvo voi olla joko alentuvia kustannuksia asiakkaalle tai asiakkaan oman suorituskyvyn parantumista.
2. *Yrittäjyys* kuvaa henkilöstön kykyä ja motivaatiota toimia yrityksen etujen mukaisesti niin normaaleissa kuin poikkeavissakin olosuhteissa. Tämä edellyttää sitä, että henkilöstön ja yrityksen odotukset ja edut ovat

samansuuntaisia. Yrittäjyyteen voidaan vaikuttaa delegoimalla vastuuta ja kannustusjärjestelmillä.

3. *Osaaminen* kuvaa sitä liiketoiminnan menetyksen kannalta arvokasta tietotaitoa, mikä kerääntyy organisaatioon sen toiminnasta. Osa tästä osaamispääomasta on rakenteellista, joka on sidoksissa koko yritykseen ja osa on tiettyihin henkilöihin liittyvää. Kriittistä on muuttaa henkilöosaaminen rakenneosamiseksi. Osaaminen kuvaa myös yrityksen kykyä uudistua ja reagoida nopeasti liiketoiminnan muutoksiin sekä hyödyntää osaamista uusille markkinoille siirryttäessä.
4. *Kannattavuus* on kaiken liiketoiminnan perusedellytys. Kannattavuutta tulee tarkastella asiakas- ja asiakassegmenttikohtaisesti sekä tuote- ja tuotelinjakohtaisesti. Toiminnallinen tulos ja pääoman tuotto kuvaa kannattavuutta. (Hannus, 1993)

Prosessin suorituskyvyn mittaamisessa on hyvä lähteä liikkeelle kysymyksistä, mitkä ovat asiakasodotukset ja julkisissa palveluissa myös, mistä vaikuttavuus syntyy. Toisin sanoen prosessien suorituskyvyn mittaamisessa on kyse siitä, miten prosessi täyttää asiakkaiden ja muiden sidosryhmien prosessille asettamat tavoitteet. (Virtanen et. al. 2005).

Mittareita luotaessa on hyvä varmistaa, että ne mittaavat niitä tekijöitä, joita sidosryhmät pitävät tärkeinä. Kun mittareiden keskeinen tehtävä on tuottaa tietoa prosessien parantamiseksi, tulisi mittauksen keskittyä oleellisiin asioihin asiakkaiden vaatimuksiin nähden. Prosessien kehittämisen tavoitteellaan yleisesti seuraavia päämääriä:

1. Läpimenoaikojen nopeutuminen
2. Laadun paraneminen
3. Palvelutason paraneminen
4. Säästöjen aikaan saaminen
5. Toiminnan tehostuminen

6. Kustannusvaikuttavuuden paraneminen. (Virtanen et. al. 2005).

Yleisimpänä prosessimittarina käytetään usein läpimenoaikaa, koska läpimenoajan lyhentyessä kustannukset laskevat ja laatu paranee eli virheet vähenevät. Yleisesti kokonaisläpimenoajasta vain 1-5 prosenttia käytetään jalostukseen ja 95 -99 prosenttia on tuottamatonta aikaa kuten siirtoa, tarkistusta, korjausta, jonotusta, varastointia, odotusta. Näiden lisäarvoa tuottamattomien vaiheiden poistaminen on keskeistä kustannustehokkuuden parantamisessa. (Laamanen, 2012, Hannus 1993).

Toinen aikaan sidottu mittari on toimitusten täsmällisyys, mikä mittaa organisaation toimivuutta ja vaikuttaa asiakastyytyväisyyteen, kun asiakas saa toimituksen luvattuna aikana. Toimituksen nopeudella on toki merkitystä, mutta oleellista on toimituksen oikea-aikaisuus. (Laamanen, 2012, Hannus 1993).

Kolmantena aikamittarina käytetään joustavuutta, mitä voidaan mitata muutosten läpimenoajalla. Miten nopeasti pystytään reagoimaan kysynnän muutoksiin, asiakasvaatimuksiin ja muutoksen toteuttamiseen tehokkaasti. (Laamanen, 2012). Näin joustavuus kytkeytyy sekä asiakastyytyväisyyteen että tuottavuuteen (Hannus, 1993).

Asiakastyytyväisyys kuvaa kuinka hyvin sisäisten ja ulkoisten asiakkaiden odotukset hallitaan ja toteutetaan. Asiakastyytyväisyys on ratkaiseva yrityksen menestymisen kannalta. (Hannus, 1993). Jotta asiakastyytyväisyyttä voidaan käyttää prosessin kehittämisessä, on mittaus tehtävä hyvin lyhyellä viiveellä tietystä tapahtumasta. Muutoin yleinen asiakastyytyväisyyskysely mittaa koko organisaation toimintaa. Erittäin hyödyllistä asiakastyytyväisyyden osalta on selvittää tyytymättömien asiakkaiden osuutta, sillä he voivat tuhota markkinat. (Laamanen, 2012).

Tehokkuus mittaa hyötyä ja tuottavuutta ja sitä on tarkasteltava molemmista näkökulmista. Tuottavuus on sisäinen tekijä ja perinteisesti siihen on kiinnitetty enemmän huomiota tehokkuutta mitattaessa. Tässä on kuitenkin se vaara, että yksipuolinen tuottavuuden tarkastelu voi johtaa laadun ja sitä kautta asiakastyytyväisyyden heikkenemiseen. Kestävä kilpailukyky edellyttää tehokkuuden molem-

pien puolien tarkastelua sekä asiakkaan kokemaa arvoa (asiakastyytyväisyys) että sisäisen toiminnan tuottavuutta. (Laamanen, 2012, Hannus 1993).

Taulukko 5 Esimerkkejä ydinprosessien suoritusmittareista (Hannus 1993)

Suoritustekijät	Esimerkkejä suoritusmittareista
Laatu asiakkaalle (ulkoinen tai sisäinen)	<ul style="list-style-type: none"> • Asiakkaan vaatimukset täyttävät toimitukset tai palvelut / kaikki toimitukset tai palvelut • Asiakasreklamaatiot
Toimitusaika ja -varmuus	<ul style="list-style-type: none"> • Kokonaistoimitusaika asiakkaalle • Oikea-aikaiset toimitukset / kaikki toimitukset • Oikeamääräiset toimitukset / kaikki toimitukset • Vaurioituneet toimitukset / kaikki toimitukset
Sisäiset läpimenoajat	<ul style="list-style-type: none"> • Koneiden asetusajat • Valmistuksen läpäisy aika • Osaston käsittelyaika dokumentille tms.
Kustannukset ja hukka	<ul style="list-style-type: none"> • Arvoa tuottavien toimintojen vaatima aika / kokonaisläpimenoaika = aikatehokkuus • Arvoa tuottavien toimintojen vaatima työpanos / kokonaistyöpanos

Prosessin suorituskyky mittaa prosessin laatua ja tehokkuutta. Sisäisen tai ulkoisen asiakkaan kokema laatu toimitusten täsmällisyydessä ja virheettömyydessä vaikuttavat asiakastyytyväisyyteen. Toisaalta läpimenoajat ja toiminnan kustannukset sekä tuottavuus näkyvät tehokkuutena. (Blåfield, 1996).

Suorituskyvyn mittaamisessa on oleellista keskittyä niihin mittareihin, joilla voidaan varmistaa strategian toteutuminen. Mittareita tuleekin tarkastella kahdesta näkökulmasta:

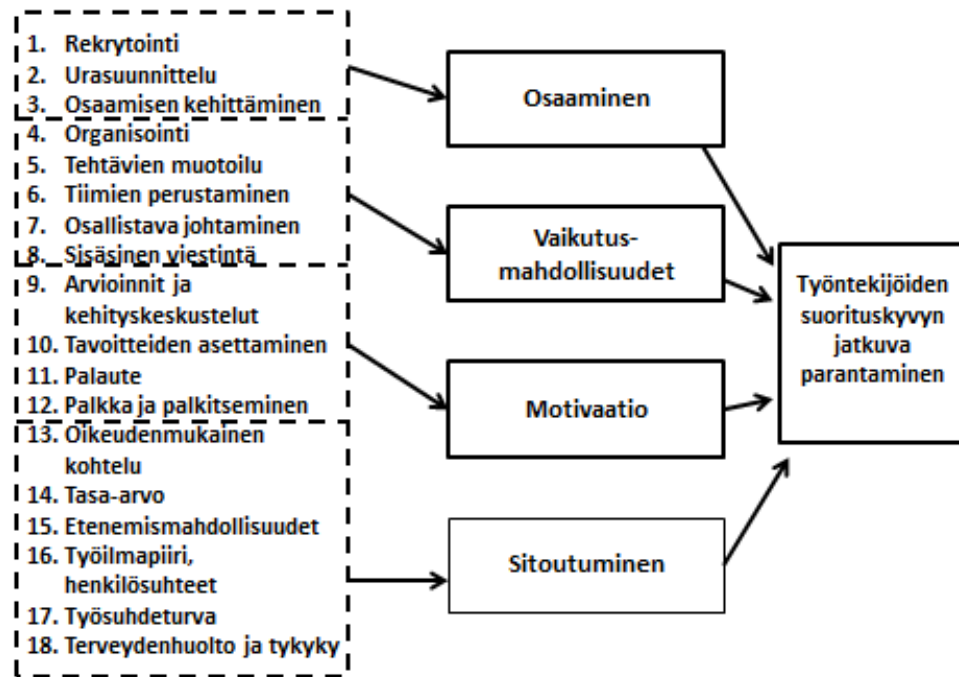
1. Mikä on koko organisaation toimintajärjestelmä ja sen tarkoitus ja mikä on tämän prosessin tarkoitus tai tehtävä liiketoiminnassa?
2. Mikä on strategia ja mitä prosessissa tulee ensisijaisesti tavoitella, jotta valittu strategia toteutuu?

Toisaalta mittareiden valintaan käytännössä vaikuttaa myös mittaamisen kustannukset suhteessa tavoiteltuun hyötyyn. Pääsääntöisesti prosessia ja tuotetta on helpompi mitata kuin vaikutusta tai hyötyä asiakkaalle. Asiantuntijapalveluissa kannattaa mitata vaikutuksia, esimerkiksi kokeeko potilas olonsa paremmaksi hoidon jälkeen kuin ennen hoitoa. (Laamanen, 2012).

3.5 Prosessit ja osaaminen johtaminen

”Prosessilähtöisen organisaation rakentaminen vaatii organisaatiolta uutta yhteistoiminnallisuutta ja sen myötä ennenkuulumatonta osaamista ja syvimät muutospelot tainnuttavaa ennakkoluulottomuutta.” (Virtanen et. al. 2005)

Henkilöstöjohtaminen tarkoittaa niitä johtamisen käytäntöjä ja rakenteita, joiden avulla pyritään ihmisten toiminta suuntaamaan organisaation tulostavoitteiden saavuttamisen varmistamiseen. Perinteinen henkilöstöjohtamisen rooli (työsopimukset, palkanmaksu, perehdytys, koulutuksen järjestäminen) on muuttumassa strategiseksi henkilöstöjohtamiseksi, johtajien kumppaniksi organisaatorakenteen kehittämisessä, urasuunnittelussa, työkyvyn ja osaamisen kehittämisessä. Henkilöstöjohtaminen muodostuu useasta osa-alueesta, joilla on merkitystä työntekijöiden suorituskykyyn ja sen jatkuvaan parantumiseen. (Laamanen, et. al. 2009)



Kuva 9 Henkilöstöjohtamisen osa-alueet (Laamanen et. al. 2009)

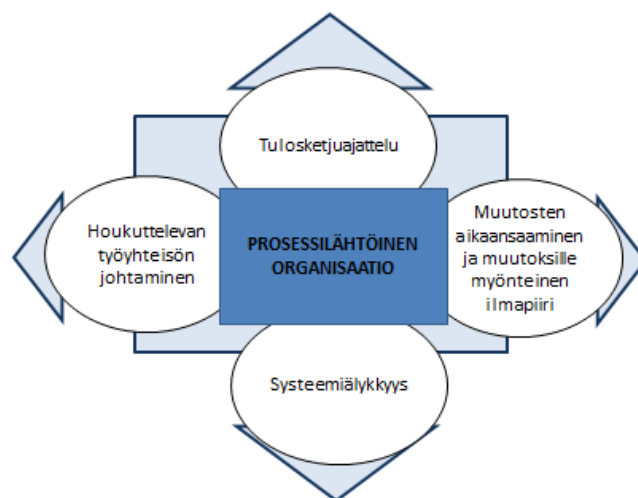
Osaamisen merkitys liiketoiminnan menestystekijänä kasvaa koko ajan ja siitä on tullut todellinen kilpailuedun lähde. Tähän vaikuttaa toisaalta tietotekniikan kehittyminen, joka mahdollistaa nopean tietämyksen tuotteistamisen ja jakelun. Toisaalta osaamisen merkitystä korostaa innovaatioiden ja palvelujen tärkeys kilpailukykytekijänä. Ihmisten osaaminen, kyvykkyys ja motivaatio ovat aina ainutkertaisia ja niitä on hyvin vaikea kopioida toisin kuin muita resursseja, kuten teknologiaa, tietojärjestelmiä, tuotteiden tai palvelujen ominaisuuksia, joiden ottaminen käyttöön on suhteellisen yksinkertaista. (Laamanen, et. al. 2009) Samalla yhteiskunta monimutkaistuu ja verkottuu koko ajan, mikä osaltaan lisää osaamisen merkitystä. Useiden organisaatioiden menestymisen rajoitteena ei nykyisin olekaan pääomien puute, vaan osaamisen ja osaajien puute. (Laamanen, 2009)

Monet yritykset ovat lähteneet ratkaisemaan tätä ongelmaa prosessien kehittämisen avulla. Laamanen (2009) on määritellyt prosessien merkityksen oppimisen näkökulmasta kahteen tekijään. Ensiksi prosessien kuvaaminen tarjoaa mahdollisuuden käydä jäsentynyttä keskustelua yrityksen menestymisen kannalta kriitti-

sestä toiminasta ja sen kehittamisestä. Organisaation sisällä käytävässä dialogissa sovitaan erilaiset näkemykset yhteen kriittisten vaiheiden tunnistamiseksi ja saumattoman yhteistyön varmistamiseksi. Asiantuntijaorganisaatiossa tämä dialogi voi jopa olla koko prosessiajattelun hyödyntämisen tärkein tulos – tietoisuus erilaisista toimintamalleista mahdollistaa sujuvamman yhteistyön.

Toiseksi prosessien avulla voidaan luoda oppimiselle ja organisaation osaamiselle rakenne. Tämä tarkoittaa sitä, että prosessien kuvaamisen avulla määritellään suunniteltu prosessi, ja siihen liittyvä osaaminen, menetelmät, työkalut ja toimintaohjeet. Toimintaa analysoidaan ja prosessiin tehdään tarvittavia parannuksia ja kokemuksista otetaan opiksi. Organisaation oppiminen tapahtuu tässä analyysi- ja mallinnusprosessissa – osaaminen siirtyy yksilöltä koko organisaation käyttöön. (Laamanen, 2009)

Prosessilähtöinen oppiva organisaatio julkishallinnossa perustuu neljän käsitteelliseen ja teoreettiseen tekijään. Nämä ovat ensiksi malli julkisen toiminnan tavoitteiden, toimenpiteiden ja vaikutusten välisestä suhteesta eli tuloksetjumalli, toiseksi malli houkuttelevasta työyhteisöstä ja sen johtamisesta, kolmanneksi malli muutosjohtajuudesta sekä neljänneksi käsitteellinen malli systeemiälykkästä organisaatiosta. (Virtanen et. al. 2005)



Kuva 10 Prosessilähtöinen oppiva organisaatio (Virtanen et. al. 2005)

Julkishallinnon organisaatioiden vaikuttavuusajattelun taustalla oleva maksivoiva tulosketjuajattelu kiinnittää huomion siihen, mitä verovaroin rahoitetulla toiminnalla saadaan aikaan ja millainen vaikutusketju on tavoitteiden, panosten, toimenpiteiden, tuotosten, tulosten ja vaikutusten välillä. Tämä tulosketjumalli on perustavaa laatua oleva edellytys prosessilähtöisen organisaation rakentamiselle. Prosessien muodostumisen lähtökohtana ovat asiakastarpeet ja toimenpiteet suunnitellaan ja mitoitetaan kysyntälähtöisesti asiakastarvetta vastaavaksi. Toiminnan vaikutuksia mitataan luotettavasti ja tämän avulla toiminnan vaikuttavuutta maksimoidaan. (Virtanen et. al. 2005)

Houkutteleva työyhteisö rakentuu vahvaan tavoitetietoisuuteen ja kaikkien toimijoiden väliseen yhteistyöhön. Houkuttelevassa työyhteisössä henkilöstöllä on jaettu ymmärrys yhteisön arvoista ja niiden merkityksestä yhteisön sisäisessä toiminnassa sekä henkilöstö hahmottaa arvojen merkityksen palveluja käyttävien asiakkaiden näkökulmasta. Työyhteisön tavoitteellisuus sitoo houkuttelevan organisaation prosessilähtöiseen toimintaan. Johdon tehtävänä on huolehtia, että kaikki työyhteisön jäsenet ovat tietoisia arvoista ja toiminnan tavoitteista. (Virtanen et. al. 2005)

Oleellista organisaation kehittämisen ja pysyvien muutosten aikaan saamisessa on muutoksen johtaminen. Kriittistä muutoksen aikaan saamisessa on ymmärrys siitä, että muutos näyttäytyy erilaiselta eri suunnista katsottuna. Johto, välijohto, asiantuntijat ja henkilöstö näkevät muutoksen eri lailla ja tulkinta muutoksen suunnasta, syvyydestä ja laajuudesta vaihtelee merkittävästi katsojasta riippuen. Tästä syystä muutoksen johtajien onkin ymmärrettävä, mitä ovat tekemässä ja miten toiset heidän tekemisiään ja sanomisiaan ymmärtävät. (Virtanen et. al. 2005)

Organisaation rakenteita on tarkasteltava yhtä aikaa sekä organisaation inhimillisten voimavarojen ja niiden optimoinnin, että uusien verkostomaisten rakenteiden syntyminen ja hyödyntämisen kanssa, jotta voidaan maksimoida organisaation systeemiälykkyys. Systeemiälykkyys liittyy yhteen organisaation aineellisen ja aineettoman pääoman – se on organisaation ja ihmisten välistä vuorovaikutusta. Organisaation voidaan sanoa olevan systeemiälykäs, kun se saa esille parhaat älylliset resurssit ja saa ihmiset toimimaan yhdessä hyödyntäen organisaation raken-

teellisiä ulottuvuuksia ja innostaa esiin uusia innovatiivisia tapoja uudistaa toimintaa. Siinä työntekijät hahmottavat oman tekemisensä myös toisen ihmisen työn kautta. Prosessilähtöisen ja systeemiälykkään organisaation yhtymäkohdat liittyvät tavoitteelliseen toimintaan ja tiedon hallintaan sekä sen hyödyntämiseen ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa. (Virtanen et. al. 2005)

4 Tutkimuksen toteutus

Tämä tutkimus tehtiin Kouvolan kaupungin hyvinvointipalveluissa, joka muodostuu sosiaalitoimen, terveydenhuollon ja sivistystoimen vastuualueista. Hyvinvointipalvelut tuottavat kuntalaisten jokapäiväisiä palveluita kuten varhaiskasvatusta, opetusta, koulutusta, liikunta- ja kulttuuripalveluja sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita.

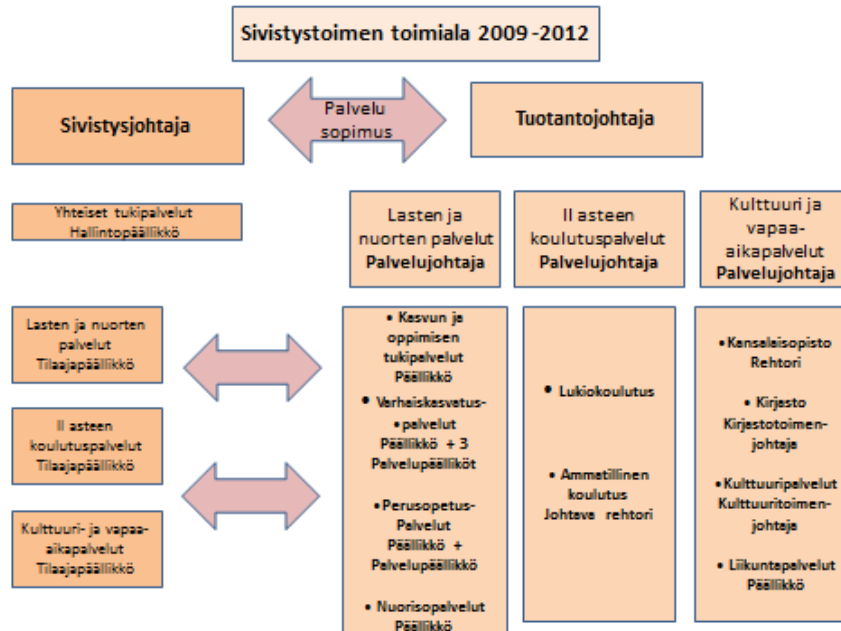
4.1 Tutkimuskohde

Tässä tutkimuksessa oli tarkoitus selvittää, voitiinko Kouvolan kaupungin hyvinvointipalveluissa uudella prosessimaisella organisoitumisella vastata talouden haasteisiin sekä lisätä toiminnan asiakaslähtöisyyttä ja selkeyttä johtamista. Samalla haluttiin löytää mahdolliset organisaation kehittämistarpeet tuleville vuosille.

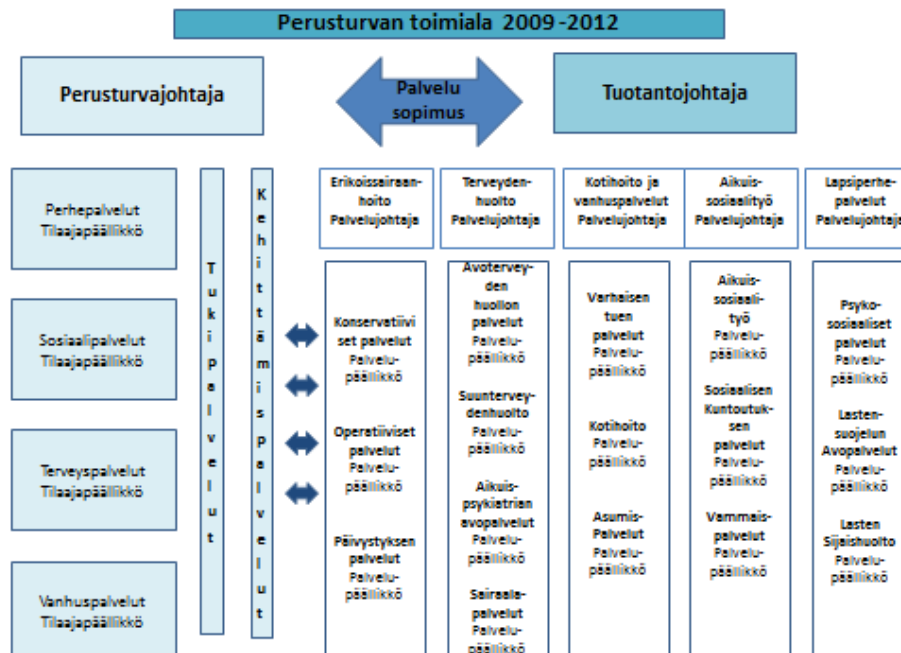
Vuoden 2009 alusta muodostettiin Kouvolan kaupunki, joka muodostui entisistä Kouvolan, Kuusankosken ja Anjalankosken kaupungeista, Valkealan, Elimäen ja Jaalan kunnista sekä kolmesta kuntayhtymästä; Kouvolan seudun kansanterveys-työn kuntayhtymä, Kymenlaakson kasvatus- ja perheneuvolan kuntayhtymä, Kouvolan seudun kuntayhtymä. Kuntien yhdistymisellä tavoiteltiin alueen elinvoimaisuuden vahvistamista ja talouden kantokyvyn lisäämistä kuntalaisten lisääntyvään palvelutarpeeseen vastaamiseksi.

Uuden kaupungin hallinto organisoitiin kunnan sisäistä tilaaja-tuottaja – toimintatapaa noudattavan sopimusohjausjärjestelmän mukaisesti siten, että hallintoorganisaatio (lautakunnat) edustivat tilaajatahoa, jolle kuului palveluiden järjestämisvastuu vastaten palveluiden saatavuudesta, sekä niiden riittävydestä ja laadusta. Palvelujohtokunnan ja teknisen johtokunnan vastuulla oli palveluiden tuottaminen ja tuottaminen. Palveluorganisaatio vastasi tätä luottamushenkilöor-

ganisaatorakennetta. Näin sekä perusturvassa (sosiaalitoimi ja terveydenhuolto), että sivistystoimissa oli tilaaja ja tuottaja viranhaltijaorganisaatio.



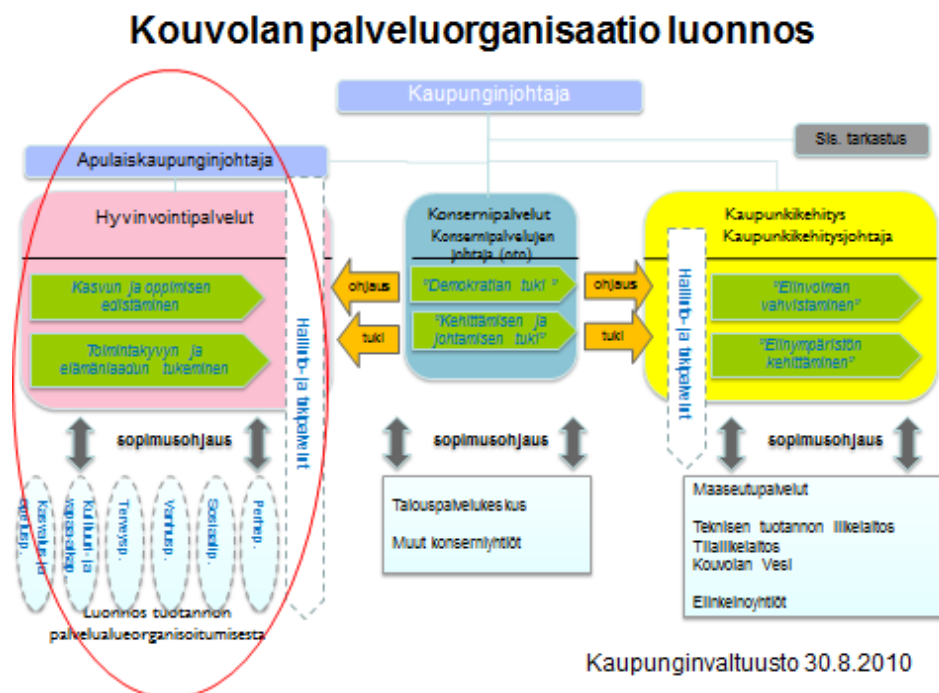
Kuva 11 Kouvolan kaupungin sivistyksen toimialan organisaatio vuosina 2009 - 2012



Kuva 12: Kouvolan kaupungin perusturvan toimialan organisaatio vuosina 2009 - 2012

Kuten yllä olevista sivistyksen ja perusturvan organisaatiokaavioista näkyy, oli organisaation perusteena ammatilliset (sektorijako) toimintakokonaisuudet. Tämä kaupungin organisaatio ja sen vakanssirakenne oli valmisteltu siirtymävaiheen tilanteeseen. Syksyllä 2009 valtuusto päätti käynnistää organisaation uudistuksen niin, että uusi organisaatio aloittaisi toimintansa vuoden 2013 alussa. Organisaation uudistamisen lähtökohtina olivat henkilöstön eläköityminen, osaamisen ja palvelukyvyyn turvaaminen sekä taloudellinen tilanne, mikä edellytti kaupungin elinvoiman ja kilpailukyvyyn vahvistamista sekä toiminnan tehostamista.

Vuoden 2009 alusta aloittaneen organisaation toiminnasta saatujen kokemusten perusteella uudistamisen tavoitteena oli johtamisjärjestelmän yksinkertaistaminen kaupungin ydintehtäviä tunnistamalla ja toimintaa fokusoimalla sekä konsernirakenteen selkiyttämisen normi- ja markkinaorientoituvia palveluja erottamalla. Erityistä huomiota tuli kohdistaa resurssien käytön tehostamiseen. Sopimusohjausmallia ja prosessiajattelua tukemalla haluttiin lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä ja asiakaslähtöisyyttä sekä parantaa tuottavuutta. (Kouvolan kaupunginvaltuusto 30.8.2010)

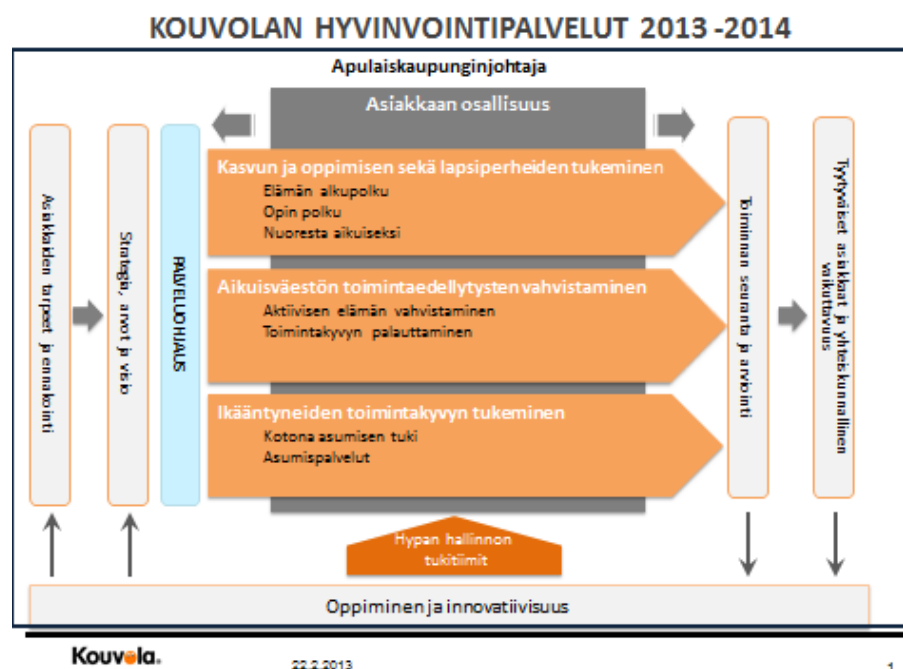


Kuva 13 Valtuuston hyväksymä luonnos uudeksi palveluorganisaatioksi 30.8.2010

Valtuusto päätti yhdistää perusturvan ja sivistystoimen toimialat hyvinvointipalvelujen toimialaksi. Toimiala tuottaa valtaosan kaupunkilaisten saamista palveluista ja sen osuus koko kaupungin toimintakuluista vuonna 2010 oli 75 prosenttia. Tästä syystä toimialan taloudellisella tuloksella on merkittävä vaikutus koko kaupungin tuloksen muodostumiseen ja näin kaupungin taloudellisen aseman kehittymiseen.

Syksyllä 2011 hyvinvointipalvelujen viranhaltijajohto määritteli valtuuston asettamien tavoitteiden pohjalta organisaatiouudistukselle tarkemmat tavoitteet hyvinvointipalvelujen osalta. Uudistuksella tavoiteltiin mm. asiakaslähtöisyyden arvostamista ja asiakkaiden osallisuuden lisäämistä, Kouvolan arvojen vahvistamista, johtamisen vastuullistamista, eri toimijoiden välisen yhteistyön lisäämistä, osaoptimoinnista luopumista ja näin taloudellisen tuloksen parantamista sekä edelläkävijyyttä kuntapalvelujen uudistamisessa Suomessa.

Näiden tarkennettujen tavoitteiden pohjalta valmistellun hyvinvointipalvelujen organisaation ylärakenteen kaupunginvaltuusto hyväksyi 9.12.2011 ja organisaation alemman rakenteen kaupunginhallitus hyväksyi kesällä 2012. Organisaatiota rakenne tuli voimaan 1.1.2013.



Kuva 14 Hyvinvointipalvelujen organisaatio 2013 -2014

Vuoden 2013 alusta hyvinvointipalveluissa oli kolme ydinprosessia, jotka vastasivat asiakkuuksista ikäperusteisesti. Ydinprosessit olivat kasvun ja oppimisen sekä lapsiperheiden tukeminen (0-29v), aikuisväestön toimintaedellytysten vahvistaminen (18-65v) ja ikääntyneiden toimintakyvyn vahvistaminen (yli 65v). Valtuuston alustavasta päätöksestä poiketen kaikki samaa asiakaskuntaa palvelevat toiminnot koottiin yhteen palveluketjuun (= ydinprosessi) yhden johtajan alaisuuteen. Organisoitumisen perustana olivat prosessit ja funktionalisesta rakenteesta haluttiin kokonaan eroon. Prosessinomistajat muodostivat toimivan johdon ja matriisirakenteita haluttiin mahdollisimman vähän tai ei ollenkaan.

Kouvolan kaupungin hyvinvointipalvelujen toimintamenot kasvoivat huomattavasti nopeammin kuin verorahoitus vuosina 2009 – 2012. Tämä asetti lisäpaineita uudelle organisaatiolle ja toimintatavalle, kun tavoitteena oli ” talouden tasapaino” ja suurin paine kohdistui suurimpana toimialana hyvinvointipalveluihin.

Taulukko 6 Hyvinvointipalvelujen toimintatulot, -kulut ja –kate vuosina 2009 - 2012 (1000€)

Vuosi	Toimintatulot	Muutos%	Toimintakulut	Muutos%	Toimintakate	Muutos%
2009	36 962		-371 674		-334 712	
2010	43 777	18,4	-448 417	20,6	-404 640	20,9
2011	50 987	16,5	-476 394	6,2	-425 407	5,1
2012	53 213	4,4	-514 205	7,9	-460 992	8,4

Hyvinvointipalvelujen kasvuvauhti oli koko valtuustokauden (2009 -2012) hyvin nopeaa, kun taas verorahoitus (verotulot +valtionosuudet) kasvoi huomattavasti maltillisemmin.

Taulukko 7 Verorahoitus vuosina 2009 -2012 (1000€)

Vuosi	Verot	Valtionosuudet	Yhteensä	Muutos%
2009	282 280	139 986	422 266	
2010	287 606	146 689	434 295	2,8
2011	307 090	150 218	457 308	5,3
2012	309 133	159 648	468 781	2,5

Vuonna 2011 tehtiin veroprosentin korotus, mikä lisäsi kunnallisverotuksen tuottoa; muutoin verorahoitus on kehittynyt huomattavasti heikommin kuin hyvinvointipalvelujen toimintakatteen kasvu. Näin kaupungin toimintakulujen ja rahoituksen välinen suhde on koko ajan heikentynyt. Tästä syystä uudelta organisaatiolta toivottiin toiminnan tehostumista ja tuottavuuden parantamista kohdentamalla resursseja asiakastyöhön ja prosessien kehittämiseen.

4.2 Tutkimusasetelma

Tutkimusmenetelmänä tässä tutkimuksessa on laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus. Laadullisen tutkimuksen vastakohtana kuvataan usein määrällinen eli kvantitatiivinen tutkimus. Kvalitatiivista tutkimusta on vaikea määritellä yksiselitteisesti, koska sillä ei ole vain sille kuuluvaa omaa teoriaa ja paradigmaa eikä sillä ole vain sille kuuluvia metodeja (Metsämuuronen, 2008). Kvalitatiivisessa tutkimuksessa pyritään ymmärtämään kohteen laatua, ominaisuuksia ja merkityksiä kokonaisvaltaisesti ja sitä voidaan toteuttaa monella erilaisella menetelmällä. (Hirsjärvi et. al. 2009, Räsänen, 2005). Kun taas kvantitatiivisen eli määrällisen tutkimuksen paradigmassa korostetaan yleispäteviä syyn ja seurauksen lakeja ja aineiston keruusuunnitelmissa on tärkeää, että havaintoaineisto soveltuu määrälliseen, numeeriseen mittaamiseen (Hirsjärvi et. al. 2009). Kvalitatiivisen tutkimuksen näkökulmasta kvantitatiivien tutkimus nähdään mekanistisena ja objektiivisuuteen perustuvana, jolloin tutkijan ei juurikaan ajatella vaikuttavan tutkimuskohteeseensa, vaan ilmiötä voidaan tarkastella tutkimuskohteesta riippumatta. Laadullisessa tutkimuksessa tämä taas nähdään mahdottomaksi ja tutkija ymmärretään tärkeäksi osaksi tutkimuskohdetta. (Hirsjärvi et. al. 2009, Räsänen, 2005). Kuitenkin nykyinen metodikeskustelu korostaa sitä, että kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimuksen metodologia aineiston jäsenyyksen ja mittauksen suhteen ei juuri koskaan ole toisiaan poissulkevia, sillä käytännön tutkimustyössä ollaan tekemisissä niin kvantitatiivisten kuin kvalitatiivisten analyysimenetelmien kanssa. (Räsänen, 2005). Näin on myös tässä tutkimuksessa.

Koska Kouvolan kaupungin hyvinvointipalvelujen johtaminen tutkimuskohteena on ainutlaatuinen, tehtiin tämä tutkimus kvalitatiivisena eli laadullisena tapaustutkimuksena. Tapaustutkimuksessa laadulliset menetelmät ovat olleet hallitsevassa asemassa, koska niissä asetetaan tyypillisesti tehtäväksi ilmiön tarkka kuvailu ja toiminnan tarkastelu konkreettisesti kontekstissa (Pehkuri, 2005). Tapaustutkimus sisältää lähtökohtaisesti useita tutkimusmenetelmiä ja tästä syystä on perusteltua sanoa, että se ei ole metodi vaan tutkimustapa tai tutkimusstrategia, jonka sisällä voidaan käyttää erilaisia aineistoja ja menetelmiä (Laine et al. 2007). Tapaustutkimus voidaan määritellä empiiriseksi tutkimukseksi, joka monipuolista ja monilla tavoin hankittua tietoa käyttäen tutkii nykyistä tapahtumaa sen omassa ympäristössä. Tapaustutkimuksen lähtökohdat ovat usein toiminnallisia ja niiden tuloksia sovelletaan käytäntöön, mikä tässä tutkimuksessa on myös tavoitteena; löytää parannusehdotuksia organisaation rakenteeseen ja johtamiseen. (Metsämuuronen, 2008). Laadullisessa tapaustutkimuksessa ei yleensä saada täsmällistä, mitattavaa tietoa jostakin ilmiöstä, vaan se tuo esille asian eri puolet todellisessa, luonnollisessa tilanteessa. (Hirsjärvi et. al. 2009, Räsänen, 2005).

Tutkijalla on pitkäaikainen kokemus kunnallishallinnosta ja hän on ollut mukana 1990 luvun alussa kunnallishallintoa uudistaneessa niin sanottuun ”New public management” suuntaukseen perustuvassa vapaakuntakokeilussa, mikä ei kuitenkaan tosiasiallisesti uudistanut hallinnon jäykkyyttä eikä lisännyt toiminnan asiakaslähtöisyyttä. Tämä tutkijan oma kiinnostuneisuus hallinnon uudistukseen ja kunnallishallinnossa käytävä keskustelu prosessijohtamisesta sekä organisaatiosta nousseet paineet talouden tasapainottamiseen hallintoa keventämällä ja prosesseja tehostamalla saivat tutkijan päättämään seuraavaan tutkimusongelmaan (Laine et. al. 2007, Syrjälä et. al. 1995):

Miten prosessiorganisaatio toimii kaupungin hyvinvointipalveluissa?

Vaikka valtuuston päättämässä organisaatiouudistuksessa isona ajurina olivat talouden vaatimukset tuloksellisuuden ja tuottavuuden parantumisesta, niin toisaalta tilaaja – tuottaja mallista haluttiin siirtyä yksinkertaisempaan johtamisjärjestelmään, mikä tukisi paremmin prosessimaista toimintaa. Pyrkimyksenä oli keventää hallintoa ja siirtää resursseja kaupungin perustoimintaa eli asiakaspalveluun.

Tutkimuksen kirjallisuuskatsauksessa luvuissa kaksi ja kolme esiteltiin aikaisempia tutkimustuloksia palvelujen laadun muodostumisesta ja palvelutuotannon johtamisesta sekä prosessijohtamisen käyttöön ottamisen edellytyksiä. Näiden aikaisempien tutkimustulosten, organisaatiouudistuksen yhteydessä käydyin keskustelun, sekä tutkijan aikaisemman kokemuksen pohjalta edellä mainittuun tutkimusongelmaan etsitään vastausta seuraavien alakysymysten avulla (Laine et al. 2007).

- 1. Mitä vaatimuksia prosessiorganisaatio asettaa johtamiselle?**
- 2. Miten asiakaslähtöisyys ja palvelujen vaikuttavuus näkyvät prosessiorganisaatiossa?**
- 3. Miten prosessijohtaminen vaikuttaa henkilöstöön?**
- 4. Mikä vaikutus prosessijohtamisella on toiminnan tehostumiseen ja kustannusten hallintaan?**

Näiden kysymysten avulla on tarkoitus selvittää, saavutettiin prosessijohtamisella Kouvolan kaupungin hyvinvointipalveluissa valtuuston asettamat tavoitteet toiminnan tehostumisesta, johtamisjärjestelmän yksinkertaistumisesta ja resurssien siirtymisestä asiakastyöhön. Aikaisempien tutkimustulosten perusteella prosessijohtamisella kuvattiin saavutettavan samankaltaisia tuloksia, mitä valtuusto oli asettanut tavoitteeksi. Kävikö näin myös Kouvossa?

4.3 Tutkimuksen aineistonkeruu ja analysointi

Tutkija työskenteli Kouvolan kaupungin hyvinvointipalveluissa tutkimuksen aikana ja osallistui organisaation valmisteluun sekä täytäntöönpanoon. Tutkijalla oli merkittävä rooli organisaatiouudistuksen valmistelussa, koska hän vastasi sen läpiviemisestä ja täytäntöönpanosta. Tutkimusaineistona on käytetty organisaation valmisteluaineistoa kuten työseminaareissa syntyneitä muistioita sekä muuta kirjallista materiaalia ja kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston pöytäkirjoja ja niiden liiteaineistoja. Tutkija on myös osallistunut näiden toimielinten erilaisiin

poliittisten päättäjien epävirallisiin kokouksiin, joista tehtyjä muistioita on myös käytetty tutkimusmateriaalina. Näiden lisäksi tehtiin lomakehaastattelu hyvinvointipalvelujen johtaville viranhaltijoille, jotka olivat osallistuneet keskeisesti uuden organisaation valmisteluun ja täytäntöönpanoon.

Organisaatiouudistuksen valmistelun alussa tutkija kertoi valmisteluun osallistuville johtaville viranhaltijoille tekevänsä Kouvolan kaupungin hyvinvointipalvelujen prosessijohtamisesta diplomityötutkimusta Lappeenrannan teknilliseen yliopistoon. Osallistuvassa havainnoinnissa tutkija osallistuu ryhmän toimintaan ja havainnointi muovautuu vapaasti tilanteessa. Osallistuva havainnointi on kvalitatiivisen tutkimuksen menetelmiä, kun taas strukturoitua osallistumista käytetään enemmän kvantitatiivisessa tutkimuksessa. (Hirsjärvi et. al. 2009). Tutkija toimi valmisteluryhmän jäsenenä ja oli näin täydellinen osallistuja (Metsämuuronen, 2006). Kun tutkija osallistuu tutkimuskohteen toimintaan, voidaan puhua toimintatutkimuksesta, mikä on yksi tapaustutkimuksen tyypeistä. Käytännössä tapaustutkimuksen eri tyypit eivät ole selvästi erotettavissa toisistaan, vaan tapaustutkimus on empiiristä tutkimusta, jossa monilla eri tavoilla hankittua tietoa käyttäen tutkitaan nykyistä tapahtumaa tietyssä ympäristössä. (Syrjälä et. al.1995).

Osallistuvan havainnoinnin lisäksi tutkimusaineistona käytettiin Kouvolan kaupungin dokumentteja kuten pöytäkirjoja, tilinpäätöksiä, IMS-kuvauksia ja muita selvityksiä. Näistä asiakirjoista saatavia tietoja muokattiin ja yhdisteltiin, jotta saatiin tämän tutkimuksen kannalta vertailukelpoisia tietoja. Nämä aineistot taustoittavat tutkimuskohdetta. (Hirsjärvi et. al. 2009, Metsämuuronen, 2006).

Tutkimusaineistoa kerättiin tekemällä lomakekysely tammikuussa 2015, jolloin uusi organisaatio oli ollut toiminnassa kaksi vuotta ja käytännön kokemuksista oli jo tietoa olemassa. Tutkimuksessa päädyttiin käyttämään lomakekyselyä, vaikka kyselytutkimuksen aineistoa pidetään pinnallisena ja teoreettisesti vaatimattomana (Hirsjärvi et. al., 2009) ja Tuomi kumppaneineen (2009) on esittänyt, että kyselytutkimuksella ei ole paljonkaan tekemistä laadullisen tutkimuksen kanssa, mutta sitä on mahdollista käyttää. Tähän aineiston keruuseen kyselytutkimuksen avulla päädyttiin kolmesta syystä. Ensiksi kaikki vastaajat olivat olleet osallisina organisaation valmistelussa ja heille oli syntynyt yhteinen käsitys käytetyistä termeistä

ja sanoista, jolloin vastausten luotettavuutta ei heikennä termien epäselvyys (Hirsjärvi et. al. 2011). Toiseksi kaikki vastaajat ovat tottuneita ilmaisemaan itseään kirjallisesti ja he tunsivat selvitetävänä olevan ilmiön hyvin (Tuomi et. al. 2009). Kolmanneksi tutkija halusi varmistaa, että hän itse ei vaikuttaisi vastausten sisältöön, vaan jokainen vastaaja voi vastata avoimesti ja rehellisesti (Hirsjärvi et. al. 2009). Tällä objektivisuuden tavoittelulla oli painavin ja merkittävin peruste kyselytutkimuksen valintaan.

Kun kyselytutkimuksen tavoitteena oli saada kattava ymmärrys hyvinvointipalvelujen uudesta prosessiorganisaatiosta, kohdennettiin kysely hyvinvointipalvelujen ylimmälle johdolle, palveluketjujen johtajille ja palvelukokonaisuuksien johtajille sekä hallinnon tukipalvelujen päälliköille, jotka yhdessä toimivat hyvinvointipalvelujen laajennettuna johtoryhmänä ja vastasivat hyvinvointipalvelujen strategisesta ja operatiivisesta johtamisesta. Vastaajien valinta perustui siihen, että heillä oli kokonaisvastuu hyvinvointipalvelujen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamisesta ja näin parhaat edellytykset arvioida organisaatiomuutoksen vaikutusta toimintaan ja talouteen, eli tilintekovastuun toteutumiseen. (Tuomi et. al., 2009, Hirsjärvi et. al. 2009)

Vastaajille lähetettiin sähköposti, jossa kerrottiin tehtävästä tutkimuksesta ja sen merkittävyydestä myös organisaation tulevassa kehittämistyössä. Viestissä kerrottiin, että vastauksia käsitellään anonyymeinä eikä niitä ole yhdistettävissä keneenkään henkilöön suoraan. Sähköpostissa oli linkki kyselyyn. Vastausaikaa oli kaksi viikkoa ja tämän jälkeen lähetettiin muistutus, jossa oli myös linkki kyselyyn. Kysely lähetettiin viidelletoista (15) henkilölle ja vastauksia saatiin kolmeltatoista (13) henkilöltä. Puuttuvia vastauksia ei enää pyydetty uudelleen.

Kyselyssä selvitettiin taustatietoina aikaisempi palvelusaika Kouvolan kaupungin tai ennen kuntaliitosta olleissa kunnissa, toimiminen johto- tai asiantuntijatehtävissä sekä aikaisempi toimiala perusturvan tai sivistystoimen alalla. Kyselyssä kysyttiin myös sukupuoli, vaikka valtaosa kyselyyn osallistujista oli naisia, eli 70 prosenttia, eikä vastauksia tarkasteltu erikseen sukupuolijakauman mukaan. Vastauksissa ei ilmennyt eroavaisuuksia palvelusajan suhteen eikä myöskään sen suhteen toimiko, vastaaja asiantuntijana vai esimiehenä / johtajana. Vastaukset

eivät myöskään eronneet sen mukaan oliko vastaaja aikaisemmin toiminut perusturvan tai sivistystoimen vastuualueella.

Kyselylomakkeella pyrittiin selvittämään vastaajien käsitystä, miten hyvin valtuuston ja hyvinvointipalvelujen johdon asettamat tavoitteet organisaatiouudistuksessa on saavutettu. Lisäksi kerättiin tietoa, miten uusi organisaatio toimii verrattuna aikaisempaan tuotantolähtöiseen tilaaja- tuottaja organisaatioon. Kysymykset olivat sekä monivalinta että avoimia kysymyksiä. Monivalintakysymyksillä mitattiin, miten hyvin organisaatiouudistuksessa oli onnistuttu. Niissä käytettiin Likertin 1-5 asteikkoa. Kaikkien kysymysten kohdalla myös pyydettiin perustelemaan vastaus. Perustelu oli pakollinen. Avoimilla kysymyksillä haluttiin selvittää erikseen vastaajan tärkeäksi kokemia asioita, joita kyselylomakkeessa ei ollut osattu nostaa esille. (Hirsjärvi et. al. 2009, Tuomi et. al. 2009)

Aineiston analyysi aloitettiin tarkastamalla saadut vastaukset ja niiden kattavuus, ja todettiin ne riittäväksi tämän tutkimuksen kannalta. Vastaukset järjesteltiin ja luokiteltiin siten, että ne kuvasivat tämän tutkimuskohteen kannalta keskeisiä käsitteitä – johtamista, sen muutosta, asiakkuutta, tuottavuutta ja kustannusvaikuttavuutta sekä osaamista ja henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia, joista muodostuu tutkimusongelmaan vastaus. Vastaavasti muu materiaali, pöytäkirjat, muistiot, IMS-kuvaukset ja tilinpäätökset kerättiin ja ryhmiteltiin näihin luokkiin. Aineiston käsittelyssä käytettiin induktiivista analyysia tutkimuskohteen mahdollisimman tarkassa kuvaamisessa. Saatuja tuloksia kuvattiin samanaikaisesti suhteessa aikaisempiin tutkimuksiin ja verrattiin näitä keskenään. Lopuksi kirjoitettiin pohdintaa tuloksista ja pohdittiin tulosten hyödynnettävyyttä. (Hirsjärvi et. al. 2009).

4.4 Menetelmien toimivuuden analysointi

Tämä tutkimus tehtiin tapaustutkimuksena Kouvolan kaupungin hyvinvointipalveluissa. Tulokset ovat vahvasti sidoksissa tuohon viitekehykseen, eivätkä näin yleistettävissä suoraan muuhun julkisen organisaation toimintaan. On myös hyvä muistaa tuloksia arvioitaessa, että vuodesta 2007 lähtien alueen entiset kunnat ja

vuoden 2009 alusta uusi Kouvola ovat olleet jatkuvan muutoksen tiellä. Tätä ulottuvuutta tässä tutkimuksessa ei tutkittu.

Kaikki tutkimukseen osallistuneet henkilöt tiesivät organisaation muutosprosessin alusta alkaen, että tutkija tekee diplomityötä aiheesta ja kerää sitä varten aineistoa niin valmistelumateriaalista, asiakirjoista, kokouksista kuin kyselylomakkeella. Tutkimukseen osallistuneet henkilöt valittiin sen mukaan, ketkä parhaiten pystyvät arvioimaan organisaation toiminnassa tapahtuneita muutoksia ja muutosprosessia kokonaisuutena. Lisäksi virallista asiakirjasaineistoa kerättiin koko prosessin ajan.

Tutkimusaineistoa kerättiin monista lähteistä ja näin haluttiin parantaa aineiston luotettavuutta. Vaikka kyselylomaketutkimus antaa suppeamman aineiston kuin haastattelu, niin sen käyttöä puolsi nimenomaan halu antaa vastaajille mahdollisuus rehellisiin vastauksiin. Tutkija on ollut yhtenä vastuullisena toimijana organisaatiouudistuksessa ja monet asiat ovat kulminoituneet häneen. Haastattelussa tämä olisi voinut heikentää vastausten luotettavuutta. Toisaalta haastattelussa olisi voinut nousta esille uusia näkökulmia tutkimuskohteeseen, joita ei välttämättä tässä kyselyssä tullut ilmi, vaikka siihen mahdollisuus olikin. Kyselyn kattavuutta haluttiin parantaa myös sillä, että jokaiseen kysymykseen oli pakollinen perusteluosio. Kyselyn vastausprosentti oli 87 prosenttia.

Tulosten luotettavuutta voi heikentää se, että tutkija on ollut aktiivisesti mukana muutosprosessissa ja monien mielessä leimautunut muutoksen ”äidiksi”. Tämä on lukijan hyvä pitää mielessä, vaikka tutkija on pyrkinyt objektiivisuuteen tulosten tulkinnassa ja raportoinnissa. Tapaustutkimuksessa tutkijan läsnäolo ja subjektiivisuus heijastuu tuloksiin.

5 Tutkimustulokset

Tässä luvussa selostetaan kyselyn tutkimustulokset ryhmiteltynä tutkimuskysymyksittäin ja verrataan niitä aikaisempiin tässä työssä esiteltyihin referoituihin tutkimustuloksiin. Raporttiin on kirjoitettu yksittäisten vastaajien perusteluja sitaateissa kunkin tutkimuskysymyksen osalta. Nämä sitaatit ovat joko osana lauserakennetta tai erillisinä kappaleina. Tutkimusaineistona käytetään myös muuta kerättyä materiaalia Kouvolan kaupungin hyvinvointipalveluista ja kaupungin päätöksenteosta kuten pöytäkirjoja ja tilinpäätöksiä.

5.1 Johtamisen muutos hyvinvointipalvelujen prosessiorganisaatiossa

5.1.1 Arvot ja strategia toteutuvat prosesseissa

Kouvolan kaupungin hyvinvointipalvelujen uudistamistyö aloitettiin määrittelemällä uudistuksen tavoitteet, jotka pohjautuivat kaupungin arvoihin – kaupunkilaisen paras, vastuullinen yhteistyö, tavoitteellisuus ja tuloksellisuus, rohkea uudistaminen sekä luotettavuus ja turvallisuus. Vastaajista 62 prosenttia katsoi, että toimintamallien kehittämisessä on otettu hyvin huomioon Kouvolan arvojen edistäminen, loput vastaajista eivät osanneet arvioida asiaa. Vastauksissa nousi esille, että kaupunkilaisen paras näkyy selvimmin ”asiakasnäkökulman vahvistumisena; toiminnan kehittäminen perustuu asiakastarpeeseen ja samalla pyritään palveluiden saatavuuden turvaamiseen”. Vastauksissa korostui asiakastarpeen nouseminen keskiöön ja puheeseen, mikä on leimannut koko uudistusta ja organisaatiossa käytyä dialogia.

Toisaalta tunnistettiin myös arvojen mahdollinen ristiriitaisuus ja päätöksenteon jäykkyys, kun päättäjät ovat hylänneet ehdotetut uudistukset. Eräs vastaajista kiteytti näiden eri arvojen merkityksen kuntalaisten kannalta näillä sanoilla:

”Arvojen kokeminen on vähän hankala juttu. Keskeinen arvo "kaupunkilaisen paras" merkitsee yksilöille hyvin erilaisia asioita. Varsinkin alueellisesti tarkasteltuna kaupunkilainen on usein Ummeljo-kilainen tai Uttilainen, joten organisaatio joutuu miettimään palvelutarjontaa tasapainottamalla saatavuutta ja saavutettavuutta. Tämä merkitsee "rohkeaa uudistumista" joka ei aina koeta paikallisesti "luotettavuutta ja turvallisuutta" lisäävänä. ”

Myös heikon taloudellisen tilanteen koettiin vaikeuttavan ”kaupunkilaisen paras” arvon toteuttamista, mutta arvojen katsottiin olevan kuitenkin ”toimintaa ohjaavana punaisena lankana”.

Hyvinvointipalvelujen uudistus perustui valtuuston linjauksen mukaan prosessimaisen toiminnan kehittämiseen, vaikka siinä edettiin pidemmälle – prosessit otettiin koko organisoitumisen pohjaksi (Vanhaverbeke et. al. 1999). Keskeiseksi strategiseksi valinnaksi nousi asiakaslähtöisyys, toimijoiden välinen yhteistyö ja kokonaisuuksien johtaminen, sekä näiden kautta saavutettava taloudellinen tasapaino. Näillä valinnoilla haluttiin saavuttaa myös se, että Kouvolan hyvinvointipalvelut olisivat kuntien kehittämisen kärjessä.

Vastaajista 85 prosenttia katsoi, että strategiatyö on uudessa rakenteessa selkiytynyt ja yhteisiä tavoitteita on helpompi toteuttaa kuin vanhalla funktionaalisella organisaatorakenteella. Funktionaalisessa organisaatiossa tavoitteet asetetaan usein yksittäisille jopa keskenään kilpaileville osastoille tai ihmisille (Laamanen, 2012) ja ne harvoin kytkeytyvät suoraan asiakkaaseen (Vanhaverbeke et. al. 1999). Vastauksissa korostettiin, että eri palveluketjujen tavoitteiden asettaminen on yhtenäistä ja niiden toteuttaminen on helpompaa, kun ”keskenään kilpailevat sektorit eivät tee tyhjiksi toistensa pyrkimyksiä”. Näin strategiatyöllä on saavutettu laajempaa vaikuttavuutta. Katsottiin että strategia ohjaa paremmin toimintaa, kun asiat muodostavat järkeviä palvelukokonaisuuksia ja se kytkeytyy asiakkuuksiin. Tämän strategian kirkastumisen yksi vastaajista ilmaisi näin:

”Strategia kunnan perustehtävän l. hyvinvoinnin edistämisen osalta selkiytynyt. Samalla vaatimustaso on noussut ja pelkkä oman työn

hyvä tekeminen ei enää riitä. Oman työn on tuotettava lisäarvoa asiakkaalle.”

Tämä strategian ja asiakkuuksien välinen yhteys on kriittistä menestymisen kannalta (Virtanen et. al., 2005), sillä yrityksen strategiaa toteutetaan prosessissa, joilla luodaan arvoa asiakkaille (Vanhaverbeke et. al. 1999). Eräs vastaaja kuvaili strategian ja asiakkaiden saamien palveluiden välistä suhdetta seuraavasti:

”Lasten ja nuorten ennaltaehkäisevien palvelujen kokonaisuutta on helpompi tarkastella ja johtaa strategisesti, kun ne on keskitetty Kasvun tuen prosessiin. Toimenpiteet johtavat helpommin samaan maaliin.”

Vastauksissa tuotiin myös esille huoli siitä, että koko kaupungin strateginen suunnitteluprosessi ei ole uudistunut organisaatiouudistuksen mukaisella tavalla ja ”ohjeistus on ajoittain sekavaa ja aikataulut liian kireitä” ja toivottiin ” että koko kaupungin käytännöt myös tukisivat ja arvostaisivat aidosti toimissaan prosessi- maista, asiakaslähtöistä verkostojohtamista”. Siirtyminen prosessipohjaiseen organisaatioon edellyttää johtamisen, suunnittelun ja muiden tukiprosessien uudistamista koko konsernin tasolla (Vanhaverbeke et. al. 1999). Kouvolan kaupunkikonsernin suunnittelu- ja tukiprosesseja ei uudistettu kokonaisuudessaan, vaan ne säilyivät entisen kaltaisina vuoden 2013 alussa toteutetussa organisaatiouudistuksessa.

5.1.2 Yhteiset prosessit

Ydinprosessien tunnistaminen aloitettiin asiakkuuksien tunnistamisella ja asiakastarpeen määrittelyllä, miten prosesseissa toteutetaan kaupungin ydintehtävää ”kuntalaisten hyvinvoinnista huolehtimisesta” ja mihin asiakastarpeeseen prosessilla haluttiin vastata. Asiakkuuksien tunnistaminen ei ollut mitenkään itsestään selvää, vaan asiakkuudet ja asiakastarpeet nähtiin hyvin monella tavalla. Tämän asiakkuuden käsitteen vaikeuden Virtanen ja Wennberg (2005) ovat todenneet

julkishallinnossa johtavan siihen, että prosessien vaikuttavuutta on mietittävä paitsi asiakasnäkökulmasta niin myös yhteiskunnallisesta vaikuttavuus näkökulmasta. Tämä ydinprosessien tunnistamis- ja määrittelyvaihe kestikin lähes kolme kuukautta. Valmistelusta vastasi apulaiskaupunginjohtaja ja siihen osallistui koko hyvinvointipalvelujen toimiva johto. Tämä valmisteluvaihe oli tärkeää yhteisen ymmärryksen synnyttämisessä, kun samaan organisaatioon koottiin aikaisemmin erikseen toimineet perusturvan ja siistystoimen henkilöstö, joilta puuttui yhteinen käsitteistö. Yhteinen kieli on välttämätöntä kehittämistyön kannalta (Laamanen, 2012). Yhteisen kielen ja dialogin merkitys välittyi eräästä vastauksesta näin:

”Nyt keskustellaan yhdessä kaikki samanarvoisina, miten tai millä toimintatavoilla turvataan, selkeytetään palveluiden toteutusta.”

Tämä yhteinen pohdinta ja määrittely myös sitouttivat johdon viemään muutosta eteenpäin kohti asiakaslähtöistä palvelukulttuuria (Laamanen, 2012), kuten eräs vastaaja tiivistä ”hyvinvointipalvelujen johdon usko tekemiseen on ollut ensiarvoisen tärkeää siinä, että kehitys on pysynyt käynnissä. Rohkeita emäntiä ja isäntiä!”

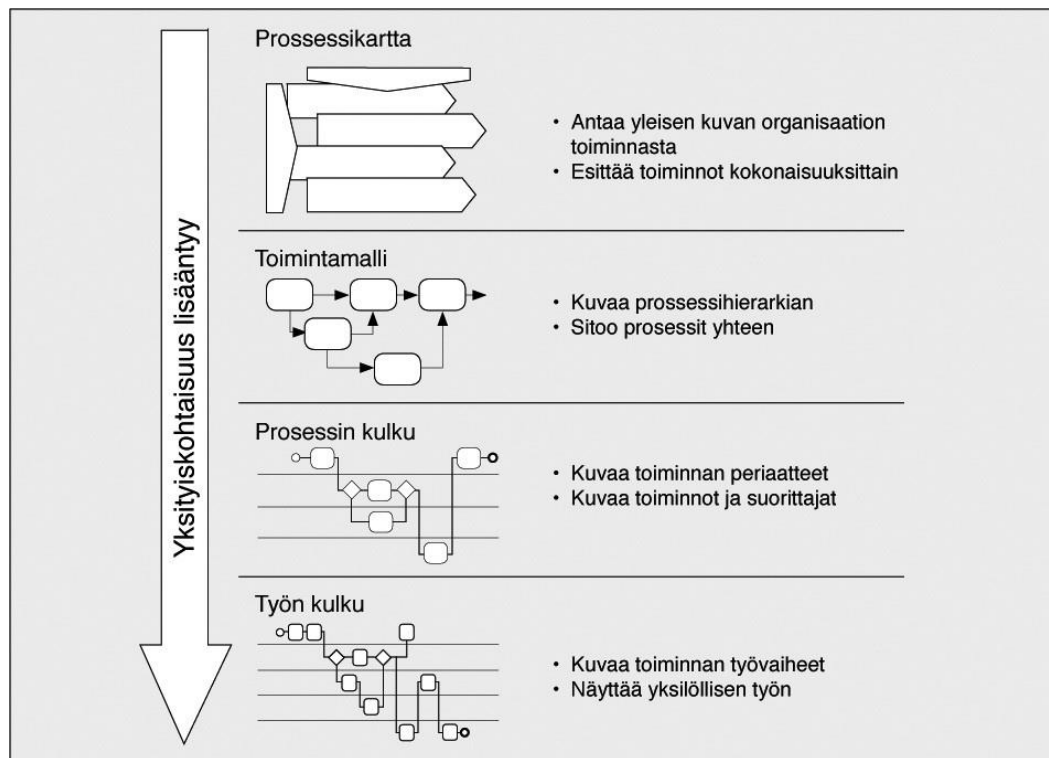
Hyvinvointipalvelujen ydinprosessit (= palveluketju) muodostettiin ikäryhmittäin asiakkuuksien ympärille seuraavasti:

- kasvun ja oppimisen sekä lapsiperheiden tukeminen (0-29v),
- aikuisväestön toimintaedellytysten vahvistaminen (18-65v) ja
- ikääntyneiden toimintakyvyn vahvistaminen (yli 65v)

Prosessien nimeämisessä haluttiin kertoa organisaation toiminnasta ja sen olemassa ollen oikeutuksesta (Virtanen et. al. 2005). Tätä pidettiin vaikeana ymmärtää, kun vuosikymmenet oli totuttu käyttämään erilaisia palveluja kuvaavia nimiä. Kaupunginjohtaja esittikin 16.9.2013 että nykyiset prosessit pidetään kehittämistyön pohjana, mutta organisaatio kuvataan asiakkaille selkokielellä; terveydenhuolto, sosiaalipalvelut, vanhuspalvelut, varhaiskasvatus, perusopetus ja lukiot ja vapaa-aika- ja kulttuuripalvelut eli perinteinen sektoriorganisaation rakenne. Sittemmin prosessit nimettiin palveluiksi (2015), joita pidettiin ymmärrettävimpänä, vaikka ne eivät kerrokaan siitä, mitä organisaatiossa tehdään. Virtanen ja Wenn-

berg (2005) pitivät tärkeänä muutoksen onnistumisen kannalta, että prosessien nimeämiseen kiinnitetään huomiota, koska prosessien nimillä viestitään koko organisaatiolle toiminnanmuutoksesta ja sen välttämättömyydestä (Laamanen, 2012).

Kuvaukset tehtiin Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA) suosituksen ”152 Prosessien kuvaaminen” mukaisesti käyttäen sen prosessihierarkia ja kuvaustekniikkaa. Prosessien hierarkia oli: palveluketju, palvelukokonaisuus, palvelu ja palveluyksikkö ja vuoden alusta 2015 poistettiin palvelukokonaisuustaso. Prosessikuvaukset tehtiin IMS-ohjelmistolla, jossa ylläpidettiin myös koko kaupungin strategiaa ja niiden kehittämisohjelmia.



Kuva 15 Prosessien kuvaustasot (JHS 152)

Hyvinvointipalvelujen ydinprosessit muodostivat prosessikartan mukaisen kuvaustason, josta apulaiskaupunginjohtaja oli vastuussa. Prosessikartan avulla viestitettiin hyvinvointipalvelujen arvonluonti kuntalaisille. Toimintamallitaso ja siitä alaspäin olevat tasot kuvattiin ydinprosessien (= palveluketju) omistajien toimesta ja vastuulla. Näillä kaikilla kuvaustasoilla oli yhtymäkohta aina ylemmän tason

prosessiin. Kaikki palveluketjut eivät edenneet samaan tahtiin, vaan jotkut etenivät hitaammin ja toiset ripeämmin, mutta kaikki kuitenkin kuvasivat joko asiakasvolyymien tai kustannusten kannalta merkittävimmät toimintamallit ja palveluprosessit. Oleellista on kuvata ne prosessit, joista nähdään, miten asiakkaan arvonluonti tapahtuu, jolloin nähdään kriittiset kohdat asiakkaan näkökulmasta (Laamanen, 2012). Näissä prosesseissa kiinnittyy suurimmat kustannukset. Kyselyn vastauksissa tämä uudistuksen eriaikaisuus nousi esiin, mutta sen ei katsottu häiritsevän koko muutoksen etenemistä.

”Kun koko johto on samaan aikaan lähtenyt tekemään uudistusta, on mahdollisuus onnistua, vaikka toiset menee paljon edellä ja osa tulee tasaisen varmasti perässä. Tämä on ollut rohkea ja uljas askel kohti organisaatiota, jossa palikat saattavat järjestäytyä ihan uudella tavalla. Unelmoin edelleen organisaatiosta, joka tuottaa hyvinvointia sekä asiakkaille että työntekijöille!”

Prosessin omistajat ja vastuut määriteltiin hallintosäännössä. Prosessin omistajina toimivat palveluketjujen johtajat. Prosessin omistaja vastasi prosessin toteuttamisesta, kehittämisestä ja suorituskyvyn parantamisesta, sekä päätti resurssien kohdentamisesta ja ristiriitojen ratkaisemisesta. Samalla tavalla osaprosessien omistajuudesta ja vastuista määrättiin tehtäväkuvissa. Vaikka hallintosäännössä todettiin, että ”kaupungin palveluorganisaatio perustuu prosessilähtöiseen toimintamalliin”, niin tätä muutosta ei viety konsernin johtamisen rakenteisiin, vaan ne säilytettiin ennallaan. Tämä organisaation sisäinen toiminnallinen ristiriita nousi vastauksissa esille nimenomaan talousarvioprosessin tarkastelussa. Todettiin, että talousarvioprosessi ei tunnista prosessijohtamista eikä asiakaslähtöisyyttä ja tästä aiheutuu epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta johtamiseen. Vanhaverbeke ja Torremans (1999) ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että prosessimaisen organisaation toiminnan turvaamiseksi myös konsernin koko rakenteen tulee rakentua prosessin mukaan. Muutoksen aikaan saamiseksi ei riitä, että erilliset toimintayksiköt toimivat prosessimaisesti.

5.1.3 Prosessien vaikutus johtamisen rakenteeseen

Kouvolan kaupungissa oli ennen vuotta 2013 käytössä niin sanottu tilaaja – tuottaja - malli, joka perustui sektorikohtaisiin toimintoihin ja sisäiseen tilaajan ja tuottajan roolien erottamiseen. Kun prosessimainen asiakkuuksien mukaan muotoutunut organisaatio otettiin käyttöön, väheni johtajien määrä 46 prosenttia aikaisempaan organisaatioon verrattuna. Samalla johtajien vastuualueet laajentuivat ja muodostuivat asiakkuuksien mukaisesti.

Vastaajista 77 prosenttia katsoi johtamisjärjestelmän yksinkertaistuneen ja tehostuneen. Pääsääntöisesti katsottiin, että toiminta tehostui, kun ”asiakkuuden perusteella koottiin resursseja saman johdon alle” ja ”johtamisjärjestelmästä poistettiin esimiestasoja”. Tämä johtamisrakenteen muutos mahdollisti asiakkaiden palvelujen ja uusien toimintamallien kehittämisen laaja-alaisemmin ja tehokkaammin kuin aikaisemmin käytössä ollut tilaaja- tuottaja organisaatio. Eräs vastaajista kuvasi johtamisjärjestelmän muutosta tällä tavoin:

”Hyvinvointipalvelut kokoa tiivistetysti palveluketjuihin kaikki ikäluokat ja asiakkaat. Tilaaja ja tuottajamallin purkaminen vähensi johtajien määrää, selkeytti tehtävä- ja vastuualueita sekä johtamisjärjestelmä yksinkertaistui. Tämä johtamisen selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen mahdollistaa asiakkaille palveluiden kokonaisuuden sekä kustannustehokkaan järjestämistavan.”

Johtamisen vastuiden määrittely teki toiminnasta myös läpinäkyvämpää (Virtanen et. al. 2005). Uudessa aikaisempaa huomattavasti matalammassa organisaatiossa toiminnan tavoitteet ja niihin saatavissa oleva realistinen resursointi oli selkeämmin nähtävissä. Vastuu asiakastarpeiden huomioon ottamisesta ja käytettävissä olevista resursseista oli koottu yhteen prosessiin ja yhden johtajan vastuulle. Tämä on myös muuttanut johtajien roolia, kun kaikki tieto ei enää olekaan johtajilla, vaan prosessissa toimivilla henkilöillä. Johtajista on tullut enemmän menestyksellisen toiminnan edellytyksiä mahdollistava valmentajia kuin käskyjä ja ohjeita

jakavia johtajia (Laamanen, 2012, Hammer et. al. 1995). Johtamisen roolin muutoksen yksi vastaaja ilmaisi täten:

”Prosessimaisen johtamisen kautta olemme pääsemässä kiinni verkostojohtamisen ydinkysymyksiin!! Ilman tätä askelta pitäisimme paljon vahvemmin kiinni autoritäärisestä, hierarkkisesta johtamista-vasta. Nyt meidän on ollut pakko sekoittaa ja myöntää, että johtaja ei aina tiedä ja osaa ihan kaikkea, vaan paras tieto syntyy verkostossa.”

Uudessa organisaatiossa johtamisen painopiste siirtyi asiakkuuksiin ja asiakastarpeisiin vaikuttamiseen. Kun asiakkuus oli nostettu keskiöön, tuli tärkeäksi panostaa sekä asiakkaan ohjaukseen, että ennaltaehkäiseviin palveluihin, jotta asiakas ohjautuisi ”kerralla oikeaan palveluun oikea-aikaisesti” ja välttyttäisiin raskailta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluilta. (Stenvall et. al, 2012, Laamanen 2012). Tämä koko johtamisen painopisteen muutos haastoi johtamisen ja yksi vastaajista kuvasi asiaa näin:

”Johtaminen on huomattavasti vaativampaa kuin siiloissa. Johtamisen keskeinen painopiste on siellä, missä ei ole perinteisesti ymmärretty/osattu johtaa = asiakkuuksissa ja palvelutarpeisiin vaikuttamisessa palvelun tuottamisen sijaan.”

Toisaalta vastauksissa nostettiin esille myös, että organisaatio on ollut toiminnassa hyvin lyhyen ajan ja muutosta on arvioitava koko ajan uuden toimintamallin vakiinnuttamiseksi. Se vaatii myös ”tietoista kokonaistarkastelua oman palveluketjun yli ja ulkopuolelle”. Johdon sitoutuminen muutoksen toteutukseen on tärkeää, sillä muutoksen aikaansaaminen edellyttää pitkäjänteistä työskentelyä, eikä muutoksen johtamista voi lopettaa ensimmäisiin onnistumisiin tai vastoinkäymisiin (Laamanen, 2012, Hammer et. al. 1995). Prosessimaiseen organisaatioon siirtyminen vaatii julkisessa hallinnossa aivan uudenlaista ajattelua ja uudistusta on johdettava johdonmukaisesti useita vuosia, ettei palata vanhaan tuttuun, kuten eräs vastaaja pohti.

”Irtipääseminen vanhoista ajattelumalleista on tosi hidasta ja organisaatio-uudistus vielä helposti taannuttaa toimijat omiin hiekkalaatikoihinsa. Kahdessa vuodessa ei päästä kuin alkuun.”

Vastauksissa tuotiin esille myös epärealistisiksi koetut konsernijohdon ja päättäji-en odotukset ”pikavoittojen” ulosmittaamiseksi hallintoa ja johtajien määrää edelleen keventämällä. Tällaisen jännitteen katsottiin heikentävän sekä kehittämisen intoa, että uudistuksen perimmäisen tarkoituksen toteutumista; asiakastarpeiden parempaa toteuttamista kustannustehokkaammin ja taloudellisemmin.

5.2 Toiminnan asiakaslähtöisyys ja vaikuttavuus sekä laatu hyvinvointipalvelujen prosessiorganisaatiossa

Uuden toimintatavan keskeinen tavoite oli asiakaslähtöisyys ja toiminnan foku-sointi asiakkaan hyvinvoinnin turvaamiseksi. Aukkaiden hyvinvointi on kunnal-lisen palvelutoiminnan perimmäisiä yhteiskunnallisia tavoitteita (Huuskonen et. al. 1997). Asiakaslähtöisyyden ja asiakkaiden osallisuuden katsottiin toteutuneen hyvin uudistuksessa. Vastaajista 92 prosenttia katsoi, että asiakaslähtöisyys on noussut organisaation diskurssiin ja näin muutos on tapahtumassa sekä ajatusten, että asenteidenkin osalta. Lisäksi asiakasprosessit on mietitty asiakkaan kannalta. Palveluprosessien lähtökohtana on ollut asiakastarve ja prosessit on mietitty asi-akkaan näkökulmasta. Asiakkaiden osallisuutta palvelujen kehittämisessä on vahvistettu asiakasraatien, -foorumien ja asiakaspalautteiden hyödyntämisellä. Joissa-kin palveluissa asiakkaiden osallisuus palvelutuotannon kehittämiseen on edennyt nopeammin kuin toisissa. Yhteiseksi tavoitteeksi on kuitenkin asetettu asiakkaan osallisuuden vahvistaminen niin omassa palvelutapahtumassa, kuin koko palvelu-tuotannon kehittämisessä. Sen vaikeuden, miten julkisten palvelujen tuottamien asiakaskontaktissa saadaan tasavertaiseksi, dialogiseksi toiminnaksi, sanoitti eräs vastaaja seuraavasti:

”Asiakaslähtöisyys kulkee perusajatuksena palveluiden suunnittelus-sa ja toteutuksessa, asiakkaiden osallisuus toteutuu asiakasraatien ja

-foorumien, asiakkaiden kuulemisen kautta. Haasteena on kuitenkin asiakaslähtöisyyden vienti arjen työhön, yksittäisen työntekijän arkeen.”

Asiakaslähtöinen toiminta vaatii palvelukulttuuriasennetta koko organisaatiolta, jotta palvelutapahtumassa pysytään tuottamaan laadukkaita palveluita ja hoitamaan vaikeatkin asiat (Gröönroos, 2010). Julkisissa palveluissa ei useinkaan ole mietitty, miten palvelu tulee tuottaa. Perinteisesti on toteutettu lainsäädännössä määritelty palvelu, mutta ”juurikaan ei ole käyty keskustelua, miten sen teemme tai edes mietitty sitä, pitäisikö palvelujen tuottamista määritellä jotenkin - laissa-han se on sanottu”. Tämä palveluasenteen muutos koettiin suurena haasteena, ”miten asiakaslähtöisyys viedään arjen työhön, yksittäisen työntekijän arkeen, vaikka asiakaslähtöisyys kulkee perusajatuksena palveluiden suunnittelussa ja toteutuksessa”. Johdon viestinnän tärkeyttä henkilöstölle muutoksen tavoitteista, palvelujen tuottamisesta ja laadusta korostettiin (Gröönroos, 2010), koska hierarkkisen, tuotantolähtöisen toimintatavan muuttaminen asiakaslähtöiseksi vaatii lähiesimiehiltä ja henkilöstöltä aivan uudenlaista asennetta ja tapaa kohdata asiakas.

”Kahdessa vuodessa on edetty suurin harppauksin, vaikka matkaa ja askeleita on vielä kosolti jäljellä. Asiakkaan aito kuuleminen, asiakasymmärrys vaatii kuitenkin keinoja panna kuultu asia käytäntöön.”

Tosin vieläkin asiakkaat joutuvat asioimaan useassa eri palvelussa, mutta prosesseista on tehty sujuvampia kuin aikaisemmin. Asiakaslähtöisyys näkyy myös siinä, että jos palveluprosessi ei jossain kohtaa toimi, niin asian korjaaminen on yksinkertaisempaa, kun koko prosessin vastuu ja johto on yhteinen eikä jakaantunut sektoreittain kuten aikaisemmassa funktionaalisessa organisaatiossa. Eri palveluketjuissa asiakaslähtöisyys, varsinkin asiakasrajapinnassa toteutuu vielä hyvin eri tavoin eikä yhtenäistä rakennetta ole pystytty luomaan näiden kahden vuoden aikana.

Palvelujen laadun katsottiin parantuneen ja asiakastyytyväisyyden lisääntyneen muutoksen aikana. Uuden toimintatavan uskottiin myös mahdollistaneen palvelujen satavuuden ja laadun säilymisen, vaikka talouden raamit ovat koko ajan heikentyneet, mikä johti myös lomautuksiin ja irtisanomisiin vuosina 2013 ja 2014.

”Uusi organisoituminen on tuonut tullessaan lisää eri palvelujen yhteistä kehittämistyötä, josta usein on seurannut palvelun laadun parantumista tai asiakkaille uusia palveluja, mikä lisää asiakastyytyväisyyttä.”

”Palveluiden saatavuus ja laatu olisi luultavasti entisellä organisoitintavalla tullut huonommin säilyneeksi kuin nyt on tapahtunut.”

Asiakastyytyväisyyskyselyt otettiin systemaattisesti käyttöön kaikissa palveluissa ja ne toteutettiin lokakuussa kahden viikon aikana kaikille palvelunkäyttäjille aina palvelutapahtuman yhteydessä, jotta vastauksista saataisiin mahdollisimman oikea tietoa kulloisestakin palvelutapahtumasta (Gröönroos, 2010). Kokonaisuutena asiakkaista 93,2 prosenttia oli joko tyytyväisiä tai erittäin tyytyväisiä samaansa palveluun. Kaikkiaan tyytymättömiä palveluun oli 6,8 prosenttia, ja 1,3 prosenttia oli erittäin tyytymättömiä palvelun laatuun. Näiden tyytymättömien vastauksia tarkasteltiin erikseen ja näiden pohjalta tehtiin palveluyksiköittäin kehittämissuunnitelmia palvelun laadun parantamiseksi. Asiakastyytyväisyys oli korkealla tasolla henkilöstön ammattitaidon ja asenteen osalta, kun taas palvelujen saatavuuteen sekä tilojen esteettömyyteen ja toimivuuteen oli eniten tyytymättömyyttä. Julkisissa palveluissa on usein vaikeaa vastata asiakkaiden toiveisiin palvelujen saatavuudessa, koska kysynnän ja tarvittavien resurssien välillä on epäsuhtaa (Stenvall et. al. 2012). Vastauksissa koettiin asiakaspalautteen kuitenkin olevan hyvällä tasolla, kun ”ottaa huomioon viime vuosikymmeninä lisääntyneen kriittisyyden julkisia palveluja kohtaan, jota media pitää agendalla näkyvästi” – niin myös Kouvolassa.

5.3 Henkilöstön vaikuttamismahdollisuudet ja osaaminen hyvinvointipalvelujen prosessiorganisaatiossa

Prosessimaiseen organisaation siirtyminen merkitsee suurta muutosta paitsi johtajille ja esimiehille niin myös henkilöstölle. Kaikkien roolit ja tehtävät muuttuvat oleellisesti, kun päätösvaltaa valutetaan prosessien omistajille ja prosessissa toimiville henkilöille, joilla on paras kosketuspinta asiakkaisiin ja heidän tarpeisiin. Varsinkin perinteisessä hierarkkisessa julkishallinnon organisaatioissa tämä muutos koettiin mullistavana, kun ”johtajien ja esimiesten roolit muuttuivat käskyjen ja kontrollin asemesta strategian haastamiseen, ennakointiin ja mahdollisuuksien luomiseen” (Vanhaverbeke et. al.1999). Vastauksissa korostettiin erityisesti lähiesimiesten roolin tärkeyttä muutoksen johtamisessa. Heidän roolinsa muuttui valmentajaksi, mitä asiakkuus tarkoitti ja millaisia ja minkä laatuista palveluita tuotettiin. Lähiesimiehet myös välittivät tietoa asiakasrajapinnassa tapahtuvista vaateista ja muutoksista ylimmälle johdolle palvelujen ja niiden laadun määrittämiseksi (Vanhaverbeke et. al.1999, Grönroos 2010). Samalla nähtiin henkilöstön osaamisen arvostuksen nousseen ja vahvistuneen myös tuottavuuden näkökulmasta, kun ”koko prosessiajattelun lähtökohtana oli laadukkaat palvelut ”keralla kuntoon” joka ikinen kerta” Henkilöstön osaamisen kehittämisen koettiin nousseen keskiöön ja siihen oli panostettu koulutusohjelmilla ja lisäämällä resursseja kehittämiseen. Henkilöstön vaikuttamismahdollisuuksien lisääntymistä eräs vastaaja kuvaili näin:

”Uudistuksella on saatu henkilöstön ääntä enemmän esille. Henkilöstön osaaminen on nostettu ansaitsemaansa arvoon ja vahvistettu henkilöstön osallisuutta oman työnsä kehittäjänä. Esimiesten roolin kirkastamiseen ja osaamisen vahvistamiseen on saatu koulutusten kautta kiitettävästi uusia työkaluja.”

Toisaalta arvioitiin, että osa henkilöstöstä on kokenut muutoksen raskaana ja vaikeana, kun enää ei ole riittävää pelkästään ammatillinen osaaminen, vaan asiakkaan aito kohtaaminen ja kuuleminen ovat nousseet keskiöön. Tämä palvelukulttuurin muutos on ollut osittain stressaavaa, kun koko työn tekemisen tapa on

muuttunut ja laajentunut yhteiseen työhön eri toimijoiden kesken sekä asiakkaan osallisuuteen omassa asiassa. Aikaisemmin toiminta perustui enemmän henkilöstön ammattiosaamiseen kuin asiakkaan kanssa tasa-arvoiseen kohtaamiseen palvelutapahtumassa ja yhdessä sopimiseen. Muutos on haastanut ammatti-identiteetin uuteen tarkasteluun ja ”asiakkuuden näkymää tulee koko ajan avata arjen toimijoille toimintayksikkötasolla”. Kuitenkin muutokseen osallistujien osaamisen katsottiin kasvaneen valtavasti, vaikka osa henkilöstöstä on kokenut ”muutoksen ulkoa annettuna ja sitä on kuvattu 'karjalauman ajamisena' ja 'sopulilauman johtamisena alas jyrkänteeltä’’. Nämä ilmaisut kuvaavat hyvin työn tekemisen ja palvelukulttuurin muutosta, mitä Virtanen ja Wennberg (2005) ovat kuvanneet aivan uudelleenlaisiksi sosiaalisiksi innovaatioksi julkisessa hallinnossa. Toki tähän palvelukulttuurin muutokseen tulee paineita myös lainsäädännön kautta, mutta ”uusi organisaatio kannustaa osaamisen kehittämiseen ja asiakkaan arvostamiseen sekä haastaa vanhasta poisoppimiseen hyvällä tavalla”.

Prosessimaisen toiminnan katsottiin lisäävän henkilöstön mahdollisuuksia vaikuttaa omaan työhönsä ja sen kehittämiseen. Työn vaikuttavuus avautui asiakkaan kautta ja oman työn näkeminen osana kokonaisuutta mahdollisti palvelun kehittämisen, kun prosessit oli yhdessä muiden toimijoiden kanssa kuvattu ja vastuut sovittu. Prosessien kuvauksella sovitaan niiden arvioinnista ja kehittämisestä tulevaisuudessa (Laamanen, 2012). Työyhteisöjen säännölliset palaverit lisäsivät yhteisöllisyyttä ja vuoropuhelua sekä yhteistä vastuuta asiakkuuksista; asiakas ei jäänyt ”väliinpuotoajaksi” – ei kenenkään asiakkaaksi. Yhteistyö eri toimijoiden välillä on syventynyt ja tietoisuus toisten palveluista ja asiakkaista on lisääntynyt ja erilaiset raja-aidat ovat madaltuneet. Dialogi eri palveluiden välillä on kehittynyt ja mahdollistanut uusia, innovatiivisia toimintatapoja. Tämä tietoisuus toisista tai toisten toiminnasta mahdollistaa sujuvan yhteistyön asiakkaiden parhaaksi (Laamanen, 2012). Yhdessä tekeminen ja yhteinen vastuu asiakkaasta ovat helpottaneet prosessien kehittämistä ja tämä on mahdollistanut kunkin yksilön osaamisen siirtymisen organisaation oppimiseksi prosessien avulla (Virtanen et. al. 2005).

”Aikuispalveluiden ja ikääntyneiden vuoropuhelu toimii paremmin kuin missään, vaikkakaan kaikesta ei aina olla yhtä mieltä ja kaikkia ongelmia ei vielä ole ratkaistu ikääntyneiden hoivan ja terveydenhuollonkaan osalta riittävästi.”

”Rohkea uudistaminen on tuonut lisää uusia ideoita. Tuntuu, että positiivinen kehittämisen ja kehittymisen kierre on käynnistynyt. Organisaation uudistumiskyky on parantunut, luovuus ja innovaatiot ovat löytäneet jalansijaa ja väyliä tulla esiin.”

Kuitenkin uusi prosessimainen organisoituminen tarkoitti ammatillisen osaamisen hajaantumista, muun muassa terveydenhuollon ja sosiaalitoimen henkilöstön jakaantumista kolmeen palveluketjuun ja eri johdon alaisuuteen. Kun hyvinvointipalvelut ovat asiantuntijaorganisaatio, on osaamisen vahvistaminen keskeinen haaste organisaation menestymiselle. Tästä syystä organisaatioon rakennettiin niin sanottuja osaamistiimejä ammattitaidon ylläpitämiseksi. Terveydenhuollossa säilytettiin lääketieteellinen johto lääkäreillä, vaikka henkilöt toimivat eri palveluketjuissa ja eri johdon alaisuudessa. Tehdyistä toimenpiteistä huolimatta näiden ammatillisen vertaisryhmien hajoamisen myötä omien vaikutusmahdollisuuksien koettiin pienentyneen. Yksi vastaajista arvioi tätä ammatillisen viiteryhmän hajoamisen merkitystä siihen, miten työntekijät kokevat omat vaikutusmahdollisuudet työn kehittämiseen näin:

”Perinteisesti tarkasteltuna on helppo myös väittää, että on otettu takapakia, mutta jos kysyttäisi vähän ajan päästä, uskon asian olevan paremmin, koska nyt panostetaan nimenomaan henkilöstön osallisuuteen ja hyvinvointiin monella rintamalla”.

5.4 Toiminnan tuottavuus ja taloudellisuus hyvinvointipalvelujen prosessiorganisaatiossa

Prosessimainen organisaatio kokosi yhteen kaikki saman asiakasryhmän palveluun osallistuvat työntekijät ammattitausta riippumatta. Myös asiakasryhmittäin käytettävissä olevat resurssit koottiin yhden johdon alle, kun ne ennen oli budjetoitu erikseen sivistystoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon vastuualueille. Koko toimialan yhteistä vastuuta kuntalaisten hyvinvoinnin huolehtimisesta korosti vielä valtuustoon nähden vahvistettu sitovuustaso, mikä oli koko toimiala (Virtanen et. al. 2005). Näin resurssien siirtäminen tarpeen mukaan palveluketjujen ja palveluiden välillä oli joustavaa ja organisaation reagoitokyky nopeutui huomattavasti. Tämä myös lisäsi taloudellista vastuuta kaikilla organisaation tasoilla, kun ”toimintaa ja kustannuksia seurataan ajantasaisesti ja eri johtamisen tasot sitoutuneet siihen”. Talouden ja toiminnan suunnittelun sekä resursoinnin muutosta eräs vastaaja kuvasi seuraavasti:

”Kaupunginvaltuuston toimialalle hyväksymästä talousarviosta jalkautetaan tarkennetut tavoitteet ja niiden toteuttamisen resursointi asiakkuus/vaikuttavuus lähtöisesti. Tämä näkökulma korostaa prosessilähtöistä ja monialaista palveluvastuuta, koska tavoitteiden toteutumista = tuloksia ei mitata niin paljon tekemisen määrällä vaan koetun ja mitatun hyvinvoinnin lisääntymisenä.”

Sitovuustason muutos aiheutti kyllä myös laajaa keskustelua valtuutettujen keskuudessa, kun toimeenpanon päätösvaltaa oli siirretty lautakunnille ja viranhaltijoille, sillä osa valtuutetuista olisi halunnut päättää paitsi tavoitteista, niin myös käytännön toteutuksesta.

Asiakkuuksien mukaan organisoituminen toi mukanaan yhteisen vastuun asiakkaasta. Se mahdollisti myös toimintatapojen ja prosessien arvioimisen koko palveluketjun osalta aivan uudella tavalla, kun eri ammattilaiset toimivat yhdessä ja saman johdon alaisuudessa. Uusi organisaatio vähensi osaoptimointi eri yksiköiden välillä ja paransi asiakasprosesseja, kuten eräs vastaajista asian ilmaisi:

”Toimintatapojen ja prosessien toimivuutta arvioidaan nyt eri palvelujen ja palveluyksiköiden välillä aiempaa enemmän, koska saman asiakkaan ympärillä työskentelevät ovat usein osa samaa organisaatiota, ja esimies on yhteinen tai esimiehet ovat saman johdon alla. Näin huonosti toimivia prosesseja korjataan asiakkaan hyväksi.”

Tämä prosessien tarkastelu, niiden kuvaaminen IMS järjestelmään ja lean – menetelmien käyttöön ottaminen, poistivat toiminasta hukkaa ja helpottivat asiakkaiden palvelujen saamista oikea-aikaisena (Laamanen 2012, Virtanen et. al. 2005) Ne tehostivat prosessien läpimenoaikoja ja paransivat tuottavuutta; ”vähemmällä saadaan aikaan enemmän” (Hannus, 1993). Kun organisoitumisen lähtökohdaksi otettiin asiakkuus, voitiin asiakkaan tarvitsemat palvelut tuottaa tehokkaammin ja taloudellisemmin, kun kaikki eri ammattilaiset olivat tietoisia asiakkaan saamista palveluista ja niitä voitiin suunnitella yhdessä. Näin asian ilmaisi eräs vastaaja:

”Asiakaslähtöisiin palvelukokonaisuuksiin ja ketjuihin organisoituminen on lisännyt eri toimijoiden välistä yhteistyötä käytännön syistä. Päällekkäisen työn välttäminen, toiminnan järjeistämisen ja säästöt ovat lisänneet yhteistyötä ja synnyttäneet jopa yhteistä työtä.”

Organisaatiomuutoksen myötä myös toimialan tavoitteenasettelu selkiytyi ja toiminnan painopistettä alettiin siirtää peruspalveluihin ja varhaisen tuen palveluihin, jotta välttyttäisiin raskailta ja kalliilta korjaavilta palveluilta (laitospalveluilta) (Stenvall et. al. 2012). Uusi organisaatorakenne mahdollisti yhtenäisen tavoitteen asetelun ja painopisteen muutoksen peruspalveluihin sekä vastuullisen toiminnan toteuttamisen yhdessä kaikkien palveluketjujen kesken. Tämä työ oli hidasta, sillä laitosvaltaisen palvelurakenteen purkaminen ei edennyt poliittisessa päätöksenteossa. Kuitenkin hyvinvointipalvelujen eri palveluketjujen ja eri ammattiryhmien välillä tehdyllä työllä saatiin muutosta aikaiseksi ja toiminnan painopistettä sekä resurssien siirtymää kohdennettiin peruspalveluihin. Hyvänä esimerkkinä tästä on erikoissairaanhoidon palvelujen käytön vähentäminen niiden vanhus asiakkaiden kohdalla, joiden palvelujen tarve ei ole erikoissairaanhoidon vaan muu hoivan tarve. Tätä työtä tehtiin tuloksellisesti eri toimijoiden kesken ja eräs vastaajista arvioi asiaa seuraavasti:

”Palveluketjujen välillä on vielä sovitettavaa mutta yhteisissä prosesseja seurataan ja sujuvuuteen pyritään vaikuttamaan yhteisin toimenpitein esimerkkinä palvelusiirtymäryhmä.”

Palvelujen tuottaminen asiakaslähtöisesti yli palveluketjujen sekä toiminnan ja talouden ajantasainen seuranta näkyivät myös hyvinvointipalvelujen taloudellisessa tuloksessa. Kun aikaisempina vuosina toimintakulut olivat kasvaneet noin 6 -8 prosenttia vuosittain niin, vuosina 2013 ja 2014 ne kasvoivat noin yhden prosentin vuodessa. Vuoden 2014 toimintakuluista on poistettu Kymenlaakson sairaanhoidon ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymän aikaisempien vuosien alijäämän kattaminen runsaat kuusi miljoonaa euroa, jotta tilikauden tulokset olisivat vertailukelpoisia. Alijäämä oli syntynyt pääasiallisesti sopimuslaskutusjaksolta vuosina 2006 – 2010, eikä se näin ollen ole syntynyt tilikauden 2014 toiminnasta. Lisäksi alijäämän kirjauksesta vuoden 2014 tulokseen päätettiin vasta tilinpäätöksen yhteydessä, joten hyvinvointipalvelujen omalla toiminnalla siihen ei enää olisi voinut vaikuttaa mitenkään.

Taulukko 8 Hyvinvointipalvelujen toimintatulot, -kulut ja –kate vuosina 2009 - 2014 (1000€)

Vuosi	Toimintatulot	Muutos%	Toimintakulut	Muutos%	Toimintakate	Muutos%
2009	36 962		-371 674		-334 712	
2010	43 777	18,4	-448 417	20,6	-404 640	20,9
2011	50 987	16,5	-476 394	6,2	-425 407	5,1
2012	53 213	4,4	-514 205	7,9	-460 992	8,4
2013	52 354	-1,6	-519 460	1,0	-467 106	1,3
2014*	50 449	-3,6	-525 161	1,1	-474 712	1,6

Kuitenkaan asiakkaiden palvelujen saatavuus tai palvelutarjonta eivät oleellisesti muuttuneet näinä vuosina, vaan palvelut on pystytty tuottamaan kuntalaisille lähes entisellään. Tosin palvelujen jakelukanava, tuotantopaikka tai sisältö saattoi muuttua, mikä aiheutti kiperää keskustelua niin kuntalaisissa kuin henkilöstössäkin. Kuitenkaan tyytymättömyys palveluihin ei näkynyt asiakastyytyväisyysmittauksissa tai asiakas - / asukasfoorumeissa saadussa palautteessa eikä muistutusten tai kanteluiden lisääntymisenä. Sitä, miten asiakkuuksien mukaan organisoitumien

vaikuttaa kustannuksien hallintaan ja palvelujen laatuun, kaksi vastaaja kuvasi muutosta näin:

”Kuluneet kaksi vuotta osoittavat, että kustannuksia pystytään hallitsemaan paremmin, kun resurssit on koottu asiakkuuden mukaan. Vaikeitakin ratkaisuja on jouduttu ja pystytty tekemään, ilman että asiakkaiden olennaiset palvelut ovat vaarantuneet.”

”Terveystalouden osalta erityisesti ollaan valtakunnan kärkijoukossa kustannusten hallinnan osalta ja silti palvelutasosta on tingitty vain harkiten”

Koko kaupungin talouden hallinnan kannalta oli myös merkittävää, että hyvinvointipalvelujen toimiala ei ylittänyt vahvistettua talousarviota, vaikka sen sisällä tapahtui resurssien siirtoa palveluketjujen välillä. Tästä resurssien (määrärahojen) siirrosta toimialan sisällä tarkastuslautakunta raportoi vuoden 2014 arviointikertomuksessa seuraavasti:

”Mikäli sitovuustaso olisi ollut palveluketjutaso, aikuisväestön talousarvioylitys olisi ollut 11 miljoonaa euroa. Nyt ylitys kompensoitiin lasten ja nuorten sekä ikäihmisten palveluiden säästöillä.”

Aikaisempina vuosina määrärahojen ylityksiä tapahtui vuosittain ja valtuusto vahvisti nämä lisätalousarviossa. Tämä heikensi koko kaupungin taloudellista tulosta merkittävästi ja oli ennakoimatonta koko talouden suunnittelun kannalta.

6 Johtopäätökset

Prosessiorganisaatio julkisessa hallinnossa ja palvelutuotannossa on erittäin suuri muutos perinteiseen hierarkkiseen ja professioiden mukaan järjestäytyneeseen organisaatioon. Suomalaisessa yhteiskunnassa on pitkät perinteet sektoreittain tapahtuvasta kehittämistyöstä sekä lainvalmistelusta, joka on ohjannut hyvinvointiyhteiskunnan kehittymistä. Tämä kehitys on johtanut siihen, että asiakkaiden palveluista on vastannut kukin sektori erikseen ja selkeää kokonaisvastuuta asiakkaan hyvinvoinnista ei ole ollut kenelläkään. Tästä on aiheutunut asiakkaan pommittelua ”luukulta toiselle” ja kustannusten jatkuvaa kasvamista varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Tässä tutkimuksessa selvitettiin Kouvolan kaupungin hyvinvointipalvelujen organisoitumista asiakasprosessien mukaan ja sen vaikutusta toiminnan läpinäkyvyyteen, asiakastarpeeseen vastaamiseen, palvelujen laatuun ja vaikuttavuuteen, organisaation johtamisen ja osaamisen muutokseen, sekä kustannustehokkuuteen eli kuntalain mukaiseen tilitekovastuun toteutumiseen.

6.1 Johtamisjärjestelmän muutos prosessiorganisaatiossa

Julkisesta palvelutuotannosta säädetään usein lailla tai asetuksella ja palvelut voivat olla kaikille kuntalaisille tarjottavia tai sitten niiden saaminen on rajoitettu tiettyyn asiakasryhmään. Kaupungissa palvelujen tuottamisen resursseja kohdennetaan kaupunginvaltuuston hyväksymässä talousarviossa vuosittain. Palvelutarvetta voi olla vaikea arvioida ja osaan palveluista kuntalaisilla on subjektiivinen oikeus riippumatta siitä, onko tähän palvelutuotantoon varattuja määrärahoja talousarviossa vai ei. Tämä palvelutarpeen ennakoimattomuus varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on yleistä, ja johtaa määrärahojen ylittymiseen tai lisämäärärahojen myöntämiseen kesken talousarviovuoden, mikä heikentää kaupungintalouden suunnittelua niin vuositasolla kuin pidemmällä ajanjaksolla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon menot ovat myös kasvaneet vuosittain huomattavasti nopeammin kuin julkinen rahoitus ja näin kuntatalouden tasapaino on heikentynyt vuosia. Tämä sama kehitys tapahtui myös Kouvolassa vuosina 2009 - 2012, kun sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sivistystoimen palveluita johdettiin ja resursointiin erillisinä toimintoina.

Siirtyminen prosessipohjaiseen toimintaan tarkoittaa kaikkien tiettyä asiakasryhmää palvelevien resurssien kokoamista samaan organisaatioon ja organisaatiokenteen täydellistä muuttumista. Useissa kunnallisissa organisaatioissa kuten Kouvolassakin uuden organisaation rakenteen perustaksi on otettu ikäperustaiset asiakasryhmät.

Tässä rakenteessa on helppoa identifioida lapset, nuoret ja lapsiperheet omaksi asiakasryhmäksi. Samoin ikäihmiset muodostavat helposti hahmottuvan palvelujen käyttäjäryhmän. Aikuisväestön palvelujen kokoaminen on haastavampaa, koska tämä asiakasryhmä on hyvin heterogeeninen julkisten palvelujen käyttämisen osalta; osa väestöstä ei käytä lainkaan palveluita, tai käyttävät niitä hyvin satunnaisesti, kun taas osa käyttää monia palveluita samanaikaisesti ja usein. Toisaalta pienemmissä kaupungeissa ei riitä kulttuuri-, liikunta-, vapaa-aikapalveluiden eikä terveydenhuollon henkilöstöä kohdistettavaksi ainoastaan jonkin tietyn asiakasryhmän palvelutuotantoon, vaan näitä palveluita on tuotettava kaikille asiakkaille iästä riippumatta.

Tästä syystä käytännössä joudutaan joltain osin matriisirakenteeseen, kun palveluita tuotetaan kaikille asiakasryhmille. Tämä vaatii prosessien välistä sopimista ja yhdessä tekemistä. Kuitenkin suurempi kompastuskivi on eri ammattilaisten hajaantuminen eri asiakasprosesseihin ja eri ammattitaustaisten johtajien alaisuuteen. Julkisessa organisaatiossa on perinteisesti ollut esimiehenä oman alan ammattilainen ja terveydenhuollossa tämä vaatimus vielä korostuu, eikä sitä ole helppoa muuttaa. Kouvolassakin asiasta jouduttiin käymään pitkiä neuvotteluja niin henkilöstön kuin ammattijärjestöjen kanssa.

Tämä asiakastarpeen mukainen organisoituminen on perustavaa laatua oleva pohja koko organisaatiouudistukselle, eikä siirtyminen prosessimaiseen toimintaan

voi onnistua ilman näin radikaalia muutosta, vaan se vaatii koko organisaatiorakenteen ja johtamisjärjestelmän uudistamista.

Muutoksessa viestinnän merkitys kasvaa. Johdon on pystyttävä kertomaan muutoksen välttämättömyydestä niin päättäjille kuin henkilöstöllekin. Vanhasta luopuminen ei ole helppoa ja siihen palataan nopeasti varsinkin, jos taloudelliset resurssit ovat niukat eikä uudella toimintatavalla voida saada aikaiseksi välittömästi näkyviä hyötyjä. Kuitenkin muutosta on johdettava ja siitä on viestittävä pitkäjänteisesti

Kouvolassa tämän muutoksen välttämättömyyden viestinnässä niin päättäjille kuin henkilöstöllekin osittain epäonnistuttiin, sillä kaikki eivät kahdessa vuodessa sisäistäneet koko organisaation perusideaa. Haluttiin palata vanhaan ja turvalliseen niin organisaation nimissä kuin toiminnoissakin, vaikka suurin osa ainakin päättäjistä tiedosti organisaatiouudistuksen tuomat hyödyt. Organisaation nimeäminen tehtiinkin uudella tavalla vuoden 2015 alussa.

Organisaation perusrakenne, joka perustui asiakasvastuuseen, säilyi uudesta nimeämisestä huolimatta. Prosessien nimeäminen on tärkeää uudistuksen onnistumisen kannalta. Niiden avulla kerrotaan, mitä organisaatiossa tehdään ja niiden tulisi kuvata sen toimintaa. Muutosviestinnän kirkkaus pakostakin hämärtyy ja siitä tulee ristiriitaista, kun toimitaan uudella rakenteella ja vanhoilla nimillä. Tämä organisaation nimeäminen perinteisten hallinnollisten jaotteluiden mukaan voi vaikeuttaa muutoksen läpivientä, vaikka uusi toimintatapa on ollut käytössä jo muutaman vuoden – vanhoilla toimintatavoilla on kuitenkin vuosikymmeniset perinteet.

Organisaatiorakenne mahdollistaa suurempien kokonaisuuksien muodostamisen, kun se ei perustu palveluntuottajan professioon, vaan asiakkaiden palvelutarpeeseen. Näin tietyn asiakasryhmän palvelun tuottamiseen osallistuvat eri ammattiosaajat koottaan samaan prosessiin. Tällöin organisaatiosta vähenee johtajia ja esimiehiä aikaisempiin organisaatio rakenteisiin verrattaessa.

Johtamisen vastuut tulee myös määritellä aivan uudella tavalla. Prosessinomistajalla on kokonaisvastuu asiakkaasta ja prosessin suorituskyvyn jatkuvasta paran-

tamisesta. Johtamisen keskiöön nousee jokaisella tasolla vastuu asiakkaasta ja palvelun tuottamisesta asiakaslähtöisesti ja kustannustehokkaasti.

Eriyisen tärkeää on määritellä, miten ristiriidat ratkaistaan, kuka päättää, jos palvelut eivät toimi ja asiakkaat putoavat ”tyhjän päälle” tai ajautuvat epätarkoituksen mukaiseen paikkaan. Tällaista ratkaisumenettelyä ei aikaisemmissa julkishallinnon organisaatioissa ole ollut, vaan kukin sektori on toiminut hyvin itsenäisesti oman budjettivastuun alaisena, eikä kokonaisvastuuta asiakkaasta ole ollut kenelläkään.

Kouvolassa pohdittiin monenlaisia ratkaisuja siihen, kuka päättää vanhusasiakkaan palvelusta tai lapsen tarvitsemasta tuen määrästä oppimisessa. Yhteisen tekemisen hakeminen oli tärkeää johtamisessa, sillä vanhoista käytännöistä ei ollut helppo päästä irti. Se vaati johdolta tiukkaa sitoutumista muutoksen läpivientiin ja tavoitteiden kirkastamista kerta toisensa jälkeen.

Kuitenkin kahdessa vuodessa yhteinen vastuu asiakkuuden hoitamisesta nousi esiin ja aivan uudenlaisia ratkaisuja etsittiin ja esimerkiksi palvelusiirtymätyöryhmässä sovittiin aivan uudenlainen tapa vanhusasiakkaiden kotiuttamisesta terveydenhuollon päivystyksestä. Aikaisemmin asiakkaat olivat siirtyneet päivystyksestä joko erikoissairaanhoidon tai perusterveydenhuollon vuodeosastolle, vaikka eivät varsinaisesti olleet sairaanhoidon tarpeessa. Nyt suunniteltiin yhteinen toimintamalli, jossa tavoitteena oli asiakkaan palaaminen kotiin tai kotiutusyksikköön yksilöllisen tarpeen mukaan. Tämä muutos sekä tuki asiakkaan kuntoutumista ja arjessa selviytymistä, että säästi terveydenhuollon niukkoja resursseja niitä aidosti tarvitsevien käyttöön.

Vanhassa organisaatorakenteessa tällainen toiminta olisi ollut lähes mahdotonta tai ainakin hyvin haasteellista, kun resurssit olivat sektorikohtaisia eri johdon alaisuudessa ja vastuuta asiakkuuksista ei ollut määritelty. Voisi sanoa niinkin, että aikaisempi organisaatorakenne jopa palkitsi osaoptimoinnista, kun asiakkaan sai siirrettyä toisen yksikön vastuulle, niin omat resurssit säästyivät, vaikka koko organisaation kannalta ratkaisu oli kallis ja asiakkaalle epätarkoituksenmukainen.

Tosin ei uudessakaan organisaatiossa asioiden eteneminen ollut helppoa ja yksinkertaista, mutta organisaation rakenne mahdollisti yhdessä tekemisen aivan uudella tavalla, kun resurssit olivat yhden johdon alaisuudessa ja asiakasvastuut olivat selkeästi määriteltä.

Kun prosessiorganisaatio perustuu lisäarvon tuottamiseen asiakkaalle ja julkisessa organisaatiossa lisäksi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toteutumiseen, niin organisaation tavoitteenasettelu kohdistuu selkeämmin asiakasvaikutuksiin eikä niin paljon organisaation omaan tekemiseen. Samalla se yhtenäistää koko organisaation tavoitteenasettelua, kun kaikki tekeminen kytkeytyy asiakkaaseen ja lisäarvon tuottamiseen asiakkaalle. Toki organisaation sisäisestäkin tehokkuudesta on huolehdittava, mutta painopiste muuttuu selkeästi asiakkuuksiin.

Tavoitteenasettelu asiakkaiden hyvinvoinnin lisäämiseksi yhdisti eri palveluketjuja sekä palveluita ja toiminta oli enemmän yhtenäistä ja yhteiseen päämäärään pyrkivää, kuin perinteisessä funktionaalisessa organisaatiossa, jossa eri yksiköiden tavoitteet saattoivat olla jopa ristiriidassa keskenään. Yhteinen tavoite auttoi myös ymmärtämään eri yksiköiden toimintaa suhteessa oman yksikön toimintaan, sekä hahmottamaan kokonaisuuksia asiakkaan näkökulmasta.

Toisaalta, koko kaupungin sisällä oli tavoitteenasettelussa ristiriitaa, kun ylimmässä johdossa kaupungin keskeinen tavoite ”talouden tasapaino” nähtiin vanhan perinteen mukaan määräraha-ajatteluna, eikä vaikuttamisena asiakastarpeeseen ja sen avulla tasapainoiseen talouteen. Vaikka tavoite oli sama ”tasapainoinen talous”, niin kaksi näin erilaista tulokulmaa aiheutti viestinnällistä ja tosiasiallista sekaannusta niin henkilöstön kuin päättäjien keskuudessa. Kun prosessiorganisaatiota ei viety koko kaupungin organisaatioon, vaikka valtuusto oli näin vuonna 2009 päättänyt, seurasi tästä vaikeuksia sovittaa yhteen hyvinvointipalvelujen prosessiorganisaatio ja konsernin hierarkkinen suunnittelu-, palkitsemis- sekä ohjausjärjestelmä, mikä osaltaan heikensi kehittämistä ja uudistuksen etenemistä hyvinvointipalveluissa.

6.2 Palvelujen laatu ja vaikuttavuus prosessiorganisaatiossa

Julkisessa palvelutoiminnassa on usein hankaluuksia määrittellä, mitä palvelut ovat ja ketkä ovat asiakkaat. Osa palveluista on hallinnollista viranomaistoimintaa, jonka kohteeksi voi joutua vastentahtoisesti, joihinkin palveluihin tietyillä asiakasryhmillä on subjektiivinen oikeus ja joitakin palveluita voidaan rajoittaa kunnan määrärahaohjauksella. Toisinaan kunnallisessa palvelutarjonnassa tavoitteena on vielä estää asiakkaaksi tuleminen tukemalla asiakasta selviytymään arjesta vapaaehtois- tai vertaistuen avulla.

Kun tarjottavista palveluista usein säädetään lailla tai asetuksella, ei kunnissa perinteisesti ole käyty aktiivista keskustelua palvelujen laadusta, miten palvelu tuotetaan. Johtamisen tehtäviin ei ole kuulunut palvelujen laadun määrittely eikä palvelujen laatua ole systemaattisesti johdettu siten, että johto olisi määritellyt millaisia asiakaslupauksia annetaan ja miten poikkeamat hoidetaan. Johto ei myöskään ole aktiivisesti ja järjestelmällisesti kerännyt tietoa asiakasrajapinnassa tapahtuvista muutoksista, joilla voi olla vaikutusta palvelutoiminnan sisältöön ja laatuun.

Aikaisempina vuosina palvelujen laadun johtaminen ei ole ollut keskeistä johtamisessa, kun kunnallisilla palveluilla ei ole ollut juurikaan kilpailijoita ja asiakkaita on riittänyt. Nyt sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita on avattu kilpailulle erilaisten palvelusetelien avulla ja tulevaisuudessa kilpailu lisääntyy entisestään, jos Sipilän hallituksen valmisteleva valinnan vapaus toteutetaan. Kilpailun lisääntyminen muuttaa kokonaan julkisen palvelujen tuottamisen ja palvelutuotannon johtamisen. Johtamisessa tulee kerätä tietoa asiakastarpeista ja asiakkaiden vaatimuksista ja suunnitella näitä vastaavat palvelujen laatuvaatimukset ja toteuttaa tarjottavat palvelut sellaisella palveluasenteella, että asiakkaat ovat tyytyväisiä saamaansa palveluun.

Kilpailun kiristyminen tulee johtamaan myös siihen, että asiakkaat on otettava enemmän mukaan kehittämään palveluita, jotta ne vastaavat parhaalla mahdollisella tavalla asiakkaiden tarpeita. Tämä kehitys on perustavaa laatua oleva muutos, kun tähän asti julkisen palvelun sisällön ovat määritelleet pääasiassa ammatti-

laiset omista lähtökohdistaan. Toki jatkossakin julkisiin palveluihin liittyy yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja nämä tulee ottaa huomioon palveluja uudistettaessa.

Kouvolassa määriteltiin johdon vastuisiin palvelujen laadun varmistaminen. Vaikka palvelujen laatu ja asiakaskokemus nousivat keskusteluun ja niihin kiinnitettiin huomiota aikaisempaa enemmän, ei laadun varmistamiseksi ja sen johtamiseksi vielä luotu systemaattista koko hyvinvointipalveluja koskevaa järjestelmää.

Joissakin palveluissa palvelun laatua seurattiin ja arvioitiin systemaattisemmin kuin toisissa. Jatkossa tulee luoda systemaattinen järjestelmä palvelujen sisällön ja laadun arvioimiseksi. Kehittämistyölle antaa hyvän pohjan tehdyt prosessikuvaukset, joiden avulla palvelujen sisällöt ja laatuvaatimukset voidaan viestiä koko henkilöstölle. Tosin julkisessa toiminnassa tämä on hyvin harvinaista, kun ajatellaan, että laki sen määrää tai määrittelee. Useimmiten laki määrää, mitä palvelua tuotetaan, mutta ei sitä, miten se tuotetaan.

Palvelujen sisällön ja laadun määrittely johdon taholta on todella tärkeää niin, että koko henkilöstö tietää, mitä heiltä odotetaan ja millaisia palveluita asiakkaat voivat saada. Varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa työntekijät voivat tuntea asemansa ristiriitaisiksi, kun he haluaisivat tarjota asiakkaalle parempaa palvelua kuin käytettävissä olevat resurssit mahdollistavat. Tällaisessa tilanteessa organisaation toiminta voi lamaantua, eikä henkilöstö koe laadukkaan palvelun tuottamista omaksi tehtäväksi. Palvelukulttuuria ja palveluasennetta tulee johdon kirkastaa jatkuvasti, koska julkisessa palvelutoiminnassa on osalla esimiehiä ja henkilöstöä vielä jäykkä viranomaisasenne asiakkaisiin.

Kouvolassa otettiin asiakastyytyväisyyskyselyt systemaattisesti käyttöön ja niistä saatua palautetta käsiteltiin palveluittain toiminnan korjaamiseksi. Asiakkaiden osallisuutta vahvistettiin erilaisilla asiakasraadeilla ja foorumeilla ja asiakkaita kutsuttiin kehittämään palveluita. Tällainen yhdessä kehittäminen on haasteellista; kun resurssit ovat niukat, niin jonkin uuden palvelun tuottaminen tarkoittaa jostain vanhasta luopumista. Kuitenkin sekä asiakkaat, että työntekijät olivat tyytyväisiä

yhteistoimintaan ja jo pelkästään kuulluksi tuleminen oli merkityksellistä asiakkaille.

Samalla tavalla kuin palvelujen laadun johtaminen, on myös asiakkuuksien johtaminen ollut satunnaista tai puutteellista julkisessa palvelutuotannossa. Pelkästään asiakkaan tunnistaminen tai määrittelemine on hankalaa julkisissa palveluissa, onko asiakas lapsi vai hänen vanhempansa, onko asiakas vanhus vai hänen lähiomainen vai molemmat, onko vastentahtoisesti palvelun käyttäjäksi joutunut asiakas. Asiakkuuksien johtaminen on ollut puutteellista myös siitä syystä, että jokainen toimija on itsenäisesti tuottanut erilaisia palveluita omista ammatillisista lähtökohdista, eikä kokonaisvastuuta ole ollut kenelläkään.

Kun prosessit suunnitellaan asiakkuuksien mukaan ja tämän mukaan määritellään asiakasvastuut, selkiyttää tämä eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Asiakasvastuussa oleva prosessinomistaja ratkaisee asiakkaan palvelupolun, jolloin jokainen toimija tuottaa sovittuja palveluita ja kokonaisvastuu on asiakasvastuullisella prosessinomistajalla.

Asiakkuuksien haltuunotto ja niiden johtaminen on erityisen merkityksellistä paljon palveluja käyttävien kohdalla. Usein tällaisten asiakkaiden palvelupolut ovat epätarkoituksenmukaisia, eikä asiakas saa tarvetta vastaavaa palvelua. Tällainen hallitsematon palvelujen käyttö on myös epätaloudellista ja kuluttaa tarpeettomasti resursseja, joilla ei saada aikaan hyvinvointia asiakkaalle. Asiakkuuden johtamisella pyritään myös ennakoimaan paremmin tulevaa palvelutarvetta, jotta resurssit osataan kohdentaa oikein ja tarjota palveluita ennakoivasti ja oikea-aikaisena. On sekä asiakkaan että yhteiskunnan kannalta merkittävää, jos pystytään ennakoivalla palvelun tarjonnalla estämään lapsen huostaanotto tai vanhukseen joutuminen laitoshoidon.

Vaikuttamalla asiakastarpeeseen vaikutetaan suoraan taloudelliseen tulokseen, koska ennakoivat tukitoimet ovat huomattavasti halvempia kuin raskaat laitoshoidot. Suunnitteilla olevassa Sipilän hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon muutoksessa tulee asiakkuuden hallinta olemaan keskeisessä merkityksessä, kun asiakkaiden valinnan vapautta laajennetaan ja palvelujen tuotanto siirtyy kunnilta

maakunnille, yksityisille yrityksille ja yhdistyksille. Tällaisen monituottaja -mallin ohjaus- ja johtamisjärjestelmä luominen tulee olemaan haastavaa julkiselle organisaatiolle, eivätkä nykyiset tietojärjestelmät mitenkään tue tämän tapaista verkoston johtamista.

Uudessa prosessilähtöisessä organisaatiossa asiakas ja asiakkuudet nousevat keskiöön. Asioita ei tarkastella pelkästään ammattilaisten lähtökohdista vaan asiakkaan näkökulmasta. Tänä päivänä asiakkuuksista puhutaan paljon julkishallinnossa, mutta käytännössä toiminta on edelleen hyvin paljon tuotantolähtöistä ammattilaisten tavoitteista lähtevää. Muutos ei ole helppo, vaan vaatii kaikilta jatkuvaa tarkkaavaisuutta. On niin helppoa palata tuotantolähtöiseen toimintatapaan.

Vaikka Kouvolan hyvinvointipalvelujen johdossa tiedostettiin asiakkuuksien johtamisen merkitys ja asiakas oli puheessa mukana, ei muutosta ollut helppo viedä asiakaspalveluun osaksi henkilöstön arkea. Uusi erilainen vastuu asiakkaan saamista palvelusta, joka ei rajoittunut pelkästään oman yksikön toimintaan, vaan palvelun piti olla asiakkaan kokemana katkeamaton eri toimijoiden kesken, oli valtava muutos henkilöstölle. Tässä muutoksessa törmäsivät eri ammatilliset näkemykset ja erilaiset toimintatavat. Muutoksen läpivientiä ei mitenkään helpottanut se, että samaan aikaan kaupungissa käytiin yhteistoiminta neuvottelut ja henkilöstöä lomautettiin sekä irtisanottiin. Kaikesta huolimatta eri palvelujen välinen yhteistyö lisääntyi ja uusia toimintamalleja otettiin käyttöön, kuten uudistuksen alussa motoksi muotoutui ”kaikki on ratkaistavissa – asiakkuus taitavasti esille yhteisessä työssä”.

6.3 Henkilöstön osaamisen haasteet prosessiorganisaatiossa

Kun organisaation toiminta perustuu asiakaslähtöisiin prosesseihin, muuttuvat henkilöstön roolit täydellisesti aikaisempaan hierarkkiseen organisaatioon verrattuna. Johtajien tehtäväksi tulee enemmän valmentaminen ja mahdollistaminen kuin ohjeiden ja käskyjen antaminen. Johtajien tulee entistä enemmän tarkkailla asiakkaiden tarpeiden muutoksia, ennakoida näitä muutoksia ja viestiä näiden

muutosten vaateita asiakkaiden kanssa työskentelevälle henkilöstölle. Toisaalta henkilöstön tulee raportoida omat havaintonsa asiakkaiden odotuksista ja toiveista johdolle, jotta johdossa osataan tehdä oikeat johtopäätökset asiakkaiden odotuksista ja tarpeista ja näin tarvittaessa muuttaa palvelutuotantoa. Tällainen kunnallisen palvelutuotannon johtaminen, jossa johto on määritelty palvelujen sisällön ja laadun saadun markkinatiedon ja asiakaspalautteen perusteella, on hyvin harvinaista.

Kun yleisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä sivistystoimessa on totuttu tuottamaan niitä palveluita, jotka säädetään laissa tai asetuksessa, mutta harvoin on tarkemmin määritelty palvelun sisältöä (mitä) ja vielä harvemmin laatua (miten). Tänä päivänä kunnallisissa palveluissa tarjotaan lähes aina samaa tuotetta kaikille, vaikka asiakkaiden tarpeet olisivat hyvin erilaiset. Terveyskeskuslääkärin palveluja tarvitseva saa vastaanottoaikaa noin 20 minuuttia, vaikka joku hengitystietulehdusta sairastava tarvitsisi vain alle 10 minuuttia vaivan selvittämiseen ja hoitamiseen, mutta toisaalta monisairas asiakas tarvitsisi lähes tunnin kaikkien vaivojen hoitamiseen.

Tämä samankaltainen, yhdenvertainen palvelutarjooma on todella yleistä, eikä asiakkuuksia ole ryhmitelty mitenkään tarpeen mukaan. Tulevaisuudessa joudutaan palvelut tuotteistamaan asiakasryhmittäin, jotta julkiset organisaatiot selviävät lisääntyvistä velvollisuuksista niukkenevilla resursseilla. Johdon on osattava määrittellä palvelujen sisällöt asiakasryhmittäin ja viestittävä palvelujen tuottamisen vaatimukset keskijohdolle ja asiakaspalvelussa olevalle henkilöstölle sekä asiakkaille. Muutos on valtava koko henkilöstölle ja asettaa uusia osaamisvaatimuksia johdolle sekä henkilöstölle.

Kunnallinen palvelutuotanto on hyvin pitkälle perustunut ajatukselle, että johtaja tietää kaiken ja osaa kaiken ja ratkaisut on aina tehty johtajien toimesta. Prosessimaisessa organisaatiossa toimintamalli kääntyy ylösalaisin. Samaa asiakasryhmää palvelevien henkilöiden tulee yhdessä ratkaista, miten asiakkaan tarpeet parhaiten hoidetaan annetuilla resursseilla. Ratkaisut syntyvät eri ammattiryhmien muodostamissa verkostoissa, jotka mahdollistavat aivan uudenlaisten ratkaisujen löytämisen, kun samaa asiaa tarkastellaan monesta eri näkökulmista. Dialogi synnyttää

uuden oivaltamista. Enää ei riitä, että tekee oman osuutensa palveluketjussa, vaan on otettava vastuu koko palveluketjun toiminnasta ja siirrettävä oma tieto toisten toimijoiden käyttöön. Jokaisella organisaation tasolla lisääntyy yhteistyö toisten yksiköiden kanssa, kun hoidetaan yhteistä asiakkuutta.

Verkostomainen työskentely vaatii uusia taitoja ja eri koulutus- ja ammattitaustan omaavilla henkilöillä ei välttämättä ole edes yhteistä sanastoa asioiden ja ilmiöiden kuvaamiseen. Tässä yhteisen ”kielen” opettelussa prosessien kuvaaminen auttaa eri toimijoita ymmärtämään toisen ammattikunnan lähestymistapaa ja ajatusmaailmaa. Kuvausten avulla löytyy yhteinen näkemys ja niiden avulla voidaan sopia yhteisestä kehittämisestä ja viestinnästä. Tämä myös lisää henkilöstön mahdollisuuksia vaikuttaa oman työn kehittämiseen, kun aidosti voi osallistua toiminnan parantamiseen yhdessä muiden toimijoiden kanssa, sekä välittää tietoa asiakkuuksissa tapahtuvista muutoksista esimiehille ja johdolle. Näin henkilöstön osaamisesta tulee aidosti organisaation tärkein resurssi, jolla on keskeinen tehtävä palvelutuotannon uudistamisessa ja suorituskyvyn parantamisessa.

Toisaalta prosessimaisessa organisoitumisessa saman ammattikunnan edustajat jakaantuvat useisiin eri prosesseihin asiakkuuksien mukaan. Tämä heikentää ammatillisen osaamisen kehittymistä organisaatiossa, kun saman ammattialan osaajat ovat jakaantuneena moneen eri yksikköön ja usean johtajan alaisuuteen. Kuitenkin monien kunnallisten palvelujen kilpailukyky muodostuu henkilöstön syvällisestä osaamisesta ja ammattitaidosta, joten osaamisen jatkuva kehittäminen on menestymisen edellytys. Tästä syystä organisaatiossa on huolehdittava osaamisen jatkuvasta kehittämisestä erilaisten tiimien tai vastaavien avulla, joiden toiminnalla varmistetaan, että kunkin ammattiryhmän syvällinen osaaminen on ajan tasalla ja kaikkien prosessien käytössä.

Tämä ammattilaisten hajaantuminen eri prosesseihin ja eri ammattitaustaisten johtajien alaisuuteen on vaikeaa varsinkin terveydenhuollon henkilöstölle, jotka ovat perinteisesti tottuneet toimimaan kaikki yhdessä ja vielä joko lääkärin tai terveystieteen edustajan alaisuudessa. Myös ammattijärjestöt ovat pitäneet aivan viime vuosiin asti kiinni ajatuksesta, että lääkärin esimies voi olla vain lääkäri tai hoitajan esimies tulee olla terveystieteen osaaja. Kuitenkin eri ammattiryhmien

edustajien yhteinen työ synnyttää aivan uudenlaista osaamista ratkaista asiakkaan ongelmia, ja lisää yhteistä vastuuta asiakkaasta. Kun jokainen ammattilainen tuo oman osaamisensa koko työyhteisön käyttöön tasa-arvoisena ja jokaista kuunnellaan, syntyy yhteisessä dialogissa mahdollisuus aivan uusiin ratkaisuihin ja innovaatioihin, joita ei olisi syntynyt vain yhden ammattiryhmän pohtiessa asiaa.

Prosessimaiseen toimintaan siirtyminen edellyttää myös toimintakulttuurin muutosta. Koko organisaation on siirryttävä palvelukulttuuriin perinteisen hierarkkisen toiminnan asemesta. Kunnallisessa palvelutuotannossa tätä voi pitää vallankumouksellisena muutoksena, kun ammattilaisten ”ylivalta” murtuu ja asiakkaat on kohdattava tasa-arvoisina omassa asiassa ja heidät on otettava jopa mukaan palvelujen kehittämiseen. Tämä asiakkaan nouseminen keskiöön tulee merkittäväksi kilpailutekijäksi valmisteilla olevassa sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisjärjestelmässä, missä asiakkaan valinnan vapaus laajenee lähes kaikkiin sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluihin.

Niillä organisaatioilla, joissa toiminta on rakennettu asiakastarpeesta ja asiakkuuden hallinta on agendalla, tulee olemaan suuri kilpailuetu perinteisiin toimijoihin verrattuna. Kunnallisella terveydenhuollolla on heikko imago verrattuna yksityisiin yrityksiin, ja tämä tuo suuren haasteen kunnallisille toimijoille. Toisaalta kunnalliseen toimintaan kyllä luotetaan, kun kunnalliset palvelut tarjoavat sen viimesijaisen turvan. Joka tapauksessa kunnallisissa palveluissa on tapahduttava oleellinen muutos palveluasenteessa, jotta ne pystyvät säilyttämään asiakkaat tulevassa valinnan vapaudun laajentumisen yhteydessä. Palvelukulttuurin muutos vaatii johdon sitoutumista palveluun ja sen laatuun ja tämä on monien vuosien työ. Muutoksen aikaan saaminen vaatii sitkeää etenemistä eikä sitä saa lopettaa ensimmäisiin tappioihin tai voittoihin.

6.4 Tehokkuus ja taloudellinen tulos prosessiorganisaatiossa

Prosessimaisen organisaation perusrakenne, jossa kaikki samaa asiakasryhmää palvelevat resurssit on koottu samaan prosessiin ja saman johdon alle, mahdollis-

taa toiminnan tehokkuuden ja tuotavuuden parantamisen. Julkisissa palveluissa asiakkaan palvelukokonaisuudet ovat perinteisesti hajanaisia ja eri toimijoiden tuottamia. Tavallisesti palvelukokonaisuuksia ei ole kuvattu yhtenäisinä asiakkaan näkökulmasta, vaan jokainen toimija on kuvannut omat prosessinsa oman toimintansa näkökulmasta, joissa asiakas vielä usein on nähty toiminnan kohteena, eikä aktiivisena toimijana. Näin asiakkaan palvelupolkua ei johdeta yhtenäisenä kokonaisuutena, vaan jokainen toimija toimii itsellisenä ja usein vielä tulosvastuullisena yksikkönä, jolloin osaoptimointi on todella yleistä. Tätä osaoptimointia korostaa edelleen tiukka budjettikuri ja tulosvastuu, jolloin jokainen tulosvastuullinen toimija pyrkii minimoimaan omat kustannukset ja siirtämään asiakkaan toisen toimijan vastuulle mahdollisimman nopeasti riippumatta kaupungille syntyvistä kokonaiskustannuksista ja vielä pahimmassa tapauksessa, riippumatta asiakkaan saamasta palvelutarvetta vastaavasta palvelusta tai hoidosta. Kun asiakasprosessi on yhden johtajan alaisuudessa ja samassa budjettivastuullisessa yksikössä voidaan välttyä kokonaiskustannuksia lisäävältä osaoptimoinnilta.

Perinteisessä budjetointi ja johtamisjärjestelmässä ei pystytä katsomaan ja raportoimaan asiakkaiden palveluketjuja kokonaisuutena, eikä osaoptimointia saada näkyväksi. Uuden prosessimaisen toimintatavan käyttöön otossa on todella tärkeää uudistaa johtamis- ja raportointi- ja mittausjärjestelmät siten, ettei osaoptimointi ole mahdollista, koska vanhaan käytäntöön on helppo palata, jos siihen annetaan mahdollisuus. Varsinkin jos budjettiraamit koko ajan tiukkenevat, syntyy halua turvata oma yksikkö, vaikka siitä aiheutuisi lisäkustannuksia koko palveluketjulle.

Kun prosessit on muodostettu asiakkuuksien mukaan ja yksi johtaja vastaa koko palveluketjusta, mahdollistuu kokonaisuuden tarkastelu aivan uudella tavalla, vaikka koko palveluketjun tuottamiseen osallistuisikin useita toimijoita. Tämä yhteinen vastuu asiakkaasta korostuu nimenomaan paljon palveluita käyttävien kohdalla, joiden palvelujen tuottamiseen sitoutuu suurin osa kaikista hyvinvointipalvelujen resursseista. Perinteisessä organisaatiossa vastuu tällaisista asiakkuuksista hajaantuu usealle eri toimijalle, jotka toimivat itsenäisinä toisista riippumatta, eikä kokonaisvastuuta ole kenelläkään.

Asiakkuuksien mukaan rakennetussa prosessimaisessa organisaatiossa prosessin-omistaja vastaa asiakkaan koko palveluketjusta. Näin asiakkaan palvelu säilyy ehjänä ja saumattomana koko ajan. Tällöin resurssit käytetään mahdollisimman tehokkaasti koko palveluketjun ja asiakkaan näkökulmasta. Tämä rakenne mahdollistaa kokonaisuuden hallinnan ja prosessin poikkeamiin voidaan puuttua nopeasti palvelun parantamiseksi.

Perinteisissä organisaatioissa on hyvin yleistä, että sosiaalitoimi tuottaa osan palveluketjusta ja tämän jälkeen asiakas siirtyy terveydenhuoltoon ja voi sitten palata jälleen sosiaalitoimen palvelujen piiriin, mutta vastuuta asiakkaasta kokonaisuudessa ei ole kenellekään. Usein palvelut eivät vastaa asiakkaan perustarpeeseen, vaan helpottavat hetkeksi ja uusi kierros palveluketjussa alkaa uudelleen hetken kuluttua. Tällainen rakenne synnyttää ylimääräisiä kustannuksia eikä asiakas saa tarvetta vastaavaa palvelua. Prosessimaisella toiminnalla saadaan aikaan kokonaisvastuu asiakkaasta ja asiakasprosessia voidaan johtaa kokonaisuutena, vaikka palvelun tuottamiseen osallistuisi useita eri toimijoita.

Prosessimainen organisointi pakottaa kaikki palveluntuottajat tekemään yhteistyötä, jopa yhteistä työtä asiakkaan parhaaksi ja parantamaan palvelua asiakkaan edun mukaisesti. Samalla asiakasprosessista pystytään poistamaan turhat, lisäarvoa tuottamattomat toiminnot, kun toimintaa tarkastellaan kokonaisuutena kaikkien ammattilaisten yhteisenä työnä. Näin nopeutetaan prosessien läpimenoaikoja, ja tämä näkyy myös parantuneena asiakastyytyväisyytenä. Samoilla resursseilla saadaan aikaan enemmän ja asiakastarpeeseen vastataan laadukkaammin – ”keralla kuntoon”, kun vastuuta asiakkaasta ja kustannuksista ei voi siirtää toisen yksikön vastuulle. Prosessimainen organisaatio mahdollistaa koko toimialan yhtenäisen tavoitteenasettelun, kun kaikki resurssit ovat yhteisiä ja vastuu asiakkaista on yhteinen. Yhtenäinen tavoitteenasettelu vahvistaa toiminnan yhdenmukaisuutta ja näin edesauttaa siirtymistä peruspalveluihin ja varhaisen tuen palveluihin, jolloin voidaan välttyä kalliilta korjaavilta palveluilta. Perinteisessä julkisessa organisaatiossa kaikki toimijat asettavat omat tavoitteensa itsenäisesti ja ne voivat olla jopa ristiriidassa keskenään, kun sivistystoimi, terveydenhuolto ja sosiaali-

toimi toimivat itsenäisinä tulosvastuullisina yksikköinä ja vastaavat ainoastaan omasta toiminnastaan, eikä asiakkuutta ole nostettu keskiöön.

Suomessa hyvinvointipalvelut ovat edelleen hyvin laitosvaltaisia ja hoito- ja palvelutakuut on säädetty erityispalvelujen saamiselle, mutta ennalta ehkäiseville palveluille ei ole vastaavanlaisia määräyksiä. Kuitenkin varhainen tuki on taloudellisesti edullisinta sekä inhimillistä asiakkaalle; saada apua ongelmiin oikea-aikaisesti varhaisessa vaiheessa. Kun kaikki resurssit ovat yhden johdon alaisuudessa ja asiakkuudet ovat toiminnan keskiössä, voidaan tavoitteen asettelu tehdä yhtenäisenä ja siirtää resursseja peruspalveluihin korjaavista palveluista. Tällä toiminnan painopisteen muutoksella voidaan saada aikaan merkittävää kustannuskehityksen hillintää, sillä peruspalvelujen tuottaminen on huomattavasti edullisempaa kuin erityispalvelujen.

Tämä kustannusten kasvun taittuminen näkyi myös Kouvolan kaupungin hyvinvointipalvelujen taloudellisessa tuloksessa, kun resursseja ja toimintaa siirrettiin peruspalveluihin ja varhaisen tuen palveluihin, vaikka laitoshoidon purkamista ei saatu vietyä poliittisessa päätöksenteossa läpi esitetystä aikataulusta. Yhtenäinen tavoitteenasettelu ohjaa toimintaa kaikissa palveluissa ja auttaa allokoimaan resursseja siten, että saadaan asiakkaan kannalta vaikuttavia palveluita kustannustehokkaasti, kun kaikki toimivat yhdessä saman tavoitteen perusteella.

Prosessimaisella organisaatiolla voidaan kohdistaa käytettävissä olevat resurssit asiakastarpeeseen vaikuttavasti. Samalla prosessiorganisaation rakenne tekee kaiken toiminnan läpinäkyväksi ja kaikilla organisaation tasoilla on vastuu sekä asiakkaista että kustannuksista. Tämä lisää koko organisaation vastuullisuutta varsinkin, jos toiminnan ja talouden tuloksia seurataan ajantasaisesti ja poikkeamiin puututaan välittömästi.

Kun hyvinvointipalveluissa tavoitteena on kuntalaisten terveyden ja hyvinvoinnin turvaaminen, on perusteltua, että kaikki hyvinvointipalvelujen resurssit ovat saman johdon alaisuudessa. Tällainen johtamisjärjestelmä ja vastaava talousarvion sitovuustaso mahdollistaa nopean reagoimisen eri asiakasryhmien tarpeiden muutosten välillä. Resurssien siirto asiakkuuksien mukaan on joustavaa, kun koko

väestön tarpeita voidaan tarkastella samanaikaisesti ja voidaan yhdessä sopia tarvittavista muutoksista. Tämä nopea reagointi vähentää myös määrärahojen ylitystarvetta ja parantaa näin kaupungin kokonaistalouden hallintaa.

Koko toimialaa koskeva sitovuustaso korostaa myös valtuuston kuntalaissa määriteltäviä strategista asemaa, kun valtuuston on tavoitteiden asettamisessa määriteltävä periaatteelliset linjaukset menemättä yksityiskohtaisiin, operatiivisiin tavoitteisiin. Kun valtuuston johtamisen painopiste muuttuu strategisten linjausten tekemiseen, voi se aiheuttaa hämmennystä ja epätietoisuutta niin valtuutettujen kuin kuntalaisten keskuudessa. Valtuusto ei enää päättää jonkin yksittäisen palvelun toteuttamisesta, vaan se päättää palvelun saatavuudesta ja sen laadusta. Tämä myös tarkoittaa tavoitteen asettamisen terävöittämistä, miten kaikkien asukkaiden / asiakkaiden hyvinvointi turvataan, millaisia tavoitteita hyvinvoinnin lisäämiksi tulee asettaa ja millaisilla mittareilla sitä arvioidaan.

Hyvinvointipalveluissa sekä tavoitteiden että mittareiden asettaminen on ollut hyvin vaihtelevaa, eikä kansallisesti hyväksyttävä, yhteisiä mittareita ole saatu luotua. Nyt käynnissä olevan Sipilän hallituksen sosiaali- ja terveystieteiden yhtenä tavoitteena on saada koko maahan yhteiset kansalaisten hyvinvointia ja sen muutosta kuvaavat mittarit. Tulevaisuudessakin eri organisaatiot tulevat tarvitsemaan myös omia mittareita yhteisten mittareiden lisäksi, jotta ne voivat mitata oman strategian toteutumista ja taloudellisen tuloksen ja tuottavuuden kehitystä. Yhteiset, valtakunnalliset mittarit ovat tarpeellisia koko kansakunnan hyvinvoinnin tilan kehittymisen seuraamiseksi ja yhteiskuntapolitiikan suuntaamiseksi, mutta tulevaisuudessakin valtuustot tulevat asettamaan omaa organisaatiota koskevat tarkemmat hyvinvointitavoitteet ja niille mittarit.

Julkisten organisaatioiden reagointi- ja muutosherkkyys tulevat entisestään korostumaan, kun suurin osa julkisia hyvinvointipalveluja tulee asiakkaiden valinnan vapauden piiriin. Tällöin organisaatioiden tulee pystyä nopeasti reagoimaan muuttuviin asiakkaiden tarpeisiin ja kehittämään palveluita yhdessä asiakkaiden kanssa. Samalla ratkaisuvalltaa on siirrettävä enemmän asiakastyössä oleville henkilöille, jotta palvelutapahtumassa voidaan joustavasti tarjota palvelu asiakkaalle ilman pompottelua ja uusintakäyntejä.

Prosessiorganisaatio mahdollistaa joustavan toiminnan asiakkaiden kanssa, kun organisaation johto ja lähiesimiehet ovat määritelleet selkeästi palvelun sisällön ja laadun sekä koko organisaatio on sitoutunut laadukkaaseen palvelutuotantoon. Asiakkaiden tarpeiden mukainen palvelu myös parantaa myös organisaation taloudellista tulosta, kun asiakas saa tarvetta vastaavan palvelun vaikuttavana ja oikea-aikaisena, eikä resursseja mene palvelutarvetta vastaamattomiin palveluihin ns. ”turhiin käynteihin”.

7 Yhteenveto

Tämä Kouvolan kaupungin hyvinvointipalvelujen prosessiorganisaatiota koskeva tutkimus pääosin tukee niitä tuloksia, joita kirjallisuudessa prosessiorganisaatio toimivuudesta on esitetty. Prosessimaisella organisaatiolla voidaan vaikuttaa niin asiakastyytyväisyyden, palvelujen vaikuttavuuden sekä henkilöstön vaikutusmahdollisuuksien lisääntymiseen kuin tuottavuuden, prosessien tehokkuuden ja taloudellisen tuloksen paranemiseen. Prosessimainen organisaatio lisää toiminnan läpinäkyvyyttä ja tukee tilivelvollisuuden toteutumista julkisessa organisaatiossa.

Prosessimaisessa organisaatiossa asiakas nousee kaiken tekemisen ja toiminnan lähtökohdaksi. Julkisen organisaation olemassa olon oikeutus perustuu asiakkaan palvelutarpeiden tyydyttämiseen verorahoituksella ja tämä asiakkaan palveleminen muodostaa organisaation perusrakenteen. Tällainen lähtökohta vaatii kaikkien samaa asiakasryhmää palvelevien ammattilaisten kokoamista samaan organisaatioon ja yhden johdonalaisuuteen, jotta asiakkaan palvelupolku olisi mahdollisimman yhtenäinen.

Tällainen organisaatiorakenne myös vahvistaa eri ammattiryhmien yhteistä pohdintaa asiakasprosessien parantamiseksi ja heidän palveluiden turvaamista aivan uudentyyppisillä konsepteilla myös niukkenevien taloudellisten resurssien paineessa, kun vastuuta asiakkaasta ei voi siirtää toiselle yksikölle. Tämä lisää myös palveluiden vaikuttavuutta ja asiakastyytyväisyyttä, kun palveluprosessi pyrkii aina vastaamaan oikea-aikaisesti asiakkaan palvelutarvetta vastaavasti.

Tosin tällainen prosessimainen toiminta haastaa johtamisen uudella tavalla julkisessa organisaatiossa ja vaatii johdolta rohkeaa uudistumista. Johdon tulee määrittellä tuotettavat palvelut sekä niiden laatu ja puuttua rohkeasti prosessipoikkeamiin. Tämä on julkisissa palveluissa aivan uudentyyppinen johtamisen haaste ja vaatii uudentyyppistä johtamisen määrittelyä. Enää johtajuuteen ei riitä, että on omalla ammattialalla erityisen ansioitunut, vaan pitää osata johtaa asiakasprosesseja ja niiden vaikuttavuutta.

Kun julkisissa palveluissa määritellään palvelujen sisältö ja laatu, korostuu henkilöstön asema palvelujen toteuttamisessa. Henkilöstön mahdollisuus arvioida oman työn laadukkuutta ja asiakasvaikuttavuutta lisääntyy, koska heidän rooliinsa kuuluu myös raportointi niistä muutoksista tai vaateista, mitä asiakastyössä tapahtuu. Tällainen vuoropuhelu asiakastyötä tekevien ja johdon välillä on harvinaista perinteisessä organisaatiossa, mutta asiakaslähtöisessä prosessiorganisaatiossa se on perustavaa laatua oleva ominaisuus, jotta koko organisaatio toimisi asiakaslähtöisesti ja kustannustehokkaasti.

Prosessiorganisaatio luo myös hyvät edellytykset innovaatioille, kun eri ammattiosaamista edustavat henkilöt pohtivat tasavertaisina yhdessä asiakkaiden palvelutarpeita ja miten niihin voidaan vastata vaikuttavasti ja kustannustehokkaasti. Tällöin on mahdollisuus synnyttää olevassa olemassa olevasta tiedosta aivan uudenlaisia ratkaisuja asiakkaiden hyväksi, kun kaikki ammattilaiset yhdessä tuovat omaan osaamisensa yhteiseen pohdintaan.

Prosessimaisessa organisaatiossa toiminnan tehokkuus parantuu, kun asiakasprosesseja tarkastellaan kokonaisuutena. Perinteisesti asiakkaan prosessi julkisessa organisaatiossa on pirstaloitunut eri toimijoiden kesken eikä kokonaisvastuuta ole ollut kenelläkään. Tällainen toiminta on johtanut todelliseen osaoptimointiin ja lisännyt merkittävästi kokonaiskustannuksia, kun kukin toimija on maksimoinut oman yksikkönsä tuloksen. Prosessimainen organisaatio sitoo kaikki samaa asiakasryhmää palvelevat resurssit samaan kokonaisuuteen eikä osaoptimointi ole enää helppoa, vaan siitä tulee läpinäkyvää. Samalla, kun asiakasprosessia tarkastellaan kokonaisuutena, on mahdollista myös siirtää toiminnan ja resurssien painopistettä peruspalveluihin ja varhaisen tuen palveluihin ja näin saada aikaan taloudellisempi palvelurakenne.

Prosessimaiseen organisaatioon siirtyminen on todellinen ”sosiaalinen innovaatio” julkisessa hallinnossa ja haastaa kaikki perinteisen johtamisen rakenteet. Konsernin ylimmän johdon tulee sitoutua uudistuksen läpiviemiseen, sillä muutos vaikuttaa ohjaamisen, suunnittelun, raportoinnin ja palkitsemisen rakenteisiin ja prosesseihin. Jos tällaista kokonaisvaltaista uudistamista ei tapahdu, johtaa se ristiriitoihin, kuten Kouvolassa tapahtui. Hyvinvointipalvelut siirtyivät valtuuston päätök-

sen linjauksen mukaisesti prosessimaiseen organisaation, mutta koko kaupungin toiminnanohjauksen prosessit jäivät perinteisen organisaation mukaisiksi. Tästä aiheutui sisäisiä ristiriitoja, mikä heijastui koko organisaation toimintaan ja hidasti osaltaan prosessimaisen toiminnan hyötyjen käyttöönottoa hyvinvointipalveluissa, kun osa henkilöstöstä koki olevan mahdollisuus irrottautua yhteisestä prosessimaisesta toiminnasta.

Prosessiorganisaatio muuttaa johtamisen roolia oleellisesti ja uuden roolin omaksuminen ei ole helppoa pitkään hierarkkisessa organisaatiossa toimineille johtajille. Enää johtaja ei ole se, joka tietää kaiken ja päättää kaiken, vaan uusi, vaikuttava tieto syntyy verkostossa, prosessiin osallistujien kesken, mikä ohjaa uudistusten suunnittelua ja toteutusta. Johtajien on kerta toisensa perään haastettava valittu strategia, tehtävä strategian mukaisia valintoja ja mahdollistettava henkilöstön esittämät uudistukset, mikäli ne toteuttavat valittuja strategisia linjauksia.

Vaikka tässä tutkimuksessa rajattiin yhteiskuntapoliittinen päätöksenteko tutkimusasetelman ulkopuolelle, niin palvelutuotannon ohjauksen näkökulmasta poliittinen päätöksenteko kunnallisella tasolla sisältyy koko konsernin toiminnanohjauksen järjestelmään ja tämä olisi pitänyt uudistaa prosessimaiseen organisaatioon siirryttäessä. Prosessimaisessa organisaatiossa asiakkuuden hallinnan ja asiakasnäkökulman vahvistaminen päätöksenteossa tulee olla keskiössä, kun tehdään poliittisia päätöksiä resurssien allokoinnissa. Koko konsernin toiminnanohjauksen tulee tukea prosessimaista toimintaa, sillä muutoin tulee väistämättä ristiriitoja poliittisten päätöksien ja käytännön toimijoiden välillä.

Tämä tutkimus tehtiin kaksi vuotta sen jälkeen, kun Kouvolan kaupunki siirtyi hyvinvointipalveluissa prosessiorganisaatioon. Tutkimukseen osallistui hyvinvointipalvelujen ja sen tukipalvelujen johto. Tutkimustulosten luotettavuutta voidaan kyseenalaistaa, koska uusi organisaatio oli ollut toiminnassa vain lyhyen aikaa ja kaikki muutokset eivät ehkä johtuneet uudesta organisaatiosta, vaan yhteiskunnalliset ja yleiset taloudelliset muutokset saattoivat olla toiminnan muutosten taustalla. Toisaalta tutkimuksen luotettavuutta voidaan kyseenalaistaa myös tutkimusmenetelmän osalta, kun tutkija päätyi kyselytutkimukseen haastattelujen asemasta, jotta vastaajat olisivat pystyneet rehellisesti arvioimaan toiminnan muu-

toksia. Myös vastaajien sitoutuneisuus muutoksen läpiviemiseen voi heijastua vastauksissa. Kuitenkin valtakunnallisissa vertailuissa Kouvolan kaupungin taloudellinen asema kehittyi hyvin suotuisasti eikä hoito – ja palvelutakuiden toteutumisessa ollut heikennystä, joten Kouvolan kaupungin hyvinvointipalveluissa tehdyn prosessiorganisaation käyttöönoton kokemukset tukevat aikaisempia tutkimuksia.

Kun hyvinvointipalvelujen tuottaminen on siirtymässä monituottajamalliin, jossa palveluja tuottavat asiakkaan valinnan mukaan julkiset, yksityiset ja yhdistysperäiset tuottajat, olisi jatkossa hyvä tutkia, mitä tällaisen verkoston johtaminen vaatii julkiselta palvelujen järjestäjältä. Miten verkostossa turvataan asiakkaiden ehyt palveluketju ja kustannustehokkuus, jotta asiakkaan saama palvelu on vaikuttavaa ja palvelun tuotantokustannukset pysyvät hallinnassa. Julkinen johtaminen on jälleen suuren muutoksen edessä ja olisi hyvä tarjota tutkittuja työkaluja sen toteuttamiseen.

LÄHTEET

Blåfield, H. 1996. Laatu palveluihin prosessijohtamisella. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.

Grönroos, C. 1983. Miten palveluita markkinoidaan. Espoo. Weilingöös.

Grönroos, C. 1987. Hyvään palveluun – palvelujen kehittäminen julkishallinnossa. Helsinki. Valtion painatuskeskus.

Grönroos, C. 1998. Nyt kilpaillaan palveluilla. Porvoo. Wsoy.

Grönroos, C. 2010. Palveluiden johtaminen ja markkinointi. Juva. Bookwell Oy.

Hallipelto, A. 2008. Paras tuottakoon – Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat. Vammala. Vammalan Kirjapaino Oy.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 324/2014 vp. [viitattu 6.7.2015]. Saatavilla

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiat&docid=he+324/2014>

Hammer, M. & Champy, J., 1995. Reengineering The Corporation – A Manifesto For Business Revolution. New York. Harper Collins Publishers.

Hannus, J. 1993. Prosessijohtaminen – Ydinprosessien uudistaminen ja yrityksen suorituskyky. Jyväskylä. Gummeruksen kirjapaino Oy.

Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J. & Virtanen, P. 2007. Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampere. Tampereen Yliopistopaino Oy.

Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. Hämeenlinna. Kariston Kirjapaino Oy.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H., 2011. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Tallinna. Gaudeamus Helsinki University Press.

Huuskonen, J., Ijäs, N. & Lehtoranta, O. 1997. Julkisten palvelujen laadunarviointi. Arviointikehikko ja näkökulma. Helsinki. Suomen Kuntaliitto ja Tilastokeskus.

JHS 152 Prosessien kuvaaminen 2012. JUHTA - Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. [viitattu 2.8.2016]. Saatavilla <http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS152/JHS152.pdf>

Kenni, M. & Asikainen, J. 2012. Kohti uuden sukupolven organisaatioita. Suomen Kuntaliitto. Kuntatalon paino.

Kiviniemi, M. 1987. Julkiset palvelut ja organisaatorakenteet. Helsinki. Valtion koulutuskeskus.

Kuusela, H. 2000. Markkinoinnin haaste. Näkymätön näkyväksi. Helsinki: WSOY.

Laamanen, K. & Tinnilä, M. 2009. Prosessijohtamisen käsitteet. Espoo. Teknologia-teollisuus Oy.

Laamanen, K. 2012. Johda liiketoimintaa prosessien verkkona – ideasta käytäntöön. Espoo. Laatu keskus Excellence Finland.

Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. 2007. Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa: Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. Tapaustutkimuksen taito. Helsinki. Yliopistopaino.

Lecklin, O. 2006. Laatu yrityksen menestystekijänä. Helsinki. Talentum.

Meklin, P. 2001. Teoksessa: Myllymäki, A. & Vakkuri, J. Tulos, normi, tilivelvollisuus: näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin. Tampere University Press.

Metsämuuronen, J. 2008. Laadullisen tutkimuksen perusteet. Jyväskylä. Gummerus kirjapaino Oy.

Ongaro, E. 2004. Process management in the public sector – The experience of one-stop shops in Italy. *The International Journal of Public Sector Management*, 17 (1), 81- 107.

- Oulasvirta, L. 2007. Palvelun laadun arviointi moniportaisessa julkisessa organisaatiossa. Tampere. Tampereen yliopistopaino Oy.
- Pesonen, H. 2007. Laatu – Asiantuntijaorganisaation laatuopas. Juva. WS Bookwell Oy.
- Peuhkuri, T. 2005. Tapaustutkimuksen valinnat. Teoksessa: Räsänen, P., Anttila, A.-H., & Melin, H. Tutkimus menetelmien pyörteissä. Juva. WS Bookwell Oy.
- Räsänen, P. 2005. Havaintojen mittaus aineiston jäsentämisen metodologia. Teoksessa: Räsänen, P., Anttila, A.-H., & Melin, H. Tutkimus menetelmien pyörteissä. Juva. WS Bookwell Oy.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. 2012. Sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen. Tampere. Tietosanoma Oy.
- Syrjälä, L., Ahonen, S., Syrjäläinen, E. & Saari, S. 1995. Laadullisen tutkimuksen työpajoja. Rauma. Kirjapaino West Poin Oy.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki. Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Vanhaverbeke, W. & Torremans, H. 1999. Organizational Structure in Process-based Organisation. Knowledge and Process Management, 6 (1), 41-52.
- Virtanen, P. & Wennberg, M. 2005. Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Helsinki. Edita.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. 2010. Julkinen johtaminen. Tampere. Tietosanoma Oy.
- Ylikoski, T. 1999. Unohtuiko asiakas? Keuruu: Otava.

Liite 1. Kyselylomake hyvinvointipalvelujen johtoryhmän jäsenille

1. Työskentelin ennen vuotta 2013
 - a) perusturvan
 - b) sivistystoimen
 - c) muissa tehtävissä

2. Toimin
 - a) asiantuntijana
 - b) esimiehenä / johtajana

3. Sukupuoli
 - a) nainen
 - b) mies

4. Olen työskennellyt Kouvolan kaupungissa tai sitä ennen vuonna 2009 yhdistyneissä kunnissa yhteensä
 - a) 1-5 vuotta
 - b) 5-10 vuotta
 - c) 10–20 vuotta
 - d) yli 20 vuotta

5. Mitkä kaupunginvaltuuston organisaatiouudistukselle asettamat tavoitteet ovat mielestäsi toteutuneet uudessa organisaatiomallissa
 - a) Johtamisjärjestelmän yksinkertaistaminen ja tehostaminen
 - a. Täysin samaa mieltä
 - b. Jokseenkin samaa mieltä
 - c. En samaa, enkä eri mieltä
 - d. Jokseenkin eri mieltä
 - e. Täysin eri mieltä
 - f. En osaa sanoa

Perustele vastaustasi:

- b) Sopimusohjausmallin ja prosessiajattelun tukeminen
- a. Täysin samaa mieltä
 - b. Jokseenkin samaa mieltä
 - c. En samaa, enkä eri mieltä
 - d. Jokseenkin eri mieltä
 - e. Täysin eri mieltä
 - f. En osaa sanoa

Perustele vastaustasi:

- c) Kaupungin ydintehtävien tunnistaminen ja toiminnan fokusointi
- a. Täysin samaa mieltä
 - b. Jokseenkin samaa mieltä
 - c. En samaa, enkä eri mieltä
 - d. Jokseenkin eri mieltä
 - e. Täysin eri mieltä
 - f. En osaa sanoa

Perustele vastaustasi:

6. Hypan organisaation valmistelussa syksyllä 2011 määriteltiin 6 tavoitetta, joita tällä uudistuksella tavoiteltiin. Miten nämä tavoitteet ovat mielestäsi onnistuneet uudessa organisaatiomallissa

- a) Asiakaslähtöisyyden kunnioittaminen ja arvostaminen – asiakkaiden osallisuus palvelutuotannon suunnitteluun.
1. Täysin samaa mieltä
 2. Jokseenkin samaa mieltä
 3. En samaa, enkä eri mieltä
 4. Jokseenkin eri mieltä
 5. Täysin eri mieltä
 6. En osaa sanoa

Perustele vastaustasi:

b) Palveleva Kouvola- idea esiin. Kouvolan arvojen aktiivinen edistäminen.

1. Täysin samaa mieltä
2. Jokseenkin samaa mieltä
3. En samaa, enkä eri mieltä
4. Jokseenkin eri mieltä
5. Täysin eri mieltä
6. En osaa sanoa

Perustele vastaustasi:

c) Yksi johtaja vastaa kuntalaisille, henkilöstölle, luottamushenkilöille palvelukokonaisuuksista.

1. Täysin samaa mieltä
2. Jokseenkin samaa mieltä
3. En samaa, enkä eri mieltä
4. Jokseenkin eri mieltä
5. Täysin eri mieltä
6. En osaa sanoa

Perustele vastaustasi:

d) Aito yhteistyö eri palveluiden välillä mahdollistuu. Kumppanuuksien vahvistaminen monipuolisesti.

1. Täysin samaa mieltä
2. Jokseenkin samaa mieltä
3. En samaa, enkä eri mieltä
4. Jokseenkin eri mieltä
5. Täysin eri mieltä
6. En osaa sanoa

Perustele vastaustasi:

e) Yksittäisen palvelun edusta kokonaisuutena eli palveluketju nähdään kokonaisuutena yksittäisen palvelun sijaan, jolloin taloudellinen kantokyky paranee

1. Täysin samaa mieltä
2. Jokseenkin samaa mieltä

3. En samaa, enkä eri mieltä
4. Jokseenkin eri mieltä
5. Täysin eri mieltä
6. En osaa sanoa

Perustele vastaustasi:

- f) Tällä mallilla Kouvola on kuntien kärjessä ja historiaa luomassa – luo omaa kuntakuvaa ja vahvistaa paikkaansa kuntien joukossa
1. Täysin samaa mieltä
 2. Jokseenkin samaa mieltä
 3. En samaa, enkä eri mieltä
 4. Jokseenkin eri mieltä
 5. Täysin eri mieltä
 6. En osaa sanoa

Perustele vastaustasi:

7. Onko uudistuksella saavutettu muita tavoitteita?
8. Hypan organisaatio rakentuu ns. elämänkaari-mallin perustalle, jossa asiakassegmentointina on ikä sekä palvelujen laatu ja määrä. Kun vertaat aikaisempaa organisaatorakennetta (funktionaalinen sektori organisaatio) uuteen Hypan organisaatioon, niin toimiiko alla mainituissa asioissa uusi rakenne mielestäsi paremmin kuin vanha organisaatorakenne
1. asiakaslähtöisyyden toteutuminen / asiakkaiden osallisuuden lisääntyminen
 - a. Täysin samaa mieltä
 - b. Jokseenkin samaa mieltä
 - c. En samaa, enkä eri mieltä
 - d. Jokseenkin eri mieltä
 - e. Täysin eri mieltä
 - f. En osaa sanoa
 - g.

Perustele vastaustasi:

2. kustannusten hallinta / taloudellisuus
 - a. Täysin samaa mieltä
 - b. Jokseenkin samaa mieltä
 - c. En samaa, enkä eri mieltä
 - d. Jokseenkin eri mieltä
 - e. Täysin eri mieltä
 - f. En osaa sanoa

Perustele vastaustasi:

3. strategian valinta ja sen toteuttaminen
 - a. Täysin samaa mieltä
 - b. Jokseenkin samaa mieltä
 - c. En samaa, enkä eri mieltä
 - d. Jokseenkin eri mieltä
 - e. Täysin eri mieltä
 - f. En osaa sanoa

Perustele vastaustasi:

4. johtaminen
 - a. Täysin samaa mieltä
 - b. Jokseenkin samaa mieltä
 - c. En samaa, enkä eri mieltä
 - d. Jokseenkin eri mieltä
 - e. Täysin eri mieltä
 - f. En osaa sanoa

Perustele vastaustasi:

5. henkilöstön vaikuttamismahdollisuudet
- a. Täysin samaa mieltä
 - b. Jokseenkin samaa mieltä
 - c. En samaa, enkä eri mieltä
 - d. Jokseenkin eri mieltä
 - e. Täysin eri mieltä
 - f. En osaa sanoa

Perustele vastaustasi:

6. toimintatapojen / prosessien toimivuus
- a. Täysin samaa mieltä
 - b. Jokseenkin samaa mieltä
 - c. En samaa, enkä eri mieltä
 - d. Jokseenkin eri mieltä
 - e. Täysin eri mieltä
 - f. En osaa sanoa

7. palvelujen laatu / asiakastyytyväisyys
- a. Täysin samaa mieltä
 - b. Jokseenkin samaa mieltä
 - c. En samaa, enkä eri mieltä
 - d. Jokseenkin eri mieltä
 - e. Täysin eri mieltä
 - f. En osaa sanoa

Perustele vastaustasi:

8. eri toimijoiden välinen yhteistyö
- a. Täysin samaa mieltä
 - b. Jokseenkin samaa mieltä
 - c. En samaa, enkä eri mieltä
 - d. Jokseenkin eri mieltä
 - e. Täysin eri mieltä
 - f. En osaa sanoa

Perustele vastaustasi:

9. viestintä
- a. Täysin samaa mieltä
 - b. Jokseenkin samaa mieltä
 - c. En samaa, enkä eri mieltä
 - d. Jokseenkin eri mieltä
 - e. Täysin eri mieltä
 - f. En osaa sanoa

Perustele vastaustasi:

10. henkilöstön osaaminen
- a. Täysin samaa mieltä
 - b. Jokseenkin samaa mieltä
 - c. En samaa, enkä eri mieltä
 - d. Jokseenkin eri mieltä
 - e. Täysin eri mieltä
 - f. En osaa sanoa

Perustele vastaustasi:

11. Mitä muuta haluat tuoda esille prosessimaisesta johtamisesta Hyvinvointipalveluissa?