

Jari Stenvall, Jenni Airaksinen

Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot

Kuntaliiton
VERKKOJULKAISU

Jari Stenvall, Jenni Airaksinen

Manse mallillaan

Tampereen mallin
arviointi ja palveluinnovaatiot



Tampereen kaupunki



PIRKANMAAN LIITTO



Euroopan unioni
Euroopan aluekehitysrahasto



HELSINKI 2009

TEKIJÄT
Jari Stenvall
Jenni Airaksinen

1. painos
ISBN 978-952-213-524-7 (nid.)
ISBN 978-952-213-529-2 (pdf)
ISSN 1237-8569
© Suomen Kuntaliitto
Painopaikka: Kuntatalon paino, Helsinki
Helsinki 2009

Myynti:
Suomen Kuntaliiton julkaisumyynti
www.kunnat.net/kirjakauppa
Faksi (09) 771 2331
Tilausnumero 509279

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14
PL 200
00101 Helsinki
Puh. (09) 7711
Faksi (09) 771 2291
www.kunnat.net

Esipuhe

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

Suomalaisen kunnallishallinnon tulevaisuuden kannalta tärkeitä ovat Tampereen kaltaiset edelläkävijäkunnat. Ne ovat toimintaympäristön muuttuessa valmiita radikaalistikin uudistamaan rakenteitaan ja toimintatapojaan kunnan perustehtävän turvaamiseksi. Parhaiten koko kunnallishallinnon tulevaisuuteen pystytään vastaamaan juuri paikallisesti toteutettavilla hankkeilla. Tampereen mallia voi pitää oikeutetusti tulevaisuuden kuntapilottina. Se on myös rohkaiseva esimerkki Kuntaliiton käynnistämän Uusi Kunta 2017 -hankkeen kannalta. Kokonaisvaltaisuutensa vuoksi ja innovaatiokäsitteitä hyödyntäen Tampereen malli on luonteeltaan systeeminen innovaatio, jolla varmistetaan kunnan mahdollisuudet vastata tulevaisuuden haasteisiin.

Tässä raportissa tarkastellaan Tampereen toimintamallin suunnittelua ja käyttöönottoa, joka on käytännössä tarkoittanut pormestarihallinnon, tilaaja–tuottaja-toimintatavan sekä asiakaslähtöisen prosessimallin käyttöönottoa. Jotta uudistamistyössä onnistutaan, edellyttää se toimivaa johtajuutta, muutosjohtamisen taitoja ja tiivistä yhteistyötä kunnan sidosryhmien ja eri toimijoiden kanssa. Näin ollen muutoksen johtamisen näkökulma on myös vahvasti esillä tässä raportissa. Se osoittaa: Kun rajapinnat ylittävä vuorovaikutus toimii riittävän hyvin, ollaan uudistumisen ja toimivan koordinaation tiellä.

Tutkimuksen käytännön suunnittelusta ja toteutuksesta on vastannut Tampereen yliopiston Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta ja sen hallintotieteiden laitos. Hankkeen rahoitus tulee osin Tampereen kaupungilta ja osin Pirkanmaan liiton myöntämästä Euroopan unionin aluekehitysrahastosta. Kiitän niin tutkimuksen rahoittajia, jotka ovat mahdollistaneet tämän raportin syntymisen kuin tutkimuksen tekijöitä, professori Jari Stenvallia ja lehtori Jenni Airaksista laadukkaasti tutkimuksen aikaansaamisesta. Erityinen kiitos kuuluu Tampereen kaupungille, joka on ottanut vahvan kehittäjän roolin myös koko suomalaista kunnallishallintoa ajatellen. Elävä kunnallinen itsehallinto syntyy paikallishallintolähtöisesti kunnista käsin, ylhäältäpäin sitä on turha odottaa.

Suomen Kuntaliitto
Kaija Majoinen
Kehitysjohdaja, HTT

Sisältö

Esipuhe	3
Tiivistelmä	7
Resumé	9
Summary	11
I Johdanto	13
Tampereen malli – tulevaisuuden kuntamallin pilotti	13
Tutkimustehtävä ja tavoitteet	14
Tutkimuksen aineisto ja menetelmät	15
Tampere tutkimuskohteena	18
Teoksen rakenne	19
II Tampereen malli	20
Tampereen toimintamallin osat	20
Tampereen malli ja sen perustavoitteet	20
Pormestarihallinnalla poliittista päätöksentekoa vahvistamaan	21
Tilaaaja-tuottajamallilla tehokkuutta tavoittelemaan	22
Elämänkaaren mukainen organisaatio asiakaslähtöisyyttä tukemaan	23
Järjestelmän toiminta	24
III Tampereen malli ja hyvinvointipalvelut	27
Palveluiden kehittäminen	27
Palveluiden kehittämisen haasteet Tampereella	29
Tampereen malli ja palveluiden muutos taantuman toimintaympäristössä	31
IV Tampereen malli muutoksen johtamisen näkökulmasta	34
Muutoksen johtaminen	34
Toimijat muutosten muokkaajina	35
Identiteetti muutosvoimana	37
Lähtökohtana kokonaisvaltainen muutos	37
Vanhan ja uuden kulttuurin välinen jännite toteutuksessa	39
Tampereen mallin toteuttaminen ja johtaminen	41
Visionäärisuus ja muutoksen tarpeen tiedostaminen	43
Luottamus ja tietoon perustuva muutosjohtaminen	44
Reflektiivinen oppiminen	46

V	Pormestarimalli _____	48
	Poliittinen johtaminen ja pormestarimalli _____	48
	Pormestarimallin yleiset tavoitteet _____	49
	Valintatapa ja päätoimisten luottamushenkilöiden määrä _____	51
	Pormestarijärjestelmä toimintakulttuurisena muutoksena _____	52
	Toimijat pormestarijärjestelmän muokkaajina _____	55
	Pormestarimalli osana poliittista järjestelmää ja viranhaltijahallintoa _____	57
VI	Konsernihallinto _____	62
	Konsernin käsite ja sisältö _____	62
	Konserni Tampereen mallissa _____	63
	Konsernin päätöksenteko _____	63
	Konsernin rakennekokonaisuus _____	65
	Kokonaisuuden hallinta _____	66
	Henkilöstövoimavarojen hallinta _____	68
	Tiedon hallinta sekä arviointi ja seuranta _____	69
VII	Asiakaslähtöinen prosessiajattelu _____	73
	Asiakaslähtöinen toiminta – lähtökohdat kehittämiselle _____	73
	Asiakkuuden hallinta Tampereen mallissa _____	75
	Tuotteistaminen ja prosessijohtaminen _____	77
	Tuotteistamisen toteutuminen _____	79
	Prosessiajattelun toteutuminen _____	81
VIII	Tilaaaja-tuottajamalli _____	85
	Tilaaaja-tuottajamalli käsitteenä _____	85
	Käsitykset tamperelaisesta tilaaaja-tuottajamallista _____	87
	Pirstaleisuus kehittämisessä _____	97
IX	Innovaatiot _____	103
	Innovaatioiden käsite _____	103
	Innovaatiot Tampereen mallissa _____	105
	Innovaatiokyvykkyyden käsite _____	106
	Ulkoisen innovaatiokyvykkyyden _____	107
	Ulkoisen innovaatiokyvykkyyden Tampereella _____	108
	Sisäinen innovaatiokyvykkyyden _____	110
	Sisäinen innovaatiokyvykkyyden Tampereella _____	112
X	Johtopäätökset ja kehittämisehdotukset _____	117
	Tampereen malli – monikerroksinen, avoin ja vuorovaikutteinen _____	117
	Tampereen malli tasapainon näkökulmasta _____	120
	Tampereen mallin osat _____	121
	Hyvinvointipalveluiden kehittäminen ja innovaatiot _____	124
	Kehittämissuunnaukset _____	126
	Lähteet _____	130

Tiivistelmä

Jari Stenvall & Jenni Airaksinen (2009): **Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot.** Acta nro 211. Tampereen kaupunki & Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Tampereen mallin toteuttaminen voidaan nähdä yhtenä radikaaleimmista uudistuksista suomalaisessa kunnallishallinnossa 2000-luvulla. Uudistus on käytännössä tarkoittanut pormestarimallin, tilaaja- ja tuottajamallin sekä asiakaslähtöisen prosessimallin käyttöönottoa Tampereen kaupungissa.

Tutkimuksen tavoitteena on ollut arvioida ja kehittää edelleen Tampereen mallin kokonaisuutta. Läpäisevänä näkökulmana on Tampereen mallin kokonaisuuden ja sen eri osien merkitys hyvinvointipalveluinnovaatioiden kehittämisessä. Tarkoituksena on arvioida sitä, miten Tampereen malli toimii kokonaisuutena erityisesti hyvinvointipalveluiden palveluinnovaatioiden näkökulmasta. Tämä raportti perustuu pääosin haastatteluaineistoon. Haastatteluja tehtiin 32 henkilölle.

Tampereen toimintamallin erääksi ominaispiirteeksi voidaan aineistojen perusteella nostaa se, että kaupunkiorganisaatio on toimintamallin muutoksen myötä avautunut useaan eri suuntaan. Se tarkoittaa myös sitä, että huomioita, vaikutteita ja kehittämissulseja nousee esiin useasta eri suunnasta ja toiminnan eri kerroksista. Tämänkaltaista mallia voidaan pitää erityisen tarkoituksenmukaisena toimintaympäristössä, joka on monimutkainen ja vaatii jatkuvaa uudistamista. Malliin liittyvä keskeinen haaste sisältyy kuitenkin siihen, että moneen suuntaan avautuva Tampereen toimintamalli näyttäytyy osalle toimijoista sirpaleisena, jopa kaoottisena, nostaa esiin erilaisia voimakkaita vaatimuksia ja antaa myös tilaa erilaisille intresseille. Mallin avoin luonne johtaa siihen, että keskeiseksi käytännön koordinaatiomekanismiksi nousee vuorovaikutus.

Mallin eri osien soveltaminen ja eteenpäinvienti on tapahtunut osin päällekkäin ja osin eriaikaisesti. Tampereen malli on kuitenkin enemmän kuin osiensa summa, eikä yhtä mallin osaa voida nostaa toisten yläpuolella merkityksensä tai onnistuneisuutensa vuoksi. Tampereen mallin kaikilla osa-alueilla on saavutettu onnistumisia, mutta jokaiseen mallin osaan sisältyy myös jatkokehittämisen näkökulmasta haasteita. Malli antaa kuitenkin mahdollisuuksia innovatiivisuuden vahvistamiseen, mikäli vuorovaikutukseen perustuva koordinaatio otetaan toiminnassa lähtökohdaksi. Innovatiivisen toimintatavan eteenpäinvienti edellyttäisikin aiempaa johdonmukaisempaa ja suunnitellumpaa panostamista vuorovaikutukseen etenkin erilaisilla kaupungin rajapinnoilla. Palveluinnovaatioiden kannalta merkittävänä rajapintoina voidaan mainita ainakin palveluiden tilaajien ja niiden tuottajien väliset suhteet sekä eri tuottajaorganisaatioiden

väliset suhteet. Lisäksi uusien palvelukonseptien rakentamisessa kaupunkiorganisaation ja asiakkaiden sekä kuntalaisten välisillä rajapinnoilla tarvittaisiin uudenlaisia vuorovaikutuksen areenoita.

Tutkimuksessa kiinnitetään huomioita muun muassa siihen, että vuorovaikutuksen ohella myös sopimuksellisuus on mallin keskeinen ytimessä. Siihen linkittyvät niin tilaaja-tuottaja-malli, pormestarimalli kuin asiakaslähtöinen prosessiajattelukin. Jos sopimuksellisuus ei toimi, koko mallin uskottavuus on vaarassa romahtaa. Raportti sisältää useita kehittämissuhteita liittyen esimerkiksi konsernin toiminnan selkiyttämiseen, prosessien omistajuuteen, innovaatiotoiminnan työntekijälähtöiseen kehittämiseen ja poliittiseen johtamiseen liittyviin tekijöihin.

Julkaisu on osa kuntapalveluiden järjestämisen uudet innovaatiot – tutkimus- ja kehittämishanketta. Hankkeen rahoitus tulee osin Tampereen kaupungilta ja osin Pirkanmaan liiton myöntämästä Euroopan Unionin aluekehitysrahastosta. Toteutuksesta vastaa Tampereen yliopiston Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta ja sen hallintotieteiden keskus.

Avainsanat: arviointi, reformi, tilaaja-tuottaja-malli, pormestari-malli, asiakaslähtöinen prosessijohtaminen

Resumé

Jari Stenvall & Jenni Airaksinen (2009): Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. (Finlands Manchester – Tammerforsmodellen, utvärdering och serviceinnovationer). Acta nr 211. Tammerfors stad & Finlands Kommunförbund. Helsingfors.

Genomförandet av Tammerforsmodellen kan ses som en av de mest radikala reformerna i den finländska kommunalförvaltningen på 2000-talet. I praktiken har reformen inneburit införande av borgmästarmodellen, beställar–utförarmodellen och den kundorienterade processmodellen i Tammerfors stad.

Syftet med undersökningen var att utvärdera och vidareutveckla den helhet Tammerforsmodellen utgör. Perspektivet är genomgående betydelsen av Tammerforsmodellen som helhet och av dess olika delar för utvecklingen av innovationer inom välfärdstjänsterna. Syftet är att utvärdera hur Tammerforsmodellen fungerar som helhet, särskilt i fråga om innovationerna inom välfärdstjänsterna. Rapporten bygger huvudsakligen på intervjumaterial. Trettiofyra personer intervjuades.

Som ett särdrag i Tammerfors verksamhetsmodell kan utgående från materialet lyftas fram att stadsorganisationen i takt med att verksamhetsmodellen har förändrats har öppnat sig i olika riktningar. Det betyder också att iakttagelser, intryck och utvecklingsimpulser kommer fram från olika håll och från verksamhetens olika skikt. Detta slag av modell kan anses särskilt ändamålsenligt i en omvärld som är komplicerad och kräver kontinuerlig förnyelse. Den stora utmaningen med Tammerforsmodellen är att den samtidigt som den för en del av aktörerna ter sig fragmentarisk, rentav kaotisk med sina många olika möjligheter, även lyfter fram olika starka krav och ger plats för olika intressen. Modellens öppna karaktär leder till att växelverkan blir en central samordnande faktor.

Modellens olika delar har tillämpats och förts framåt delvis samtidigt, delvis vid olika tidpunkter. Tammerforsmodellen är ändå mer än summan av delarna, och ingen enskild del kan lyftas fram som mer betydelsefull eller lyckad än de andra. Tammerforsmodellen har lyckats på alla delområden, men varje del av modellen innehåller också utmaningar med tanke på fortsatt utveckling. Modellen ger ändå möjligheter att stärka kreativiteten om verksamhetens utgångspunkt är samordning som bygger på växelverkan. För att man ska kunna föra fram en innovativ verksamhetsform förutsätts också en mer konsekvent och planerad satsning på växelverkan än tidigare, särskilt i städernas olika gränssytor. När det gäller serviceinnovationer kan som viktiga gränssytor nämnas åtminstone förhållandet mellan beställare och utförare och förhållandet

mellan olika producentorganisationer. Dessutom skulle det behövas ett nytt slag av arenor för växelverkan i gränsytorna mellan stadsorganisationen och kunderna samt kommuninvånarna när nya servicekoncept byggs upp.

I undersökningen beaktas bland annat att även avtalsenlighet, vid sidan av växelverkan, är av central betydelse. Den har kopplingar till beställar–utförarmodellen, borgmästarmodellen och kundorienterat processstänkande. Om avtalsenligheten inte fungerar riskerar hela modellens trovärdighet att urholkas. Rapporten innehåller flera utvecklingsförslag som har att göra med exempelvis en klarare koncernverksamhet, processägande, arbetstagarorienterad utveckling i innovationsverksamheten och faktorer i anknytning till politiskt ledarskap.

Publikationen är en del av ett forsknings- och utvecklingsprojekt om innovationer i tillhandahållandet av kommunal service. Bakom finansieringen av projektet står Tammerfors stad och EU:s regionala utvecklingsfond via Birkalands förbund. För genomförandet står handels- och förvaltningsvetenskapliga fakulteten och centret för förvaltningsvetenskap vid Tammerfors universitet.

Nyckelord: utvärdering, reform, beställar–utförarmodellen, borgmästarmodellen, kundorienterad processledning

Summary

Jari Stenvall & Jenni Airaksinen (2009): Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot [Assessment of the Tampere Model and service innovations]. Acta Publications No. 211. City of Tampere and The Association of Finnish Local and Regional Authorities. Helsinki.

The implementation of the Tampere Model can be seen as one of the most radical reforms of the Finnish local government in the 2000's. As a consequence of the reform the city of Tampere has implemented the mayor model, the purchaser/provider model and a client-centred process model.

The objective of this study is to assess and further develop the Tampere Model as a whole. The perspective throughout the study is the importance of the Tampere Model and its elements for the development of welfare service innovations. The aim is to assess how the Tampere Model works as a concept especially from the perspective of service innovations. This report is based mainly on material collected through interviews. The number of interviewees was 32.

The data show that a distinctive feature of the Tampere Model is that the change has made the city open up in several directions. It also means that observations, influences and development impulses emerge from several directions and different operational levels. This kind of model may be considered particularly apt to operating environments that are complex and in need of continuous reforms. A central challenge associated with the Model is, however, that it opens up in so many directions that some actors perceive it as fragmentary, chaotic even, and that it gives rise to strong demands and creates room for diverse interests. The openness of the Model results in interaction being the main practical coordination mechanism.

The different elements of the Model have been applied and developed both simultaneously and separately. The Tampere Model is, however, more than its elements put together, and therefore no single element can be considered more important or successful than the others. Progress has been achieved in regard to all the elements, but each element needs to be developed further. Nevertheless, the Model enables promotion of innovation by using co-ordination based on interaction as the starting-point. The promotion of innovative practices requires a more consistent and systematic interaction than hitherto, especially in the interfaces of a city. Important interfaces from the viewpoint of service innovations are the relations between service purchasers and providers as well as relations between provider organisations. New kinds of arenas for interaction are needed also for producing new service concepts in the interfaces

between the city organisation and the clients and the local residents.

The study pays attention to the fact that, besides interaction, the system of contractual governance plays a crucial role in the Model. Contractual governance is relevant for the purchaser/provider model, the mayor model and client-centred process thinking. Without contracting the credibility of the whole Model is jeopardized. The report contains many suggestions for improvement in regard to e.g. clarifying the activities of a corporation, process ownership, employee-centred development of innovations and political leadership.

This publication is part of a research and development project focused on innovations in the provision of local services. The project is financed by the city of Tampere and by the European Regional Development Fund, through the Council of Tampere Region. The faculty of Economy and Administrative Sciences at the University of Tampere is responsible for project implementation.

Key words: assessment, reform, purchaser/provider model, mayor model, client-centred process management

I Johdanto

Tampereen malli – tulevaisuuden kuntamallin pilotti

”Tampere siirtyy vuoden 2007 alusta sekä tilaaja-tuottaja- että pormestarimalliin. Hallintokuntien väliset raja-aidat puretaan, näkökulma tarkentuu kuntalaiseen ja luottamushenkilödemokratiaa vahvistetaan. Samalla haetaan kustannustehokkuutta palveluihin. Käytännössä Tampere pilotoi tulevaisuuden kunnan. Kyseessä on suurin yksittäinen toimintamallin muutos kuntakentällä miesmuistiin.”

Kuntalehti 9.2 2005

Tampereen mallin toteuttaminen voidaan nähdä yhtenä radikaaleimmista uudistuksista suomalaisessa kunnallishallinnossa 2000-luvulla. Mallin käyttöönottoa luonnehdittiin vuonna 2005 Kuntalehdessä tulevaisuuden kunnan pilottimalliksi. Uudistukseen onkin kohdistunut runsaasti huomiota ja odotuksia.

Tampereen mallissa uudistaminen kiinnittyy kolmeen kokonaisuuteen. Uudistus on käytännössä tarkoittanut pormestarimallin, tilaaja- ja tuottajamallin sekä asiakaslähtöisen prosessimallin käyttöönottoa Tampereen kaupungissa. Uudistuksen yksi ainutlaatuinen piirre liittyykin kokonaisvaltaisuuteen eli usean, merkittävän uudistuksen samanaikaiseen toteutukseen. Suomessa kuntahallintoa on usein uudistettu vaiheittain, yksi osa kerrallaan.

Tampereen uudistuksen kiinnostavuus kytkeytyy myös siihen, että Tampere kuuluu Suomen kuntakentässä vahvoihin ja suuriin kaupunkeihin, joiden merkitys koko maan kilpailukyvyyn näkökulmasta on uudella tavalla tunnustettu vasta viime vuosien aikana.

Tampereen mallin käyttöönotto on reformi, jolle ei ole ollut selkeitä aikaisempia vertailukohtia suomalaisessa ja kansainvälisessä kuntakentässä. Mallilla pyritään vastaamaan paikallishallintolähtöisesti kuntahallinnon tuleviin haasteisiin. Paikallisesti toteutettavat ja päätettävät hankkeet ovat tärkeitä kunnallisen itsehallinnon mielekkyyden ja kehityksen kannalta. Koska esikuvat puuttuvat, on hyväksyttävä, että pormestarimallin, tilaaja-tuottajamallin sekä asiakaslähtöisen prosessiajattelun eteenpäinvienti edellyttää muun muassa uudenlaisia käytäntöjä ja toimintakulttuuria. Nämä kehittyvät ja muuttuvat hitaasti kokeilemisen ja erehdyksen kautta.

Koska esikuvia ei ole, on tärkeää ja välttämätöntä myös kytkeä tutkimus ja arviointi osaksi Tampereen mallin kehittämistä. Tutkimuksen hyödyntäminen edellyttää vuoro-

vaikutteista uudistamisotetta. Tällä pyritään siihen, että tutkimustieto saadaan kehittämistyön tueksi ja että palautetieto tukee toimintaan liittyvien ongelmien ratkaisua.

Tutkimustehtävä ja tavoitteet

Tämä raportti on osa Tampereen kaupungin ja Tampereen yliopiston yhteistä tutkimus- ja kehittämishanketta, jonka tavoitteena on arvioida ja kehittää edelleen Tampereen mallin kokonaisuutta. Läpäisevänä näkökulmana on Tampereen mallin kokonaisuuden ja sen eri osien merkitys hyvinvointipalveluinnovaatioiden kehittämisessä.

Tässä tutkimusraportissa on tarkoituksena arvioida sitä, *miten Tampereen malli toimii kokonaisuutena erityisesti hyvinvointipalveluiden palveluinnovaatioiden näkökulmasta.*

Asetettuun tutkimustehtävään vastaaminen edellyttääkin Tampereen mallin kattavaa tarkastelua, jota vasten peilataan hyvinvointipalveluita ja palveluinnovaatioita. Kokonaisuuden näkökulma on tarkoittanut myös sitä, että tutkimusaineisto on kerätty haastatteleamalla sellaisia henkilöitä, joilla on oletettu olevan kokonaisnäkemys Tampereen kaupungin toiminnasta ja sen kehittämisestä.

Raportti on osa Kuntapalveluiden järjestämisen uudet innovaatiot -tutkimus- ja kehittämishanketta. Tämän hankkeen seuraavassa vaiheessa tarkastellaan Tampereen kaupungin kokonaisuutta palveluinnovaatioiden, henkilöstön ja asiakasrajapinnan näkökulmista. Lisäksi hankkeessa kehitetään Tampereen kaupungin ja Tampereen yliopiston välistä yhteistyötä.

Kuntapalveluiden järjestämisen uudet innovaatiot -tutkimus- ja kehittämishankkeen toteutus on aloitettu vuoden 2009 alusta ja hanke jatkuu aina syksyyn 2010. Hankkeen rahoitus tulee osin Tampereen kaupungilta ja osin Pirkanmaan liiton myöntämästä Euroopan Unionin aluekehitysrahastosta. Toteutuksesta vastaa Tampereen yliopiston Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta ja sen hallintotieteiden keskus.

Hankkeen taustalla ja lähtökohtana on tilanne, jossa hallinto, erityisesti kunnallishallinto, elää historiallisen voimakasta murrosvaihetta, johon sisältyy sekä rakenteellisia että toiminnan sisältöjä ja prosesseja koskevia uudistuksia. Julkisten palvelujen, kehittämistoiminnan ja päätöksenteon luonne muuttuu, kun niitä toteutetaan uusilla tavoin ja uusien rakentein, yhä laajemmin monimuotoisessa vuorovaikutuksessa yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa.

Kuntien palvelujen tuottavuutta ja innovatiivisuutta on lisättävä, jos kunnat haluavat selviytyä käynnissä olevasta murroksesta. Palvelujen kysynnän ja kustannusten kasvu yhdistyneenä eläköitymiseen ja useisiin muihin yhteiskunnallisiin muutoksiin aiheuttaa kunnille suuria vaikeuksia selviytyä tehtävistään. Kuntien ydintehtävät, kuten hyvinvointi- ja kulttuuripalvelut ovat kuitenkin tärkeä osa suomalaista yhteiskuntaa sekä kansalaisten hyvinvointia. Niihin liittyvä osaaminen ja innovatiivisuus voidaan nähdä myös kansallisen kilpailukyvyn edellytyksenä.

Muutosten toteuttaminen ja julkisrahoitteisten palveluiden innovaatiotoiminnan vahvistaminen ovat hyvinvointiyhteiskunnan kehittämisen välttämättömiä edellytyksiä. Uudistusten onnistuminen puolestaan edellyttää jatkuvaa seurantaa, arviointia ja kehittämistä.

Kuntapalveluiden järjestämisen uudet innovaatiot -tutkimus- ja kehittämishankkeessa kokonaisnäkökulma muodostuu Tampereen mallin eri osista ja niiden välisestä vuorovaikutuksesta. Näitä on mahdollista tarkastella seuraavilla tavoilla

- 1) Poliittisen johtamisen ja pormestarimallin kehittäminen
- 2) Asiakaslähtöisyys ja käyttäjädemokratia kunnallishallinnossa
- 3) Monituottajamallin kehittäminen

Käynnissä oleva tutkimus- ja kehittämishanke tuottaa tietoa siitä, miten Tampereen mallin eri osat toimivat erikseen ja yhdessä sekä siitä, millä tavoin Tampereen kaupungin mallia tulee edelleen kehittää. Samoin hanke tuottaa tietoa siitä, millä tavoin eteenpäin vietyinä Tampereen kaupungin malli voisi luoda edellytyksiä uusille palveluinnovaatioille.

Tampereen mallia on mahdollista pitää itsessäänkin kuntaorganisaatioiden toimintatapoihin liittyvänä innovaationa. Tästä johtuen mallista saadut kokemukset ovat tärkeitä koko suomalaisen kunnallishallinnon kehittämiseksi ja tulevaisuudelle.

Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Tutkimuskysymykseksi määritettiin: miten Tampereen malli toimii kokonaisuutena erityisesti hyvinvointipalveluiden palveluinnovaatioiden näkökulmasta?

Painotus on siinä, miten Tampereen mallin eri osien tavoitteet ovat muuttuneet konkreettisiksi toimenpiteiksi, rakenteiksi ja uusiksi käytännöiksi. Näitä toimenpiteitä, rakenteita ja uusia käytäntöjä heijastetaan suhteessa siihen, mitä innovaatioista ja etenkin hyvinvointipalveluihin liittyvistä innovaatioista tiedetään.

Raportissa nostetaan keskeiseksi se, miten Tampereen mallin tavoitteita eri näkökulmista toteutetaan, mutta tämän lisäksi tuodaan esille näkemyksiä ja tulkintoja siitä, miksi asiat ovat kehittyneet juuri tietyllä tavalla (kts. myös Airaksinen, Nyholm, Haveri 2004, 52). Tästä johtuen huomioita kiinnitetään muun muassa muutosjohtamiseen.

Kuntapalveluiden uudet innovaatiot -hankkeen alkuvaiheessa on hyödynnetty arviointitutkimuksen menetelmiä. Arviointitutkimuksessa yhdistyvät erilliset ja osin ristiriitaisiltakin vaikuttavat käsitteet ”arviointi” ja ”tutkimus”. Arvioinnin käsitteeseen liittyy kiinteästi arvottaminen, mikä puolestaan pitää sisällään arvon määrittämisen (ks. esim. Robson 2001, 25; Vedung 2000, 3). Yleisesti arvioinneissa edellytetään, että arvioitsija ottaa kantaa siihen, miten arvioitavana oleva toiminta on onnistunut. Käytännössä tämä tapahtuu siten, että toimintaa on asiantuntijanäkökulmasta arvotettava suhteessa valittuihin kriteereihin (Temmes, 2004, 89; Kivipelto 2008, 12).

Keskeinen ero arvioinnin ja tutkimuksen välillä nousee esille, jos tutkimuksen yhteydessä puhutaan arvovapaudesta tai neutraaliudesta. Tutkimuksen tekijän voidaan ajatella tarkastelevan asioita neutraalisti, niitä kuvaillen ja jättää tutkimustiedon arvottamisen ja kantaaottavuuden tutkimustiedon soveltajille. Tutkimuksessakin täydellinen arvovapaus on tosin illuusio, koska tutkijoiden oma arvomaailma on aina tutkimuksessa läsnä. Esimerkiksi jo tutkimusaineistojen keräämisessä ja analysoinnissa tutkijat samalla myös tuottavat kuvaamaansa todellisuutta. Konkreettisesti tämä tapahtuu mm. siten, että tutkija määrää, keneltä kysytään, mitä asioita otetaan huomioon ja millaisena

todellisuutta pidetään. (vrt. Alasuutari 2007, 46). Tutkija, kuten arvioinninkin tekijä, on aina läsnä kohteelleen ja myös tämä vaikutus on tiedostettava.

Vaikka arviointi ja tutkimus eroavat toisistaan selkeästi eksplikoidun arvottamisen käsitteen vuoksi, voidaan arviointi kuitenkin rinnastaa tutkimukseen tavoitteidensa kautta. Niin tutkimuksen kuin arvioinninkin tavoitteiksi voidaan käsillä olevan raportinkin tapauksessa määrittää tiedon ja ymmärryksen lisääminen kohteena olevasta toiminnasta. Ymmärtämisen lisäksi arviointiin kytketään usein myös oppimisen käsite. Tällöin ajatuksena on, että kokemuksesta voidaan ottaa oppia arvioinnin kohteena olevan toiminnan parantamiseksi. Tämänkaltainen tavoite korostuu etenkin käytännön ja tutkimuksen aktiivisen vuoropuhelun sisältävässä arviointitehtävässä (Airaksinen, Haveri, Pyykkönen, Väisänen 2008).

Arviointitutkimuksen kohdalla on kuitenkin kyse arvottamisesta. Tämä ajatus kytkee arviointitutkimuksen myös kuntaorganisaatioiden uudistamisen tulevaisuuteen ja uudistuksia koskevaan poliittiseen päätöksentekoon (Virtanen 2007, 23–24). Tällä tavalla arvioinnissa tulee tiedostaa kiinteä yhteys myös yhteiskunnallisiin prioriteetteihin, resurssien jakoon ja valtaan. Arviointikäytännöllä voi olla myös hallinnan piirteitä: niiden avulla voidaan pyrkiä tuottamaan haluttuja ajattelumalleja tai vahvistamaan haluttuja toimintamalleja. (vrt. Pylkkänen 2008, 213).

Tutkimuksellisesti painottuneessa arvioinnissa käytetään hyödyksi tieteellisen tutkimuksen elementtejä, joita ovat käsitteet, teorit, hypoteesit, metodologia ja tutkimusmenetelmät. Niiden tärkein tehtävä on näyttää selkeästi tutkijan positio suhteessa tutkimuskohteeseen, mikä antaa myös tutkimustiedon hyödyntäjälle mahdollisuuden arvioida arviointitutkimusprosessin luotettavuutta ja sovellettavuutta. Rossi ja Freeman (1989) määrittelevät arviointitutkimuksen systemaattiseksi sosiaalitutkimuksen menettelytapojen soveltamiseksi. Päätavoitteeksi he määrittelevät sosiaaliin interventioihin liittyvien käsitysten ja suunnitelmien sekä niiden toteuttamisen ja hyödyllisyyden arvioinnin. (emt. 18). Wollmann puolestaan (2003, 4) määrittelee arvioinnin analyttiseksi lähestymistavaksi ja työkaluksi, jonka avulla arvotetaan sosiaalisten interventioiden ideoita, prosesseja ja tuloksia. Robsonin (2001) mukaan arvioinnin ja tutkimuksen tärkein yhteys piilee ideassa, jonka mukaan laadukas arviointi vaatii aina harkittua tutkimusasetelmaa, aineistojen keräämistä, analyysiä ja tulkintaa.

Todellisuuteen vaikuttamisen ja hallinnan elementtien kautta arviointitutkimuksen keskiöön nousee arvioinnin toteuttajan eettisyys ja koko arviointitutkimuksen eettisyys. Arvioijan tehtävänä ei voi olla tuotteen, organisaatiomallin, hankkeen tai toimintaohjelman myyminen, vaan arvioijan periaatteeksi voidaan mainita ”ilmiön kuvaaminen ja siitä kertominen sellaisena, kun se hänelle on näyttäytynyt”. (vrt. Robson 2001, 17; Virtanen 2007, 25),

Oman haasteensa uusiin toimintatapoihin kohdistuvalle arviointitutkimukselle asettaa arvioitavan ilmiön kiinteä kytkentä muuhun yhteiskunnalliseen elämään. Tärkeiksi nousevat ihmisten tapahtumille antamat merkitykset ja heidän niistä tekemänsä tulkinnat. Merkitysten ja tulkintojen tutkiminen on erityisen tärkeää ja mielenkiintoista silloin, kun tulkinnat ja esiin tuodut merkitykset ilmiöstä vaihtelevat. (vrt. Laine 2001, 28.). Erilaisten tulkintojen kartoittaminen paljastaa arvioijalle usein myös keskenään kilpailevia ja jännitteisiä tapoja tuottaa arvioitavaan ilmiöön liittyvää todellisuutta (vrt. Temmes 2004, 92; Airaksinen 2009, 186, 190). Tulkinnat vaikuttavat lisäksi

käyttäytymiseen ja toimintaan.

Ilmiöissä, joissa erilaiset tulkinnat vaikuttavat siihen, millaiseksi kokonaiskuva ilmiöstä muodostuu, ei arviointia voida suorittaa ainoastaan yhdenlaisten aineistojen pohjalta eikä ilman syvällistä ymmärrystä ilmiön kontekstista (vrt Haveri 2008, 153). Tämä johtaa myös siihen, ettei ilmiötä voida arvioida ainoastaan etukäteen asetettujen, esim. hallinnon uudistamishankkeen tavoitteistosta johdettujen kriteerien välityksellä. Tällaisessa tilanteessa voidaan toteuttaa arviointia, joka lähestyy arvioitavaa kohdetta kahdesta suunnasta: valmiiden kriteereiden kautta ja sen lisäksi aineistosta nousevista tulkinnoista muotoutuvien olennaisten teemojen kautta. Arviointitermein kyseessä on arvioinnin strategia, joka sisältää sekä ennalta määritellyn että aineistolähtöisen arviointiasetelman elementtejä (vrt. Robson 2001, 155). Pelkistetysti ennalta määritely arviointi on tiedon keräämistä jostakin kohteesta ja tämän tiedon vertaamista valittuun arviointikriteeristöön. Myös tässä arvioinnissa peruskriteeristö on luotu valmiiksi ja johdettu Tampereen mallin eri osille asetetuista tavoitteista.

Arvioinnin lisäkriteeristön määrittelyssä ja työn kohdentamisessa hyödynnämme tutkimuskirjallisuutta. Käymme läpi Tampereen mallin eri osiin liittyvää tutkimusta, ja tällä tavoin pyrimme myös tunnistamaan kehittämishaasteita ja syventämään tul-
kintaa.

Aineistoa käsitellään osin aineistolähtöisen analyysin mukaisesti, mikä antaa mahdollisuuden ottaa arvioinnissa huomioon myös näkökulmia ja tulkinnan tapoja, jotka eivät sisälly alkuperäiseen kriteeristöön. (Glaser ja Strauss 1967.) Aineistolähtöisen asetelman lisäksi noudatamme moniäänisyyden ja paikallisuuden periaatteita. Moniäänisyys merkitsee sen näkemistä, että asiantuntemusta paikantuu ennalta ajateltujen positioiden lisäksi muuallekin. Tavoitteenamme on myös ymmärtää erilaisten tulkintojen taustalla olevia rationaliteetteja, jolloin yhdet näkemykset eivät ole oikeampia kuin toiset, vaan taustalla on ajatus, jonka mukaan ihmiset vain tulkitsevat tilanteita eri tavoin ja erilaisista lähtökohdista (vrt. Juuti ym. 2004).

Moniäänisyyden lisäksi arvioinnissa otetaan huomioon, että uusien toimintatapojen soveltamisen haasteet ovat osin paikallisia, vaikkakin joiltain osin yleispäteviä. Eri näkökulmista näyttäytyvien rationaliteettien ymmärtäminen edellyttää tutkimuskohteen historian ja institutionaalisen kehityskaaren hyvää tuntemusta. Tampereen malli aiheuttaa tietynlaisia tulkintoja, koska se edustaa omassa kontekstissaan muutosta, jota heijastetaan aina aikaisempiin tilanteisiin. (Nyholm & Airaksinen 2009.)

Tämän arviointitutkimuksen periaatteet voidaan edellä kirjoitetun perusteella kuvata seuraavalla tavalla: Kyseessä on tutkimus, jossa on hyödynnetty systemaattisia aineiston keräämisen, analysoinnin ja tulkinnan menetelmiä. Ilmiön luonteen vuoksi nostamme esille erilaisia lähestymistapoja, joiden tarkoituksena on valottaa Tampereen mallista nähtävissä olevia erilaisia tulkintoja. Arviointiasetelma sisältää sekä ennalta määriteltyjä että aineistolähtöisiä elementtejä, joiden yhteisvaikutuksen ajatellaan tukevan ilmiön monien tulkintojen (monien äänien) välisten suhteiden analyysiiä. Tulkinnat kytetään Tampereen erityispiirteisiin, jolloin ne saavat omia vivahteitaan suhteessa kaupungin lähihistoriaan ja organisatoriseen kehityskaareen. Arvioinnissa on noudatettu myös vuorovaikutteisuutta, analyysieja ja tulkintoja on esitelty kaupungin toimijoille ja niistä on myös keskusteltu muutamalla eri foorumilla.

Tämä raportti perustuu pääosin haastatteluaineistoon. Haastatteluja tehtiin 32

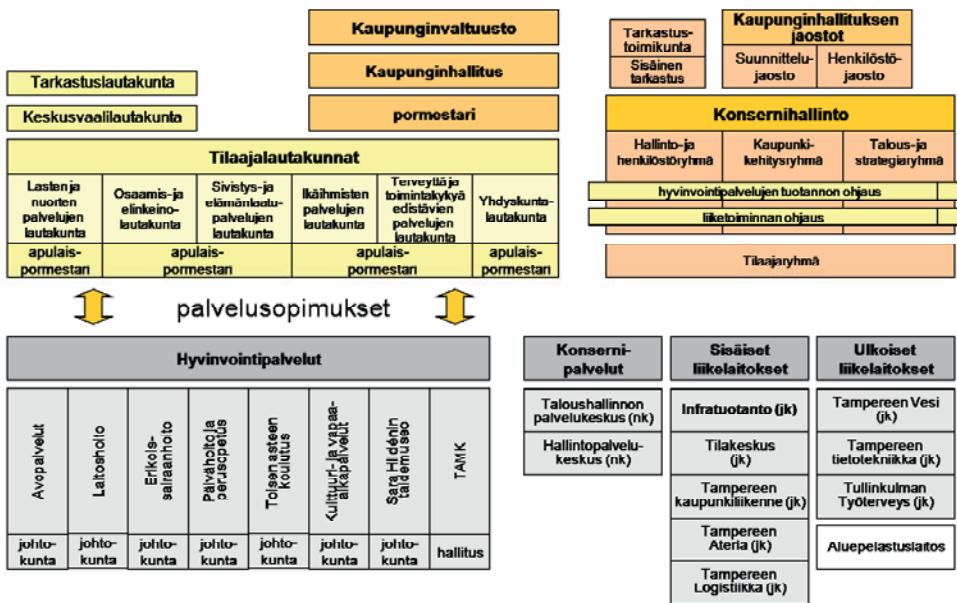
henkilölle. Haastatteluihin osallistuivat hyvinvointipalveluiden kanssa tekemisissä olevat pormestarit sekä edelliseltä että meneillään olevalta kaudelta. Viranhaltijoista haastateltiin hyvinvointipalveluiden kanssa tekemisissä olevia tilaajapäälliköitä, konsernihallinnon viranhaltijoita sekä kaupungin kehittämistehtävissä olevia viranhaltijoita. Myös tuotannon johtavia viranhaltijoita oli mukana haastateltujen joukossa. Lisäksi haastateltiin muutamia johtokunnissa ja lautakunnissa toimivia luottamushenkilöitä. Tällä tavoin ajateltiin saatavan riittävän kattava kuva Tampereen mallin eri puolista, jotta mallin eri osien toimivuutta on mahdollista analysoida.

Haastatteluista osa tehtiin teemahaastatteluina, jolloin haastattelua ohjattiin väljästi ennalta määriteltyjen teemojen kautta. Osa haastatteluista oli täysin vapaamuotoisia ja haastateltavat saivat itse määrittellä, millaisista Tampereen malliin liittyvistä näkökohdista he halusivat keskustella. Osin haastatteluja kohdennettiin haastateltavien asiantuntemuksen alueille.

Tampere tutkimuskohteena

Tampereen kaupunki on kokonaisuudessaan hyvin haasteellinen tutkimuskohde. Sen työntekijämäärä on noin 16 000 henkilöä. Kaupungin organisaation virallisessa organisaatiokaaviossa on nähtävissä toimintamallin käyttöönoton vaikutus. Kaupunkihallinto on siis organisoitunut uuden toimintamallin mukaisesti:

Tampereen kaupungin organisaatorakenne 2009



Kuva 1. Tampereen kaupungin organisaatiokaavio

Poliittisia toimielimiä Tampereella edustavat pormestari, neljä apulaispormestaria, kaupunginvaltuusto ja kaupunginhallitus sekä lautakunnat ja johtokunnat. Pormestari toimii kaupunginhallituksen puheenjohtajana. Apulaispormestarit toimivat tilaajalautakuntien puheenjohtajina. Tilaamisesta vastaavia lautakuntia on kuusi ja ne on muodostettu paljolti toiminnallisista lähtökohdista. Malliin kuuluvat myös johtokunnat, jotka toimivat tuotannon tukena. Lautakuntien jäsenet kuuluvat valtuustoon, kun taas johtokunnissa voi olla muitakin henkilöitä.

Konsernihallintoon kuuluu kolme ryhmää eli hallinto- ja henkilöstöryhmä, kaupunkikehitysryhmä sekä talous- ja strategiaryhmä. Kullakin ryhmällä on oma johtajansa. Konserni toimii myös osin matriisimaisesti. Hyvinvointipalveluiden ohjaus on liiketoiminnan ohjauksen kanssa oma kokonaisuutensa.

Lisäksi konsernihallintoon kuuluu tilaajaryhmä, joka vastaa palveluiden tilaamisesta ja suunnittelusta. Sille kuuluvat tilaamisen tuki- ja kehittämisprosessit. Samoin tilaajaryhmä vastaa lautakuntien ja niiden toimialaan kuuluvien asioiden valmistelusta sekä viranomaistoiminnan järjestämisestä. Tilaajaryhmä on organisoitunut kuudeksi ydinprosessiksi lautakuntien toimialan mukaisesti, ja kutakin näistä johtaa tilaajapäällikkö. Tilaajaryhmällä on myös erillinen johtaja.

Hyvinvointipalvelut ovat organisoituneet kuudeksi tuotantoalueeksi. Nämä ovat avopalvelut, laitoshoido, erikoissairaanhoido, päivähoido ja perusopetus, toiseen asteen koulutus sekä kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut. Kutakin tuotantoaluetta johtaa tuotantojohtaja. Tampereen ammattikorkeakoulu kuuluu hyvinvointipalveluihin.

Edellä esitetyn lisäksi kaupunkiorganisaatioon kuuluu konsernipalveluyksiköitä, sisäisiä liikelaitoksia ja ulkoisia liikelaitoksia.

Teoksen rakenne

Seuraavassa tarkastelemme kutakin Tampereen kaupungin toimintamalliin liittyvää osaa omana kokonaisuutenaan. Aloitamme Tampereen toimintamallista hyvinvointipalveluissa. Tämän jälkeen kiinnitämme huomioita Tampereen mallin toteutukseen onnistuneen muutoksen näkökulmasta. Tämä näkökulma selittää osin sitä, minkä suuntaisia vaikutuksia toimintamallilla on aikaansaatu.

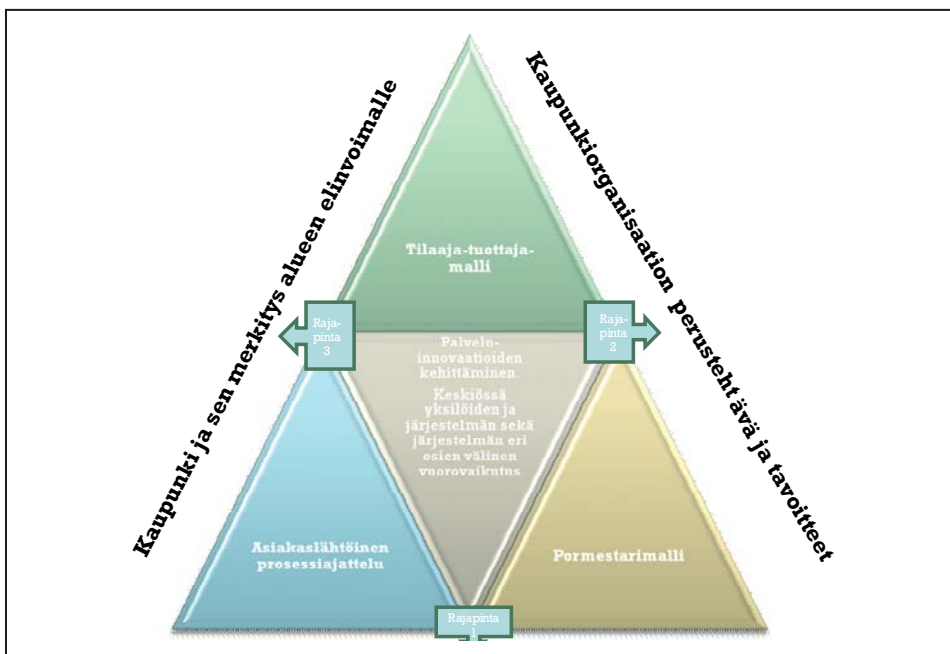
Tampereen mallin kokonaisuuden ja muutosjohtamisen analyysin jälkeen tarkastelemme pormestariamallia, konsernin toimintaa sekä asiakaslähtöistä prosessijattelua. Nämä kokonaisuudet heijastuvat tilaaja-tuottajamalliin, joka käsitellään osa-alueista viimeisimpänä. Viimeiseksi analysoimme innovaatioihin liittyviä tekijöitä.

Lopuksi esitämme johtopäätökset ja kehittämissuosituksia. Johtopäätökset ovat asioita yhteen kokoavia ja kehittämissuosituksissa painotetaan suuntia, joiden mukaisesti Tampereen mallia ja palveluinnovaatioita olisi aineiston perusteella tarkoituksenmukaista viedä eteenpäin.

II Tampereen malli

Tampereen toimintamallin osat

Tampereen mallin sisältyy enemmän tai vähemmän toisiinsa liittyviä osia. Näitä ovat seuraavat:



Kuva 2. Tampereen mallin osat ja yhteys toisiinsa

Tampereen malli ja sen perustavoitteet

Tampereen mallilla on tavoiteltu radikaalia muutosta kaupungin toimintatavoissa. Uudistus on luonteeltaan laaja-alainen ja sisältää osia, joiden soveltamisen myötä perinteisenä pidetty kunnan johtamisen malli voi muuttua perusteiltaan voimakkaastikin. Tampereella ei ole tyydytty pienten askelten uudistamiseen eikä vain yhden uudistussuunnan soveltamiseen, vaan kokonaisuudistuksessa on yhdistelty erilaisia kansainvälisesti keskusteltuja ja koeteltujakin malleja.

Tampereen malliin liittyy erilaisista teoriataustoista kumpuavia sovelluksia. Esimerkiksi pormestariutta ja poliittista johtajuutta voimistavat mallit kytkeytyvät keskusteluun paikallishallinnon kansanvaltaisesta johtajuudesta. Tilaaja-tuottajamalli puolestaan niveltyy teoreettisesti uuteen julkisjohtamiseen (NPM) ja markkinamais-ten mallien hyödyntämiseen toimintojen tehostamisessa. Prosessijohtaminen sekä asiakaslähtöisyyden korostaminen kiinnittyvät liiketaloudellisiin asiakkaan merkitystä korostaviin malleihin (CRM) sekä palautteen hyödyntämisen ja jatkuvan parantamisen kautta laatuajatteluun ja laatujohtamiseen. (ks. myös Hakari 2009, 84.) Koska malli levittäytyy näin laajalti hallintoa ja johtamista koskevaan teoreettiseen keskusteluun, on mallin eri osia koskeva tutkijakeskustelu myös paljolti toisistaan erillistä. Tutkimuksista ei siis esimerkiksi löydy analyysejä, millä tavoin pormestari malli ja tilaaja-tuottajamalli toimisivat yhteydessä toisiinsa. Tämä kertoo Tampereen mallin erityislaatuudesta. Tilanne puoltaa tässä yhteydessä myös valitsemaamme osin aineistolähtöistä arvioin-tiotetta.

Tampereen toimintamallin lähtökohtana voidaan pitää vuoden 2001 lokakuussa hyväksyttyä kaupunkistrategiaa. (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala, Tammi 2006, 86.) Strategian perustavoitteena oli varmistaa, että Tampereen kaupungin päätöksente-kokyky voidaan myös tulevaisuudessa varmistaa. Kaupungin tiedettiin lähivuosina koh-taavan suuria haasteita, jotka liittyvät väestörakenteen ja palvelutarpeiden muutoksiin sekä henkilöstön eläköitymiseen. Päätöksentekokyvyn varmistamiseksi käynnistettiin vuonna 2002 kaupungin toimintamallin ja johtamisjärjestelmän uudistamishanke. Hankkeen yleistavoitteeksi määriteltiin sellaisen järjestelmän rakentaminen, jonka avulla olisi mahdollista vastata niihin haasteisiin, jotka asettivat kaupungin johtamis-järjestelmän koetukselle. Uudistukselle asetettiin kolme tavoitetta:

- Poliittisen päätöksenteon vahvistaminen
- Palvelutuotannon tehokkuuden lisääminen
- Strategisen johtamisen kehittäminen

Pormestari mallilla poliittista päätöksentekoa vahvistamaan

Pormestari malli kehitettiin vastauksena poliittisen päätöksenteon vahvistamisen ja myös poliittisen ohjauksen selkiyttämisen tarpeisiin. Pormestari mallin avulla tavoiteltiin poliittisen johtajuuden kasvottamista, poliittisen päätöksenteon tuomista mukaan asioiden valmisteluun, virkamiestoiminnan ja poliittisen toiminnan välisten rajojen selvittämistä sekä tarkoituksenmukaisuusharkinnan siirtämistä politiikan tehtäväksi. Mallin valinnan taustalla oli mittava selvitystyö, johon osallistui asiantuntijoita myös kaupungin ulkopuolelta. (Hakari 2009, 86.)

Tampereella valitun pormestari mallin käyttöönotto edellytti myös kuntalain muutosta. Tampereen aloitteesta aloitettiinkin kuntalain muutosprosessi. Luottamus-henkilötyön edellytyksiä koskevat kuntalain muutokset (578/2006) tulivat voimaan 1.8.2006. Uudet kuntalain pykälät sisältävät mahdollisuuden valita kunnan johtoon pormestarin ja apulaispormestareita, luottamushenkilöiden oikeuden saada vapaata

työstään luottamustoimen hoitamista varten sekä kunnan mahdollisuuden tukea valtuustoryhmien toimintaa sekä valtuustoryhmän määrittelyn lain tasolla.

Pormestarimalliin liittyvät keskeiset pykälät (Kuntalaki 21§, 24§, 24a§ ja 32a§) sallivat kuntajohtajapohjaisen johtamisjärjestelmän rinnalle vaihtoehtoiseksi malliksi ns. pormestarimallin, jossa kunnan hallinnon, talouden ja muun toiminnan johtaminen on luottamushenkilöpormestarin sekä mahdollisten apulaispormestareiden käsissä. Pormestari toimii lain mukaan myös kunnanhallituksen puheenjohtajana ja on toimessaan päätoiminen. Pormestarin valitsee kunnanvaltuusto enintään valtuustokaudeksi. (ks. esim. Nyholm 2007.)

Tampereella otettiin 1.1.2007 käyttöön kuntalain muutoksen mukainen malli. Tampereen pormestari on päätoiminen luottamushenkilö, jonka kaupunginvaltuusto valitsee keskuudestaan valtuustokaudeksi. Pormestari on vastuullinen valtuustolle ja luottamuksen mentyä valtuusto voi myös erottaa pormestarin yksinkertaisella enemmistöllä. Pormestarin rinnalla ei Tampereella toimi kaupunginjohtajaa, vaan muina esittelijöinä toimivat konsernihallinnon johtajat. Pormestari johtaa Tampereella sekä tilaaja- että tuottajaorganisaatioita.

Tilaaja-tuottajamallilla tehokkuutta tavoittelemaan

Tampereella tilaaja-tuottajamalli ei ole kovinkaan uusi ajatus. Samankaltaiseen malliin perustuva uudistussuunnitelma oli esillä jo 1990-luvun puolivälissä. Tuolloin uudistusta ei saatu toteutettua. Syinä tähän on esitetty löytyvän muun muassa puolueiden ja ammattiyhdistysliikkeen voimakkaasta vastustuksesta. (Kallio ym. 2006, 86.)

2000-luvun alussa tilaaja-tuottajamallin valinnan keskeisenä perusteluna käytettiin sitä, että palveluiden järjestämisen näkökulmasta kunnallisessa toiminnassa oli tarpeen tehdä suuri muutos, jonka toteuttaminen olisi mahdollista tilaaja-tuottajamallin soveltamisen avulla. Lähtökohdana pidettiin sitä, että uuden mallin pitäisi käytännössä tarkoittaa paitsi sitä, että omaa palvelutuotantoa uudistetaan merkittävästi myös sitä, että yksityisen palvelutuotannon määrää pyritään kasvattamaan.

Tästä lähtökohdasta käsin tilaaja-tuottajamalli valittiin ensisijaisesti välineeksi tehdä kaupungin palvelujärjestelmää koskevia uudistuksia. Mallin tavoitteiksi on Tampereella määritelty poliittisen ohjausjärjestelmän uudistaminen, palvelutuotteen laadun ja hinnan näkyväksi tekeminen, omien tuotanto-organisaatioiden kehittäminen, vaihtoehtoisten palvelu-tuotantotapojen hyödyntäminen sekä käytännön johtamistyön uudistaminen.

Tampereen mallissa tilaaminen ja tuottaminen on erotettu malliin olennaisesti kuuluvalla tavalla. Tilaaja vastaa mallissa koko järjestelmän ohjaamisesta ja valvonnasta, kuntalaisille tarjottavien palveluiden määrittämisestä, palveluiden tuottajien hyväksynnästä, palveluiden kilpailuttamisesta sekä niiden hankinnasta. Lisäksi tilaajan vastuulla on palvelujärjestelmän rahoittaminen kunnan talousarvion kautta. Tuottajien vastuulla on tuotanto-organisaatioiden toiminta, niiden tuottaman palvelutuotannon kehittäminen sekä oman toimintansa rahoittaminen palveluita myymällä, kilpailemalla markkinoilla sekä asiakassuhteista huolehtiminen. (Hakari 2009, 88.)

Palveluiden tilaaminen kuuluu Tampereella poliitikoille ja heitä avustaville viranhaltijoille. Tampereen mallissa palveluiden tilaamisesta vastaavat elämäkaariajattelun

mukaisesti järjestäytyneet lautakunnat, joiden johdossa on apulaispormestari. Lautakunnissa on valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Tuotannon poliittisesta ohjaamisesta vastaavat puolestaan johtokunnat, joiden alaisena kaupungin omat tuotanto-organisaatiot toimivat.

Tilaaajan ja tuottajan välistä suhdetta ei Tampereen mallissa ohjata hierarkian avulla, vaan sopimuksin. Palvelusopimus valmistellaan tilaaajan ja tuottajan yhteistyönä ja sopimusneuvottelut toimivat tärkeänä osana vuosittaista talouden ja toiminnan suunnitteluprosessia. Palveluiden tuotteistaminen on Tampereella nostettu keskeiseen asemaan. Sopimuksissa määritellään sopimusosapuolet, sopimuksen kohde ja tarkoitus, palveluiden sisältö, laatu, määrä ja hinta sekä sovitaan laadun varmistuksen ja sopimuksen seurannan menettelyistä. Tuotekehityksen ajatellaan mallin mukaan olevan jatkuvaa ja tilaaajan ja tuottajan yhteistä toimintaa.

Elämänkaaren mukainen organisaatio asiakaslähtöisyyttä tukemaan

Tampereen mallissa oli tarkoituksena myös voimistaa asiakaslähtöistä ja prosessiperusteista ajattelua. Tätä tavoitetta on lähdetty toteuttamaan soveltamalla lautakuntarakennetta, joka poikkeaa melko paljon meillä totutusta lainsäädäntöperäisestä ja sektoripohjaisesta rakenteesta. Jotta lautakuntarakennetta oli mahdollista soveltaa, oli jälleen myös lainsäädäntöä hieman muutettava. Tampereen aloitteesta käynnistettiin lainsäädännön muutosprosessi, jonka myötä eduskunta muutti tarvittavalla tavalla sosiaalihuolto- ja kansanterveyslakeja.

Uuden rakenteen avulla ajateltiin päästävän tilanteeseen, jossa sektoreiden väliset raja-aidat madaltuisivat ja asiakaslähtöinen ajattelutapa voisi hiljalleen voimistua sekä päätöksenteossa että palvelutoiminnassa. Perustavoitteeksi asetettiin entistä asiakaslähtöisempi toimintatapa ja poliittisen ohjauksen selkiyttäminen. Tilaajina toimivat Tampereella seuraavat lautakunnat:

- Lasten ja nuorten palveluiden lautakunta
- Osaamis- ja elinkeinolautakunta
- Sivistys- ja elämänlaatu palveluiden lautakunta
- Terveystta ja toimintakykyä edistävien palveluiden lautakunta
- Ikäihmisten palveluiden lautakunta
- Yhdyskuntalautakunta

Palvelutuotannon uudistamista samankaltaisen periaatteiden perusteella on myös Tampereella kaavailtu, mutta uudistustyö on vielä kesken. Perusajatuksena olisi tukea palveluiden ylisektoraalista kehitystyötä, jotta uudenlaisia, innovatiivisia palvelukonsepteja olisi mahdollista kehittää.

Tampereen malli muodostaa kokonaisuuden, jossa mallin eri osat toimivat sekä yksittäisinä toimintamallin ohjenuorina että niveltyvät kiinteästi yhteen muodostaen kaupunkihallinnon näkökulmasta täysin uudenlaisen mallin toiminnan kehittämiseen. Tilaaja-tuottajamalli kytkeytyy luontevasti pormestariin, joka näyttäytyy etenkin apulaispormestareiden roolin kautta. Tilaamisesta vastaavissa lautakunnissa puhetta

johtavat apulaispormestarit ja tämä järjestely takaa sen, että pormestareiden toiminta kytkeytyy kiinteästi käytännön tilaamistyöhön. Mikäli lautakuntarakenne olisi säilytetty ennallaan, olisi prosessiajattelun ja asiakaslähtöisyyden tukeminen ollut vaarassa jäädä kahden merkittävän uudistuksen pormestarimallin sekä tilaaja-tuottajamallin varjoon. Tilaajalautakuntien organisoituminen prosessipohjaisesti sekä lautakuntia johtavat apulaispormestarit varmistavat kytkennän sekä tilaaja-tuottajamalliin, että pormestarimalliin.

Mallin kokonaistoiminnan näkökulmasta rajapinnat, joissa eri näkökulmat kohtaavat ovat erittäin tärkeitä. Avainkysymykseksi nousee esimerkiksi se, miten asiakastieto saadaan käännettyä poliittista päätöksentekoa tukevaksi pääomaksi ja miten tilaaja-tuottajamallin ja poliittisen päätöksenteon suhde määrittyy tulevaisuudessa.

Tampereen malliin sisältyvät asiakokonaisuudet ovat laaja-alaisia ja moniulotteisia. Empiirisen aineiston analyysin yhteydessä jäsenämme lyhyesti sitä, minkälaisia tutkimuskeskusteluja kunkin Tampereen mallin osatekijän yhteydessä on käyty. Tällä tavoin pyrimme myös kontekstoimaan Tampereen mallin kokonaisarviointia.

Järjestelmän toiminta

Julkiseen toimintaan ja palveluihin kohdistuu samanaikaisesti useita vaatimuksia. Toiminnan tulisi olla ammatillisesti korkeatasoista, poliittisesti hallittua ja tehokasta, ennustettavaa ja hyvin johdettua (tästä keskustelusta esimerkiksi ks. esim. Lehto 2003). Toiminnallisia vaatimuksia esitetään lisäksi useasta eri suunnasta ja monen eri intressiryhmän toimesta. Pederssen ja Harley (2008, 334) ovatkin todenneet, että paikallistasolla täytyy toimia valtion, kansalaisten ja yhteistyöverkoston välillä. Myös Suomen osalta Haveri, Majoinen ja Jantti (2009, 36) ovat osuvasti esittäneet, että kunnallishallinnon nykytilannetta ja näkyvissä olevaa tulevaisuutta kuvaa parhaiten monimutkaisuus. Kuntapolitiikan kohteena olevat asiat ovat yhä vaikeampia ja ne kietoutuvat yhteen yhä monimutkaisemmin.

Jotta palveluihin liittyvä järjestelmä olisi toimiva, sen tulisi kyetä yhtäaikaaisesti vastaamaan useisiin vaatimuksiin. Siksi Tampereen mallin kaltaisia toimintamalleja ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella vain yhdestä näkökulmasta. Bourgon (2008) on kiinnittänyt huomiota siihen, että järjestelmien tulee samanaikaisesti olla suorituskykyisiä, innovatiivisia, toimintavarmoja ja joustavia.

Suorituskyky <ul style="list-style-type: none"> • Laatuajattelu • Tuottavuusmittarit • Selkeät prosessit 	Innovatiivisuus <ul style="list-style-type: none"> • Innovaatioverkostot • Parhaat käytännöt • Innovaatiohankkeet
Toimintavarmuus <ul style="list-style-type: none"> • Normien noudattaminen • Kustannuslaskenta 	Joustavuus <ul style="list-style-type: none"> • Muutoskyky

Suorituskyky viittaa tuottavuuteen, tuloksiin ja vaikuttavuuteen. Tämän mukaisesti suorituskykyä on silloin, kun kuntien palvelualoilla kyetään tuottamaan palvelut kustannustehokkaasti ja laadullisesti korkeatasoisina. Toimintavarmuus puolestaan viittaa kykyyn toteuttaa poliittisia tavoitteita ja noudattaa hallinnon alan normeja ja säädöksiä luotettavasti ja ennustettavasti. Toimintavarma toiminta on ennustettavaa ja luotettavaa palveluiden käyttäjienkin kannalta. Joustavuudessa kysymys on kyvystä toimia muuttuvien tilanteiden edellyttämällä tavalla. Joustava organisaatio on reagointikykyinen esimerkiksi taloudellisen tilanteen muutoksiin ja asiakkaiden vaatimuksiin.

Innovatiivisuus viittaa kykyyn luoda, tunnistaa ja ottaa käyttöön uusia ideoita. Innovatiivisuus asemoituu osana järjestelmää suhteessa muihin tekijöihin, ei tavoitteena itsessään. Keskeinen asia on aikaansaada sellaista innovatiivisuutta, joka osaltaan tukee suorituskykyä, toimintavarmuutta ja joustavuutta.

Eri vaatimukset asettavat toimintatavoille toisistaan poikkeavia haasteita. Esimerkiksi normiohjaus edellyttää kuntatasollakin byrokratiaa ja toimintavarmuutta, sillä sen sisältö tulee erityisesti lainsäädännöstä ja valtakunnallisista normeista sekä pyrkimyksestä ammatillisen toiminnan luotettavuuteen. Tuottavuuden, tehokkuuden ja asiakasresponsiivisuuden tavoitteet tarkoittavat usein manageriaalisten, johtamiseen liittyvien toimintatapojen käyttöönottoja. Vaatimukset asiakaslähtöisyydestä puolestaan merkitsevät esimerkiksi verkostoitumista, kansalaisosallistumisen käyttöönottoa ja asiakkaan huomioivaa toimintaa.

Monimutkaisten järjestelmien toimivuutta on tarkasteltu erityisesti kompleksisia organisaatioita ja hallintaa (governance) koskevissa keskusteluissa. Governance-ajattelun peruseräiteitä voidaan jäsentää eri tavoilla, mutta yksinkertaistettuna siinä voidaan ajatella olevan kyse muutoksesta, jossa hallintojärjestelmä rakentuu uudella tavalla korostamaan itseohjautuvien toimintayksiköiden ja yhteistyötä yli rajojensa tekevien kuntakonsernien suuntaan. (kts. Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen, Siitonen 2003, 137.) Governance-ajattelua koskevassa keskustelussa on korostettu suoraviivaisen, rationaalisen ajattelun riittämättömyyttä suhteessa uusiin ja monimutkaisiin ongelmiin ja nostettu esille, että dynaamiset, muuttuvat ja monimutkaiset tilanteet edellyttävät uudenlaista yhteistyötä myös hallintokoneiston ulkopuolisten toimijoiden kanssa. (Bekkers, Dijkstra, Edwards, Fenger 2007.)

Governance-ajattelua voidaan tarkastella myös eräänlaisena avautumisena, jossa hallinnon prosesseihin ja rakenteiden kehittämiseen vaikuttavia impulsseja tulee muualtakin kuin hierarkkisesti järjestyneiden suorien ohjausputkien yläpäästä. Governance-käsitteeseen liittyykin olennaisesti juuri monitoimijaisen systeemin olemassaolo sekä erilaiset verkostomaisia yhteistyörakenteita korostavat vuorovaikutusjärjestelmät, prosessit. (Klijn 2008; Bekkers ym. 2007.) Anttiroiko ym. (2003) korostavatkin, että suomalaisen kunnallishallintoon kytkettynä governance-ajattelu nostaa tarkasteluun kunnallispoliittisesti suuntautuneiden kumppanuus- ja koalitionsysteemien rakentamisen sekä yhdyskunnan eri toimijat huomioonottavan demokraattisen hallintamallin.

Uudenlaisten kumppanussuhteiden rakentuminen sekä uudenlaiset hallinnan tavat toimivat kuitenkin rinnakkain perinteisten hallintojärjestelmiemme kanssa. Tätä uusien ja perinteisten hallinnan mallien yhteistyötä on Klijnin ja Skelcherin (2007) mukaan verkostomaisten hallinnan tapojen tutkimuksessa tarkasteltu neljällä eri tavalla. Heidän mukaansa uudet ja perinteiset järjestelmät voidaan nähdä toisiaan täydentä-

vinä, jolloin pääosa päätöksistä ja yhdyskuntaan vaikuttavista linjauksista tehdään perinteisten instituutioiden puitteissa. Uusien, esimerkiksi osallistumista lisäävien järjestelmien avulla hankitaan lisätietoa kansalaisten tarpeista. Toisesta näkökulmasta voidaan nähdä uusien kumppanuussuhteiden ja verkostojen olevan uhka perinteisille esimerkiksi edustukselliseen demokratiaan perustuville järjestelmille. Tämänkaltaisten käsitysten mukaan hallintorakenteiden perusta voi uusien governance-ajatteluun nojaavien hallinnan tapojen kautta rapautua. Kolmannesta näkökulmasta voidaan katsoa, että governance-ajattelu kuvaa muutostilannetta, jossa ollaan siirtymässä perinteisistä, osittain toimimattomiksi koetuista järjestelmistä uusiin järjestelmiin, jolloin governance-sovellukset nähdään välivaiheena kehityksessä. Neljäs näkökulma puolestaan korostaa sitä, että governance-ajattelun mukaiset hallintojärjestelmämme ulkopuolelle rakentuvat järjestelmät voivat tuoda välineellistä hyötyä jo vallassa oleville tahoille johtaen jonkinasteiseen järjestelmien elitistymiseen.

III Tampereen malli ja hyvinvointipalvelut

Palveluiden kehittäminen

Tämä tutkimus tarkastelee Tampereen toimintamallin kokonaisuutta erityisesti hyvinvointipalveluiden näkökulmasta. Määritelmällisesti palvelut ovat toimintaa asiakkaiden eteen. Palveluiden kehittäminen edellyttää paitsi sisällön niin myös palvelukokemusten ja palveluiden kysynnän ja tarjonnan hallintaa (Harisalo ym. 2007). Huomiota on kiinnitettävä palveluiden tuottamiseen ja siihen, että ne vastaavat odotuksia ja tarpeita.

Palveluiden kehittämistä voidaan toteuttaa monella tavalla. Se voi olla luonteeltaan rakenne-, yksilö-, yhteistyö- ja yhteisö-, prosessi- tai periaatelähtöistä (Harisalo ym. 2007, 108-120).

Tuomo Melin (2007, 16-18) onkin erottanut kuntien palveluiden kehittämisessä ja hyvien käytäntöjen kehityksessä kuusi aluetta. Ensinnäkin lainsäädännöllisten esteiden poistaminen on tarkoittanut kilpailusteiden poistamista, kunnan toimintamahdollisuuksien järjestämistä, yksityissektorin kasvua sekä asiakkaan ja potilaiden oikeuksien toteuttamista ja kansalaisten aseman vahvistamista. Kunnille annettiin 1990-luvun lopulta alkaen vapausasteita palveluiden toteuttamisessa (ks. esimerkiksi Harisalo ym. 2007, 127; Stenvall ja Syväjärvi 2006). Monet kuntien tuottamat palvelut ovat silti edelleen lakisääteisiä ja normiohjauksen kohteena. Itse asiassa normiohjaus on osin vahvistunut muun muassa subjektiivisten oikeuksien myötä tulevien velvoitteiden kautta. Subjektiivinen oikeus merkitsee, että asiakas voi vaatia tiettyä palvelua kunnalta tarvittaessa tuomioistuimen kautta eikä kunnalla ole oikeutta evätä palvelua vetoamalla määrärahan puuttumiseen.¹ Kunnissa on lakisääteisyyden ohella myös harkintavaltaa tuottaa haluamiaan palveluita kuntalaisille. Palvelutuotannon järjestämis- ja tuottamistavat ovat lisäksi paljolti kunnalliseen itsehallintoon kuuluvia asioita ja kunnallinen itsehallinto puolestaan on maassamme perustuslailla suojattu.

Toisena palveluiden kehittämisen suuntauksena on palveluiden kustannusten hallintaan liittyvä toiminta. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi palveluiden tuotteistamista ja kustannuslaskennan kehittämistä. Kolmanneksi palveluita on mahdollista kehittää uudenslaisin organisaatioratkaisuin. Tähän sisältyvät muun muassa tilaaja-tuottajamallin eli tiltu-mallin uudet sovellutukset, liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen.

Neljänneksi kunnan toimintaa voidaan kehittää uusien toimintatapojen kautta. Tällaisia ovat esimerkiksi prosessiajattelu tai laatujohtaminen. Lisäksi sähköisiin palveluihin on kiinnitetty voimakasta huomiota (esimerkiksi Syväjärvi & Stenvall

1 Usein subjektiiviset oikeudet sääntelevät kuitenkin lopputulosta, kuten palveluiden saatavuutta, eikä esimerkiksi tuottamistapoja.

2006). Viides trendi liittyy palvelutuotannon tehostamiseen. Näitä toimenpiteitä ovat esimerkiksi kilpailuttaminen, palvelutoiminnan keskittäminen ja työn uudelleen järjestämiset. (Melin 2007).

Edellä esitettyjen suuntien lisäksi kunnissa on pyritty toiminnan ja palveluiden kehittämiseen myös uudistamalla johtamista ja henkilöstövoimavarojen hallintaa (esimerkiksi Stenvall ym. 2008; Merilä 2008). Edelleen vahvistuvina kehittämistrendeinä näyttäisivät olevan palvelujen järjestämistapojen ohella tuottavuuden ja innovaatioiden kehittäminen. Priorisoinnin ja saatavuuden teemojen kautta myös palveluverkkoköy-symykset nousevat oleellisiksi.

Palveluiden kehittämistä toteutetaan kunnissa monin eri toimintatavoin. Kunnan kehittämisajattelu voi perustua kokonaisnäkemykseen ja määriteltyyn tahtotilaan, jolloin sitä toteutetaan esimerkiksi perustuen palvelustrategiaan. Kehittäminen voi olla luonteeltaan toimintatapoja uudistavaa kuten tilaaja-tuottajamalli. Se on mahdollisesti hankekohtaista. Kehittäminen saattaa lisäksi olla kuntakohtaista tai sitä toteutetaan usean kunnan yhteistyöverkostossa (esimerkiksi Stenvall, Aarrevaara, Laitinen ja Syväjärvi 2009). Kehittämisen tilanne vaihtelee kunnittain ja jopa toimialoittain. Osassa kunnista tai niiden toimialoista saatetaan kokea jopa liiallista kehittämisähkyä, jolloin erilaisten hankkeiden määrä on suuri, eikä niistä kaikista ole toiminnallista hyötyä. Kaikki kehittäminen ei välttämättä ole erityisen innovatiivista ja uutta luovaa.

Riippumatta toteutustavasta useissa eri yhteyksissä on kiinnitetty huomiota palveluiden kehittämisen haasteellisuuteen. Esimerkiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksessa ei vielä ole riittävästi päästy varsinaisten palveluiden uudistamiseen, vaan kehittäminen on liiaksi keskittynyt rakenteisiin ja järjestelmiin (esimerkiksi Stenvall ym. 2009). Ongelma voi osin olla siinäkin, että kuntien uusiin toimintatapoihin liittyvä tutkimus on pirstaleista, eikä riittäviä kanavia uudistusten kanssa kamppailevien käytännön ihmisten ja tutkijoiden välille ole muotoutunut. Kunnissa koetaan, ettei heillä ole riittävästi tietoa onnistuneesta palveluiden kehittämisestä tai siihen liittyvistä toimintamalleista. Monimutkaistuvat tilanteet ja nopeasti muuttuva toimintaympäristö johtavatkin siihen, että päätöksiä joudutaan tekemään ikään kuin vajaan tiedon varassa: lopullista varmuutta ratkaisujen oikeellisuudesta ei tällaisissa tilanteissa ole.

Monesti palvelujen kehittämiseltä toivotaan myös konkreettisuutta. Paradoksaalista on silti usein se, että mitä konkreettisemmaksi kehittäminen muodostuu, sitä enemmän siihen kohdistuu vastarintaa (Stenvall ym. 2009; Airaksinen 2009, 109).

Tutkimuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota julkisen toiminnan reformien vaikeuteen varsinkin hyvinvointisektorilla. Vahvojen professionaalisten ammattiryhmien asemaa ja toimintatapoja on ollut vaikea murtaa. Etiikka ja hyvän ammatillisen työn vaatimusten noudattaminen ja työhön liittyvä monimutkaisuus kasvattavat professionaalisten ryhmien autonomiaa palveluiden kehittämisessä. (Taylor ja Kelly 2006, 629–632.) Tämä voi tarkoittaa sitä, että vaikka toimintamallia uudistetaan, se ei merkittävästi heijastu hyvinvointisektorin ammattilaisiin, jotka kehittävät toimintaa ammatillisista lähtökohdista järjestelmän logiikasta poikkeavalla tavalla. Ongelma saattaa johtua kyvyttömyydestä huomioida professionaalisten ammattilaisten näkemyksiä muutostilanteissa. Olettavasti parhaimmillaan muutos ja johtaminen toteutuvat ”toimintamallin” ja ammattilaisten näkemyksen dialogin pohjalta aikaansaaden jotain uutta.

Palveluiden kehittämisen haasteet Tampereella

Tarkasteltaessa palveluiden kehittämistä aineiston näkökulmasta on todettavissa, ettei palveluita kehitetä Tampereella vain yhdestä näkökulmasta. Palveluita kehitetään siis Tampereen mallin yhteydessä hyvin monipuolisesti. Tilaja-tuottajamalli edustaa toimintatavallista kehittämistä. Samoin on pyritty viemään eteenpäin muun muassa kustannustietoisuutta ja toimintatapojen uudistamista muun muassa prosessiajattelun kautta. Kilpailuttaminen, tuotteiden tekeminen ja asiakaslähtöisyys ovat myös aiempaa poikkeavia tapoja viedä palveluiden kehittämistä eteenpäin.

Toimimista palveluita ja ammatillisia käytäntöjä ohjaavien normien mukaan ei aina ole ollut yksiselitteisesti yhdistettävissä palveluiden kehittämiseen. Esimerkiksi ammatilliset normit saattavat säädellä, minkälaisia asioita eri ammattialojen edustajat saavat tehdä. Valtion ohjausta ei ole erityisesti suunniteltu ja pohdittu edelläkävijäkuntien kannalta, mikä jossakin määrin hidastaa kehittämistä.

Aineiston perusteella ei ole aktivoituneesta toiminnasta huolimatta havaittavissa merkittävää kehittämisähkyä. Toisaalta tältä osin on huomattava, että haastattelut kohdentuivat avainhenkilöihin ja tilanne saattaa olla työntekijätasolla toisenlainen. Palveluiden kehittämisen suuntaviivoja on määritelty strategisesti, mutta tämän ohella palveluiden kehittäminen on tapaus- ja hankekohtaista.

Pirstaleisuus ja sen keskeiset ongelmat näkyvätkin tamperelaisessa palveluiden kehittämisessä. Kehittämisen kuvataan olevan ”*murusina maailmalla*”. Ongelmaksi nousee kehittämisen kasautumisen lisäksi se, että oman kaupungin sisällä käynnissä olevasta kehittämistoiminnasta ei koko kaupungin tasolla tiedetä. Osasyynä tähän mainitaan syynä kaupungissa toteutetut valtavat muutokset, joiden myötä roolit, vastuut ja osin toimintojen sisällötkin ovat edelleen käymistilassa.

Tampereella kuten muuallakin Suomessa, hyvinvointipalveluista vastaavien sektoreiden toiminnan luonne, kulttuuri ja haasteet vaihtelevat suuresti. Tämän tiedostavat myös tutkimustamme varten haastattelemamme henkilöt. Tampereen mallia on toteutettu yhdenmukaisesti, mutta samalla on mahdollista puhua eri toimialojen tarpeisiin ja lähtökohtiin sopeutuneesta toteutuksesta.

Sosiaali- ja terveyssektorin uudistaminen on keskeistä, koska palveluiden kysyntä on kasvamassa ja pitkälti siitä johtuen haasteena ovat palveluiden tuottavuus ja laatu. Sosiaali- ja terveyssektori sisältää itsessään useita toimialoja, ja näidenkin kehittämistarpeet vaihtelevat. Esimerkiksi terveyssektorilla keskeisiä haasteita asiakkaiden kannalta ovat organisaatioiden rajapinnat. Ihanteellisesti rajapinnat toimisivat siten, että raskaammasta hoidosta kyettäisiin siirtämään hoidon kohteena olevia asiakkaita toiseen organisaatioon silloin, kun se on tarkoituksenmukaista. Iäkkäimpien henkilöiden palveluissa joudutaan muun muassa pohtimaan avo- ja laitospalveluiden suhdetta ja toimeentulotukipalveluissa talouden taantuman tuomaa asiakkaiden lisääntymistä ja palveluiden kasvanutta kysyntää.

Opetuspalveluissa keskeisiä kysymyksiä ovat esimerkiksi palveluverkkoon liittyvät kysymykset kuten lukioverkko. Liikunta- ja kulttuuripalveluiden kohdalla tärkeää on puolestaan pohtia muun muassa sitä, mikä on niiden merkitys kaupunkikokonaisuuden kannalta.

”Toimialoilla tosiaankin on erilaiset käytännöt johtuen niistä organisaatiokulttuureista ja niistä, laeista ja kaikesta muusta, mikä sen toimintaympäristön muodostaa, et sanotaan nyt koulupuolella eletään edelleen hyvin, sellasta kuitenkin sellasta keskusjohtosta elämää, jota säätelee hyvin pitkälti ammattijärjestöjen, ja työnantajan keskenään luomat pelisäännöt siitä, että miten asioita tehdään, minkälaista kehittämistä siel voi tehdä.”

Tampereen mallin eräs avainkysymys liittyy mallin kykyyn auttaa toimialoja kehittämään toimintaansa hyvinkin moninaisten ongelmien ratkaisemiseksi. On kysyttävä toimiiko malli yhtä hyvin monilla erilaisilla toimialueilla? Tähän vastatessa mallin sopivuuden lisäksi pitää tosin ottaa huomioon myös toimijoiden halukkuus soveltaa mallia. Tampereellakin osa vahvoista ammattiryhmistä – kuten opetushenkilökunta, sosiaalialan ammattilaiset ja terveydenhuollon ammattilaiset – näyttää lähtevän siitä, ettei mallin tuottama logiikka ja ajattelutapa täysin vastaa ammatillisia arvolähtökohtia. Tilanne on tyyppillinen julkisen sektorin palvelureformeissa.

Osin erilaisista ammatillisten lähtökohtien tuomista eroavaisuuksista johtuen kehittäminen on tuottanut useita sovellutuksia Tampereen mallin toteutuksessa. Näillä on pyritty muun muassa hallitsemaan kehittämistoimintaan sisältyvää epävarmuutta. Tilaajat ja tuottajat ovat saattaneet verkostoitua keskenään, joka mahdollistaa kehittämistyön koordinoinnin. Kehittämistyötä voidaan tarkastella myös pohtimalla, onko se linjassa alan normien kanssa. Kehittämistyön hallintaan sisältyy siis Tampereen mallia muuttavaa ja haastavaa liikettä.

Useat tutkimuksemme haastatellut henkilöt nostivat esille sen, että Tampereen malliin siirtyminen on käynnistänyt prosessin, jonka myötä hyvinvointipalveluiden todellinen uudistaminen on saanut vauhtia. Esimerkiksi erään haastateltavan mielestä palvelurakenteita ei nyt nähdyllä tavalla olisi hyvinvointisektorilla päästy kehittämään ilman uutta toimintamallia.

Parhaissa tapauksissa Tampereen malli on poikunut jopa lähestymistapoja, joissa hyvinvointipalveluiden kehittäminen on näkynyt eri sektoreiden välisenä yhteistyönä. Monilta osin poikkihallinnollista toimintatapaa kehutaan laajemminkin toimivaksi ja yhteistyön lisäämisen tarve tiedostetaan. Suhtautumisessa poikkihallinnolliseen työhön ja sen tarpeellisuuteen on silti suuriakin eroja hyvinvointipalveluiden tehtävälästä riippuen.

Tampereen mallin avulla on kyetty kehittämään monipuolisempia palvelurakenteita. Erityisesti kysymys on ns. monituottajamallin vahvistumisesta. Palveluiden tuottajina on kaupungin oman tuotannon ohella yhä enemmän ulkoisia palvelutuottajia eli kolmannen sektorin ja yrityssektorin toimijoita. Vaikka kaikissa toiminnoissa ulkopuolista palvelutuotantoa ei ole saatavilla tai ei voida hyödyntää, kuvailee suuri osa haastatelluista sitä, miten asenneilmapiiri on jo muovaantunut siten, että erilaisten tuottajaorganisaatioiden olemassaolo ja merkitys tiedostetaan hyvinvointipalveluissa. Monituottajamallista puhuminen kuvataan siis melko avoimeksi, eikä se ole enää tabu, josta pitäisi vaieta vaikkapa kaupungin oman hyvinvointipalveluiden tuottajien kanssa keskusteltaessa.

Silti esimerkiksi monituottajamallin vaikuttavuusanalyysit koetaan vielä puutteellisiksi ja osin myös epäselviksi. Pohdintaa aiheuttaa, minkälaiseksi Tampereen

monituottajamalli lopullisesti rakentuu. Tähän useat haastateltavat toivoisivatkin selkeyttä. Hahmottoman tilanne vaikeuttaa oman toiminnan kehittämistä ja heikentää henkilöstön motivaatiota. Ongelmat liittyvät usein oman tuotannon rooliin ja roolin määrittelyyn. Roolien selkeyttäminen helpottaisi tuotannon johtamista pitkäjänteisellä tavalla. Lähes kaikilla hyvinvointipalveluiden toimialoilla nähdään kuitenkin, että tuotantorakenteet tulevat monipuolistumaan, sekä oman tuotannon uusien järjestelyiden että muiden tuottajien hyödyntämisen kautta:

”Mutta kyl täs nyt on ekkä, toisella lailla mahdollisuudet ja jotenki periaattees näkemys, ja se näkemys siitä että jonkun ajan päästä meillä on toisen tyyppinen. Uudempi palvelutuotanto, tämmösissä peruspalveluissa.”

Vaikka rakenteellinen muutos on lähtenyt käyntiin ja toteutettukin osassa yksiköitä, kuvataan hyvinvointipalveluiden sisällöllinen kehittäminen vielä monin paikoin kesken-eräiseksi. Esimerkiksi tavoite edetä rakenteista palveluiden sisällölliseen kehittämiseen edellyttää joillain toimialoilla vielä paljon työtä. Niillä toimialueilla, joissa palveluiden sisältöjä kehitettiin jo yhtäaikaisesti rakenteellisten muutosten kanssa, voidaan selvästi nähdä, että myös halukkuus jatkokehittämiseen on voimakkaampaa. Samalla on myös nähtävissä, että palveluissa, joissa vuorovaikutusfoorumia on järjestetty riittävästi, on kehittäminen sekä tilaajan että tuottajan asia eikä yksiselitteisesti paikannu yhden tai muutaman tahon oikeudeksi ja velvollisuudeksi.

Hyvinvointipalveluiden kehittämistyötä vaikeuttaa kysymys siitä, mikä on seudullisen yhteistyön merkitys ja tulevaisuus. Tulisiko siis hyvinvointipalveluita ja palveluverkkoa kehittää seudullisista lähtökohdista vai painottaen vain Tampereen kaupungin omia tarpeita. Yleisesti voisikin luonnehtia, että koko Tampereen seudun tulevaisuuskuva on jäänyt epämääräiseksi.

Kokonaisuudessaan Tampereen mallin käyttöönotto nähdään palveluiden kehittämisen näkökulmasta myönteisenä. Aktiivisuus kehittämisessä vaihtelee riippuen toimialasta. Toimijat, joita voidaan luonnehtia kehittämisaktiivisiksi, suhtautuvat myös uudistuneeseen toimintamalliin useimmiten positiivisesti. Samalla monimutkaisen ja epävarmuutta sisältävän kehittämisen hallinta on tarkoittanut sitä, että kehittämisen myötä voidaan löytää tarkoituksenmukaisia uusia sovellutuksia, jotka voivat muuttaa myös koko toimintamallin perusluonnetta. Kehittämiseen sisältyy siis myös koko mallia muuttavaa dynamiikkaa. Tällä tavoin Tampereen toimintamallin tulevaisuus kytkeytyy kiinteästi kehittämiseen – etenkin jos tavoitteena on hallita Tampereen mallin kokonaisuuden muutosta, on uudella tavalla pureuduttava toimintojen kehittämiseen.

Tampereen malli ja palveluiden muutos taantuman toimintaympäristössä

Tampereen mallin toimivuuden kannalta vuonna 2008 alkanut taloudellinen taantuma ja sen edellyttämien toimenpiteiden aikaansaaminen voidaan nähdä toimintamallin järjestelmätason toimivuuden keskeisenä testinä. Taloudellisen taantuman aikaansäämistä verotulojen vähenemisestä selviytyminen onkin ollut leimallista vuoden 2009 toiminnalle niin Tampereella kuin muissakin Suomen kaupungeissa ja kunnissa. Tampereella valtuusto on hyväksynyt 28 miljoonan euron säästöt, mikä on tarkoittanut

lähinnä palveluiden kasvuun liittyviä leikkauksia. Hyvinvointisektorin toimialalle säästöt kohdistuvat muun muassa niin, että sivistys- ja elämänlaatupalveluiden lautakunnan osuus on 0,5 miljoonaa euroa, terveyttä ja toimintakykyä edistävien palveluiden lautakunnan 3,8 miljoonaa euroa ja ikäihmisten palveluiden lautakunnan 3 miljoonaa euroa. (Valtuuston hyväksymät säästöt...2009, 3.)

Taloudellisen taantumän tilanteessa järjestelmältä edellytetään joustavuutta ja yhä enemmän kustannustietoista suorituskykyä. Samalla – kuten Tampereellakin on suunnaksi valittu – toiminta keskittyy yhä enemmän lakisääteisten tehtävien suorittamisen turvaamiseen. Toisaalta positiivisena seikkana voidaan mainita, että Tampereen kaupungin talous on lähtökohtaisesti ollut monia muita Suomen kaupunkeja paremmissa kunnossa.

”Mutta tavallaan se, että kyllä mä luotan, että tää järjestelmä, niin ihan niin ku vanhassaki, niin jonku pitää se vastuu kantaa ja kyllä tästä, kyllä sen täytyy tän enemmistön vaan kantaa se vastuu. Että en mä usko, että ne, että se, ne sitä vesittää sitä, kyllä ne säästöt sieltä tulee täältäkin koalitiolta, niin ku tuli jossaki vanhassa maailmassa sitte aseveliakseliltaki, ni ne vaan joutuu sen sitte tekemään. Mut sinänsä tämmöset tilanteet on hyviä juuri mittaamaan tätä, että löytyykö se sitten se vastuun kantaminen. Koska se on niin helppo populistisesti heittää tuolta katsomosta, että hoitakaa jutut, mutta älkää tehkö mitään.”

Koska talouden sopeuttaminen edellyttää nopeita toimenpiteitä, se luo järjestelmään ja toimintaan kaaostilan. Arvioitaessa Tampereen kaupungin toimintaa taloudellisessa taantumassa on todettava keskustelun sopeutettavista toimenpiteistä käynnistyneen verrattain nopeasti. Tilanteeseen kehittyi myös riittävästi johtajuutta säästötoimenpiteiden aikaansaamiseksi. Tampereen malli ei luonut esteitä tilanteelle, jossa vahvat ja reagoitukykyiset johtajat ottivat vastuun siitä, että kaupunki aloitti säästöt.

Useat haastateltavat kuvaavat, että säästökohteiden etsiminen on tapahtunut aiempaa vuorovaikutteisemmin. Vertailukohtana he ovat käyttäneet 1990-luvun lamaa. Vuoden 2009 alkupuolella keskustelu säästöehdotuksista toimenpiteiden aikaansaamiseksi pyrittiinkin käynnistämään yhteisesti siten, että mukana olivat konsernijohdon, tilaajaryhmän johdon ja tuotannon johdon edustajat.

Vuorovaikutteisuus on tarkoittanut sitä, että säästökohteiden hakeminen on ollut myös aikaisempaa hajautuneempaa. Niitä ei ole pyritty toteuttamaan 1990-luvun laman tavoin juustohöylämällä toimintaa, vaan säästökohteiden etsinnässä on aikaisempaa paremmin hyödynnetty ammatillista osaamista. Tämän voidaan olettaa tarkoittavan sitä, että säästöt myös kohdentuvat palveluissa sisällöllisesti aiempaa tarkoituksenmukaisemmin. Toisaalta tällä tavoin toimienkaan Tampereen kaupungin säästökohteet eivät ole kokonaisuudessaan poikkeavia muista Suomen kunnista.

Talouden sopeuttamiseen kohdistuvaa keskustelun kuvataan myös aikaisempaa paremmin keskittyvän olennaisiin asioihin, minkä puolestaan tulkitaan johtuvan paljolti siitä, että koko kaupungin mittakaavassa kustannustietoisuus on vahvistunut. Samalla kuitenkin on otettava huomioon, että tilanne ei ole samankaltainen kaikilla toimialoilla, vaan vaihtelua kustannustietoisuuden omaksumisen asteessa on paljonkin. On selvästi nähtävissä, että jos kustannuslaskenta, tuotteistaminen ja asiakaslähtöinen prosessijattelu on kyetty juurruttamaan osaksi toimintaa, myös taloudellisen taan-

tuman edellyttämät toimenpiteet on saatu toteutettua aikaisempaa ammatillisemmin perustein.

Haastatteluaineiston perusteella kaikki toimijat eivät ole pitäneet tarkoituksenmukaisena toimintatapaa, jossa säästöjä etsitään ja haetaan vuorovaikutteisella toteutustavalla. Osa haastateltavista kuvaa kriittisesti, että halua vastuunkantoon ei aina ole löytynyt esimerkiksi palvelutuotannossa, vaan siellä odotetaan, että säästöehdotusten pitäisi tulla ylhäältäpäin johdettuina. Taloudellisen taantumun myötä Tampereen mallissa määritelläänkin valtasuhteita uudelleen ja tällä hetkellä näyttää siltä, että toimi- ja tehtäväalueittain ne vaihtelevat:

”Ja se yks semmonen perustava kysymys on siis näin oman tuotannon näkökulmasta on että meillä ei ihan ymmärretä vielä että nyt kun esimerkiks näistä säästöistä puhutaan, mitä tässä nyt täytyy hikipäissä siis tehdä säästöjä ja sitä kautta palvelutaso väkisinkin laskee joittenkin palveluitten osalta niin ei ymmärretä ettei se oo meidän päänsärky. Jonothan kuuluu tilaajalle.”

Epäselvyyttä on ollut siitä, mitkä ovat olleet eri osapuolten –erityisesti tilaajien ja tuottajien – roolit säästöjen toteuttamisessa. Myös eri toimijat kuten poliittiset päätöksentekijät, organisaatioiden viranhaltijat ja järjestöjen edustajat, ovat käyneet säästöihin liittyvää valtakamppailua aina julkisuudessa asti.

Tutkimusaineiston perusteella välittyy kuitenkin kuva siitä, että Tampereen mallin puitteissa on mahdollista uudella tavalla aikaansaada myös taloudelliseen taantumun edellyttämiä toimenpiteitä. Ammatillisesta näkökulmasta katsottuna malli on – mikäli se on haluttu ottaa ja onnistuttu ottamaan käyttöön – tuonut lisää vapautta ja toki myös vastuuta palveluiden käytännön tuotannosta vastaavien viranhaltijoiden työhön.

Toisaalta on huomioitava, että arviointimme kohdistuu taantumun alkuvaiheeseen. Talouden näkökulmasta tulevat vuodet näyttäisivätkin olevan vielä alkuvaihetta vaikeampia. Sen pitkittyessä kaupunginhallinnon toimintatavat saattavat muuttua. Vaikea on myös arvioida sitä, olisiko talouden sopeuttaminen sisällöllisesti ollut erilaista ilman Tampereen mallia.

IV Tampereen malli muutoksen johtamisen näkökulmasta

Muutoksen johtaminen

Muutosjohtaminen on tietoista vaikuttamista siihen, että muutos onnistuisi. Kirjallisuus sisältää useita erilaisia näkemyksiä siitä, minkälaista tarkoituksenmukaisen muutosjohtamisen tulisi olla (ks. esimerkiksi Stenvall & Virtanen 2007; Holbeche 2006; Osborne & Brown 2005).

Organisaatioiden kannalta muutokset ovat investointeja. Tavallisemmin organisaatiot kykenevät toteuttamaan uudistuksia vain tietyn määrän toiminnan erityisesti kärsimättä (Stenvall & Virtanen 2007). Vaikuttavan muutoksen toteuttaminen vie organisaatiossa tavallisemmin kolmesta viiteen vuotta.

Yleensä muutos etenee organisaatioissa vaiheittain. Ensimmäisenä vaiheena muutoksissa on shokkivaihe. Muutos aikaansaa sitä toteuttavassa yhteisössä monesti eräänlaisen lamaannuksen. Tämän jälkeen seuraa niin kutsuttu ylös-alas-vaihe. Tällöin käsitykset tarkoituksenmukaisuudesta vaihtelevat. Sisäistyneessä vaiheessa eri toimijat havaitsevat muutoksiin sisältyvät mahdollisuudet. (Stenvall ja Virtanen 2007.) Muutuskyyvyllä viitataan siihen, että eri vaiheet kyetään läpikäymään mahdollisimman nopeasti. Tyypillinen ongelma on silti muutoksen prosessoinnin eriaikaisuus. Mahdollisesti avainhenkilöt ovat jo muutoksen sisäistämisen vaiheessa, kun sen sijaan ulkokehällä olevat työntekijät elävät yhä shokkivaihetta.

Keskeistä muutoksissa on myös onnistumista vahvistavien ”voittojen” aikaansaaaminen. Kun muutosjohtaminen on taitavaa, kyetään yllättävätkin tilanteet ja episodit kääntämään näkyviksi voitoiksi. Lisäksi hyvässä muutosprosessissa huolehditaan kuormittavuuden kohtuullisuudesta ja toiminnan rytmityksestä – välillä muutoksessa tehdään aktiivisesti asioita, mutta välillä on toiminnan suvantovaiheita.

Muutokset tarvitsevat onnistuakseen selkeän suunnan. Jos se puuttuu, muutos on päämäärätön ja toteutukseltaan hajanainen. Muutossyillä tarkoitetaan perusteita, joiden takia jokin muutos toteutetaan. (esim Bruch ym. 2005). Ilman muutossyitä muutos koetaan sisällyksettömäksi ja tarpeettomaksi (De Woot 1996).

Edellä esitetyn lisäksi muutoksen eteenpäinvienti vaatii luottamusta ja avointa vuorovaikutusta. Luottamuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä toimijoiden keskinäistä tunnetta siitä, että eri osapuoliin voi luottaa. Tätä on muutoksissa mahdollista vahvistaa esimerkiksi laajalla osallistumisella ja avoimella ja dialogisella vuoropuhelulla. Usein muutoksissa on useita vuorovaikutussuhteita, joissa koettu luottamus on onnistumisen kannalta ratkaisevaa. Muutoksissa olisi lisäksi kyettävä kriittisesti arvioimaan ja kyseenalaistamaan toimintaa (ks. Stenvall & Virtanen 2007). Tätä kautta syntyy muutoksiin liittyvä oppiminen. Onnistuneen muutoksen toteuttamisen edellytys on myös tietoon

perustuva toiminta. Se tarkoittaa paitsi näyttöön perustuvia toimenpiteitä niin myös muutoksen yhteydessä syntyneen tiedon hyödyntämistä.

Muutoksissa on oleellista lisäksi eri toimijoiden osaamisesta huolehtiminen. Tämä tarkoittaa paitsi mahdollisten uusien käytäntöjen edellyttämää osaamista niin myös muutosten tekemisen edellyttämää toimintatapojen omaksumista. Tällainen voi olla esimerkiksi verkostomaisen toimintatavan oppiminen ja hyödyntäminen. Kootusti esitettyinä seuraavat seikat ovat muutoksissa avaintekijöitä:

- Muutoksessa on visio tai yhteinen näkökulma, jonka viestittämisestä huolehditaan,
- Muutoksen perusteet tunnistetaan ja ymmärretään,
- Muutoksessa on strategista toimintaotetta ja sen toteuttamiseen riittävästi voimavaroja,
- Muutos etenee konkreettisilla ja keskenään yhtenäisillä hankkeilla,
- Muutoksen toteutuksessa kyetään oppimaan, korjaamaan ongelmia ja kyseenalaistamaan toimintaa myös strategisesti pidemmän aikavälin kannalta,
- Muutoksen toteutus kyetään pitämään innostavana, mutta myös kiireellisyyden tunne ymmärretään,
- Muutoksen toteutuksessa on riittävästi luottamusta ja tosiasioihin perustuvaa tietoa,

Jokaisella onnistuneella muutoksella on niitä eteenpäin vieviä vastuullistettuja agentteja eli ns. muutosjohtajia. Muutokset edellyttävät kykyä johtajuuteen ja ratkaisujen tekemiseen. Osa ratkaisujen tekemistä on sen huomioimista, minkälaisia muutoksia ylipäänsä kyetään viemään eteenpäin. Toisinaan ratkaisuja vaaditaan suunnan uudistamiseksi tai jopa käynnistettyjen toimintojen lopettamista, jos ne eivät syystä tai toisesta aikaansaa haluttuja vaikutuksia.

Muutosten toteuttaminen ja kehittämisen eteenpäinvienti on monasti ongelmaratkaisua. Tähän liittyy toimintatavallisia haasteita. Kun kehitetään uutta toimintaa, kaikkiin ongelmiin ei ole olemassa valmiita ratkaisuja. Tällöin oleellista on aikaansaadasta uudistamista eteenpäin vieviä prosesseja. Muutoksen johtamisessa on ikään kuin luotettava, että prosessit tuottavat ratkaisuja, vaikka niiden täsmällistä sisältöä ei kyetä ennalta ennakoimaan.

Toimijat muutosten muokkaajina

Muutoksissa mukana olevat yksilöt muokkaavat voimakkaasti muutoksia, niiden sisältöjä ja prosesseja. Hallinnon tutkijoiden näkökulmasta yksilöt ovat muutostutkimuksessa usein jääneet vähemmälle huomiolle. (Nyholm 2008, 63.) Samaan aikaan on kuitenkin varsin laajasti tiedostettu, että kokonaisvaltaisen muutoksen tavoittelun näkökulmasta olisi tärkeää korostaa myös yksilötason muutoksen tarvetta sekä yksilöiden huomioimista muutosprosessien aikana. (ks. esim. Juuti, Rannikko, Saarikoski 2004.)

Organisaatiotutkimuksen ja psykologian välimaastoon sijoittuvissa tutkimuksissa vastuu yksilötason muutoksesta annetaan korostetusti yksilöille itselleen (vrt. Drucker 2001, 285). Muutoksen kannalta on olennaista, kokeeko yksilö tarvetta muutokseen ja

haluaako hän ottaa vastuun omaan toimintaansa kohdistuvista muutoksista. Samassa yhteydessä on esitetty, että tärkeintä muutokseen sitoutumisessa on yksilön omaan mieleen kohdistuva johtaminen. Onnistuneen oman mielen johtamisen ajatellaan antavan yksilöille mahdollisuuden kokea muuttuvassa ympäristössä tyytyväisyyttä ja tavoitella tehokkuutta. (Åhman 2003, 74.)

Yksilönäkökulman korostuminen on ymmärrettävää aikana, jolloin muutoksen tarpeesta on tullut jatkuvaa, ja jolloin tunnustetaan radikaalien muutosten ja innovatiivisten ratkaisujen merkitys. Samalla on nostettu esille, että uudessa post-modernissa ympäristössä yksilöillä on uudella tavalla mahdollisuus ottaa vastuuta omien organisaatioidensa tulevaisuudesta ja kehittää uudenlaisia ratkaisuja riippumatta organisatorisesta asemasta. Hamel (2000) korostaa radikaalien muutosten tarvetta inkrementaalisten sijaan ja nostaa esille, että uudet ratkaisut eivät välttämättä synny organisaation johdolle järjestetyissä suunnittelukokouksissa vaan jonkun organisaatioissa työskentelevän yksilön aivoissa. Tällaisella yksilöllä on useimmiten vankan organisatorisen aseman sijaan persoonallisuudessaan sopiva sekoitus uteliaisuutta, rohkeutta ja kunnianhimoa.

Uudenlainen poikkitieteellinen tutkimus, jossa on yhdistetty aivotutkimusta, biologiaa ja evolutionaarista psykologiaa, on tuonut lisävalaistusta sille, millaisia ikäaikaiseksikin oletettuja motiiveja yksilöt voivat organisaatioissa ja muutostilanteissa toteuttaa (Nohria, Groysberg, Lee 2008, 1).² Nohria ym. (emt.) kuvaavat neljä tarvetta tai motivaation lähdettä, joiden kautta koemme tyydytystä ja jotka siten syvällisellä tasolla vaikuttavat siihen, miten toimintamme ohjautuu erilaisissa tilanteissa. Saamisen tarve korostuu muutoksessa suhteessa niihin etuihin, joita kukin yksilö kuvittelee muutoksen myötä saavuttavansa tai menettävänsä. Liittymisen tarve näyttäytyy taipumuksena liittoutua muihin samankaltaisessa tilanteessa olevien toimijoiden kanssa. Liittoutumisen tarpeen on myös tulkittu selittävän sitä, että samaa ammattia tai samaa sektoria edustavat ihmiset kokevat varsin vaikeaksi perinteisten funktionaalisten tai ammatillisten rajojen ylittämisen. Ymmärtämisen tarve näkyy tavassa, jolla yritämme selvittää, mistä maailmassa on kyse ja millaisia vaatimuksia ja odotuksia meille tilanteessa syntyy. Muutoksessa tämän voidaan katsoa toteutuvan, jos yksilö kokee muutoksen tuloksena voivansa ymmärtää uusien toiminnan tapojen merkityksen sekä kykenevänsä antamaan merkittävän panoksen organisaation toiminnalle. Puolustamisen tarve liittyy sekä puolustettaviin ihmisiin, ryhmiin ja yhteisöihin että puolustamisen arvoiksi koettuihin ideoihin ja uskomuksiin. Mikäli puolustamisen tarve tulee tyydytetyksi, on tuloksena kokemuksia turvasta ja luottamuksesta. Mikäli puolustamisen tarve jää tyydyttämättä, saattaa se johtaa voimakkaisiin emootioihin kuten pelkoon ja mielipahaan. Puolustamisen tarpeen tulkitaan myös liittyvän kiinteästi muutosvastarinnaksikin kutsuttuun ilmiöön, jossa tarpeelliseksi koettua muutosta koetetaan vastustaa monin perusteluin ja keinoin.

2 Tosin nämä tulokset ovat osin kiistanalaisia, mutta voivat toimia tukena, kun pyrimme ymmärtämään yksilöiden tavoitteita ja toimintaa muutostilanteissa.

Identiteetti muutosvoimana

Organisaatioiden elinkaaria tutkineen Aries De Greussin (2002) mukaan kyvykkyys muutosten kohtaamiseen on pitkäaikaisen menestymisen edellytys. Muutokset tulisi nähdä myös jatkuvana prosessina, ei vain yksittäisenä hankkeena tai erillisenä ja irrallisena toimintana. Pitkäaikaiseen menestymiseen on mahdollisuuksia, jos organisaatio kykenee muutoksilla vahvistamaan omaa identiteettiään. Muutoksia toteutetaan omaehtoisesti ja omista lähtökohdista lähtien, mutta samalla joustavasti tilanteen ja olosuhteet huomioiden.

Tampereen malli on luonut identiteetin koko kaupunkihallinnolle. Tämä korostuu haastatteluissa erityisesti niin, että useat tutkimukseemme osallistuneet korostavat uudistuksen soveltuvan hyvin tamperelaiseen ympäristöön. Vahva identiteetti näkyy myös niin, että ulkoisia, esimerkiksi valtakunnallisia tulevaisuudessa konkretisoituvia kehittämisvaatimuksia pyritään toteuttamaan malliin liittyvillä ehdoilla jo ikään kuin hieman etukäteen.

Haastateltavat tunnistavat Tampereen toimintamallin erityislaatuisuuden. Tämä eräänlainen pioneerina oleminen on osaltaan vaikuttanut siihen, että mallin toteuttamisessa on haluttu onnistua. Kuitenkin pioneerina toimiminen merkitsee myös vertailukohtien puuttumista. Tämä on jossakin määrin tuonut epävarmuutta mallin toteutukseen ja siihen, missä määrin toiminnassa koetaan olevan oikealla linjalla.

Haastatteluissa kuvataan, että johto konsernissa, tilaajaryhmässä ja tuotannossa sekä luottamushenkilöt ovat pääsääntöisesti sitoutuneet Tampereen mallin jatkokehittämiseen. Tosin joitain arvioita esitetään siitä, että rivivaltuutettujen sitoutuminen ei ehkä ole aivan johtavien luottamushenkilöiden tasoista.

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

Vuorovaikutteisesta näkökulmasta ajateltuna mallin tulisi näkyä ja vaikuttaa kaikkiin työntekijöihin ainakin jollakin tavalla. Palveluinnovaatioiden näkökulmasta Tampereen mallin osien toiminta ja niiden sisäistäminen koko organisaation läpäisevällä tavalla voidaan nostaa keskeiseksi. Mikäli oman organisaation kokonaisuus ei hahmotu, on varmasti vaikeaa lähteä viemään palveluiden kehittämiseen liittyviä ideoita eteenpäin.

Lähtökohtana kokonaisvaltainen muutos

Muutoksia on mahdollista toteuttaa kokonaisvaltaisesti tai vähittäin askeltavasti. Kokonaisvaltaisessa muutoksessa haluttu ja määritetty suunta ohjaa ja vaikuttaa yksittäisiin toimenpiteisiin. Tämä tuottaa onnistuessaan loogisen toteutuksen. Ongelmana voi

kuitenkin olla muun muassa se, että jos valinnat eivät kohdistu oikein, merkittävien korjausten tekeminen saattaa olla vaikeaa. Suunnitteluvaiheessa tarvitaan lisäksi pää-
töksenteossa runsaasti informaatiota ja toteutusvaiheen tulee olla ennustettava (esim. Norman 1984). Kun uudistus toteutetaan vaihtoehtoisella tavalla eli askel askeleelta, mahdollistuu toimeenpanon samanaikainen muokkaaminen ja oppiminen. Uudistuksen edellyttämä hyväksyntä on mahdollista aikaansaada ja korjausliikkeitä on verrattain helppo toteuttaa.

Monessa kaupungissa, kuten Jyväskylässä tai Oulussa on esimerkiksi tilaaja-tuottajamallia viety eteenpäin asteittain sektori kerrallaan sillä perusteella, minkälainen valmius niillä on toteuttaa mallia. Tampereella on siirrytty uuteen toimintatapaan ensiksi pilotoimalla, mutta samalla siirtymällä kokonaan uuteen toimintamalliin. Uudistus on siis ollut luonteeltaan kokonaisvaltainen. Tähän kokonaisvaltaisuuteen liittyy myös uudistuksen haasteellisuus

”Tarkotan että ei tämmönen suuri systeemi nyt kerralla muutu mikskään kauheen erilaiseks.”

Tampereen mallia voidaan siis luonnehtia uudistukseksi, jossa on lähdetty eteenpäin laajalla rintamalla. Monet haastateltavat pohtivatkin kysymystä kokonaisuuden eheydestä eli siitä, kuinka hyvin ja loogisesti mallin eri piirteet liittyvät toisiinsa. Tältä osin kannanotot vaihtelevat. Yleisimmän tulkinnan mukaan mallin eri osia olisi ollut mahdollista kehittää myös toisistaan erillisinä kokonaisuuksina. Toisaalta esiin nousee tulkintoja, joiden mukaan eri osat muodostavat tiukan toisiinsa nivoutuvan kokonaisuuden.

Vaikka uudistus on toteutettu kokonaisvaltaisesti, se ei kuitenkaan ole muotoutunut yksiselitteisen loogisesti. Pikemminkin kehitys tapahtunut luonteeltaan askel askeleelta. Tätä kuvaa eräs tutkimukseen haastateltu seuraavalla tavalla:

”Ja se malli rakentu sitten eri vaiheiden kautta tällaiseks kun se nyt sitten on mutta että ne vaiheet on aika sieltä pitkältä jo ja, emmä nyt sitten, että miten, eihän me etukäteen päätetty että on tilaaja-tuottajamalli ja pormestari malli ja joku tämmönen ihan prosessijattelu vaan, ne kehitty sen prosessin tuloksena joka sillan 2001 lähti liikkeelle ja, jossa nää teemat nousi esiin ja mietittiin ratkasuja niihin ja tutkittiin erilaisia maailmalla olleita ratkasuja ja koitettiin tämmösen aika pitkällisen keskustelun kautta sitte ne mallit jalostu tämmösiks.”

Edelleenkin järjestelmän jatkokehittämisen logiikka on paljolti asteittainen. Tämä heijastuu kannanottoina, joiden mukaan korjaavia toimenpiteitä tehdään sitä mukaan, kun niihin on aihetta. Tämän kaltainen toimintatapa nähdään usein ainoana, jonka avulla asioita voidaan vielä eteenpäin. Kehittäminen on toisinaan liiankin ongelma-
lähtöistä. Asioita ehkä korjataan tavalla, joka ei riittävästi huomioi kokonaisuutta tai aikaansaa ongelmia toisessa osassa toimintaa. Askeltava ja reagoiva mallin kehittäminen lisää monimutkaisuutta.

Toimintamallin uudistus on edennyt eri toimialoilla aikataulun osalta toisistaan poikkeavin tavoin. Esimerkiksi lasten päivähoitossa on voitu kehittää mallin suuntaisia toimenpiteitä lähes viisitoista vuotta. Sen sijaan osalla hyvinvointisektorin toimialoilla uudistus on näyttänyt kokonaisvaltaiselta hankkeelta, johon on ollut siirryttävä no-

pealla aikavälillä vuonna 2007. Tästä on ollut seurauksena toimeenpanoon ja myös sitoutumiseen liittyviä vaikeuksia.

Tampereen malli mielletäänkin kaiken kaikkiaan keskeneräiseksi. Tuskin kukaan silti tietää, milloin malli on täysin ”valmis”. Eräs tapa hahmottaa ”kypsyyttä” on seuraava tutkimuskirjallisuudessa esitetty jäsenitys

1. Alkuvaihe. Toiminnassa on vielä paljon tilanteiden kautta tapahtuvaa toimintaa. Prosesseja ei olla määritelty ja yksittäisten toimijoiden merkitys on keskeinen.
2. Toistettavuus. Toiminnassa on vakiintuneita piirteitä esimerkiksi kustannuksen hallinnan, aikataulutuksen ja sisällön suhteen. Aikaisemmat kokemukset ja onnistumiset vaikuttavat toiminnassa.
3. Määritelty toiminta. Toiminnan piirteet on dokumentoitu ja kuvattu. Sitä ohjaavat kriteerit ja standardit.
4. Johdettu. Johtamisessa on selkeät periaatteet. Laatua ja toiminnallisia tuloksia seurataan.
5. Optimointi. Jatkuva kehittäminen perustuu saatuun palautteeseen sekä erilaisten kokeilujen ja yhteistyön perusteella tuotettuihin innovaatioihin.

Yleisesti on arvioitavissa, että Tampereen mallista löytyy edellä olevia piirteitä vaiheista 1–4. On hyvin mahdollista, että Tampereen malli ei toimintaympäristöön päin avoimena ja vuorovaikutteisena toimintamallina kykene saavuttamaan kypsää vaihetta, vaan malli elää ja muuttuu jatkuvasti. Järjestelmän eri osat voivat ikään kuin tasapainottaa toisiaan. Erilaisten vuorovaikutteisten toimintamallien kautta saadut ärsykkeet ja informaatio johtavat parhaimmillaan tilanteeseen, jossa mallin toimijat kehittävät itse itseään.

Vanhan ja uuden kulttuurin välinen jännite toteutuksessa

Tampereen toimintamallia ei voi ymmärtää huomioimatta sitä, mikä oli lähtökohtainen tilanne ennen siihen siirtymistä. Itse asiassa lähes kaikki haastattelemamme henkilöt arvioivat enemmän tai vähemmän nykyisen toimintamallin tarkoituksenmukaisuutta suhteessa aikaisempaan toimintakulttuuriin. Jossakin määrin Tampereen mallissa keskeisemmäksi näyttää nousevan kysymys siitä, mistä on päästy pois – ei välttämättä siitä – mihin on päädytty.

Aikaisemman toimintakulttuurin ydin näkyi siinä, että hallinto oli voimakkaasti keskittynyt. Tampereella oli selkeästi avainviranhaltijoista ja -politiikoista koostuva valtakeskittymä. Tyypillinen, tilannetta kuvaava kannanotto on esimerkiksi seuraava lainaus:

”No, sanotaan että.. suurin erohan oli tietysti se, että tää kaupungin johtaminen oli, täähän oli yksnapasta silloin, ja nythän tää on hajautunut enemmän. Viime kädessä asiat käytiin varmistamassa kulmahuoneesta, ja hyvin aikasessa vaiheessa siis valmisteluun. Ja sitten tietysti oli muutama vahva ihminen siinä sivussa”

”Nii, mut se oli tavallaan, miten nyt sanosin, vyöryttävämpää se toimintamalli silloin, että tavallaan politiikka sai haasteita.. tai kysymyksiä paljo kiivaammassa tahdissa, ja joutu niihin ottaan sitte kantaa, tai hakee vaihtoehtoja. Kyllähän niitä.. eihän ne kaikki tietenkää lävitte menny, että hylättihän niitä hänenki ajatuksiansa ja ehdotuksiansa ja muuta mutta tavallaan, nyt tätä politiikkaa innovoidaan ehkä enemmän ja allotteita syntyy tässä niin sanotun XL-ryhmän sisällä, [mieltii 4 s] joihin sitten muut reagoi pormestaria myöten.”

Periaatteessa vallankäyttö oli aikaisemmin luonteeltaan näkyvää ja tunnistettua. Päätökset tehtiin konsensushengessä ennalta sovittujen nuottien mukaisesti. Kaupungin selkeä valtakeskus oli ns ”kulmahuone”. Toiminnan johtamisen kannalta keskiössä olivat päätöksenteko ja esittelytoiminta. Perinteisen virkamiesajattelun mukaisesti johto oli myös jossakin määrin etäistä muulle henkilöstölle. Tämä toi eräänlaista ”puolueettomuutta.”

Keskittyneisyys tarkoitti sitä, että useat aloitteet tulivat pitkälti ylimmältä johdolta. Osa haastateltavissa korostaa näkemystä, jonka mukaan keskitettyyn johtamiseen liittyi hyvänä puolena Tampereella kyky ottaa riskejä ja tehdä linjauksia. Kaupunkipoliittisesta näkökulmasta riskinotto kyky ja kärkihankkeisiin keskittyvä toimintatapa voidaan nähdä varsin innovatiivisena.

Toisaalta keskitetty toimintakulttuuri on johtanut siihen, että johtamiskulttuuri on jäänyt kehittymättömäksi. Erityisesti tässä kohtaa korostuu kysymys keskijohdosta. Kun aikaisemmin keskijohdolla ei ole ollut mahdollisuuksia käyttää omaa johtajuuttaan, odottaa osa keskijohdon edustajista edelleen selkeitä ohjeita ja määräyksiä, joita voisi toteuttaa. Tällä on ollut negatiivista vaikutusta aloitteellisuuteen kehittämisasioissa, kehittämistä ei kaikilta osin vielä kukaan mielletä keskijohdon tehtäväksi.

Osa haastattelemistamme henkilöistä kiinnitti huomiota myös Tampereen kaupungin vahvaan hyvinvointipalvelujen sektorikohtaisuuteen. Tämä liittyy toimintakulttuurisesti myös ammattiryhmien autonomiseen asemaan.

”Se, klikkaa varmaan eniten siitä, että tääl on kuitenkin niin sillai sektorikohtainen se ajattelu, se on siellä kymmeniä vuosia sitä sektorikohtasta ajattelua on vahvistettu.”

Aikaisempaan toimintakulttuuriin liittyi haastatteluaineiston perusteella kuitenkin hyvin paljon epävirallisia piirteitä. Asioita on hoidettu runsaasti henkilökohtaisella tasolla. Aineistosta esiin nousevien tulkintojen mukaan viranhaltijoiden henkilökohtaisella tasolla tapahtuva vuorovaikutus on osaltaan vaikuttanut myös poliittisten päättäjien rooliin, joka on uuden järjestelmän myötä vahvistunut entisestään. Siinä missä politiikka haluttiin aikaisemmin pitää kaukana asioiden sisällöllisestä valmistelusta, on apulaispormestareiden myötä poliittisten päättäjien rooli käytännössä nykyisin huomattavasti voimakkaampi.

”Eihän ne ollu paperilla ees virkamiehillä, vaan se oli tämmöstä, suullista... hallintoperinnettä, että nää asiat hoidetaan tällä ja tällä tavalla. Esimiehet tiesi, johtaja tiesi ja suunnittelijat tiesi, että näin on aina tehty, eikä sitä koskaan pantu paperille, eikä varsikaan ker-, eikä tullu semmosia tilanteita, missä luottamushenkilöt ois tavallaan törmänny niihin sisältöihin.”

Yksi, leimallinen, mutta tunnistettu piirre Tampereen toimintakulttuurissa on – etenkin viranhaltijoiden kesken – avointen konfliktien välttäminen. Tätä voi positiivisessa mielessä nimittää toisten huomioonottamiseksi, osaamisen kunnioittamiseksi tai hienotunteisuudeksi. Kuitenkin monilta osin kysymys on siitäkkin, että toimintakulttuuri kantaa taakkanaan kaikkien tietämiä, mutta julkilausumattomia asioita, jotka hiertävät toimijoiden välisissä vuorovaikutussuhteissa ja saattavat estää ratkaisujen löytymistä ongelmiin.

”Kuitenkin, kuitenkin niinkun, siihen liittyy vielä se että, ollaan myös, vähän hienotunteisiaki et totta kai se nyt oman hommansa osaa niin ehän mä sille mene sanomaan. Ja osin se on vääränlaista et kyllä pitäis, pitäis ottaa puheeksi se ei oo moittimista ja se ei oo aina käskemistä mutta.”

Toimintakulttuuriin kuuluu myös jossakin määrin eräänlainen sisäänpääntyneisyys. Hallinto ja myös politiikan tekeminen on melko voimakkaasti kiinnittynyt Tampereen kaupungin sisäisiin kysymyksiin. Tämä heijastuu siinä, että ulkoisia verkostoyhteyksiä ja toimintaa ei ole kehitetty riittävällä tavalla kaikilla hyvinvointipalveluiden aloilla.

Uuteen toimintakulttuuriin siirtymiseen liittyy myös kielteisiksi koettuja asioita. Jännitteitä syntyy varsinkin siitä, että Tampereen malli edellyttää uudenlaista, monimutkaisen organisaation toimintaan liittyvää ja epävarmuuden sietämiseen kytkettyä toimintakulttuuria. Koska Tampereen mallissa syötteitä tulee järjestelmään useista eri suunnista ja toiminnan luonne on paljolti vuorovaikutteinen, liittyy toimintaan hyvin paljon epävarmuutta ja epäselkeyttä. Tähän tottuminen onkin esimiehille ja työntekijöille erittäin suuri toimintakulttuurinen haaste.

Koska toimintakulttuuri muuttui ja epävarmuus kasvoivat malliin siirryttäessä merkittävästi, osa haastateltavista luonnehtii alkuvaihetta johdon näkökulmasta kaaottiseksi. Johtoon kuuluvat etsivät asemiaan, vastuutaan ja roolejaan, jotka mahdollistaisivat asioiden eteenpäinviennin ja turvalliseksi koetun aseman. Tilanne on nyt jossakin määrin selkiintynyt. Tämä ei tarkoita sitä, etteivätkö epävarmuus jatkuisi voimakkaana esimerkiksi keskijohdon ja työntekijöiden tasolla.

Vanhan kulttuurin piirteet selittävät siis sitä, minkälaisista tekijöistä haetaan järjestystä Tampereen mallin käyttöön otosta johtuvaan kaaokseen. Kysymys on muun muassa keskittämisen kaipuusta, henkilökohtaisiin verkostoihin turvautumisesta ja konsensuksen etsimisestä. Samalla kasvavia haasteita ovat johtamiskulttuurin ja epävarmuuden sietämisen kehittäminen.

Tampereen mallin toteuttaminen ja johtaminen

Muutosten toteuttaminen edellyttää aina enemmän tai vähemmän voimavaroja. Tästä johtuen muun muassa Pfeffer ja Sutton (2006) ovat esittäneet, että muutoksiin lähdeittäessä on kiinnitettävä huomiota siihen, onko sitä eteenpäin vievillä tahoilla riittävästi valtaa toteuttaa uudistus. Samoin heillä tulisi olla myös valmiutta keskeyttää tai suuntautua uudelleen muutostilanteessa, mikäli se on välttämätöntä.

Tampereen malliin liittyvä keskustelu ja päätöksenteko ovat välillä olleet ymmärrettävästi jännitteisiä. Mallin edellyttämien ratkaisujen aikaansaamiseen nähdään liittyneen alkuvaiheessa runsaastikin vastarintaa.

Lähtökohtatilanteen eriävät näkemykset eivät kuitenkaan johtaneet pattitilanteeseen ja kehittämisen pysähtymiseen. Aineiston perusteella osa avaintoimijoista muutti prosessin aikana suhtautumistaan Tampereen toimintamallin eri osiin, etenkin tilaaja-tuottajamalliin sekä pormestariin.

Osa haastatelluista nostaakin esille, että vaikka alun vaiheet olivat raskaita, oli tärkeää käydä keskustelua ja nostaa eriävät näkemykset käsittelyyn. Vastakkainasettelun ja sisällöllisesti ristiriitaisten keskustelujen seurauksena mallia ei kuitenkaan jouduttu toteuttamaan vesittyneenä, eikä kaikkien toimijoiden kannalta epäonnistuneena kompromissina ja huonona kokonaisuutena.

Eräänä keskeisenä syynä siihen, että mallin toteutuksessa päästiin alkukitkasta huolimatta eteenpäin, on kaupungin johdon selkeä sitoutuminen mallin eteenpäinvientiin. Kaupungin ylin johto asettui tukemaan mallin eteenpäinvientiä ja tässä suhteessa kehittämisessä oli selkeää johtajuutta. Tämä liittyy aikaisempaan toimintakulttuuriin, jossa johtaminen oli suoraviivaista ja suuntautui ylhäältä-alas. Johdolla oli myös riittävästi vaikutusvaltaa uudistuksen eteenpäinviennissä.

Tampereen mallin toteutus on käytännössä tarkoittanut valtarakenteiden muutoksia. Tämä on vaikuttanut uudistuksen toimeenpanon johtamiseen. Asiaan liittyy yksittäisten haastateltavien havaitsema uudistuksen toteutusvaiheen valtatyhjiö.

Joidenkin näkemysten mukaan olisi ollut tarkoituksenmukaista, jos aiempi johto olisi jatkanut tehtävissään vielä uudistuksen alkuvaiheen ajan. Tämä olisi näiden näkemysten mukaan helpottanut uudistuksen toteutusta. Toisaalta ”vahvan johdon” puuttuminen on edellyttänyt vuorovaikutteista toteutustapaa ja siten antanut hyvän alkusäyksen uudentyypiselle toimintakulttuurille.

Mallin toteutuksesta ja sen suunnasta on edelleen käynnissä keskustelua. Haastattelujen perusteella eräs keskeinen jännite liittyy ns. kehittäjien, johdon ja joidenkin poliittisten päätöstekijöiden väliseen suhteeseen. Jännite kytkeytyy keskusteluun paitsi Tampereen toimintamallin tulevasta suunnasta niin myös siitä, kuinka sitovasti luodun mallin mukaisesti tulisi toimia.

On mahdollista arvioida, että Tampereen mallin toteutus on kokonaisuudessaan ollut paljolti ylhäältä-alaspäin ohjautuva. Toiminnan kehittämisessä ja eteenpäinviennissä on johdon rooli ollut keskeinen. Kuitenkin uudistuksen käytännön toteutuksessa myös keskijohdolla on ollut tärkeä rooli:

”Lähiesimiehiä ja keskijohtoa, niinkun esimiehiä eri tasoilla niin niihinhan se vaikutti paljon. Että nyt kun toimitaan sopimusohjauksen mukaan niin pitää niinkun olla tuotteet ja suoritteet ja pystyä niitten kautta ohjaamaan sitä toimintaa ja et ihan kaikki kukat ei voi enää kukkia vaan toimitaan sopimuksien mukaisesti. Että heidän tehtävä on muuttunut hyvin paljon ja heillä on ollut hyvin raskasta ensimmäinen vuosi, kun oli niin paljon niitä muutoksia. .. Mutta nyt selvästi näkee et se on loksahdanut ja heillä alkaa olla se ymmärrys siitä että näin tää homma menee, että ei täs tarvii pelätä kauheesti enään, että tätä tää tarkoittaa, et me niinkun vaan kehitetään eteenpäin sitä toimintaa.”

Tutkimusaineiston perusteella on vaihtelevia käsityksiä siitä, miten esimiehet ovat selviytyneet toimintamallin uudistuksen johtamiseen liittyvistä haasteista. Osa haasteltavista näkee esimiesten osaamisen riittäneen mallin eteenpäinviennissä. Vahvasti

nousee esiin myös tulkinta siitä, että osa keskijohdosta toimii jopa tietoisesti tavalla, joka heikentää mallin toimivuutta. Vastuun ottaminen sekä se, minkälaista johtamista toimintamalli edellyttää, ovat jääneet hahmottomatta.

Kaiken kaikkiaan on vaikea nähdä, että monimutkaisten organisaatioiden vaatima vuorovaikutukseen, luottamukseen ja innovaatioiden edistämiseen perustuva johtamiskulttuuri olisi merkittävästi kehittynyt Tampereen mallin käyttöönoton yhteydessä. Johtajat johtavat uudessa Tampereen mallissa manageriaalisesti asioita ja sisältöjä. Jos lähtökohtana on rakentaa looginen, monimutkaiseen toimintaympäristöön sopeutuva ja innovatiivinen toimintamalli, painopisteen pitäisi olla myös enenevässä määrin henkilöstövoimavaroalähtöisessä johtamisessa,

Henkilöstö ei näyttäydy tutkimusaineiston perusteella kovinkaan voimakkaana muutosagenttina. Tätä näkemystä perusteellaan tulkinnalla, jonka mukaan malli ei ole erityisen paljon vaikuttanut työntekijöiden arkityöhön.

Osin turvallisuushakuiset esimiehet eivät pysty tai uskalla haastaa työyhteisöjään, koska johtaminen voi muuttua jännitteisemmäksi. Samalla etäisyys johdon ja henkilöstön kesken kasvaa, sillä oleellisia asioita ei käsitellä ja pureta yhteisesti. Jos asioita ei käsitellä, on vaara, että kaupungin johto ja henkilöstö alkavat elää yhä enemmän omia erillisiä todellisuuksiaan. Syntyy kuilu siihen, mitä esimerkiksi hyvinvointipalveluiden käytännön työntekijät pitävät tärkeänä verrattuna kaupungin johdon tulkintoihin.

Tutkimusaineistossa on kannanottoja, jonka mukaan Tampereen malliin liittyvästä puolesta ja vastaan -keskustelusta voitaisiin vähitellen luopua. Tämä auttaisi koko kaupungin organisaatiota katsomaan eteenpäin. Tästä näkökulmasta keskustelun painopistettä olisi entistä voimakkaammin siirrettävä palveluiden sisällölliseen kehittämiseen.

Visionäarisyyt ja muutoksen tarpeen tiedostaminen

Kokonaisuudessaan Tampereella on tutkimusaineiston perusteella ainakin johtoon ja johtavaan luottamushenkilöstöön kuuluvat ovat ymmärtäneet ja hahmottaneet sen, minkä takia Tampereella on siirrytty uuteen toimintamalliin. Voidaan sanoa, että uudistuksen taustalla oleva tarve on tunnistettu. Tämä on osaltaan ollut auttamassa mallin varsin nopeaa toteutusta.

Onnistuneen muutosjohtamisen edellytyksenä on myös se, että uudistus on sisällöllisesti selkeä ja ymmärrettävissä. Tähän voidaan liittää eräs Tampereen mallin ongelmista. Tällä hetkellä Tampereen mallin kokonaisuus ei ole hahmottunut riittävästi selkeänä aina edes sitä toteuttaville esimiehille, saati sitten henkilöstölle. Malli on kuvattavissa osina, mutta toimintatapana tai organisaatiorakenteena mallin kuvausta pidetään epäselkeämpänä. Tämä on osaltaan saattanut vaikuttaa myös mallin sisäistämiseen:

”Vaikee ja vaikee sanotaan että se tilaaja-tuottaja –mallin idea ei ihan sataprosenttisesti ja täysin kirkkaana auennu, mä sanosin että ei ehkä välttämättä siis henkilöstölle kun ihan kaikille esimiehillekään.”

Osina ja vaiheittain rakentuvaa uutta toimintamallia on vaikea kuvata kiteytyneesti. Osin sisäistämisen hankaluutta aikaansaa se, että Tampereen malli on uusi kokonaisuus

ja aikaisemmat esimerkit ja esikuvat puuttuvat.

Monimutkaisessa tilanteessa johdolta edellytetään kognitiivisista syistä toimintaa selkeyttäviä ratkaisuja ja linjauksia (Virtanen ja Stenvall 2009). Muutosjohtamisen näkökulmasta uudelleenlaiseen toimintakulttuuriin siirtyminen onkin vaatinut Tampereella huomion kiinnittämistä toiminnan selkeyttämiseen. Tästä johtoon kuuluvat ovat selviytyneet vaihtelevin tavoin. Usein erilaisin tulkinnoin on selkeytetty muun muassa siitä, mitä eri yksiköiden pitäisi uudessa mallissa tehdä.

Luottamus ja tietoon perustuva muutosjohtaminen

Tampereen toimintamallissa on useita tekijöitä, jotka vahvistavat luottamukseen perustuvaa kehittämistä. Luottamusta tuottavat muun muassa kyky pitkäjänteiseen ja määrätietoiseen toimintaan. Johto ja poliittiset päätöksentekijät ovat sitoutuneet Tampereen mallin eteenpäinvientiin, mikä on kasvattanut malliin kohdistuvaa luottamusta. Aineiston perusteella Tampereen avaintoimijoilla on vankka usko siihen, että nykyisellä toimintamallilla ja sen jatkojalostamisella toiminta jatkuu.

Mallin toteutus on luonut uudennaisia dialogisia vuorovaikutussuhteita. Yksi näistä on tilaajien ja tuottajien välinen suhde. Siinä luottamus on kehittämisen näkökulmasta tärkeä, mutta se sisältää myös tiettyjä riskejä. Tilaaja-tuottajamallissa kuilu tilaajan ja tuottajan välillä on tarkoituksellinen ja sen kautta pyritään saamaan aikaan tilanne, jossa palvelut eivät kehity palveluiden tuottamisen vaan tarpeiden perusteella. Mikäli luottamus rakentuu sitä kautta, että tilaaja edistää tuottajien intressejä suhteessa konsernihallintoon, luottamus voi käydä ongelmalliseksi. Tällöin mahdollisesti konsernin edustajat menettävät luottamuksensa ja samoin niiden toimialojen edustajat, jotka toimivat tilaajien ja tuottajien roolien erilaisuutta korostaen.

Haastattelujen perusteella onkin löydettävissä monia luottamusta nakertavia tekijöitä. Epäluottamusta aiheuttaa joidenkin näkemysten mukaan organisaatiomuutosten toteuttamiseen liittyvä arvaamattomuus. Kysymys on ensinnäkin koetusta ennakoimattomuudesta eli siitä, minkälaisia ratkaisuja toteutetaan ja toiseksi siitä, miten ratkaisuja tehdään. Tällaisiksi on koettu esimerkiksi yllätyksellisesti tapahtuneet yhtiöittämiset ja sisäiset organisaatiomuutokset.

Toinen aineistosta nouseva epäluottamuksen lähde on henkilöstöstä huolehtimiseen liittyvä epävarmuus. Jopa johdon keskuudessa on epävarmuutta siitä, huolehditaanko heistä ja henkilöstöstä riittävästi uudistuksen yhteydessä. Eräs haastateltava kuvasi tilannetta seuraavasti:

”Mä luulen että se ongelma mikä Tampereen kaupungilla on ollut, missä nyt aina silloin tällöin jossakin kohtaa hiertää niin on varmaan se et on ollut semmost tietynlaisista epäluuloa ja epäluottamusta ja pelkoa ikään kuin siit omasta asemasta, ja sen takia ei oo ehkä oltu ihan avoimesti, oikeasti yhteistyössä siinä.”

Johto ja henkilöstö eivät välttämättä tiedä uudessa mallissa, millä tavoin he omalla toiminnallaan voivat ansaita luottamuksen. Aikaisemmin osaaminen oli keskeinen luottamuksen lähde. Nyt on epävarmuutta siitä, että voiko hyvin asioita tehden ja toimintaa kehittäen saada luottamusta osakseen. Vaikka organisaatio toimisi hyvin, se ei tarkoita varmuutta toiminnan jatkuvuudesta tai arvostuksesta.

Yksilötasolla pelkona on lisäksi se, että henkilökemiat ja persoonallisuus vaikuttavat liiaksi luottamukseen toiminnallisten aikaansaannosten sijasta.

”Nii se on kovin henkilösidonnan kysymys, että ja on tässä pikkusen semmonen piirre kyllä tässä meidän hallinnossa, että nyt on korostunu tää johtaminen niin kun luottamuksen kautta. Kun ennen tavallaan, virkamiestä vaikka siitä ei kauheesti tykättykään, niin riistettiin kuitenkin semmosissa asioissa missä se tiedettiin et se on, osaja, ja työnnettiin kuitenkin hommiin.. riippumatta siitä vaikka sen kanssa.. mutta nyt tavallaan se luottamusnäkökulma on korostunu, siihen on selkeesti poliittisiakin syitä, joku osa tätä järjestelmää ajaa tätä siihen suuntaan koska se vahvistaa luottamuksen kohteena olevien asemaa.”

Monimutkaisuus ja avoimuus voivat kanavoitua niin, että eri toimijoihin kohdistuu yl-lättäviä epäluottamusta heijastavia toimenpiteitä. Konkreettinen tilanne oli esimerkiksi tilaajaohjauksen toimintaan kohdistunut selvitys vuoden 2009 alussa. Tämä käynnistyi poliittisten päätöksentekijöiden aloitteiden seurauksena. Työntekijöiden keskuudessa asia koettiin osin ajojahtina, joka oli osoitus siitä, että kehen tahansa voi kohdistua epäluottamusta. Tämäntyyppiset tilanteet voivatkin heijastua työntekijöiden motivaation laskuun: ehdotus, joka tehtiin kaupungin parhaaksi, kääntyy itseä vastaan.

Mallin toteutus on myös aikaansaanut vuorovaikutussuhteiden katkoksia ja siitä johtuvaa epäluottamusta. Esimerkiksi tuotannon suorat yhteydet konsernihallintoon ovat heikentyneet. Samalla tietoisuus konsernin tekemien linjausten taustoista ovat vähentyneet. Myös eri tuottajien keskinäiset yhteydet ovat saattaneet heiketä.

Vuorovaikutuksen vähentyminen, organisaatioiden itsenäisyyden kasvu ja epäily siitä, että oma organisaatio pärjää tulosten sijasta ”pelaamisella”, on luonut epäluottamusta kasvattavan kehän. Hyvinvointipalveluista vastaavat organisaatiot saattavatkin pyrkiä osaoptimoimaan intressinsä mallin toteutuksen yhteydessä ikään kuin varmuuden vuoksi, koska muutkin tekevät samalla tavalla.

”Se, mitä se huonoo on tuonu on se, että nää toimijat on entistä vähemmän keskenään tekemisissä... oli yks apulaiskaupunginjohtaja, niin se vastas siitä kokonaisuudesta ja se sitte, jos ei ne toimijat päässy keskenään tavallaan, siis se vastuutti tietysti ensisijassa ne ihmiset sopimaan keskenään tämän kysymyksen, jotta tää ongelma hoidetaan pois päiväjärjestyksestä, mut nyt kun meil on tämmönen malli, niin nythän se tavallaan se tilaaja ei, edes voi tavallaan vastuuttaa näitä kahta toimijaa keskenään keskustelemaan, koska sillä ei ole sopimuksia, jotka kattas nää.”

” Meil on paljon esimerkkejä, jois on huonosti onnistuttu, siinä et on osaoptimoitu tiettyä asiaa ja lähdetty siitä, että hoidetaan joku asia tehokkaasti, annetaan toimijalle mahdollisuus optimoida omaa toimintaansa, osaoptimoimalla tätä asiakasprosessin kokonaisuutta, ja sitten on päädytty niihin ratkasuihin, joissa asiakas maksaa sitte toista kautta paljon enemmän, ku mitä se kokonaisuutena olis välttämättä maksanukaan. Ja tää on tässä nyt tän meidän kilpailuttamisajattelun ja asiakasprosessiajattelun ehkä keskeisiä ongelmia, et miten sovittaa yhteen sellanen kokonaisvastuu asiakkaasta ja sitte tämmönen tietyn toiminnon tehokas tuotanto, joka saavutetaan optimoimalla tietyssä rajoissa jotaki toimintaa ja tää on meidän sellanen näitä perusongelmia nyt tällä hetkellä, mun mielestä.”

Kun esimerkiksi palveluista vastaavien organisaatioiden toimijat havaitsevat toisten palveluista vastaavien osapuolten osaoptimoivan toimintaa – kuten pyrkivän toimimaan vain ”helppojen sekä rahaa ja tilauksia tuovien asiakkaiden” kanssa, syntyy keskinäinen epäluottamus mallia ja toimintatapoja kohtaan. Tämä voi johtaa toimintaan, joka perustuu ”pettämiseen” ja epäluottamukseen. Toimintaa saattaa olla näennäisesti kustannustehokasta, mutta ei välttämättä erityisen hyvin esimerkiksi asiakkaita palvelevaa, eikä ongelmista kerrota ulospäin. Tekemisen lähtökohdaksi muodostuu enemmänkin oma etu kuin kaupungin etu. Aineiston perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, että osaoptimoimintaa ei vielä ole tapahtunut erityisen paljon, mutta siihen liittyvä uhka on jatkuvasti kasvamassa.

Toistaiseksi osaoptimoimintaa on vähentänyt eri toimijoiden eettinen kiinnittyminen Tampereen kaupungin kokonaisuuteen. Kuitenkin jatkossa asiaan on kiinnitettävä erityistä huomiota ja on saatava osaoptimoimintaa kanavoitua haluun tehdä toimintaa tuottavasti, kehittämislähtöisesti ja innovatiivisesti. Luottamuksena kannalta tärkeää on sekin, etteivät ulkoiset palvelutuottajat kykene osaoptimoimaan toimintaa verrattuna kaupungin omiin yksiköihin.

Reflektiivinen oppiminen

Tampereen mallia pyritään periaatteessa kehittämään reflektiivisen oppimisen näkökulmasta. Mallia kehitetään ja ongelmia korjataan sen perusteella, minkälaisia kokemuksia siitä saadaan. Toteutustapa on hyvin tiedostettu ja tunnustettu johdon ja kehittäjien keskuudessa.

Haastattelut osoittavat, että avainhenkilöt arvioivatkin jatkuvasti mallin kehittymistä. Tulkinnat kuitenkin vaihtelevat jossakin määrin riippuen siitä, missä asemassa henkilö työskentelee. Eri hallinnon alojen, konsernin, tilaajien ja tuotannon edustajat sekä poliittiset päätöksentekijät tunnustavat mallin kehittämiseen liittyviä tarpeita toisistaan poikkeavin tavoin.

Pulmana voi lisäksi olla sattumanvaraisuus siinä, miten ja missä korjaavaa palautetta käsitellään. Kysymys on siis siitä, kuka tunnustaa Tampereen mallin kehittämistarpeet. Koska korjaavia toimenpiteitä tunnustavat esimerkiksi niin konsernin edustajat, tilaajaryhmään kuuluvat kuin tuotannon edustajat, se tuo ennakoimattomuutta korjaaville toimenpiteille. Mallin kehittämisestä ja siihen liittyvien ongelmien tunnustamisesta onkin ainakin jossakin määrin tullut valtapeliä. Kysymys on myös työnjaosta eli siitä, kenelle kuuluu Tampereen mallin eteenpäinvienti ja kehittäminen.

”Meil on seki murroksessa, joskus perustettiin, tietoklinikka. Joka käsittelee, vähä tuotannon ja, tilaajan ongelmatilanteita. Mutta sen, se pystyy käsitteleen tiettyyn rajaan asti nyt mietitään sen roolia vähän kiinnittyneenä tohon johtajapalaveriin. Se on henkilöityny tiettyihin asioihin, tai tiettyihin henkilöihin mut nyt meidän niinku roolit on vähä semmoset että, kyllä me henkilöinä ollaan ihan hyvin niitä, mietitty mutta sitte taas et onks meillä sitä ohjausvoimaa ratkoo niitä niin ei. Ja se on ollu, sen porukan, sitten harkinnassa et mihkä päin sitä viedään. Ja se on nyt niinkun se on murroksessa on nimittäin todettu että, sitä tarvittas.”

Tutkimusta varten haastattelut ovat huolestuneita siitä, että sattumanvaraiset, julki-

suuteen välittyvät ongelmat voivat ohjata kehittämistä sen sijaan, että kehittämistä tehtäisiin kaupungin edun näkökulmasta. Yksittäiset ongelmat voivat olla kokonaisuuden kannalta marginaalisia, mutta ne saattavat saada julkisuuden takia poliittista painoarvoa ja siksi ne edellyttävät myös kaupungin hallinnolta reagointia. Tämä heikentää pitkäjänteisyyttä ja luo toimintaan sattumanvaraisuutta. Toiminnassa korostuvat negatiiviset tekijät ja positiiviset vaikutukset jäävät varjoon. Hyvinvointipalveluissa kyseisen kaltaisia tilanteita on koettu esimerkiksi ikääntyvien palveluissa.

”Ja sen takia onki sillai, et se, mikä mua huolestuttaa on sitte taas, että politiikalla ei ole, ne ei sitä ajattele tällä lailla. ... se mua eniten huolestuttaa, että kuka täältä virkakoneistosta uskaltaa nostaa päätään ja analyttisesti todeta, että hei, että tää malli on rakennettu näillä ja näillä prinssiipeillä, että ottakaa nyt tämä huomioon, ette te voi tämmöstä tehdä, että tämänhän toimii täysin vastakkain tän mallin kanssa, ja silloin, sanotaan, että tää teidän työ, mitä te ny teette, on sillä lailla arvokasta, et pitää saada pohjaa tähän myöski niitten poliitikkojen kanssa. Ettei ne nyt esimerkiks yhtäkkiä romuta jotakin ihan vastakkaiseks.”

”semmonen uhka tietysti on että nää poliitikot rupee nyt arvosteleen että eihän täällä mitään oo saatu aikaseks. Ja nythän kuuluu semmosia ääniä, että ne kaivaa mielellänsä tämmösiä negatiivisia esimerkkejä, ainakin kun jossakin kokouksessa on ollut. Mun mielestä suuri uhka on nyt se, et jos ruvetaan perääntyyn tästä mallista edes osittain ja sanoon et ei täs oo tuloksia riittävästi. Et jos poliitikot rupee vetään semmosta roolia.”

Edellä oleva keskustelu kuvaa tilannetta, jossa monimutkaiseen ja avoimeen järjestelmään liittyvä toiminta nostaa esiin yllättäviä keskustelujä. Ongelma on paitsi keskustelujen rakentava hallitseminen, myös syy-seuraus-suhteiden hämartyminen. Esiin nousevat ongelmat esimerkiksi ikäihmisten palveluissa mielletään helposti mallin syyksi. Osa esiintyvistä ongelmista on kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että ne olisivat voineet nousta esiin riippumatta toimintatavasta.

Vaikka Tampereen malli on aikaansaanut lukuisia uusia vuorovaikutussuhteita, joissa käsitellään mallin kehittämistä ja ongelmatilanteita, useat erityisesti tuotannon edustajat toivoisivat uusia vuorovaikutussuhteita. Tämä ilmenee uusien horisontaalisten ja vertikaalisten vuorovaikutussuhteiden tarpeena. Näyttäisi siltä, että esiintyviä ongelmia ei kaikkien toimijoiden näkökulmasta tällä hetkellä riittävästi käsitellä tuotanto-organisaation keskinäisellä vuorovaikutuksella tai kokonaisvaltaisesti konsernin, tilaajien ja tuottajien edustajien kesken.

Myös sisäinen, refleктоiva toimintatapa edellyttää vielä kehittämistä. Piloteista ja uusista, hyvistä käytännöistä aikaansaadut kokemukset eivät riittävästi välity toimialoilta tai organisaatioilta toisille. Hyvinvointipalveluissakin sisäinen oppiminen ja sparraaminen näyttävät vielä puutteellisina.

V Pormestarimalli

Poliittinen johtaminen ja pormestarimalli

Tampereen mallissa poliittista johtamista on pyritty sekä selkiyttämään että vahvistamaan pormestarimallin käyttöönottamisen kautta. Tamperelaisessa pormestarimallissa kaupunginvaltuusto valitsee keskuudestaan yhden pormestarin sekä neljä apulaispormestaria, jotka toimivat valtuustokauden ajan päätoimisina luottamushenkilöinä. Merkittävänä periaatteellisena linjauksena voidaan pitää sitä, että tamperelaisten pormestareiden tulee olla valtuutettuja.

Tampereen mallissa pormestarin asema kaupungin hallinnossa on vahva. Pormestari toimii kaupunginhallituksen puheenjohtajana ja samalla myös kaupungin johtajana, eikä pormestarin rinnalla ole viranhaltijajohtajaa. Vahvan aseman vastapainona pormestarin on nautittava valtuuston luottamusta, sillä valtuusto voi erottaa pormestarin yksinkertaisella enemmistöllä. (ks. Hämäläinen, Prättälä ja Ryynänen 2009, 79 ja 80.) Pormestarimalli, jossa pormestari on myös kunnanhallituksen puheenjohtaja, on nähty ongelmallisena kahdesta syystä. Ensinnäkin valtuusto ja valtuuston puheenjohtaja voivat jäädä liiaksi sivuun kunnan poliittisesta ja hallinnollisesta arjesta. Toiseksi kansanvaltan näkökulmasta kuntalaisten suoralla vaalilla valitseman toimielimen (valtuuston) puheenjohtaja ei poliittiselta painoarvoltaan olisikaan kuntalaisten ensimmäinen edustaja. (emt 2009, 139.)

Pormestarimalli on varsin laajalle levinnyt paikallishallinnon johtamisjärjestelmä Nyky-Euroopassa. Kansainvälisestä keskustelusta päätellen etenkin suoralla vaalilla valittavat pormestarit näyttävät olevan yleistymään päin. (Denters ja Rose 2005.) Myös Euroopan neuvoston erilaisissa suosituksissa on viime aikoina näkynyt selvä puolto johtajan valitsemiselle suoralla kansanvaalilla (Hämäläinen ym. 2009). Kiinnostavaa on havaita, että Euroopassa keskustelut sekä pormestarisovellutuksista että suoralla vaalilla valittavasta pormestarista ovat käynnissä riippumatta maan hallintokulttuurista. Sekä Pohjois-Euroopassa, Etelä-Euroopassa että Keski-Euroopassa käydään hyvin samankaltaisia keskusteluja paikallishallinnon ja etenkin poliittisen johtamisen kehittämisestä. (Copus, 2008, 590)

Suoralla kansanvaalilla valittavien pormestareiden suosio näyttää kansainvälisessä keskustelussa olevan nousemaan päin. Suomalaisessa kunnallishallinnossa pormestarin valitseminen suoralla kansanvaalilla aiheuttaisi merkittäviä muutoksia niin kuntien toimielinten välisiin suhteisiin kuin kuntalaisen ja kunnan organisaationkin välisiin suhteisiin. Keskeinen kysymys suoralla vaalilla valittavan pormestarin soveltamisesta suomalaisen järjestelmään koskee pormestarin ja valtuuston välistä suhdetta. Pormes-

tarin olisi yhtäältä oltava valtuustolle alisteinen, jotta valtuustolla olisi mahdollisuus ohjata ja valvoa kunnan johtamista. Toisaalta mikäli suoralla vaalilla valitulla pormestarilla pyritään vahvistamaan toimeenpanoa, on pormestarilla oltava riittävä vapaus ja liikkuma-ala. (ks. Hämäläinen ym. 2009, 140.)

Pormestarijärjestelmää, sen toimivuutta ja merkitystä ei voi tarkastella irrallaan maan tai kaupungin muusta institutionaalisesta kontekstista ja hallintokulttuurisesta perinteestä. Elcock ja Fenwick (2007, 237) toteavat myös, että tämän lisäksi pormestariuteen olennaisesti vaikuttavia tekijöitä ovat ainakin paikallishallinnon vastuiden ja velvollisuuksien rakentuminen, pormestarin yksilölliset ominaisuudet sekä paikalliset poliittiset voimasuhteet.

Pormestarimallin yleiset tavoitteet

Pormestarimalli on Tampereella merkinnyt käytännön tasolla kaupungin viranhaltija-organisaation näkyvää avautumista poliittisiin päättäjiin päin. Pormestarimallin myötä viranhaltijoiden vastuulla perinteisesti ollut valmistelutyö on uudessa järjestelmässä määritelty poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden yhteiseksi työksi. Pormestarit määrittävät valmistelun suuntaviivoista ja viranhaltijat valmistelun toteuttamisesta.

“Että kyllä se enemmän siinä, enemmän se on varmaan siinä virkamiehen ja poliitiikan rajapinnassa toimii koko ajan. Ja sitähan meillä pormestarilta tavallaan haettiin.”

Pormestarimalli on tarkoittanut sitä, että kaupungin organisaatioon tulee uudella tavalla impulsseja sekä poliittisilta ryhmittymiltä että suoraan kuntalaisilta. Varjopuolena näyttäytyy monimutkaisuuteen liittyvä sekavuus ja tietynlainen pirstoutuneisuus sekä neuvotteluiden ja keskusteluiden suuri määrä. Tätä ei voida kuitenkaan pitää pelkästään huonona puolena, vaan se voidaan tulkita myös merkinä siitä, että aikaisempi johtajavetoinen, keskitettyyn linjaorganisaatioon perustuva kulttuuri on kaupungissa murtumassa.

Pormestarimallin tavoitteena on Tampereen tapauksessa ollut ennen kaikkea tuoda esiin poliittisen johtajuuden kasvot. (Hakari 2009, 86.) Myös haastatteluissa mallin tärkeimpänä tarkoituksena nähdään ennen kaikkea juuri tarve päätöksenteon kasvottamiseen. Pormestarimalli nähdään myös toimivana vastinparina tilaaja-tuottajamallille, joka voisi pahimmillaan lisätä tilaamisesta vastuussa olevien viranhaltijoiden valtaa kaupungissa huomattavalla tavalla. Nyt kun tilaajapäälliköillä on parinaan apulaispormestarit, on valta poliittisen päätöksentekijän näkökulmasta tarkoituksenmukaisemmin jakautunut ja tilaaja-tuottajamalliakin voidaan pelottomammin soveltaa kaupungissa.

Viranhaltijapuolella pormestarimallin tausta näyttää kytkeytyvän kiinteimmin viranhaltijavalmistelun ja poliittisen päätöksenteon välisen kuilun kaventamiseen. Myös vahvaan keskitettyyn viranhaltijajohtamiseen perustunut ja epätarkoituksenmukaisena pidetty johtamiskulttuuri on nähty keskeisenä syynä uudistaa koko kaupungin johtamisjärjestelmä tavalla, joka vahvistaa ja selkiyttää poliittista johtamista. Vaikka pormestarimalli perustuu vahvaan pormestariin, on vallan luonne uudessa mallissa erilainen, eikä käytännön johtaminen näyttäydy samalla tavalla yksinapaisena kuin aikaisemmin.

Vallan hajautumisesta ollaan varsin laajalti samaa mieltä, mutta sen seurauksista on monenlaisia tulkintoja. Siinä, missä osa on ottanut tervetulleena vastaan uudenlaisen keskusteleavan kulttuurin, on osalla selvästi tarvetta selkeämpään johtamiseen.

Pormestarijärjestelmän keskeisimmät tavoitteet mielletään ainakin kolmella eri tavalla. Yhtäältä järjestelmän tavoitteena on nähty viranhaltijakoneiston ja poliittisen päätöksenteon välisen kuilun ja sitä kautta myös vastakkainasettelun vähentäminen. Virallisissa tavoitteissa tämä on kirjattu siten, että mallin avulla on mahdollista saada poliittinen päätöksenteko mukaan asioiden valmisteluun (Hakari 2009, 86). Tavoite on käytännössä toteutunut. Pormestarit on otettu mukaan valmisteluun ja poliittiselle päätöksenteolle on annettu aikaa ja mahdollisuuksia vetää poliittisia linjanvetoja jo ennen valmistelun loppuunsaattamista.

”Että se, mutta se mielenkiintoinen kysymys että ei sitte sais myöskää unohtaa sitä tässä pormestarijärjestelmässä, että eihän me tän, eihän me tätä virkakoneistoa oo tarkoitus kieltää, vaan se ihan samal lailhan sen oli tarkoitus toimia edelleen ja päätökset tehdään valmistelusta ja esittelystä, mutta vaan aavistuksen verran raotetaan sitä sinne politiikkaan päin, tai viedään sitä sinne politiikkaan päin, niin, et se pääsee, politiikka pääsee enemmän ottaan kantaa niihin valmisteltaviin asioihin ja linjaamaan niitä jo vähä alkumetreillä ja niin edelleen.”

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

Joidenkin käsitysten mukaan pormestarihallin tavoitteena on ollut myös poliittisen toiminnan selkiyttäminen kaupungissa. Mallin myötä poliittinen johtaminen, joka on aina ollut osa myös kaupungin viranhaltijaorganisaatiota, on tehty näkyväksi. Mallin virallisissa tavoitteissa puhutaan poliittisen toiminnan ja viranhaltijoiden toiminnan välisten rajojen selvittämisestä. Myös tämän tavoitteen toteutumisesta on erilaisia tulkintoja. Osa nostaa esille, että mallin myötä poliittinen on kaupungissa tullut paremmin näkyväksi, jolloin selkiytymistä on tapahtunut. Toiset puolestaan ovat sitä mieltä, että mallin myötä poliittinen johtajuus on liiaksi tunkeutunut operatiiviseen johtamiseen, mikä puolestaan on hämärtänyt rooleja entisestään.

”Meil on tavoiteltu, että on avoimesti ne apulaispormestarit ja pormestari jotka tuo sen poliittisen näkökulman.”

”Sit virkamiehet, jotka on pitkään ollu se historia täälläkin että, kuitenkin tää ylin virkamiesjohtokin on hyvin politisoitunutta ollu, sen merkitys hämärtyy koko ajan et se ei näyttäydy enää, et se aidosti tekee koko ajan sitä mitä sen pitikin tehdä, että politiikka kuuluu poliitikoille ja virkamiestoiminta on tästä riippumatonta.”

Yleisellä tasolla pormestarihalli ja sen tavoitteet ovat hyväksytyjä. Tämä vastaa myös Tampereen kaupungin selvityksiä, joissa on kyselyllä kartoitettu luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden käsityksiä pormestarihallista. Sisällölliseen kehittämiseen liittyy

jatkuvaa keskustelua. Pulmallisena koetaan etenkin apulaispormestareiden rooli, jossa valtaa ja tehtäviä ei ole riittävän selkeästi määritelty, minkä puolestaan ajatellaan vaikeuttavan apulaispormestareiden roolin hahmottamista myös kaupunkilaisten keskuudessa.

Valintatapa ja päätoimisten luottamushenkilöiden määrä

Pormestarimallin parhaana puolena esitetään se, että mallilla saadaan kaupungin käytännön johtamiseen kansan välillisesti valitsema johtaja. Idealisti pormestarimalli, jossa johtaja on toimistaan vastuussa valtuustolle, johtaa automaattisesti siihen, että kuntalaisten näkemykset tulevat uudessa järjestelmässä paremmin otetuksi huomioon. Johtamisessa on luodattava jatkuvasti kuntalaisten ja myös valtuuston tuntemuksia ja näkemyksiä, sillä valtuusto voi erottaa pormestarin yksinkertaisella enemmistöllä.

”Mutta sehän tekee sen, mikä on varmasti hyvä asia että hänellä on kuntalaisten tuki takana. Kuntalaiset ovat häntä äänestäneet. Häntä ja hänen edustamaansa puoluetta ja edustamaansa linjauksia. Et kyllähän se niinkun, sehän vie siihen suuntaan. Ja sit että se valitaan neljän vuoden välein uudestaan, niin sehän turvaa sen et jos koetaan et ei ton ajatukset ookkaan niin hyviä enää niin sit on kansalla mahdollisuus uudelleen kertoa mielipiteensä. Että kyllä mä nään sen siinä hyvänä asiana.”

Pormestariuden kytkeytyminen vaalikauteen johtaa siihen, että pormestarin ja apulaispormestareiden on ansaittava myös kuntalaisten luottamus, jotta he voisivat tulla uudelleen valituiksi.

”Mut tähänhän kytkeytyy selvästi semmonen mekanismi kun nää valitaan vaaleilla, ne haluaa miellyttää, ne haluaa kuunnella, niillä on siihen enemmän tarvetta kun oli virkamieskaupunginjohtajalla siihen kuntalaisen kuulemiseen. Se tulee lähemmäksi se palaute. Kyllä kun meillä esimerkiks tää palveluverkko-, tai kouluverkkoasia oli esillä viime syksynä ja lehdissäkin kirjoiteltiin, no siinä oli tää vaalikeskustelu, mut että eihän sellasta synny jos ei meillä olis näitä apulaispormestareita ollu. Ja siinä löydettiin ihan uusia kanavia sen kuntalaisten, asiakkaiden tai kuntalaisten ajatusten kuulemiseen.”

Keskustelu siitä, tulisiko pormestarin ja apulaispormestarin olla valtuuston jäseniä, tulee jatkumaan. Samoin pohdinnat pormestarin suorasta valinnasta nousevat esiin. Nykyinen malli näyttää silti ainakin alkuvaiheessa toimivalta johtuen valintatavan tuottamasta poliittisesti vastuullisuudesta. Vaalien yhteydessä käyty keskustelukin pormestareiden linjauksista nähdään hyvinvointipalveluiden kehittämisen näkökulmasta tärkeänä.

Yksittäiset haastateltavat pohtivat myös kysymystä siitä, kuinka monta apulaispormestaria tarvitaan. Tämä ymmärrettävästi riippuu apulaispormestareiden tehtäväkuvasta ja osin vallan tasapainosta poliittisten ryhmien välillä. Joissain kannanotoissa esitetään kuitenkin, että apulaispormestareiden määrää voitaisiin vähentää neljästä kolmeen.

Apulaispormestareiden kaupunkilaisille vaikeasti hahmottuva tehtäväkuva voi olla ongelma. Apulaispormestareilta odotetaan helposti esimerkiksi puuttumista tuotanto-organisaatioiden epäkohtiin, mihin heillä ei kuitenkaan ole valtaa. Apulaispormestareiden saattaa myös olla esimerkiksi hankala osoittaa julkisuudessa, minkälaisia asioita he ovat kyenneet viemään eteenpäin kaupunginhallinnossa. Poliittinen profiloituminen ei siis ole helppoa. Valta ja vastuu eivät aina kohtaa, mikä puolestaan voi uhata poliitikon vaaleissa menestymistä.

Pormestarimalli vaikuttaa entistä enemmän sykliin, jolla palveluita kehitetään. Erityisesti vaalien läheisyys heijastuu siihen, että merkittäviä palveluita muuttavia toimenpiteitä voi olla vaikea viedä eteenpäin.

Pormestarijärjestelmä toimintakulttuurisena muutoksena

Pormestarimallilla nähdään olleen suuria vaikutuksia koko kaupungin toimintakulttuuriin. Kuntalaisten kuulemisen lisääntyminen kytketään haastattelussa selvästi pormestarimalliin. Pormestareiden aikana kuntalaisten kuuleminen on määrällisesti lisääntynyt ja samalla on myös kehitelty uudenlaisia kanavia kuntalaisten ja asiakkaiden äänten kuulemiseen. Samaan aikaan on nähtävissä, että kuilu kuntalaisten ja poliitikkojen välillä on osin pienentynyt ja politiikan ja virkavalmistelun välinen vastakkainasettelu on liehtynyt.

”Kaupunki ei oo myöskään ottanut itse sitä, ei poliittinen- eikä virkamiesjohto niinkun sitä vastuuta siitä, niin sen takia se asenneilmapiiri ei oo välttämättä ollut se. Mutta nyt se on mun mielestä ruvennut vähän niinkun muuttumaan ja kun meil on ollut sitten näihin säästötoimenpiteisiin, talouden tasapainottamistoimenpiteisiin liittyen jo kaksi henkilöstötilaisuuttakin.”

Poliittinen toiminta on muuttunut pormestarimallin myötä, osin oleellisestikin. Osa näkee, että valtuustoryhmien rooli on hieman pienentynyt. Samaan aikaan keskustelun nähdään esimerkiksi valtuustotasolla lisääntyneen huomattavasti ja erimielisyyttä ja moniarvoisuutta hyväksytään uudessa toimintakulttuurissa huomattavasti paremmin kuin aikaisemmin.

”Meillähän se perustu siihen et on kaupunginjohtaja, sitten tää aseveliakselin kaks isoo puoluetta, joiden ryhmänvetäjät keskenään aina kävi asiat läpi.”

”Kyllä täälläkin tää puhe valtuustossa ja politiikassa on lisääntynyt kauheasti tän viimeisen neljän vuoden aikana. Kokoukset on hirveän paljon pidempiä. Että tietyllä tavalla se ehkä on jopa ihan hyväkin koska, oli se sitten ehkä nyt kun sitä vähän peilaa tässä niin kyllä se ehkä tää tämmöinen on sovittu kulttuuri ja se, semmoinen tietynlainen alistunut kulttuuri sitten päätöksenteossa, niin kyllä se ehkä oli yks sen aikaisemman ajan miinuspuolia tai tämmöisiä nurjia puolia. Että, mä en sitä itte silloin mieltänyt, mä pidin sitä itse asiassa hirveän hyvänä, että asiat sujui kauhean helposti.”

Lisääntyneen keskustelun varjopuolena nostetaan esille se, että uudenlainen keskus-

telukulttuuri on pidentänyt kokousten kestoa ja siten lisännyt luottamushenkilöiden työtä. Joidenkin näkemysten mukaan keskustelua on välillä jopa liikaa. Kuitenkin keskustelukulttuurin kasvu on luonteva suunta, kun samaan aikaan asioiden monimutkaisuus on lisääntynyt.

Keskustelukulttuuria lautakunnissa pidetään varsin tarkoituksenmukaisena, mutta valtuuston kokouksissa puhe ei monien kommenttien mukaan aina pysy asiassa. Kriittisten näkemysten mukaan puheenvuoroja pidetään pääosin populistisista lähtökohdista käsin eikä niissä välttämättä esitetä uusia näkökulmia, vaan toistetaan aikaisempien puhujien kommentteja.

”Mutta kyllä se ehkä semmoinen tietynlainen, moniarvoisuuden puute oli kyllä sitten joka siinä kyllä tuli esiin. Että nyt sitä on, se tietää taas sitten että perslihakset kipeytyy kyllä valtuustossa tällä menolla, mutta että se on ehkä tietyllä tavalla sitten tain systeemin hinta.”

Keskustelun kuvataan kuitenkin viranhaltijapuolella vapautuneen ja pormestarimallin myötä selkiytynyt poliittinen vastuu on parhaimmillaan tuonut uudenlaista vastuunottamisen kulttuuria muidenkin kuin johtavien viranhaltijoiden keskuuteen. Tilanne on kuitenkin erilainen eri toimialueilla. Keskustelun lisääntymisen yhteydessä pohditaan myös viranhaltijoiden näkökulmasta sitä, onko keskustelun määrä liiallista ja joissain kommentteissa kaivataan selvästi vanhaa selkeää ja keskitettyä johtamisen kulttuuria.

Yksittäisissä kommentteissa puhutaan jopa pormestarimalliin liittyvästä valtatyhjiöstä, joka on syntynyt uudenlaisen, hajautetun ja neuvottelevan johtamiskulttuurin tuloksena. Joidenkin näkemysten mukaan tilaajapäälliköillä on uudessa järjestelmässä enemmän valtaa kuin aluksi kaavailtiin. Osa taas näkee, että valtatyhjiön seurauksena apulaispormestareiden rooli on muotoutunut liiaksi apulaiskaupunginjohtajaroolin suuntaan. Myös konsernijohto on joidenkin näkemysten mukaan pyrkinyt täyttämään kaupungin kokonaisjohtamisen valtatyhjiötä. Selkeämpää johtajuutta kaivataan yhtäältä suhteessa kaupungin sisäisiin asioihin ja toisaalta taas selkeitä linjoja kaivattaisiin ulkopoliittikan hoidossa.

”Niin, että tässäkin on vähän se, että se vaan sitten, ainahan se on niin että kyllä joku sen roolin sitten loppujen viimeks ottaa.”

”että meidän tää konsernihallinnon ylin johto on sit jotka tekee niitä, ottaa tilaa tavallaan siitä roolista pormestarilta joka aikasemmin oli kaupunginjohtajalla mutta jota pormestari ei halua täyttää.”

Pormestarin johtamistapaa luonnehditaan vastuuttavaksi ja neuvottelevaksi, mikä sinänsä nähdään positiivisena muutoksena entiseen varsin autoritaariseksi koettuun kulttuuriin verrattuna. Osa viranhaltijoista kuitenkin kokee, että keskustelun puuroutumisen johtaa joissain tilanteissa huonoihin tuloksiin ja toivoo juuri tästä syystä, että pormestarin rinnalle rakennettaisiin pormestarin työparina toimivan kansliapäällikön virka. Kansliapäällikkö voisi täyttää osan tällä hetkellä olemassa olevasta valtatyhjiöstä ja selkiyttää hieman kaupungin johtamistilannetta.

”Tässä nykyisessä organisaatiossa on taas vastaavasti sitten niin että, on hyvinkin tällaista ymmärtävääistä ja reilua, ja kaikin puolin tällaista. Mutta joskus se on vaan

niin tommoinen asiantuntijaorganisaatio kuitenkin että, jos se sitten loputtomasti alkaa generoida niitä mielipiteitä ja, se on tämmöistä kauhean keskustelevaa ja osallistavaa, niin kyllä se sitten tahtoo vähän puuroutuakin.”

Pormestarijärjestelmässä vastuunottamista pidetään osin onnistuneena. Viranhaltijat näkevät, että joitain vaikeita päätöksiä on pystytty viemään selvästi helpommin täytäntöön, koska pormestarit ovat suostuneet ottamaan julkisuudessa vastuun vaikeista päätöksistä. Ainoastaan joissain harvoissa kommentteissa epäillään pormestareiden halua seisoa päätöstensä ja yhteisesti määriteltyjen linjausten takana. Taloudellisesti vaikeat ajat nähdään hyvänä testinä sille, onko pormestari malli toimiva.

Keskustelevuuden ja vallan hajautumisen nähdään vaikeuttaneen joidenkin asioiden hoitamista kaupungissa ja välillä toimijoiden roolien nähdään jopa menneen sekaisin. Selkeimmin ongelmat ovat näkyneet sellaisissa neuvotteluissa, joissa neuvotelukumppanit ovat kaivanneet Tampereen kaupungilta yhtä näkemystä asioista.

Uusi kausi on kuitenkin alkuvaiheessaan näyttänyt huomattavasti selkeämmältä kuin pormestareiden ensimmäinen kausi, mutta joitain epäselvyyksiä esimerkiksi hierarkkisesta järjestyksestä esiintyy kuitenkin edelleen.

Päätöksenteko on pormestari mallin myötä saanut kasvot. Käytännössä tämä on helpottanut viranhaltijoiden työtä siten, että heidän ei aina tarvitse vastata kuntalaispalautteeseen tai tulla julkisuuteen selittämään, miksi jokin toiminnan osa-alue muuttuu. Erään haastateltavan mukaan apulaispormestarit ovat ”ämyreitää” kaupunkilaisiin nähden. Samalla osa viranhaltijoista kuvaa saaneensa työrauhan eikä heitä enää samalla tavalla syytetä esimerkiksi kaupungin palveluvalikoimassa tapahtuneista muutoksista.

”Pormestari mallissa on se hyvä puoli että onhan se antanut päätöksenteolle kasvot. Ja se kyllä ihan käytännössä näkyy siis nyt kun kuntalaiset valittaa palveluista tai on tyytymättömyyttä ja niin edelleen, niin nythän ei virkamiehet julkisuudessa niinkään selittele vaan apulaispormestari, ja niillehän se kuuluu. Et se on ihan selvä muutos, siis että kun he tilaajalautakuntien puheenjohtajina vastaavat siis palvelujen tilaamisesta niin sehän kanavoituu heidän kauttaan sitte. Ja se on hyvä asia, että me ollaan niinku virkamiehiä ei siinä mielessä niin vahvasti mielletä päätöksentekijöiksi kuin aikaisemmin.”

Poliittinen kulttuuri on uudistunut pormestari mallin myötä. Se on vaikuttanut myös tällä valtuustokaudella. Esiin on noussut pormestareiden valintaakin määrittänyt – kunnallishallinnossa varsin vieras – ”vallassa oleva ryhmä vastaan oppositio”-asetelma, jonka myötä keskustelun terävyyden koetaan lisääntyneen.

”Et kyllähän tää hallitus-oppositio -asetelma antaa myös, sehän antaa terävyyttä molempiin suuntiin. Ehkä se sitte herättää myös uusia ajatuksia, et jos hirveen konsensusta vaan on, niin kyllä, sillohan se on se valta ihan sitte virkamiesten käsissä, jota aina kauheesti pelätään, vaikka mä en, virkamiehet on ammatillisesti hirveen vahvoja osajia kaupungilla.”

Toimijat pormestarijärjestelmän muokkaajina

Kaikkien pormestareiden rooli kuvataan haastavaksi. Timo P. Niemisen koetaan tutkimusaineiston perusteella yleisesti pormestarina onnistuneen tehtävässään mallikkaasti sekä asiaosaamisessa että vuorovaikutusosaamisessa. Pormestareiden pätevyysvaatimukset tiedetään suuriksi. Myös kansainvälisessä keskustelussa pormestareiden ominaisuuksista juuri henkilökohtaiset ominaisuudet ja pätevyys nostetaan merkittävään asemaan. Pormestareilta odotetaan kokemusta paikallishallinnosta, neuvottelutaitoa, verkostoissa toimimisen kykyä sekä myös omia, valmiita verkostoja (Elcock, 2008, 796). Tampereella pormestareilta odotetaan sekä jonkinlaista kunnan tehtävän ja toiminnan logiikkaan liittyvää sisältöosaamista että muita johtamiseen ja vuorovaikutukseen liittyviä taitoja. Monista muista maista poiketen, suomalaisessa ja tamperelaisessa pormestarikeskustelussa myös talouden perusasioiden ymmärtäminen katsotaan kaikkien pormestareiden tehtäväkuvassa tärkeäksi.

”se on aika haastava paikka. Sehän on hirveen haastava tehtävä johtaa kaupunkia. Johtaa kaupunkia sekä poliittisesti että hänhän on loppuviimeksi kaikkien esimies. Niin onhan se haasteellinen tehtävä, että kuinka monella on oikeesti halua heittäytyä niin haastavaan tehtävään. Et onko se joukko mistä niitä valitaan niin tuleeko se aina olemaan, tuleeko aina löytymään niitä halukkaita.”

”Ei tätä vois ilman taloudellista näkemystä johtaa, se olis ilman mitään pohjaa sitten.”

Kaupungin sisäisen hallinnon koetaan muuttuneen, koska entinen keskittynyt valta on hajautunut ja valunut organisaatiossa alaspäin. Pormestari vastuuttaa mieluusti asioita tahoille, joilla hän näkee olevan niiden hoitamiseen riittävästi asiantuntemusta. Tämä on osalle viranhaltijoista uudenlainen tilanne, koska aikaisempi kaupunginjohtajakeskeinen toimintakulttuuri oli niin erilainen. Vaikka uutta toimintakulttuuria pidetään pääosin parannuksena entiseen, näyttää osa haastatelluista kuitenkin kaipaavan selkeämpää johtamista myös kaupungin sisäisissä asioissa.

”nyt kun se on pormestari niin eihän se sit enää otakaan näihin sisällöllisiin tämmösiin virkamiesjohtamisen asioihin, ottaa toki isoihin kantaa ja on mukana ja linjaa mutta ihan eri tasolla totta kai, kun hän on poliittinen päätöksentekijä, keskittyy enemmän niitten asioiden poliittiseen luonteeseen. Se on pakottanu sit siihen et me virkamiehet itse päätetään niitä, tuodaan esille mutta tehään niin kun, et se on valunu alaspäin et se ei oo aina se kaupunginjohtaja.”

Apulaispormestareiden roolin nähdään selkeästi paikantuvan viranhaltijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden välimaastoon. Tuotannon viranhaltijoiden näkökulmasta apulaispormestareiden rooli ei korostu, mikä vastaa hyvin apulaispormestareiden tilaajalautakuntien puheenjohtajaroolin odotuksia.

”Mä oon siin rajapinnassa, mä olen jotenki ei-kenenkään -maalla, et se, että jos tilaajaorganisaatio pitää, huolta siitä, että asiat menee eteenpäin ja sitte, taas toi luottamusmiespuoli tekee sen päätöksen, niin se on semmonen luoviminen, no oikeestaan se, tää must kuvastaa aika hyvin tätä ajattelua, että jos organisaatiomalli

olisi kehämällä, pallo, niin kyllä mä siellä sisäpinnasta pyrin viemään sitä asiaa eteenpäin.”

”Itse asiassa se on, vähän kaukaisemmaksi näin tuotannon virkamiehen roolin näkökulmasta jääneet ne apulaispormestarit.”

Järjestelmä antaa siis tilaa persoonille ja on luultavaa, että eri ihmisten myötä myös koko pormestarimalli olisi voinut muotoutua toisenlaiseksi. Varsinkin apulaispormestareiden vallan käyttämisen mahdollisuudet ja rajat määrittivät kulloinkin pestiä hoitavan yksilön omien verkostojen ja suostuttelukyvyn kautta.

Yksilölliselle toiminnalle on ollut edellytyksiä monista syistä. Ensinnäkin kysymys on alkuvaiheen muutostilanteesta. Siinä käytännöt eivät ole vielä muotoutuneet ja persoonalliselle toiminnalle on tilaa. Poliittisten ryhmien ohjelmat eivät ole vielä erityisen voimakkaasti ohjanneet apulaispormestareiden toimintaa ja tässäkin mielessä henkilökohtaisen politiikan tekeminen on tullut mahdolliseksi. Samalla yksilöllinen vastuu saattaa korostua. Jos puolueilla olisi ”paikallinen ohjelma,” jota vietäisiin loogisesti eteenpäin eri toimijoiden toimesta niin konsernihallinnossa kuin tilaajaryhmässä, vastuu asioiden etenemisestä ei olisi yksin apulaispormestarin. Apulaispormestareilla voisi toki olla myös julkilausutumpi tehtävä strategioiden poliittisesta toteuttamisesta tilaajalautakunnassa. Nykyisellään apulaispormestareiden tehtäväkuvaa ohjaavat säännöt ovat varsin monitulkintaisia ja mahdollistaneet siksi persoonakohtaisen toiminnan. Sen, että apulaispormestari määrää asioiden valmistelun suuntaviivoista, voi tulkita usealla eri tavalla.

Apulaispormestareiden erilaiset tulkinnat tehtävistään ja velvollisuuksistaan ovat tarkoittaneet sitä, että on muodostunut useita erilaisia toimintatapoja. Tästä johtuen pormestarimalli on näyttäytynyt alkuvaiheessa myös sekavana. Osa apulaispormestareista on pitäytynyt mallin edellyttämässä tilaajalautakunnan puheenjohtajan roolissa, osa puolestaan on liittoutunut tilaajaryhmän kanssa ja osa pyrkinyt jopa vaikuttamaan tuotannon yksittäisiin asioihin. Vallankäyttöön liittyy epävarmuutta monimutkaisessa järjestelmässä ja tätä eri apulaispormestarit ovat koettaneet ratkaista toisistaan poikkeavin tavoin.

Pormestarin ja apulaispormestareiden roolit näyttävät siis haastatteluiden perusteella eroavan melko monella ulottuvuudella toisistaan. Pormestari paikantuu yhtäältä kuntalaisten ja kaupungin organisaation välimaastoon ja toisaalta rivivaltuutettujen ja viranhaltijakoneiston välille. Pormestarin rooli on Tampereen tapauksessa määritelty institutionaalisesti vahvaksi, hän toimii kaupunginhallituksen puheenjohtajana ja samalla kaupunginjohtajana. Käytännössä pormestarin rooli voisi tällä perusteella määrittyä hallinnolliseksi, jolloin johtaminen kohdistuisi sääntöjen ja määräysten kautta ennen kaikkea kaupungin organisaation sisäisiin asioihin (Ks. Elcock & Fenwick 2007, 227 ja Elcock 2008, 796.). Käytännössä näin ei kuitenkaan näytä olevan, vaan pormestari käyttää johtamisessaan verkostomaiseen johtamiseen liittyviä työkaluja myös kaupunkiorganisaation sisällä ja on omalla toiminnallaan tukenut vallan hajauttamista.

Elcockin ja Fenwickin (2007, 227) esittämä analyttinen työkalu, jolla heidän mukaansa voidaan luodata pormestariuden rakentumisen ominaisuuksia ja pormestareiden roolia, ei kovin hyvin sovellu tamperelaisten apulaispormestareiden roolien ja ominaisuuksien analyysiin. Tilaaja-tuottajamallin kautta tuleva lautakunnan toimintaan

ja tilaajarooliin kiinnittyminen on ehkä vierasta muissa maissa käytössä oleville pormestarimalleille, mikä selittyy suomalaisen kunnan laajojen palvelutehtävien kautta. Haastatteluiden perusteella näyttää kuitenkin selvältä, että tilaaja-tuottajamalli saa paremmat onnistumisen edellytykset, koska siihen on kytketty poliittisen kontrollin voimaa tukeva elementti apulaispormestarijärjestelmän kautta. Koko Tampereen toimintamallia tukee edelleen se, että samalla myös asiakasnäkökulman huomioiminen on kirjattu apulaispormestareiden tehtävänkuvaan, jolloin kaikki järjestelmän osa-alueet kytketään keskeisten toimijoiden roolien kautta toisiinsa. Se, että apulaispormestareiden valta ja vastuu on määritelty hieman väljemmin, antaa mahdollisuuden sille, että apulaispormestarius muotoutuu apulaispormestarin persoonan ja kykyjen yhdistelmän kautta tilanteisesti.

”No siis, se riippuu, täähän on, se on hirveän paljon henkilöstä kiinni, joka tätä hommaa tekee. Jos on semmoinen henkilö joka tuntee ihmiset, on tietynlaista arvovaltaa ja uskottavuutta, niin tällaisella neuvotteluvaltuudella johtaminen ei oo millään tavalla ongelmallista.”

Kaiken kaikkiaan pormestareiden tärkeimmät ominaisuudet liittyvät vuorovaikutustaitoihin, asioita eteenpäin vievien koalitoiden rakentamiseen ja johtamiseen liittyviin elementteihin. Etenkin apulaispormestarilla on rooli, jossa neuvotteluosaaminen korostuu. Samalla pormestareiden on muiden johtajien tavoin kuitenkin siedettävä myös erillisyyttä, etteivät kadottaisi omia linjojaan erilaisten intressien ristipaineissa.

Pormestarimalli osana poliittista järjestelmää ja viranhaltijahallintoa

Pormestarimallin eräs julkilausuttu tavoite on kaupunginvaltuuston aseman vahvistaminen. Kaupunginvaltuuston asema ei uudessa mallissa ole kuitenkaan kaikkien näkemysten mukaan vahvistunut. Yksittäisten kommenttien mukaan valtuuston merkitys on arjen päätöksenteossa jopa vähentynyt. Valtuuston mahdollisuus erottaa pormestarit yksinkertaisella enemmistöllä näkyy joidenkin näkemysten mukaan selkeimmin ”kiltteytensä” suhteessa valtuustoon. Valtuutetut eivät ole myös kovinkaan paljoa hyödyntäneet apulaispormestareita tärkeiksi kokemiensa asioiden ajamisessa.

”kun valtuusto voi yksinkertaisesti enemmistöllä hänet erottaa ja tavallaan sama on noilla apulaisillaki, että kyllä niitten tietyllä lailla täytyy olla kuuliaisia sille valtuustolle. Mutta siis valtuustoonhan nää on hyvin lojaaleja ja kilttejä tavallaan nää kaikki, koska heidän asemansa on siitä valtuustosta kiinni.”

”pormestari on se napa ja nää apulaiset ja hallitus ja näin edelleen, valtuusto on enemmän tällainen seremoniallinen.”

”Että musta se on, siis tää apulaispormestarin hommahan on tietyllä tavalla tän, luottamushenkilötoiminnan ja sitten virkavalmistelun rajapinnassa, ja sitähan, se olis se voimavara mitä hyvin käytettynä valtuutettu niin, vois tässä hyödyntää. Mä sanoisin näin, että niitä on ehkä yhden käden sormissa niitä valtuutettuja jotka sitä käyttää.”

”et mun tehtävä on olla se sanansaattaja toisaalta sinne valtuustoon päin, mutta myöskin tuoda aina se poliittinen näkökulma koneistoon.”

Näkemykset lautakuntatyöstä vaihtelevat. Eri lautakuntia luonnehditaan eri tavoin ja myös saman lautakunnan työtä luonnehditaan eri näkökulmista vaihtelevasti. Prosessipohjaisesti järjestelyä lautakuntakoneistoa pidetään pääosin toimivana ideana ja apulaispormestarin roolia lautakuntien puheenjohtajina hyvänä. Jonkin verran hankaluuksia näyttää aiheuttavan lautakunnan tilaajaroolin omaksuminen. Välillä lautakunnissa on palautettava mieliin mallin periaate ja tuotannon johtokuntien ja tilaajalautakunnan välisen roolin eroavaisuus. Yleisesti tilaaja-tuottajamallin ja myös pormestarihallinnon nähdään toimivan paremmin lautakunta- kuin valtuustotasolla. Lautakunnissa tilaaja-tuottajamalli konkretisoituu lautakunnan roolissa ja apulaispormestarin rooli lautakunnan puheenjohtajana tuo myös pormestarihallinnon konkreettisesti poliittisten päätöksentekijöiden arkeen.

”No kyllä se on erilaista joo, vähän että, tietysti nythän sitä vasta sitä tuntumaa otetaan tässä, että se on se toinen ehkä vähän semmoinen arvolutautuneempi kuin mitä sitten se toinen on. Se johtuu aika paljon henkilöistä. Mutta että vois kai sanoa niin, että nää on pikkasen omanlaisia lautakuntia.”

”Kyllä mä sanoisin näin, että kyllähän meille on erittäin vaikeata ymmärtää myöskin se, että ei olla sitä tuotantoa oo siellä ohjaamassa, että kyllä se tossa näkyy, että se tilaajarooli ei oo helppo omaksua.”

Uudenlainen, kiinteämpi suhde viranhaltijoihin on lisännyt pormestareina toimivien poliitikkojen ymmärrystä viranhaltijoita kohtaan. Apulaispormestarit ja tilaajapäälliköt muodostavat toisinaan tiimin, jossa eri asiantuntemuksen osa-alueet täydentävät toisiaan. Kiinteän yhteistyösuhteen vaarana se, että apulaispormestareista tulee viranhaltijoiden edunvalvoja suhteessa poliittiseen koneistoon, kun heidän tehtävänsä ideaalitulanteessa olisikin tuoda kuntalaisten valitsemina poliittisina päätöksentekijöinä kuntalaisten näkemyksiä valmistelukoneistoon. Rooli valmistelukoneistossa voi kuitenkin imaista apulaispormestarin mukanaan, jolloin tehtävä kuntademokratian ja asiakasnäkökulman vahvistajana voi kärsiä.

”Mä oon tässä järjestelmässä, siis mä nään hyvin vahvasti, että mä oon sen mun oman tilaajapäällikköni kanssa muodostan sen tiimin, jossa odotetaan, että minä linjaan tietenkin poliittisesti, eli mä oon vähän se, joka saan virkamiesmäisesti tietoja, olematta virkamies, koska mä sit oion vähän mutkat suoriks ja teen siitä poliittisia avauksia tai myöskin vien sitä viestiä sinne omalle ryhmälleni, et tässähan tieto lisää tuskaa aika monessa kohtaa, et oppii.”

Apulaispormestareiden rooli lähellä viranhaltijakoneistoa on aiheuttanut jonkin verran hämmennystä myös sidosryhmissä. Niissä apulaispormestareilta odotetaan helposti ratkaisuja operatiivisiin ongelmiin sekä vallankäyttöä, joka ei kuulu tilaajalautakunnan puheenjohtajan toimenkuvaan.

”Kaikki ei ymmärrä sidosryhmässä sitä, että tässä ei olla mitään apulaiskaupunginjohtajia. Että hirveän paljon tulee sellaista kansalaispalautetta, mikä koskee jonkun

yksittäisen terveysaseman toimintaa tai jotain muuta vastaavaa.”

Pormestarimallin suurimmat ongelmat liittyvät liialliseen virkakoneistoon samastumiseen. Tämä on johtanut myös siihen, että odotukset apulaispormestareista politiikan ja virkakoneiston välisenä linkkinä eivät ole kaikilta osin toteutuneet. Apulaispormestarit itse mieltävät samastuvansa muihin pormestareihin, joilta he kokevat saavansa tukea vaikeissa tilanteissa. Tilanne on tällä kaudella ollut kollegiaalisuuden näkökulmasta helpompi, koska pormestarit edustavat poliittisesti samaa yhteenliittymää.

”Ne samastuu virkamiehiin aika lailla ja sen takia ne juuri sitten ihmetteleekin sitä, että miksi heillä ei ole esittelyoikeutta tai miksi heillä ei ole jotakin konsernihallinnon tavallaan tämmösiä pelimerkkejä. Ei he samastu siihen, että he olisivat lautakunnan puheenjohtajia ja..”

”Se ongelma ei ole ratkennu. Eli ei oikeesti ne todellakaa ne apulaispormestarit ei oo ehkä ollu siinä roolissa, mitä ajateltiin, että ne olis niitä sen politiikan kanssa neuvottelevia ja sovittelevia, josta löytyy se ratkasu, niin eihän ne ole semmosia olleet.”

”Muut pormestarit ja tietenkin Timo P. Nieminen on tärkeitä keskustelukumppaneita.”

”Meidän olis viime kaudella paremmin pitäny hyödyntää sitä yhteistyötä muiden pormestareiden kanssa, mutta ehkä näillä on nyt vähän helpompaa, ku edustavat samaa ryhmittymää.”

Apulaispormestareiden tiiviit kytkennät viranhaltijoihin ovat johtaneet tilanteeseen, jossa valtuuston ja pormestareiden välille on muodostumassa uudenlainen kuilu. Tämän tulkitaan johtuvan osin siitä, että apulaispormestareiden rooli nähdään liian samankaltaisena kuin apulaiskaupunginjohtajien asema aikanaan. Toiseksi selitykseksi tarjotaan sitä, että pormestarijärjestelmä johtaa väistämättä tietynlaisen poliittis-hallinnollisen eliitin syntymiseen. Tällaisessa eliitissä pormestarit voidaan kokea valtuuston näkökulmasta etäisiksi ja liiaksi omien toimialueidensa viranhaltijoihin samastuviksi. Lisäksi uhka ”pormestaripuolueen” syntymisestä on joidenkin näkökulmien mukaan todellinen, varsinkin, kun kaikki pormestarit ovat XL-ryhmän edustajia. Valtuutettujen näkökulmasta suurin ongelma tulee siitä, että tällä hetkellä näkemyksiin vaikuttamaan pyrkiviä eliittipoliitikkoja on kaupungissa jopa liikaa, mikä johtaa siihen, että rivipoliitikon liikkumavaran koetaan jonkin verran kaventuneen.

”Niin kyllähän totuus on kuitenkin se, että kyllä aika harva valtuutettu oikeasti sisäistää tän, että mikä apulaispormestarin rooli esimerkiksi on.”

”rivivaltuutettuna vähän kokee, että tässä sanotaan, miten asiat menee. Tässä nyt on niitä sanojia sitten aika paljon että, siinä on pormestari ja siinä on apulaispormestari aina siinä substanssissa, ja sit siinä on vielä joku valtuustoryhmän puheenjohtaja ja kaupungin hallituksen jäsen. Niin kyllä tässä nyt aika monta näitä on, jotka kertoo että mitä nappia tulee painaa. Ettei siellä kyllä ihan hirveästi sit sitä omaa harkintaa kyllä jää.”

Pormestarimalliin liittyy myös joitain uhkakuvia, jotka eivät vielä ole konkretisoituneet, mutta jotka nostetaan esille. Ensimmäinen uhkakuva liittyy tilanteeseen, jossa politiikka valtaa hallinnon kokonaan. Tämä liittyy valmisteluprosessin avautumisen käänköpuoliin. Mallin myötä jo lisääntynyt keskustelun määrä voi johtaa siihen, että valmisteluprosessit hidastuvat merkittävästi. Esimerkkejä on jo nähty siitä, että lyhyet pormestaripestit johtavat lyhytjänteisyyden lisääntymiseen ja mahdollisesti myös entistä tempoilevampaan politiikkaan, kun vaikeita päätöksiä ei vaalien lähellä saada enää vietyä läpi. Uhkakuvia liittyy myös siihen, löytyykö tulevaisuudessa riittävän päteviä ja uskottavia ihmisiä hoitamaan pormestareiden vaativiksi tiedettyjä tehtäviä.

”Riskihän siinä voi olla jopa päinvastoin, että ne lähtee katsomaan sitä liian lyhytjänteisesti asioita ja innovaatiot vaatii aikaa. Mut siinä mä uskon sit taas siihen että toisaalta, se mitä innovaatioiden näkökulmasta vois ajatella tietysti että virkamieskunnanhan niitä pitäis tuottaa, mutta toisaalta sitten, näiden pitäis ehkä se mikä siinä vois olla se kun malli kehittyy niin, tavallaan että se kuntalaisten ja käyttäjien kautta syntyvät palveluinnovaatiot tai ideat siitä niin, ne välittys paremmin tähän organisaatioon näitten apulaispormestareiden kautta.”

Johtokuntiin suhtautuminen on kahtiajakoista. Yhtäältä ne nähdään välttämättöminä, jotta poliittinen päätöksenteko on mukana myös kaupungin oman tuotannon kehittämisessä. Toisten näkemysten mukaan johtokuntien rooli on tällä hetkellä sellainen, että tuotantopuolella pärjättäisiin hyvin ilman niitäkin. Osa puolestaan korostaa, että johtokuntapaikat ovat oiva tapa saada muitakin kuin kaupunginvaltuutettuja mukaan politiikkaan, mikä puolestaan voi lisätä ehdokkaiden määrää ja perehtyneisyyttä tulevaisuutta varten. Johtokunnat ovat keskenään erilaisia, osa toimii enemmän yrityksen hallitus-tyyppisesti, kun taas toisissa keskustelu ei ole yhtä strategista ja johtokunnat ovat pyrkineet puuttumaan asioihin, jotka eivät niille kuulu. Johtokuntien ongelma liittyy pohjimmiltaan logiikkaan, jonka mukaan johtokuntajärjestelmä asettaa kaupungin oman tuotannon eriarvoiseen asemaan muiden tuottajien kanssa. Muut tuottajat eivät ole poliittisen valvonnan kohteena, vaan voivat vapaammin järjestellä asioitaan parhaaksi katsomallaan tavoilla.

”Esimerkiks meidän tää uus johtokunta joka lähentelee tämmöstä yrityksen hallitusta noin niin ku substanssiltaan on erinomanen johtokunta ja mä harvoin oon nähny poliittisessa kentässä tämmöstä niin, he on ihan omaehtosesti alottanu näitten muiten soten johtokuntien kanssa tämmöset tapaamiset. Jota hyvin vähän on ollu.”

Viranhaltijatyön ja politiikan välisen kuilun hälveneminen puolestaan nähdään sekä myönteisenä että hieman kyseenalaisena kehityskulkuna. Yhtäältä ymmärrys viranhaltijatyötä kohtaan on etenkin johtavien poliitikkojen keskuudessa lisääntynyt, mutta samalla politiikan koetaan jopa liiaksi sotkeutuvan asioihin, jotka mielletään viranhaltijoiden ammattitaitoon ja itsenäiseen työhön kuuluviksi asioiksi.

Käytännössä pormestarimallista saatuja kokemuksia voidaan jaotella kaupunkiorganisaation avautumiseen liittyvien teemojen ympärille. Osin pormestarimallin nähdään täydentävän hyvällä tavalla viranhaltijoiden ja myös muiden edustuksellisten järjestelmien toimintaa. Avautuminen on tuonut erilaisten intressien ja impulssien kamppailun näkyviin ja mahdollistanut uudella tavalla niiden kanavoitumisen pää-

töksentekoon. Ilmiön kääntöpuolena näyttäytyy pirstaleisuuden, tempoilevuuden ja ennakoimattomuuden lisääntyminen, jonka koetaan osin jopa halvaannuttavan kuntaorganisaation toiminnan. Tästä näkökulmasta katsoen jotkut prosessit haluttaisiin edelleen säilyttää aikaisemman hierarkkisen johtamisjärjestelmän aikaisessa asussaan, jotta kuntaorganisaation nopea reagointi voitaisiin varmistaa. Tämänkaltaisten näkemysten mukaan vuorovaikutteisuus on korostunut liikaa eikä päätöksiä kyetä tekemään riittävän nopealla tahdilla.

Vaikka pormestarimalli koetaan pääosin onnistuneena ratkaisuna, jotkut kuvaavat, että pormestarimallin myötä kaupungin organisaatioon on tullut uudenlaisia sekavuuden, tempoilevuuden ja pirstaleisuuden ongelmia. Osa puolestaan näkee, että ongelmat olleet ennenkin läsnä, nyt ne vain käsitellään avoimemmin. Uuden mallin myötä rahan käytöstä keskusteleminen on muuttunut avoimemmaksi, eikä sitä enää niin helposti mielletä syytelyksi tuhlaamisesta.

Kyse on pormestarimallinkin osalta pohjimmiltaan tasapainosta, joka Tampereen tapauksessa näyttäytyy tasapainoiluna vuorovaikutteisuuden ja tehokkuuden teemojen välisellä keinulaudalla. Tehokkuuden nimissä kaivataan nopeita ja ennalta sovittuja päätöksiä, mutta vuorovaikutteisuudella uskotaan päästävän hieman pidempien prosessien kautta parempiin ratkaisuihin. Moniäänisyys voidana kokea rasitteena, mutta yksiiänisyyden tiedetään voivan rajoittaa ja pelkistää johtamisen maailmaa tehokkuuden siivellä (vrt. Hujala 2008, 118). Lisäksi on muistettava, että paikallishallinnon luonteeseen kuuluu erilaisten intressien kamppailu, jota tapahtuu joko näkyvästi tai piilossa.

VI Konsernihallinto

Konsernin käsite ja sisältö

Konsernin käsitteellä viitataan kahden tai useamman yksikön muodostamaan kokonaisuuteen. Kuntienkin kohdalla on loogista puhua konserneista, sillä ne koostuvat yhä enemmän useasta erillisestä osasta ja niiden omistukseen saattaa kuulua yhtiöitä ja liikelaitoksia.

Kunta voidaankin nähdä kuntakonsernin emoyhtiöksi, jolla on määräysvaltaa ”tytäryhtiöihinsä” nähden. Niitä ovat yhteisöt, joissa kunnalla on yksin tai muiden osapuolten kanssa määräysvaltaa. Konsernijohdolla voidaan tarkoittaa kunnanhallitusta, pormestaria tai muuta kunnan ylintä johtoa sekä muita johtosäännössä määriteltyjä toimielimiä ja yksiköitä. Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan toteutuksesta. (Määttä 2009, 143.)

Konsernihallintoa ei määritellä Tampereen mallin varsinaiseksi osaksi. Kuitenkin Tampereen malli vaikuttaa merkittävästi siihen, millä tavoin konsernin tulisi toimia. Tampereella konsernin tehtävät ovat varsin tyypillisiä. Keskeistä on, että konsernin toiminnan kautta määritetty kaupunkikokonaisuudesta huolehtiminen ja sen hallinta. Tampereen kaupungin konsernin tehtävät määritellään seuraavasti:

”Konsernihallinnon tehtävänä on varmistaa kaupungin strategisen johtamisjärjestelmän toiminta. Konsernihallinto keskittyy konsernijohtamisen päätehtävälajeisiin eli strategisiin prosesseihin ja niiden ohjaukseen, palvelutuotannon ohjaukseen sekä liiketoiminnan omistajaohjaukseen”

Konsernihallinto toimii konsernitehtävien valmistelusta vastaavana pormestarin esikuntana ja tuottaa kaupungin johdon päätöksentekoon ja toiminnan ohjaukseen tarvitsemat valmistelu-, täytäntöönpano-, asiantuntija-, ja seurantapalvelut sekä kaupungin muun organisaation tarvitsemat ohjaus-, asiantuntija- ja hallintopalvelut.

Kuntakonserneja koskevaa tutkimusta on kaiken kaikkiaan melko vähän. Poikkeuksena on kuitenkin esimerkiksi Juhani Määttä (2009) tutkimus, jossa hän analysoi Tampereen, Jyväskylän, Oulun ja Turun konsernijohtamisen toimivuutta palvelutuotantojärjestelmien kannalta. Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista keskittyä Tampereen kaupungin konsernin kokonaisarviointiin. Sen sijaan keskitymme enemmänkin niihin konsernin toiminnan osiin, jotka ovat olennaisimpia Tampereen mallin hallinnan ja hyvinvointipalveluiden innovaatioiden kannalta.

Konserni Tampereen mallissa

Hyvin monet haastateltavat kiinnittivät huomiota siihen, ettei konsernin sisäinen ja ulkoinen toiminta ole vielä riittävästi kehittynyt suhteessa Tampereen mallin muihin osiin. Tampereella ei ole siis vielä riittävästi pohdittu sitä, minkälaista konsernin toimintaa edellytetään mallin yhteydessä.

Aineistossa ei ole kuitenkaan jäsentyneitä ja pitkälle vietyjä pohdintoja siitä, mitä asioita konsernin osalta tulisi tarkastella uudessa tilanteessa. Vaikka konsernin toiminnan muutoksen tarve siis tunnustetaan, ratkaisuja ei vielä ole. Selkein yksittäinen aineistosta nouseva tulkinta on, että monituottajamalli edellyttää yhä vahvempaa konsernijohtamista. Tähän kiinnittää eräs haastateltava huomiota seuraavalla tavalla:

”Yks näkökulma tulee mieleen sitten mielenkiintoinen juttu nyt puhutaan paljon kuntakonserneista ja puhutaan tota, ja siis vääjäämättä suuntaushan on, että kunnista tulee entistä enemmän konserneja, jossa tota, tän oman perinteisen palvelutuotannon rinnalle mitä meillä tavallaan tilaaja-tuottajamalli nyt sitten edustaa, että tilaajat periaatteessa ne tilaa ulkoa ja ne tilaa kunnan omalta organisaatiolta, niin sen rinnalle tulee hyvin paljon myöskin sitten kuntayhtymiin, osakeyhtiöihin, säätiöihin, täntyyppisiin kolmannen sektorin toimijoihin kohdistuvaa, tota, tai ne tuottaa näitä palveluja. ... ja tuolla noin, niin miten se omistajaohjaus tässä pitää rakentaa, niin se on yks tosi iso, iso kysymys.”

Seuraavassa tarkastellaan konsernin sisäisiä rakenteita ja niiden toimivuutta Tampereen mallin kannalta. Samoin analysoitavia kohteita ovat kokonaisuuden hallinta ja omistajaohjaus, henkilöstöpolitiikka, tietohallinto ja siihen liittyen arviointi ja seuranta. Lisäksi huomiota kiinnitetään päätöksenteon systematiikkaan ja ongelmanratkaisuun. Edellä olevilla toimintokokonaisuuksilla on luotavissa edellytyksiä monimutkaisen järjestelmän hallinnalle.

Konsernin päätöksenteko

Tampereen malli on pakottanut monella tavoin pohtimaan ja määrittelemään uudelleen konserniin kuuluvien toimielinten välisiä suhteita ja rakenteita. Samalla nousee esille kysymys siitä, onko konserni toimintatavoiltaan, päätöksentekokyvyltään ja johtamisen näkökulmasta toimintakykyinen suhteessa uuteen toimintatapaan.

Tampereen malli on luonut kaaosta konserniinkin. Sen toiminnassa on yhä enemmän vuorovaikutteisuutta ja yhteistoiminnallisuutta, josta johtuen ei ole täysin selkeää, millä tavoin konsernikokonaisuudessa päätöksiä tehdään. Tilanne on hyvin tyypillinen monimutkaisille organisaatioille. Toistaiseksi asia ei ole noussut sisällölliseksi ongelmaksi, sillä konsernin johtoon kuuluvat ovat kyenneet melko hyvin aikaansaamaan vuorovaikutuksella konsensuksen asioiden hoidosta. Silti tilanne antaa visionäärisille konsernijohtoon kuuluville toimijoille mahdollisuuksia nousta esiin suunnan määrittäjinä.

Johtajuuteen kytkeytyvät pulmat peilautuvat ylimmän johdon työnjakoon. Useat haastateltavat pohtivat, onko selkeä ja vastuutettu johtaminen edes mahdollista nykyisessä järjestelmässä, jossa on kolme viranhaltijajohtajaa ja pormestari. Näkemykset

asiasta vaihtelevat. Osa haastateltavista toivoi pormestarin rinnalle voimakkaampaa ”kansliapäällikön” tai ”toimitusjohtajan” kaltaista johtajaa. Toisen näkemyksen mukaan nykyisestä järjestelmästä on mahdollista saada toimiva, kunhan johtajien työjaot onnistuttaisiin selkiyttämään. Lisäksi pormestarimallin nähdään omalta osaltaan takaavan johtajuutta. Kuitenkin ongelmana nostetaan esiin se, että osin johtamiseen liittyvät työjaot ovat kehittyneet liiaksi tapauskohtaisesti eteen tulevien tilanteiden perusteella.

Esittelyyn liittyvät säännöt ja toimintakäytännöt ohjaavat konsernissa valmistelua ja päätöksentekoa. Ongelma on, että monimutkaisessa tilanteessa on hyvin vaikea hallita, minkälaisia asioita konsernissa käsitellään. Kriittisten näkemysten mukaan konsernin johto hukkuu liiaksi erilaisten yksityiskohtaisten asioiden käsittelyyn sen sijaan, että aikaa käytettäisiin tarpeeksi kaupungin kannalta suuriin, strategisiin kysymyksiin.

Konsernin puitteissa on pyritty pitämään entistä enemmän erilaisia vuorovaikutteisia kokouksia. Johtoryhmän, suunnittelujaoston ja kaupungin hallituksen kokousten ohella toimii esimerkiksi johtajakokous, johon osallistuvat konsernin johto, pormestari, tilaaja johtaja ja kehitysjohtajat. Haasteeksi voidaan mainita se, minkälaisiksi muodostuvat eri kokousten ja toimielinten väliset suhteet. Vaarana voi olla, että asioiden koordinoimiseksi uusien kokousten ja toimielinten tarve jatkuvasti kasvaa ja muuttuu hallitsemattomaksi.

Tutkimusaineiston perusteella on vaihtelevia käsityksiä siitä, kuinka merkittäviä eri toimielimet ovat päätöksenteon näkökulmasta. Esimerkiksi suunnittelujaoston merkityksestä on toisistaan poikkeavia käsityksiä. Osalle haastateltavista suunnittelujaosta edustaa merkittävää vallankäyttäjää, kun taas osa toimijoista katsoo suunnittelujaoston olevan melko tarpeeton.

Poliittisessa päätöksenteossa mallin kannalta keskeiseksi yksittäiseksi kysymykseksi nousee se, mitä tahoja kuuluu kaupunginhallitukseen. Keskeinen Tampereen malliin liittynyt ratkaisu oli, etteivät apulaispormestarit kuulu kaupunginhallitukseen. Tätä ratkaisua perustellaan puolueettomuudella; ratkaisulla pidetään erillään lautakuntien ja konsernin toiminta.

”Nyt siis jos lautakunnan eräänlainen päätoiminen puheenjohtaja, jos nyt perataan tätä ihan sinne äärimmilleen, niin hän osallistuu siis siihen valmisteluun perusteellisesti siellä lautakunnassa, kun listaa tehdään, asioita käsitellään ja kaikkee muuta. Mutta kyllä se sais olla vielä jotenkin vähän vahvempi se heidän asema.”

Apulaispormestarit toimivat mallin mukaisesti melko lailla erillään konsernista. Yhteyttä on tosin pyritty kasvattamaan. Jossakin määrin poliittiset päätöksentekijät ovat nähneet tilanteen myös niin, että malli pitää apulaispormestarit vallankäytön ytimen ulkopuolella. Samansuuntainen on ratkaisu, jonka mukaisesti tilaajaryhmää johtavalla tilaaja johtajalla ei ole enää esittelyoikeutta konsernissa.

Tampereen mallissa on delegoitu päätösvaltaa käänteisesti konsernilta tilaaja lautakunnille. Kaupungin ylätasolla ei päätetä asioista aiemmilla tavoilla. Delegointi näyttäisi sinällään olevan toiminnallisesti tarkoituksenmukaista. Kuitenkin on selvää, että konsernin ja tilaajaryhmän päätösvaltasuhteiden muotoutuminen ja toimivaltasuhteiden määrittäminen vie aikaa.

Kokonaisuudessaan on todettava, että konsernin ulkopuoliset toimijat näyttävät yhä vähemmän tietävän, millä tavalla konsernissa tehdään ratkaisuja, valmistellaan asioita ja mitkä ovat eri yksiköiden tehtävät ja toimivaltasuhteet. Tilanne on jossakin määrin kasvattanut jännitteisyyttä konsernin ja muun kaupunkihallinnon välillä.

Konsernin rakennekokonaisuus

Tampereen kaupungin konserniin kuuluu suuri joukko yksiköitä kuten tietohallintoyksikkö, taloushallinto, henkilöstöhallinto ja demokratiayksikkö. Tutkimusaineisto ei sisällä juuri kannanottoja siitä, missä määrin eri yksiköt ovat tarpeellisia hyvinvointipalveluiden järjestämisen ja kehittämisen kannalta.

Silti yksiköt näyttävät toimivan hyvinvointipalveluiden tuotannon organisaatioiden näkökulmasta osin itsenäisesti ja koordinoimattomasti. Tämä ilmenee ristiriitaisina ohjeina ja linjauksina. Esimerkiksi hyvinvointipalveluista vastaavat yksiköt eivät välttämättä aina tiedä, minkä ohjeiden mukaan toimia. Eri yksiköiden toimintaa olisikin tarkasteltava paremmin strategia- tai prosessilähtöisesti niin, että samantyyppiset asiat ja niiden hallinta olisi koottu selkeämmin yhteen.

Erityisesti tuotannon edustajat kiinnittävät huomiota siihen, että monet sisäiset palvelut ovat heidän näkökulmastaan edeltä käsin annettuja. Seuraava kannanotto on asiaan liittyen varsin kuvaava:

”Ja sit vielä, tähän konserniongelmaan on sitte vielä tää yks juttu on sitte tää, että meillä on nyt tää meidän sisäiset palvelut, niin nehän on nyt sitten otettu tavallaan konsernin erityissuojeluun sillä tavalla, että kaikki tämmöset meidän kannalta, esimerkiks Tampereen Ateria, tai Tilakeskus ja nää, niin ne on taloushallinnon toteuttamina seki pala siellä toimijana, niin ne on otettu tavallaan pois ne tehtävät täältä meiltä sillä idealla, et kun ne keskitetään, niin niitä kokonaisuuksia voidaan tehokkaammin sitten järjestää ja ohjata, kun ne tehdään tavallaan siitä nimenomasesesta substanssista lähtien. Se on toinen puoli siitä totuudesta on siinä, mutta sehän tarkoittaa sillon sitä, että nämä toimijat ne ohjaa meidän toimintaa sitten tavallaan konsernihallinnon toimeksiannosta tällä omalla sektorillansa, meil ei ole minkäänlaista neuvotteluasemaa suhteessa heihin, siinä koska he pystyy ite tekemään ratkaisuja sen saamansa yksinoikeuden varjolla sitten, jotka koskee näitä heidän tuottamiaan palveluja, meil ei oo mitään vaihtoehtosia palveluntuottajan käyttömahdollisuuksia sitten edes.”

Esitettynä epäkohtana on siis se, että hyvinvointipalveluiden tuotannolla ei ole juurikaan vaikutusmahdollisuuksia sisäisiin palveluihin, kuten hallinnollisiin tukipalveluihin tai tietotekniikkapalveluihin. Niihin liittyviä toimintoja ei ole esimerkiksi mahdollisuus kilpailuttaa. Monet haastateltavat kokevat tilanteen heikentävän tuotantoon kuuluvien organisaatioiden itsenäisyyttä. Tämä myös on heikentänyt liikkumavaraa säästöjen aikaansaamisessa, koska valinnanvaraa ei ole ollut annettujen hallinnollisten palveluiden hankinnassa tai hankkimatta jättämisessä. Lisäksi osa palvelevista yksiköistä toimii ainakin jossakin määrin ylimielisesti suhteessa tuotantoon. Kysymys on enemmänkin määräämisestä kuin palvelevasta ja konsultatiivisesta toiminnasta.

Kokonaisuuden hallinta

Kokonaisuuden hallintaa toteutetaan yhteisellä tahdonmuodostuksella, linjauksilla, ohjeistuksilla ja erilaisilla ohjelmilla. Konsernilla on Tampereellakin merkittävä rooli kaupungin strategian valmistelussa ja toteutuksessa. Monimutkaisissa järjestelmissä kokonaisuuden hallinta on lähes mahdotonta. Eri toimijat ovat itsenäisiä ja lukuisissa vuorovaikutussuhteissa syntyy tulkintoja linjausten sisällöstä, jotka voivat poiketa paljonkin kaupungin johdon näkemyksistä. Lisäksi esimerkiksi strategiaa toteuttavat organisaatiot kohtaavat ennakoimattomia tilanteita (Stacey 2003; Mcmillan 2008.) Valitut linjaukset voivat silti olla ”peilejä”, joiden kanssa käydään dialogia.

Eryteisesti Tampereella on kiinnitetty huomiota strategian systemaattiseen toimeenpanoon (ks. Juusenaho ja Linnamaa 2009). Strategialla ikään kuin haetaan järjestystä monimutkaisen kaupungin hallintaan. Strategiatyöllä tavoitellaan systemaattisuutta, mikä tarkoittaa sitä, että tilaajaryhmän ja eri tuotannon organisaatioiden tulisi ottaa huomioon tehty strategia ja käsitellä sitä muun muassa johtoryhmissään. Kuitenkin strategian ulottaminen tuotanto-organisaatioihin on ongelma, jos tulkitaan ”ahtaasti” Tampereen mallin monituottajuuteen liittyvää ideologiaa. Kaupungin hallintoon kuuluvat tuotanto-organisaatiot ovat eri asemassa verrattuna yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin organisaatioihin, joiden ei tarvitse huomioida samalla tavalla kaupunkistrategiaa, vaan he voivat itsenäisesti tehdä omaa toimintaansa ohjaavia strategioita. Toisaalta kaupunkiin kuuluvat organisaatiot ovat voineet osallistua strategioiden laadintaan.

Tampereen mallin hallinta vaatii omistajaohjausta. Se on omistajapoliittisen tahtotilan määrittelyä ja toimeenpanoa, jolla pyritään varmistamaan konsernin menestyminen. Suomen Kuntaliiton mukaan omistajapolitiikka sisältää omistajapoliittiset linjaukset, kuten sen mitä kunta omistaa sekä missä tehtävissä kunta on mukana omistajana ja sijoittajana. Lisäksi siinä määritellään, mitkä ovat omistukselle asetettavat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä vastuu- ja raportointisuhteet.

Omistajaohjaus määrittää, miten kunnan päätösvaltaa käytetään tytäryhteisöissä ja miten ohjeiden antaminen tapahtuu kunnan toimielimille ja viranhaltijoille sekä tytäryhteisöille. Eryteisesti ulkoistamiseen ja monituottajamalliin toivotaan konsernihallinnolta selkeämpiä linjauksia:

”Tää on myöskin sen kaupungin omistajapolitiikkaa, että mitä oma tuotanto on ja miten oma tuotanto pystyy vastaamaan siihen haasteeseen. Mitä tehdään jos todetaan että yksityinen on selvästi halvempaa? Onko niin että lähetään ajamaan alas omaa tuotantoa vai aletaanko sitä piiskaamaan sitä omaa tuotantoa, että teidän täytyy pärjätä yhtä hyvin kuin tuo yksityinenkin tuotanto?”

”kyllähän tässä sitten tilaaja-tuottajamallin toimivuudessa se, että miten paljon ajatellaan sitä koko konsernia ja henkilöstöä ja jos tulee, että oma tuotanto on mukana kilpailussa, niitä tilanteita on ollu hirveen vähän, niin mitä sitten tapahtuu sille henkilöstölle, meillä ei henkilöstöpolitiikkaa oo kauheesti mietitty tämmöisistä näkövinkkeleistä. Ja sitten oma tuotanto, että kuinka paljon niistä tulee liikelaitoksia, yhtiöitä, myykö ne muille, niin nää on semmosia kysymyksiä jotka koko ajan tulee entistä enemmän esille, että kyllä meidän liikelaitokset haluais kovasti myydä

naapureille ja ilman kilpailutusta se ei onnistu ja mitä sitten tapahtuu jos ne joskus saakin jonkun diilin ja seuraavalla kertaa ne ei saakaan, sit ne pistää henkilöstöä pihalle, meillä ei henkilöstöpolitiikkaa oo ollenkaan mietitty näistä näkökulmista. Ne haluais laajentua, ne haluais olla seudullisia tuottajia monet niistä, niin sitten et pystytäänkö, jos tulee kapasiteettiongelmia ja jos ei ne pystykään tekemään sitä, niin mitäs sitten tehdään ja...”

Näyttäisi siltä, etteivät tuotannon edustajat koe tietävänsä konsernin odotuksia pitkällä aikavälillä. Tutkimusaineistossa on lisäksi kannanottoja siitä, että ulkoistamiset, yhtiöittämiset ja liikelaitostamiset on toteutettu monasti tapauskohtaisesti, eikä muutoksen tekemisiä ole kyetty ohjaamaan kaupungin kokonaisuuden näkökulmasta. Tämä on johtanut siihen, että yksittäiset intressit ovat liiaksi päässeet ohjaamaan tehtyjä ratkaisuja.

Omistajaohjaukseen sisältyy niiden periaatteiden määrittely, mitä ulkoistetuilta organisaatioilta toivotaan ja minkälaisia toimintatapoja niiden halutaan noudattavan. Tämä asia näyttyy tutkimusaineistoon sisältyvien kannanottojen perusteella hahmottumattomana. Yksittäisissä haastatteluissa kiinnitetään esimerkiksi huomiota siihen, että henkilöstön asemaan liittyviä ohjeistuksia ei juuri ole.

”Paljon puhuttu et konserniohjausta pitäis olla vahvemmin mut sekin on niin että niin mitä se tarkoittaa ja mikä on se vahva johtajuus. Se ei ole sitä että mennään tuotantojohtajille sanoon yksityiskohtia. Heillä on paljon vastuuta ja valtaa, mutta sielläkin on usein niin että, tulee tää ristiriita miten jo sanoin että toisaalta niin kysytään pientäkin asiaa, täältä. Ja toisaalta tehdään sitten taas ihan järjettömissä kohdissa omin päin.”

Toisaalta, kuten olemme todenneet, konserni joutuu tasapainoilemaan ohjauksessaan vapauden ja tiukan ohjauksen välissä. Onkin ymmärrettävää, että Tampereen mallin kaltaisessa toimintamallissa vie aikaa löytää ratkaisuja siihen, minkälaista ohjausta kokonaisuuden parempi hallinta edellyttää. Konsernin näkökulmasta ongelmana on edelleen vanha toimintakulttuuri. Tampereella on aikaisemmin totuttu ylhäältäpäin tulevaan ohjaukseen. Kasvanutta vapautta ei välttämättä vielä ole riittävällä tavalla kyetty hyödyntämään vaikkapa hyvinvointipalveluista vastaavien organisaatioiden johtamisessa. Konsernilta saatetaan edelleen myös kysyä ohjeita asioissa, joissa ohjeistus ei olisi välttämätöntä.

Tutkimusaineistossa näkyy ylipäänsä melko voimakasta kritiikkiä suhteessa konsernin kokonaisuuden hallintaan. Kokonaisuuden johtaminen nähdään monin paikoin puutteellisena. Konsernilta ei välity riittävästi linjauksia ja tahdonilmauksia esimerkiksi hyvinvointipalvelujen ja palvelutuotannon suuntaamiseksi. Lisäksi kannanotot muodostuvat osin sen perusteella, minkälaisia yksittäisiä tilanteita ja asioita konserni joutuu ratkaisemaan. Konsernin tahtotila on siis monelle haastateltavalle epäselvä. Tämä heijastuu myös siihen, ettei ole selvää, minkälaisia palveluinnovaatioita ja kehittämistä tuotannolta toivottaisiin pitkällä aikavälillä ja mikä takaisi niiden menestymisen ja turvatun aseman suhteessa kaupunkikonserniin.

Koska Tampereen malli on kasvattanut eri toimijoiden itsenäisyyttä, jännitteitä syntyy yhä enemmän kaupungin kokonaisedun toteutumisessa. Konsernihallinnon

merkitys kaupungin edun ylläpitäjänä tulee luultavimmin kasvamaan. Konsernin tulisi omalta osaltaan huolehtia kokonaisedusta ja määrittellä, mitä sillä tarkoitetaan, miten siitä huolehditaan ja minkälaisissa tilanteissa konserni pyrkii puuttumaan toimintaan. Konserni on viime kädessä kaupungin kokonaisuutta ylläpitävä voima.

Tampereen mallissa poikkeusolojen häiriöiden käsittely voi muodostua suureksi haasteeksi. Häiriötilanteiden kuten laajan influenssaepidemian hallinta – edellyttää ainakin jossakin määrin keskitettyä ohjausta ja johtamista. (Juntunen, Nurmi ja Stenvall 2009). Kun järjestelmä on hajautunut, ja siinä on runsaasti itsenäisiä toimijoita, keskitettyyn malliin siirtyminen äkkinäisessä tilanteessa ei ole ongelmaton.

Henkilöstövoimavarojen hallinta

Henkilöstövoimavarojen hallinta ja siihen liittyvä konserniohjaus on Tampereen mallissa haastatteluaineiston perusteella jännitteistä. Asetelmallinen ongelma on siinä, että Tampereen kaupunki on työnantaja, mutta toimintamalli korostaa yksiköiden itsenäisyyttä. Työnantajana toimiminen edellyttää ainakin jossakin määrin yhteisiä linjauksia, joilla taataan muun muassa henkilöstön tasapuolinen ja oikeudenmukainen kohtelu. Tämä puolestaan heikentää esimerkiksi kaupungin hyvinvointipalveluiden tuotanto-organisaatioiden itsenäisyyttä.

Henkilöstövoimavarojen ohjaus ei näyttäydä haastatteluiden perusteella kovin selkeänä. Vaikka selkeyttä kaivattaisiin lisää, korostetaan kuitenkin sitä, ettei henkilöstövoimavarojen johtaminen tulisi olla aiemman kaltaista. Aikaisempaa toimintatapaa luonnehti keskittyneisyys, tiukasti ohjeistettu käytäntöjen määrittely ja keskittyminen virkaesurssien jakamiseen. Uudessa toimintakulttuurissa henkilöstövoimavarojen hallinta voisi olla luonteeltaan tuotantoa tukevampaa, vuorovaikutteisempaa ja siinä tulisi korostaa eri organisaatioiden itsenäisyyttä:

”Henkilöstöyksiköllä ja konsernin henkilöstöasioiden hoitajilla on se, maine että ne on vaan ein sanojia ja kun se työ mitä kuitenkin tehdään jonkun henkilöpoliittisissa asioissa niin, siel on paljo sellasta mikä pitäs kääntää niin päin että, täältä ollaankin näiden, esimerkiks tuotantojohtajien tukena. Muistetaan ne linjat muistetaan se ohjaus mut vois olla aito tuki niiden sinne arkeen. Kehittää uusia ajatuksia, vetää niinku suuntaa.”

Tampereen mallissa henkilöstövoimavaroihin liittyvä toiminta on osin halutun suuntaista, sillä sitä on delegoitu entistä enemmän konsernista tuotantotasolle. Kaikilta osin lisääntyviä valtuuksia ei ole osattu käyttää tai niitä ei koeta riittävinä. Henkilöstövoimavaroihin liittyvä yleinen johtamisosaaminen näyttäisikin olevan puutteellista Tampereen kaupungin organisaatiossa.

Useat haastateltavat korostavat, että henkilöstöä edustavat järjestöt eivät ole vielä riittävästi huomioineet sitä, minkälaista henkilöstövoimavaroihin liittyvää toimintaa ja edunvalvontaa Tampereen mallin kaltaiset järjestelmät edellyttävät. Tutkimusaineiston perusteella henkilöstöjärjestöjen toiminta näyttää ainakin jossakin määrin jäykistävän uusien toimintatapojen soveltamista. Järjestöjen suunnalta tulee painetta myös siihen suuntaan, että henkilöstöasioita tulisi hoitaa keskitetysti ja kokonaisuutena. Järjestöt toimivat vanhalla tavalla uudessa toimintaympäristössä.

Ongelma henkilöstövoimavarojen huomioimisessa on ollut sen kokeminen irrallisena ja toimineen erillisenä muusta toiminnasta. Osa haastateltavista korosti näkemystä, jonka mukaan henkilöstövoimavaroihin liittyvän toiminnan pitäisikin olla selkeämmin luonteva osa kaikkea tekemistä.

”Kyl se pitäis mennä käsi kädessä mutta se on painottunu paljon sinne että, prosesseista puhutaan enemmän. Ja niinkö se, se tulee kaukaa sieltä se jotenki ne henkilöstöajatt-asiat on, jotenki erillisiä ja eihän ne oo erillisiä. Ne ei ole ollenkaan erillisiä.”

Tutkimusaineiston perusteella on arvioitavissa, että Tampereen mallin toteutus ei ole ollut erityisen voimakkaasti henkilöstövoimavarojen johtamista painottavaa. Siihen liittyvä toiminta ja konserniohjaus näyttävät osin epäselkeältä ja hahmottomattomalta kokonaisuudelta. Monet haastateltavat eivät myöskään koe henkilöstövoimavaroja asiana, joka olisi ollut erityisen tärkeä Tampereen mallin kokonaisuuden kannalta. Ongelmana on lisäksi, että valtakunnalliset henkilöstöön liittyvät käytännöt ja normit ovat luonteeltaan liian jäykkiä, jolloin ne eivät varsinaisesti tue Tampereen mallin vaatimaa joustavaa toimintakulttuuria. Myös henkilöstövoimavarojen hallintaan liittyy uuden ja vanhan toimintakulttuurin välinen jännite. Suhtautuminen on kahtalaista: yhtäältä toivotaan, että paluu aikaisempiin selkeisiin järjestelmiin olisi mahdollista, mutta toisaalta uudet toimintatavat nähdään positiivisina ja jopa edistyksellisinä, vaikkakin osittain hahmottomattomina toimintakäytäntöinä.

Henkilöstövoimavarojen johtamisen heikkous heijastelee Tampereen kaupungin johtamisen manageriaalista perinnettä. Johtaminen on eri tasoilla asioiden ja sisältöjen kautta johtamista. Kuitenkin monimutkaisten organisaatioiden johtaminen tulisi olla henkilöstölähtöistä ja vahvasti vuorovaikutteista. Tämä on välttämätöntä luovuuden ja innovaatioiden takaamiseksi. Panostukset henkilöstövoimavarojen johtamiseen tulisi olla entistä suurempia, jotta mallin toimivuus olisi taattu.

Tiedon hallinta sekä arviointi ja seuranta

Tiedolla johtaminen edellyttää erityisesti johtamistyössä systemaattista ja aktiivista tiedon käyttämistä päätöksenteon ja erilaisten ratkaisujen perustana. Tampereella tilanne on sikäli hyvä verrattuna moneen muuhun kaupunkiin, että tietoa kerätään runsaasti ja sitä on siis olemassa.

”Et jos sitä nyt lähtis, pitäis purkaa kaikki auki siitä, että mikä se seurantatapa on ja millä tavalla kerätään, onhan meillä hirveesti, kerätään tilastoja ja siitä palvelujen vaikuttavuudesta myös tietoo, et kyl mä väittäisin että mitä pienempään kuntaan mennään, sen heikommin on sentyyppistä tietoa, et täällähän on ihan hirveesti kaikennäköstä dataa saatavilla ja kehitetään hienoja tietovarastointisysteemejä parhaillaan, että koko ajan kehitetään sitä puolta.”

Tietoa kerätäänkin Tampereella usealla eri tavalla, kuten asiakaskyselyillä, selvityksillä ja tutkimuksilla, tilastoinnin kautta sekä kuntalaisten uusiin osallistumismahdollisuuksiin liittyvillä käytännöillä. Jo konsernitasolla tiedon hankintaan osallistuu useita yksiköitä. Lisäksi tilaaja-ryhmällä ja tuotannolla on omat käytäntönsä, jotka liittyvät tietojen keräämiseen. Kaiken kaikkiaan tietoon liittyvä toiminta näyttäytyy osin hajanaisena

ja vaikeasti hahmottavana kokonaisuutena.

Haastattelussa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että konsernitasolla tietohallinnon muodostama kokonaisuus ei ole saanut vielä riittävän suurta strategista painoarvoa. Useampien näkemysten mukaan tietohallintoa voitaisiin nykyisestä poikkeavalla tavalla kehittää selkeämmin johdon informaatiojärjestelmäksi.

”tietohallinnon merkitystä ei oo Tampereen kaupungilla vieläkään ihan oikeasti oivallettu sen profiili on edelleenkin liian alhainen. Tietohallinnon pitäis olla aina, kun kehitetään palveluja ja toimintamalleja niin, koko ajan mukana, ja siihen suuntaan ollaan menossa.”

Samalla tietohallintoon kohdistuu toimijatasolta muun konserniohjauksen tavoin kritiikkiä liiaksi ylhäältäpäin määräytyvästä toimintatavasta. Tampereella ei ole päästy tietohallinnon osalta riittävästi dialogiseen ja yhteistyölähtöiseen toiminnan kehittämiseen

”itsellä sitte mitään, tavallaan sanavaltaa näihin tietohallintokehityshankkeisiin. Saadaan me toki esittää ja pyytää, mut ei meil oo mitään päätösvaltaa siihen liittyen, (täällä) tuotannossa, me ei voida tavallaan vähänkään enempää maksavia kehityshankkeita, niin me ei voida panna pystyyn, no tietysti tilaajan kanssa keskustellen voidaan jotaki tehdä ja tilaajalle voidaan vakuuttaa, mut sitten meil on kuitenkin konsernin tietohallinto, joka priorisoi sitten tietohallintohankkeet tietohallintohankkeiden näkökulmasta, ja siellä sitten on taas ihan erilainen”

Tampereella on, monen muun kaupungin tavoin, ongelmana myös tiedon käyttäminen ja integrointi käytännön toimintaan. Onkin huomattava, että Tampereen malli on vaikuttanut merkittävästi tiedon käyttöön kohdistuvaan kysyntään. Tampereen mallia voidaanakin haastatteluiden perusteella luonnehtia tietoon perustuvaa toimintaa vahvistavaksi kunnalliseksi toimintamalliksi.

Tiedon käyttöön liittyvä muutos heijastuu esimerkiksi tilaajaryhmän toiminnassa. Sen toiminnan eräs edellytys on kokonaiskuvan hahmottaminen asiakkaiden tarpeista. Tämä on puolestaan näkynyt muun muassa konsernihallintoon kohdistuvina tiedon tuottamisen odotuksina. Eräs haastateltava kuvaa haasteita seuraavalla tavalla:

”Nythän selkeesti se on näkynyt että tilaaja on se joka tarvii sitä tietoo, koska aikasemminhan, onhan meillä kaupunki pyöriny aikasemminkin ja ne samat palvelut on tuotettu mut, ja se organisaatio on, se tieto on levänny siellä organisaatiossa aikasemminkin, mutta nyt kun se tuli se tilaaja-tuottajamalli niin tilaaja on uus rooli, ja niitten organisaatio on uus, niin niil on selkeesti se suurin tietotarve, ne tilaa koko ajan, ne haluaa tietää ja nyt kun ne korostaa niin paljon sitä asiakaslähtöisyyttä, niin ne haluaa koko ajan esimerkiks tällöisiä asiakastytyväisyys-tutkimuksia ja kyselyitä ja seurantaa ja ne haluaa kokonaiskuva... tilaajalla on selkee tiedon tarve, no kyllähän se sitten on korostunu myöskin johdon tasolle, että johdon tietotarve kasvaa koko ajan, ne tarvii yhä nopeemmin, yhä muuttuvia tietoja että, tilastopuolta.”

Useat haasteltavat kiinnittivät huomiota siihen, ettei käytössä ole vielä riittävästi tarkoituksenmukaista tietoa toiminnan ohjaamiseksi ja johtamiseksi. Esimerkiksi

palveluihin liittyvien tunnuslukujen kehittämisessä nähdään paljon haasteita. Samoin koetaan tärkeäksi, että toiminnallista ja kustannuksiin liittyvää tietoa kyettäisiin nykyistä paremmin yhdistelemään.

Ongelma on siinäkin, minkälaisin kriteerein tietoa kerätään. Kriteerien määrittely ja niiden toteutumisen arviointi on vielä keskeneräistä, mutta ongelma on tiedostettu ja osin asiaan liittyvää työtä tehdään esimerkiksi hyvinvointisektorin eri toimialoilla.

Keskeinen kysymys on se, miten teknologiaa hyödynnetään tiedon tuotannossa. Tampereella on käynnistynyt tiedon varastointiin liittyvä kehittäminen ja osin yhteistyössä muiden kaupunkien kanssa toteutettava asiakastiedon hallintaan liittyvä hanke.

”On, meil on ne perinteiset ja on tilinpäätöstä ja on tämmösiä ja tietty määrä lukuja ja, strategian toteutumista niitä seurataan mutta.. Mut siihen toimintaan liittyviä, tunnuslukuja niitäki pitäis yhdessä kehittää ja miettiä. Ei niin että joku, joku vaan arvaa mitä ne ois vaan sinne, sen tiedon jalostamista, niin että se olisi myös sen toiminnan suunnittelun, välineenä sitten tulevaan. Mä uskosin että se auttas myös siihen dialogiin mutta.. Sitä ei oo vielä mielletty. Se on käyttämätön voimavara.”

”Siin on kehittämisen paikkaa mun mielest hyvinkin, hyvinkin sillai että.. Jos aattelee meil on myöski tietotuotanto ja laadunarviointia ja me tehdään niinku hyvää työtä. Ja meil on niinkun, prosessissa on niinku henkilöresursseja siihen suuntaan. Mutta se kuinka sitä käytetään niin mä uskallan heittää näin että ei käytetä vielä ollenkaan se, sitä niin paljo mitä mä ymmärrän sen mahdollisuutena. Mut nekään ei oo semmosia että, joku keksii mitä tunnuslukuja käytetään sitte se on se. Se tulee yhdessä miettimällä täytyy tulla.”

”meiltä myöskin puuttuu tämmöset niinkun selkeet laatumittarit. Tai ei ehkä puutu mittarit niinkään mutta puuttuu seurantajärjestelmät. Meidän on vaikee saada niitä tietoja. Ja samoten niinkun tää vaikuttavuuden mittaaminen on vielä hankalaa. Ja kolmas asia on se, että nimenomaan oman tuotannon kustannuslaskenta on kehittymätöntä. Että ei oikeesti saada selkeesti ja läpinäkyvästi näitä kustannuksia, puhumattakaan siitä että saatas kunnon vertailukelpoisia kustannuksia eri tuotteille joita voitais vertailla toisiin kuntiin tai pystyttäis vertaamaan yksityiseen palvelutuotantoon.”

Yksittäisissä haastatteluissa kritisoitiin seurannan kohdistumista menneisyyteen. Tästä näkökulmasta tietohallinto on liiaksi taaksepäin katsovaa. Erään tutkimukseen osallistuvan mielestä peräpeiliin katsominen on jopa tämänhetkisen johtamisen ”suurin synti”.

Tampereella on siis selkeästi tarvetta kootumpaan ja hallitumpaan tiedon johtamiseen. Nykyisessä tilanteessa on esimerkiksi mahdollista, että samaa tietoa kerätään useassa eri paikassa. Toisaalta taas työaika saataisiin käyttää myös sellaisen tiedon keräämiseen, jota kukaan ei hyödynnä. Haastattelujen perusteella myös tarkastuslautakunnan merkitys seurannassa on epäselvä. Edelleen kehittämistarvetta olisi data mining-tyyppisten eli tiedon louhinnan kaltaisten järjestelmien kehittämiselle, jotta tietoa pystyttäisiin paremmin hyödyntämään päätöksenteossa ja toiminnassa (esimerkiksi Syväjärvi ja Stenvall 2009).

Tiedon käyttö ja hallinta ovat avainkohtia monimutkaisten järjestelmien hallinnassa. Tästä johtuen on hyvin ymmärrettävää, että asia nousi esille haastatteluissa. Jatkossa Tampereen malli vaatii kootumpaa ja selkeämpää tiedon hallintaan ja käyttöön kohdistuvaa toimintaa.

VII Asiakaslähtöinen prosessiajattelu

Asiakaslähtöinen toiminta - lähtökohdat kehittämislle

Tampereen mallissa oli tarkoituksena myös voimistaa asiakaslähtöistä ja prosessiperusteista ajattelua. Sisällöllisesti asiakaslähtöisyys on laaja kokonaisuus, jonka määrittelystäänkin on käyty runsaasti väittelyä. (esimerkiksi Callaghan & Wistow 2006).

Yllättävää ei olekaan se, että Tampereella käsitykset siitä, mitä asiakaslähtöisyys tarkoittaa, vaihtelevat huomattavasti riippuen henkilöstä ja toimialasta. Yhtenäistä käsitystä asiakaslähtöisyydestä ei kaupungissa ole. Asiakaslähtöisyys on siis käsitteenä vielä melko hahmottomaton.

”minusta siinäkin on ongelma se että ei oo ehkä yhteistä käsitystä ja konsensusta siitä mitä asiakaslähtöisyys tarkoittaa, se oikeesti voi nimittäin tarkoittaa toki monenlaisia asioita.”

”Mä oon kuullu sen lukemattomia kertoja mutta en mä vielääkään oikein oo vieläkään oikeen kyllä suoraan sanoen sisäistänyt.”

Tampereellakaan asiakaslähtöisyyden kehittämistä ei siis ole ohjannut vain yksi näkökulma vaan se näyttäytyy sisällöllisesti monitulkintaisena asiana. Tästä johtuen on aluksi tarkoituksenmukaista tarkastella lyhyesti asiakaslähtöisyyden eri puolia.

Asiakaslähtöisyys onkin sisällöllisesti monitulkintainen. Erotamme kirjallisuuden perusteella neljä hallitsevaa tulkintaa asiakkuudesta. Nämä tulkinat on yhdistettävissä toisiinsa (vrt. esim. Flynn 2007, 151-168):

- Hyvä ja toimiva palvelu
- Vuorovaikutussuhde asiakkaan kanssa
- Asiakkuus kuluttajuutena = asiakas valitsee palvelun
- Asiakaslähtöisyys vaikutusvaltana

Asiakasnäkökulma voi siis tarkoittaa ensinnäkin sitä, että hyvän ja toimivan palvelun näkökulmasta huomioidaan *asiakkaiden tarpeet ja lähtökohdat*. Hyvä ja toimiva palvelu tarkoittaa myös sisällöllisesti, ammatillisesti ja laadun näkökulmasta korkeatasoista palvelua, joka on saatavilla kuntalaisille. Pyrkimys tarpeiden ja lähtökohtien huomiointiin voi jopa tarkoittaa sitä, että palveluita koetetaan tuottaa asiakasryhmittäin toisistaan poikkeavin tavoin. Tämä on nimitettävissä palveluiden segmentoimiseksi ja se voi olla tuotteistamisen perusta. Hyvien ja toimivien palveluiden järjestäminen on perinteinen asiakaslähtöinen näkökulma järjestää palvelut, ja se on ymmärrettävästi

voimakkaasti esillä Tampereenkin kaupungin palveluita järjestettäessä.

Asiakkuus *kuluttamisena* tarkoittaa, että henkilö voi valita haluamansa palvelun eli *asiakkuus kuluttajuutena* tarkoittaa valinnan mahdollisuuksia. Palvelujen valitsemista voidaan edistää esimerkiksi palveluseleihin liittyvillä käytännöillä. Tampereella ei kuluttajuuden näkökulmasta olla vielä edetty erityisen voimakkaasti asiakaslähtöisyyteen, Kuitenkin esimerkiksi monituottajamalliin tai Kotitorihankkeen yhteydessä palveluintegraatiomalliin olisi mahdollista ainakin periaatteessa kokeilla esimerkiksi palvelusetelikäytäntöjä ja tämän suuntaista pilotointia onkin kehitteillä.

Vuorovaikutussuhde on yksi tapa nähdä asiakaslähtöisyys. Tätä ajattelutapaa on kehitetty erityisesti palvelumarkkinoinnin yhteydessä ja tähän liittyvää keskustelua on tuotu myös julkisen hallinnon yhteyteen. Palvelu on toimintaa, joka edellyttää palveluiden tuottajalta ja asiakkaalta jonkinlaista yhteistoimintaa. Osapuolten välille muodostuu suhde. (Grönroos 1998, 187–188.) Tästä näkökulmasta asiakaslähtöisyys edellyttää kykyä rakentaa luottamusta työntekijän ja asiakkaan välillä. Lisäksi jos asiakkaat saadaan tarpeeksi aikaisessa vaiheessa vuorovaikutussuhteeseen, heidän odotuksiinsa voidaan mahdollisesti vaikuttaa tiedon välityksellä, jolloin palvelukysyntä vähenee. Tampereen mallissa erityisesti tuottajien rooliin kuuluu vuorovaikutuksesta ja asiakassuhteesta huolehtiminen.³

Asiakaslähtöisyys on myös sitä, että *asiakkaat* saavat *vaikuttaa* palvelujen sisältöön. Kirjallisuudessa onkin käyty paljon keskustelua, miten kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet tulisi kanavoida ja turvata palveluihin. Erityisen voimakkaasti on yleistynyt tulkinta siitä, että julkisissa palveluissa asiakkaiden vaikutusmahdollisuudet palveluihin tulisi erottaa suorasta asiakastilanteesta. Tällöin asiakkaiden vaikuttamismahdollisuudet olisi kanavoitavissa vaikkapa erilaisten asiakasraatien ja kuulemisten kautta. Yhä enemmän palveluita koskevassa keskusteluissa käydään myös pohdintaa siitä, miten saataisiin asiakkaat itse kehittämään palveluita (esimerkiksi Norman 2002). Tämäkin on eräänlainen vaikuttamiseen liittyvä asiakaslähtöisyyden muoto. Tampereella on kehitetty tietoisesti asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksia esimerkiksi kuntademokratian eri käytäntöjen kautta.

Asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksien kasvattaminen heijastuu poliittisten päätöksentekijöiden vaikutusmahdollisuuksiin. Quirk (2006) onkin korostanut sitä, että poliittisen päätöksenteon näkökulmasta oleellista asiakkuudessa ei ole myöskään pelkästään kuluttamisen ja tarpeiden huomioimisen näkökulma. Keskeistä on se, millä tavoin asiakkuus ylipäänsä rakentaa poliittisen päätöksenteon ja demokratian hyväksyntää. Tässä mielessä pormestarihallinnon suorine yhteyksineen kuntalaiseen on tärkeä osa asiakaslähtöisyyttä.

Kaiken kaikkiaan asiakaslähtöisyyttä on kehitetty Tampereella monipuolisesti. Ongelmana kuitenkin on se, miten eri lähestymistavat – esimerkiksi asiakkaiden

3 Kirjallisuudessa on hyvinvointipalveluiden osalta käyty keskustelua siitä, minkälaiset roolit työntekijällä ja asiakkaalla tulisi olla vuorovaikutuksessa. Vuorovaikutteinen asiakassuhde onkin mahdollista nähdä dialogina. Esimerkiksi Mönkäsen (2002) mukaan asiakaskeskeisyydessä asiakas nähdään oman elämänsä parhaana asiantuntijana ja asiakkaan tarpeet korostuvat vuorovaikutuksessa. Asiantuntijanäkökulman tavoitteena voi puolestaan olla se, että asiakas alkaa tunnistaa ongelmiaan ja hän näkee, määrittää ja tulkitsee yksilön tai ryhmän toimintaa. Vuorovaikutuksessa näkemykset saattavat vaihdella ja muuttua.

vaikuttaminen ja toimivat palvelut – integroituvat keskenään. Toimivia tapoja ei ole riittävästi esimerkiksi siitä, että kuntalaispalaute osattaisiin kanavoida konkreettisesti toimivien palveluiden tai vuorovaikutussuhteeseen asiakkaiden kanssa.

Kuntatasolla ei olla täysin vapaita toteuttamaan asiakaslähtöisyyttä. Esimerkiksi valtakunnallinen lainsäädäntö, avustusten taso, standardit ja painotukset heijastuvat asiakaslähtöisyyden toteuttamiseen (ks. Flynn 2007, 154). Myös tässä kohden ongelmanna on se, ettei valtakunnallinen ohjaus kaikilla hyvinvointipalveluiden alueilla tue asiakaslähtöistä toimintaa.

Asiakkuuden hallinta Tampereen mallissa

Aineiston perusteella asiakaslähtöisyys ja prosessiajattelu muodostavat siis Tampereen mallissa osa-alueen, joka on edelleen eniten keskeneräinen. Osin kysymys on juuri asiakaslähtöisyyden sisällön epäselkeydestä ja sen jäämisestä lähinnä ”retoriikaksi.”

”Tää asiakaslähtöisyys on mun mielestä jääny kaikkein vähimmälle, siis silleen itte käytännön toiminnassa, et siihen pitäis satsata paljon enemmän, mutta et se on mun mielestä siellä se perusajatus, niin se yhdistyis ehkä selkeiten siihen tilaaja-tuottajamalliin.”

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

Tampereen kaupungissa on tunnistettavissa useita erilaisia asiakaslähtöisyyteen liittyviä hankkeita ja käytäntöjä. Osana asiakaslähtöisyyttä ovat esimerkiksi asiakasvirtojen ja käyntien seuranta sekä asiakaskyselyt. Asiakkaiden tarpeita ja tilanteita pohditaan useissa eri hyvinvointipalveluiden hankkeissa. Käynnissä on hanke, jossa kehitetään teknologiaan perustuvaa CRM-järjestelmää. Myös laadun kehittämiseen kuuluu asiakaslähtöisyyden huomioiminen. Kuntademokratian kehittäminen on nähtävissä myös yhdeksi laajasti käsitetyn asiakaslähtöisyyden kehittämisen käytännöksi. Pormestari ja apulaispormestarit ovat suorassa yhteydessä kuntalaisiin. Demokratia-yksikön keskeisiä tehtäviä on vastata osallistumisjärjestelmien ja vuorovaikutteisen suunnittelun kehittämisestä.⁴

”suoran osallistumisen ja kehittämisen näkökulmasta niin tää on mahdollista saada aikaan todellinen niinku asiakaslähtöisyys taikka, asukkaiden osallistuminen jos sitä ajatelleen vähän laajemmin... vaikka se nyt on tällä, tilaaja-tuottaja -mallin

4 Toimintaan kuuluvat ensinnäkin asukasillat, joka on tarkoittanut sitä, että päättäjät tapaavat ja kuulevat asukkaita Tampereen eri alueilla. Sähköisen valmistelunfoorumien eli Valman kautta asukkaat voivat ainakin periaatteessa esittää valmisteltavista asioista. Lisäksi demokratiayksikkö vastaa ns. Alvari-toiminnasta. Siinä pyrkimyksenä se, että asukkaat saavat osallistumisen kautta tietoa asioista ja voivat vaikuttaa palveluiden ja elinympäristön suunnitteluun. Alue-Alvarissa kootaan ryhmä alueiden asukkaista ja hdistysten ja järjestöjen asukkaista ja tätä mallia on pilotoitu. Tämän lisäksi on netti-alvari ja nuorisovalvuri.

taikka, public managementin kielellä, pantu sinne asiakaslähtöisyydeks mut kyl se käytännössä on merkinnä Tampereella sitä että se on, asukkaiden suoran osallistumisen kehittämistä.”

Osallistumista tukevat erilaiset toimintamallit ovat avanneet Tampereen kaupungin toimintaa kuntalaisiin päin. Kuitenkin toimintamalleja kehitetään osin toisistaan erilisinä ja niitä ohjaavat toisistaan poikkeavat käsitykset asiakkaista. Haastatteluissa vain harva osallistuja kykenikin kuvaamaan sitä, mistä kaikesta muodostuu asiakaslähtöisyys hyvinvointipalveluissa.

Tilaja-tuottajamalli tarkoittaa tilaajien ja tuottajien roolien erilaisuutta asiakaslähtöisyyden toteuttamisessa. Periaatteessa tilaajalla on vastuullaan asiakkaiden tarpeiden kokonaisuuden huomioiminen. Tuottajalle kuuluu puolestaan vastuu asiakassuhteesta. Tutkimusaineiston perusteella eri toimijat etsivätkin selvästi rajoja ja käytäntöjä sille, mitä asiakassuhteen ja asiakkaiden tarpeiden erottaminen tarkoittaa käytännön tasolla. Hyvinvointipalveluissa tilanne on vielä muutosvaiheessa.

Kuitenkaan yksittäisissä tilanteissa ja käytännöissä asiakastarpeen ja -suhteen erottaminen ei ole ongelmatonta. Esimerkiksi hyvällä asiakassuhteiden palveluilla voidaan vaikuttaa palveluiden kysyntään, joka samalla heijastuu ns asiakastarpeiden vähenemiseen. Ongelmatilanteissa on myös epäselvää, mistä johtuvat palvelutoiminnan epäkohdat. Tilanteeseen on saattanut vaikuttaa niin palvelutarpeen väärin mitoitus – joka muun muassa kuormittaa liikaa palveluorganisaatiota – kuin huono asiakassuhteen hoitokin. Tilanne onkin joissakin tapauksissa johtanut lopputulokseen, jossa tilaajat, tuottajat ja poliitikot syyttävät toisiaan huonosta asiakaspalvelusta. Tällä tavoin on käynyt muun muassa koulujen oppilaiden luokkakoon osalta.

”Tilajaorganisaation pitäisi sitten kyetä ottamaan se asiakasprosessivastuu kokonaisuutena ja nimenomaan vastaamaan näistä kysymyksistä eli sitähan tässä nyt tällä on haettu, mutta kun todellisuus on kuitenkin tämä, ettei Tampereella ilmeisesti ole onnistuttu yhtään sen paremmin kuin muissakaan kunnissa.”

Haastatteluaineistossa on kannanottoja, joiden mukaan ongelmakohdat liittyvät asiakastiedon ja sen käytön vähäisyyteen, kriteerien puuttumiseen tai ylipäänsä asiakastarpeiden tunnistamisen ongelmiin. Asiakaslähtöisen toiminnan laatuksikriteerit eivät ole vielä kaikilta osin kehittyneet. Tietoa ei ole välttämättä edes siitä, minkälaisia asiakkaita Tampereen kaupungin palveluorganisaatioilla on ja miten he käyttävät palveluita. Haasteellista on se, että tietoa asiakasvirtojen hahmottamiseksi tarvitaan Tampereen kaupungin organisaatioiden ohella myös kolmannen sektorin ja yrityssektorin organisaatioilta. Esimerkiksi päihdehuoltoon osallistuu eri toimijoita, kuten a-klinikka, joilta saatava tieto palvelujen käyttäjistä on välttämätöntä hyvinvointipalveluiden kehittämisessä.

Myös asiakastiedon käyttämiseen ja keräämiseen liittyy monia kehittämisen haasteita. Esimerkiksi kuntademokratian osana kehitettyyn sähköiseen valmistelufoorumiin ei vielä ole tullut riittävästi kuntalaisten antamaa palautetta. Haastatteluista välittyy myös kuva, jonka mukaan sähköisen valmistelufoorumin mahdollisuuksia ja tietoa ei vielä hyödynnetä riittävässä määrin.

Asiakaslähtöisyydessä ja sen tietoisessa kehittämisessä on kuitenkin Tampereella

toimialakohtaisia eroja. Erityisesti päivähoidossa toimintakulttuuri on kehittynyt asiakastietoa hyödyntävään suuntaan. Toiminnassa hyödynnetään monia laatuajattelun piirteitä, jotka ovat vuosien aikana juurtuneet osaksi jokapäiväistä toimintaa. Tampereen päivähoidon toimintatapaa voidaankin luonnehtia eräänlaiseksi sovellukseksi oppivan organisaation toimintakulttuurista:

”Siellä niinku oivallettiin tämä että, jos organisaatio ei ole viritetty kuuntelemaan et se on tämmönen oppiva organisaatio syvällisessä mielessä niin.. Osallistumiselle ei oo kovin paljon merkitystä et se on tämmönen, vähä niinku pintaraapasu että, ei voida puuttuu niihin toimintatapoihin. Mutta päivähoidossa, niin se astelema on hieno juuri tän takia et, niil on se, malli sellanen.”

Asiakastietoa hyödyntävä toimintatapa ei ymmärrettävästi muodostu nopeasti tai vaivatta vaan edellyttää usein pitkää kehityspolkua ja aktiivista johtoa. On myös mahdollista kysyä, onko Tampereen toimintamallissa riittävästi kannusteita asiakaslähtöisyyden kehittämiseksi. Monituottajamalli voi parhaimmillaan mahdollistaa vertailun ja tilausten tekemisen niiltä organisaatioilta, jotka toimivat asiakaslähtöisesti. Jos toimintaa koskevat ratkaisut tehdään esimerkiksi taantuman takia vain kustannusten ja taloudellisten tekijöiden perusteella, se ei luo kannusteita asiakaslähtöisyyden kehittämiseksi.

Osa tutkimukseen osallistuvista haastateltavista näki tulevan kehityksen niin, että asiakaslähtöisyys tulee edelleen vahvistumaan. Tampereen malli luo ainakin potentiaalisesti edellytyksiä entistä kokonaisvaltaisemmalle asiakaslähtöiselle toiminnalle. Tämä vaatisi kuitenkin tutkimusaineiston perusteella määrätietoista ja selkeää toteutusta.

Tuotteistaminen ja prosessijohtaminen

Prosessijohtaminen on organisaatio- ja johtamiskirjallisuudessa oma ajattelutapansa, mutta siitä on keskusteltu muun muassa laatuajattelun, organisaatioiden suorituskyvyn, uudelleensuuntautumisen ja informaatioteknologian hallinnan yhteydessä (Harmon 2007, 18). Prosessiajattelussa asiakaslähtöisyys on prosessien onnistumisen lähtökohta eli ideaalisti prosessien tulisi kohdistua ja vastata asiakkaan tarpeisiin.

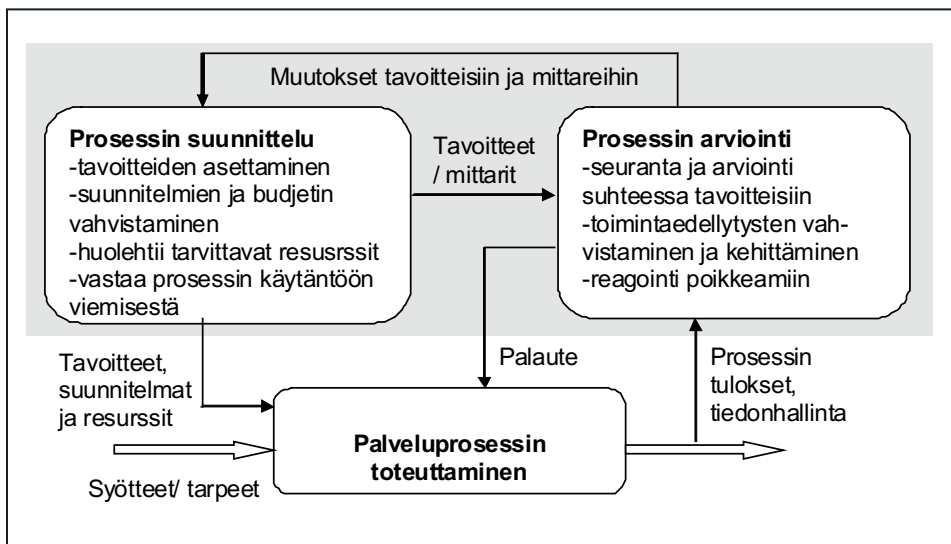
Prosessiajattelu merkitsee sellaista työn suunnittelua, jossa tehtäville syntyy looginen suorittamisjärjestys. Oletuksena on, että prosessit tuottavat haluttuja tuloksia, luovat tehokkuutta ja minimoivat resursseja sekä ovat joustavia ja muuttuviin olosuhteisiin sopeutuvia. Prosessijohtamisessa keskeistä onkin ns. ydinprosessien sekä niihin liittyvien tukiprosessien tunnistaminen ja nimeäminen. Ajatuksena on, että organisaatiossa on jotakin pysyvää ja toistuvaa, jota voidaan mallintaa ja kehittää.

Selkeillä prosesseilla tavoitellaan sitä, että prosesseihin osallistuvat henkilöt ymmärtävät oman roolinsa ja tehtävänsä osana kokonaisuutta. Näin prosessijohtamisessa on omaksuttu näkemys, jonka mukaan työn mielekkyyden ymmärtäminen kasvattaa henkilöstön tyytyväisyyttä.

Usein prosessiajattelussa erotetaan toisistaan standardointiin ja massatuotantoon perustuvat prosessit sekä asiakaslähtöiset, muuttuviin tarpeisiin perustuvat prosessit. Nämä asetetaan toisilleen vastakkaisiksi, perinteisiksi ja uusiksi prosesseiksi (Hammer ja Champy 1993; Virtanen ja Wennberg 2005). Massatuotantoon perustuvat, organisaatiolähtöiset prosessit tarkoittavat tavoitetta, joissa esimerkiksi tuottavuuden

ja lainsäädännön näkökulmasta pyritään aikaansaamaan tehokkaimmat mahdolliset prosessit. Asiakaslähtöisissä prosesseissa lähtökohtana on tarpeiden jatkuva muuttuminen. Tämän takia prosessit joustavat asiakkaan tilanteen mukaan. Prosessi on toisiinsa liittyvien toimintojen ja tehtävien muodostama kokonaisuus; Se alkaa asiakkaan tarpeesta ja päättyy asiakkaan tarpeen tyydyttämiseen.

Prosessijohtamisella tavoitellaan toiminnan hallintaa. Operationaaliseen prosessijohtamiseen onkin mahdollista nähdä kuuluvan muun muassa työn ja organisoinnin suunnittelun, vuorovaikutuksen hallinnan ja seurannan (Harmon 2007, 127). Palveluiden johtamisessa oleellisia elementtejä ovat prosessien suunnittelu, arviointi ja toteuttaminen:



Kuvio 3. Prosessin johtaminen ja prosessin johtajan tehtävät. (Marjamäki 2009; Rummler & Brache 1990, 134–135).

Prosessiajattelussa esimiestoiminta on prosessien johtamista. Prosessijohtaja tai -omistaja vastaa prosessin suunnittelusta ja toimii koko prosessin tasolla koordinoijana, jotta asetetut suorituskyvyn tavoitteet voidaan saavuttaa. Prosessijohtajat vastaavat siis kokonaisvaltaisesti prosessin ja myös osaprosessien toiminnasta ja suorituskyvystä ja puuttuvat sellaisiinkin tilanteisiin, joissa jokin prosessin osa ei toimi. Samoin prosessiomistaja huolehtii eri organisaatioiden prosessien yhteensovittumisesta toisiinsa sekä tiedon kulusta prosessien ja yhteistyökumppaneiden kesken. Prosessin omistajalla ei tyypillisesti ole varsinaista päätöksentekijän roolia, vaan hän tekee yhteistyötä yksiköiden esimiesten ja muiden kokonaisuudesta vastaavien henkilöiden kanssa. Esimiehet vastaavat oman yksikkönsä toiminnasta ja resursseista ja huolehtivat erilaisten resurssien tuottamisesta prosesseille asetettujen tavoitteiden edellyttämällä tavalla.

Prosessien kautta haluttuja tuotteita on mahdollista nimittää tuotteiksi. Kattavan ja melko käyttökelpoisen määritelmän tuotteistamisesta on esittänyt Toivonen

(2004). Hänen mukaansa tuotteistaminen on palveluiden eri osien vakioimista niin, että palvelua ei tarvitse miettiä jokaisen asiakkaan kohdalla uudelleen. Tuotteistaminen ei kuitenkaan poista palveluiden räätälöintiä, vaikka se onnistuessaan vähentää sitä tarkoituksenmukaiselle tasolle.

Seuranta ja arviointi kytkeytyvät prosessien toimintaan. Ne tulisi kohdentaa prosessin toiminnan kannalta keskeisiin tekijöihin. Prosessissa oleellista on kyetä poimimaan johtamisen kannalta merkittävien tieto. Onkin luultavaa, että prosessit tuovat esiin tietoa muun muassa toiminnan sujuvuudesta, resurssien allokoinnista ja tarvittavasta osaamisesta. Parhaimmillaan prosessiajattelu tarkoittaa parempaa ongelmien tunnistamista ja ratkaisemista (Hannus 2004). Tähän perustuu pitkälti tulkinta, että prosessien kautta voidaan edistää innovaatioita.

Prosessiajattelun on mahdollista nähdä sopivan verkostomaiseen toimintaan, jossa useita toimijoita saattaa vastata palveluiden toteutuksesta (ks. Linna ym 2007, 12–14). Se myös soveltuu tilaaja-tuottaja-ympäristöön. Tällöin tilaaja-tuottajasuhde määrittelee prosesseihin liittyviä vastuu- ja omistajasuhteita. Se edellyttää kuitenkin muun muassa sitä, että tilaaja-tuottajamallia toteutetaan tavalla, joka perustuu yhteistoimintaan prosessien kehittämisessä ja avoimeen tiedon kulkuun eri osapuolten kesken.

Tuotteistamisen toteutuminen

Asiakaslähtöisyys ja tuotteistaminen liittyvät siis tiiviisti toisiinsa. Tuotteistamisen tulisi ideaalisti perustua asiakaslähtöisyyteen, jonka edelleen vahvistamisen keino se samalla on. Tämä ajattelutapa on kohtuullisessa määrin ymmärretty myös Tampereella:

”tuotteistaminen on joittenki mielestä niin kauhean kylmän ja kalskean kuulosta, niin se on juuri se, keino, miten me voidaan miettiä myös niitä asiakkaan tarpeita ja miten me niihin voidaan vastata.”

Eri hyvinvointipalveluiden sektoreilla on aikaan saatu ainakin jonkinlaiset tuotteet. Toinen kysymys on, kuinka onnistuneita tai tarkoituksenmukaisia ne ovat. Tuotteistaminen on tutkimusaineistosta tehtävän arvion mukaan vielä ilmeisen keskeneräistä. Tämä on ymmärrettävää jo senkin perusteella, että asiakkuuden käsite on monilla hyvinvointipalveluiden toimialoilla epäselkeä.

Tuotteistaminen on ollut niitä uusia toimintakäytäntöjä, jotka ovat vaatineet aikaisempaa poikkeavaa osaamista hyvinvointipalveluissa. Varsinkin alkuvaiheessa siihen saattoi liittyä suuriakin osaamisen ongelmia. Esimerkiksi tuotannossa tuotteistamista saatettiin joutua tekemään paljolti omin voimin ilman, että kovin monellakaan työntekijällä oli selkeää käsitystä siitä, mistä asiassa on pohjimmiltaan kysymys. Tuki konsernilta ja tietoisuus siitä, miten kaupungissa muutoin palveluita tuotteistettiin, oli vaillaista. Myös yhteistyö tietohallinnon kanssa oli mahdollisesti haasteellista. Tämä ilmeni vaikeutena yhteen sovittavaa tuotteistamista ja siihen liittyviä tiedontuotantoa.

”Siis on joo toki, se on nyt jäänyt ehkä hieman, ku sitä tehtiin kauheella kiireellä ennen ku TilTu-malliin mentiin, ja joku tämmönen palvelujen viranomaistoiminnan tuotteistaminen on, tietysti oli, me lähettiin nollasta, mä oon ite ollu siinä työssä silloin mukana, ja en ees ymmärtäny mitä on tuote tietenkään koska ei semmosta ollu.”

”Et se on sitte räävitty kokoon jonkun näköset tuotteet ja palvelut. Se, mä väitän että ymmärrystä, et mitä niitten pitäis olla ni ehkä on, mutta vielä ei ole saatu sitä edes, et se on hyvin raakile kuitenkin vielä se tuotteistus sinällään.”

Tärkeäksi, toimintaa ohjaavaksi kysymykseksi tuotteistamisen kannalta on noussut se, minkälaisia suoritteita ne edellyttävät. Tämä osaltaan vaikuttaa palveluita tuottavien organisaatioiden toimintaan. Tuotteiden keskeneräisyys tarkoittaa muun muassa juuri sitä, etteivät suoritteet ja tuotteet vielä sisällä kaikkia niitä toimintoja, joita palveluorganisaatiot tekevät. Tuotteiden suoritekriteerit myös vaihtelevat riippuen toiminnasta ja organisaatioista.

”Kun ei saada suoritteita, jos-, joita on tuotteistettu niin että me ei saada suoritteita tästä yhteistyöstä niin me ei voida sitä yhteistyötä tehdä että kun me ei saada niitä rahoja.”

Tuotteistaminen on tapahtunut paljon organisaatiokohtaisesti. Toisin sanoen eri palveluorganisaatiot ovat tuotteistaneet olemassa olevaa toimintaa. Tuleva haaste onkin aikaansaada asiakaslähtöisiä tuotteita, jotka voivat olla myös organisaatioiden välisiä. Tämänsuuntaista kehitystyötä on jossakin määrin aloitettu.

Toistaiseksi tuotteistaminen onkin toteutunut palveluorganisaatioiden näkökulmasta melko riskittämättömästi. Tuotteet ovat olleet sellaisia, että niitä on voitu toteuttaa. Palveluorganisaatioissa oma-aloitteisesti aikaansaatuja tuotteita, joiden ”myyntiin tilaajalle” ja tätä kautta toteutuksen rahoitukseen saamiseen liittyy riskejä, ei ole vielä merkittävässä määrin tehty.

Tuotteistaminen on ollut jo ylhäältäpäin ohjautuvan uuden toiminnan kehittämisen väline. Palveluista vastaaville tuotannon organisaatioille on esitetty aloitteita, jonka mukaisia uusia tuotteita olisi tarkoituksenmukaista kehittää.

Tutkimusaineiston perusteella monissa hyvinvointipalveluiden organisaatioissa asiakaslähtöistä tuotteistamista on toteutettu tavalla, jossa se ei vielä erityisen paljon vaikuta työntekijöiden tapaan tehdä työtä. Toiminta on jatkunut ennallaan ns ”uusista tuotteista” huolimatta. Osin asiaan on vaikuttanut johdon tekemät valinnat. Kysymys on siitä, ovatko ne nähty pelkästään resurssien saamisen välineenä vai tämän ohella myös asiakaslähtöisen toiminnan edistäjiä. Ensiksi mainitussa tapauksessa asiakaslähtöinen tuotteistaminen ei näy juurikaan työntekijöiden arjen työssä, eikä tuotteita kehitetä erityisen aktiivisesti eteenpäin.

Tuotteisiin liittyvistä suoritteista riippuvat monet tuotanto-organisaatioiden saamat resurssit. Ongelmana on osin ollut se, etteivät työntekijät ole olleet aina halukkaita kirjaamaan suoritteita, sillä se vaatii työaikaa. Joissakin tapauksissa tuotteet ovat olleet sellaisia, joihin työntekijät eivät ole olleet halukkaita sitoutumaan.

Tuotteistamisen kehittämistarpeet on melko hyvin tiedostettu. Se on keskeneräisyydestään huolimatta paitsi vaikuttanut asiakaslähtöisyyden kasvuun niin myös kasvattanut tietoisuutta omasta toiminnasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Tuotteistamisen eteenpäinvientiin ei tutkimusaineiston perusteella kohdistu avainhenkiöiden keskuudessa kovinkaan voimakasta julkilausuttua kritiikkiä.

Prosessiajattelun toteutuminen

Prosessilähtöisyydelle ja asiakaslähtöiselle toiminnalle tuotteistaminen on edellytys. Prosessit tulisi siis ideaalisesti suunnitella niin, että niillä toteutetaan tarkoituksenmukaisesti asiakaslähtöisiä tuotteita.

Tampereella eri hyvinvointipalveluiden aloilla on prosessit ja niiden kuvaukset pääsääntöisesti tehty. Tehdyn työn mielekkyyteen ei tutkimusaineiston perusteella juuri kohdistu kritiikkiä. Samalla aineistosta välittyy selkeä kuva prosessiajattelun keskeneräisyydestä. Prosessiajattelu on aloitettu, mutta vielä melko muodollisesti ja usein kuvauksilla.

Prosessien mukainen toiminnan organisointi on siis vielä kesken. Tilanne tosin vaihtelee toimialoittain. Lisäksi toteutuksessa on eroja. Jännitteitä kuvataan aiheutuvan siitä, että tilaajaryhmä toimii paljolti prosessiajattelun mukaisesti, kun sen sijaan tuotannossa prosessiajattelu on paikoitellen alkuvaiheessa. Keskeneräisyys heijastuu tuotteistuksen ohella vielä prosessien mukaan toimimisessa, läpinäkyvyydessä ja kustannusten hallinnassa.

”Jos ajatellaan nyt ihan, lähetään nyt tämmösistä asioista kuin prosessikuvaukset, niin täällähän alkaa olla prosessit tietyllä tavalla kuvattuna, mutta ne on kuvattu ja piirretty, niitä ei oo vielä mallinnettu.”

”prosessiajattelu koska meidän organisaatiohan, uudistus tässä tietyllä tavalla on vielä puolitiessään, että tilaajaorganisaatio on organisoitunu prosessimaisesti mutta tuotanto toimii perinteisessä vanhassa funktionaalissa organisaatiossa, jossa sitten sekä asiakaslähtöisyys sekä prosessit onkin siellä funktionaalisten organisaatioitten sisällä kun niitten pitäisi olla niitten välillä, sitä välillä olevaa prosessiajatteluakin on yritetty viritellä ja onkin viritelty ja kyllähän sitä siis tehdäänkin.”

”tää prosessiajattelu yhtä lailla että se on sit se toinen mihkä meinasin oikeestaan mennäkin, että sit se aidosti asiakaslähtöinen malli että käännettäs ne organisaatiot todellakin asiakaslähtöisiks, niin kyllä se on hidasta. Meil on ihmisiä jotka tekee sitä, koittaa saada läpi näissä organisaatioissa. Me on kaks vuotta pyöritetty sitä ja ne askeleet on niin niin pieniä, ja ne on vähän pakotettava tavallaan siihen että niitten rajojen yli katsottaisiin, että aidosti mietittä.”

Kuten edellä olevasta lainauksista on mahdollista päätellä, prosessiajattelu on edennyt Tampereella melko hitaasti ja pienin askelein. Tämä on myös hidastanut asiakaslähtöisyyden kehittymistä. Toisaalta asiakaslähtöisyyden ja tuotteistamiseen liittyvät ongelmat selittävät paljolti sitä, minkä vuoksi myöskään prosessiajattelu ei ole edennyt vielä erityisen voimakkaasti.

Toistaiseksi prosesseja on toteutettu vielä paljolti organisaatiolähtöisesti. Nykyisessä tilanteessa pitkälti kukin organisaatio on kuvannut oman toimintansa omista lähtökohdistaan prosesseina. Jo tämä työ on aikaansaanut pohdintoja siitä, miten eri organisaatioiden toiminta liittyy toisiinsa. Myös tilaajaryhmässä, jossa prosessiajattelu on viety tuotantoa pidemmälle, muutoksen hyödyllisyys liittyy toimialojen välisen yhteistyön kasvuun ja saumakohtien havainnointiin. Tältä osin prosessiajattelun soveltaminen on osin aikaansaanut niitä vaikutuksia, joita sillä tutkimustenkin mukaan

aikaansaadaan. Samalla keskustelua käydään siitä, voisiko toimialojen välistä yhteistyötä tehdä nykyistä enemmän prosessiajattelun sisällä. Ongelmiakin ja muutostarintoa esiintyy. Aineistossa kohdistuu julkilausuttua kritiikkiä haluttomana yhteistyösopuolena erityisesti opetussektoriin.

Prosessiajattelun mahdollisuudet tuotannossa liittyvät monien tulkintojen mukaan kokonaisvaltaisuuteen. Palveluita tarkasteltaisiin sirpaleisuuden ja organisaatio-lähtöisyyden sijasta entistä enemmän palvelukokonaisuuksista lähtien, jolloin myös innovatiiviselle kehittämiselle voisi syntyä uudenlainen tila.

”Meillähän on siis tää koko sosiaali- ja terveyspalveluthan on sellanen kokonaisuus, et sitä funktionaalisesti jakamalla, niin siinä aina se asiakasprosessi pirstaloituu, koska ihminen on kokonaisuus, jota pitäisi kokonaisena ymmärtää hoitaa, ja nyt sitten, sanotaan, että tämmönen, ehkä perinteisempi tapa nähdä tämä terveydenhuolto-prosessi, niin sehän on ollu kuitenkin tämmönen, terveydenhuollon ammattiosaamisesta, substanssin näkökulmasta lähtevää.”

”Ja se että, tämmönen keskustelukulttuuri ja tämmönen yli aidan meneminen, eli katottais vähän naapuriprosessiakin niin, se ei oo hyvällä tolalla vielä. Mutta se paranee tässä koko ajan.”

”mitä on sen yhen funktionaalisen organisaation sisällä, mutta kun se mun käsitys tästä on se että sen pitäiskin olla niitä asiakaslähtöisiä prosesseja horisontaalisesti eri organisaatioitten välillä sillon kun se asiakas niitä palveluita tarttee, ja et sen asiakkaan pitäis pystyä siellä kulkemaan huomaamatta että se on missään yksittäisessä funktionaalissa organisaatiossa, mut että mä epäilen että näin ei tapahdu, meillä ei tehä välttä-, siis meillä tehään sitä prosessityötä näitten laatikoitten sisällä ja toisaalta sitten ehkä tilaajavetosesti myös näitten laatikoitten välillä, mutta se kuilu niitten laatikoitten välillä on aika iso, että siinä on, se prosessityökin ymmärretään vähän monella, useammalla tavalla, ja totta kai niitten sisäistenkin prosessien avaaminen on kamalan tärkeää koska sillon varmaan ainakin jonkun pitäisi huomata että jossakin tehdään päällekkäisiä töitä vaikkapa, mistä mä oon aika varma että meillä tehään, ja sittenhän nämä perinteiset just tuolla sote-puolella erityisesti, tietenkin se koskettaa varmaan kaikkia väestöryhmiä että sitten kun ne kuilut niitten organisaatioitten välillä on niin ne ihmiset tipahtaa sinne kuiluun eikä se sieltä.”

”Se on tietyllä tapaa selkeytynyt, selvästi ollaan alettu puhuun ylipäättään palvelukokonaisuuksista, asiakaslähtöisesti eikä vaan niistä sektoreista jotka sitä hommaa hoitaa, sen kummemmin miettimättä mitä ne tekee.”

Tutkimuskirjallisuudessa prosessiajattelussa lähdetään tyypillisesti joko/tai ajattelusta. Pohdintaa ei siis juuri ole siitä, minkälaisia ongelmia syntyy siitä, jos organisaatiossa on samanaikaisesti prosesseja ja perinteiseen organisaatorakenteeseen pohjautuvaa operationaalista toimintaa. Tampereen malli ei vielä ole ”puhdas prosessiorganisaatio.” Vaikea onkin ylipäänsä tietää, johtuvatko palvelutuotannon ongelmat perinteisestä toimintamallista vai prosessiajattelun soveltamisesta. Aineiston perusteella kahden eri ajattelutavan olemassaolo aiheuttaa jatkuvaa kitkaa, koska näkökulmat toimiviin palveluihin poikkeavat toisistaan.

Tuotantoa ollaankin osin organisoimassa prosessiajattelun suuntaan erityisesti sosiaali- ja terveyssektorilla. Tähän sisältyy mahdollisuuksia, mutta haastatteluisa kehityssuuntaan liitetään myös ilmeisiä uhkia. Ratkaisevaa onkin, kuinka selkeiksi ja loogisiksi prosessikokonaisuudet saadaan rakennettua, miten valta- ja vastuusuhteet saadaan määriteltyä ja millä tavoin johtamisesta saadaan toimivaa. Haastateltujen pelkona on, syntykö toimintamallista liian sekava.

”Siin on varmaan se kriittinen, tai kriittinen ja kriittinen emmä osaa sanoa siis että, et sillainhan se on valtava muutos jos lähdemme ihan siis puhtaaseen tämmöseen prosessimalliin ja prosessiorganisaatioon ja tavallaan tää perinteinen funktionaalinen tapa tarkastella, siitä luovutaan kokonaan, vai jääkö sitten tämmönen matriisimalli että meillä on kuitenkin tätä perinteistä funktionaalista organisaatioo sen lisäksi että meillä on sitten tietyt prosessinomistajat ja jos näin on niin mitkä ne on ne prosessinomistajia ja funktionaalisen johdon väliset valtasuhteet ja niin pois päin, näähän ne on näitä kriittisiä. Helpoinhan ois tietysti jos voitais yhdistää, että se prosessinomistajuus olis myös, siihen sisältyis myös se tapa hallinnoida ja organisoida se prosesseittain sehän tietysti ois yksinkertasin.”

Prosessiajattelun aito käyttöönotto onkin sosiaali- ja terveyssektorilla erittäin iso muutos. Se edellyttää toimintakulttuurin uudistumista ja uudenlaiseen toiminnan jäsentämistapaan siirtymistä. Tutkimusaineiston perusteella muutoksen merkittävyys on ymmärretty, mutta ei kaikilta osin ehkä vielä hyväksytty. Professionaalinen ja ”siiloutunut” ajattelutapa näyttää edelleen etenkin terveyssektorilla istuvan tiukassa.

On selvää ja ymmärrettävää, ettei organisaatioiden välistä yhteistyötä kasvattavaan tai palvelukokonaisuuksista lähtevään prosessimaiseen toimintatapaan siirtyminen ole ongelmaton ja mutkatonta. Tutkimusaineistossa kiinnitettiin huomiota erityisesti tilaaja-tuottajamalliin liittyvän kustannustietoisuuden kasvun kautta syntyvään osaoptimoinnin vaaraan. Tietoisuus kustannuksista kasvattaa halua tehdä vain ”halpoja, mutta hyvin hinnoiteltuja” asioita.

”mutta sitten taas nyt meillä jotenkin sitä pikkusen saattaa, mulla on semmonen pelko että sitä pikkusen saattaa lyödä korville nytten se että meillä tuotannon omaa roolia nyt aika paljon vahvistetaan tässä ja nää tuottavuuspuheet, meillehän on tulossa tuottavuusohjelma ja kaikki tämmöset näin, niin pikkusen mulla on se pelko että sit kun se tuotanto on funktionaalisen organisaationa niin sitten siellä aletaan entistä enemmän sitä omaa laatikkoa kehittämään jollon se lyö minusta korville asiakaslähtöisyyttä ja prosessiajattelua, siinä on oikeesti se pelko olemassa, meil on näitten funktionaalisten organisaatioitten välillä vielä aika iso kuilu, vaikka samoista asiakkaista puhutaan niin palveluketjut ei toimi eikä tieto kulje.”

”ongelmana vois nostaa esimerkiks sen, että kuinka paljon, tai kun me erotetaan palveluprosessista joitakin pätkiä, joita tuottaa joku ulkopuolinen taho, jollakin tässä nyt sitten kilpailu, tai tämän ulkoistuksen yhteydessä määritellyllä rajauksella, niin kuinka hyvin se sitten sopii tähän meidän asiakaslähtöiseen palveluprosessikokonaisuuteen, niin se on ainaki tähän asti aika, meil on paljon esimerkkejä, jois on huonosti onnistuttu, siinä et on osatimoitu tiettyä asiaa.”

Haastatteluissa kuvataan, että uuteen prosessiajatteluun siirtymistä ei ole pohdittu suhteessa onnistuneeseen muutosjohtamiseen. Myöskään riittävästi ei ole keskusteltu siitä, minkälaista ruohonjuuritason toteutusta prosessiajattelun käyttöönotto edellyttäisi, jotta se aidosti vaikuttaisi työntekijöiden arkeen. Vaarana nähdäänkin suuren uudistuksen pinnallinen toteutus. Lisäksi prosessimainen toiminta saattaa johtaa osaoptimointiin. Tuotanto-organisaatiot saattavat haluta tehdä niitä prosessin osia, joista tuotot ovat korkeimmat. Vaikeimpia, ”vähemmän tuottoa antavia asiakkaita” saatetaan pyrkiä siirtämään muille prosessiin osallistuville osapuolille.

Tutkimusaineistosta on lisäksi havaittavissa, että Tampereella on selkeästi eriäviä käsityksiä siitä, vaatiiko prosessimaiseen toimintatapaan siirtyminen tuotannossa organisaatorakenteiden muutoksia tai onko ylipäänsä muutos tarpeellinen. Kriittisestä näkökulmasta nostetaan esille, että prosesseja voitaisiin toteuttaa nykyisten organisaatioiden puitteissa. Nykyiset organisaatiot voisivat tuottaa prosesseihin liittyviä palveluita palvelutuotannon osina. Osa nostaa esille, että prosessimaisuus jää kosmeettiseksi, mikäli vanhat organisaatorakenteet säilytetään. Uhkakuvana on myös menetetään eri organisaatioihin kertynyt osaaminen ja niihin liittyvät eri aloilla vallitsevat vakiintuneet ja toimivat toimintakäytännöt.

Yksi tapa ratkaista ongelma olisi eräänlainen alihankintamalli. Palveluorganisaatiolta voitaisiin edellyttää jonkin tietyn palveluprosessin toteuttamisesta. Tämä organisaatio huolehtisi esimerkiksi ulkoisen ostamisen kautta niiden prosessin osien hankinnasta, joita se ei pystyisi itse huolehtimaan. Tämän suuntainen lähtökohta on Kotitorihankkeessa. Tämäntyyppinen malli ratkaisi prosessiomistajuuden kysymyksen ja vahvistaisi siirtymää perinteisestä funktionaalisesta organisaatiomallista kohti prosessimaisesti toimivaa mallia.

VIII Tilaaja-tuottajamalli

Tilaaja-tuottajamalli käsitteenä

Tilaaja-tuottajajärjestelmät purkavat perinteisen hierarkian ja pelkistäen jakavat organisaation kahtia: toiset tilaavat käytössä olevilla varoilla palveluja, joita toiset tuottavat. Tuottajina – kuten monilla sektoreilla Tampereenkin tapauksessa - voivat olla muutkin kuin kunnan omat yksiköt. (Kallio ym. 2006)

Tilaaja-tuottajamalliin kohdistuvaa sekä niihin läheisesti liittyvää sopimuksellisuutta ja kilpailuttamista koskevaa tutkimusta on tehty Suomessa varsin runsaasti. Kuitenkaan tätä tutkimusaluetta ei ole juuri jäsennetty. Nähdäksemme kirjallisuudesta onkin erotettavissa seuraavankaltaisia näkökulmia:

1. Toimijanäkökulma
2. Sopimuksellinen näkökulma
3. Kustannusnäkökulma
4. Osaamisnäkökulma
5. Professionaalinen näkökulma
6. Markkina-näkökulma

Tilaaja-tuottajamallia on tarkasteltu hyvin usein toimijanäkökulmasta. Tässä vahvana teoreettisena pohjana on ollut päämies-agentti-teoria. Päämies-agentti-ajattelun mukaisesti palvelun tuottaja on agentti ja toteuttaa asioita päämiehen eli tilaajan ehdoilla. Tilaaajan ja tuottajan oletetaan toimivan omalta kannaltaan rationaalisesti ja pyrkivän maksimoimaan etujaan. Neuvottelutilanteessa ne vaikuttavat toinen toisiinsa ja käyttävät siihen liittyviä keinoja. Tavoitteet eivät ole yhdenmukaisia, josta johtuen tilaaja-tuottaja-neuvotteluja käyvät toimijat voivat pyrkiä ajamaan etujaan toistensa kustannuksella.

Toinen kirjallisuudessa vahvasti esillä oleva näkökulma tilaaja-tuottajamalliin on sopimuksellisuus. Siinä tarkastellaan sopimuksellisuutta toimintatapana ja sisällöllisenä asiana (esimerkiksi Hyyryläinen 2002). Kysymys on muun muassa siitä, missä määrin eri sopimuksiin on mahdollista kirjata toiminnassa vaikuttavia tekijöitä tai kuinka yksityiskohtaisia niiden tulisi olla (Jalanka ym 2003). Huomioita on mahdollista kiinnittää siihen, miten osapuolten välinen vuorovaikutus toimii sopimusten laatimisen yhteydessä (esimerkiksi Sihvonon 2006; Kallio ym. 2006) tai missä määrin sopimuskäytännöistä aiheutuu itsessään kustannuksia.

Kolmanneksi tilaaja-tuottajamallia on tarkasteltu taloudellisesta näkökulmasta.

Huomio on siinä, missä määrin mallin avulla on mahdollista saavuttaa kustannussäästöjä. Esimerkiksi tilaaja-tuottajamallin odotettuun tehokkuuteen ja ilmenneseen todellisten kustannussäästöjen vähyteen on viitattu kansainvälisissä tutkimuksissa. Kuitenkin on lähes mahdotonta sanoa mallin tarkkoja kustannuksia, koska toimintamallina sen vaikutukset ovat välilliset.

Neljäs näkökulma on osaamisen näkökulma. Tässä pohdinnan kohteena on se, minkälaista osaamista tilaaminen ja tuottaminen edellyttävät. Tilaajilta edellytetään osaamista, joka liittyy hankintoihin ja sopimusten tekemiseen. Tilaajalle kuuluvat myös tarjousten arviointi ja kilpailuttamiseen liittyvä osaaminen. Palveluita on pystyttävä tuotteistamaan tarjouspyyntöä varten. Tilaajan vastuulla on lisäksi tunnistaa palveluiden tarve eli se, minkälaisia palveluita kuntalaiset tarvitsevat. Osaamiseen kuuluu sekin, että tilaaja hallitsee palvelutuotannon kokonaisuuden. Tavoitteena on, että eri palveluista muodostuisi toisiaan tukeva kokonaisuus. Tuottaja-osaaminen liittyy muun muassa kykyyn toteuttaa palveluita laadukkaasti ja tehokkaasti sopimuksen mukaisesti. Tuottaja-osaaminen on myös kykyä kehittää ”myytäviä” palvelutuotteita.

Viides näkökulma on professionaalinen tarkastelutapa. Siinä pohditaan kysymystä, mitä tilaaja-tuottaja-ajattelutapa tarkoittaa eri toimialojen kannalta. Monessa tilaaja-tuottajamallia koskevassa tutkimuksessa on arvioitu sen sopivuutta valitulle hallinnonalalle.

Kuudes näkökulma on markkinalähtöinen näkökulma. Tilaaja-tuottajamalli on tapa luoda edellytyksiä palveluiden ulkoistamiselle ja palvelumarkkinoiden luomiselle. Tästä näkökulmasta voidaan muun muassa kysyä, mitä tilaaja-tuottajamalli tarkoittaa kilpailuvaltiollisen ideologian näkökulmasta. Tekeekö se julkisen sektorin entistä enemmän markkinoiden kaltaisesti toimivaksi kokonaisuudeksi vai saako julkinen sektori mallin kautta entistä tiukemman otteen järjestöistä ja yrityksiltä, joilta se tilaa palveluita. (Kts. Karppi ja Haveri 2009.)

Tampereen malliin sisältyvä tilaaja-tuottajamalli on tyypillinen sovellutus, jossa on piirteitä kaikista edellä mainituista näkökulmista. Tilaaja-tuottaja-rooleja erotellaan päämies-agentti-teorian kautta. Tilaajien ja tuottajien tekemät sopimukset ovat keskeinen osa toimintaa. Mallilla tavoitellaan kustannusten hallintaa. Keskustelun kohteina ovat tilaajilta ja tuottajilta edellytettävä osaaminen ja soveltuvuus eri professionaalisille tehtävä-alueille. Lisäksi malliin kuuluu monituottaja-malliin liittyen kysymys markkinanäkökulman vahvistamisesta. Tilaaja-tuottajamallin toteutus on siis hyvin kokonaisvaltaista.

Eräänlaisena tilaaja-tuottaja-mallin ytimenä voidaan kuitenkin pitää sopimusmenettelyä. Sopimuksilla ohjaaminen on mallin myötä keskeisin toiminnan koordinaation menetelmä ja sopimusten ja sopimusneuvotteluiden onnistuminen määrittävät paljolti myös sitä, miten kustannusten hallinta mallissa toteutuu. Sopimusmenettelyllä voidaan myös joko tukea monituottajamallia tai estää sen aito toteutuminen. Lisäksi poliittinen päätöksenteko ja esimerkiksi apulaispormestareiden rooli ja tehtävät sekä prosessiajattelun toteutus ja osin myös asiakaslähtöisyyden toteuttaminen on kytketty sopimuskäytäntöihin. Sopimuksellisuus voidaan siis nostaa myös koko Tampereen mallin ytimeen. Mikäli sopimusmenettely ei toimi, koko Tampereen mallin toteuttaminen ontuu.

Käsitykset tamperelaisesta tilaaja-tuottajamallista

Tampereen uudistus on kokonaisuus, jonka osia ei ole helppoa tarkastella irrallaan toisistaan eikä ole tarkoituksenmukaistakaan yrittää liiaksi eritellä eri osien vaikutuksia. Tilaaja-tuottajamallin arvioinnin ongelmana on se, että tehty sovellutus ei ole Tampereella – kuten ei muissakaan Suomen kunnissa – puhdas tilaaja-tuottajamallin sovellutus. Siksi esimerkiksi kustannusvaikutuksia on lähes mahdotonta arvioida. Jos tilaaja-tuottajamalli ei ole muun muassa tuottanut taloudellisia hyötyjä, selityksenä ei välttämättä ole mallin toimimattomuus. Kysymys voi olla vaikkapa siitä, että mallin lisäksi käytössä oleva aikaisempi toimintatapa aiheuttaa kustannuksia tai jäykkyyksiä. Seuraavassa pyritään kuitenkin nostamaan esille haastatteluissa esiin nousseita pohdintoja, jotka kiinteimmin kytkeytyvät tilaaja-tuottajamallin teemoihin sekä niihin pulmiin, joita mallin avulla on pyritty ratkaisemaan.

Tilaaja-tuottajamallin myötä tapahtuneet muutokset ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden avulla pyritään aidosti muuttamaan kunnallishallinnon perusrakenteita. On selvästi nähtävissä, että tilaaja-tuottajamallin myötä kaupungin palvelutuotanto on ainakin osin avautunut uudella tavalla tarkasteluun ja joissain toiminnoissa läpinäkyvyyden kuvataan jopa huomattavasti lisääntyneen. Niillä palvelualoilla, joissa tilaaja-tuottajamallin mukaista tuotteistusta ja uudenlaista johtamisen ideologiaa on ryhdytty soveltamaan, toiminnan kuvataan muuttuneen ja sopimuksilla johtaminen nähdään osana nykyistä arkipäivää.

Kaupungin toiminta on avautunut tilaaja-tuottajamallin myötä markkinoiden suuntaan, kun palveluiden järjestämisessä tavoitellaan monituottajamallia. Tämä kehittämisen suunta herättää monenlaisia mielipiteitä. Yhtäältä monituottajamalli nähdään tärkeänä tulevaisuuden keinona, jolla on mahdollista selvittää lisääntyneistä vaatimuksista ja henkilöstön eläköitymisestä. Toisaalta monituottajamalliin pyrkiminen nähdään uhkana, jonka myötä kunnalliset palveluiden tuottajat pikkuhiljaa katoavat talouden sanellessa liiaksi toiminnan reunaehdot.

Haastatteluissa tilaaja-tuottajamallin soveltaminen nähdään pääosin toimivaksi keinoksi, jolla pyritään vastaamaan kaupunkien toimintaympäristössä ja toimintaedellytyksissä tapahtuneisiin muutoksiin. Idea pidetään monilta osin hyvänä, koska sillä uskotaan päästävän radikaaleihin muutoksiin. Samalla malli soveltuu hyvin kaupungin valtaryhmittymän poliittiseen ideologiaan.

”Kyllä se on se että ikä rakenteesta, demokraattisista muutoksista ja muutenkin tän hyvinvointivaltion muutoksista johtuen niin ei meillä ole varaa kustantaa nykyistä toimintaa. Tai kka semmosta aiempaa toimintaa semmosena kuin mitä se oli.”

Tilaaja-tuottajamallin keskeisimmät käytännölliset perusteet kumpuavat haastatteluissa ensinnäkin kustannustietoisuuden ja sitä kautta myös läpinäkyvyyden lisäämisen tarpeesta sekä työvoiman saatavuuden varmistamisesta. Lisäksi nostetaan esille tehostamisen vaatimus ja kolmanneksi tuodaan esille, että tilaaja-tuottajamallilla tavoitellaan myös parempaa kykyä reagoida muuttuviin tilanteisiin. Muuttuvat tilanteet näyttävät koskevan sekä kuntien resursseja että palvelutarpeita.

”Mutta mä näen sen tilaaja-tuottajamallin siinä, että se on tapa tehdä läpinäkyväksi asioita, tapa tehostaa toimintaa, tapa hakee niihin monenlaisiin haasteisiin mitä kuntaorganisaatioita, niihin kohdistuu, niin vastauksia.”

”Meidän pitää tietää se, et mitä me tehdää, millä hinnalla me tehdään ja et saadaan ne resurssit kohdennettua oikeeseen paikkaan. Mä en tarkota, että kuntatoimitaso on aivan jotenkin tehotonta, mut ei ehkä ollut tietoo siitä että mitä tehtiin ja miten paljon mihinkin käytettiin voimavaroja..”

Tilaaja-tuottajamallin soveltamista ei kaikilta osin koeta helpoksi. Jotkut haastatellut tuovat esille, että mallin soveltamisen keskeisimmät ongelmat liittyvät sovelluksiin, jossa aitoja muutoksia ei ole lähdetty riittävän radikaalilla tavalla toteuttamaan. Tämän tulkitaan johtaneen ristiriitaiseen tilanteeseen, jossa muutoksiin liittyvä kaoottisuus ja etenkin tilaaja-tuottajamalliin liittyvä pirstoutuminen korostuu, mutta mallin hyötyjä ei kuitenkaan saada käyttöön. Joidenkin palvelualojen kuvataan myös pitäytyneen aikaisemmissa toimintatavoissa ja ikään kuin estäneen toiminnan avaamisen läpinäkyvyyttä tavoittelevaan suuntaan.

”Tehdään tällöinen järjestelmä, rakennetaan tilaaja-tuottajamalli, eriytetään ne, mut sitte se toiminta jatkuu niin kun aina ennenkin. Ja se on sit nyt se haaste, että sitä toimintaakin pitäis mieltii että onks se enää tää, onks kaikki ne asiat mitä me tehdään sellasia kun pitäis olla. Se on varmaan se, että kuviteltiin tämän menevän helpommin läpi, senkin takii, ihan siellä suorittavassa portaassa niin sanotusti tai tuotanto-organisaatioissa.

Haastattelujen perusteella on kuitenkin nähtävissä, että tilaaja-tuottajamalli on tuonut suuriakin muutoksia niihin perusajatuksiin, joiden pohjalta kunnallista palvelua on aikaisemmin kehitetty. Suurin haasteellisuus tuntuu liittyvän tilaamisen näkökulmasta ostamis- ja sopimusohjausosaamiseen. Oman tuotannon näkökulmasta haasteet liittyvät sekä tuotteiden paketointiin, pilkkomiseen että näiden myymiseen käytännössä.

”Nään sen aika paljon niinkun et kyllä täällä julkishallinnossa ihan oikeesti puuttuu sitä semmosta tilaamisen ja tuottamisen sen perusidean ymmärtämistä, että mitä tarkoittaa tilaaminen ja mitä tarkoittaa tuottaminen sit niinkun suhteessa toisiinsa. Ja mitä on niinkun sopimusohjaus? Et mitä tarkoittaa, kun sopimuksessa sovitaan asioita ja sit et on erillään se et me järjestetään ja tavallaan vastataan kuntalaisille palveluista ja sit joku tekee sen. Niin kyllä siinä mun mielestä on ollut isoja, hämmästyttävän vähän, oikein syvällisesti tajuttu sitä asiaa ja pitkälle se varmasti johtuu siitä että aika harvalla on tämmösessä maailmassa ollut työelämäkokemusta ostamiesta tai myymisestä.”

Tuotannon näkökulmasta malli näyttäytyy selkeimmin ennen kaikkea palvelutuotannon tehostamisen välineenä. Uuden rajapinnan on ajateltu näyttävän selvästi sen, missä kohdin kunnan omaa toimintaa voidaan tehostaa. Tarvittaessa tehostamisvaatimuksia on ryyditetty kustannusvertailuilla, joiden perusteella pyritään näyttämään, että palvelu on mahdollista tuottaa halvemmalla. Tehostamisen vaatimukseen suhtaudutaan kahtiajakoisesti. Yhtäältä ymmärretään, että tehostaminen on tarpeen mutta toisaalta tuotannossa vaatimukset koetaan välillä kohtuuttomina.

”Niin pitää tehdäkin että löysähän pitää sieltä saada, ja tämmönen rajapintahan aina auttaa että ne niinkun löytyy sieltä. Ja kilpailu aina vie sitä eteenpäin että löysät häviää.”

”Mutta kun se on usein, paitsi perustelematonta niin se on liian usein ollut hyvin loukkaavaa niinkun ammatti-ihmisiä kohtaa mitä sieltä on heitetty. Ja sit se mikä siitä tilanteesta tekee aika tällasen niinkun, ehkä suorastaan koomisen on se, että tilaajapuolen henkilöhän oli, suurin osa heistähän oli kaupungin entistä tai he eivät tulleet uusina kaupungille, ovat ennen olleet ratkasemassa juuri niitä ongelmia, jotkut jopa 12-15 vuotta joista he nyt ihmettelee et on se kumma että te ette saa kuntoon. Että sehän on hirveen niinkun, sehän voi olla semmosta peliä miten ajatellaan et tilaaja toimii, niinkun ostopuoli toimii.”

Joidenkin näkemysten mukaan tilaaja-tuottajamalli on väärä nimitys mallille, jonka perimmäisenä tavoitteena on lisätä kaupungin palveluntuottajien kirjoa. Tästä näkökulmasta tilaaja-tuottaja-nimitys korostaa liiaksi kaupungin omien toimintojen jakamista tilaajiin ja tuottajiin, jolloin jää hämäräksi, mitä mallilla tavoitellaan. Keskeiseksi perusteluksi hakea tuotantoon erilaisia tuottajia nousee tarve vertailla eri periaattein organisoituneita palvelun tuottajia keskenään. Mallin soveltamisen ensimmäiset vuodet kuuluivat korostuneesti toimintamallien hakemiseen, mutta nyt on nähtävissä, että mallia halutaan viedä monituottajamallin suuntaan.

”No mä ensinnäkin kyllä, mä haluaisin puhua siitä monituottajamallista, mua häiritsee tää tilaaja-tuottaja-tässä. Että musta se kuitenkin kertoo niin paljon se monituottajamalli tästä koko a-, että mä ehdottomasti ottaisin sen terminä tässä käyttöön

”Ja siihen suuntaanhan nyt on menossa, siis.. toki sitä ulkoista palvelua ja hankintaa oli ennen tilaaja-tuottaja malliakin mutta nyt on selvästi lisääntynyt tämä tilaajan taholta tämä halu hakea vertailtavuutta.”

Vertailuasetelmia ei varsinkaan tuotannon näkökulmasta pidetä luotettavina eikä yksinkertaisina. Kaupungin omassa tuotannossa koetaan, että heitä tarkkaillaan tarkemmin kuin muita palveluntuottajia. Myös vertailulaskelmiin suhtaudutaan osin varauksella, koska oman tuotannon viranhaltijoilla kuvataan olevan joitain tehtäviä ja velvoitteita, jotka puuttuvat esimerkiksi yksityisiltä toimijoilta.

”Mä luulen että me ollaan syvällisemmän ja tarkemman tarkastelun alla kuin nuo ulkopuoliset palveluntuottajat.”

”Tota, mä en siihen osaa vielä sanoa ku noi kokemukset on niin lyhyet mutta tuota pikkusen siinä nyt häiskahtaa tällä hetkellä siis että kun siinä nyt vertaillaan... kuinka me niin siinä vähän häiskahtaa se semmonen niinkun, kuoritaan kermat päältä pois -ajattelu, tai ainaki sit pitää olla hirveän huolellinen kun lasketaan siis niinkun hintoja ja vertaillaan koska meillähän esim omalääkäritoiminnassa on sellaisia tehtäviä ja velvoitteita joita ei ole näillä yksityisillä kun he hoitaa väestövastuusta omaalääkäri. Meillä on omalääkäreillä tiettyjä velvollisuuksia suhteessa kotihoitoon, neuvolatoimintaan ja niin poispäin.”

Oman tuotannon rooli ei tällä hetkellä tunnu selvältä. Osassa yksiköitä koetaan, että yksityisenä tuottajana kaupungin kanssa toimiminen voisi olla helpompaa. Myös kunnalliseen palveluun ja sen tuottamiseen liittyvä vastuullisuuden käsite nousee uudella tavalla keskusteluun. Osa tuotannon edustajista pelkää, että kaupungin oman toiminnan rooliksi jää sellaisten palveluiden hoitaminen, jotka eivät ”kelpaa” muille. Samalla korostetaan sitä, että ulkopuoliset toimijat ovat vapaampia johtamaan omia tuotantoyksiköitään. Kaupungin omassa tuotannossa toimintaan vaikuttavat myös johtokunnat, joiden myötä politiikka pääsee vaikuttamaan kaupungin tuotantoyksiköiden toiminnan edellytyksiin.

”enkä mä siitä oo nähny vielä mitään sellasia luotettavia laskelmia, onko vielä tehtykään en tiedä.”

”Niin tää on, siis sanotaan nyt niinkin, et kateellisena katselee tavallaan niitä toimijoita, jotka sitten, joilta kaupunki ostaa palveluita, ostopalveluina, ja jotka saavat sit kuitenkin itse määritellä ehtonsa ja kun meidän tehtävä on sitten kuitenkin aina ottaa vastaan kaikki se mikä jäljelle jää.”

Ensimmäisten mallin soveltamisvuosien aikana toiminnan koetaan kehittyneen koko ajan parempaan suuntaan. Edelleen on kuitenkin epäselvää, mitkä tilaaja-tuottajamallin varsinaiset taloudelliset hyödyt ovat olleet. Suurimpina toimintaan liittyvinä etuina mainitaan joillain palvelualoilla tapahtunut läpinäkyvyyden lisääntyminen, monin osin nähtävillä oleva kustannustietoisuuden kehittyminen. Joillain toimialueilla esiin nostetaan myös selvä kehittämisen paraneminen, jonka lisääntyminen näyttää liittyvän tilanteisiin, jossa tuotantoyksiköissä koetaan uudenlaista vapautta ja johtamisen mahdollisuutta.

”No kyllähän se on hirveesti kehittynyt tän runsaan kahden vuoden aikana. Ihan hirveen paljon on kehittynyt.”

”Vaikee sanoa vielä mikä on hyvä juttu, huono juttu, tietysti kuntalaisen näkökulmastahan se on ihan sama, kuka sen palvelun tuottaa, kun sitä saa. Ja aika näyttää että tuoko tämä esimerkiksi kustannustehokkuutta missä määrin ja sitä kautta taloudellisia hyötyjä tällöinen monituottajamallin hakeminen, siihen liittyvät kilpailuttamiset ja niin edelleen. Ei me ihan sitä vielä tiedetä, niin alussa ollaan.”

Johtamisen luonteen kuvataan tilaaja-tuottajamallin myötä muuttuneen. Muutoksen suunnasta näyttää olevan monenlaisia tulkintoja. Jotkut nostavat esille, että johtaminen on tilaaja-tuottajamallin myötä muuttunut yksinkertaisemmaksi ja hiukan paremmin politiikasta irrallaan olevaksi. Ainoastaan johtokuntien rooli on tästä näkökulmasta katsottuna erikoinen ja suhteessa poliittiseen päätöksentekoon asettaa kaupungin oman tuotannon erilaiseen asemaan kuin muut tuottajat. Palvelutarpeen määrittelyn siirtyminen tilaajan vastuulle on myös muuttanut tuotannon toiminnan logiikkaa. Kaikki tuotannossa työskentelevät eivät vielä ole kyenneet sopeutumaan tilanteeseen, jossa asiakastarpeiden muutosten myötä toimintaa ei suoraan voida muuttaa. Osa tuotannon johtavista viranhaltijoista näkee, että tarpeen määrittelyn siirtyminen tilaajan vastuulle on helpottanut toimintaa, koska uudessa tilanteessa on helpompaa keskittyä oman tuotantoyksikön kapasiteettiin, mikä on osittain selkiyttänyt oman organisaation

johtamisen käytäntöjä. Vastapainona tälle pirstaleisiksi koetut sopimuskokonaisuudet ovat tuoneet uudenlaisia haasteita ja joidenkin käsitysten mukaan tilaaja-tuottajamallin mukana tullut sopimusviidakko hankaloittaa käytännön johtamista.

Tilaaja-tuottajamalliin liittyvä sopimusviidakko ja tavoite päästä prosessiajattelun mukaisiin laajoihin palvelukokonaisuuksiin näyttävät osittain keskenään ristiriitaisina. Tuotteistus pirstaloi joidenkin näkemysten mukaan palveluita, koska kustannus- tehokkuuden analysoinnin edellytyksenä nähdään riittävän yksityiskohtaiset tuotteet. Samaan aikaan prosessiajattelun myötä kokonaisuuksia olisi tarkoituksenmukaista hahmottaa osin jopa toiminnallisten yksiköiden rajojen yli. Prosessien yli menevä toiminta on paljolti ollut tilaajaryhmän vastuulla, mutta siinäkin on yhä tehtävää.

Näkemykset palveluiden kehittämisestä ovat monenlaisia. Yhtäältä ajatellaan, että kustannustietoisuuden lisääntymisen ja kilpailutilanteiden myötä myös oman palvelun kehittäminen on tullut uudella tavalla ajankohtaiseksi. Esimerkkinä luovasta kehittämishankkeesta, jossa tavoitteena on myös kaataa erilaisia palveluissa näkyvillä olevia raja-aitoja, mainitaan Kotitori-hanke, jossa palveluita pyritään integroimaan asiakaslähtöisiksi kokonaisuuksiksi erityisen palveluintegraattorin avulla. Tämänäyttypiset kehittämishankkeet nähdään osin tilaaja-tuottajamallin ansioksi. Kotitori edustaa myös selvästi tilaamisen uutta vaihetta. Kilpailutettua, yksityistä palveluintegraattoria ei esimerkiksi hankintalaki sido, kun se tekee kaupungin puolesta tilauksia palvelu-tuottajilta.

Organisaatiomuutos, jossa ryhdyttiin soveltamaan uudenlaisia rooleja, altisti ja avasi kaupungin luutuneita toimintakäytäntöjä, jolloin myös uudet kehittämisideat saivat näkyvyyttä ja kuuluvuutta. Näkemykset, joissa kehittämistyön koetaan vaikeutuneet näyttävät liittyvät tilaajan ja tuottajan erottelun myötä syntyneisiin uusiin kuiluihin.

”Niin, vähän vaikeaa, siis kaiken kaikkiaanhan se tuntuu synnyttävän siis tämmösiä uusia tavallaan innovaatioita, otetaan esimerkkinä tämä kotihoito ja siihen liittyvät, siinähan nyt on lähdetty yhdistämään, sitä kotihoidon palvelutuotetta sillä tavalla, että se pitää sisällään paitsi meidän kaupungin oman kotihoidon, kolmannen sektorin yksityiset yritykset, siellä ollaan palveluintegraattoria kilpailuttamassa, palveluintegraatio, joka sitten yhdessä kotihoidon asiakasohjauksen kanssa kerää samalle tarjottimelle kaiken tarjolla olevan siis palvelun, oli se sitten omakotihoito, yksityistä siivousta, mitä tahansa. Sehän on täällä nyt se kilpailuttamisvaihe siis sen palveluintegraattorin hankkimiseksi menossa. Niin kyl mä väitän että tämmönenkin uudellinen ajattelukin on tavallaan tän mallin mukanaan tuoma..”

”...kyl se pakottaa tietysti oman tuotannon miettimään uusia työskentelytapoja tehokkaampia, koska siellä on markkinat.”

Tilaaja-tuottajamallin myötä tarkoituksella järjestetty erottelu tilaajiin ja tuottajiin on synnyttänyt joissain tapauksissa palveluiden kehittämisen kannalta epätoivottavana pidettävän kuilun kaupungin organisaatioon. Ongelmat näyttävät selvimminkin liittyvän siihen, mitä tuottajalta odotetaan. Tuottavuuden kasvattamisen kiristyvät vaatimukset koetaan joissain tilanteissa epärealistisina. Tilaajan ja tuottajan yhteistyötä kuvataan eri tavoin eri toimialueilla. Pääosin kontaktit tilaajien ja tuottajien välillä kuvataan hyviksi, vaikkakin neuvottelutilanteet ovat välillä jännitteisiä. Osa kuitenkin tuo esille,

että samankaltainen resursseihin liittyvä jännitteinen neuvottelutilanne on aina ollut olemassa, toimijat ovat vain vaihtuneet. Nyt vastakkain neuvottelupöydässä ovat tilaajat ja tuottajat, kun ennen eri puolilla pöytää istuivat tuottajat ja konsernihallinnon talous- ja strategiaryhmä. Joissain tapauksissa tilaajan ja tuottajan välistä neuvotteluhdetta kuvataan kuitenkin hankalaksi. Hankaluuksien tulkitaan olevan seurausta yhtäältä siitä, että kaikki ihmiset eivät tule keskenään toimeen. Organisaatiomuutoksen myötä kaikki eivät ole sisäistäneet uutta rooliaan tilaaja-tuottajamallissa.

”siis ainahan se nyt on. Resurssit on rajalliset aina, et noin peruslähtökohtaisesti, ja se jännite tietenkin tulee jos me puhutaan tilaajasta-tuottajasta, meidän välille siis siitä että tilaaja mielellään näkee niin että samalla resurssilla meidän pitäis pystyä tuottamaan koko ajan enemmän eli kasvattamaan tuottavuutta.”

”Mun mielestä ongelma ei oo mallissa. Että ei se välttämättä tarkoita, että se on hankala rajapinta. Se voi olla hyvin selkeyttäväkin työnjaollinen rajapinta siinä, ja että se yhteistyö siinä ilman muuta voi siinä toimia. Mä luulen että se ongelma mikä Tampereen kaupungilla on ollut, missä nyt aina sillon tällön jossakin kohtaa hiertää niin on varmaan se et on ollut semmost tietynlaista epäluuloa ja epäluottamusta ja pelkoa ikään kuin siit omasta asemasta, ja sen takia ei oo ehkä oltu ihan avoimesti, oikeesti yhteistyössä siinä. Mut en mä tiedä sitten johtuuks se tästä mallista tämäkin, vai johtuuks se siitä alkukankeudesta vai sit niinkun yksittäisistä tapauksista. Mut niinkun lähtökohtaisesti mun mielestä sen rajapinnan ei tarvi heikentää asiaa.”

”No ollaan me, siis meidän mielestä ollaan, mutta tilaajahan saattaa väittää että se ei pidä paikkaansa, että kyllä te pystytte parempaan, no tähän se on se perusjännite tietysti joka kuuluu tähän.”

”Tilaajan kanssa yhteistyö on, tiivistä ja välillä hyvin jännitteistä.”

Jotta kuilu ei kasvaisi liian suureksi ja häittäisi tilaajan ja tuottajan välistä yhteistyötä, kommunikaation määrää tulisi joidenkin kommenttien mukaan kasvattaa entisestään. Tämä tiedetään haastavaksi tavoitteeksi, sillä kaupungin työntekijät sekä tilaaja- että tuottajapuolella ovat kiireisiä. Kuitenkin eri toimialueilla kommunikaation määrä on hyvin erilainen ja vaikuttaa siltä, että toimialoilla, joissa tilaajan ja tuottajan välinen kommunikaatio on systemaattisesti organisoitu jatkuvaksi, monipuoliseksi ja erilaisilla foorumeilla tapahtuvaksi, myös yhteistyötä pidetään onnistuneimpana. Palveluiden kokonaisjohtaminen avoimessa ja neuvottelevassa järjestelmässä näyttäytyykin tällä tavoin erilaisten keskustelufoorumeiden kautta tapahtuvana mielipiteiden ja näkemysten vaihtamisena ja sitä kautta tapahtuvana verkoston ylläpitämisenä.

”Yhen asian etten mä unohda ni mä voisin sanoo täs koska se on keskeinen. Niin tätä kommunikointia tilaajien ja tuottajien välillä pitäisi lisätä, niin tässä vertikaalisuunnassa kun sitte horisontaalisuunnassa. Et pitäis olla sekä tuotantoalueitten yli, tilaajaorganisaatioitten suunnassa enemmän, ja sitte ihan samalla lailla tuottaja-tilaaja-akselilla.”

”Se saattaa olla näin et ku mä oon kokenu myöskin sen että tilaajalla on valtavasti työtä. Siis se vaikuttaa siltä koska he hyvin, eivät kovin hanakasti vastaa sähkö-

posteihin tai puheluihin. Et siel on paljon prosesseja, varmaan heil on tosi paljon semmosta työtä mikä ei näy meille tuottajilla, ja se on hankala asia et sit on vähän aikaa yhteisille palavereille.”

Kuilun kasvamisen kuvataan tapahtuneen myös eri tuottajien välillä. Pirstaleisten sopimusten myötä tuottajien välisen yhteistyön koetaan joissain tapauksissa heikentyneen, mitä pidetään huonona asiana. Joissakin asioissa yhteistyötarve on tunnistettu, mutta kanavia yhteistyön vahvistamiseksi ei ole löytynyt. Tässä tulkitaan olevan kyse myös johtajan kaipuusta, kaikuna kaupungin aikaisemman toimintakulttuurin johtajavetoisuudesta. Pirstaleisuus ja vähäinen yhteistyö tuottajien välillä voi joidenkin näkemysten mukaan johtaa myös siihen, että tuottajat tekevät osin päällekkäisiä toimintoja, jolloin kustannukset eivät ainakaan vähene. Lautakuntien prosessipohjainen organisointi voi omalta osaltaan vähentää pirstaleisuutta, mutta lautakuntien väliin jää katvealueita, joiden näkeminen ja ongelmien hoitaminen edellyttäisi yhteistyötä tuotantoalueiden välillä.

”Se, mitä se huonoo on tuonu on se, että nää toimijat on entistä vähemmän keskenään tekemisissä, eli siis meillä oli ennen tällanen sosiaali- ja terveystoimi, jolla oli yks apulaiskaupunginjohtaja, niin se vastas siitä kokonaisuudesta ja se sitte, jos ei ne toimijat päässy keskenään tavallaan, siis se vastuutti tietysti ensisijassa ne ihmiset sopimaan keskenään tämän kysymyksen, jotta tää ongelma hoidetaan pois päiväjärjestyksestä, mut nyt kun meil on tämmönen malli, niin nythän se tavallaan se tilaaja ei, edes voi tavallaan vastuuttaa näitä kahta toimijaa keskenään keskustelemaan, koska sillä ei ole sopimuksia, jotka kattas nää.”

”Ja mun mielest se on myöskin aiheuttanu varmaan sitä osaoptimoinnin lisääntymistä, koska totta kai jokainen haluaa tehdä budjettinsa ja numeronsa ja taata sen terveydenhoidon laadun, mut sillon helposti tulee tää tämmönen silmälappu, niin ku hevosetkin juoksee silmälaput päässä ettei paljon sivuille vilkuilla. Et meil on kyllä tämmönen soten johtajien tapaaminen, mut ku se ei oo virallinen foorumi, se näkyy kyllä sit sillä taval et siel ei kauheesti yhteisiä päätöksiä synny.”

”Ja varmaan yks keskeinen haaste mikä näkyy myöskin se että sitte tää lautakuntien rakenne. Nyt jos ajatellaan et nää, no me toimitaan ikilan ja tetolan kanssa, ni kaikki asiat mitkä putoo kahteen lautakuntaan, tai kahden tilaajapäällikkön tai kahden tuotantoalueen välille niin, kun ne rakenteet ei vastaa toisiaan.”

Suurimpina tilaaja-tuottajamallin myötä tulleina saavutuksina mainitaan sekä kustannustietoisuuden lisääntyminen että palvelusopimusten kautta tulevan ohjauksen onnistuneisuus. Kustannusajattelun lisääntymisen varjopuolena mainitaan puolestaan se, että joissain tapauksissa talouden näkökulma on korostunut jopa liikaa.

”No tietysti iso muutoshan on ylipäättäänsä, että tuli tämä tilaaja ja tuottaja ja musta se on hyvin ansiokkaasti saatu kuitenkin aikaseks. Se on hyvin ratkaseva, plus tämä palvelusopimuselämä. Että mä oon yllättyny, kuinka hyvin kuitenkin se on lähteny sitte käyntiin, et nää palvelusopimukset nähdään äärimmäisen tärkeinä asiakirjoina ja sitä toimintaa ohjaavana, että musta se on tosi hyvä kehityksen suunta.”

”Kun kaikki haluaa tehdä sitä mikä on ehkä helppoa tai hyvin tuottavaa tai johon heidän koneistonsa on tällä hetkellä viritetty.”

”Siis me tiedetään, että tilaaja haluaa, että kaikki tehdään halvalla ja säästeliäästi. Me tiedetään, että sielä ohjaa raha sitä ajatusta.”

Kustannustietoisuuden lisäksi tilaaja-tuottajamallin koetaan joillain toimialueilla antaneen vapauksia, joiden myötä toiminnan resursseja käsitellään suurempina kokonaisuuksina. Resurssien käytön ja tuotannon toimintatapojen koetaan hyvinvointipalveluissa osittain muuttuneen vapaammaksi.

”Jos ennen vanhaan oli aivan mahdotonta, et piti mennä naapuritaloon auttaan, niin nyt se on ihan vallan tavallista, että katotaan, et nyt on hiljanen kausi, mites tehään, kuka tulee meille ja niin edelleen... tää on muuttanu tätä tapaa tehdä töitä. Jos ajattelee, et miten tää näkyy, mut miten kustannustietoisuus vielä näkyy, niin mehän oltiin, sanotaan ny vielä 90-luvullaki, mut 80-luvulla erittäin paljo, et 90-luvulla tämmösiä tilivelvollisia. Eli et aina se, et palkkarahoihin ei saa koskee. Sit seurattiin, että tili tililtä paljo jollain tilillä kuluu rahaa. Nyt mä oon opettanu siihen ja ihmiset on hyväksyny, et ku sillä tuotteella on hinta, niin jos sä hoidat hyvin henkilöstöasioita, sä voit tehdä jotain muita hankintoja. Eli opettaa ihmisiä sekottaa näitä tiliajatteluita, et kun mä säästän tossa, niin mä voin tehdä sil rahalla jotain muuta.”

”Niin no siis tehokkuus, tehokkuudella voidaan käsittää pelkästään siis tämmöstä taloudellista kustannushyötyä, analyysia, siis tehokas tuotantohan pitää sisällään hyvin toimivat työyhteisöt ja niin edelleen, muitakin arvoja ku pelkän siis rahan. Laajasti ottaen totta kai se on hyvä asia.”

Virastotalolta tulevan tarkan ohjauksen koetaan tilaaja-tuottajamallin takia vähentyneen. Käsitykset ovat erilaisia eri toiminnoissa. Siinä, missä talouden raamilla ja palvelusopimuksilla tapahtuva johtaminen nähdään yhtäällä positiivisena ja vapauttavana kehittämisen suuntana, koetaan tämän toisaalta jättäneen tuotannon viranhaltijat hyvin yksin raskaiden ja vaikeiden päätösten kanssa.

”Joo. Kyllä mä edelleen mä oon ihastunu tiltu-malliin sillä lailla, että se jakaa niitä tehtäviä oikeella lailla, et juuri se, että mikä alun perin oli ajatuski, että ne kunta-laisten valitsemat valtuutetut ja ku ne jalkautuu lautakuntiin ja niitä täydennetään jollaki, nii he saa päättää siitä palveluvalikoimasta, mitä kuntalaisille tuotetaan ja siitä palvelutasosta, mitä tuotetaan. Mitä palveluita ja millä tasolla ja niin edelleen. Ja sitte tuottajapuoli, niin sielä pitäs sitte enemmän elää yritysmaailman ehdoilla, että niitä palveluita tuotetaan ja niillä on joku hinta ja ne on enemmän tai vähemmän kannattavia tai et cetera.”

Kaupungissa elää tällä hetkellä päällekkäin monenlaisia järjestelmiä ja monenlaista toimintakulttuuria. Siinä, missä tilaajat ja tuottajat ovat organisoituneet uudella tavalla ja ottaneet vaihtelevasti omakseen palvelusopimuksilla johtamisen, kuvataan konsernihallinnon osittain elävän entisten ohjausjärjestelmien aikaa. Tämä on johtanut siihen, että budjetointiprosessit näyttävät joistain näkökulmista varsin monimutkaisilta.

*”Niin tää on semmonen, eli ja kun ne on kuitenkin ikään ku sen konsernihallinnon vallassa tehdä näitä, eli meidän resurssiohjaus siinä mielessä, niin se kuitenkin ta-
pahtuu taloushallinnosta, ja siellä tehdään tällöisiä isoja resurssien siirtopäätöksiä
tai ei tehdä silloin kun pitäs, sillä tavalla kuitenkin sitte käytännössä vaikutetaan
loppujen lopuksi hyvin keskeisesti siihen, että mikä on meidän toiminnan ehdot, eikä
ne määräydy tilaajan kanssa neuvotteluissa, et ei se sillä lailla ei toimi, et sanosin,
että meil on tullu, siis tää on kustannustietosuuden kehittämisen kannalta, niin
tämä tilaaja-tuottaja -malli edelleen erittäin hyvä ratkasu mun mielestäni, et me
päästään oikeesti laskemaan noiden tuotteiden kustannusrakenteita ja saamaan
tuotteiden hintoja selville. Ongelma on se, että tuotteet on vääriä monasti, mut
kuitenkin kustannustietosuutta se parantaa ja sillä lailla se on hyvä, sormiharjotus
ollu tässä, mutta ohjausjärjestelmänä niin ei meillä ole vielä oikeesti, se ei ole
tullu käyttöön, että se edelleen meillä toimii nää vanhat ohjausjärjestelmät, ne on
päällekkäisiä, mikä lisää sitte tavallaan tätä byrokratiaa kuitenkin paljon, et ennen
oli budjetointiprosessiki oli erittäin yksinkertainen ku se tehtiin vaan yksulotteisesti
tai kaksulotteisesti, nyt ku tää on kolmiulotteinen tää budjetointi, niin se menee
byrokraattisempi paljon.”*

Toimijoiden roolit ovat mallin soveltamisen alkuvuosina selkiytyneet koko ajan. Alkuvaiheen ongelmat, jotka liittyivät ennen kaikkea vastuun ja vallan jakamisen teemoihin, ovat monilta osin korjaantuneet. Ainoastaan asiakastarpeen ja palvelutarpeen määrittelyyn liittyvissä kysymyksissä roolit koetaan edelleen hieman epäselviksi. Tilanne ei kuitenkaan ole samankaltainen kaikissa palveluissa. Osassa toimintoja johto ja henkilöstö ovat käyneet keskusteluja siitä, mitä asiakastarve tarkoittaa palveluverkon ja mitä taas palvelun laadun näkökulmista. Ongelmia tulee silloin, jos palvelusopimus ei ole riittävän kattava ja tuotannossa nähdään tarpeita, joita tilaaja ei ota huomioon esimerkiksi säästöyistä. Käytännössä tiedetään, että palvelutarpeen määrittely on tilaajan asia, mutta samaan aikaan tuottajien on vaikea olla palvelematta kaikkia apua tarvitsevia. Vaarana on se, että tuotannon vastuulliset viranhaltijat joutuvat ikään kuin ”kovettamaan” itsensä suhteessa palvelun tarvisijoihin. Heidän identiteettinsä ja kokemuksensa työn palkitsevuudesta voivat muuttua, jolloin jotain julkisen toiminnan olennaisesta arvosta voidaan kadottaa.

*”No tilaaja on ottanut itselleen tehtäväkseen huolehtia palveluverkosta, jolloin
minä aivan sujuvasti lähden siitä, että tilaaja huolehtii palveluverkosta ja katsoo,
onko se asiakaslähtöinen. Ja tuotannossa mä nään, et asiakaslähtöisyys, kun me
tuotetaan jotain sitä palvelua, mitä tilaaja on meiltä tilannu, niin me pyritään se
tekeen asiakaslähtöisesti. Jos Atalassa asuva on tyytymätön siitä, että Atalan alueella
ei ole palvelua, se joutuu hakemaan sen palvelun liian kaukaa, ajaa Hervantaan,
jonku 15 kilometriä, niin se valittaa siitä tilaajalle. Mut jos se on saanu meiltä
palvelun Atalasta, ja sitä kohdellaan siellä huonosti, niin sit se valittaa meille.
Eli tää on musta se asiakaslähtöisyyden ydinero. Et me ei voida sille, jos tilaaja on
näin halunnut, että palveluverkko on heillä, niin kun sen pitääkin olla, heillä on
myös rahat. Jos palveluverkkoa halutaan laajentaa tai olla laajentamatta, niin he
vastaavat siitä.”*

”Ja sitten voi olla erikseen, että mitä lähdetään kehittämään, niin sovitaan yhdessä. Mut ei se voi olla sitä meidänkään kannalta, että me tehdään sitä mikä on meidän mielestä kiva tai meidän mielestä hyvä. Et sen mitä tarvitaan niin sen päättää tilaaja ja meidän pitää mukautua siihen eikä niin et me lähetään taas soosaamaan sinne että me haluttas tehdä tämmöstä toimintaa.”

Tilaajan ja tuottajan vastuiden erottaminen on johtanut myös keskusteluihin siitä, kenellä on vastuu ihmisestä, joka ei saa tarvitsemaansa palvelua. Osa rooleihin liittyvistä ongelmista liittyykin juuri tilanteeseen, jossa toimitaan kahdella eri logiikalla toimivan järjestelmän ehdoilla. Yhtäältä toimitaan entisen määrärahaohjauksen keinoin ja toisaalta eletään kvasimarkkinoiden maailmassa.

”Ja sitten kun se on kyse aina rahasta niin silloin se pitäis olla se taloudellinen intressi ja se päätöksenteko pitää kulkea käsi kädessä. Ja näin ollen se ei voi olla niin että joku jolla ei ole niinkun valtaa ja sitä taloudellista intressiä taikka sitä resurssikassaa käytettävissä niin ei voi mennä sanelemaan että te muuten otatte ton, jos ei sitten sille yksikölle sanota et niin nää kustannukset maksetaan. Et teidän palvelu on ton hintasta, että tää luonnollisesti maksetaan.”

”Edelleen siis toimitaan tavallaan sillä määrärahaohjauksen keinoilla, ei osata ostaa tai ei osata myydä. Ja sekaannutaan, roolit sekottuu, tilaaja tekee tuottajan töitä ja tuottaja tilaajan töitä. Et näitä tän tyyppisiä asioita tässä koko ajan tulee vastaan.”

Jos tuotteistus koetaan onnistuneeksi, myös johtaminen näyttää sopimusmaailmassa olevan helpompaa. Jos tuotteistus on liian yleisellä tasolla tai muutoin keskeneräinen, on palveluiden määrän ja laadunkin mittaaminen vaikeaa, eikä tilaaja-tuottaja-järjestelmä kykene toimimaan ohjauksen välineenä. Tilaaja-tuottajamallissa tuotteistus ja asiakaslähtöinen prosessijattelu voivat toimia rinnakkain, mutta monessa tapauksessa näiden kahden järjestelmän yhteispelin takaamiseksi tuotteistusta täytyisi tehdä monella tasolla. Laajojen, sektorirajat ylittävien palvelukokonaisuuksien lisäksi tuotantojohto tarvitsee omaa työtänsä ohjaamaan yksityiskohtaista tuotteistusta, jotta kustannusten seuraaminen on mahdollista. Tällaista eri tasoilla kulkevaa tuotteistusta ei vielä koeta olevan tarpeeksi. Asiakaslähtöiset, laajat prosessit eivät vielä konkretisoidu tuotantotason pikkutarkoissa tuotteissa. Yhtä suuri ongelma on tilaaja-tuottajamallin kannalta myös tuotteistuksen puuttuminen kokonaan tai tuotteistuksen keinotekoisuus, jota vielä näkyy joissain toiminnoissa.

”Niin ja sit se täytyy myös mun mielestä ymmärtää se, että tuotantohan joutuu aina menemään lopulta hyvin yksityiskohtaisiin asioihin. Et miten sitä toimintaa ohjataan ja miten päivittäistä toimintaa mitataan ja varmistetaan laatua ja ohjataan. Ja se ei oo suinkaan se mikä on se mikä on meidän sopimukses mitä me niinkun myydään. Ja tilaajanhan täytyy puhua paljon isommista kokonaisuuksista. Ja mehän voitais niinkun, jos ei välttämättä ihan nyt myydä terveyttä tai toimintakykyä niin mehän voitais vähän isompia kokonaisuuksia jollon me voitais saada sitä kehityspotentiaalia paremmin tänne itsellemme, kun se ei ois liian tiukka sidottu. Ja tää on varmaan semmonen keskustelu mitä ei oo mun mielestä ihan, kun ei tämmönen prosessimainen toimintatapa, prosessilähtöinen toimintatapa ei

oo ehkä ihan tuttua julkishallinnon puolella, ja siihen liittyvät mittaukset. Niin se on ehkä semmoinen asia mikä vielä tässä lonksuu pahasti, että ei ymmärretä sitä eroa että on iso prosessi jota sitten pienemmillä prosesseilla ja toimintaohjeilla sitten toteutetaan. Ja että niinkun meillä on pakko olla ne yksityiskohtaset, koska muuten ei voi toimintaa ohjata.”

Osin puutteellisen tuotteistuksen arvellaan olevan myös koko tilaaja-tuottajamallin soveltamiseen kohdistuvaa vastarintaa. Tällaisissa tapauksissa tuotteistus on tehty määritelmien, eikä toimintatavoissa ole tapahtunut mitään muutoksia. Tuotteistuksen puutteellisuus johtaa myös tilanteeseen, jossa laatua ja vaikuttavuutta on vaikea mitata, mikä vaikeuttaa tilaajan työtä huomattavasti. Ongelmat korostuvat luonnollisesti toiminnoissa, joissa markkinoita ei aidosti ole.

“Et mä voisin luulla että ne isommat ongelmat on siinä missä ei voida näin selkeästi määritellä suoritteita, et ne on sitten jotain... Sinänsä ois hieno myydä niinkun terveyttä tai toimintakykyä, mut se on aika vaikee sitten mitata.”

”Meillä tää malli on vähän sit semmoinen että okei meillä on sopimus mut se ei oo juridisesti sitova, se on meidän sisäinen järjestely. Ja sitte jos tuottaja ei toteuta sitä niin entäs sitten, siit ei oo sanktioo.”

”Se on todella iso ongelma ja nythän meil on tää projekti mikä tällä hetkel on menos jonka pormesteri on asettanu ni siellähän pyritään just ratkomaan sitä että pitäiskö olla tälle prosessille erillinen omistaja, joka kattois yli tuotantoalueiden”

Pirstaleisuus kehittämisessä

Tilaaja-tuottajamalli on pirstonut Tampereen kaupungin kokonaisorganisaatiota. Osin tämä pirstoutuminen on johtanut siihen, että järjestelmä on tullut avoimemmaksi ja vastaanottavaisemmaksi erilaisille impulsseille. Suuri osa haastatelluista vastuuttaa kehittämistoiminnan kuitenkin pääosin tilaajalle, vaikka samalla tuodaan esille, ettei mikään estä tuottajaakaan kehittämästä uudenlaisia palvelupaketteja, joita sitten tarjoaa tilaajalle.

”No, tässä vaiheessa, ku jos mä sanon, että kaikille, niin se on sekametelisoppa, koska kaikkihan sitä tekee. Mutta, tai sitte ei tee kukaan. Että on joku alue, jossa kauheen moni tekee sitä, mut se kasautuu ilmeisesti samoille tuotantoalueille se kehittelijöitten porukka. Sitten on joku alue, jossa ei sitä kehitä kukaan. Ja se lepää laakereillaan. No mä sanosin näin, että tilaajan tehtävä on tietysti myös kehitellä uusia palveluinnovaatioita, sen pitää riittävän ajoissa ilmottaa niistä ja sanoa, että esimerkiksi 2013 meitä kiinnostaa tällainen tuote. Et on aikaa sekä tuotannolla valmistautua että yksityisellä sektorilla, ja sit se mieltii, et keltä se tilaa sen.”

Parhaana vaihtoehtona nähdään tilanne, jossa tuottajat ja tilaajat toimivat vuorovaihteisissa suhteissa ja yrittävät asiantuntemustensa yhdistämisen kautta löytää uusia avauksia tulevaisuuden palveluiden kehittämiseen. Tällainen työ vaatii kuitenkin varsin mittavia vuorovaikutuksen areenoita, joiden pystyttäminen ja ylläpitäminen voidaan arkityön tuoksinassa nähdä liian vaivalloisena.

”mut ei se kommunikaatio ei ole riittävää ja tota jos oikeesti ajatellaane et oma tuotantohan on myös semmomen jonka avulla voidaan kehittää uusia asioita kun sit tietysti niinkun aatellaan et joku hankintalaki sitä säätelee sit et mitä voi muitten kans tehdä, niin oma tuotanto vois olla se jonka kans kehitettäis.”

Edelleen tuotannon näkökulmasta nähdään, että tilaaja keskittyy liiaksi tuottavuuden kasvattamiseen ilman, että tuotannossa olevaa kehittämispotentiaalia otetaan riittävällä tavalla käyttöön. Jotkut ovat kuitenkin sitä mieltä, että tilaaja-tuottajamallin kautta tapahtunut erottelu on tarkoituksellista, eikä sitä pitäisikään yrittää hälventää liiaksi. Tällaisissa kommentteissa mallin soveltamista pidetään korostetusti tehokkuuden lisäämisen keinona.

”Tilaaaja ei oo lähtenyt sille linjalle että kehitetään tuotannon kanssa vaan se on enemmän mennyt semmoseks niinkun veratuskuvana jos aatellaan sitruunaa, niin tilaaja on lähtenyt puristamaan tuotantoa sitruunasta ne mehut sen sijaan että se olis kerännyt ne siemenet ja laittanut ne kasvamaan ja saanut uusia sitruunapuita.”

”En mä tiedä tarvitaanks siihen kommunikaatiokanavia. Siis eihän tilaajan ja tuottajan, siinä kuuluu olla rajapinta välillä. Ja siinä kuuluu olla asioita mitä toinen tietää ja mitä toinen ei tiedä. Ja niistä mitä kuuluu tietää sovitaan palvelusopimuksessa ja seurannassa. Ei siit tarvii kommunikoida niinkun... Sekä tilaajalla on oma liikkumavaltansa, liikkuma-alueensa, mut niin pitää olla tuotannollakin. Jos se halutaan tehokkaaksi. Sehän on tän koko mallin idea.”

Osa haastatelluista nostaa esiin, että tilaaja-tuottajamallin myötä kasvanut kustannustietoisuus on omalta osaltaan ollut muuttamassa toimintakulttuuria sellaiseen suuntaan, jossa kehittämisestä keskusteleminen on helpompaa. Myöskään asioiden samankaltaisena pysyminen ei enää ole arvo sinänsä. Jatkuva kehittämistyö on muutosten ja etenkin onnistuneen tuotteistuksen myötä tullut jossakin määrin hyvinvointipalveluissa uudella tavalla osaksi arjen työtä. Toimintamallin muutoksen myötä on saatu aikaan liikettä, joka on monesta näkökulmasta tuonut uutta intoa palvelukonseptien uudelleen miettimiseen. Tosin tässä yhteydessä on nähtävissä monenlaisia tulkintoja siitä, kenen vastuulla on tarpeiden muutosten myötä tehdä uudistuksia palvelukonsepteihin. Joidenkin mielestä kaikki palvelutarpeisiin ja myös palveluverkkoon liittyvät muutokset ovat selvästi tilaajan vastuulla, mutta toisaalla ajatellaan, että tuotantoon syntyneen uudelleen liikkumavaran kautta myös tuottaja voi kehittää palvelukonsepteja sellaisiksi, että ne paremmin vastaavat kentällä nähtävissä olevia asiakastarpeita. Toiset ovat korostetusti sitä mieltä, että palveluverkon, konseptien ja myös palveluiden riittävyyden kannalta vastuu on tilaajalla.

”kun tässä ei enää mietitä tuotannon edustajana nyt näitä kuntalaisten murheita ja palveluntarpeita, sen tavallaan muut mieltii.”

”Nii, no, ei tällästä ny hirveesti oo tässä. Mutta se, että tuotantohan saa kehitellä sisällään niitä. Okei, no rahaa ei tuu mistään lisää, mut meil on mahdollisuus järjestellä näitä palikoita uudestaan. Sanoin meiän henkilöstöihmiselle, et jätä yks vakanssi täyttämättä ja sitte säästät yhen palkkarahat, muodostetaan siitä se uus palvelu ja annetaan sit ne, niin sama raha menee, mut me muutetaan sitä vähän.”

Osa määrittelee palvelukonseptit kokonaan tilaajan asiaksi. Tällöin myös kehittämistyö paikantuu tarkemmin tilaajalle ja tuotannossa vain pyritään toteuttamaan sopimuksessa määritelty tilattu palvelu määrältään ja laadultaan mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla. Tämänsuuntaisten näkemysten mukaan tilaaja-tuottajamallissa haasteellisinta onkin opetella etenkin se, mistä tuotannossa ollaan vastuussa ja mikä kuuluu tilaajan vastuulle.

”Vaikee ja vaikee sanotaan että se tilaaja-tuottaja mallin idea ei ihan sataprosenttisesti ja täysin kirikkaana auennu, mä sanosin että ei ehkä välttämättä siis henkilöstölle kun ihan kaikille esimiehillekään. Ja se yks semmonen perustava kysymys on siis näin oman tuotannon näkökulmasta on että meillä ei ihan ymmärretä vielä että nyt kun esimerkiksi näistä säästöistä puhutaan, mitä tässä nyt täytyy hikipäissä siis tehdä säästöjä ja sitä kautta palvelutaso väkisinkin laskee joittenkin palveluitten osalta niin ei ymmärretä ettei se oo meidän päänsärky. Jonohan kuuluu tilaajalle. Jos me siis tuotamme sen määrän palveluita, mikä on sopimuksessa sovittu, tuotamme sen määrän tai yli sen, mutta se ei riitä, et jostain syystä kysyntä kasvaa ja jonot kasvaa, ei pystytä hoitotakuuta toteuttaa niin sehän ei oo meidän päänsärky, mutta meillä vaan täällä työntekijöiden joukossa ja osin esimiehistäkin on se semmonen vanha mentaliteetti et tunnetaan huonoo omaatuntoo et kyllä tää nyt täytyy jumalauta järjestää ei tämä näin voi olla, ihan suotta. Mehän kerromme sitten vain tilaajalle että nyt, kysyntä on kasvanu, teidän tilauksella on tuotettu se mitä ootte pyytäne että annatteko lisää rahaa että ruvetaan tuottaa lisää. Näinhän tää tilaaja-tuottaja mallissa menee. Sen oivaltaminen tuntuu olevan hyvin vaikeeta.”

Tuotannossa palveluiden kehittämisorientaatio näyttää vaihtelevalta. Osassa tuotannon yksiköitä palveluiden kehittäminen nähdään välttämättömänä myös palvelukonseptien osalta. Tämän nähdään parantavan mahdollisuuksia tulevaisuuden kovenevissa kilpailutilanteissa.

”Mutta toisaalta, kyllähän se kuuluis meille, jos tilaaja kilpailuttais tän saman palvelun jollain muulla, ja mää sanonkin, että mä pystyn antaan myös sen ekstran, sehän olis laatua.”

”Jos me kilpaillaan, nii samalla rahalla mä pystyn tarjoon sen ja mä voittaisin sen tarjouskilpailun, koska mä pystyn näyttään, et mä annan myös sen ekstrapalvelun.”

Kehittämisorientoituneet tuotannon viranhaltijat näkevät tilaaja-tuottajamallin antaneen uudenlaisia vapauksia järjestellä tuotannon osia kustannustehokkuuden näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla. Tämän vapauden nähdään lisänneen mahdollisuuksia luoda palveluinnovaatioita. Tilanne ei kuitenkaan näytä samankaltaiselta kaikilla hyvinvointipalveluiden toimialueilla. Tehostamisen vaatimukset ja palveluiden tarpeiden kuuluminen tilaajan vastuulle, on aiheuttanut jopa kehittämistoiminnan jonkinasteista lamaantumista.

”On, mun mielestä se on aika vahvasti just sitä, ja ehkä myöskin sen taakse menemistä, et tää on nyt tää tilaajamaailmaa, me tehdään se, mitä te tilaatte, mutta se semmonen oman tuotannon, oma tuotekehittely, eli tultaski markkinoille niin, että hei, meil on tämmönen idea, haluuttekste ostaa tällasen ny ens seuraavaks

kahdeks vuodeks, et nyt me haluttas tehdä tämmöstä, vaan se on hiukan semmonen lamaanuntuu.”

Asiakastarpeiden muutoksissa tärkeimmäksi nousee vuorovaikutus tilaajan ja tuottajan ja eri tuottajien välillä. Tällä hetkellä vuorovaikutus arvioidaan eri toiminnoissa erilaisilla onnistuneeksi. Prosessien yli menevä kehittäminen ei tällä hetkellä näytä kuuluvan kenenkään vastuulle, mikä mainitaan heikkoutena. Joissain tilanteissa on ollut nähtävissä, että asiakastarpeen määrittely ei ole tuotannon näkökulmasta ollut onnistunutta, mutta tuottaja ei ole saanut ääntään kuuluviin. Suuriakin muutoksia on toteutettu, ilman, että tuottajan näkemystä on kysytty. Tällaisen tilanteen ei kuvata lisäävän halua kehittää toimintaa.

”No se tilaajan ja tuottajan välinen säännöllinen tapaaminen, se on kyllä semmonen ihan hyvä innovaatioverkosto, että sanotaan tässä talouden säästössäki.”

”Meistä jotka ollan siinä usein sit niinkun siinä asiakasrajapinnassa niin tuntuu että jossakin kohtaa näiden strategioiden laadinnassa on mennyt ideologinen tahto ja realiteetti sekasin. Et se ideologinen tahto ei välttämättä vie sitä asiaa siihen, että se pitää se realiteettikin sieltä hyväksyy.”

”Ja tällainhan tää helposti toimii, kun oon seurannu noita laitoshoidon tapahtumii, niin muun muassa tän Jukolan alasajo, se oli tilaajan ykspuolinen päätös oikeestaan keskustelematta tuotannon kanssa. Tai sitte tän MedOnen ulkosen toimijan tuominen tähän U3:n eli puistosairaalan tiloihin ni seki lähti täysin tilaajalta. Hyvin vähän keskusteluu käytiin oman tuotannon kanssa et onko tässä järkeä, onks tää järkevää.”

Joissain palveluissa asiakastarpeita määritellään korostetusti yhteistyössä tuottajan kanssa, mutta tilanne ei näytä samankaltaiselta kaikkialla. Kehittämisorientoituneissa tuotantoyksiköissä koetaan, että asiakastarpeen määrittely on kaikkien yhteinen asia, mikä tuo lisää pontta kehittämiseen. Tällä tavoin on saatu aikaan kehittämiseen positiivinen kierre, jonka kuvataan helpottavan arjen työtä. Sellaisissa toiminnoissa, joissa koetaan, että tuotannon asiantuntemusta ei käytetä hyödyksi, on käsitys kehittämisestä myös kriittisempi.

”En minä tiedä, emmää osaa määritellä että siinä mitään ongelmaa olis, eihän tää tietysti niin yksinkertaista oo nytkään että tilaaja vain määrittelee asiakastarpeita et tilaajahan määrittelee niitä siis vuorovaikutuksessa meidän kanssa keskustelemalla. Yhdessä me sovitaan palvelusopimukseen nuo laatutavoitteet ja mittarit ja suorittavat kohteet et.”

”Joo näin on. Et sit kun pitäis ruveta visioimaan, niin ensimmäinen kysymys oli oikeestaan täs meidän ihmisiltä, että mitkä on nyt ne tilaajan asettamat reunaehdot et mitäs iloo meidän nyt tässä on visioida jos tilaaja tulee ja kertoo et he tilaa meiltä vain nämä asiat.”

”Minun mielestäni se ei toimi... Mun mielest siin kannattas käyttää enemmän myöskin tuottajaa, jolla se substanssiosaaminen on, ja se jokapäiväsen tuotannon näkemys niin varmasti parempi kun tilaajalla. Meidänkin tilaajat, siit on aikaa

kun he on olleet oikeissa töissä niin sanotusti, et asiat muuttuu.”

”Se on pikkasen hämää kuka sen tekee. Et tää palvelutarvekartotus on oikeestaan ainoa tuotannon prosessissa oleva kohta missä sitä tän mallin mukaan vois tehdä. Ja se tuntuu hyvinkin, mä yhden kerran ehdin olla mukana siinä prosessissa ja musta me tehtiin tosi arvokas työ ja mietittiin sitä et mitä me voitais tehdä lisää ja minkä tyyppisiä asioita, ja sit tavallaan se hävis mustaan aukkoon se informaatio.”

Tilaja-tuottajamallin koetaan soveltuvan varsin hyvin moniin kaupungin toimintoihin, mutta mallin soveltamiseen koko kaupungin organisaatiossa eivät kaikki suhtaudu myönteisesti. Jotkut viranomaistoiminnat kuvataan sellaisina, että niiden järjestäminen voisi perustua johonkin muuhun organisointitapaan. Myös perusopetuksen organisointiin tilaja-tuottajamallilla suhtaudutaan joissain haastatteluissa epäillen.

”Kyllä sekin tietenkin pakottaa.. ainakin niitten palveluiden osalta siis se pakottaa jossa on olemassa missä on olemassa niin sanotusti markkinoita ja missä tilaaja voi sen palvelun hankkia muualta. Sinällään kunnallisessa palvelussa on hyvin paljon tätä viranomaistoimintaa jolla ei oo muita markkinoita. Tietysti ei voi sanoa siinä että tämmönen tilaja-tuottaja malli sinällään lisäis tai vähentäis kun ne viranomaistehtävät on hoidettava, oli malli mikä tahansa. Viitataan johonki lastensuojeluviranomaisten työhön tai muuhun.”

”Että kun siitä nyt tietysti voidaan olla monta mieltä, että kuinka hyvin tilaja-tuottajamalli ylipäänsä tähän tän tyyppiseen koulutustehtävään sopii,, että se ei ihan hirveän hyvin sovi se tilaja-tuottajamalli siihen perusopetukseen. Että mä tietysti ymmärrän senkin, että tietyllä tavalla jos halutaan virtaviivaistaa organisaatio niin, olishan se sitten tietenkin vähän kummallista, että jossakin kohdassa olis sitten ihan erityyppinen toimintamalli.”

Myös toiminnoissa, joihin mallin sinänsä koetaan soveltuvan hyvin, aidon kilpailun puuttumisen koetaan hankaloittavan tilaja-tuottajamallista saatavien hyötyjen saavuttamista. Kun palkkiot ja sanktiot puuttuvat, on vaikeaa saada ihmisiä sitoutumaan uudenlaiseen toimintakulttuuriin.

”Mun mielestä tämmösenä sisäisenä humppana tää ei tuu koskaan toimiin ihan täydellisesti, koska siinä on se, että jos palvelusopimus ei pidä, sitten niillä on seurantaryhmät ja ne totee, että voi voi, nyt tuotanto tarvis enemmän rahaa ja tilaajalla ei sitä ole, niin millä pelimerkeillä se keskustelu käydään, ei oo sisään rakennettuna semmosia kunnollisia keppejä ja porkkanoita, koska se uhka ei välttämättä oo kovin todellinen, että no niin, vaihdetaan tuottajaa.”

Vastuukysymykset eivät ole tilaja-tuottajamallissa yksinkertaisia. Joidenkin kommenttien mukaan uhkakuvana näyttäytyy jo parhaillaan se, että tehokkuuden korostumisen ja kustannustietoisuuden lisääntymisen myötä kokonaisvastuu on joiltain osin hämärtymään päin. Jotkut kuvaavat, että osaoptimointi on jo lisääntynyt.

”Ja sitten kun siellä on näitä muita tekijöitä, et jos sille ei löydy paikkaa jostain muualta niin eihän tuotanto voi ottaa vastuuta siitä ettei oo ostettu riittävästi kotihoitoa tai ei ole ostettu riittävästi palvelua tai riittävän laajaa... Niin eihän

tuotanto voi ottaa sitä vastuuta sitten myöskään, niin sen takia se kyl pitäis olla siellä tilaajan puolella, tai asiakasohjauksessa se pitäis olla mut kun se on aika... Sehän vaatis tämmösen niinkun, eihän se mahdoton oo. Se pitäis vaan niinkun vähän simuloida se asia ja niinkun ottaa tavallaan se vastuu eikä yrittää vaan, sanoks se Paul Lillrank sillai että heitellä sitä ihmistä niinkun et ”hoida sä, pois multa.”

”Nimenomaan. Kun kaikki haluaa tehdä sitä mikä on ehkä helppoa tai hyvin tuottavaa tai johon heidän koneistonsa on tällä hetkellä viritetty. Ja sen takia siel pitäis olla joku joka vastais siitä koko... palvelukokonaisuudesta, elikä siitä ihmisestä. Mihin se ihminen, et mitä se ihminen nyt tarvitsee?”

Tilanne kuvataan hankalaksi etenkin kun tuotannon edustajat joutuvat tekemään päätöksiä, joissa ovat pakotettuja ylittämään sopimuksiinsa kirjatut vastuut tai velvoitteet tai vaihtoehtoisesti käännyttämään palveluita tarvitsevat ihmiset pois.

”Ja sitten kun se on kyse aina rahasta niin silloin se pitäis olla se taloudellinen intressi ja se päätöksenteko pitää kulkea käsikädessä. Ja näin ollen se ei voi olla niin että joku jolla ei ole niinkun valtaa ja sitä taloudellista intressiä taikka sitä resursseja käyttää niin ei voi mennä sanelemaan että te muuten otatte ton, jos ei sitten sille yksiköille sanota et niin nää kustannukset maksetaan. Et teidän palvelu on ton hintasta, että tää luonnollisesti maksetaan.”

”Ei se mikään huono asia olekaan, mutta toisaalta niin turha kantaa huonoo omaatuntoa semmosista asioista... Se korostuu nyt erityisesti tässä kun tehdään nyt näitä leikkauslistoja, että miten tuskasta se on, että eihän voi näin tehdä, kun asiakkaat kärsii.”

Tilaja-tuottajamallissa tavoitellaan tehokkuutta, mutta tehokkuuden lisäksi toimintoja halutaan kuitenkin myös sisällöllisesti kehittää. Tehokkuuden tavoittelun edellytyksenä on kustannustietoisuuden lisääntyminen ja aidosti toimintaan perustuva tuotteistus.

Ainoa potentiaalinen uhka, joka haastatteluista välittyä, on kehittämistoiminnan pirstaloituminen ja kaupungin organisaatioon syntyneiden uusien kuilujen syntyminen. Jos hyvinvointipalveluiden tuotanto-organisaatiot kokevat, että heidän roolinsa uudessa toimintatavassa on ainoastaan toteuttaa tilaajien toiveita, voivat seuraukset olla kielteisiä. Pahimmillaan asiakasrajapinnassa toimivat organisaation osat lamaantuvat ja passivoituvat toteuttamaan tilaajan toiveita, vaikka näkevät asiakkaiden muuttuneet tarpeet. Tämä voi vaikuttaa negatiivisesti ihmisten tapaan tehdä työtä ja vaikeuttaa sitoutumista organisaatioon. Mikäli kommunikaatio tilaajan ja tuottajan välillä toimii, voi tilaaja saada ajantasaista tietoa tuottajalta asiakastarpeen muutoksista ja konseptien hionnan tarpeista.

Kehittämistoiminnan pirstoutuminen, joka nyt on nähtävissä, ei tällä hetkellä mahdollista parhaiden käytäntöjen jakamista Tampereella. Mitään patenttiratkaisua kehittämistoiminnan kokoamiseksi ei voida Tampereen kaltaisessa avoimessa järjestelmässä osoittaa, mutta oppia voi ottaa niistä toiminnoista, joissa on jo todistettavasti kehitetty toimivia kommunikaation foorumeita. Lasten- ja nuorten palvelut voidaan mainita alueena, jolla johtaminen näyttää tällä hetkellä hyvin mallin vaatimuksiin sopivalta.

IX Innovaatiot

Innovaatioiden käsite

Innovaatio on usein määritelty kaupallistetuksi keksinnöksi. Toisaalta innovaatiolla voidaan tarkoittaa vakiintuneiden ajatusten ja käsitysten kyseenalaistamista, uusien ajatusten ja ideoiden etsintää tai uusien ajatusten ja ideoiden kokeilemistä. Osborne ja Brown (2005) korostavat innovaatioiden määritelmässään sitä, että ne ovat katkoksia aikaisempaan. Yleisemmin, tässä yhteydessäkin lähtökohtana oleva määritelmä painottaa sitä, että innovaatiot ovat uusia ideoita ja käytäntöjä, jotka on otettu käytäntöön (ks. Harley 2008, 199). Tämä määritelmä sisältää kattavasti erilaiset tavat ymmärtää innovaatiot.

Koska innovaatio edellyttää käyttöönottoa, se vaatii organisaatiossa aina muutosta. Kaikki muutokset eivät kuitenkaan ole aina innovaatiota. Esimerkiksi organisaatio voi sopeuttaa toimintaansa ja luopua käytännöistä, jolloin muutoksessa ei kehity uusia asioita.

Valittu määritelmäkään ei silti ole ongelmaton. Kyseenalaista on esimerkiksi se, minkälaisen kriteerien kautta on tunnistettavissa ideoiden uutuus. Yhtenä kriteerinä on, että käytäntö on uusi sitä soveltavalle toimijalle. Innovaatioita esiintyy siis silloin, kun organisaatioissa toimiva tunnistaa asian uudeksi innovaatioksi. Toinen määritelmän haasteellinen kysymys on käyttöönotto. Milloin on mahdollista sanoa, että toimintatapa on käyttöönotettu. Tässä yhteydessä on riittävänä kriteerinä, että uutta ideaa on alettu toimeenpanna ja sillä on ainakin jonkinasteisia toiminnallisia vaikutuksia.

Käytäntöön ottaminen viittaa siihen, että varsinainen ideoiden keksimisprosessi on erotettavissa innovaatioista. Innovatiivisuuden käsite – erotuksena innovaatioista - sisältää sekä varsinaisen innovaatioiden käyttöönoton että keksimisen. Silti voidaan myös kysyä, missä määrin käyttöönotto on erotettavissa ideoinnista. Innovaatiot eivät ole välttämättä sellaisia, että ne voitaisiin ottaa käyttöön ilman kontekstisidonnaista ideointia ja oivaltamista.

Innovaatioita on mahdollista luonnehtia useilla eri tavoilla. Tyypillinen kirjallisuudessa esiintyvä erottelu on teknisten ja sosiaalisten innovaatioiden erottaminen toisistaan. Ensiksi mainittu tarkoittaa innovaatioita, joihin liittyy teknologinen tekijä. Sosiaalisten innovaatioiden käsite on monimutkaisempi. Laajimmillaan se voi tarkoittaa kaikkia muita innovaatioita paitsi teknologisia. Ne voidaan nähdä myös yhteiskunnan suorituskykyä parantaviksi tai lisäarvoa tuottaviksi käytännöiksi yksilön tai yhteisön hyvinvoinnissa, terveydessä tai palvelujärjestelmissä (Hämäläinen ja Heiskala 2004,

Hämäläinen 2005, Valovirta ja Hyvönen 2008, 21.)

Yksi jäsenyys on erottaa toisistaan radikaalit ja inkrementaaliset innovaatiot. Radikaalit innovaatiot ovat näkyviä ja kokonaisvaltaisia sekä aikaansaavat merkittävän muutoksen toiminnassa. Inkrementaaliset muutokset toteutuvat vähittäin, askel askelelta. Ollakseen innovatiivinen yksittäisen organisaation ei tarvitse tuottaa merkittävästi uudenlaisia palveluita ja tuotteita (Sotarauta 2009, 58). Usein radikaaleina alkaneet innovaatiot muuttuvat ajan kuluessa vähittäisiksi innovaatioiksi, koska toimintaa ei saada kokonaisvaltaisesti uudistettua.

Innovaatioita on jäsennetty usealla tavalla myös kohteen perusteella. Tyypillinen jako on erottaa toisistaan tuote- ja prosessi-innovaatiot. Ensiksi mainittuihin kuuluvat esimerkiksi sisällöllisesti uudet palvelut ja tuotteet. Prosessi-innovaatioita ovat esimerkiksi teknologiset innovaatiot, kuten monet ict-sovellutukset palveluiden toteuttamiseksi sekä organisaatorakenteisiin ja järjestelmiin liittyvät innovaatiot. Mahdollista on puhua myös johtamisinnovaatioista, strategisista innovaatioista, hallintaan liittyvistä innovaatioista tai retorisisista innovaatioista. Viimeksi mainitut tarkoittavat uudenlaisen kielenkäytön ja käsitteiden käyttöä poliittisessa keskustelussa ja toiminnan kehittämisessä (Hartley 2008, 201).

Osa tutkijoista luonnehtii palveluinnovaatioita omaksi kokonaisuudekseen. Monesti palveluinnovaatiot edellyttävät useita ideoihin ja niiden käyttöönottoon liittyvien asioiden (esimerkiksi teknologian ja uuden johtamisjärjestelmän) toteutuvan samanaikaisesti. Palveluinnovaatioiden näkökulmasta uusi käyttöönotettu tuote on etu tai palvelu, joka tarjotaan asiakkaalle tai kuluttajalle. Prosessi innovaationa sisältää uuden, käyttöönotetun palveluiden tuottamisen tai välittämisen toimintatavan. Palveluinnovaatioissa on mahdollista erottaa seuraavia tekijöitä, jotka heijastavat myös tapoja kehittää ylipäänsä palveluita:

- Radikaalit innovaatiot
- Parannusinnovaatiot
- Ad hoc -innovaatiot (ongelmalähtöiset innovaatiot)
- Uudelleen yhdistettävät innovaatiot eri palvelujen elementtejä yhdistetään uudeksi palveluksi
- Formaaliset innovaatiot = palvelujen tuotteistamista, jolloin palvelujen pysyvyyttä ja näkyvyyttä parannetaan

Palveluinnovaatiot voivat tarkoittaa, että uusia palveluita tarjotaan uusille asiakkaille. Olemassa oleville asiakkaille saatetaan myös tarjota joko uusia palveluita tai uudella tavalla tuotettuja palveluita. Kolmanneksi palveluita tarjotaan ehkä uusille asiakkaille. (Ks. Esimerkiksi Walker 2006.) Täydentävissä innovaatioissa pyritään rikkomään organisaatioiden välisiä rajapintoja, jolloin esimerkiksi eri palveluiden tuottajat toteuttavat vuorovaikutteisesti uusia innovaatioita keskenään.

Organisaatioissa innovaatiot ja niihin johtanut ideoiden keksiminen on toisinaan tietoisien toiminnan tulosta. Tutkimuskirjallisuudessa onkin esitetty useita erilaisia malleja, joilla organisaatioissa on mahdollista ideaalitalanteessa aikaansaada innovaatioita (ks. Esim Birkinshaw; Hamel ja Mol 2008). Toisaalta organisaatiot kehittyvät myös ”ei-näkyvilläolevien” innovaatioiden kautta (ks. Sotarauta 2009, 58). Tällaisia ovat

innovaatiot, jotka vaikuttavat uusina käytäntöinä toimintaan, mutta eivät ole tietoisien kehittämistoiminnan seurauksena kehittyneitä tai edes sen yhteydessä tunnistettuja.

Organisaatioilla on erilaisia strategioita innovaatioiden edistämiseksi. Hadjimanolos ja Dickson (2000; ks. Myös Yliherva 2004, 31) ovatkin erottaneet toisistaan proaktiivisen, reaktiivisen ja ei-innovatiivisen strategian. Ensiksi mainitussa tilanteessa organisaatio on selkeästi edelläkävijä, ja sillä on muuhun toimintaan kytkeytyvä innovaatiostrategia. Tähän liittyy pitkäjänteisyys, visionäärisyys sekä joustavuus ja herkkyys reagoida toimintaympäristön muutoksiin. Reaktiivisissa organisaatioissa panostukset innovaatioihin ovat melko vähäisiä, riskejä karttavia ja lähinnä ulkoisiin haasteisiin vastaavia. Toiminnan katsotaan olevan paljolti ulkoisesta ympäristöstä määräytyvää. Ei-innovaattorilta innovaatioita koskevat strategiat puuttuvat lähes täysin. Pääpaino on kustannusten kontrolloinnissa ja käyttäytyminen on passiivista suhteessa ympäristöön.

Innovaatioympäristön on mahdollista nähdä sisältävän kaikki ne tekijät, jotka tukevat oivallusten ja uusien ideoiden syntyä ja soveltamista (ks. Männistö 2002; Sotarauta 2009, 60). Innovaatioihin vaikuttavien syys-seuraussuhteiden tunnistaminen onkin ollut perustana sille, minkälaisia innovaatioiden edistämistä koskevia malleja on esitetty. Lineaarisen mallin mukaisesti innovaatiot ovat vietävissä eteenpäin järjestelmällisesti ja systemaattisesti. Toisaalta ne eivät noudata välttämättä etenemisessään selkeää ja vaiheistettua logiikkaa vaan kehittyvät kontekstuaalisesti, ovat ongelmasidonnaisia, induktiivisia ja riippuvaisia vuorovaikutussuhteista.

Innovaatiot Tampereen mallissa

Tampereella innovaatioista muodostuva kokonaisuus on kaiken kaikkiaan melko epäselkeä. Innovaatioiden käsite näyttää hahmottumattomana samoin kuin niiden merkitys ja asema osana Tampereen toimintamallia. Osalle haastateltavista oli ylipäänsä hankalaa tunnistaa selkeästi, minkälaisia innovaatioita Tampereella on toteutettu. Tämäkin osoittaa, ettei innovaatioista ole riittävästi tai yhteisöllisesti keskusteltu.

Tutkimusaineiston perusteella ei ole tunnistettavissa selkeää strategiaa, jolla innovaatioita tuetaan ja viedään eteenpäin. Riippuen toiminnasta Tampereen kaupungilla on proaktiivista, reaktiivista ja ei-innovatiivista toimintaa.

Yksittäistapauksissa Tampereen mallin yhteydessä toteutetaan radikaaleja palveluinnovaatioita kuten Kotitori-hanke. Tilaajaryhmän organisoituminen prosesseiksi tuottaa selkeästi hyvinvointipalveluihin ns. yhdistettäviä innovaatioita. Tuotteistaminen tarkoittaa formaalien palveluinnovaatioiden tuottamista. Laatuajattelu ja kehittämiskulttuuri tarkoittavat useilla hyvinvointipalveluiden toimialoilla tavoitetta jatkuviin parannusinnovaatioihin. Lisäksi haastatteluista on tunnistettavissa ongelmalähtöisyyttä ja niihin ratkaisua hakevaa innovaatiotoimintaa. Tässä mielessä Tampereen kaupunki on innovaatioympäristönä melko dynaaminen.

Tampereen mallia luonnehditaan haastatteluissa palveluinnovaatioiden näkökulmasta toimivaksi alustaksi.

”Mun mielestä koneisto tällä hetkellä antaa tilaa innovaatioille. Uudella tavalla, erilaisilla ja mun mielestä paremmin. Jos ihmisillä on vain rohkeutta ottaa se tieto-

taito, palvelutarve ja se raha käyttöön, mikä hänelle annetaan”

Tampereen mallissa on tilaa ja mahdollisuuksia innovaatioita edistävälle toiminnalle, mikäli mahdollisuuksia käytetään hyödyksi. Tässä mielessä innovaatio-alusta viittaakin erityisesti mallin potentiaalisuuteen.

Innovaatioiden näkökulmasta potentiaalisuutta aikaansaavat useat tutkimusaineistossa esiintyvät eri tekijät. Esimerkiksi asiakasrajapinnan merkitys on kasvanut. Sen voidaan olettaa vahvistavan innovaatioihin liittyvää toimintaa. Myös pormestarihalli on tuonut selkeämmin impulsseja kuntalaisilta ja käyttäjiltä. Asiakaslähtöinen prosessimalli ja tilaaja-tuottajamallia puolestaan luovat ainakin periaatteessa keskustelua rajapinnoista ja solmukohdista. Monituottajamalliin sisältyy taas mahdollisuus saada ulkoisia innovaatioita palvelutoiminnan vahvistamiseksi.

Osaltaan kysymys siitä, millä tavoin innovaatioiden eteenpäinvientiä koskeva tavoite ratkaistaan ja se vaikuttaa myös siihen, millä tavoin Tampereen mallia on tarkoituksenmukaista kehittää. Tähän viittaavia kannanottoja sisältyykin tutkimusaineistoon. Joidenkin näkemysten mukaan tilaaja-tuottajamallia tulisi innovaatioiden tukemisen näkökulmasta tarkastella entistä tarkemmin vapauden ja kehittämisen näkökulmasta. Lisäksi monituottajamallin eteenpäinvientiin olisi mahdollista liittää selkeämmin innovaatio-näkökulma esimerkiksi palkitseamalla uusia ideoita ja uudenlaisia palvelukonsepteja.

”Tää yhdistyy mun mielestä siihen, et mihin suuntaan tätä tilaaja-tuottajamallia kokonaisuutena kehitetään, missä ne innovaatiot syntyvät ja vähän siihen, et kuinka tiukasti tilaaja ohjaa tuotantoa, onko liikkumavaraa innovaatioille ja missä ne innovaatiot siltä syntyvät, mun mielestä ne on aika pitkälle varmaan siellä tuotannossa, joka liittyy siihen yksittäisiin palveluihin ja sitä enemmän tähän järjestelmään ja mekanismiin liittyvää se tilaajapuolen innovointi, et siellä voidaan hakea uusia painotuksia ja muuta.”

”mut että jos halutaan innovaatioita, jos halutaan tehokkuutta, halutaan hahmottaa ne asiat oikeesti asiakasnäkökulmasta, niin kyl se mun mielestä vaatii, että sitä kehitetään kohti sitä aitoa monituottajamallia.”

Innovaatioiden edistäminen ei siis toistaiseksi ole ollut erityisen selkeää Tampereella. Toisaalta on mahdollista erottaa tekijöitä, jotka ovat innovaatioiden aikaansaamisen näkökulmasta vahvuuksia ja heikkouksia Tampereen kaupungin toiminnassa. Tästä johtuen olemmekin päätyneet lähestymään tutkimuskohdettamme innovaatiokyvykkyyden käsitteen kautta.

Innovaatiokyvykkyyden käsite

Kirjallisuudessa innovaatiokyvykkyyttä on lähestytty eri tavoin riippuen muun muassa siitä, minkälaisiin innovaatioteorioihin tai johtamis- ja organisaatioteorioihin tutkijat ovat määritelmänsä perustaneet. Suomessa innovaatiokyvykkyyttä on pohtinut erityisesti Jukka Yliherva (2004, 2006). Tässä yhteydessä lähestymme innovaatiokyvykkyyttä erityisesti avoimen innovaatioteorian yhteydessä käydyn keskustelun perusteella.

Innovaatiokyvykkyyden mahdollistaa käsitteenä hajanaisen innovaatiokirjallisuuden

haltuunoton sekä innovaatioihin vaikuttavien tekijöiden huomioonottamisen. Innovaatiokyvykkyys viittaa tekijöihin, jotka edesauttavat innovaatiotoimintaa organisaatiossa. Tästä näkökulmasta innovaatioihin liittyviä kyvykkyystekijöitä ovat ne seikat, mitkä auttavat organisaatioita ideoiden etsinnässä, ongelmien ratkaisussa, toimeenpanossa, tiedon käytössä ja kokeilemisessa (esim. Souse 2008, 19). Mukailleen Ylihervan (2006, 18) esittämää näkemystä organisaatio, jolla on hyvä innovaatiokyky, pystyy jatkuvasti kokoamaan ja kanavoimaan henkilöstön, asiakkaiden ja palvelutuottajien luovuuden, osaamisen ja muut resurssit innovaatioiksi.

Innovaatiokyvykkyuden käsitteen näkökulmasta innovaatioilla voi olla useita eri lähteitä. Avoimen innovaation ajattelutapa tunnistaa myös kompleksisen, monimutkaisen toimintaympäristön ja niiden asettamat haasteet organisaatiolle. Se voidaankin määritellä joukoksi käytäntöjä, joilla organisaatio voi toimia innovaatiotoimintaansa hyödyttävällä tavalla suhteessa ympäristöönsä.

Ulkoinen innovaatiokyvykkyys

Toimintaympäristöllä on keskeinen merkitys innovaatioiden kannalta myös julkisessa hallinnossa. Innovaatiivisen kunnan on hyödyllistä toimia omia käytäntöjään haastavassa toimintaympäristössä. Avoimen innovaation lähtökohta korostaa organisaatioiden rajoja ylittävää toimintaa, avoimuuden ja siihen liittyen tiedon ja ideoiden välittymisellä sekä yhteistyön merkitystä innovaatiotoiminnan kannalta.

Avoimen innovaation lähtökohdan mukaan yhteistyösuhteet tuottavat organisaatioille merkittävää lisäarvoa. Yksi avoimiin innovaatioihin liittyvä kyvykkyys on tunnistaa oman toiminnan kannalta yhteistyökumppaneilla olevat käyttökelpoiset ideat ja tieto. Tähän liittyen Chesbroughin (2003, 13.) mukaan tärkeää on avoimuus uusille ideoille ja paikalliselle osaamiselle. Samoin tarvitaan uusien asioiden merkityksen tunnistamista, mahdollisuuksien käyttämistä, ongelmiin ja kriiseihin reagoimista.

Kyvykkyyttä onkin siirtää oman organisaation innovaatiotoimintaan liittyvää tietoa ja intressejä toimintaympäristöön (ks. Gassman ym 2006). Tämä tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi kaupunki pystyisi kertomaan korkeakouluille, yrityksille tai järjestöille, minkälaisia innovaatioita se haluaisi kehitettävän. Kun omista palveluinnovaatioista ja tarpeista välitetään tietoa ympäristöön, niitä samalla jatkokehitetään edelleen.

Innovaatioprosesseissa on myös oleellista linkittyä oikeisiin toimijoihin (Chesbrough 2003, 13). Innovaatiokyvykkyyttä omaava toimija kykenee verkostoitumaan ja tätä kautta vaikuttamaan omaan innovaatiotoimintaansa. Tutkimuskirjallisuudessa on esimerkiksi käyty keskustelua siitä, miten yliopistojen ja muiden julkisten sektoreiden toimijoiden kesken kyetään keskinäisellä verkostoitumisella aikaansaamaan innovaatioita edistävää toimintaa. Myös paikalliset verkostot ovat ylipäänsä keskeisiä julkisen toiminnan innovaatiotoiminnalle. (Boyne ym 2005). Verkostoituminen muiden kaupunkien ja kuntien kanssa saattaa olla lisäksi tärkeää kunnan innovaatiotoiminnan edistäjänä.

Usein innovaatiot voivat lähteä liikkeelle valtakunnallisista tavoitteista ja painotuksista tai saatavilla olevan hankerahoituksen takia. On mahdollista, että policy-ohjelmat voivat johtaa laajavaikutteisiin, yleisiin ja radikaaleihin innovaatioihin eri julkisten toimijoiden keskuudessa.

Tutkimuksissa onkin havaittu, että lähes puolet uusista ideoista tuotteiden, palveluiden ja toiminnan kehittämiseksi tulee yleisestä toimintaympäristötiedosta ja asiakasrajapinnalta (ks. Yliherva 2004, 22). Tämä on johtanut asiakasrajapinnassa tapahtuvan innovaatiotoiminnan kasvavaan huomioon. On mahdollista puhua jopa demokratisoidusta innovaatiotoiminnasta (Hippel 2005). Jos julkinen organisaatio kykenee luomaan toimivat suhteet asiakkaisiin ja kiinnittämään heidät palveluiden kehittämiseen, lisää se merkittävästi innovaatiokyvykkyyttä.

Yliherva (2004; 2006, 55) on liittännyt myös hankintatoiminnan keskeiseksi innovaatiotoimintaan vaikuttavaksi tekijäksi. Tilaja voi hankintatoimen kautta hankkia innovaatioita, jota sillä ei itsellään ole. Toisaalta jos tilaajan roolissa olevan organisaation innovaatio- ja yhteistyökyky on heikko, se ei välttämättä kykene hankkimaan palveluita tai tekemään yhteistyötä tavalla, joka edistäisi innovatiivisuutta.

Edellä esitetyn mukaisesti julkisen sektorin innovaatiokyvykkyys koostuu seuraavista tekijöistä:

- Kyvykkyys toimia innovaatioita edistävässä toimintaympäristössä
- Kyvykkyys hyödyntää hankintatoimintaa innovatiivisuutta edistävällä tavalla
- Kyvykkyys siirtää omaan innovaatiotoimintaan liittyviä intressejä ja tietoa ulkoiseen toimintaympäristöön
- Kyvykkyys ylläpitää ja rakentaa verkostoja innovaatiotoimintaa hyödyttävällä tavalla
- Kyvykkyys rakentaa asiakassuhteita innovaatioita edistävällä tavalla

Ulkoinen innovaatiokyvykkyys Tampereella

Ulkoinen hyvinvointipalveluihin liittyvä innovaatiokyvykkyys näyttäisi tutkimusaineiston perusteella olevan Tampereella hyvin samantyyppinen ja tavallinen verrattuna moneen muuhun Suomen kaupunkiin. Ulkoinen innovaatiokyky on arvioitavissa keskitasoisiksi.

Tampereen mallissa on onnistuttu avaamaan toimintaa ulospäin. Suhde kaupunkilaisiin ja asiakkaisiin on noussut esille mallin myötä monella eri tavalla. Tämä on myös mahdollistanut ideoiden välittymisen kaupunkihallintoon. Haastatteluaineistoon ei kuitenkaan juuri sisälly kannanottoja, joiden perusteella asiakaslähtöisyyttä osattaisiin vielä erityisen hyvin hyödyntää palveluinnovaatioiden kehittämisessä. Pikemminkin aineisto sisältää kannanottoja asiakastiedon hyödyntämisen ongelmiin hyvinvointipalveluiden hallinnassa ja kehittämisessä. Eräs haastateltava kiinnitti huomiota siihen, että ongelmana on asiakastiedon vähäinen käyttö palveluissa. Toimintatavat, joilla asiakkaat tai kuntalaiset kiinnitetäisiin uusien hyvinvointipalveluiden palvelukäytäntöjen kehittämiseen, pääsääntöisesti puuttuvat.

Käytössä olevan aineiston perusteella näyttäisi siltä, että toimintakulttuuri ulkoisten innovaatioverkostojen rakentamiselle on myönteinen. Tietoisuus verkostojen merkityksestä innovaatioiden kannalta on kasvanut. Silti verkostoja ei rakenneta erityisen aktiivisesti tai suunnitelmallisesti, muuten kuin muutamalla hyvinvointipalveluiden toimialalla.

”Me ollaan varmaan oltu tän mallin keskellä niin että, onhan meidän virkamieskunnalla on vahvat, on niinku kullakin on omia niitä verkostojansa.”

Taloudellisen taantumana takia Tampereen kaupunki on samassa tilanteessa kuin monet muutkin kunnat. Ulkoiseen yhteistyöhön ei ole välttämättä investoitavissa aikaisempaan tapaan. Ongelmana on sekin, että ulkoisen yhteistyön hyöty ei ole aina yksiselitteisesti konkretisoitavissa.

”Et se kuuluu tähän työhön täällä selvästi tämmönen, homma. Ja katsotaan et jos innovaatioita saadaan muualta, tai pienempiäki ideoita niin, et se on tosi tärkeetä. Ja tää on mun mielestä siis ehkä niinku, hyvin talo motivoi tähän työhön.”

Ulkoisten verkostojen aikaansaamiseksi vahvuustekijänä on se, että Tampere on melko hyvämaineinen ja Suomen mittakaavassa houkutteleva yhteistyökumppani. Tampereella kyetään myös monia muita kuntia enemmän investoimaan yhteistyöhön.

Yksittäisissä haastatteluisa kiinnitetään huomioita siihen, millä tavoin kaupunkiympäristö vaikuttaa innovaatioiden kehittymiseen. Tampereella on osin ongelmana teollisuuskaupungin perinne, eikä ulkoisesta toimintaympäristöstä tule välttämättä riittävästi paineita innovaatioiden edistämiseen hyvinvointipalveluissa.

Innovaatioita tukeva verkostoituminen liittyy erityisesti korkeakoulu yhteistyöhön, osallistumiseen kansallisiin, esimerkiksi ministeriöiden rahoittamiin projekteihin sekä kansainväliseen yhteistyöhön. Korkeakoulu yhteistyö koetaan ymmärrettävästi tärkeänä hyvinvointipalveluiden alueella ja sille nähdään olevan runsaasti edellytyksiä myös Tampereen alueella. Yhteistyön sisältö ja muodot riippuvat paljolti eri toimialoille muodostuneista käytännöistä ja henkilökohtaisista suhteista ja se on vain yksittäistapauksissa systemaattista.

Monessa haastattelussa kiinnitetään huomiota siihen, että korkeakoulu yhteistyössä on runsaasti potentiaalia, kun siihen saadaan systemaattisuutta sekä keskinäistä ymmärrystä eri tarpeista. Verkostoituminen kansallisiin toimijoihin vaihtelee myös toimialoittain. Yhteistyö rakentuu usein tilannekohtaisesti riippuen kansallisista hanke- ja rahoituspainotuksista. Seudullinen yhteistyö voisi olla myös innovaatioiden kehittämisen näkökulmasta toimivampaa, joskin tässäkin on alakohtaisia eroja. Kansainvälinen yhteistyö on yksittäistapauksissa, kuten museotoimessa merkittävää. Kokonaisuudessaan innovaatioiden näkökulmasta kansainvälinen yhteistyö on kuitenkin riittämätöntä.

”Kyllähän Tampereella on verkostoja, varmaan jotku verkostot toimiikin hyvin mutta on siis verkostoja joita ei sitten kauheesti, me ollaan mukana joissain kansainvälisissä verkostoissa joita ei välttämättä kyllä mun mielestä osata hyödyntää meillä, ja sitten mikä mua jatkuvasti ihmetyttää on esimerkiks tää meidän korkeakoulu, tutkimuslaitos-yhteistyö jota tehdään hajanaisesti kun täällä ois niin älyttömän hyvät mahdollisuudet sitten siihen, tietenkkin joku Luova Tampere nyt varmaan on, elinkeinopuolihan varmaan on mut se perinteisestikin minusta hyvin verkostoitunut, paremmin verkostoitunut, mutta just jotenkin hyvinvointipuolella niin aika sulkeutunutta se jotenkin on, ja sit koulupuoli pyörii siellä omissa laatikossaan...”

Haastattelujen perusteella monituottajamalliin sisältyy innovaatioiden kasvattamisen mahdollisuus. Tätä on hyödynnetty jossakin määrin tilanteissa, joissa on haluttu aiem-

masta poikkeavia palvelutuotteita. Yksittäistapauksissa yhteistyötä on tehty kaupungin ulkopuolisten toimijoiden kanssa tilanteissa, joissa oman tuotannon kanssa ei syystä tai toisesta ole onnistuttu sopimaan innovaatioiden kehittämistä ja eteenpäinvientiä.

Kuitenkin monitoimijamallia olisi hyödynnettävissä vielä huomattavasti tehokkaammin ja tarkoituksenmukaisemmin palveluinnovaatioiden kehittämiseksi. Kysymys on esimerkiksi siitä, millä tavoin tehtäviin sopimuksiin liitetään innovaatioihin liittyviä elementtejä tai miten eri organisaatioiden välisellä yhteistyöllä olisi vahvistettavissa innovaatioita. Markkinoille olisi mahdollista esimerkiksi strategioiden kautta välittää signaaleja siitä, minkälaisia innovaatioita toivotaan kehitettävän.

”Vois varmaan rakentaa, mut täytyy sanoa, että tänä päivänä tuntuu välillä, että ei se oma tuotanto oo kyllä kovin innovatiivinen, että sehän juuri on se syy, miksi on sitte menty.”

”Mutta uusi malli haastaa meitä siinäkin että, hm.. Monituottaja -mallissa niin, liike-elämän yrityselämän kanssa markkinoilla toimimiseen, tarvitaan uudenlaisia verkostoja. Mä en es tiedä mitä ne on mut mul on aavistus että pitäisi olla, pitäisi olla, kunnan toimijalla toisenlaisia verkostoja toimia, jotta me päästään niinku myöskin siinä niinku monituottaja -mallissa eteenpäin.”

”niinkun tavallaan ehkä tullut tuolta yksityiseltä puolelta. Ne vähät mitkä on tullut. Ja sitä kautta me pyritään siihen että me tuotettas yksityisiä palvelutuotantoja, jotka tsemppais sitä meidän omaa palvelutuotantoa.”

Kokonaisuudessaan haastattelujen perusteella välittyy kuva, jonka mukaan kaupungin ulkoinen innovaatiokyky ei vielä ole etenkin hyvinvointipalveluiden osalta erityisen merkittävä. Ongelma liittyy verkostojen rakentamisen systematiikkaan ja toimintatapojen puuttumiseen esimerkiksi korkeakoulu yhteistyössä. Eräs haastateltava muotoili asian seuraavasti:

”tästä kaupungin näkökulmasta itsekritiikistä, niin kyllä kai siinä se suurin ongelma on se, että meidän no, varmaan vastuullinen johto ei osaa muotoilla niitä kehittämishankkeita sellasiksi kokonaisuuksiks, joissa olis mukana tää tämmönen tutkimuksellinenkin näkökulma.”

Haasteena on myös yhteistyöhön liittyvien toimintatapojen ohella aikaansaada tahtotila siitä, minkälaisia asioita Tampereen kaupunki haluaa esimerkiksi korkeakoulu yhteistyöltä. Kaupungin tulisi paremmin välittää omat intressinsä innovaatioiden kehittämiseksi toimintaympäristöön. Lisäksi kyvykkyyttä olisi tutkimusaineistoon sisältyvien kannanottojen perusteella lisättävä ulkoisen verkostoitumisesta saatujen hyötyjen käyttöönotossa. Kaiken kaikkiaan systemaattisuutta tarvittaisiin kaikissa ulkoiseen innovaatiokyvykkyyteen liittyvissä tekijöissä hyvinvointipalveluiden kohdalla.

Sisäinen innovaatiokyvykkyys

Organisaatioiden sisäiseen innovaatiokyvykkyyteen vaikuttavat myös lukuisat yksittäiset tekijät. Kirjallisuuden perusteella onkin tunnistettavissa seuraavia seikkoja:

1. Järjestelmään liittyvä kyvykkyys
2. Organisaation käytäntöihin liittyvä kyvykkyys
3. Tiedon hallintaan ja oppimiseen liittyvä kyvykkyys
4. Johtamiseen liittyvä kyvykkyys
5. Prosesseihin liittyvä kyvykkyys
6. Toimintakulttuuriin ja yhteisöön liittyvä kyvykkyys
7. Yksilöllisiin taitoihin ja osaamiseen liittyvä kyvykkyys

Järjestelmän merkitykseen innovaatioiden osalta on kiinnitetty huomioita usean tutkijan toimesta. Esimerkiksi Borinsin (2001) mukaan innovatiiviset julkiset organisaatiot suhtautuvat uudistuksiin järjestelmällisellä tavalla. Siksi organisaatioissa yksittäiset innovaatiot tulisi nähdä osana laajempaa kokonaisuutta. Innovaatioita tulisi pystyä tarkastelemaan sen kannalta, mitä ne tarkoittavat koko organisaatiolle. Strategiat, toiminnan mielekkyyden ymmärtäminen ja resurssien käyttö heijastuvat parhaimmillaan innovaatioihin ja niiden edistämiseen (esim. Dougherty ja Hardy 1996).

Organisaatioiden käytäntöihin voi liittyä useita erilaisia, innovaatiotoimintaan vaikuttavia kyvykkyystekijöitä. Avoimia innovaatioita koskevassa keskustelussa on korostettu kehittämistoiminnan merkitystä. Samoin tärkeää on kyky toimeenpanna innovaatioita. Huomiota voidaan kiinnittää esimerkiksi palkitsemiskäytäntöjen merkitykseen innovaatioiden edistämisen kannalta. Kirjallisuudessa on lisäksi yhä enemmän painotettu sitä, miten ict-pohjaiset toimintatavat ovat perustana uusien innovaatioiden kehittymiselle. Myös luovuutta edistävien – kuten ajattelun, ideoinnin ja toisin näkemisen - elementtien tärkeys on keskeistä.

Hajdimanolos ja Dickson (2000) ovat päätyneet jopa tulkintaan, että mitä kehittyneemmät organisaation prosessit ovat, sitä suuremmat mahdollisuudet sillä on olla innovatiivinen. Prosessijohtaminen on parhaimmillaan toiminnan keskeisistä ongelmista tietoa tuottava toimintatapa ja näin se voidaan nähdä innovaatioita edistävänä toimintatapana. Prosessit ylittävät usein onnistuessaan organisaatio- ja yksikkörajat, mikä myös luo edellytyksiä innovaatioille (ks Ylihärmä 2004, 59). Voidaankin olettaa, että toimijoille prosessiajattelu aikaansaa intressejä avoimeen innovaatiotoimintaan. Mikäli prosessijohtaminen onnistuu, prosessin sujuvuus on siihen osallistuvien toimijoiden etu. Tästä johtuen on tarkoituksenmukaista kehittää innovaatioita rajapinnat ylittävällä vuorovaikutuksella, koska se merkitsee koko prosessin toimivuuden parantumista.

Innovaatioita koskevassa kirjallisuudessa näyttää vallitsevan laaja yhteisymmärrys siitä, että tieto ja oppiminen ovat kriittisiä tekijöitä innovaatiokyvykkyuden kannalta. Innovaatiot voidaan ymmärtää oppimiseksi ja tiedon luomiseksi tilanteessa, missä uusia ongelmia määritellään ja uutta tietoa kehitetään ratkaisemaan niitä. Esimerkiksi Lamin (2006) esittämän määritelmän mukaan keskeinen kysymys innovaatioiden kohdalla on, kuinka organisaatiot kääntävät yksilöiden oivallukset ja tiedon kollektiiviseksi tiedoksi ja organisaation toimintakyvyksi. Avoimuus tarkoittaa erityisesti ideoihin ja niihin liittyvän tiedon leviämistä ja tätä kautta innovaatioiden käyttöönoton edellytysten ja kehittymisen kasvua. Oppiminen nostaa esiin onnistumisten ja epäonnistumisten merkityksen, monien näkökulmien hyödyntämisen ongelmanmäärittelyissä sekä jatkuvan parantamisen.

Esimiehillä ja esimiestoiminnalla on keskeinen merkitys innovaatioiden kannalta. Daellenbach ym (1999) ovat esimerkiksi osoittaneet, että ylin johto ja johtoryhmä vaikuttavat toiminnallaan merkittävästi siihen, miten henkilöstö sitoutuu innovaatioiden edistämiseen. Keskijohto on keskeisessä roolissa uusien innovaatioiden lähteenä, edistäjänä ja tunnustajana (ks. Hartley 2008, 202-203). Sen innovatiivisuuden on nähty olevan jopa organisaation tuottavuuden edellytys (ks. Hasu ja Saari 2009, 123-125). Useissa tutkimuksissa on myös osoitettu, että esimiesten käyttäytyminen – kuten transformationaalinen käyttäytyminen – sekä persoonallisuus vaikuttavat innovaatiokykyyn (esim. Hopwell ja Higgins 1990).

Toimintakulttuuri ja yhteisöllisyys, joilla aktiivisesti tuetaan innovaatioita, ovat kyvykkyyttä edistäviä tekijöitä (esimerkiksi Saleman ja Storey 2002). Innovaatioiden yhteydessä on keskusteltu runsaasti erityisesti riskien ottamiseen ja hallintaan liittyvästä kulttuurista. Jos organisaatioissa on rajapintoja ja eri ammattiryhmien yhteistyötä ylittävää yhteisöllisyyttä, voidaan sillä merkittävästi vaikuttaa innovaatioihin. Bourgon (2008, 400) otaksuu, että innovatiivisuus johtuu julkisessa hallinnossa ammatillisesta kulttuurista eli siitä, että työntekijät haluavat palvella paremmin kuntalaisia. Toimintakulttuurin ja yhteisöllisyyden myötä voidaan vaikuttaa muun muassa oppimiseen ja tiedon käyttöön.

Innovaatiot ovat riippuvaisia myös luovista yksilöistä. Tämä nostaa yksilölliset asenteet ja osaamisen keskeisiksi kyvykkyyden osa-alueiksi.

Sisäinen innovaatiokyvykkyys Tampereella

Sisäistä innovaatiokyvykkyyttä kasvattavana tekijänä on ensinnäkin pidettävä melko myönteistä kehittämiskulttuuria. Tähän viitataan useissa haastatteluisissa. Asiaa havainnollistaa esimerkiksi seuraava kannanotto:

”Niin aina ku jaksaa perustella niin ensinnäki pääsee johtajien puheille, siis ylimmän johdon puheille ja.. Asia otetaan huomioon”.

Toinen innovaatioita vahvistava tekijä on se, että Tampereella on kyky viedä määrätietoisesti asioita eteenpäin. Mahdollisia innovaatioita kyetään kehittämään ja implementoimaan. Toisaalta osa haastateltavista on selkeästi huolissaan siitä, että kapasiteetti implementoida ja viedä eteenpäin innovaatioita on jossakin määrin heikentymässä. Tämä liittyy erityisesti monimutkaisemmaksi koettuun kaupungin hallintoon.

Keskeisenä, tunnustettuna ja hyvinvointipalveluiden innovaatioita heikentävänä kyvykkyystekijänä voidaan tutkimusaineiston perusteella pitää johtamista. Johdon tai kaupunkikonsernin toimesta ei tule selkeitä signaaleja siitä, mihin suuntaan toimintaa olisi hyvinvointipalveluissa tarkoituksenmukaista kehittää. Tästä johtuen esimerkiksi kehittämisresurssien kohdentaminen näyttäytyy epäselkeänä ja vailla selkeää tahtotilaa olevana asiana.

Innovaatioiden ja laajemmin kehittämisen näkökulmasta toiminta on sirpaleista. Tämä johtuu paitsi linjausten ja strategisen johtamisen heikkoudesta innovaatioiden edistämässä niin myös eri toimialojen ja organisaatioiden itsenäisestä ja vahvasta asemasta. Tämä heijastuu vielä liian koordinoimattomana kehittämistoimintana hyvinvointipalveluissa.

Yksittäisissä haastatteluissa pohdittiin myös strategisten projektien tärkeyttä innovaatioiden kannalta. Jotta pystyttäisiin paremmin yhdistämään tuottavuus ja innovaatiot, olisi mahdollista määritellä strategiseksi projektiksi esimerkiksi toiminnan tehostamisen ja tuottavuusohjelman prosessien uudistamisen. Tämä nostaisi selkeästi palveluiden kehittämisen painoarvoa ja tekisi sen näkyvämmäksi. Käänteisesti innovaatiokyvykkyyden näkökulmasta strategiset hankkeet ovat vielä riittämättömästi määriteltyjä.

”Organisaatiot toimii siis kaupungin eri organisaatiot toimii aika lailla omilla ehdoillaan siinä, tai omista lähtökohdistaan ja omalla osaamisellaan, eikä sitä koskaan oikein ole mitenkään ylhäältä johdettu, eli ei meil oo ollu semmosta tutkimuspolitiikkaa, ainakaan, joka olis jollaki tavalla jäsentäny tai kohdentanu näitä kehittämisresursseja johonki suuntaan.”

”pitäis olla sellanen visio siitä, et mihin suuntaan kaupunki aikoo kehittyä ja sitten, sitä pitäisi pystyä niitten vastuullisten henkilöiden operationalisoimaan sitte tämmösiks asiaa eteenpäin vieviks tutkimushankkeiksi, joita sitten tarjotaan yliopistolle, mut a, jos meiltä puuttuu visio ja b jos meiltä puuttuu vielä tää koordinaatio-organisaatio, niin silloin ei varmasti tapahdu mitään.”

”Tampere sanoo että se johtaa strategioilla mut kyllä mä väitän että Tampere johtaa edelleen taloudella, vaikka meillä tehäänkin nyt entistä parempia strategioita ja entistä osallistavammin niin kun nytkin esimerkiksi tää strategiatyö on käynnissä niin kyllä se musta on sillä tavalla, musta siinä on aika kiitettävästi osallistettu eri tahoja siihen strategian tekemiseen, mutta mä en oo ihan vakuuttunu sen kehittämisen näkökulmasta että tuottaako se strategia semmosia hirveen selkeitä kehittämisen linjauksia.”

Ylipäänsä innovaatioihin liittyvä johtaminen näyttäisi olevan ongelma. Tutkimusaineistosta ei välity selkeää, yhtenäistä ajattelutapaa, jossa eri kaupungin johtamistehtävissä olevat olisivat pohtineet innovaatioiden johtamista.

Tampereen malli on aikaansaanut lukuisia vuorovaikutussuhteita, kuten tilaaja-tuottaja-vuorovaikutussuhde. Näissä analysoidaan toimintaa, siihen liittyviä haasteita ja kehittämistarpeita. Vuorovaikutussuhteet ovat aikaansaaneet jossakin määrin toimintaa parantavia innovaatioita ja ovat siis selkeästi innovaatioihin tarvittavaa dynamiikkaa edistäviä. Niiden ansiosta eri toimialat ja organisaatiot ovat kohdanneet toisensa aiempaa paremmin. Tämä on synnyttänyt myös innovaatioita, joissa on hyödynnetty eri toimialojen välistä yhteistyötä hyvinvointipalveluissa.

Tampereen toimintamalli on tarkoittanut myös sitä, että keskusteluissa on läsnä useita eri toimijoita, jotka tarkastelevat toimintaa toisistaan poikkeavista lähtökohdista. Tämä luo potentiaalista innovaatiokyvykkyyttä, vaikka asia ei nouse tehdyissä haastatteluissa selkeästi esiin.

Toisaalta monitoimijaisuus näyttäytyy innovaatioiden näkökulmasta ongelmana. Epäselkeää on esimerkiksi se, kenelle ja millä tavoin innovaatioita edistävä toiminta kuuluu. Pahimmillaan kukaan ei ota vastuuta innovaatioiden kehittämisestä.

”Ja tää on iso kysymys siinä mielessä, että missä tää kehittäminen on tässä organisaatiossa. Onko se tilaajan vastuulla vai tuottajan vastuulla, ja minkälaista, vaatiiks

se jotakin tällaista sitten erityistä rakennetta siihen, miten niitä asioita pohditaan? Koska mä oon tän kysynyt useamman kerran, mutta mä en oo oikein kovin hyviä vastauksia saanut. Ja mulla on vähän semmoinen tunne, että tässä semmoinen pieni uhka piilee, että tää kehittäminen saattaa nyt olla, että se ei oikeasti oo kenenkään vastuulla.”

”tää organisaatiomuutos vaikka se on itsessään innovaatio niin kyllä se mun mielestä nyt valitettavasti tässä tätä innovatiivisuutta myös heikentää, toivottavasti ei kauheen pitkään et jotenkin mun mielestä kaikki nää roolit pitäis saada selväksi tässä jotta tavallaan, ja sitten on myös se yhteistyö että pakkohan on olla yhteistyötä myös tilaajan ja tuottajan välillä koska yhdessä asioita täytyy myöskin kehittää.”

”suurin impulssi tilaajan puolelta on ollu se et on kehotettu kehittämään niihin liittyviä palveluita. Mut oikeestaan kaikki tämmöset sisällölliset, kehittämisinnovaatiot ja uudet, linjaukset niin kyllähän ne oikeestaan varmaan yheksänkyt prosenttisesti on tullu tuottajalta.”

Jos järjestelmä on monimutkainen, on epäselkeää, miten viedä uusia ideoita ja asioita eteenpäin. Ne saattavat vaatia toteutuakseen liian usean henkilön tuen. Ongelma ei näyttäisi haastatteluaineiston perusteella olevan kokonaisuudessaan merkittävä, mutta siihen kiinnitettiin huomiota yksittäisissä arvioissa.

Monitoimijaisuus saattaa luoda katkoksia. Esimerkiksi poliittiset päätöksentekijät eivät tiedä, minkälaista toimintaa tuotannon tasolla toteutetaan. Tämä on saattanut johtaa tilanteisiin, jossa poliittiset päätöksentekijät saattavat kritisoida sellaistakin tuotantoon liittyvää toimintaa, joka on innovatiivista ja kehittämislähtöistä. Seurauksena poliittisten päätöksentekijöiden tai virkamiesjohdon toiminnasta on motivaation lasku ja innovaatiokyvykkyyden heikentyminen koko kaupunginhallinnossa. Tämän suuntaisia merkkejä on jossakin määrin nähtävissä hyvinvointipalveluissa.

Vaikka Tampereen mallissa on pystytty kasvattamaan poikkihallinnollista yhteistyötä ja ns ”rajapintojen” käyttöä innovaatioiden edistämisessä, sisältyy asiaan merkittäviäkin ongelmia. Toimialakohtaiset kulttuurit ja perinteinen organisointi heikentävät selkeästi innovaatiokyvykkyyttä.

”tää hyvinvointipalvelut on kaikkienensa jos me mietitään sote-puolta, terveyspuolta, sivistyspuolta niin kun koulupuolta niin nehan on sillä tavalla hyvin perinteisiä jotka suojelevat omia rajojaan, ja jossain koulupuolella vielä tämä melkein pä ammattikuntalaitos vois sanoa niin siis sehän on aivan valtava, siis mehän törmätään kaikessa just tässä vaikkapa jos me puhutaan joistakin kehittämisprojekteista, niin me aina törmätään jos siinä on koulupuoli mukana niin ”ei voi kun opettajat ei suostu”, niin kun tulee tälleen kärjistetysti tää opettajien ammattijärjestö aina tökkii vastaan joka asiassa, että on siellä monennäköisiä tämmösiä, ja sitten vaikka samoista asiakkaista samoista ihmisryhmistä kuitenkin puhutaan vaikkapa sosiaaliterveyskoulupuolellakin, niin sithän siellä on just, lainsäädäntö osittain varmaan asettaakin rajoja mut nekin on osotettu aika tavalla myyiteiks jotka vaan elää ihmisten mielissä että ne salassapito, et ei saa tavallaan antaa tietoja ja tämmöstä, että siellä on aika vähän itse asiassa semmosia asioita mistä ei sais antaa organisaatioitten välille tietoja.”

Vastuusuhteet heijastuvat innovaatioita koskevan resurssoinninkin ongelmana. Innovaatioiden edistämistä ja kehittämistä ei ole selkeästi resursoitu eri toimijoiden yhdenmukaisesti tunnistamalla tavalla. Epäselvyyttä on esimerkiksi siitä, sisältyykö innovaatioihin liittyvä toiminta tilaajien ja tuottajien välisiin sopimuksiin. Lisäksi innovaatioiden rahoitusmahdollisuudet ymmärrettävästikin heikentyvät taloudellisessa taantumassa.

”Niilläkin pitäisi olla joku oma kehittämISRabatili siis ihan siihen kun ne ei nyt ymmärrä sitä että se on siellä tuotehinnoissa ja ne ei osaa sieltä ite erotella jotakin rahaa omaksi kehittämiseksi, ja sitten tuotanto vähän valittaa sitäkin että he ei voi kehittää kun heillä ei oo rahaa siihen, tää vanha virsi tietenkin, että jotenkin siinä suhteessa on kans vähä tämmösiä teknisiä ongelmia ja tämmösiä ymmärrys-ongelmia ja ehkä siinäkin että mitä tehdään yhteistyössä ja mikä on tuotannon omaa kehittämistä ja pitäiskö olla niin että kaikki tuotannon kehittäminen täytyis koordinoida sieltä jotenkin tilaajan kautta tai sen pitäisi olla tilaajalähtöistä, vai voiko tuotanto kehittää omaa toimintaa ihan oman toiminnan kehittämiseksi, että nää on jotenkin vähän semmosia epäselviä.”

Koska innovaatioiden rahoitusmahdollisuudet ja johtaminen on epäselkeää, ovat myös niihin liittyvät kannusteet vaikeasti hahmottuvia. Innovaatiokyvykkyyttä heikentää siis se, että innovaatiota koskevat palkitsemisjärjestelmät puuttuvat, eikä innovaatioita koskevat hyödyt ole eri toimijoille nähtävissä. Koska innovaatiota koskevat linjauksetkaan eivät ole selkeitä, epäselvyyttä on siitäkin, missä määrin hyvinvointipalveluiden innovaatioita koskevaa toimintaa ylipäänsä arvostetaan. Toiminta muodostuu palvelutuotannossa tilaaja-tuottajamallin mukaisesti suoritepainotteiseksi, ei uusia innovaatioita kehittäväksi.

Käytäntöjen leviämistä ja hyvistä käytännöistä oppimista ei pidetä tällä hetkellä Tampereella toteutuneena. Tämä heikentää myös innovaatiokyvykkyyttä. Toisaalta tilanne ei ole täysin yksiselitteinen, sillä hyviä käytäntöjä ja pilotointia on hyödynnetty esimerkiksi tilaaja-tuottajamallin eteenpäin viemisessä. Ongelma liittyy erityisesti palveluinnovaatioihin, eikä Tampereella ole vielä kehittynyt tapaa, jolla omassa kaupungissa kehitettyjä uusia käytäntöjä voitaisiin hyödyntää. Tämä voi tulla myös ongelmaksi monitoimijamallissa. Oman tuotannon sparraamista ei synny, jos olemassa olevia innovaatioita ei saada leviämään ja sovellettua käytäntöön.

”... ensinnäki jos se nyt leviäis vaikka tuolla hyvinvointipalveluissa ja hoitopuolella niin jos se on yhdestä osastosta kiinni niin se pitää, koko sektorille. Ja sit seuraava askel että, monessa kohtaa hyvät käytännöt on semmosia et jos hieman mietitään niinku vaikka sisältö on eri. Niin siitä olis, se vois poikia muualleki. Ja tavallaan niiden perään ei ehdi niidenkään perään ei ehdi oikeen kukaan niinkun.. Ei oo tavallaan voimia tai sitä sinnikkyyttä että, vääntäis pidemmälle.”

Myös ict-tekniologian tehokas hyödyntäminen on vielä puutteellista innovaatioiden edistämisen näkökulmasta. Osin kysymys on sisältöasiantuntijoiden ja ict-asiantuntijoiden välisestä yhteistyöstä, joka ei ole palveluinnovaatioiden aikaansaamisen näkökulmasta muodostunut luontevaksi. Tähän vaikuttaa ainakin jossakin määrin tietohallinnollisen toiminnan erillisyyks muusta toiminnasta. Myös tekniologian luomien mahdollisuuksien

tunteminen on puutteellista samoin kuin siihen liittyvä johtaminen.

Yksittäisissä haastatteluissa kiinnitettiin huomiota myös innovaattoreiden määrän vähäisyyteen Tampereella. Toisaalta vastakkaisiakin näkemyksiä esiintyy runsaasti. Arvioita on vaikea todentaa. Selvää kuitenkin on, ettei Tampereella ole juuri toteutettu – yksittäisiä koulutuksia lukuun ottamatta – kokonaisuudessaan sellaista henkilöstöpoliittista toimintaa, jossa näkökulmana olisi ollut henkilöstön innovatiivisuuden edistäminen. Tampereella ei selkeästi ja johdetusti kannusteta henkilöstöä innovaatioiden edistämiseen.

Ongelmatekijänä Tampereen toimintakulttuurissa voi olla virheiden välttämisen kulttuuri ja tästä johtuva riskien ottamisen pelko. Tähän kiinnitettiin yksittäisissä haastatteluissa huomiota. Ehkäpä poliittisella tasolla kiinnitetään huomiota epäonnistumisiin eikä siihen, missä määrin Tampereella on ylipäänsä kokeiluja ja uutta edistävää toimintaa. Tämä voi luoda kulttuuria, jossa lähtökohdaksi muodostuu enemmänkin virheiden välttäminen kuin innovatiivisuus.

Ongelma on lisäksi se, ettei henkilöstön innovaatioita kerätä ja kehitetä systemaattisella tavalla. Tämä liittyy henkilöstövoimavarojen puutteelliseen johtamiseen. Silti pyrkimyksenä on ollut esimerkiksi henkilöstökoulutuksen kautta vaikuttaa työntekijöiden innovaatioihin.

Tampereen malli on vahvistanut innovaatiokyvykkyyttä niin hyvinvointipalveluissa kuin muillakin sektoreilla. Tampereen kaupungin kulttuuriin sisältyy piirteitä – kuten myönteinen kehittämiskulttuuri –, jotka ovat olleet innovaatioiden kannalta positiivisia. Silti innovaatiokyvykkyys on vahvistunut pikemminkin ”sivutuotteena” kuin hallitun ja johdetun toiminnan seurauksena.

X Johtopäätökset ja kehittämisehdotukset

Tampereen malli – monikerroksinen, avoin ja vuorovaikutteinen

Organisaatiot voivat olla luonteeltaan suljettuja ja avoimia. Suljetussa toimintamallissa kehittäminen on luonteeltaan sisäistä, jolloin organisaation johto toimii linkkinä ulkomaailmaan ja tuo esimerkiksi strategioiden kautta tietoa siitä, mihin suuntaan organisaation tulisi kehittyä, jotta tarpeisiin olisi mahdollista vastata. Avoin järjestelmä puolestaan pyrkii sopeutumaan ulkoisiin olosuhteisiin ja huomioimaan monen eri kanavan kautta ulkoa ja myös organisaation sisältä tulevat vaikutteet. Koska organisaatioiden toimintaympäristö on luonteeltaan dynaaminen ja jatkuvassa muutoksessa, on kehittämispulseja laajasti vastaanottava organisaatio myös tavallisimmin jatkuvasti uudistumassa.

Tampereen toimintamallin erääksi ominaispiirteeksi voidaan aineistojen perusteella nostaa se, että kaupunkiorganisaatio on toimintamallin muutoksen myötä avautunut useaan eri suuntaan. Pormestarimalli, asiakaslähtöisyys ja kansalaisdemokratian kehittäminen ovat avanneet toimintaa kuntalaisille. Kuntalaisten näkemykset välittyvät muun muassa asiakastiedon, kuntademokratian ja pormestareiden ylläpitämien yhteyksien kautta toimintaan. Toiseksi pormestarimalli on avannut myös asioiden valmistelun uudella tavalla luottamushenkilöille, tähän on luonnollisesti vaikuttanut etenkin apulaispormestareiden merkittävä rooli valmistelussa.

Tilaja-tuottajamallin soveltaminen on merkinnyt toiminnan avautumista markkinoiden suuntaan. Uudessa toimintamallissa on kyettävä huomioimaan markkinoilta tulevat signaalit ja vaikutteet. Toimintamallia on pyritty avaamaan myös suhteessa henkilöstöön muun muassa tiivistämällä yhteistyötä järjestöjen kanssa. Lisäksi mallissa viranhaltijat toimivat yhä useammassa erilaisessa roolissa, tilaajina, tuottajina tai konsernin edustajana. Tämäkin on lisännyt erilaisten kehittämiseen liittyvien aloitteiden ja impulssien havaitsemista. Tilaja tarkastelee tehtävänsä takia esimerkiksi hyvinvointipalveluita eri näkökulmasta kuin niiden tuottamisesta vastaava toimija.

Tampereen toimintamallia onkin pidettävissä eräänlaisena sipulimallina. Se tarkoittaa, että huomioita ja vaikutteita – kehittämispulseja - nousee esiin useasta eri suunnasta ja toiminnan eri kerroksista. Tämänkaltaista mallia voidaan pitää erityisen tarkoituksenmukaisena toimintaympäristössä, joka on monimutkainen ja vaatii jatkuvaa uudistamista.

Samalla on ymmärrettävää, että moneen suuntaan avautuva Tampereen toimintamalli saattaa myös näyttäytyä sirpaleisena, erilaisia vaatimuksia esiin nostavana ja myös erilaisille intresseille tilaa antavana kaaoksena. Tämä on mahdollistanut myös sen,

että mallin soveltamisen myötä on syntynyt runsaasti keskustelua palvelutuotantoon liittyvistä ongelmista. Monet ongelmista ovat epäilemättä olleet olemassa piilevinä jo ennen malliin siirtymistä, mutta nyt niistä on syntynyt avointa keskustelua.

Keskeinen haaste onkin toimintamallin hallittavuus. Kysymys on siitä, millä tavoin erilaisia vaikutteita kyetään hyödyntämään ja koordinoimaan keskenään ja kyetäänkö toimintaa johtamaan. Onnistutaanko kehittämissimpulseja käsittelemään niin, että ne vaikuttavat hyvinvointipalvelujen asiantuntijoiden, kuten opettajien ja sosiaalityöntekijöiden tekemisiin tai huomioimaan niitä hallinnollisissa prosesseissa vaikkapa budjettia tehtäessä ja asioiden valmistelussa.

Tampereen mallin keskeisenä tavoitteena on ollut kaupungin päätöksentekokyvyn säilyttäminen tulevaisuuden haasteissa. Tämän tavoitteen näkökulmasta on perusteltua keskittyä pohtimaan Tampereen toimintamallin hallittavuuteen liittyviä kannanottoja ja ongelmia. Osa haastatelluista henkilöistä kuvasi hämmennystä siitä, etteivät asiat uudessa toimintamallissa ole enää selkeästi käskytettäviä, ennustettavia ja johdettavia. Samaan aikaan toimijat tiedostavat kuitenkin sääntöjen ja määräyksien vaikuttavan kielteisesti uudenaikaiseen vapauteen, jota osa viranhaltijoista työssään kokee.

Keskeinen tapa hallita asioita Tampereen toimintamallissa on vuorovaikutus. Tämä ilmenee henkilöstökemian, yhteisen keskustelun ja luottamuksen merkityksen korostamisena toiminnassa. Vuorovaikutteinen malli edellyttää siis ”oikeiden henkilöiden” kanssa työskentelyä ja vaikuttamista. Vuorovaikutteinen ja henkilöstösidonnainen toimintatapa on tarkoituksenmukainen nimenomaisesti monimutkaisuuden hallinnassa. Samalla järjestelmä on riskialtis juuri vuorovaikutukseen liittyvän haavoittuvuuden kannalta. Jos henkilökemia ei toimi, ei vuorovaikutteisuuden perustuva hallintomallikaan toimi. Vallan ja vastuunkin tunnistaminen uudessa monia ääniä ja vuorovaikutussuhteita sisältävässä järjestelmässä on haaste.

Pitkälti vuorovaikutteisuuden aikaansaamasta epäselkeydestä johtuen Tampereella kaivataan johtajuutta. Samaan aikaan ei kuitenkaan ole selvää, kenen johtajuutta ja minkälaista johtajuutta eri tasoilla tarvitaan. Kaivattu johtajuus ei näyttäyty yhtenäisenä esimerkiksi ylimmässä johdossa, keskijohdossa tai vaikkapa hyvinvointipalveluiden lähijohdossa.

Nähdäksemme suuri haaste sisältyykin kysymykseen siitä, missä määrin johtajuutta ja hallintaa on mahdollista kehittää tavalla, jossa samalla säilytettäisiin Tampereen mallin verkostomainen ja avoimuuteen liittyvä luonne. Varsin perinteisen näkemyksen perusteella johtajuuteenkin haetaan mieluiten ratkaisuja hallinnollisia käytäntöjä muuttamalla, vaikka hallinnollinen lähestymistapa ei toisikaan ratkaisuja ongelmiin monimutkaisuuden hallinnan kannalta.

Tampereen kaupungin toimintamalli moniulotteisena, vuorovaikutteisena ja myös monimutkaisena organisaationa, nostaa esille kysymyksen siitä, ovatko siinä esiintyvät johtamisen ja hallinnan haasteet ja ongelmat juuri tämänkaltaiselle organisointitavalle tyypillisiä. Ensinnäkin monimutkaisia organisaatioita koskevan teorian perusteella monimutkaiset ja kaaoksessa olevat organisaatiot etsivät eri tavoin järjestystä. Parhaimmillaan tämä tapahtuu ”automaattisesti”. Stacey (2001, myös Laitinen 2009) mukaan silloin, kun laaja joukko agenteja on kytkeytynyt toisiinsa, tuottavat agentit yhdenmukaista toimintatapaa ilman mitään yleistä, kattavaa ja selittävää suunnitelmaa. Tampereellakin osin sisäiset, ulkopuolisille vaikeasti avautuvat henkilöstösidonnaiset ja

vuorovaikutteiset verkostot saavat aikaan järjestystä.

Toiseksi monimutkainen järjestelmä on luova ja dynaaminen, koska uudet ideat syntyvät järjestyksen ja epäjärjestyksen rajapinnoilla. Tässä rajapinnassa pieni vaihtelu voi laukaista suuria uudistuksia. Esimerkiksi asiakasrajapinnasta tuleva palaute voi Tampereen mallissa olla yllättävää ja vaikeasti ennustettavaa ja saada aikaan laajan, toimintaan vaikuttavan keskustelun julkisuudessa kohdistuen vaikkapa ikääntyvien kaupunkilaisten palveluihin, kodinhoitopalveluihin tai koulukyydityksiin.

Avoimessa ja vuorovaikutteisessa järjestelmässä onkin useita toimijoita, jotka ottavat kantaa asioihin ja tuovat siihen näkemyksiä. Organisaation toiminnan kehityksen kannalta on tärkeää panostaa rajapinnoilla tapahtuvaan vuorovaikutukseen. Toimintaan vaikuttamisessa keskiöön nousevat rajapintojen hallinta ja niillä vaikuttaminen; eräänlainen rajapinnoilla tapahtuva johtaminen. Toisaalta monimutkaisessa järjestelmässä on hyvin vaikeaa kuitenkin hallita sitä, minkälaisia ideoita ja kysymyksiä nousee esiin. Kukaan ei siis voi täsmällisesti ennustaa, miten toimeentulotukeen, lastensuojeluun tai museotoimintaan liittyvät kysymykset voivat järjestyä käsityksiä Tampereen mallin toimivuudesta esimerkiksi kolmen vuoden kuluttua.

Kolmanneksi monimutkainen järjestelmä edellyttää uudenlaista johtamiskulttuuria (esimerkiksi Mcmillan 2008, 218–221). Se vaatii yhteistyölähtöistä, luottamukseen perustuvaa, keskustelemaa ja moninaista osaamista esiin tuovaa johtamiskulttuuria. Usein kaoottisessa tilanteessa johtajuuden ottavat ns. visionääriset ja yhteistyökoalitiota rakentavat johtajat, eräänlaiset verkostovelhot. Myös sellaiset johtajat, jotka kykenevät vuorovaikutuksessa toimien oppimaan ja tekemään sen perusteella ratkaisuja, voivat nousta organisaatioissa suunnannäyttäjiksi. Toisaalta koska tilanteet vaihtelevat ja muuttuvat, joudutaan valtasuhteitakin määrittelemään koko ajan uudelleen.

Neljänneksi kaoottisuus ja monimutkaisuus vaativat kaikilta toimijoilta uudenlaista epävarmuuden sietokykyä. Käänteisesti kaoottisuus on väistämättä ahdistavaa. Tämä voi johtaa esimerkiksi liittoutumiin ja klikkeihin, joilla pyritään vähentämään henkilötasolla koettua epävarmuutta sekä lisäämään kontrollia ja keskinäistä toiminnan koordinaatiota. Klikeillä ryhmä mahdollisesti suojautuu ja saattaa toiminnallaan lopettaa koko muutosprosessin. Osa ”turvallisuushakuisuutta” etsivistä toimijoista tukeutuu myös uusiin sääntöihin vähentääkseen epävarmuutta. Tässä kysymys ei ole esimerkiksi kehittämishaluttomuudesta vaan usein siitä, että uudenlainen tilanne, jossa yksilöt ja ryhmät jäävät ilman johtajuuden taholta tulevaa tukea, johtaa passiiviseen ja epäluuloisuutta täynnä olevaan organisaatioilmapiiiriin. Ongelma voi olla esimerkiksi se, että johtajat pyrkivät supistamaan oppimista pelätessään klikkien pelossa ryhmäytymistä ja suunnitelmien kariutumisen pelossa innovointia, vaikka monimutkaisuuden hallintaan liittyvä innovointi ja yhteisöllisyys vaatisivat liikkumatilaa ja vapautumista kontrollikeskeisyydestä. (Ks. Stacey 2001; Laitinen 2009). Vapauden ja kontrollin välinen tasapaino määrittelevät toimintaa ja johtamista ja vaikuttavat kykyyn toimia.

Mikään järjestelmä ei ole pelkästään kaoottinen ja vuorovaikutteinen vaan siinä on myös pysyviä toimintatapoja. Esimerkiksi Tampereen kohdalla vuorovaikutteisuus on kasvanut, mutta päätöksentekotavat ovat silti perinteiset, asiat valmistellaan ja käsitellään edelleen esittelyyn perustuvassa päätöksenteossa.

Tampereen malli tasapainon näkökulmasta

Tampereen mallin kaltaisen, monella tavalla toimintaan vaikuttavan mallin rakentaminen ja soveltaminen on tasapainottelua. Tasapainoa on etsittävä ulkoisten ja sisäisten tekijöiden välillä sekä esimerkiksi manageriaalisen ja poliittisen johtamisen välillä. Tasapainottelua vaativia *järjestelmä*ominaisuuksia ovat puolestaan toimintavarmuus, suorituskyky, joustavuus ja innovatiivisuus.

Järjestelmäominaisuuksista Tampereen mallin käyttöönoton taustalta nousee selvimmän esiin suorituskyvyn tavoite. Pyrkimys vaikuttaa suorituskyvyn parantamisella toiminnan tehokkuuteen on selkeästi vaikuttanut Tampereen mallin kehittämiseen. Tämä kytkeytyy laajemmin muun muassa keskusteluun hyvinvointivaltion muutoksista ja palveluiden kysynnän ja kustannusten kasvusta, minkä seurauksena nähdään tarvittavan myös taloudellisemmin toimivaa kaupunkiorganisaatiota.

Voidaankin tulkita, että Tampereen mallin eteenpäinvientiä on ohjannut erityisesti tunnistettu taloudellinen näkökulma ja intressi. Tämä on heijastunut muun muassa kustannusten näkyväksi tekemiseen ja tarpeeseen hahmottaa, mitä toimintojen ylläpitäminen maksaa. Kustannustietoisuuden, kustannuslaskennan ja kustannusten kasvun hallinnan osalta tilanne näyttää vaihtelevan huomattavasti eri hyvinvointisektorin toimialoilla. Yleisesti on todettavissa, että mitä pidemmälle kustannustietoisuus on edennyt, sitä paremmin mallin mahdollisuudet on kyetty hyödyntämään.

Tampereen mallin voidaan ainakin periaatteessa nähdä myös vahvistavan kaupunkiorganisaation joustavuutta. Monituottajamalli sekä sen aikaan saamat vertailuasetykset ja kilpailu tuovat järjestelmään potentiaalisesti joustavuutta. Kuitenkaan erityisen paljon keskustelua ei käydy siitä, minkälaisia toimintaperiaatteita tai toimintatapoja tarvittaisiin joustavuuden vahvistamiseksi. Joustavuuspotentiaalia ei myöskään ole kaikilta osin kyetty vielä hyödyntämään. Osa hyvinvointipalveluiden toimijoista pyrkii esimerkiksi vähentämään epävarmuutta ja potentiaalista dynamiikkaa vetoamalla alan normeihin ja sääntöihin. Tämä heikentää joustavuutta.

Toimintavarmuuteen liittyvät kysymykset näyttävät haastatteluaineiston perusteella ristiriitaisilta. Joidenkin tulkintojen mukaan valvonta- ja viranomaistehtävät olisi ollut tarkoituksenmukaista erottaa omaksi kokonaisuudekseen ja suunnitella erilainen malli niiden järjestämiseen. Etenkin markkinalähtöisen kehittämisen ja viranomaistehtäviksi luokiteltavien toimintojen yhteensopivuutta voidaan pitää varsin huonona.

Innovaatiot ovat jääneet tutkimusaineiston perusteella vähimmälle huomiolle Tampereen mallissa. Innovatiivisuus näyttyy mallissa lähinnä seikkana, jota tulisi enemmän ja selkeämmin mieltää mallin jatkokehittämisen yhteydessä. Innovaatioiden edistämiseksi ei siis vielä ole löydetty systemaattista toimintatapaa. Selkeää ei ole vielä se, millä tavalla Tampereen mallin kokonaisuutta voitaisiin hyödyntää palveluinnovaatioiden aikaansaamisessa.

Tampereen mallin osat

Tampereen malli koostuu kolmesta osasta: tilaaja-tuottajamallista, pormestarihallinnasta,

ja asiakaslähtöisestä prosessimallista. Lisäksi malli on vaikuttanut konserniohjaukseen. Mallin eri osien soveltaminen ja eteenpäinvienti on tapahtunut osin päällekkäin ja osin eriaikaisesti. Tampereen malli on enemmän kuin osiensa summa, eikä yhtä mallin osaa voida nostaa toisten yläpuolella merkityksensä tai onnistuneisuutensa vuoksi.

Tampereen mallin onnistuneisuus voidaan ainakin osittain kytkeä siihen, että siinä on ainutlaatuisella tavalla kyetty soveltamaan hyvin erilaisista taustoista kumpuavia kehittämisen menetelmiä tavalla, jossa mallin eri osat kykenevät ikään kuin valvomaan toisiaan. Markkinalähtöinen kehittäminen nostaa toiminnan keskiöön toiminnan tehokkuuden ja tietoisuuden siitä, mitä rahalla saa. Pormestarimalli kytkeytyy poliittisen johtajuuden vahvistamiseen ja kasvottamiseen ja kuntalaisilta tulevien impulssien kuulemiseen ja asiakaslähtöinen prosessiajattelu puolestaan ohjaa keskittymään palveluiden käyttäjien uudenaikaiseen huomioimiseen. Tällä tavoin mikään mallin osa-alue ei liiaksi pääse vaikuttamaan toiminnan kehittämiseen muiden lähestymistapojen kustannuksella. Mikäli tilaaja-tuottajamalli johtaisi tilanteeseen, jossa kustannusten seuranta olisi ainoa toimintaa määrittävä periaate, olisi todennäköistä, että malliin sisäänrakennetun pormestarimallin tiiviin kytkennän kautta tyytymättömyys toimintaan johtaisi melko nopealla aikataululla korjausliikkeeseen. Myös asiakaslähtöinen prosessiajattelu voi toimia tilaaja-tuottajamallin ”valvonta-apparaattina”, mikäli halvin palvelu ei ole asiakkaan mielestä toimivaa, on kriteeristöä ryhdyttävä pohtimaan muistakin kuin taloudellisuuden kehyksistä käsin. Mikäli pormestarimalli johtaisi tilanteeseen, jossa kuntalaisten paine olisi viemässä kaupunkia kustannusten näkökulmasta epätoivotavaan tilanteeseen, on tilaaja-tuottajamalli mekanismi, jonka avulla epärealistisia kuntalaisvaateita on mahdollista heijastaa toiminnan kustannuksiin ja myös käsitellä realistisemmin.

Mallin eri osia on arvioitavissa suhteessa niihin tavoitteisiin, joita eri osille asetettiin, kun niitä lähdettiin Tampereella soveltamaan. Tilaaja-tuottajamalli nähtiin ratkaisuna, jonka avulla kunnan järjestämää palvelutuotantoa voidaan kehittää. Tässä tavoitteessa on onnistuttu, ainakin osittain. Mallin myötä on muodostunut uudenlaista näkemystä, millaisia palveluita kaupungissa tarvitaan sekä ennen kaikkea siitä, mitä palveluiden järjestäminen maksaa. Kustannustietoisuus on siis mallin soveltamisen myötä kaupungissa jopa huomattavasti lisääntynyt. Tavoitteena ollut asiakkaan saaman palvelun muuttuminen näkyvämmäksi on ainakin osittain toteutunut. Samaan aikaan voidaan kuitenkin nähdä, että tilaaja-tuottajamallin hyötyjä ei ole saatu käyttöön juuri lainkaan niillä toimialoilla, joissa tuotteistaminen on pahasti kesken.

Tilaaja-tuottajamallin tavoitteena on ollut myös uudistaa poliittista ohjausjärjestelmää. Tämä on osin jäänyt pormestarimallista käydyn keskustelun jalkoihin. Poliittinen ohjausjärjestelmä on tilaaja-tuottajamallin myötä muuttunut. Lautakuntien rooli paikantuu tilaamiseen ja tuotannon tukena ovat johtokunnat. Lautakunnat ovat omaksuneet tilaamiseen liittyvän roolinsa melko hyvin ja ainoastaan harvoin niissä enää pyritään puuttumaan tuotanto-organisaatioiden vallassa oleviin asioihin. Tuotannon johtokunnat eivät ole löytäneet vielä luontevaa paikkaa mallissa, vaan joissain tapauksissa johtokuntien nähdään haittaavan kaupungin omien tuotantoyksiköiden kilpailuetua.

Tilaaja-tuottajamallilla on tavoiteltu myös kaupungin omien tuotanto-organisaatioiden kehittämistä. Malli on vaikuttanut osassa tuotantoyksiköitä selvästi kehittämistä

tukevasti, mutta toisaalla taas kehittämistö on osin mallin myötä myös hiipunut. Hiipunut kehittämistö voidaan liittää tilanteisiin, jossa tuotannon edustajilla ei ole näkymää siitä, mitä kaupunki heiltä tulevaisuudessa odottaa. Kaikkein vähäisimmältä kehittämistö näyttää niissä tuotannon organisaatioissa, joissa ei koko mallia ole haluttu ottaa käyttöön. Lisäksi selkeästi kasvavana ongelmana on osiooptimointi eli pyrkimys saada suoritettavaksi palveluprosesseista tehtävissä, joissa ”tuotto” on mahdollisimman suuri vaivaan nähden.

Kysymys siitä, mihin toimintoihin tilaaja-tuottajamalli sopii ja mihin ei, nousee tasaisin väliajoin keskusteluun. Myös Tampereella on ääniä, joiden mukaan esimerkiksi opetustoimessa ei tilaaja-tuottajamallia tulisi soveltaa lainkaan, koska markkinamaisen toiminnan hyödyt jäävät saavuttamatta markkinoiden kokonaan puuttuessa. Toiminnoissa, joissa mallista ei nähdä hyötyä, mallin soveltaminen nähdään turhana byrokrationa, mikä saattaa vaikuttaa yleiseen kehittämistöön kielteisesti. Tampereen kokemusten perusteella on erittäin vaikea sanoa, sopiiko malli opetustoimeen vai ei. Perimmäinen syy tähän löytyy siitä, ettei tilaaja-tuottajamallin myötä toiminta ole juurikaan opetuspuolella muuttunut.

Ongelmallinen kysymys on myös se, kuka omistaa tuotannon prosessin. Jos esimerkiksi tuotantoprosessissa on ongelmia, kenen tulisi silloin puuttua niihin. Mikäli tilaaja puuttuu toimintaan, samalla se saattaa tarkoittaa puuttumista tuotannon ongelmiin, mikä ei mallin näkökulmasta ole suotavaa. Tuottajat pyrkivät puolestaan huolehtimaan vain niistä prosessin osista, jotka ovat heidän vastuullaan, mikä jossain tilanteissa saattaa johtaa pirstaleiseen toiminnan kehittämiseen ja kokonaiskuvan hämärtymiseen.

Mallin onnistuneen sovelluksen näkökulmasta on tärkeää, että Tampereella noudatetaan resurssien jaossa ja toiminnan ohjauksessa johdonmukaisesti tilaaja-tuottajamalliin liittyvää sopimusmenettelyä. On ollut nähtävissä, että tilaajien ja tuottajien välisten sopimusten pitävyys on paikoin noussut ongelmaksi. Tämänkaltaisen kehityksen voidaan nostaa merkittäväksi uhaksi myös koko Tampereen mallin jatkumiselle. Sopimusten ohittaminen on käytännössä näkynyt tilanteissa, joissa hyvinvointipalveluissa ei sopimuksissa sovittu budjetti ei ole pitänyt. Tilannetta on lähdetty paikkaamaan ohi tilaaja-tuottajamenettelyn, mikä on toiminnan ohjauksen näkökulmasta ristiriitaista. Tämä on aiheuttanut keskustelua siitä, ovatko tilaajien ja tuottajien väliset sopimukset vain ”retoriikkaa” ja ”leikkiä” ja koko järjestelyn uskottavuus on joutunut koetukselle. Koska sopimuskäytännöt kykytyvät lähes kaikkeen toimintaan – esimerkiksi apulaisporimestareiden toimintaan, prosessiajattelun toteuttamiseen, sekä monituottajamalliin – on niiden kyseenalaistuminen uhka Tampereen mallin toteutukselle ja jatkolle.

Pormestarimallilla on tavoiteltu poliittisen johtamisen selkiytymistä, mikä on myös melko hyvin onnistunut. Poliittinen johtaminen on mallin myötä näkyvämpää ja näkyy myös kuntalaisille. Pormestarimallin myötä kaupungin organisaatioon nähdään tulevan uudella tavalla impulsseja. Tämä on periaatteessa nähty oikeasuuntaisena kehityksenä, mutta on joiltain osin johtanut myös kokemuksiin tempoilevuudesta. Pormestarimallin myötä johtaminen on kaupungissa muuttunut hajautetummaksi ja neuvottelujen ja keskustelujen koetaan lisääntyneen, mitä ei kehityssuuntana pidetä yksiselitteisesti hyvänä, vaan osa kaipaa selkeämpää johtajuutta. Pormestareiden työnkuvaan on oma vaikutuksensa ollut myös niillä henkilöillä, jotka tehtäviä ovat

milloinkin hoitaneet.

Pormestarimallin soveltamisen eräänä tavoitteena on myös valtuuston aseman vahvistaminen. Pormestareiden on nautittava valtuuston luottamusta, mikä luonnollisesti laittaa heidät aktiivisesti pohtimaan sitä, miten heidän linjansa on yhteydessä valtuuston tahtoon. Valtuuston aseman ei kuitenkaan koeta pormestarimallin myötä suuresti vahvistuneen, vaan nähtävillä olevana kehityssuuntana on ennemminkin ollut jonkinlainen jakautuminen valtuustossa eliittipoliittikkoihin ja muihin.

Asiakaslähtöinen prosessiajattelu on selkeimmin keskeneräisintä Tampereen malliin sisältyvistä osista. Osin tämä johtuu vaikeasti määriteltävistä käsitteistä. Ei ole yksiselitteistä määritellä kaikilla hyvinvointipalveluiden toimialueilla, mitä asiakaslähtöisyys tarkoittaa.

Prosessit on monin paikoin kuvattu, mutta kehitystyö on yhä kesken. Tilaaorganisaatio on organisoitunut prosessimaisesti, kun sen sijaan tuotannossa toimitaan vielä perinteisten organisaatorakenteiden mukaisesti.

Asiakastietoisuus ja asiakaslähtöisyys ovat kuitenkin monin paikoin kasvanee. Väyliä kaupunkilaisten ”äänen” kuulemiselle on yhä enemmän. Kuitenkin olisi liioiteltua väittää, että Tampereen kaupunki olisi toistaiseksi kyennyt kääntämään organisaatioitaan yksiselitteisesti asiakaslähtöiseksi.

Tuotteistaminen on lähinnä tapahtunut organisaatiokohtaisesti. Paljolti on tuotetettu olemassa olevaa toimintaa. Asiakaslähtöiset tuotteet eivät vielä näy erityisen paljon tuotannon arjen työssä. Näyttäisi osin siltä, etteivät tuotannossa työskentelevät ole kaikilta osin sitoutuneet tuotteisiin ja esimerkiksi valmiita kirjaamaan kaikkia tuotteiden edellyttämiä suoritteita.

Konsernin merkitys koko Tampereen kaupunkia koossapitävänä voimana on kasvanut. Konsernin toiminnassa ovat myös erilaiset vuorovaikutteiset käytännöt lisääntyneet. Konsernin sisäinen johtaminen on muuttunut ja sen toimivuuteen kohdistuu ristiriitaisia käsityksiä.

Konserni ei kokonaisuudessaan ole silti vielä löytänyt selkeää roolia ja paikkaa Tampereen mallissa. Tampereella ei ole myöskään riittävästi pohdittu kysymystä siitä, minkälaista konsernin toimintaa edellytetään mallin yhteydessä. Erityisen haasteellista on kokonaisuuden hallinta, omistajaohjaus. Konserni on sikäli ristiriitaisessa tilanteessa, että sen on ohjattava sekä tilaajapuolen että tuotantopuolen toimintaa, sillä esimerkiksi henkilöstöasioissa kaupunki on yksi työnantaja. Myös strategioiden toimeenpanon ulottaminen tuotanto-organisaatioihin heikentää niiden itsenäisyyttä ja asettaa ne osin eriarvoiseen asemaan esimerkiksi ulkoihin palvelutuottajiin nähden. Kaupunkiorganisaatiossa konsernin tahtotila ei ole selvä. Lisää tietoa kaivattaisiin siitä, minkälaista toimintaa tuotannolta toivottaisiin pitkällä aikavälillä ja minkä asioiden hoitaminen takaisi tuotannon menestymisen ja aseman.

Konsernin tulisikin kyetä terävöittämään toimintaansa monella alueella. Esimerkiksi Tampereen mallin hallinta vaatisi kootumpaa ja selkeämpää tiedon hallintaa. Henkilöstövoimavarojen hallinta voisi uudessa mallissa konsultatiivisempaa. Tässä roolissa konserni auttaisi esimerkiksi tuotannon organisaatioita innovatiivisten työyhteisöjen kehittämisessä. Tuotannon organisaatiot olisivat henkilöstökysymyksiä aiempaa itsenäisempiä. Samalla on tiedostettava, että hajautuneempaan toimintatapaan siirtyminen edellyttäisi myös henkilöstöjärjestöjen edunvalvonnan uudistumista ja

tuotanto-organisaatioiden johtamisosaamisen ja organisaatiokulttuurien kehittymistä. Ongelmallinen on lisäksi konsernin yhteydessä toimivien sisäisten palveluiden, kuten hallinnollisten tukipalveluiden ja tietotekniikkapalveluiden määräävä asema tuotanto-organisaatioiden itsenäisyyteen nähden.

Hyvinvointipalveluiden kehittäminen ja innovaatiot

Tampereen mallissa palveluita on lähdetty samanaikaisesti kehittämään montaa eri lähestymistapaa hyödyntäen. Tämä voidaan jo uudistuksen tässä vaiheessa nostaa sen eräänlaiseksi menestystekijäksi.

Tampereen mallissa on myös onnistuttu menemään uudistamisessa toimintojen ja prosessien tasolla. Tämä ei tosin näyttäyty samantilaisena kaikilla toimialoilla, vaan erot kaupungin sisällä uudistuksen hyväksymisessä, soveltamisessa ja sitä kautta myös hyötyjen saavuttamisessa ovat osin merkittäviä.

Kehittämisen lähestymistavoista vähiten ovat korostuneet henkilöstövoimavarojen kautta tapahtuva toiminnan kehittäminen sekä kuntakontekstissa ja etenkin elinvoimaisen kaupunkiseudun näkökulmasta tärkeänä pidettävä palveluiden kehittämisen kiinnittyminen koko kaupunkiseudun mittakaavaan. Henkilöstövoimavarojen kautta tapahtuvan kehittämisotteen vähäinen näkyminen kytkeytyy myös laajemmin johtamiseen, joka näyttäytyy Tampereen tilanteessa tällä hetkellä varsin moniulotteisena ilmiönä. Kaupungin sisäinen johtaminen on pormestarimallin aikakaudella muuttunut huomattavasti hajautuneemmaksi. Jossain määrin on nähtävissä, että Tampereella on vahvan viranhaltijajohtamisen aikakauden jälkeen olemassa valtatyhjiö, jonka täyttämiseen on monia vaihtoehtoja. Valtatyhjiö olisi esimerkiksi mahdollista täyttää pormestarin työparina työskentelevän kansliapäällikkö-viranhaltija roolin kautta.

Myös seudullisen kehittämisotteen vähäinen korostuminen voi osin liittyä hajautuneeseen johtamiskulttuuriin. Erilaisia yhteyksiä seudun kuntien välille on muodostunut palvelusektoreiden sisällä, mutta varsinaista strategisen tason yhteistyössä tapahtuvaa palveluiden kehittämistä ei ole helppoa löytää. Seudullisissa asioissa ei ole aina ollut selvää, mikä on Tampereen kanta ja millä mandaatilla seudullisilla foorumeilla toimivat ihmiset kantansa esittävät. Jälleen tullaan hajautetun, monimutkaisen ja jopa hieman kaoottisen johtamisjärjestelmän ominaisuuksiin. Keskitetty, selkeä ja ohjeistettu vallan ja vastuuden jakamisen järjestelmä osoittaisi kaupungin kanssa yhteistyötä tekeville tahoille, missä Tampereen kaupungin organisatoriset rajat ja ”virallinen” kanta ovat. Samaan aikaan kun tämänkaltainen järjestelmä vaikuttaa tehokkaalta ja järkevältä, voi se pelkistää huomattavasti johtamisen ja etenkin palveluiden kehittämisen näkemystä. Pelkistetyn johtamisen ja selkeän järjestelmän sijaan Tampereen mallissa on saavutettu avautumista, joka parhaimmillaan voi tuoda kaupunkiorganisaatioon sekä kuntalaisten, asiakkaiden että markkinoiden kautta esiin nousevia kehittämissimpulseja. Tampereen luova kehittämisote voi entisestään kasvaa, jos nämä impulssit saadaan hyödynnettyä ja mikäli niistä kumpuava kehittäminen saadaan edes osittain kasvattamaan kehittämispotentiaalia koko kaupungin tasolla.

Tällä hetkellä kehittäminen on Tampereen kaupungissa pirstoutunut. Pirstoutuminen on ongelma, koska näyttää siltä, ettei parhaita käytäntöjä saada jaettua koko kaupungin mittakaavassa. Pirstoutuminen on osin seurausta sekä muutosprosessin

myötä kehittyneestä liikkeen tilasta että Tampereen kaupungin johtamisjärjestelmän muutoksesta hajautuneemmaksi ja vuorovaikutteisemmaksi. Pirstoutumisen lisäksi kehittämistoiminta näyttää kaupungissa myös kasautuvan voimakkaasti. Kehittämisorientaatio on hyvin erilainen eri palvelusektoreilla ja kehittämisorientoituneet toiminnot ovat myös hyötyneet Tampereen mallin soveltamisesta eniten. Tampereen mallin eri osat vaikuttavat kehittämiseen hieman eri tavoin. Tilaaja-tuottajamalli voi pirstoa kehittämistä ja aiheuttaa pulmia, jos palveluiden kehittäminen ei uuden organisaatiomallin myötä paikannu sekä tilaajan että tuottajan asiaksi.

Pahimmillaan tilaaja-tuottajamalli johtaa kehittämisessä voimakkaan kuilun syntymiseen tilaajien ja tuottajien välillä, jolloin tieto esimerkiksi asiakasrajapinnassa tapahtuneista palveluiden tarpeen muutoksista ei välity tilaajalle. Jos tuotanto-organisaatiot kokevat, että heidän rooliinsa ei kuulu kehittämistä, vaan näkevät itsensä ainoastaan tilaajien toiveiden toteuttajina, voivat seuraukset olla kielteisiä. Pahimmillaan asiakasrajapinnassa toimivat organisaation osat lamaantuvat ja passivoituvat toteuttamaan tilaajan toiveita, vaikka näkisivätkin asiakkaiden tarpeiden selkeästi muuttuneen. Tilanne ei vielä Tampereella vaikuta hälyttävältä, mutta tuotanto-organisaatioissa on jo kuultavissa äänenpainoja, joiden perusteella motivaatio palveluiden kehittämiseen saattaa olla heikkenemässä, koska oman organisaation rooli ei tulevaisuuden kaupungissa ole selvä.

Tampereen tilaajatahot näyttävät kuitenkin sisäistäneen hyvin sen, että tietoa asiakasrajapinnasta sekä kuntalaisten näkemyksistä on mallin aikana luodattava uudella tavalla. Tämä aiheuttaa tarpeita suhteessa kaupungin omaan tutkimustoimintaan ja tietohallintoon. Siinä missä tilaaja-tuottajamalli voi pirstoa kehittämistä, voi asiakaslähtöinen prosessiajattelu toimia päinvastaiseen suuntaan. Palveluita on asiakaslähtöisen prosessiajattelun aidon soveltamisen näkökulmasta tarkasteltava laajemmin ja yli perinteisten sektorirajojen.

Tällaisessa tilanteessa ei ole mahdollista esittää palveluiden kehittämiselle patenttiratkaisua, jonka avulla koko kehittämistoiminta voitaisiin kaupungissa koordinoida täydellisesti. Kuitenkin kaupungin sisällä on kehittynyt toimivia vuorovaikutteisia käytäntöjä, joista kannattaisi ammentaa kaupungin sisällä kokemuksia laajemminkin.

Tampereen toimintamallissa ei ole tunnistettavissa selkeää strategiaa, jolla innovaatioita tuetaan ja viedään eteenpäin. Kuitenkin Tampereen malliin sisältyy potentiaalisuutta kasvattaa innovatiivisuutta. Malli on kasvattanut erilaisten rajapintojen ja myös käytännön kehittämisimpulssien määrää. Samoin esimerkiksi monituottajamalliin eräänä vahvuutena voidaan nostaa esille siihen sisältyvät mahdollisuudet tuottaa yhteistyössä ulkoisia palveluinnovaatioita.

Mallin myötä kasvaneet ulkoiset yhteydet, osin tiiviit verkostot korkeakouluihin ja avautuminen markkinoille ovat lisänneet Tampereen kaupungin ulkoista innovaatiokyvykkyyttä. Toisaalta ongelmana on, että verkostoja ei vielä hyödynnetä riittävän systemaattisella tavalla innovaatioiden edistämisen näkökulmasta. Samoin asiakasrajapintaa ei juuri hyödynnetä innovaatioiden kehittämisessä, vaikka erilaista asiakastietoa kerätään Tampereella erittäin paljon. Toisin sanoen tällä hetkellä ei asiakaslähtöinen prosessiajattelu ole vielä poikanut merkittäviä innovaatioita, mutta tämä voi johtua myös siitä, että asiakaslähtöisen prosessiajattelun soveltaminen on vielä monin paikoin kesken.

Sisäisenä innovaatiokyvykkyystekijänä on Tampereella ensinnäkin erittäin myönteinen kehittämiskulttuuri. Samoin Tampereella kyetään viemään kehitettyjä innovaatioita ja päätettyjä asioita moniin muihin kaupunkeihin nähden pitkäjänteisesti ja määrätietoisesti eteenpäin. Malli on luonut useita vuorovaikutussuhteita, kuten tilaaja-tuottaja-vuorovaikutussuhde, joissa on jonkin verran kyetty aikaansaamaan toimintaa parantavia innovaatioita. Myös prosessiajattelu on tuottanut joitakin uusia palvelukäytäntöjä ja -innovaatioita eri hyvinvointisektorin toimialojen kesken.

Sisäistä innovaatiokyvykkyyttä heikentää ensinnäkin johtaminen. Johdolta ei tule esimerkiksi selkeitä signaaleja, mihin suuntaan toimintaa hyvinvointipalveluissa olisi tarkoituksenmukaista kehittää. Innovaatioiden edistämistä ja kehittämistä ei ole selkeästi resursoitu eri toimijoiden yhdenmukaisesti tunnistamalla tavalla. Tämä liittyy kannusteiden puuttumiseen. Esimerkiksi palvelutuotannolle ei ole selvää, missä määrin innovaatioita kehittämällä Tampereen mallissa voi pärjätä. Henkilöstön innovatiivisuutta ei edistetä systemaattisella tavalla. Suuri ongelma on myös hahmottomaton käsitys siitä, kenelle kehittäminen ja innovaatiotoiminta kuuluvat. ”Orastavasti kasvava” organisaatioiden pyrkimys osaoptimointiin ja sen myötä mahdollisesti kasvava epäluottamus heikentävät innovaatiokyvykkyyttä. Myös informaatioteknologian hyödyntäminen palveluinnovaatioiden kehittämisessä tulisi olla tehokkaampaa.

Kehittämissuuntaukset

Tampereen malli käynnisti suuren muutosprosessin kaupunginhallinnossa. Mallia on myös kehitetty jatkuvasti eteenpäin. Kuten olemme todenneet, kehittäminen antaa mallille tulevan suunnan. Se kuka johtaa kehittämistä, johtaa myös Tampereen mallin eteenpäin vientiä.

Raportin kuluessa olemme jo nostaneet esiin jo useita konkreettisia kehittämisskohteita. Tässä yhteydessä esitämme vielä joitakin kehittämissuuntia, joita tulisi tehdyn analyysin perusteella edelleen ottaa huomioon mallia jatkokehittämisessä.

Keskeisenä avainkysymyksenä näemme Tampereen mallin tulevaisuuden kannalta sen, miten tilaaja-tuottaja-mallin toteutukseen liittyvää *sopimuksellisuutta sekä sen edellyttämää tehtäväjakoja tullaan systemaattisesti noudattamaan*. On merkkejä siitä, että sopimusmenettelystä ei ole aina pidetty kiinni. Budjettipäätöksiin on esimerkiksi tuettu tuotantoa, jotka ei ole pysyneet kehyksessä. Sopimuksellisuuden näkökulmasta esimerkiksi valtuuston tekemien resurssointipäätösten tekeminen tulisi aina kanavoida tilaaja-tuottajamallin kautta. Ongelma liittyy sopimusten sisällölliseenkin kehittämiseen. Sopimukset eivät ole ylipäänsä kaikilta osin sellaisia, jotka takaisivat toiminallisen ohjauksen.

Sopimuksellisuuden sisällöllinen ja pitävyyden kehittäminen on Tampereen mallin kannalta strateginen valinta, sillä siihen kytkeytyy lähes kaikki toiminta. Yksittäisetkin poikkeamat sopimusten noudattamisesta johtavat keskusteluun tilaaja-tuottajamallin toimimattomuudesta ja Tampereen mallin uskottavuudesta sekä heikentävät niiden toimijoiden motivaatiota, jotka pyrkivät toimimaan mallin mukaan. Sopimusmenettely liittyy myös eri toimijoiden väliseen työnjakoon kuten apulaispormestareiden rooliin, monituottajamalliin, kustannusten hallintaan sekä asiakaslähtöisen prosessiajattelun eteenpäinmenoon.

Tampereen kaupunki on uuden toimintamallin johdosta eräänlaisessa välitilassa. Toisaalta uuteen toimintamalliin kuuluu epävarmuutta ja kykyä käsitellä eri lähteistä tulevia impulsseja. Tämä tarkoittaa myös lisääntyneitä keskustelua ja erilaisten asioiden esille nostoa. Toisaalta halutaan selkeyttä ja järjestystä. *Tampereella ollaan kuitenkin tilanteessa, jossa on hyväksyttävä tämän kaltaiseen malliin liittyvä epävarmuus, avoimuus ja keskustelu. Kehittämissuunnitelmaksi voisi nostaa esille uusien kehittämiseen ja innovointiin liittyvien ”areenoiden ja foorumien” luomisen.*

Samalla kuitenkin on tarkoituksenmukaista, että on olemassa pysyväisluonteisia hallinnollisia prosesseja, kuten budjettiprosessi ja esittelykäytännöt. Täten tulevaisuuden mallissa perusprosessit, kuten päätöksenteon tuki ja talouden ohjaus voisivat toimia ikään kuin kaupungin varsin muuttumattomana tikapuuhermostona, jonka ympärille erilaiset alati muutoksen tilassa olevat vuorovaikutuksen areenat luontevasti asettuisivat.

Tämän arvioinnin yhteydessä on noussut myös toistuvasti esiin tarve siitä, että *tarvitaan selkeämpiä linjauksia kehittämiselle ja innovaatiotoiminnalle.* Tampereella voitaisiin esimerkiksi pyrkiä systemaattisesti tukemaan palveluinnovaatioita tai tuotavuuteen liittyviä innovaatioita ja määritellä strategiset linjaukset ja niihin perustuva resursointi asiaa varten.

Tärkeä kehittämiskokonaisuus Tampereen mallissa on ohjauksen ja johtamisen kehittäminen. Koska Tampereen malli on lisännyt eri yksiköiden itsenäisyyttä ja tätä kautta kasvattanut osaoptimoinnin vaaraa, on hyvin haasteellista pitää kokonaisuus kasassa. *Konsernin tulee olla aktiivinen tilanteissa, jossa on osaoptimoinnin vaara ja kaupungin yhtenäisyys on uhattuna.*

Tutkimusaineistossa nouseekin selkeästi esiin näkemyksiä, että konserniohjaus ei ole vielä riittävästi löytänyt paikkaansa. Ongelma on löytää tasapaino keskitetyn ohjauksen ja mallin edellyttämän vapauden välillä. *Keskitetystä ja määräävästä konserniohjauksesta tulisi kyetä luopumaan ja siirtyä enemmän dialogiseen ja neuvottelevaan ohjaukseen.* Erityisesti ongelmallinen on konsernin suhde tuotantoon. Tämä ongelma voi olla viestinnällinenkin. Kuitenkin esimerkiksi *omistajaohjausta ja sitä, mitä omalta tuotannolta edellytetään, tulisi pitkällä aikavälillä selkeyttää.*

Keskustelua tulisi myös käydä siitä, *minkälaisista strategista johtamista tuotannon suuntaan Tampereen mallissa tarvitaan ja miten strategiatyön pitäisi tuotannon organisaatioissa näkyä. Tässä on tasapainoitettava itsenäisyyden ja ohjauksen vaikealla rajalla.* Strategioita voitaisiin myös hyödyntää paremmin tahtotilan ilmaiseksi siitä, minkälaisia innovaatioita toivotaan palvelutuotannossa pitkällä aikavälillä kehitettävän.

Poliittinen johtaminen osana pormestarihallinnon kehittämistä on ymmärrettävästi vasta muotoutumassa. *Haaste on tunnistaa rajat politiikan ja viranhaltijatoiminnan välillä.* Vaikka poliittinen johtaminen on vahvistunut, tulisi järjestelmässä olla myös tilaa puhtaasti ammatilliselle toiminnalle. Pormestarihallinnossa eniten selkeyttämistä kaipaa apulaispormestareiden asema. Sisällöllisesti apulaispormestareiden rooli näyttäytyy edelleen jäsentymättömänä esittelyssä ja valmistelussa. Apulaispormestareiden asemaa olisi myös mahdollista vahvistaa joko suhteessa konserniin tai tuotantoon. Jälkimmäisessä tapauksessa kuitenkin itse mallin toimintaperiaatteet eivät toteudu. *Yksi vaihtoehto olisi liittää apulaispormestareiden toiminta entistä selkeämmin pormestariohjelman ja strategian toteutukseen. Selkeyttä kaivattaisiin määritelmään siitä, mitä apulaispormestareiden*

rooli asioiden valmistelussa tarkoittaa. Poliittisen ohjauksen näkökulmasta ongelmallisia ovat myös tuotannon johtokunnat. Niistä ei ole kehittynyt hallitusmaisesti toimivia johtokuntia ja niiden asema tulee epäilemättä edelleen mutkistumaan monituottajamallin kehittyessä. Yksi vaihtoehto olisikin *korvata johtokunnat eräänlaisilla tuotannon neuvottelukunnilla*, jotka seuraisivat muun muassa kaupunkistrategian toteutumista koko palvelutuotantoa koskien.

Tutkimusaineistossa on noussut selkeästi esiin *keskijohdon johtamiskulttuurin kehittämistarve*. Tähän liittyen olisi harkittava myös johtamisen arvioinnin kehittämistä. Sisällöllisesti etenkin innovatiivisuutta painottavalle henkilöstövoimavarajohtamiselle olisi erityistä tarvetta.

Tampereella tarvittaisiin myös aiempaa enemmän ja systemaattisemmin toteutettua ulkoisen verkostoitumisen edistämistä ja hallintaa. Tähän liittyen voitaisiin myös luoda *systemaattisia ja ohjeistettuja toimintamalleja korkeakoulu yhteistyölle*. Tärkeää olisi kehittää koko Tampereen aluetta julkisrahoitteisten palveluiden innovaatioalustaksi.

Tilaaaja-tuottajamallia olisi mahdollista kehittää monin tavoin innovaatioita kehittävään suuntaan. Innovaatioiden kehittäminen olisi mahdollista liittää ja kilpailuttamistarjouksiin ja sopimuksiin. Tilaaaja-tuottajamallia olisi kehitettävä siihen suuntaan, että innovaatioiden eteenpäinvienti olisi tarkoituksenmukaista. Tilaaaja-tuottajamalli luo markkinamaista toimintatapaa, jossa periaatteessa kilpailu pakottaa tuottajat innovoimaan. *Ylipäänsä olisi edelleen pohdittava ja pyrittävä selkiyttämään, kenelle innovaatioiden edistäminen kuuluu ja myös pyrkiä palkitsemaan innovatiiviseksi nähtyä toimintaa.*

Kehittämisen näkökulmasta toimivimmat käytännöt näyttäisivät liittyvän siihen, että *tilaajat ja tuottajat pyrkivät neuvottelemalla löytämään yksimielisyyttä kehittämislintojen suuntaamiseksi*. Tämä luo myös sitoutumista ja motivoituneisuutta kehittämiseen ja innovaatioiden eteenpäinvientiin. Kaikilla hyvinvointipalveluidenkaan toimialoilla ei kuitenkaan noudateta neuvottelevaa menettelyä. Tärkeää on silti huolehtia siitä, että neuvottelumenettelyssä kohdellaan tasapuolisesti kaupungin sisäisiä ja ulkoisia palvelutuottajia.

Innovaatiot syntyvät keskeiseltä osin asiakasrajapinnassa ja tässä myös käytännön työntekijöiden rooli on keskeinen. Innovaatioiden edistämiseen liittyy siis, että *asiakasrajapintaa ja siinä työskentelevien henkilöiden osaamista* tulisi hyödyntää entistä systemaattisemmin uusien innovaatioiden kehittämisessä. Tämä edellyttäisi myös asiakastiedon selkeämpää yhteen kokoamista, sillä nyt sitä kerätään muun muassa asiakaskyselyillä ja eri kuntademokratian käytäntöjen yhteydessä. Henkilöstöllä on epäilemättä ideoita, osaamista ja näkemyksiä toiminnan kehittämiseksi, mutta ei riittävästi kanavia tiedon muuttamiseksi innovatiiviseksi toiminnaksi.

Tampereella on vähitellen myös ratkaistava kysymys, missä määrin eri toimialoilla ja riippuen tehtävien luonteesta voi olla toisistaan poikkeavia tilaaaja-tuottajamallin käytäntöjä. *Tilaaajaryhmän yhtenäisyyttä muun muassa suunnittelutoiminnan ja tilaamisen välistä yhteyttä sekä yhteydenpidon toimintatapoja tulisi edelleen kehittää*. Ylipäänsä tilaaajaryhmän tulee vahvistaa kehittämiskykyään ja osaamistaan hahmottaa tulevia palvelutarpeita. Tilaaajaryhmän kannalta ulkoiset yhteydetkin ovat keskeisiä jo senkin takia, että sillä on riittävä tietoisuus ja osaamista ns. näyttöön perustuvista ja vaikuttavista palvelutuotteista. Asioiden valmistelussa ja kehittämislähtöisyydessä on

toimialakohtaisia eroja samoin kuin siinäkin, missä tilaajaryhmään kuuluvat puuttuvat tuottajien toimintaan.

On selvää, että tilaajaryhmän kuin tuotannonkin toimesta tulee jatkaa asiakaslähtöisten ja organisaatioita yhdistävien prosessien kehittämistä. *Näyttäisi myös siltä, että tilaaja-tuottajamallia olisi kehitettävä prosessikokonaisuuksien tilaamiseen.* Jollakin taholla tuotannossa – esimerkiksi tuotanto-organisaatiolla tai palveluintegraatiolla – tulisi olla prosessiomistajuus. Näin pystyttäisiin muun muassa paremmin kiinnittämään huomiota prosessien osien saumakohtiin.

Innovaatiotoimintaa ja ohjausta voitaisiin vahvistaa myös tietotuotannon kautta. Tampereella tulisi edelleen kehittää toiminnan arviointikriteerejä ja osin nämä kriteerit voisivat olla myös tulevaisuutta luotaavia. Seurannan ja kriteerien kautta myös poliittisen päätöksenteon edellytykset johtaa kaupunkihallintoa paransivat.

Toimintaa vahvistaisi myös se, että *joillekin yksiköille olisi selkeästi määritelty tehtäväksi Tampereen mallin kehittäminen ja arviointi sekä innovatiivisuuden vahvistaminen.* Nämä toimijat voisivat pyrkiä myös sparraamaan innovaatiotoimintaa ja levittämään kehitettyjä hyviä käytäntöjä kaupunkiorganisaatioissa. Myös tarkastuslautakunnan toimintaa tulee terävöittää seurannassa, sillä nykyisellään se näyttää olevan jossakin määrin sivuosassa.

Palveluinnovaatioiden osalta voidaan nostaa esille, että *informaatioteknologian hyödyntäminen palveluinnovaatioiden kehittämisessä on vielä puutteellista.* Kuitenkin sähköisiin palveluihin liittyy palvelutuotannossa merkittävä potentiaali. Tampereella ei ict-tekniikan ammattilaisten ja hyvinvointisektorin työntekijöiden yhteistyö toimi vielä riittävän hyvin verrattuna moneen muuhun kaupunkiin ja tämä heijastuu teknologisten innovaatioiden riittämättömyytenä suhteessa mahdollisuuksiin. Esimerkiksi tietotuotantoa myös vahvistaisi data-mining eli tiedon louhinnan kaltaisten käytäntöjen kehittäminen.

Kaiken kaikkiaan Tampereen mallia näyttäisi olevan tarkoituksenmukaista edelleen kehittää asteittain. Kuitenkin koko malliakin koskien jatkuva seuranta olisi välttämätöntä, koska nimenomaisesti kehittämistoiminnan myötä myös itse mallin sisältö saattaa muuttua.

Tampereen mallin edelleen kehittämisen kannalta hyvin suuri ongelma on myös siinä, että valtakunnalliset toimintatavat ovat sellaisia, etteivät ne tue Tampereen mallin kaltaisia innovatiivisia ratkaisuja. Ongelma liittyy esimerkiksi keskitettyyn henkilöstöasioiden hoitoon ja toimialojen toimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön. Ministeriöt ja laajemmin valtion keskushallintokaan eivät ohjaa kuntien toimintaa niin, että se tukisi asiakaslähtöisen prosessiajattelun kehittymistä.

Ohjauksikysymykset ovat kuntien murrostilanteessa kuitenkin olennaisia. Kokeimuksia suomalaisen paikallisen itsehallinnon mahdollisuuksista ja rajoituksista uusien mallien soveltamisessa saadaan nimenomaisesti Tampereen kaupungin kaltaisten edelläkävijäkuntien etsiessä ratkaisuja paikallisen hallinnan järjestämiseksi. Mikäli valtion ohjaus ei joustavasti tue uusien toimintatapojen soveltamista, voidaan nähdä, että valtion ohjaus toimii jopa esteenä kunnallisen itsehallinnon toimivuudelle ja sitä kautta myös paikallislähtöiselle suomalaisen yhteiskunnan kehittämiselle.

Lähteet

- Airaksinen J. & Haveri, A. & Pyykkönen, H. & Väisänen, P. (2008). Sinisistä ajatuksista moniin totuuksiin. Kainuun hallintokokeilun arviointi. Toinen väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 41/2008. Edita. Helsinki.
- Airaksinen J. & Nyholm, I. & Haveri, A. (2004). Seutuyhteistyön arki – retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere.
- Alasuutari, P. (2007). Yhteiskuntateoria ja inhimillinen todellisuus. (Social theory and human reality, 2004). Helsinki : Gaudeamus.
- Anttiroiko, A.-V. & Haveri A. & Karhu, V. & Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) (2003). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Kunnallistutkimuksia. Tampere.
- Bekkers, V. & Dijkstra, G. & Edwards, A. & Fenger, M. (toim.) (2007). Governance and the Democratic Deficit. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices. Ashgate. England.
- Birkinshaw, J. & Hamel, G. & Ml. M (2008). Management Innovation. Academy of Management Review. Vol 33, no 4. s. 825-845.
- Boune, G.A & Gould-Williams, J.S & Law, J & Walker, R.M (2005). Explaining to adaption of innovation: an empirical analysis of public management reform. Environment and Planning. Government and Policy 23, s. 419-435.
- Bourgon, J. (2008). The Future of Public Service: A Search for a New Balance. The Australian Journal of Public Administration. Vol 67, no 4. s. 390-404.
- Brannan, T & Durose, C; John, P & Wollman, H (2008). Assessing Best Practice as a Means of Innovation,. Local Government Studies. Vol 34, n:o 1, pp 23-38.
- Bruch, H., Gerber, P. & Maier, J.V. (2005). Strategic Change Decisions: Doing the right change right. *Journal of Change Management* Vol. 5/1, ss. 97–107.
- Callaghan, G. & Wistow, G. (2006). Public. Patients Citizens, Consumers? Power and decision making in primary health care. Public Administration vol 84, 3/2006, s. 583-601.
- Chesbrough, H. (2003). Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology. Harvard Business School Press.
- Christensen, J. (2006). Whither Core Competence for the Large Corporation in an Open Innovation World? Chesbrough, H. & Vandaberke, W. & West, J. (2006). Open Innovation. Researching A New Paradigm. Oxford University Press. S. 35-61 <http://www.openinnovation.net/Book/NewParadigm/Chapters/index.html>.

- Clarke, J & Newman, J.E. & Smith, N. & Vidler, E. Westmarland, L (2007). *Creating Citizen-Consumers: Changing Publics and Chanking Public Services*. Sage.
- Copus, C. (2008). *English Councillors and Mayoral Governance: Developing a New Dynamic for Political Accountability*. *The Political Quarterly*, Vol 79, No 4, October-December 2008.
- Daellenbach, U.S. & McCharthy, A. & Schoelnecker, T. (1999). *Commitment to Innovation: The Impact of Top Managementr team Characteristicks*. *R & D Management* 3/29. s. 199-208.
- Denters, B. & Rose, L.E. (2005). *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Palgrave Mcmillan. Basingstoke.
- De Woot, P. (1996). *Managing Change at University*. *Journal of the Association of European universities*. CRE-action No 109
- Dittrich, K. (2005). *Nokia's strategic change by means of alliance networks. A ca of adopting the open innovation paragming*. <http://www.openinnovation.eu/download//KDNokiabase-20openinnovation>. Nov2005KDittrich.pdf
- Dougherty, D. & Hardy, C. (1996). *Sustained Product Innovation in Large, Mature Organizations: Obercoming Innovation-to-Organizational Problems*. *Academy of Management Journal* 5/39. s 1120-1153.
- Drucker, P.F. (2001). *Essential Drucker*. New York.Harper Business.
- Elcock, H. & Fenwick, J. (2007). *Comparing elected mayors*. *International Journal of Public Sector Management*. Vol 20, No 3. s. 226-238.
- Fabrizio, K. (2006). *The Use of University Research in Firm Innovation*. Chesbrough, H Vandaberke, W & West, J. (2006). *Open Innovation. Researching A New Paradigm*. Oxford University Press. S. 134-160.
- Fredberg, T. & Elmquis, M. & Ollila, S. (2008). *Managing Open Innovation.Present Findings and Future Directions*. *Vinnova Reports* 2/2008.
- Gassmann, O. & Sandmeier, P. & Wecht. C.H. (2006). *Extreme customer innovation in the front-end.. Learning from a new software paragigm*. *International Journal of Technology Management* 33(1), s. 46-66.
- Glaser, B. & Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: strategies for qualitative research*. New York: Aldine Publishing Company.
- Hadjimanolos, A. & Dickson, K. (2000). *Innovation Strategises for SME in Cyprus. A Small Developing Coutries*. *Journal of Technology Management*. VOL 18, no 4.
- Hagel, J. & Brown, J. (2006). *Creation Nets: Harnessing the Potentialof Open Innovation*.
- Hamel, G. (2000). *Leading the Revolution*. Harward Business School Press. USA.
- Hakari, K. (2009). *Tampereen toimintamallin uudistus – vastaus tulevaisuuden haasteisiin. Teoksessa. Haveri, A. & Majoinen, K. & Jäntti, A. (2009) (toim.) Haastava kuntajohtaminen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. s. 84-92.*
- Hannus, J. (2004). *Strategisen menestyksen avaimet. Tehokkaat strategiat, kyvykkäät toimintamallit*. Gummerus. Jyväskylä.
- Hammer, M. & Champy, J. (1993). *Reengineering the Corporation. A Manifesto for Business Revolution*. Nicholas Breanley Publishing. London.

- Harisalo, R. & Aarrevaara, T. & Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampere University Press. Tampere.
- Harmon, P. (2007). Business Process Change. Morgan Kaufmann Publishers. United States of America.
- Hasu, M. & Saari, E. (2009). Julkisen sektorin innovaatiotoiminta ja sen johtaminen kansallisen haasteena. Teoksessa Valovirta, V. & Hyvönen, J (toim) Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatiotoiminta. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta 11/2009. Helsinki. s. 112-125.
- Hartley, J. (2008). Innovation landscape for Public Sector. Teoksessa Hartley, J. & Donaldson, C. & Skelcer, C. & Wallace, M (toim.) Managing to Improve Public Services. Cambridge.
- Haveri, A. (2008). Evaluation of Change in Local Governance: The Rhetorical Wall and the Politics of Images. Evaluation vol 14 issue 2, s. 141-156.
- Haveri, A. & Majoinen, K. & Jäntti, A. (2009). Haastava kuntajohtaminen: moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta. Teoksessa Haveri, A. & Majoinen, K & Jäntti, A (toim.) Haastava kuntajohtaminen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. s. 26-42.
- Hebauer, H. & Krempel, R. & Fleisch, E. (2008). Exploring the Effect of Cognitive Biases on Customer Support Services. Volume 17, Number 1. s. 58-70.
- Holbeche, L. (2006). Understanding Change. Theory, Implementation, and Success. Amsterdam ym.: Elsevier.
- Howell, J. M. & Higgins, C. A. (1990). Champions of technological Innovation. Administrative Science Quarterly 2/35. s. 317-341.
- Hujala, A. (2008). Johtamisen moniäänisyys. Johtaminen vuorovaikuttavana ja puhuttavana hoivayrityksissä. Akateeminen väitöskirja. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Kuopion yliopisto. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta.
- Hyyryläinen, E (2002). Sopimuksellisuus hallintoperiaatteena. Käsitteellisiä lähtökohtia julkisen toiminnan järjestämisen kannalta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja nro 4, s. 299-311.
- Hämäläinen, H. (2005). Innovaatiotoiminnalla ratkaisuja hyvinvointiyhteiskunnan uudistumisen haasteisiin. Yhteiskuntapolitiikka 70 (2). s.197-202. Sektoritoiminnan neuvottelukunta 11/2009. Helsinki.
- Hämäläinen, T. & Heiskala, (2004). Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistumiskyky. Sitra. Edita. Helsinki.
- Hämäläinen, K. & Prättälä, K. & Ryyänen, A. (2009). Kunnan johtaminen – demokratia, työnjako, vastuu. Kuntajohtamisen kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2009. Helsinki. Edita.
- Hänninen, K. (2007). Palveluohjaus. Asiakaslähtöistä täsmäpalvelua vauvasta vaariin. Stakesin raportteja 20/2007. Helsinki.
- Jalanka, J. & Salmenkari, R. & Winqvist, B. (2003). Logistiikan ulkoistaminen – Käsikirja ulkoistamisprosessissa. Suomen logistiikkayhdistys. Helsinki.
- Juntunen, P. & Nurmi, V-P. & Stenvall, J. (2009). Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa. Kuntaliitto Acta 208. Helsinki.

- Juusenaho, R. & Linnamaa, R. (2009). Arviointi- ja tutkimustiedon hyödyntäminen – osa Tampereen kaupungin strategista johtamista. Teoksessa Haveri, A. & Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.) Haastava kuntajohtaminen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. s. 220-223.
- Juuti, P. & Rannikko, H. & Saarikoski, V. (2004). Muutospuhe : muutoksen retoriikka johtamisen ja organisaatioiden arjen näyttämöllä. Helsinki. Otava.
- Kallio, O. & Martilainen, J.-P. & Mekilä, P. & Rajala, T. & Tammi, J. (2006). Kaupungit tilaajina ja tuottajina – Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampereen yliopisto Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopistopaino. Tampere.
- Karppi, I. & Haveri, A. (2009) 'Publicity': policy push in the age of privatisation. *The Service Industries Journal* ol:29 iss:4. s. 491-502
- Kiiveri, T. (2007). Johtaminen julkisessa hallinnossa. – toimintaympäristö muuttuu, muuttuuko johtaminen. Tampereen kaupunki, tietotuotanto ja laadunarviointi A 4/2007. Tampere.
- Kivipelto, M. (2008). Osallistava ja valtaistava arviointi. Johdatus periaatteisiin ja käytäntöihin. Helsinki: Stakes: työpapereita 17.
- Klijn, E-H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe. An Assessment of ten years of research on theme. *Public Management Review*, Vol. 10 Issue 4.
- Klijn, E-H. & Skelcher, C. (2007). Democracy and Governance Networks: Compatible or not? *Public Administration* Vol. 85, No. 3, 2007. pp. 587-608.
- Laine, T. (2010). Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa J. V. Aaltola (toim.), Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: PS-kustannus. s. 26-43.
- Laitinen, I. (2009). Tietoperustainen johtaminen Helsingin kaupungissa. Käsikirjoitus.
- Lam, A. (2006). Organizational Innovation. Teoksessa Fagerberg, J. & Mowery, D. & Nelson, R. (toim.). *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford. s. 115-147.
- Lehto, J. (2003). Uusi julkissektorin hallinta ja kilpailuttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa Ollila, E. & Ilva, M. & Koivusalo, M. (toim.). *Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta*. Stakes raportteja 276. Saarijärvi.
- Männistö, J. (2002). Voluntaristinen alueellinen innovaatiojärjestelmä. Tapaustutkimus Oulun alueen ict-klusterista. Lapin yliopisto. Rovaniemi.
- Osborne, S. P. & Brown, K. (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Routledge, New York.
- Marjamäki, A. (2009). Kohti prosessilähtöistä palvelutuotantoa. Pro gradu -tutkimuksen käsikirjoitus. Lapin yliopisto.
- McMillan, E. (2008). *Complexity, Management and the Dynamics of Change*. Routledge.
- Melin, T. (2007). Innovaatiot ja hyvät käytännöt kunnallisessa palvelutuotannossa. Sitra. Helsinki.
- Merilä, A. (2008). Muutoskyky ja laatu perustaisen kunnan tuloksellisuus – Tapuas Utajärvi. Lapin yliopisto. Rovaniemi.
- Määttä, J. (2009). Palvelutuotantojärjestelmien konsernijohtamisen muutoksesta suuressa kaupungissa. Tampereen kaupunki, tietotuotanto ja laadunarviointi A 9/2009. Tampere.

- Nohria, N. & Groysberg, B. & Lee, L-E. (2008). Employee Motivation. A Powerful New Model. Harvard Business Review. July-August.
- Normann, R. (1984). Palveluyrityksen johtaminen. Weilin+Göös, Porvoo.
- Normann, R. (2002). Normannin liiketoimintateesit, WS Bookwell Oy, Porvoo
- Nyholm, I. (2007). Kuntalain muutokset ja luottamushenkilötyön edellytykset kunnissa. Suomen Kuntaliiton toteuttaman kyselyn tulokset. Elokuu 2007. Saatavissa verkkoversiona: www.kunnat.net
- Nyholm, I. (2008). Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Acta 199. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.
- Nyholm, I. & Airaksinen, J. (2009). Muutoksen monet ulottuvuudet – Miten tutkia muutosta kuntakontekstissa. Tulossa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2009.
- Pedersen, D. & Hartley, J. (2008). The changing context of public leadership and management. Implications for roles and dynamics. International Journal of Public Sector Management. Vol 21, no 4. s. 327-339.
- Pesonen, J. (2008). Johtamisen haasteet tilaaja-tuottajamallissa – Tampereen johtamiskokemusten arviointi tilaajapäälliköiden ja apulaispormestarien välisen suhteen näkökulmasta.
- Pylkkänen, P. (2008). Maaseutupolitiikan arviointikäytännöt hallintateknologiana. *Sosiologia* 3, s. 213-232.
- Quirk, B. (2006). Innovation in Local Democracy: The London Borough of Lewisham. Local Government Studies vol 32, 3/2006. s. 357-372.
- Riosenthal, P. & Peccei, R. (2006). Consuming work: front-line workers and their customers in Jobcentre Plus. International Journal of Public Sector Management. Vol 19. no 7. s. 659-672.
- Robson, C. (2001). *Käytännön arvioinnin perusteet*. Tampere: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Rogers, E.M. (1995). The Diffusion of Innovation. London. Free press.
- Rossi, P. H. & Freeman, H. E. (1989). Evaluation – A Systematic Approach. Newbury Park, CA: Sage.
- Rummler, G. & Brache A. B. (1990). Improving Performance. How to Manage the White Space on the Organization Chart. Jossey-Bass Inc. California.
- Salaman, G. & Storey, J. (2002). Managers' Theories about the Process of Innovation. Journal of Management Studies 2/39. s. 147-165.
- Sihvonen, M. (2006). Neuvottelujen kautta toimeenpanoon. Sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Sotarauta, M. (2009). Strateginen innovaatiojohtaminen kunnassa. Teoksessa Haveri, A. & Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.) Haastava kuntajohtaminen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. s. 56-70.
- Stacey R.D. (2001). Complex responsive processes in organizations. Learning and knowledge creation. Routledge, Taylor and Francis Group, London & NY.
- Stenvall, J. & Syväjärvi, A. (2006). Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriö, tutkimukset ja selvitykset 3/2006.

- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). Johtaminen muutoksessa. Edita Oy, Helsinki.
- Stenvall, J. & Syväjärvi, A. & Vakkala, H. (2008). ”Kun romppeet ovat paikoillaan”. Onnistunut kuntafuusio – pehmeä vai kova henkilöstövoimavarojen johtaminen? Suomen Kuntaliitto, Acta 204, Helsinki.
- Stenvall, J. & Vakkala, H. & Syväjärvi, A. & Leinonen, J. & Juntunen, P. & Oulasvirta, L. & Tiilikainen, A. (2009). Parasta nyt. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi. Valtiovarainministeriö 11/2008. Helsinki
- Stenvall, J. & Arrevaara, T. & Laitinen, I. & Syväjärvi, A. (2009). Päijät-Hämeen palvelurakennemuutoksen arviointi. Päijät-Hämeen liitto A 177. Lahti.
- Syväjärvi, A. & Stenvall, J. eds. (2009). Research on data mining in public and private sectors: organizational and government applications. Premier Reference Source, IGI Global, USA. (Forthcoming)
- Taylor, I. & Kelly, J. (2006). Professionals, discretion and public sector reform in the UK: re-visiting Lipsky. *International Journal of Public Sector Management*. Vol 19, n:o 7. s. 629-642.
- Temmes, M. (2004). *Arviointityön autuus ja salahaudat arvioijan näkökulmasta*. Hallinnon tutkimus 2 , 86-93.
- Tirronen, A. (2007). Tampereen kaupungin päivähoiton ja perusopetuksen tilaaja-tuottaja-mallipilotti poliittisen päätöksenteon näkökulmasta. Tampereen kaupunki, tietotuotanto ja laadunarviointi A 2/2007. Tampere.
- Toiko, T. (2006). Asiakkaiden osallistuminen palveluiden kehittämiseen. Työpoliittinen aikakauskirja 3/2006, 13-22.
- Uusitalo, S. (2007). Tilaajan ja tuottajan vuorovaikutus. Pilottihankkeen arviointi Tampereen toimintauudistuksessa. Tampereen kaupunki, tietotuotanto ja laadunarviointi A 3/2007. Tampere.
- Yliherva, J. (2004). Organisaation innovaatiokyvyn johtamismalli. Innovaatiokyvyn kehittäminen osana johtamisjärjestelmää. Oulun yliopisto. Oulu
- Walker, R. M. (2006). Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government. *Public Administration* Vol 84, no 2. s. 311-335.
- Valovirta, V. & Hyvänen, J. (2009). Innovaatiot julkisella sektorilla: yleiskuva. Teoksessa Valovirta, V. & Hyvänen, J. (toim.) *Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatio toiminta*. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta 11/2009. Helsinki. s. 18-35.
- Vanhaverbege, W. (2006). The Inter-organizational Context of Open Innovation. Teoksessa Chesbrough, H Vandaberke, W, West, J; (2006). *Open Innovation. Researching A New Paradigm*. Oxford University Press. s. 205-219 <http://www.openinnovation.net/Book/New-Paradigm/Chapters/index.html>
- Vedung, E. (2000). *Public Policy and Program Evaluation*. London: Transaction Publishers.
- West, J. & Vandaberke, W. & Chesbrough, H. (2006). *Open Innovation. Researching A New Paradigm*. Oxford University Press. Teoksessa Chesbrough, H. & Vandaberke, W. & West, J. (2006). *Open Innovation. Researching A New Paradigm*. Oxford University Press. s. 285-307.
- Virtanen, P. (2007). Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki: Edita.

Virtanen, P. & Wennberg, M. (2005). *Prosessijohtaminen julkishallinnossa*. Edita.

Wollmann, H. (2003). *Evaluation in Public Sector - Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.

Åhman, H. (2003). *Oman mielen johtaminen – näkemyksiä ja kokemuksia yksilön menestymisestä postmodernissa organisaatiossa*. HUT Industrial Management and Work and Organizational Psychology. Dissertation Series No 12. Espoo. Teknillinen korkeakoulu.

Acta-sarjassa vuodesta 2006 lähtien ilmestyneet julkaisut

Aiemmin ilmestyneet Acta-sarjan julkaisut osoitteessa: <http://www.kunnat.net> ->
Toimialat -> Kuntakehitys ja tutkimus -> Acta-tutkimusjulkaisut

- 181 **Kaisa Lähteenmäki-Smith et al.: Local and Regional Reform Processes in Norden.** 2006. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509123.
- 182 **Marianne Pekola-Sjöblom, Voitto Helander, Stefan Sjöblom: Kuntalainen – kansalainen.** Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta 1996–2004. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 56. 2006. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509102.
- 183 **Anu Kurkinen-Supperi: Allekirjoitettu johtajuus.** Kuntajohtajien näkemyksiä kuntajohtamisen ja johtajasopimuskäytännön nykyhetkestä ja tulevaisuudesta. 2006. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509141.
- 184 **Marco Pribilla: Maakunnat vastaan läänit.** 2006. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509142.
- 185 **Robert Arnkil, Sari Pitkänen, Pekka Rissanen: Oppimistiloja ja rajanylityksiä.** KARTUKE-tutkimus- ja kehittämisohjelman arviointi oppimis- ja kehittämistoiminnan näkökulmasta. 2006. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509148.
- 186 **Petri Karisto: Lukkiutuneisuus vai lisäarvo?** Hankintamentaliteetti julkisten palvelujen ulkoistamiseen. 2006. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509149.
- 187 **Minna Harjajärvi, Sami Pirkola, Kristian Wahlbeck: Aikuisten mielenterveyspalvelut muutoksessa.** MERTTU-tutkimuksen palvelukatsaus. 2006. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509150.
- 188 **Ilkka Mikkola: Kansa, kirjastot ja katkoshetki.** Lähikirjastojen lakkautuksia vastustavien mielipidekirjoitusten diskursiaanalyttistä tarkastelua. 2006. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509158.
- 189 **Voitto Helander: Seniorikansalainen voimavarana.** Havaintoja ja pohdintoja ikäpolitiikan suuntaamiseksi. 2006. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509155.
- 190 **Sanna Kolehmainen: Tuotteistus ja kustannuslaskenta tilaaja-tuottajamallissa.** Tuotekohtaisten kustannuslaskentamallien kehittäminen Tampereen kaupungin tuotantoyksiköille. Kuntien on etsittävä palvelutuotantoonsa uusia, kustannustehokkaita ratkaisuja. Näitä ratkaisuja etsitään yhä enemmän markkinataloudesta. Käsillä olevan tutkimuksen pohjalla on tilaaja-tuottajamalli, joka on esimerkki kuntien markkinasuuntautuneesta toimintatavasta ja jonka soveltaminen on Suomen julkisessa taloudessa ajankohtaista. Esimerkin tarjoaa Tampereen kaupunki, joka on siirtynyt tilaaja-tuottajamallin käyttöön kaikilla toimialoillaan 1.1.2007. Tilaaja-tuottajamallissa toiminnan perustana on sopimusohjaus, joka edellyttää palvelujen tuotteistamista ja kustannuslaskentaa sekä vaikuttavuuden ja laadun arviointia. Tämän tutkimuksen tavoitteina on kehittää tuotekohtaiset kustannuslaskentamallit Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimen tuotantoyksiköille ja arvioida tuotantoyksikön tuotteiden vaikuttavuutta ja kehitettäviä kustannuslaskentamalleja tutkimuksessa asetettavien kriteerien pohjalta. Esimerkinomaiset laskentamallit ovat sovellettavissa myös muissa kunnissa. 2007. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509163.
- 191 **Jari Stenvall, Kaija Majoinen, Antti Syväjärvi, Hanna Vakkala, Antti Selin: ”Mees romppeines siihen”.** Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusioissa. Kuntien yhdistymiset eli kuntafuusiot ovat olleet suomalaisen hallinnon merkittävimpiä kehittämiskohteita keväästä 2005 alkaen. Kuntafuusioiden erityisenä vauhdittajana on kunta- ja palvelurakennemuudistus eli PARAS-hanke. Kun nykyisen johtamisajattelun mukaan tuloksellisuus on enemmän riippuvainen henkilöstön osaamisesta ja motivaatiosta kuin rakenteista, on perusteltua tutkia kuntafuusioita juuri henkilöstövoimavarojen hallinnan ja muutoksen johtamisen näkökulmasta. Tässä tutkimusraportissa tarkastellaan kuntafuusioiden alkuvaihetta ja on näin osa Lapin yliopiston, Suomen Kuntaliiton ja Työsuojelurahaston tutkimushanketta ”Henkilöstövoimavarat kuntaliitoksissa.” Tutkimuksen case-

- kuntina ovat Kangasala, Parikkala, Rovaniemi, Seinäjoki, Ulvila ja Äänekoski. Keskeisiä tutkimuksen aihealueita ovat muutosprosessin hallinta, johtamisjärjestelmien rakentaminen ja lähiesimiestyö, toimintakulttuurien yhteensovittaminen, työyhteisötason muutoksen hallinta sekä yksilöiden kokemukset muutostilanteesta. 2007. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509164.
- 192 **Sari Pikkala: Ei enää ehdokkaaksi.** Tutkimus valtuustoluopujista ja luopumisen taustoista 1996–2004. Kaikkien organisaatioiden, myös demokraattisesti valittujen päätöksentekoaikojen, on uudistuttava pysyäkseen elinvoimaisina. Tässä raportissa mielenkiinnon kohteena on kunnallisvaalien yhteydessä tapahtuva valtuustojen henkilövaihtuvuus. Raportissa tarkastellaan valtuustojen henkilövaihtuvuutta yleisesti – ja valtuutettujen vapaaehtoista luopumista erityisesti. Raportissa pyritään vastaamaan mm. seuraaviin kysymyksiin: Kuinka suuri osa valtuutetuista vaihtuu vaalien yhteydessä ja missä määrin vaihtuvuus on valitsijoiden äänestyspäätösten ja missä määrin valtuutettujen vapaaehtoisen luopumisen tulosta? Keitä luopujat ovat – ovatko jotkin valtuutettujen ryhmät alttiimpia luopumaan kuin toiset? Vaihteleeke luopujien osuus kunnan ominaisuuksien? Mistä syistä luopujat luopuvat? Millaisia näkemyksiä ja ehdotuksia luottamustoimen jättävillä on valtuustotyön kehittämiseksi? Tutkimuksessa on hyödynnetty useita eri aineistoja. Luopumisen syiden kartoituksessa aineistona käytetään Kunta-Suomi-tutkimuskuntien valtuustoluopujille suunnattua, vuonna 2004 tehtyä kyselyä, johon vastasi 251 valtuutettua. Lisäksi on käytetty rekisteriaineistoja sekä vuoden 2003 KuntaSuomi-päättäjäkyselyä. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 57. 2007. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509099.
- 193 **Pekka Aula, Kimmo Vehkalahti, Topiantti Äikäs: Kaupunkimaine.** Tutkimus kaupunkien maineen rakenteesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Kaupunkimainetutkimus käsittelee ensimmäistä kertaa suomalaisten kaupunkien maineen rakennetta ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Tarkastelussa ovat suomalaisen suurkaupunkipolitiikan kohteet Helsingistä Lappeenrantaan. Tutkimus vastaa kysymyksiin, mistä kaupunkien maine muodostuu, miten kaupungit eroavat toisistaan maineen näkökulmasta ja miten kaupunkimielikuvaa ja -kokemusta kuvaava kaupunkisuhde vaikuttaa maineeseen. Monitieteinen tarkastelu tuo kaupunkien vetovoimaa käsittelevään keskusteluun uusia käsitteitä ja tuo niiden konkreettista käyttöä lähemmäs kaupunkien viestinnästä ja maineenhallinnasta vastaavia tahoja. Kaupunkimainetutkimus on toteutettu Helsingin yliopiston viestinnän laitoksen, Helsingin yliopiston matematiikan ja tilastotieteen laitoksen sekä Oulun yliopiston maantieteen laitoksen tutkijoiden yhteisenä hankkeena. 2007. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509175.
- 194 **Elina Laamanen: Vapaaehtoiset pakkoliitokset?** Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. ”Sata kuntaa riittää”, ”Puolet pois!” ja ”Lopulta kuntia voi olla vain 30”. Lehtiotsikot kertovat radikaaleista vaatimuksista kuntarakenteen muuttamiseksi. Väitöskirjatutkimuksen aiheena on tavoiteltavaa kuntakokoa ja kuntaliitosten tarvetta koskeva julkinen keskustelu. Kuntakoosta on keskusteltu koko modernin kunnallishallinnon ajan. Tutkimuksessa vertaillaan 1990-luvun alun ja 2000-luvun alun kuntarakennepöytäkirjoja. Tänä aikana kunnat kohtasivat voimakkaan taloudellisten suhdanteiden muutoksen, muuttoliikkeen, kansainvälistymisen, Euroopan integraation ja laajojen julkishallintoa koskevien uudistusprosessien vaikutukset. Kuntarakennepöytäkirjojen rintamalinjassa ovat vastakkain pyrkimys kuntien koon uudelleenmäärittelyyn ja toisaalta kuntien itsemääräämisoikeuden puolustaminen. Kysymys on erilaisista yhteiskunnallisista ja poliittisista päämääristä. Erilaisia tapoja perustella päämääriä kutsutaan hallinnan rationaliteeteiksi. Tutkimuksessa nojaututaan ranskalaisen yhteiskuntafilosofi Michel Foucault’n näkemykseen tiedon, vallan ja diskurssien kietoutumisesta toisiinsa. Tutkimuksessa analysoidaan muuttuvia historiallisia olosuhteita, joissa diskurssit rakentuvat. Näin piirtyy kuva siitä, miten diskurssit säätelevät kuntien tehtävien, voimavarojen ja kuntarakenteen suhteita koskevia hallinnan rationaliteetteja. 2007. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509180.
- 195 **Terttu Pakarinen: Tuloksellisuusarviointi ja henkilöstöjohtaminen muutosmekanismeina julkisessa tieto-organisaatioissa.** Olemme siirtyneet tieto- ja verkostoyhteiskuntaan, jossa julkisiin organisaatioihin kohdistuu sekä parempaa tuottavuutta että uusiutumista korostavia vaatimuksia. Miten nämä toimintaympäristön odotukset sovitetaan yhteen, ja miten uudistuksista tulee arkipäivää? Tämä tutkimus pyrkii vastaamaan siihen, millaisella henkilöstöjohtamisella edistetään kunnallisten organisaatioiden muutosta. Tieto-organisaatioiden henkilöstöjohtamista ei vielä ole tutkittu paljon, vaikka tietoyhteiskunta on jo käsillä ja organisaation menestyminen on kiinni niiden kyvystä käsitellä tietoa. Henkilöstöjohtamisen tutkimuksissa on painottunut sen yhteys tuloksellisuuteen, mutta ei oppimiseen. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, kuinka julkinen tieto-organisaatio muuttuu tuloksellisuusinformaation perusteella. Interventiona oli tasapainotetun mittariston käyttöönotto ammatillisessa koulutuksessa. Ensiksi selvitettiin, kuinka tuloksellisuusarvioinnista tulee arkipäivää, eli toimii sosiaalisena rutiinina. Toiseksi tutkittiin osaavan organisaation kehittymistä, joka mahdollistaa

sekä kestävä tuottavuuskehityksen että henkilöstön hyvinvoinnin. Tällainen strateginen kompetenssi tarkoittaa tiedon käyttöä ja käsittelyä organisaatiossa siten, että se voi suuntautua proaktiivisesti tulevaisuuteen. Osaavan organisaation kehittymisen ratkaisee toiminta ja vuorovaikutus rajapinnoilla. Osaamisen ja tiedon vaihto rajapinnoilla on uusiutumiskyvyn avain. Ylimmän ja linjajohdon tehtävissä painottuvat osallistavat strategisen henkilöstöjohtamisen prosessit, joilla saadaan aikaan psykologinen sopimus organisaation ja henkilöstön tavoitteiden välille. Henkilöstöjohtoon uudeksi rooliksi syntyi tiedon punojan tehtävä strategisen kumppanuuden rinnalle. Keskijohdon rajanylitysrooli on tärkein toiminnan muutoksen kannalta. Lähiesimiesten muutoksen johtamisessa korostuu identiteettityö, jota lähiesimiehet tekevät reflektion avulla. Muutosta tukevat tämän ohella sekä suorituksen että osaamisen johtaminen. Tieto- ja verkostoyhteiskunnassa toimivan ohjauksjärjestelmän tulee mahdollistaa paikallinen, asiakkaista lähtevä tuloksellisuustiedon käyttö ja neuvotteluun perustuva ohjaus. Johtamis- ja arviointijärjestelmien toimivuutta käytännössä selittivät tuloksellisuustiedon käyttö ja käsittely organisaation eri tasoilla ja ryhmissä. 2007. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509181.

- 196 **Robert Arnkil, Timo Spangar, Esa Jokinen: Hyvä vertaisoppiminen kuntatyön arjessa.** Toteutettavuusanalyysi hyvien käytäntöjen välittämisestä. Kunnat niin Suomessa kuin muissa Pohjoismaissa ovat tällä hetkellä vilkkaan keskustelun ja muutoksen kohteena. Hyviä ideoita ja toimivia ratkaisuja kaivattaisiin. Ajallemme on kuitenkin tunnusomaista se, että meillä ei ole useinkaan aikaa odottaa, että jokin kehitetty toimintatapa todistetaan hyväksi. Samalla kuntien työntekijöiden ja päättäjien on pystyttävä tekemään viisaita päätöksiä ja valintoja, joiden vaikutukset näkyvät vuosien, jopa vuosikymmenten perästä. Mikä neuvoksi? Tarjokkaaksi näiden haasteiden ratkaisemiseen on tullut vertaisoppimisen, hyvien käytäntöjen levittämisen ja Internetin hyödyntämisen laadullinen kehittäminen. Julkaisussa pohditaan hyvien käytäntöjen käsitettä, työelämän muutosta, johtamista, vertaisoppimista, dialogisuutta ja Internetin käytön kokemuksia erityisesti kuntatyön kannalta. Raportti on Työsuojelurahaston rahoittaman toteutettavuusanalyysin tuotos ja se käsittelee vertaisoppimisen laadullista tehostamista kuntien arjessa. Raportti soveltuu ideoita ja pohdintaa herättäväksi lukemiseksi kaikille kuntatyön kehittämistä kiinnostuneille, niin palvelutehtävissä, johtamisessa, päätöksenteossa, tutkimuksessa kuin konsultoinnissakin toimiville. 2007. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509191.
- 197 **Sirkka Rousu: Lastensuojelun tuloksellisuuden arviointi organisaatiossa.** Näkymätön tuloksellisuus näkyväksi. Väitöskirjatutkimuksen aiheena on lastensuojelun tuloksellisuuden arviointi organisaatioissa, joiden tulisi olla erityisesti selvillä työnsä vaikutuksista lasten ja perheiden elämään, mutta tietoa tarvitaan myös lastensuojelun kustannuksista, palveluprosessien toimivuudesta, henkilöstövoimavaran kehityksestä sekä yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Organisaatioiden tilivelvollisuus asiakkailleen on korostunut, sillä lastensuojelussa tehtävät ratkaisut voivat vaikuttaa vaikeassa elämäntilanteessa apua ja tukea etsivän lapsen ja perheen koko elämään ja tulevaisuuteen. Lastensuojelun asiakasmäärien jo vuosia jatkunut kasvu ja tätä myötä myös kustannusten kasvu sekä ongelmat henkilöstön pysyvyydessä, ovat olleet aktivoimassa keskustelua lastensuojelun tuloksellisuuden arvioinnin kehittämistä. Tuloksellisuuden arvioinnin tutkimusta on lastensuojelusta vähän. Tutkimus sisältääkin laajan kuvauksen lastensuojelusta ja sen arvioinnin kehityksestä sekä saatavilla olevan tiedon perusteella lastensuojelun tuloksellisuudesta. Tutkimusaineisto koostui kolmen kunta- ja kolmen lastensuojelun palveluja tuottavan järjestöorganisaation asiakirja- ja haastatteluaineistoista. Tutkimuksessa määritetään, mitkä ovat tuloksellisuuden keskeisimmät tekijät lastensuojelussa ja organisaation arviointiprosessissa. Organisaatioiden tuloksellisuuden arviointia luonnehditaan tutkimuksessa sosiaalisen vaiston mukaiseksi toimintatavaksi, joka ollee merkityksellinen myös muilla hyvinvointipalvelualueilla, joissa kokemustiedon vuorovaikutteinen ja osallistava arviointi on merkityksellistä. Tutkimuksessa nousi esille viisi lastensuojelun tuloksellisuuden kannalta kriittistä menestystekijäryhmää, joissa kussakin on 3–4 keskeistä tekijää, joihin arvioinnin tulisi organisaatiossa kohdistua. Nämä tekijät ovat merkityksellisiä yhtä hyvin kunta- kuin järjestöorganisaatioissakin tehtävässä lastensuojelutyössä. Kuntien on 1.1.2008 voimaantulevan uuden lastensuojelulain mukaan laadittava kunnanvaltuuston hyväksyttäväksi kunnan tai kuntien yhteinen suunnitelma lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ja lastensuojelun järjestämiseksi ja kehittämiseksi. Suunnitelma on kunnan työväline laaja-alaisen lasten suojelun ohjaamisessa, johtamisessa ja kehittämisessä. Tutkimuksen liitteeksi on koottu laaja luettelo niistä seurantatiedoista, joita on hyödyllistä koota kunnan suunnitelman laatimisessa ja tuloksellisuuden arvioinnissa. Lastensuojelun tuloksellisuuden arvioinnin kehittäminen on hyvin ajankohtaista kunnissa ja kunta- ja palvelurakennemuutostuksen mukaisilla kuntien yhteistoiminta-alueilla. 2007. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509182.
- 198 **Antti Koski, Hanna Vakkala: Oikealla polulla? Muutosjohtaminen ja tuloksellisuuden arviointi seutuyhteistyössä.** Kuntien välinen seudullinen yhteistyö on keskeinen osa kuntien palvelutoimintaa.

Seutuyhteistyö nähdään tärkeänä vaihtoehtona kuntien yhdistymiselle kunta- ja palvelurakennuudistukseen liittyvissä toimenpiteissä. Yhteistyömallien kehittyessä ja laajentuessa on perusteltua tutkia yhteistoiminnan toteutusta ja vaikutuksia muutosjohtamisen, henkilöstön hyvinvoinnin ja tuloksellisuuden näkökulmista. Tässä tutkimusraportissa tarkastellaan kuntien välisen yhteistyön lähtötilannetta ja esiin nousevia kehittämiskohteita. Lapin yliopistossa toteutettavan ja Työsuojelu-rahaston rahoittaman POLKU – seutuyhteistyöllä tuloksellisuuteen -tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millaiset yhteistyön toimintamallit tukevat kuntien tuloksellisuutta ja henkilöstön hyvinvointia. Tutkimuksessa on mukana neljä seutuyhteistyötapausta: Utajärven ja Vaalan kuntien sosiaali- ja terveystalvet; Kuusamon kaupungin sekä Taivalkosken ja Posion kuntien tietoyhteiskunnan palvelukeskus; Jyväskylän kaupungin talouspalvelukeskus ja Kouvolan kaupungin talouspalvelut. Keskeinen tutkimuksen aihealue on lähiesimiestyössä konkretisoituva muutosjohtaminen. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan sisäistä ja ulkoista tuloksellisuutta sekä työyhteisön hyvinvointia. 2007. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509195.

- 199 **Inga Nyholm: Keskijohdo kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana.** Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Muutos on kunnissa ajankohtaisempi kuin ehkä koskaan aiemmin. Kunta- ja palvelurakennuudistuksen ohella kunnissa toteutetaan lukuisia muita muutoksia, joiden kautta pyritään vastaamaan mm. aiempaa nopeammin muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin. Väitöskirjatutkimuksessa kuntien muutosprosesseja tarkastellaan keskijohdon näkökulmasta. Muutosta lähestytään empiirisesti vuonna 2000 käynnistyneen Seutukuntien tuki-hankkeen kautta. Tutkimus pyrkii lisäämään ymmärrystä kuntien muutosprosesseista, prosessien hallinnasta sekä muutosten luonteesta. Tutkimuksessa analysoidaan, millaiset tekijät vaikuttavat muutosprosessin toteuttamiseen kunnissa. Muutos on tutkimuksen perusteella erittäin moniulotteinen ilmiö. Muutosten toteuttamista kunnissa vaikeuttaa keskeisesti kuntien toimintaympäristöön kytkeytyvä kaoottisuus, hallinnan häly. Häly vaikeuttaa muutosten johtamista ja hallintaa, ja nostaa esiin toimijoiden erilaiset intressit. Tämän myötä syntyy konflikteja, joita kunnissa ei kyetä ratkaisemaan, koska kunnat toimivat tutkimuksen mukaan postmodernissa toimintaympäristössä, mutta noudattavat muutostilanteessa rationaalisia, moderneja päätöksentekomalleja. Nämä mallit eivät riitä muutoksen hallintaan tilanteessa, jossa kunnat toimivat verkostomaisesti ja yhteistyössä. Tutkimuksen tulosten mukaan muutosten onnistuminen edellyttää kuntien rakenteiden, toimintatapojen ja muutosjohtamistapojen uudistamista, yksilöiden intentioiden huomioimista ja ymmärtämistä sekä muutoksen kontekstin vaikutusten huomioimista muutostilanteessa. 2008. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509196.
- 200 **Vesa Harmaakorpi, Helinä Melkas (toim.): Innovaatiopolitiikka järjestelmien välimaastossa.** Organisaatioiden innovaatiokäytännöt ja suomalainen innovaatiopolitiikka ovat mureksien edessä. Elinkeinopolitiikkaa on kehitetty klusteriteorioihin pohjautuen. Innovaatiopolitiikka on käsitetty yhteneväksi tiede- ja teknologiapolitiikan kanssa. Viime aikoina ovat nousseet keskusteluun muutkin lähestymistavat, joihin ovat johtaneet erityisesti innovaatioprosessien käytäntölähtöinen ja avoin luonne. Monitoimijaiset innovaatioprosessit tuotteiden, palvelujen ja toiminnan kehittämiseksi vaativat uutta alueellisen, verkosto-, organisaatio-, työyhteisö- ja yksilötason tarkastelua, jota tässä kirjassa on toteutettu innovaatiojärjestelmien teorioihin pohjautuen. Kirja tuo pohdintoihin moniarvoisia näkökulmia ammentaen tutkimustuloksista ja vahvasta käytännöllisen kehittämisen kokemuspohjasta. 2008. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509202.
- 201 **Heidi Lavento: KISA – kuntien viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä.** Viestinnän arviointi auttaa kehittämään kunnan strategista johtamista, viestinnän suunnittelua ja toteutusta sekä vuorovaikutusta kuntalaisten, henkilöstön, median ja sidosryhmien kanssa. Määrällisen seurannan ohella tarvitaan viestintämuotojen tunnettuuden ja toimivuuden arviointia, viestintäodotusten kartoittamista sekä tietoa erilaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien hyödyntämisestä. Tätä monitahoista työtä varten on kehitetty KISA-järjestelmä Kuntaliiton, Helsingin yliopiston Viestinnän tutkimuskeskus CRC:n sekä viiden tutkimuskunnan yhteistyönä. Arviointijärjestelmää voidaan soveltaa kunnan, kuntayhtymän, yksittäisen toimialan tai toimintayksikön viestintään itsearviointina, vertaisarviointina tai ulkoisena arviointina. Hankkeen loppuraportti sisältää konkreettiset arviointivälineet viestinnän eri osa-alueiden arviointiin, käytännön pilottitutkimusten tulokset ja kokonaiskatsauksen kuntien viestinnän nykytilaan. 2008. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509201.
- 202 **Kaisu Anttonen, Katri Laihosalo, Helena Leino (toim.): Kaupunki kasvaa, miten käy ympäristön?** Ympäristönäkökulmia Tampereen kaupungin toimintaan. Kun kaupunki kasvaa, ympäristöön kohdistuvat paineet ovat kovat. Uusia asuinalueita kaavoitetaan ja rakennetaan, liikenne lisääntyy ja viheralueet ovat intensiivisessä käytössä. Julkaisussa tarkastellaan ympäristöön kohdistuvan päätöksenteon

- verkostoja ja suunnittelun käytäntöjä Tampereella. Käytännön työssä polveilevaa ympäristöpolitiikkaa valotetaan kaavoituksen ja liikennesuunnittelun tapaustarkastelujen avulla sekä kuvaamalla kaupunki- luontoon, sekä luonnonvaroihin kohdistuvia prosesseja kaupungin hallinnossa. Laaja kirjoittajajoukko koostuu sekä kaupungin hallinnossa työskentelevistä viranhaltijoista että Tampereen yliopiston ja Tampereen teknillisen yliopiston tutkijoista. 2008. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509209.
- 203 **Arto Koski: Monikuntaliitokset.** Taitavasta toteutuksesta hyviin käytäntöihin. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen yhtenä tavoitteena on rohkaista kuntia toteuttamaan useamman kunnan välisiä liitoksia eli niin sanottuja monikuntaliitoksia. Tämä tavoite alkoi täyttyä jopa ennako-oletuksia nopeammin, sillä vuoden 2009 alussa toteutuu yhteensä kuusitoista (16) monikuntaliitosta. Tässä raportissa paneudutaan monikuntaliitoksiin kuvaamalla niiden erityispiirteitä, analysoimalla taitavan strategisen monikuntaliitoksen toimintatapaa ja arvioimalla monikuntaliitosten tulevaisuutta kuntaliitosten toisessa aallossa, vuosina 2010–2013. 2008. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509210.
- 204 **Jari Stenvall, Antti Syväjärvi, Hanna Vakkala: ”Kun romppeet ovat paikoillaan”.** Onnistunut kuntafuusio – pehmeä vai kova henkilöstövoimavarojen johtaminen. Kuntaliitokset ovat kytkeytyneet varsin vahvaksi osaksi kunta- ja palvelurakenneuudistusta. Yhdistymisten taustalla on usko siihen, että suuremmat rakenteet vahvistavat palvelukykyä, tuottavuutta ja kuntataloutta. Kuntaliitosten onnistumisen perusedellytys on kuitenkin siinä, kuinka ne suunnitellaan ja toteutetaan. Nykyisen johtamisajattelun mukaisesti tuloksellisuus on rakenteita voimakkaammin sidoksissa henkilöstöön ja johtamiseen. Tämän vuoksi on perusteltua tutkia kuntafuusioiden onnistumisen edellytyksiä henkilöstövoimavarojen hallinnan ja muutosjohtamisen näkökulmista. Tässä tutkimusraportissa tarkastellaan kuntaliitosten onnistumisen edellytyksiä muutosjohtamisen ja henkilöstövoimavarojen johtamisen kautta. Julkaisu on osa Lapin yliopiston, Suomen Kuntaliiton ja Työsuojelurahaston tutkimushanketta ”Henkilöstövoimavarat kuntaliitoksissa.” Tutkimuskohteita ovat Kangasala, Parikkala, Rovaniemi, Seinäjoki, Ulvila ja Äänekoski. Teemallisesti tutkimus perustuu muutoksenhallinnan, henkilöstövoimavarojen johtamisen, esimiestoiminnan sekä työyhteisöjen ja yksittäisten työntekijöiden johtamisen ulottuvuuksiin ja niiden merkitykseen onnistuneessa muutoksessa. 2008. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509242.
- 205 **Pekka Kuusela & Titta Jääskeläinen (toim.): Oppimisverkosto kehittämissympäristönä.** Oppiminen, työhyvinvointi ja henkilöstöjohtaminen kunta-alan työorganisaatioissa. Kunta-alalla on tällä hetkellä käynnissä muutosprosessi, jossa kuntaorganisaatioista on rakentumassa yhteistoimintaan perustuvia verkosto-organisaatioita. SAKEA-oppimisverkosto on lyhenne kunta-alan strategisen johtamisen, arvioinnin ja palkitsemisen oppimisverkostosta, joka toteutettiin vuosina 2005–2008. SAKEA:n muodostaman verkoston ideana oli synnyttää, kehittää ja levittää strategiseen johtamiseen, henkilöstöjohtamiseen ja työhyvinvointiin liittyviä ideoita. Sitä ovat edeltäneet tasapainotetun mittariston käyttöä tutkinut KARTUKE-ohjelma ja sen onnistumista oppimistilojen näkökulmasta arvioinut AURORA-hanke, joissa olleita kuntia, tutkijoita ja kehittäjiä on ollut myös mukana SAKEA-oppimisverkostossa. Oppimisverkostossa on ollut mukana kaiken kaikkiaan noin 20 kuntaa tai kuntayhtymää, asiantuntijoita eri yliopistoista ja korkeakouluista (Kuopion ja Tampereen yliopisto), kunta-alan työmarkkinajärjestöt, tutkijoita, kehittäjiä, kuntien henkilöstöä, Kunnallinen työmarkkinalaitos, Työturvallisuuskeskus, Tykes ja Työsuojelurahasto. Toimitetun teoksen artikkelien kirjoittajat ovat SAKEA-oppimisverkoston toteutukseen osallistuneita kehittäjiä ja tutkijoita, jotka ovat toimineet hankkeessa verkoston paikallishankkeiden toteuttajina, tutkimusryhmän päätoimisina tutkijoina, konsultteina tai kytkeytyneet muutoin oppimisverkostoon oman kuntatyöyhteisönsä kautta. 2008. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509243.
- 206 **Hannele Seeck, Heidi Lavento, Salli Hakala: Kriisijohtaminen ja viestintä.** Tapaus Nokian vesikriisi. Kunta on yhtä lähellä kuntalaista kuin puhdas vesi. Kunnan tulee kohdata kuntalaiset myös kriisissä. Aina kriisi ei tapahdu yhtäkkiä, vaan se kehittyy. Ennakoinnista ja varoitussignaalien havaitsemisesta on tullut kriisijohtamisessa entisestään tärkeämpää, koska verkkojulkisuus nostaa ongelmat heti esiin. Kriisijohtamista ja viestintää ei voida erottaa toisistaan. Jos viestintä on epäonnistunut, on myös johtaminen epäonnistunut. Nokian vesikriisi on esimerkki inhimillisestä ja yhteiskunnallisesta kriisistä. Syyllisten etsimisen sijaan tässä teoksessa nostetaan Nokian vesikriisin kautta avoimesti esille kriisijohtamisen ja viestinnän ongelmia ja onnistumisia. Pohjana on ensimmäinen laaja tutkimus Nokian kaupungin neljä kuukautta kestäneestä vesikriisistä. Teos palvelee erityisesti kuntien ja julkishallinnon strategista johtoa, viestinnän toimijoita, mediaa ja valmiussuunnittelusta vastaavia eri organisaatioissa. Lisäksi teosta voidaan käyttää oppikirjana kriisijohtamiseen ja viestintään liittyvillä kursseilla ja koulutuksissa. 2008. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509244.
- 207 **Isto Halinen, Sirpa Korhonen: Parasta tuottavuutta.** Kuntatuottavuus-hankkeen loppuraportti. Yksi

- este kuntien tuottavuuskehityksen tiellä on ollut yhteisen kielen puuttuminen. KuntaTuottavuus-hanke pyrki korjaamaan tämän puutteen. Tulokset on raportoitu tässä julkaisussa. Näin yritetään luoda mahdollisuuksia kuntien tuottavuuden parantamiseen eri osapuolten yhteistoiminnalla. Kuntatuottavuuden parantamisen mahdollisuuksia löytyy muun muassa rakennemuutoksista, prosessin kehittämisestä, palvelujen laadun kohentamisesta ilman, että palveluihin käytetyt voimavarat kasvavat ainakaan samassa suhteessa sekä paremman johtamisen ja selkeiden ohjaussuhteiden avulla. 2008. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509247.
- 208 **Pekka Juntunen, Veli-Pekka Nurmi, Jari Stenvall: Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa.** Perinteisen suomalaisen yhteiskunnan ”lintukoto”-ajattelun aika on ohi. Erilaiset yhteiskunnan ja kuntien toimintoihin liittyvät uhkakuvat ovat lisääntyneet. Siksi on yhä tärkeämpää pohtia, millä tavoin yhteiskunta eri toimijoinen kykenee varautumaan erilaisiin häiriötilanteisiin. Myös kuntien varautumisen ja turvallisuuden hallinnan toimintojen on seurattava aikaansa. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuntien varautumista ja turvallisuuden hallintaa muuttuvassa kuntien toimintaympäristössä. Tutkijat tarkastelevat kriittisellä tavalla tämänhetkistä suomalaisten kuntien varautumispotentiaalia ja tuovat esiin uutta yhteiskunnallista turvallisuuden hallinnan viitekehystä. Raportissa annetaan myös ehdotuksia kuntien varautumistoimintojen kehittämiseksi. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509267.
- 209 **Risto Nakari, Stefan Sjöblom: Toimiva kunnallinen palveluorganisaatio.** Työelämän laadun, asiakastytyväisyyden ja palvelukustannusten väliset yhteydet strategisen henkilöstöjohtamisen näkökulmasta. Julkisten palvelujen tuottavuuden ja työelämän laadun kehittäminen on ollut keskeisenä tavoitteena 1990-luvun alusta lähtien. Kehittämisen hankaluutena on ollut kuitenkin se, millä tavalla palvelujen laadun, tuottavuuden ja työhyvinvoinnin väliset riippuvuudet määrittyvät. Kyse on siten ennen kaikkea siitä, miten palveluorganisaatioiden toimintatavat vaikuttavat näihin riippuvuuksiin. Mitkä ovat ne kriittiset ehdot, joiden on eri toiminnoissa toteuduttava, jotta kunnalliset palvelut olisivat kuntalaisen, asiakkaan, henkilöstön ja talouden kannalta tuloksellisia? Tutkimuksessa analysoidaan palvelukustannusten, työelämän laadun ja asiakastytyväisyyden välisiä riippuvuuksia henkilöstöjohtamisen näkökulmasta. Tutkimuksen pääkohteena ovat ne kunnalliset ydinpalvelut, jotka asiakkaan näkökulmasta kattavat elämänkaaren keskeisiä vaiheita lapsiperheiden palveluista ikäihmisten palveluihin, eli lasten päiväkodit, yläasteet, lukiot sekä vanhainkodit ja kotihoito. Tulokset osoittavat, että johtamiskäytännöillä on olennainen vaikutus palveluyksiköiden tuloksellisuudelle. Näin ollen myös kunta- ja palvelurakennemuutuksen tavoitteiden saavuttaminen on pitkälti riippuvainen niistä toimintatavallisista ratkaisuista, joita uusissa palvelurakenteissa saadaan aikaiseksi. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509269.
- 210 **Kari Ahokas: Kasvukunnan johtajana.** Kuntien toimintaympäristössä on samanaikaisesti käynnissä useita eri suuntiin meneviä muutosprosesseja, jotka ovat voimakkaita ja yllätyksellisiä. Etenkin kasvukunnissa muutosta ja ympäristön reaktioita ei voida luotettavasti ennustaa, eikä niihin voida varautua kattavasti etukäteen. Kuntayhteisössä on käytettävissä entistä enemmän tietoa, kokemusta ja osaamista monilta eri toimialoilta. Onko kunnanjohtajan tehtävänä luoda edellytyksiä näiden henkisten voimavarojen hyödyntämiselle? Onko valtuutetuille järjestettävä mahdollisuuksia päästä hyödyntämään omaa koulutuksensa ja kokemuksensa tuomaa osaamista kunnan kokonaiskehittämisessä? Perinteinen päätöksentekoon pohjautuva hallintomalli antaa varsin vähän mahdollisuuksia valtuutettujen henkisten voimavarojen hyödyntämiseen. Valtuutetut kokevat olevansa kumileimasimia kuntien dualistisen johtamistavan kulttuurissa, jossa valmistelijat valmistelevat ja päättäjät päättävät. Tämä lisensiaatintyö ”Kasvukunnan johtajana” on tutkimus kunnanjohtajana kasvamisesta ja kasvukunnan johtajana olemisesta sekä henkisten voimavarojen huomioon ottamisen merkityksestä kasvukunnan johtajan näkökulmasta. Tutkimuksessa käydään läpi kunnanjohtaja-järjestelmän historiaa, kehitymistä ja kunnanjohtajan juridista asemaa. Tutkimus antaa vastauksia mitä kunnanjohtaja voi tehdä valtuutettujen roolin kehittämiseksi ja oman tietoisuuden vahvistamiseksi sekä mikä merkitys tällä työllä on. Lopuksi esitellään Kempeleen uusi toimintamalli sekä valtiovarainministeriön kuntajohtamisen kehittämishankkeen loppuraportin 20/2009 tekstiä, joka käsittelee johtopäätöksiä valiokuntamallin kehittämiseksi. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509272.
- 211 **Jari Stenvall, Jenni Airaksinen: Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot.** Tampereen malli on yksi radikaaleimmista kokonaisuudistuksista suomalaisessa kunnallishallinnossa. Uudistus on tarkoitannut pormestarmallin, tilaaja- ja tuottajamallin sekä asiakaslähtöisen prosessimallin käyttöönottoa Tampereen kaupungissa. Tampereen malli haastaakin pohtimaan

suomalaisen kunnallishallinnon tulevaisuutta. Tässä tutkimusraportissa arvioidaan sitä, miten Tampereen malli toimii kokonaisuutena erityisesti hyvinvointipalveluiden palveluinnovaatioiden näkökulmasta. Julkaisu on osa kuntapalveluiden järjestämisen uudet innovaatiot -tutkimus- ja kehittämishanketta. Tutkimus nostaa esille sen, miten Tampereen malli on luonut edellytyksiä käsitellä monimutkaisia ja ennakoimattomia ongelmia. Malli on avannut aiemmin hierarkkista toiminutta kaupunginhallintoa niin markkinoiden, poliittisen päätöksenteon kuin kuntalaisten suuntaan. Verkostomainen toimintatapa on vahvistunut. Samalla malliin sisältyy myös haasteita, joista keskeisimmät liittyvät muun muassa kokemuksiin toiminnan pirstaleisuudesta ja kokonaisuuden koossa pysymisen vaikeudesta. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509279.

Acta-julkaisusarjan kestopilaus

Ennakoivaa, soveltavaa ja ajankohtaista tutkimustietoa kunnista

Acta-julkaisusarja on tarkoitettu Sinulle, joka haluat käyttöösi tutkittua tietoa kuntien nykytilasta ja kehityksestä. Tutkitulla tiedolla tehdään tulevaisuutta.

Acta on Suomen Kuntaliiton tutkimustoiminnan julkaisusarja. Sarjassa ilmestyy vuosittain vähintään yhdeksän kunta-alaa monipuolisesti käsittelevää julkaisua. Acta-sarja tarjoaa ajankohtaista ja soveltavaa tutkimustietoa kunnista sekä ennakoi kuntien toimintaympäristön tulevia muutoksia.

Sarjan julkaisut käsittelevät mm. kuntien hallintoa, johtamista, demokratiaa ja palveluita. Kirjat sisältävät suomen-, ruotsin- ja englanninkielisen tiivistelmän.

Tarjoamme Acta-julkaisusarjan kestopilausta

Voit tilata Acta-julkaisusarjan kestopilauksena, jolloin saat kaikki sarjassa vuosittain ilmestyvät kirjat edulliseen hintaan.

- Kestopilauksen hinta on 200 euroa/vuosi (sis. alv.).
- Yksittäisen Acta-julkaisun hinta on 25 euroa (sis. alv.).
- Sarjassa ilmestyy vähintään yhdeksän kirjaa.
- Kestopilaajilta ei peritä toimitusmaksuja.
- Kestopilauksen hinta laskutetaan vuosittain keväällä.

Lisätietoja kestopilauksesta:

Elna Nissinen ja Kaija Majoinen/Suomen Kuntaliitto
puh. (09) 7711, faksi (09) 771 2726

Lisätietoja Acta-julkaisusarjasta löydät kotisivuiltamme:

<http://www.kunnat.net> -> Toimialat -> Kuntakehitys ja tutkimus -> Acta-tutkimus-julkaisut

- Tilaan ACTA-sarjan kestopilauksena edulliseen hintaan 200 euroa/vuosikerta (sis. alv.)
- En tällä kertaa tee kestopilausta, mutta tilaan seuraavat ACTA-sarjan julkaisut:

vastaanottaja
maksaa
postimaksun

Tilaaaja

Yhteisö/yritys

Lähtöosoite

Postinumero ja -toimipaikka

Puhelinnumero

Päiväys ja allekirjoitus

Julkaisujen toimitusosoite, ellei sama kuin yllä

Suomen Kuntaliitto
Kuntakehitys ja tutkimus
Vastauslähetyssovimus
00530/75
00003 HELSINKI