

Hannu Kallunki  
MUUTOS JA JOHTAMINEN ORGANISAATIOSSA -  
tapausesimerkkinä Kuusamon kaupungin perusturvan  
toimiala

Pro gradu -tutkielma  
Hallintotiede  
Kevät 2008

## **Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta**

Työn nimi: Muutos ja johtaminen organisaatiossa - tapausesimerkkinä Kuusamon kaupungin perusturvan toimiala

Tekijä: Hannu Kallunki

Koulutusohjelma/oppiaine: hallintotiede

Työn laji: Pro gradu -työ

Sivumäärä: 133

Vuosi: 2008

### Tiivistelmä:

Tämän tutkimuksen tavoitteena on teoreettisella tasolla vastata kysymyksen; mitä on muutosjohtaminen ja mitä ovat sen onnistumiseen vaikuttavat keskeiset tekijät?.

Tutkimuksen empiirisessä osassa kuvaan kohdeorganisaation Kuusamon kaupungin perusturvan toimialan kehitystä, muutosta ja muutosjohtamista. Analysoin tapahtunutta muutosta keskeisten suunnittelu- ja raportointiasiakirjojen välittämän informaation ja kuvan avulla. Kuvausten kautta haen vastausta kysymykseen: mitä ja millaista organisatorinen muutos on ollut Kuusamon perusturvan toimialalla tarkasteluaikana? Kuvausten ja sen pohjalta tehtävän analyysin perusteella pyrin vastaamaan kysymykseen; miten onnistuneen muutosjohtamisen keskeiset tekijät heijastuvat kohdeorganisaation muutosta ja muutosjohtamista kuvaavissa asiakirjoissa ?

Tutkimuksessani kuvaan organisatorista muutosta ja muutosjohtamista käyttäen tapausesimerkkinä sitä muutosta, kehittämistä ja muutosjohtamista, jota Kuusamon kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä varten muodostetulla perusturvan toimialalla on toteutettu ja tapahtunut toimialan perustamisesta vuodesta 1993 alkaen.

Tutkimusmenetelmäni on hermeneuttinen metodi, jossa keskeisiä käsitteitä ovat ymmärtäminen ja tulkinta. Teoreettisen tiedon ja tutkimusaineiston perusteella tapahtuvan ymmärtämisen ja tulkinnan kautta pyrin luomaan uutta ymmärrystä siitä, mitä kehittäminen, muutos ja johtaminen on kohdeorganisaatiossa ollut ja mihin teoreettiseen viitekehykseen ja tavoitteisiin se on perustunut.

Tutkimus osoitti, että perusturvan toimialan kehittämistyössä on havaittavissa selkeitä laajempia interventioita ja uudistusaaltoja, joissa koko organisaation toimintaperiaatteita tai johtamisjärjestelmiä on määrätietoisesti uudistettu. Tunnusomaista kehittämis- ja uudistustoimille on ollut niiden rakentuminen kerroksittain siten, että uusi uudistus rakentuu entistä täydentämään. Uudistustyössä on selvästi nähtävissä sekä valtakunnallisten sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteiden vaikutus että myös yleinen johtamisajattelun kehitys. Johtamisen kehittymistä on ohjannut organisaation muodostamisen vaiheessa voimakkaasti tulosjohtamisajattelu, myöhemmin laatuajattelu. 2000-luvun johtamisajattelussa korostuu tuloksellisuuden arviointiin pohjautuva kokonaisjohtaminen tasapainotetun johtamisajattelun pohjalta henkilöstönäkökulmaa ja organisaation oppimista korostaen. Organisaation kehittämisessä ja muutosjohtamisessa näkyy pyrkimys laaja-alaiseen osallistamiseen ja vuorovaikutukselliseen työskentelyyn, joka on selvästi vahvistunut arviointikäytännön ja tuloskorttipohjaisen käyttösuunnitelman käyttöönoton myötä. Perusturvan muutosprosessien toteutuksessa on enenevässä määrin havaittavissa onnistuneen muutosjohtamisen keskeisiä piirteitä; oppimista, tietoon pohjautuvaa muutosjohtamista sekä luottamusta vahvistavaa toimintatapaa.

Avainsanat: hermeneuttinen, organisaatio, johtaminen, muutosjohtaminen, muutosprosessi, oppiminen, tieto, luottamus

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi

## SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO	3
	1.1. Tutkimuksen taustoitusta	3
	1.2. Tutkimustehtävä ja tavoitteet	6
	1.3. Tutkimusmenetelmä ja -aineisto	8
	1.4. Tutkimuksen rakenne	13
2.	ORGANISAATIO JA SEN JOHTAMINEN	15
	2.1 Organisaatio- ja johtamisteorioita	15
	2.2 Organisaatio ja organisaatiomalleja	19
	2.3 Johtaminen ja johtamismalleja	23
3.	MUUTOSJOHTAMINEN	33
	3.1. Mitä on muutos?	33
	3.2 Muutosjohtamisen teoriaa	34
	3.3 Muutosjohtaminen - määrittelemine on vaikeaa	38
	3.4 Mihin muutos kohdistuu - onnistunut muutos ei ole mahdollista ilman henkilöstöä	41
	3.5. Onnistunut muutosjohtaminen	43
	3.6. Muutosjohtamisen analysointi kohdeorganisaatiossa	47
4.	SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLTO KUNNALLISHALLINNON MUUTOKSEN KESKIÖSSÄ	51
	4.1. Sosiaali- ja terveydenhuolto kunnallishallinnon osana	51
	4.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisiä muutoksia 1990-2000-luvuilla	52
	4.3. Perusturvan toimiala osana kaupungin organisaatiota	59
	4.4. Perusturvan toimialan tehtävät ja rakenne	61
5.	MUUTOS JA SEN JOHTAMINEN KUUSAMON KAUPUNGIN PERUSTURVAN TOIMIALALLA	64
	5.1. Perusturvan toimialan kehitys ja muutos	64
	5.1.1. Toimialan muodostamisen, strategian rakentamisen ja laatupolitiikan aalto	66
	5.1.2. Laadun kehittämisen, arviointikäytännön ja kehittämishankkeiden aalto	81
	5.1.3. Kokonaisvaltaisen, tasapainotetun suunnittelun ja johtamisen aalto	88
	5.2. Perusturvan toimialan muutoksen analysointia	96
	5.2.1. Muutosprosessi	97
	5.2.2. Oppiminen	105
	5.2.3. Tieto	109
	5.2.4. Luottamus	112
6.	JOHTOPÄÄTÖKSET	115
	LÄHTEET	121
	AINEISTOLUETTELO	

## 1. JOHDANTO

### 1.1. Tutkimuksen taustoitusta

Muutos, kehittäminen ja johtaminen ovat tämän päivän julkishallinnon keskeisiä käsitteitä. Niistä puhutaan paljon, niihin ladataan paljon odotuksia ja niiden eteen tehdään paljon työtä. Erityisesti kuntasektori on kokenut paljon muutoksia, mutta on myös suurten muutospainoiden edessä. Käynnissä oleva kunta- ja palvelurakennemuutos sitä koskevan lainsäädännön velvoittamana on käynnistänyt jälleen voimakkaan muutos- ja kehittämisprosessin koko kuntakentässä. Tässä prosessissa korostuu jälleen kerran myös johtaminen ja johtamisosaaminen muutosten toteuttamisessa.

Kunnallishallinnossa on tapahtunut 1990- ja 2000-luvulla merkittäviä muutoksia, joihin ovat vaikuttaneet sekä ulkoisessa toimintaympäristössä tapahtuneet ja tarvelähtöiset muutokset että myös yleisessä kehittämis- ja johtamisajattelussa tapahtuneet muutokset. Miten nämä muutokset näyttäytyvät yksittäisen kunnan ja sen hallinnonalan kehittämisessä ja johtamisessa, on tämän tutkimustyön keskeinen näkökulma. Kysymys on organisatorisen muutoksen ja muutosjohtamisen ymmärtämisestä ja tulkinnasta.

Tämän tutkimuksen liikkeelle panevana voimana on ollut oma henkilökohtainen työni Kuusamon perusturvan toimialajohtajana vuodesta 1993 ja tässä työssä kehittämisestä, muutoksesta ja johtamisesta syntynyt kokemus ja havainnot. Kuusamon perusturvan toimiala on kuluneen viidentoista vuoden aikana kokenut monia kehittämisvaiheita ja muutosvauhti oman kokemukseni ja henkilöstön antaman palautteen mukaan on ollut ajoittain kiihvastahinen. (kts. Arnkil ym. 2006, 112-133) Tästä syystä on mielenkiintoista pysähtyä arvioimaan tapahtunutta muutosta kokonaisuutena peilaten sitä yleisiin organisaation ja johtamisen teorioihin. Kokemukseni on, että muutos on aikasidonnainen sillä tavoin, että todelliset muutokset vaativat aina aikaa ja sitä enemmän mitä laajempia joukkoja muutos koskettaa ja mitä syvällisemmästä muutoksesta on kysymys. Lisäksi olen havainnut, että kehittäminen ja sen tuloksena syntyvä muutos rakentuvat aina menneisyyden pohjalle. Organisaatio ei voi lähteä liikkeelle "puhtaalta pöydältä", vaan kehittäminen ja muutos on jatkumo, jossa kaikella menneellä on merkitystä. Kehittämistä ja muutosta ei voi myöskään lykätä tulevaisuuteen ajatuksella, että teemme sen vasta sitten kun meillä on riittävästi tietoa muiden tekemistä muutoksista ja niistä saaduista kokemuksista. Muualla ja toisessa

organisaatioissa tehtyä kehittämistä ja muutosta ei niin ikään voi siirtää ja kopioida, mutta siitä voi kyllä oppia.

Perusturvan toimialan kehittäminen ja muutos liittyvät laajempaan julkisen hallinnon sekä sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon ja johtamisen kehittämiseen. Valtionosuusuudistus 1993 sekä yleisen taloudellisen laman jälkeinen tilanne vaikuttivat perusturvan toimialan toimintaan; toimintavapaus normiohjauksen väljentymisen myötä kasvoi, mutta taloudellinen liikkumavara pieneni. Toisaalta näköpiirissä oli jo tuolloin, että väestörakenteen muutos lisää palvelutarvetta. Sosiaali- ja terveydenhuollossa käynnistyi sosiaali- ja terveysministeriön liikkeelle panemana palvelurakenneuudistus. Muutosten ja uudistusten selkeä yhteinen tavoite oli: miten saada vähemmällä enemmän. Koko kuntakentässä on jälleen menossa kunta- ja palvelurakenneuudistus, joka erityisesti koskettaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja jolla haetaan ratkaisua samaan peruskysymykseen; miten saada vähemmällä enemmän. Nämä ulkoisista tekijöistä johtuvat rakenteelliset muutostarpeet yhdessä yleisen organisaatio- ja johtamisajattelun muutoksen kanssa ovat luoneet tarpeita kehittämiselle ja muutokselle myös Kuusamon perusturvassa. Mitä tuo kehitys on ollut ja heijastaako se laajempaa kehitystrendiä julkisessa hallinnossa ja sosiaali- ja terveydenhuollossa?

Keskeisenä muutostoimijana minulla on vahva esiymmärrys Kuusamon perusturvan muutoksesta ja muutosjohtamisesta ja sen vuoksi kriittinen analysointi ja refleктоiva ajattelu teorian ja havaintoaineiston pohjalta on toisaalta haastava, mutta toisaalta mielenkiintoinen tehtävä. Sellaisen muutoksen tarkastelu, jossa tutkija itse on ollut mukana, luo luonnollisesti riskin, että käsiteltävän tiedon tulkinta on kovin subjektiivinen. Kysymys on toisaalta näkökulmasta ja siitä, mille annetaan arvoa. Tähän ehkä sopisi hyvin Juha Varton (2001) näkemys siitä, miten tietäminen muuttuu kun siirrytään ulkopuolisesta tarkastelusta keskelle tapahtumakenttää. Hän sanookin, että "tietäminen, joka syntyy roviolla, on erilainen kuin se, minkä synnyttää välimatka".

Julkisen hallinnon organisatorisen muutosjohtamisen tutkiminen on suhteellisen vähäistä. Julkisen hallinnon muutoksista, niiden toteutumisesta ja vaikutuksista on kyllä tehty erilaisia arviointitutkimuksia, mutta varsinaisesti muutosjohtamisen tutkiminen kunnallishallinnossa on virinnyt voimakkaammin vasta viime vuosina kuntaliitosten tutkimisen myötä. Tällaista tutkimusta edustavat Kaija Majoisen ja Arto Haverin (2000) kuntien yhdistymiseen liittyvää

muutosprosessia ja johtajuutta käsittelevä tutkimus sekä Jari Stenvallin ym. (2007) tutkimus henkilöstövoimavarojen hallinnasta ja muutoksen johtamisesta kuntafuusiossa. Osana kunnallishallintoa koskevaa muutostutkimusta voidaan pitää myös kunnallisen tuloksellisuusarvioinnin kehittämiseen tähdännyttä KARTUKE-hanketta, joka toteutettiin neljän yliopiston ja useiden kuntien yhteistyönä. Tähän hankkeeseen liittyen on julkaistu useita tutkimusraportteja. Laaja-alaisia organisaatiokohtaisia muutos- tai muutosjohtamisanalyyseja kunnallisista organisaatioista Suomessa on vähän. Sakari Möttösen (2001) muutuskertomus Jyväskylän kaupungin teknisen toimen muuttumisesta lienee edustavin tämän tyyppinen muutostutkimus.

Koska eri organisaatioiden muutoksissa on erilaisuudesta huolimatta myös paljon yhteneviä piirteitä, on yksittäisen organisaation muutosten kuvaamisella ja niiden analysoimisella yleisempääkin merkitystä. Yhdessä organisaatiossa pitkällä aikavälillä tapahtuvien toisiinsa liittyvien kehittämistoimien ja uudistusten kuvaaminen lisää ymmärrystä siitä, miten organisaatiot muuttuvat ja mistä organisaatioiden muutosjohtamisessa on kysymys. Sen vuoksi myös tällä tutkimuksella voidaan ajatella olevan laajempaakin merkitystä kuin vain pelkästään Kuusamon perusturvan toimialan tulevassa kehittämisessä ja muutosjohtamisessa. Lisäksi tällä työllä on luonnollisesti merkitystä myös omalle kehittymiselleni johtajana.

Sarala & Sarala (1999) korostavat organisaation kehityshistorian tuntemista ja pitävät sitä tarpeellisena jokaiselle työntekijälle. Historia auttaa ymmärtämään miten haasteiden muuttuessa on muutettava myös toimintatapoja. Historian näkökulmasta tapahtuva työtoiminnan analyysi voi tukea myös muutosvalmiuden kehittämistä. Sen tunteminen johtaa heidän mielestään myös nykyisen organisaation toimintakulttuurin syvällisempään ymmärtämiseen.

## 1.2. Tutkimustehtävä ja tavoitteet

Tutkimuksessani kuvaan organisatorista muutosta ja muutosjohtamista käyttäen tapausesimerkkinä sitä muutosta, kehittämistä ja muutosjohtamista, jota Kuusamon kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä varten muodostetulla perusturvan toimialalla on toteutettu ja tapahtunut toimialan perustamisesta vuodesta 1993 alkaen aina näihin vuosiin saakka. Organisatorinen muutos käsitteenä pitää sisällään myös käsitteet uudistus ja

kehittäminen, jotka tässä tutkimuksessa ymmärretään muutoksen aikaansaamiseksi tarkoitetuksi tietoiseksi ja tavoitteelliseksi toiminnaksi.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on teoreettisella tasolla vastata kysymykseen; *mitä on muutosjohtaminen ja mitä ovat sen onnistumiseen vaikuttavat keskeiset tekijät?*.

Tutkimuksen empiirisessä osassa kuvaan kohdeorganisaation Kuusamon perusturvan toimialan kehitystä, muutosta ja muutosjohtamista. Tavoitteena ei ole kuvata tyhjentävästi ja yksityiskohtaisesti kaikkia muutosvaiheita, vaan pyrkiä löytämään keskeisimmät muutoskohdat ja murrokset sekä niihin liittyneet kehittämistoimet ja muutos. Analysoin tapahtunutta muutosta keskeisten suunnittelu- ja raportointiasiakirjojen välittämän informaation ja kuvan avulla. Kuvausten kautta haen vastausta kysymykseen: *mitä ja millaista organisatorinen muutos on ollut Kuusamon perusturvan toimialalla tarkasteluaikana?*

Kuvausten ja sen pohjalta tehtävän analyysin perusteella pyrin vastaamaan kysymykseen; *miten onnistuneen muutosjohtamisen keskeiset tekijät heijastuvat kohdeorganisaation muutosta ja muutosjohtamista kuvaavissa asiakirjoissa ?*

Perusturvan toimintaa, kehitystä ja muutosta kuvaavien asiakirjoihin pohjautuen pyrin analysoimaan millaista perusturvan muutos ja muutosprosessi on ollut ja miten se heijastaa onnistuneen muutosjohtamisen keskeisiä tekijöitä.

Muutosjohtamisen ymmärtämisen kannalta on tärkeää ymmärtää johtamisen ja organisaatioajattelun teoreettisia lähtökohtia ja tästä syystä tutkimuksessa käsitellään varsin laajasti organisaatio- ja johtamisteorioita sekä erilaisia organisaatio- ja johtamismalleja. Muutosta ja muutosjohtamista sekä muutosjohtamisen teoriaa tarkastellaan tutkimuskirjallisuudessa ja viimeaikaisissa tutkimuksissa esitetyn pohjalta.

Tutkimukseni empiirisen osan toteutan analysoimalla toteutunutta muutosta teoreettisen tiedon ja viitekehyksen pohjalta ymmärtäen ja tulkiten kohdeorganisaation muutosta kuvaavaa aineistoa ja luoden siten uutta ymmärrystä muutosjohtamisesta.

### 1.3. Tutkimusmenetelmä ja -aineisto

Olen valinnut tutkimusmetodiksi hermeneutiikan. Metodin soveltavuudesta tulin vakuuttuneeksi perehtyessäni Carita Blomqvistin väitöskirjaan (Blomqvist, C. 2007), jossa hän arvioi avoimen koordinaatiomenettelyn toteutumista EU:n päätöksenteossa.

Tässä tutkimuksessa Kuusamon perusturvassa tapahtunutta kehittämistä, muutosta ja muutosjohtamista kuvaavaa aineistoa tulkitaan hermeneutiikan avulla. Muutosta ja muutosjohtamista tarkastellaan teoreettisesti aiheesta tehtyjen aikaisempien tutkimusten ja kirjallisuuden avulla. Perusturvan muutosta ja muutosjohtamista tarkastellaan toisaalta muutos- ja kehittämisteorioiden ja toisaalta niiden pohjalta muodostettujen onnistuneen muutosjohtamisen keskeisten tekijöiden pohjalta sekä toisaalta niiden muutostavoitteiden pohjalta, joita sosiaali- ja terveydenhuoltoon on kohdistunut valtakunnallisesti ja kuntakohtaisesti. Hermeneuttinen metodi soveltuu mielestäni tämän tutkimuksen luonteeseen hyvin, koska hermeneutiikassa tulkinta tarkoittaa nimenomaan ilmiöiden merkityksen ymmärtämistä (Juntunen&Mehtonen 1982, 114) ja työssäni pyrin aineiston perusteella tapahtuvan ymmärtämisen ja tulkinnan kautta luomaan uutta ymmärrystä siitä, mitä kehittäminen, muutos ja johtaminen on Kuusamon perusturvassa ollut ja mihin teoreettiseen viitekehykseen ja mille tavoitteille se on perustunut.

Tieteelliselle tutkimukselle asetetaan sekä luotettavuus- että pätevyysvaatimus. Tutkimuksen luotettavuudella tarkoitetaan tutkimustulosten tarkkuutta. Mitä vähemmän tulokset sisältävät satunnaisvirheitä, sitä korkeampi on luotettavuus eli reliabiliteetti (Eskola 1973, 77). Luotettavuuden lisäksi merkittävää on tutkimuksen pätevyys eli validiteetti. Validiteetti kuvaa, missä määrin tutkimuksessa on onnistuttu tutkimaan juuri sitä, mitä pitikin tutkia (Heikkilä 1998, 28). Validiteetti kuvaa lähtökohtaisesti tutkimuksen pätevyyttä. Validius liittyy aina sovellusalueen teoriaan ja sen käsitteisiin. Sisäisellä validiteetilla tarkoitetaan sitä, vastaavatko mittaukset tutkimuksen teoriaosassa esitettyjä käsitteitä. Ulkoisesti validissa tutkimuksessa myös muut tutkijat tulkitsevat saadut tulokset samalla tavalla (Heikkilä 1998, 178). Patton (1990) on tuonut esille, että reliabiliteetti ja validiteetti eivät ole käyttökelpoisia laadullisessa tutkimuksessa ja ne tulisi korvata muilla määritelmillä. Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että laadullisessa tutkimuksessa lähtökohtana on tutkijan subjektiviteetti. Laadullisessa tutkimuksessa tärkein tutkimusväline on tutkija itse ja hän vaikuttaa saatavaan tietoon jo tiedonkeruuvaiheessa. Samoin analyysin kautta saadut



tutkimustulokset ovat huomattavassa määrin tutkijan omia tulkintoja. Laadullisessa tutkimuksessa tutkija itse onkin pääasiallinen luotettavuuden kriteeri. Hänen tulee pohtia luotettavuuden arviointia koko prosessin ajan tehdessään erilaisia ratkaisuja ja tulkintoja. (Eskola&Suoranta 2000, 208; Hirsjärvi&Hurme 2001, 188-189)

Hermeneutiikassa keskeisiä käsitteitä ovat ymmärtäminen ja tulkinta. Näitä käsitteitä käyttävät myös muut tieteenfilosofiset suunnat, mutta juuri hermeneutiikassa ne saavat oman erityisen sisältönsä kyseisiin käsitteisiin läheisesti liittyvien sukulaiskäsitteiden - esiymmärryksen ja hermeneuttisen kehän - kautta. Hermeneutiikassa ymmärtäminen tarkoittaa ilmiöiden merkityksen oivaltamista. Ymmärtäminen on tulkintaa, joka laajentuu kielen ilmaisusta koko sosiaaliseen todellisuuteen. Hermeneuttinen ymmärryksen käsitteen ydin on siinä, että kaiken ymmärtämisen pohjana on "aina jo ymmärretty" - esiymmärrys. Mikään ymmärtäminen ei sen mukaan ala absoluuttisesta alusta, vaan sen perustana on ennakolta ymmärretty "merkityskokonaisuus" (Juntunen&Mehtonen 1982, 114).

Tämän tutkimuksen tavoitteena on ymmärtää sitä muutosta ja muutosjohtamista, jota Kuusamon perusturvassa on tapahtunut ja toteutettu 1990- ja 2000-luvuilla. Tutkimuksen ja erityisesti tämän tutkimusmenetelmän käytön kannalta kriittistä on se, että tutkija itse on ollut keskeinen muutoksenteijä tutkittavassa kohteessa. Vaarana on, että tutkijan esiymmärrys on tutkittavasta aiheesta niin vahva, että aineisto ei riittävällä tavalla kykene refleктоimaan ja luomaan uutta ymmärrystä. Tämä on tärkeää tiedostaa ja samalla todeta, että tutkimukseni lukijalle se joka tapauksessa voi toimia esiymmärryksen lisääjänä ja laajentaa ymmärrystä. Tulkitseminen joka tapauksessa perustuu hermeneuttisen ajattelun mukaan kulloinkin siihen mitä on jo hallussa, mutta tulkitseminen voi hankkia tavan käsittää tulkittava joko edeltä hallussa olevasta itsestään tai pakottaa oleva käsityksiin, joita se olemistapansa mukaisesti vastustaa. Tässä mielessä teoreettisella viitekehyksellä ja sen riittävällä analysoinnilla sekä aineiston taustoittamisella on tärkeä merkitys esikäsityksen muotoutumiselle. Tulkitseminen perustuu siihen, mihin jo etukäteen tartutaan - esikäsitykseen (Heidegger 2000, 193).

Kupiaisen mukaan tulkitsemisessa on kysymys ymmärretyn esittämisestä (Kupiainen 2005, 92). Heideggerin (2000, 194) käsityksen mukaan tulkitseminen lausumaton ennakkoluulo ja edeltä hallussa oleva esikäsitys on välttämättä mukana tulkitsemisessä joka askeleella. Puolimatka (2004) kuvaa Heideggerin näkemystä hermeneuttisesta prosessista sidottuna tiettyyn "esistruktuuriin", joka muodostuu kolmesta tekijästä: merkityskokonaisuudesta,

näkökulmasta tutkittavan aiheen käsitteistöön sekä käsitteistöstä, jolla tutkija operoi. Näin syntyy hermeneuttisen kehän väistämättömyys; tulkitsijan valinnat määräävät tulkintaprosessin edellytyksenä olevan viitekehyksen. Näin tulkitsijan valinnat vaikuttavat keskeisesti tulkinnan tuloksiin. Heideggerin mielestä edellä sanottu ei kuitenkaan tee tulkinnasta mielivaltaista, kunhan tulkinnan edellytyksistä ollaan tietoisia, ne alistetaan kriittiselle keskustelulle ja niitä ollaan valmiita korjaamaan. (Puolimatka 2004)

Tässä tutkimuksessa tulkitsijan näkökulmana toimii organisatorinen muutos ja muutosjohtamisen käsite. Tutkimuksen käsitteistönä ja ymmärrystä lisäävinä käsitteinä toimivat muutosjohtamiseen läheisesti liittyvät käsitteet organisaatio, johtaminen ja muutos sekä muutokseen liittyvät käsitteet muutosprosessi, oppiminen, tieto ja luottamus. Analyysin kohteena ovat muutos ja muutosjohtaminen Kuusamon perusturvan organisaatiossa. Ymmärryksen lisäämiseksi ja tulkinnan helpottamiseksi sekä toisaalta tapahtuneen muutoksen kuvaamiseksi tarkastelen muutosta myös niistä tavoitteista käsin, joita sosiaali- ja terveydenhuollolle on asetettu tutkimuksen kohdeaikana.

Hermeneutiikan avainkäsitteet ymmärtäminen ja tulkinta saavat sisältönsä esiyymmärryksen ja hermeneuttisen kehän käsitteiden kautta. Hermeneuttinen kehä on ikään kuin spiraali, jossa esikäsitteille pohjautuva käsite ja merkitys tarkentuu uudelleentulkinnan avulla. Kaikessa tulkittamisessa ja ymmärtämisessä osien ja kokonaisuuden suhde on kehämäinen. Hermeneuttisessa kehässä kysymys on ymmärtämisen omaan rakenteeseen liittyvästä kehämäisestä liikkeestä, joka tapahtuu esiyymmärryksen ja (varsinaisen) ymmärtämisen välillä. (Tontti 2005, 60-61) Gadamerin (2005, 33-34) näkemykset hermeneuttisesta tekstintulkinnasta vakuuttavat siitä, että tässä tutkimusmetodissa tulkitsijan ennakkonäkemykset ja ennakkoluulot eivät tee tutkimuksesta jotenkin epäluotettavaa ja epätieteellistä. Tulkitsija, joka haluaa ymmärtää tekstiä, antaa tekstin vapaaehtoisesti sanoa hänelle jotakin. Ennakkokäsityksistään on oltava tietoinen, jotta teksti voisi ilmetä omassa toiseudessaan ja vastata ennakkonäkemyksiin omalla asioita koskevilla totuudellaan.

Hermeneuttiselle tekstien selittämislle ja tulkinnalle on olemassa omat sääntönsä. Näitä sääntöjä on seitsemän:

- 1) Jatkuva edestakainen prosessi osien ja kokonaisuuden kesken.

2) Tulkinta päättyy, kun on saavutettu hyvä hahmo tai sisäinen yhtenäisyys tekstissä. Käytännössä se voi merkitä sitä, että tutkittava ilmiö on kuvattu ymmärrettävästi ja tulkitsija on tehnyt johtopäätöksiä tekstin sisällöstä ja merkityksestä osana suurempaa kokonaisuutta. (Blomqvist 2007,73) Tämä edestakaisen prosessin ehto on työssäni toteutunut, kun olen ensin perehtynyt organisaatiota, johtamista ja erityisesti muutosjohtamista koskevaan kirjallisuuteen ja tutkimukseen ja sen rinnalla perehtynyt siihen aineistoon, jota Kuusamon perusturvan kehityksestä, muutoksesta ja johtamisesta on saatavissa. Aineistoa olen käynyt toistamiseen läpi karsien ja pyrkien löytämään sieltä kokonaisuuden kannalta keskeisiä muutoksia. Tätä olen tarkastellut valtakunnallista ja yleistä kehitystä kuvaavaa aineistoa vasten.

3) Testaa osatulkinnat tekstin globaalia merkitystä vasten ja mahdollisesti myös saman kirjoittajan muita tekstejä vasten. Tekstien kirjoittajia on omassa työssäni vaikea tunnistaa, mutta tätä ehtoa toteuttaa eri organisaatioiden näkemykset muutoksesta ja sen toteutumisesta.

4) Teksti on autonominen ja se pitää ymmärtää sen itsensä perusteella selvittämällä mitä teksti sinänsä kertoo teemasta. Tätä ehtoa pyrin toteuttamaan käyttäen analysoinnin pohjana asiakirjojen omaa tekstiä niin paljon kuin se mahdollista.

5) Tutkijalla, joka tulkitsee ja selvittää tiettyyn teemaan liittyvää tekstiä, tulee olla tietoa ko. teemasta. Tämä sääntö täyttyy osaltani hyvin, koska olen itse elänyt sosiaali- ja terveydenhuollon muutoksen keskellä ja seurannut työni vuoksi muutoksia ja myös osallistunut niihin. Muutosteorioista ja muutoksen tekemisestä olen saanut tietoa johtamiseen liittyvän täydennyskoulutuksen kautta.

6) Tekstin tulkinta ei voi olla vapaa ennako-oletuksista eli tulkitsija ei voi hypätä ulos siitä ymmärtämisen traditiosta, jossa hän elää. Omalta osaltani keskeisin ennako-oletus liittyy siihen, että muutostoimijana minulla on lähtökohtaisesti positiivinen käsitys siitä muutoksesta, joka Kuusamon perusturvassa on tapahtunut.

7) Jokainen tulkinta sisältää innovaatioita ja luovuutta, jolloin tulkinta ylittää annetun tekstin sinänsä ja rikastuttaa ymmärtämistä tuomalla esille uusia vivahteita ja laajentaen sen merkitystä. Työni yksi keskeinen tavoite on juuri uuden innovaation löytäminen

sille, miten muutosta tulisi johtaa tulevaisuuden sosiaali- ja terveydenhuollossa. (Järvinen&Järvinen 2000, 208-209)

Tutkimukseni muodostuu oman esiyymmärrykseni pohjalta siten, että lähtökohtana on ollut ensin itse ymmärtää, mistä organisaation johtamisessa ja erityisesti muutosjohtamisessa on kysymys sekä mitä muutos ja muutosjohtaminen on ollut kohdeorganisaation Kuusamon perusturvan toimialan kehityksessä. Tähän pyrin kuvaamalla sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisiä muutoksia sekä erityisesti Kuusamon perusturvan toimialan kehitystä kuvaamalla ja analysoimalla sitä organisatorisen muutosjohtamisen näkökulmasta. Analyysi tapahtuu onnistunutta organisatorista muutosjohtamista kuvaavien käsitteiden kautta valitsemaani tutkimusaineistoa hyödyntäen. Analysoinnin pohjalta muodostan tulkintoja, jotka rakentuvat sen ymmärryksen varaan, joka toisaalta teorian ja toisaalta kohdeorganisaatiota kuvaavan aineiston pohjalta on tehtävissä. Vaikka käytänkin analysoinnin käsitteinä onnistuneeseen organisatoriseen muutosjohtamiseen liittyviä käsitteitä, tutkimuksellani ei ole tarkoitus arvottaa kohdeorganisaation muutosjohtamista kokonaisuutena ja tehdä johtopäätöksiä sen onnistumisesta tai epäonnistumisesta. Siihen tämän tutkimuksen puitteissa ei ole mahdollisuusiakaan.

Tutkimusaineistoni muodostuu valtakunnallisista ja kuntakohtaisista asiakirjoista. Valtakunnallisena aineistona käytän sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuuslainsäädännön uudistamiseen liittyviä asiakirjoja, vuoden 1992 palvelurakennetyöryhmän raportteja, sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisia suunnitelmia ja suosituksia sekä myös kunta- ja palvelurakennemuutoksen asiakirjoja. Näiden aineistojen avulla luon kuvaa sisällöllisestä muutostarpeesta, joiden luomaa taustaa vasten kuvaan Kuusamon perusturvan muutosprosessia ja muutosjohtamista. Kuntakohtaisina asiakirjoina ovat strategia-asiakirjat, talousarviot ja toimintakertomukset sekä erilliset organisaation kehittämissuunnitelmat, arviointiraportit, kokousmuistiot, koulutusmateriaali ja toimintakäsikirjakuvaukset. Tutkimukseni liitteenä on luettelo sekä paikallisesta, kohdeorganisaatiossa syntyneestä aineistosta että valtakunnallisesta aineistosta. Hyödynnän myös perusturvan toiminnasta aikaisemmin tehtyjä analyyseja, arviointeja ja tutkimuksia. Analysoin edellä mainittujen asiakirjojen tekstejä ja haen niiden avulla vastausta kysymykseen, mitä muutos on ollut Kuusamon perusturvassa ja miten se on heijastanut onnistuneen muutosjohtamisen tekijöitä ja toisaalta miten se on kytkeytynyt valtakunnallisiin tavoitteisiin.

Aineiston valinta on luonnollisesti tärkeää ja se vaikuttaa lopputulokseen. Aineiston tieteellisyyttä arvioitaessa mm. Eskola ja Suoranta (1999,18) pitävät tärkeämpänä kriteerinä laatua kuin määrää. Tästä syystä pyrin rajaamaan varsinaisen tutkimusaineiston kaikkein keskeisiin ja luotettaviin muutosta ja muutosjohtamista kuvaaviin asiakirjoihin. Mäkelä (1998, 47-48) pitää puolestaan keskeisenä laadullisten aineistojen arvioinnin kriteerinä niiden yhteiskunnallista merkittävyyttä ja riittävyttä ja kattavuutta sekä analyysin arvioitavuutta ja toistettavuutta. Ratkaisevaa on tulkintojen kestävyys ja syvyys. Eskolan ja Suorarannan mukaan laadullisen tutkimuksen ongelmallisin vaihe on tulkintojen tekeminen ja tähän vaiheeseen ei ole olemassa mitään muodollisia ohjeita. Sen vuoksi tämänkaltaisessa tutkimuksessa tulkintojen hedelmällisyys ja osuvuus on lopulta kiinni tutkijan tieteellisestä mielikuvituksesta (Eskola&Suoranta 1999, 68 ja 147).

Aineiston valinta on tapahtunut siten, että ensin tarkastelin sosiaali- ja terveydenhuollon yleistä kehitystä erilaisten valtakunnallisten suunnittelu- ja arviointiasiakirjojen sekä myös lainsäädännön pohjalta. Kohdeorganisaation muutosta kuvaavan aineiston luetteloin aikajärjestykseen ottaen mukaan kaiken sellaisen aineiston, joka jollakin tavoin kuvaa tapahtumia tai tapahtunutta kehitystä. Olen käynyt aineiston läpi ja valinnut sieltä sellaisen aineiston, jonka avulla voin kuvata perusturvan toimialan keskeiset muutokset. Sen jälkeen analysoin aineiston muutosjohtamisen käsitteiden kautta ja teen siihen perustuen analyysin ja johtopäätökset.

#### 1.4. Tutkimuksen rakenne

Tutkimukseni rakentuu organisaation, johtamisen, muutoksen ja muutosjohtamisen teoreettisesta tarkastelusta ja organisatorisen muutoksen ja muutosjohtamisen empiirisestä analysoinnista Kuusamon kaupungin perusturvan toimialalla.

Tutkimuksen lähtökohtia ja taustoja olen selostanut tämän johdanto-osan alussa. Olen myös määritellyt edellä tässä johdanto-osassa tutkimustehtävän ja tavoitteet sekä kuvannut tutkimusmenetelmän sekä esitellyt käytettävän aineiston.

Toisessa luvussa esittelen lähdekirjallisuuteen pohjautuen keskeisiä johtamis- ja organisaatioteorioita sekä niihin pohjautuvia erilaisia organisaatio- ja johtamismalleja.

Näiden avulla luodaan teoreettista ymmärrystä ja tulkintapohjaa sille muutokselle, joka perusturvan organisaatiossa on tapahtunut viimeisen viidentoista vuoden aikana.

Kolmas luku on tämän tutkimuksen teoreettisen tarkastelun varsinainen pääosa. Siinä käydään kirjallisuuteen ja viimeaikaisiin tutkimuksiin pohjautuen läpi muutoksen ja muutosjohtamisen teoriaa sekä muutosjohtamista organisaatiossa. Tässä osassa esitellään myös muutosjohtamisen onnistumisen kannalta keskeiset tekijät ja luodaan analysointikehikko kohdeorganisaation muutosjohtamisen arvioinnille.

Neljännessä luvussa tarkastellaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa yleisesti kunnallishallinnon osana sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa tapahtuneita merkittäviä valtakunnallisia muutoksia. Tämän luvun tarkoitus on luoda taustaa Kuusamon perusturvan muutoksen analysoinnille ja sen vuoksi siinä kuvataan myös perusturvan toimiala osana kaupungin organisaatiota sekä toimialan rakenne ja tehtävät tämän hetken tilanteen mukaisena.

Viides luku on varsinainen empiirinen osa tätä tutkimusta. Siinä kuvataan aluksi perusturvan toimialan kehitystä tarkasteluvuosina kolmen muutoskauden kautta. Varsinainen ydin on perusturvan toimialan muutoksen kuvaaminen ja analysointi. Analysointi tapahtuu kolmannen luvun lopussa määriteltyjä onnistuneen muutosjohtamisen käsitteitä hyväksi käyttäen.

Kuudes luku sisältää tutkimuksen varsinaiset johtopäätökset ja yhteenvedon ja siinä pyritään hahmottamaan mitä tämän tyyppisestä tutkimisesta voi tutkijana ja muutoksentekijänä oppia sekä mitä se antaa eväitä tästä eteenpäin.

## 2. ORGANISAATIO JA SEN JOHTAMINEN

Hallintotieteen tärkeimmät yläkäsitteet ovat hallinto, organisaatio, hallintokulttuuri ja julkinen toiminta. Hallintotieteen tutkimuskohteena ovat hallinto, hallinnon toiminta ja erityisesti julkisten organisaatioiden rakenteet, prosessit, henkilöstö ja toimintakulttuuri. Keskeisiä avaintemoja puolestaan ovat julkinen palvelu, hallinnon suhde demokratiaan ja kansalaiseen, organisointi ja johtaminen sekä byrokratia. (Salminen 2004, 10,11)

Tämän tutkimuksen kannalta on tärkeää avata käsitteitä organisaatio ja johtaminen yleisesti, mutta erityisesti julkisen toiminnan kannalta. Erityisesti organisaatioteoriat ja johtamisteoriat sekä niiden kehitys luovat pohjaa ymmärtää, mistä organisaatioiden muutoksessa ja muutosjohtamisessa on kysymys.

### 2.1. Organisaatio- ja johtamisteorioita

Organisaatioiden ja niiden johtamisen ymmärtämiseksi ja muutosten analysoimiseksi on välttämätöntä tarkastella myös organisaatio- ja johtamisteorioita. Näiden teorioiden käsitteleminen yhdessä on perusteltua, koska johtamisen yleinen teorianmuodostus on ollut voimakkaasti sidoksissa organisaatioita koskevaan tieteelliseen ajatteluun. (Nikkilä&Paasivirta 2007, 53) Tässä teoriakatsauksessa pääpaino on julkisen hallintoon liittyvissä organisaatio- ja johtamisteorioissa. Organisaatio- ja johtamisteorioiden tarkastelussa on jossakin määrin ongelmallista vetää rajaa sen välille, milloin on kysymys teoriasta ja milloin mallista. Näitä käsitteitä käytetään usein lähes rinnasteisina, mutta teoria on kuitenkin käsitteellisesti jäsentyneempi ja empiirisesti koeteltu ajatusrakennelma. Malli on enemmän käytännön sovellutus ja sisältää tavoitteellisia ja näkemyksellisiä aineksia. (Sarala&Sarala 1999, 12) Organisaatio- ja johtamismalleja käyn läpi myöhemmissä osissa.

Vaikka yhtä yhtenäistä organisaatio- tai johtamisteoriaa on vaikea löytää, keskeiset kehitysvaiheet ja suuntaukset on kuitenkin hahmotettavissa. Karkeasti jakaen löytyy kolme koulukuntaa: tieteellisen liikkeenjohdon koulukunta, klassinen (administratiivinen) koulukunta ja ihmissuhteiden koulukunta. (Salminen 2002, 24) Kullakin koulukunnalla on keskeiset "oppi-isät", joiden näkemykset kyseisen ajattelutavan muodostumiselle ovat olleet merkittäviä. Näiden näkemysten esittelemine ei ole pelkästään historiallisessa mielessä

tärkeää, vaan niiden ymmärtäminen avaa myös pohjaa tämän päivän johtamisen kehittämislle ja muutosjohtamiselle.

Vanhimpia teoreettisia johtamismalleja ovat amerikkalaisen Frederik Taylorin (1856-1915) ns. tieteellisen liikkeenjohdon malli. Sen lähtökohtana oli käsitys ihmisestä laiskana ja vastuuttomana oliona, jota on johdettava ja valvottava määrätietoisesti. Työ ja työsuoritukset tuli tämän vuoksi tieteellisesti tutkia ja pilkkoa osiin siten, että tehokkuus maksimoituu. Taylorin opit ovat pääosin väistyneet, mutta jäänteitä löytyy vielä tämän päivän organisaatioistakin mm työntutkimuksen menetelmissä (Viitala, 24) sekä joitakin piirteitä myös laatujohtamismalleissa (Lumijärvi&Jylhäsaari 1999, 37). Toisaalta Taylor esitti jo tuolloin keskeiset hyvin johdetun organisaation piirteet: miten löydetään oikea henkilö oikealle paikalle, miten yhteistyö saadaan sujumaan johdon ja työntekijöiden välillä ja miten löydetään oikeat tavat työskennellä organisaatiossa, jotta saavutetaan tehokkuutta ja tuloksia. Taylor kiinnitti myös jo huomioita motivoinnin merkitykseen (Salminen 2002, 26).

Julkisten organisaatioiden johtamisajattelun merkittävin nimi on luonnollisesti Max Weber (1864-1921), joka oli eurooppalainen organisaatioteoreetikko. Hänen aikaansaannoksia on malli tehokkaasti toimivasta organisaatiosta, ns. byrokratian ideaalimalli. Tämänkin teoreettisen mallin tavoitteena oli alun perin mahdollisimman suuri tehokkuus ja lisäksi oikeudenmukaisuus. Weberin byrokratiamallissa johtaminen ja hallinta on rationaalisiiin perusteisiin nojaavaa ja legitiimiä, lakeihin, sääntöihin ja menettelytapoihin nojaavaa. (Salminen 1993, 58) Lähinnä julkiselle sektorille kehitetty ihannemalli lähtee siitä, että valta ja johtaminen ovat keskittyneet hierarkian huipulle, työnjako on selkeä ja perustuu erikoistumiseen, toimintaa ohjaavat säännöt ja ylhäältä päin tuleva valvonta, uralla eteneminen perustuu virkaikään ja organisaation ja sen jäsenten omaisuus on erotettava toisistaan.(Viitala 2004,25) Byrokratian ideaalimallin ominaispiirteitä on paljon vieläkin julkisessa hallinnossa ja hyvin toimiessaan ne takaavat oikeudenmukaisen ja riippumattoman hallinnon. Yleisessä kielenkäytössä byrokratia on saanut kohtuuttomankin kielteisen leiman.

Klassisen koulukunnan vaikutus näkyy 1920-luvulta lähtien ja keskeisimpiä tämän suuntauksen edustajia ovat mm. H. Fayol, (1841-1925), L. Gulick ja L. Urwick (1891-1983). Fayolin mielestä johtaminen on päämäärätietoista toimintaa käytettävissä olevilla resursseilla. Hänen käsityksensä ovat luoneet pohjaa myöhemmälle henkilöstöjohtamisen kehittymiselle. Fayol näki julkisen johtamisen erityispiirteet painottaen erityisesti poliittis-hallinnollisen ympäristön vaateiden huomioimista. Gulickin ja Urwickin näkemyksistä merkittävin tämän



päivän muutosjohtamista ajatellen on heidän esittämänsä organisaatioteoreettinen jako toimeenpanevan johtajan työstä ns. POSDCORB-elementtien (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Co-ordinating, Reporting, Budgeting) avulla. Tämän ajattelun mukaan johtajan tehtävät ovat sekä managerialistisia että hallinnollisia. Pelkistettynä tämä malli tarkoittaa, että johtamisen tehtävänä on suunnitella organisaation tehtävä ja keinot, joilla päämäärä saavutetaan. Toinen tehtävä on luoda ja vakiinnuttaa sellainen organisaatorakenne, jolla tehtävät voidaan suorittaa. Sen jälkeen on rekrytoitava ja koulutettava henkilöstö ja kehitettävä työoloja organisaation tehtävän suorittamiseksi. Johtaminen (directing) tarkoittaa tässä päätöksiä, jotka antavat ohjeistusta organisaation johtamistyöhön. Koordinoinnin tarkoituksena on kytkeä toisiinsa ja yhtenäistää organisaation työn eri osa-alueet. Raportoinnilla informoidaan johtoa käynnissä olevista prosesseista pitämällä samalla itsensäkin ja alaiset tietoisena käyttämällä hyväksi valvontaa ja seurantaa. Budjetointi liittyy taloussuunnittelun, talouslaskennan ja siihen liittyvän valvonnan hyväksikäyttämiseen. (Salminen 2002, 28)

Ihmissuhdekoulukunnan keskeiset näkemykset liittyvät havaintoihin, joiden mukaan tuottavuus organisaatiossa määräytyy enemmän sosiaalisten normien perusteella kuin pelkkien fyysisten olosuhteiden perusteella. (Salminen 2002, 30) Varsin kehittyntä ja ennakkoluulotonta ajattelua juuri henkilöstöjohtamisen alueella edusti jo 1920-luvulla vaikuttanut amerikkalainen professori Elton Mayo. Hänen johdollaan tehtyjen tutkimusten seurauksena havaittiin, että työn tuloksellisuuteen vaikuttivat työntekijän kokemus huomioiduksi tulemisesta, arvostuksesta, vuorovaikutuksesta ja yhteistyöstä. Yleinen johtopäätös oli, että organisaatio ei toimi kuin kone, vaan se on monimutkainen systeeminen kokonaisuus, jossa inhimillisillä tunteilla ja psykologialla on tärkeä merkitys. (Viitala 2004, 26)

Vielä kannattaa tässä yhteydessä nostaa esille ihmissuhdekoulukunnan myöhemmän kehitysvaiheen ilmentymänä moderni organisaatiohumanismi, jonka teoreetikoista tunnetaan erityisesti Cris Argyris. Modernissa organisaatiohumanismissa tarkastellaan yksilön vapautumisen ja tiedostamisen kasvun valossa yksilön suhdetta järjestelmiin, organisaatioihin, työyhteisöihin ja vastaaviin. Argyriksen mukaan yksilön persoonallisuus ja itsensä toteuttaminen kehittyvät kypsyyden - kypsyys -ulottuvuuden mukaan passiivisuudesta aktiivisuuteen, riippuvuudesta itsenäisyyteen, joustamattomuudesta joustavuuteen, hetkellisestä ja lyhytnäköisestä kiinnostuksesta syvällisempään sitoutumiseen

sekä itsetietoisuuden puutteesta aikuisen tietoisuuteen ja itsekontrolliin. (Salminen 1993, 116-117)

Argyris on ollut keskeisesti mukana myös siinä organisaatioteorian tutkimussuuntauksessa, joka kehittyi myöhemmin organisaation oppimiseen ja organisaatiokulttuuriin liittyvien kysymysten ympärille. Varsinaisen avauksen tältä osin teki kuitenkin Peter M. Senge vuonna 1990 ilmestyneellä teoksellaan oppivasta organisaatiosta. Organisaatioteoreettisen ajattelun kannalta kyse oli merkittävästä näkökulmamuutoksesta, kun aikaisemman suhteellisen staattisena kokonaisuutena ymmärretty organisaatio sai rinnalleen systeemistä ajattelua. Palaan tähän oppivan organisaation ideaan myöhemmin organisaatio- ja johtamismallien tarkastelun yhteydessä sekä erityisesti muutosjohtamisen yhteydessä.

Julkiseen johtamiseen merkittävästi 1990-luvulla Suomessakin vaikuttanut teoreettinen ajattelumalli on uusi julkisjohtamisen konsepti NPM (New Public Management). Merkittävin muutos aikaisempaan julkisessa hallinnossa ja sen johtamisessa vaikuttaneeseen ajattelutapaan on ollut, että kiinnostus kohdistettiin toiminnan vaikutuksiin ja tuloksiin. Toiminnan ohjausjärjestelmiä ryhdyttiin muuttamaan tämän kiinnostuksen mukaisesti asioiden oikein tekemisestä oikeiden asioiden tekemiseen. Käytännössä se on merkinnyt päätösvallan hajauttamista, erilaisia tulosjohtamisen mallien käyttöönottoa ja organisaatioiden madaltamista. Mukaan on tullut myös vahvasti asiakaslähtöinen laatuajattelu sekä yksityisten palveluntuottajien käyttö. (Stenvall&Virtanen 2007, 28)

Virtanen ja Wennberg (2005, 28-33) näkevät julkishallinnon kehityksessä kolme sykliä, joista ensimmäinen on 1980-luvulle ja vielä 1990-luvullakin vallinnut panoksilla ohjattu julkishallinto ja 2000-luvun alkuun tultaessa uusi julkisjohtamisen konsepti on muuttanut sitä tulosohjatuksi julkishallinnoksi. Heidän mielestään varsinainen vaikuttavuuteen keskittynyt kehityssykli julkishallinnossa tekee vasta tuloaan. Tämä tuleminen merkitsee asiakastarpeista lähtevän, prosessiajatteluun pohjautuvan julkishallinnon kehittämistä. Lumijärvi (1999, 12) näkee, että uuteen julkisjohtamiseen liittyvä tulosjohtaminen on vakiinnuttanut Suomessa asemansa johtamisen paradigmana ja jättänyt vain vähän tilaa muunlaiselle johtamisajattelulle.

Tämän päivän organisaatio- ja johtamisteoreettisessa ajattelussa näyttää kuitenkin entistä enemmän korostuvan organisaatioiden sosiaalinen ulottuvuus ja johtamisen psykologinen ote

tavalla, joka johtaa kysymään, mitä organisaatiot oikeasti ovat ja miten niitä tulisi johtaa, jotta ne voisivat toimia tehokkaasti. (vrt Juuti 2005, Syväjärvi ym. 2007)

## 2.2. Organisaatio ja organisaatiomalleja

Organisaatiolla hallintotieteellisessä mielessä ymmärretään työskentelyä yhteisen päämäärän hyväksi. Organisaatio ymmärretään usein järjestäytyneeksi organisoinniksi ja koordinoinniksi sekä yhteistyöjärjestelmäksi. Organisaatiolla on rakenteet, toimintaprosessit, henkilöstö ja kulttuuri. (Salminen 2004, s. 11). Organisaatio on ihmisten muodostama yhteisö, joka on olemassa jotain tarkoitusta varten. Se pyrkii toteuttamaan tehtävänsä jäsentämällä ja jakamalla työtä sekä hyödyntämällä käytettävissä olevat voimavaroja kuten työvoimaa, pääomaa ja teknologiaa. (Sarala&Sarala 1999, s. 12)

Organisaatio voidaan ymmärtää hyvin eri tavalla riippuen siitä, mistä näkökulmasta sitä tarkastellaan ja kuka tarkastelee. Voidaan myös ajatella, että organisaatio tulee sen tai niiden mallien kaltaiseksi, joiden avulla johto sitä jäsentää ja johtaa. (Sarala&Sarala 1999, 13) Kun organisaatio muodostuu ihmisistä, se on myös ennen kaikkea sitä, mitä siinä olevat ihmiset uskovat sen olevan. Organisaatiotutkimukset ovat osoittaneet, että organisaatiot ovat todellisuudessa ristiriitaisia järjestelmiä, jossa eri intressiryhmät tulkitsevat organisaatiota ja sen tehtävää omalla tavallaan. Näitä intressiryhmiä ovat mm. omistajat, johtajat, työntekijät, asiakkaat, kuluttajat, luottamushenkilöt, kuntalaiset, yhteistyökumppanit jne. Lisäksi organisaation toiminnassa näkyy ihmisten inhimillinen olemus ja tunteet. (Aula 2000, 81-83)

Organisaatio voidaankin ymmärtää joko mekaanisena tai orgaanisena rakenteena. Käsitteet mekaaninen ja orgaaninen ovat organisaatiomuotojen eräänlaisia ääripäitä, joiden välillä organisaatio voi kehittyä tilanteesta, tehtävästä ja toimijoista riippuen. (Sjöstrand 1981, 115-117) Voisi pelkistetysti sanoa, että mekaaninen organisaatioajattelu näkee organisaation koneena ja ihmiset sen vaihdettavina koneen osina. Mekaaniseen tulkintaan pohjautuvan organisaatiokäsityksen heikkous on juuri inhimillisyyden sivuuttaminen. Kaikki organisaatiot ovat perimmiltään ihmisten muodostamia yhteisöjä ja inhimilliset yhteisöt eroaa muista luonnon järjestelmistä kulttuurin avulla. (Aula 2000, 75)

Orgaaninen tulkinta näkee organisaation sosiaalisena konstruktiona, jossa on sekä näkyvä että näkymätön puoli. Rensis Likert (Sarala&Sarala. 1999, 23) on jo 1960-luvulla hahmotellut osittain edellä esitettyyn kaksijakoisuuteen pohjautuen organisaatioiden keskeisten piirteiden ulottuvuudet ja määritellyt kahdeksan keskeistä ominaisuutta, joiden perusteella organisaation tehokkuus määräytyy. Nämä ominaisuudet ja niiden ulottuvuudet ovat:

Johtajuus	epäluottamus	<->	luottamus
Motivaatio	keppi	<->	porkkana
Viestintä	alaspäin hierarkiassa	<->	kaikkiin suuntiin
Vuorovaikutus	rajoitettu	<->	intensiivinen
Päätöksenteko	keskitetty	<->	hajautettu
Tavoitteen asetanta	annetaan ylhäältä	<->	osallistava
Valvonta	korostaa erehdyksiä	<->	positiivisesti vahvistava
Tavoitteet	alhaiset	<->	korkeat, mutta realistiset

Näistä edellä esitetyistä ominaisuuksista ja niiden ulottuvuuksista riippuen voi rakentua hyvin erityyppisiä organisaatioita niin rakenteeltaan kuin kulttuuriltaan. Tässä ovat periaatteessa jokaisen organisaation muutoksen lähtökohdat. Organisaation ominaisuuksiin vaikuttamalla organisaatio voi kehittyä ja muuttua niin, että se kykenee toteuttamaan perustehtävänsä entistä tehokkaammin.

Burns ja Stalker (Viitala 2004, 29) loivat niin ikään 1960-luvulla mallin, jossa he erottivat vakaan eli stabiilin ja epävakaan eli turbulentin toimintaympäristön ääripäinä ja määrittivät niissä menestyvien organisaatioiden tunnusomaisia piirteitä. Mallin avulla voidaan minkä tahansa organisaation joustavuutta tai jäykkyyttä ja avoimuutta tai sulkeutuneisuutta. Stabiilissa toimintaympäristössä voi menestyä hyvin mekaaninenkin organisaatio, joka kiinnittää huomiota kustannustehokkuuteen. Turbulentissa toimintaympäristössä tarvitaan mukautumiskykyä ja innovatiivisuutta.

Organisaatiot voidaan myös jakaa julkisiin ja yksityisiin organisaatioihin. Yksityiset organisaatiot ovat usein voittoa tavoittelevia tai rajatun omistaja- tai jäsenjoukon etuja ajavia. Julkisella organisaatiolla on useimmiten laissa tai lakiin perustuvissa säännöissä tai määräyksissä annettu tehtävä ja tarkoitus. Julkinen organisaatio ei tavoittele taloudellista voittoa, vaan sen tavoite on jokin yhteiskunnallisen hyödyn tuottaminen. Julkiseen organisaatioon liitetään usein mielikuva byrokraattisuudesta ja jäykkyydestä. Tässä tutkimuksessa organisaatiolla ymmärretään ensisijaisesti julkista tehtävää varten muodostettua organisaatiota ja erityisesti kunnallista organisaatiota.

Organisaatorakenne riippuu organisaation tehtävästä ja siitä, millaiseksi organisaation valtasuhteet halutaan rakentaa. Organisaatorakenteessa joudutaan tasapainottelemaan vallan hajauttamisen ja keskittämisen välillä. Julkisessa organisaatiossa rakenteeseen on perinteisesti vaikuttanut myös erilaiset professiot ja niiden pyrkimys organisoitua ammattikunnittain tai ammattialoittain. Tästä hyvä esimerkki on sosiaali- ja terveydenhuollon perinteiset organisaatorakenteet ja terveydenhuollossa käydyt kiistat lääketieteen, hoitotieteen ja taloushallinnon asemasta organisaatiossa. Organisaation rakenne heijastaakin toisaalta pyrkimystä erilaistaa työnjakoa ja toimintoja sekä toisaalta säilyttää riittävä yhteistyö organisaation osien välillä. Organisaatorakenteen tehtävänä on edesauttaa hyvää tiedonkulkua, määritellä työnjako, toiminnot ja asemat sekä edesauttaa eri toimintojen välistä yhteistyötä. (Juuti 1989, 210)

Rakenteeseen vaikuttaa myös toimintaympäristön asettamat vaatimukset. Hitaasti muuttuvassa toimintaympäristössä menestyy rakenteeltaan jäykkä ja hierarkkinenkin organisaatio, mutta nopeasti muuttuva ja paljon muutospaasteita tuova toimintaympäristö edellyttää joustavaa organisaatorakennetta. (Juuti 1988, 210) Organisaatorakenteen muodostamiseen vaikuttaa olennaisesti myös se, mikä asema organisaation toimintaperiaatteissa on asiakaslähtöisyydellä. Myös organisaation koko vaikuttaa rakenteeseen. Isoissa organisaatioissa muodostuu helposti useita organisaatiotasoja, joiden välinen toimivaltajako voi johtaa jäykkään ja byrokraattiseen toimintakulttuuriin. Tavoitteena tulisi olla organisaatorakenne, joka parhaiten soveltuu kulloiseenkin tilanteeseen ja toimintaympäristöön ja edistää organisaation perustehtävän toteuttamista.

Organisaation muutosten kannalta rakenteen muutos on usein näkyvin muutos. Muita organisaation näkyviä osia tai piirteitä ovat mm. voimavarat, tekniikka, taidot ja kyvyt sekä tavoitteet. Organisaatiolla on myös näkymätön eli piilevä osa, johon kuuluvat organisaatiossa työskentelevien ihmisten asenteet, arvot, tunteet, vuorovaikutus, kulttuuri ja normisto. (Viitala 2004, s 105)

Koska organisaation muutoksen ilmentymä on usein rakenteen muutos ja koska rakenne on myös yksi johtamisen väline (Viitala 2004, 109), tarkastelen seuraavaksi organisaatorakenteen vaihtoehtoisia malleja ja niiden valintaan ohjaavia perusajatuksia. Se millaiseksi organisaatorakenne virallisesti piirretään, ei välttämättä kuvaa sitä, miten

organisaatio tosiasiallisesti toimii. Parhaimmillaan se kuitenkin antaa kuvan siitä, mihin suuntaan organisaation johto haluaa organisaationsa kehittyvän tai mitä se pitää tavoittelemisen arvoisena.

Perinteisesti organisoituminen on toteutettu toimintokohtaisesti ja hierarkkisesti. Kirjallisuudessa puhutaan byrokraattis-klassisista organisaatioista, joiden ilmentymiä ovat linja- ja toimintokohtainen organisaatio, linja-esikuntaorganisaatio ja matriisiorganisaatio. Linja-organisaatio on puhtaasti hierarkkinen, siinä työskentelevillä kullakin on yksi suoranainen esimies ja virkatien koskemattomuutta korostetaan. Toimintokohtainen organisoituminen perustuu erikoistumiselle. Rakenne suosii autoritaarista johtamistyyliä ja muutosherkkyys on heikko. Tieto kulkee pääsääntöisesti vain ylhäältä alas ja synergia linjojen tai toimintokohtaisessa organisaatiossa eri toimintojen välillä on heikkoa. Päätöksenteko on keskitetty ylimmälle johdolle. Linja-organisaatiossa muodostuu helposti ristiriitoja johdon ja henkilöstön välille, kun taas toimintokohtainen organisaatorakenne on herkkä eri toimintoja edustavien osastojen välisille ristiriidoille. Etuna tämän tyyppisissä organisaatiomalleissa voidaan pitää selkeitä valta- ja vastuusuhteita (Juuti 1989, 215, Viitala 2004, 116).

Linja-esikuntaorganisaatio tarkoittaa mallia, jossa perinteisessä linjaorganisaatiossa tarvittava asiantuntijatuki (esim. tietohallinto tai henkilöstöhallinto) on koottu yhteen ns. esikuntaelimeksi.

Matriisiorganisaatio on sekoitus perinteistä toiminto-organisaatiota ja projektiorganisaatiota. Koko organisaation toimintaa ohjataan kahdelta suunnalta. Henkilöstövastuu on toiminnoista vastaavilla esimiehillä, mutta henkilöstö on sijoitettu erilaisiin käynnissä oleviin projekteihin. Tasapainosta huolehtii tarvittaessa ylin johto. Matriisiorganisaatiota voi pitää joustavana ja se soveltuu melko nopeasti muuttuvaan ja melko monimutkaiseen toimintaympäristöön. Ongelmaksi saattaa muodostua valtataistelu ja ristiriidat projektien johdon ja linjaorganisaation johdon välillä. (Juuti 1989, 221-222, Viitala 2004, 117) Kuntien organisaatiot ovat olleet tyypillisesti byrokraattis-klassisille organisaatorakenteelle rakentuvia organisaatioita, joissa on sovellettu kaikkia edellä mainittuja organisoitumismalleja.

Tulosityksikköorganisaatio on rakenne, jossa iso organisaatio jaetaan useisiin suhteellisen itsenäisiin yksiköihin joko tuotteen tai palvelukokonaisuuden tai alueen mukaisesti. Tulosityksikköorganisaatio mahdollistaa kunkin yksikön keskittymisen oman tuotteen tai palvelun kehittämiseen, mutta samalla kokonaisuuden huomioiminen saattaa hämärtyä. Tulosityksikköorganisaatio soveltuu toimintaympäristöihin, joissa toiminta on sillä tavoin yksinkertaista ja selkeää, että se voidaan rajata erillisiin yksiköihin, jotka eivät ole riippuvaisia toisen yksikön toiminnasta. (Juuti 1989, 218)

Tulosityksikköorganisaatorakennetta on sovellettu myös kunnissa, joissa on törmätty tulosjohtamisen yhteydessä rakenteen aiheuttamaan osaoptimointiin erityisesti pyrittäessä säästämään menoja. Toisen yksikön säästö on voinut koitua toisen yksikön kasvaneeksi menoksi.

Ratkaisuna toisaalta byrokraattis-klassisten organisaatorakenteiden jäykkyyteen ja tulosityksikkörakenteen tuomaan hajanaisuuteen ja osaoptimointiin kuntasektorille on viime vuosina pyritty juurruttamaan prosessilähtöistä ajattelua ja sen mukaista organisoitumista. Tässä organisoitumismallissa lähdetään liikkeelle organisaation ydinprosesseista.

### 2.3. Johtaminen ja johtamismalleja

Johtaminen on päämäärään auttamista. Johtajan rooli yrityksen suunnan näyttäjänä ja kehityksen ohjaajana on keskeinen kaikista tiimiytymispuheista huolimatta. Päätöksenteon ja vastuun delegoiminen hierarkiassa alaspäin ei ole ristiriidassa johtajan roolin tärkeyden kanssa.

Johtamisen kenttä on perinteisesti jaettu asioiden johtamiseen (management) ja ihmisten johtamiseen (leadership), mutta jako on havaittu keinotekoiseksi, sillä näitä kahta elementtiä on vaikea erottaa toisistaan. Molempia johtamisen elementtejä tarvitaan. Johtajuuden merkitys on uudelleen korostunut muutoksen ja joustavuuden vaatimusten myötä.

Nykyisen käsityksen mukaan hyvään johtajuuteen tarvitaan henkilökohtaisten kykyjen ja ominaisuuksien lisäksi muitakin edellytyksiä. Ratkaisevia johtajana menestymisen eväitä Viitalan (2004) mukaan ovat henkilökohtaiset kyvyt ja ominaisuudet. Menestymiseen vaikuttaa johtajan työkokemus ja elämäkokemus sekä halu toimia johtajana. Johtajalla on

oltava itsetuntemusta ja nöyryyttä ottaa vastaan palautetta. Hänen on hankittava johtamiskoulutusta ja hänen on oltava valmis jatkuvaan itsensä kehittämiseen.

Unto Pirnes (1989) kirjoittaa johtamisen neljästä keskeisestä ulottuvuudesta, joita hänen mielestään ovat:

- \* Tehtävien hoito, jossa ratkaisevat tahto ja toteuttaminen
- \* Ihmissuhteiden hoito, jossa ratkaisevat ymmärtäminen ja huolehtiminen
- \* Johtamisen etiikka, joka luo pohjan toiminnalle ja jossa on kysymys luotettavuudesta, rakentavuudesta ja päättäväisyydestä.
- \* Henkinen jousto, joka näkyy erilaisuuden ja epävarmuuden hyväksymisenä ja jatkuvana oppimisena.

Organisaation johtaminen on haastava tehtävä, koska todellinen ja aidosti toimiva organisaatio on kaikille siinä toimiville ihmisille jossakin määrin erilainen. Jokaisella on siitä oma käsityksensä eikä nämä käsitykset koskaan voi täydellisesti yhtyä. Tässä mielessä organisaation johtaminen on sen takaamista, että tulkinat organisaatiosta ovat tarpeeksi yhtenevät menestyksekkään toiminnan kannalta. (Aula 2000, 98) Muutostilanteessa tämä johtamisen funktio erityisesti korostuu.

Oppivien organisaatioiden johdon ja esimiesten on oltava herkkiä ihmismielelle ja kiinnostuneita huolehtimaan ihmissuhteista. Vaikeissa muutostilanteissa heiltä pitäisi löytyä myös kykyä paikata kommunikaatiokatkoksia, menetettyä turvallisuuden tunnetta ja luottamusta sekä umpikujassa olevia yhteistyösuhteita. Johtajan pitäisi puhua, kuunnella ja olla läsnä niin paljon kuin mahdollista. Vain sillä tavoin henkilöstö voi säilyttää luottamuksensa siihen, että johtaja kantaa vastuuta, on avoin ja haluaa selvittää asioita. (Viitala 2004) Juuti (2005, 141) sanookin, että johtaminen on ihmisiin luottamista.

Garvin (1993) puolestaan esittää johtajien ja esimiesten konkreettiseksi tehtäväksi oppimisfoorumien järjestämisen. Ne voivat olla strategioiden tarkistusta, prosessien arviointitapahtumia, sisäisiä benchmarking - selvityksiä, opintomatkoja, kokouksia tai keskustelutilaisuuksia, joissa asiakkaat, toimijat, ulkopuoliset asiantuntijat ja työryhmät vaihtavat ajatuksia ja oppivat toinen toisiltaan.



Alvin Toffler (1995) on hahmotellut kuvaa tulevaisuuden kasvavista vaateista johtajille ja esimiehille. Hän ennustaa, että heiltä vaadittavat ominaisuudet muuttuvat radikaalisti. Johtajan, joka aikoo selviytyä jatkuvasta tulevaisuushokista, on oltava erittäin sopeutuva ja osattava hoitaa kaikenlaista viestintää. Tulevaisuuden johtajaan liitetään visionäärisyys, tavoitteellisuus, innostavuus, itsenäisyys sekä kyky tuen antamiseen ja arvostamiseen.

Toinen kehityssuunta Tofflerin mukaan on yksiköiden kasvava riippuvuus toisistaan. Verkostosuhteet ja projektitoiminnot laajenevat ja monimutkaistuvat edelleen. Ne vaativat suunnittelua koordinoitua, eri alojen ammattilaisten välistä konsultointia ja kehittyneitä järjestelmiä, joka auttaa pitämään tilanteen järjestyksessä ja oikeassa suunnassa. Tämä edellyttää edelleen hyviä vuorovaikutustaitoja ja lisäksi systeemistä ajattelukykyä.

Kolmas kehityssuunta edelleen Tofflerin mukaan on osallistavan johtamisen korostaminen organisaatiossa. Osallistava johtaminen tuo päätöksentekoprosessiin lisää tietoa ja asiantuntemusta ja parantaa siten paremman ja viisaamman päätöksen todennäköisyyttä.

Esimies- ja johtamistyön luonne on muuttunut palvelemaan suuntaan. Johtaja tai esimies tarvitsee tunneälyä, nöyryyttä ja vahvuutta samaan aikaan. Hänen on kestävä omaa ja toisten kritiikkiä, mutta myös kyettävä ammentamaan omista tiedoista ja vahvuuksistaan. Esimies- ja johtamistyössä kehittyminen edellyttää jatkuvaa kasvamista ihmisenä, ymmärryksen lisäämistä ihmisten ja ryhmien käyttäytymisestä ja jatkuvaa näkemysten laajentamista esimiesroolista, organisaation toiminnasta ja toimintaympäristön muutoksista. (Viitala 2004)

Työssä kehittyminen ja kasvaminen edellyttävät aina kykyä itsereflektioon, oman toiminnan analysointiin ja seurausten peilaamista haluttuihin ajatus- ja toimintamalleihin. Jos tuntee vahvuutensa ja heikkoutensa, voi paremmin kohdata uusia kehittymistarpeita itsessään. Esimiehen ja johtajan oma kokemus nousee yhä merkittävämmäksi oppimisen lähteeksi uran edetessä. Kokemuksen kautta hankittu tieto ja taito olisi syytä nostaa nykyistä paremmin tutkimisen kohteeksi esimiesten johtamisvalmennuksen ja koulutuksen kehittämisessä.

Johtamisen käsitteistöön on viime vuosina tullut knowledge management. Sitä voitaneen kutsua tietämyksen, tiedon ja osaamisen johtamiseksi. Se merkitsee lisäksi huolenpitoa taidoista ja osaamisesta sekä niiden lisäämistä siten, että organisaation tavoitteet voidaan

saavuttaa. Erityisesti puhutaan ydinosaamisen ja ydinkyvyyden ylläpitämisestä. Tiedon johtamisella pyritään saamaan organisaatiossa piilevä hiljainen tieto vapautettua innovaatioiden synnyttämiseen ja luoviin prosesseihin.

Aula (2000, 38) kirjassaan "Johtamisen kaaos vaiko kaaoksen johtaminen" pitää uuden ajan johtamisen keskeisenä asiana viestintää. Hän toteaa, että johtamisen ominaisuuksista voidaan kyllä laatia lukemattomia listoja ja näitä tukemaan voidaan tuottaa määrättömästi selvityksiä ja tutkimuksia. Hän näkee johtamisen ytimenä viestinnän ja perustelee sitä sillä, että tulevaisuudessa menestyvät avoimet ja keskustelevat organisaatiot. Tällöin johdon pitää kyetä houkuttelemaan taloon oikeat ihmiset, motivoida heidät ja kehittää heidän osaamistaan. Tämän onnistumiseksi johtajien on pakko olla viestinnällisesti lahjakkaita. Mikäli uuden tiedon luominen on organisaation menestyksen mitta, tällöin organisaation menestyksen avainasemaan nousee viestintä ja viestinnän johtaminen.

Johtamisessa on samanaikaisesti kyse sekä ympäristöstä tulevien muutosvaatimuksiin reagoimisesta että muutosten aiheuttaman epävarmuuden vähentämisestä, mutta myös muutosten johtamisesta. Muutosvaatimusten ja muutosten keskellä johtaminen on keskeinen avaintekijä, jolla valmistetaan uusia uomia kehitykselle ja vähennetään ihmisten epävarmuuden tunnetta (Arvonen 1991, 13-15). Tällöin johtamiselta edellytetään strategista otetta ja visiointikykyä, joiden kautta luodaan yhteistä tulevaisuutta ja päämäärää.

Sydänmaalakka (2000) näkee johtamisen osaamisen, tiedon ja suorituksen johtamisena, jolla tuetaan organisaation oppimista. Osaamisen johtaminen lähtee liikkeelle organisaation visiosta, strategiasta ja tavoitteista. Osaamisen johtamisprosessin tavoitteena on jatkuva osaamisen kehittäminen, jotta organisaatio kykenee suoriutumaan tehtävistään. Suorituksen johtaminen on tärkein henkilöstöjohtamisen prosessi ja suorituksen johtamisprosessissa tavoitteena on jatkuva parantaminen. Muutosprosessien johtaminen onkin eräs johtamisen suurista haasteista. Ei riitä pelkästään se, että kykenee reagoimaan ulkoa tuleviin muutosvaatimuksiin, mutta tulee kyetä myös saamaan aikaan todellisia muutosprosesseja, joilla vaikutetaan koko organisaation toimintakykyyn ja -kulttuuriin.

## Johtamismalleja

*Tulosjohtamisajattelu* pohjautuu näkemykseen, että mikään organisaatio ei ole instituutio, arvo sinänsä, vaan ihmisten ja ihmisryhmien järjestäytynyt muoto tiettyjen aikaansaannosten eli tulosten toteuttamiseksi. Se korostaa tietoisesta tahtomisen merkitystä. Tulosjohtamisajattelu ei muodosta mitään yhtenäistä johtamisteoriaa. Sitä voidaankin pitää yleisenä organisaation toiminnan viitekehyksenä tai johtamismallina, jossa johtajuutta pidetään toiminnallisena osana organisaation tuloksen tekemistä. Tulosjohtamisen ihmiskäsitys esitetään avaraksi, jatkuvaan henkilökohtaiseen kasvuun kannustavaksi sekä tuloksen suuntaan toimimisesta palkitsevaksi sekä humanistiseksi, jonka mukaan ihminen nähdään inhimillisenä voimavarana sekä omaa että organisaation elämää varten. (Virkkunen 1987, 67). Oikein toimittuna se voi olla kaikkea tätä, mutta yksipuolinen keskittyminen pelkästään tulostavoitteisiin voi myös johtaa hyvin epäinhimilliseen toimintaan.

Laajasti ottaen tulosjohtaminen prosessina alkaa organisaation haluttujen tulosten syvällisestä pohdinnasta ja päättyy näistä johdettujen henkilökohtaisten avaintulosten toteutuksen seurantaan. Prosessin perusvaiheet ovat tulosten määrittäminen, niiden toteutus ja seuranta. Tulosten määrittäminen kattaa koko organisaation toiminnan lähtien liikkeelle toiminta-ajatuksista, päämääristä, yhteisestä tahtotilasta ja strategioista päättyen avaintulosten kautta toiminnallisiin tuloksiin ja henkilökohtaisiin avaintuloksiin. (Virkkunen ym. 1987, 49-54) Virkkunen ym. näkevät, että kyse on itse asiassa organisaation koko toiminnan kehittämisestä ja jatkuvasta oppimisesta. Määrittämisprosessin kannalta kriittisiä tekijöitä on avaintulosten selkeys, niiden "jalkauttaminen" organisaation kaikkien yksiköiden avaintuloksiksi ja henkilökohtaisiksi avaintuloksiksi sekä avaintulosten sisäistämistä kaikilla organisaation tasoilla ja jokaisen työntekijän kohdalla. Nämä tekijät edellyttävät *monisuuntaista vuorovaikutusta ja inhimillisiin tekijöiden panostamista*.

Tulosjohtamisprosessin toteutusvaihe korostaa tilannejohtamisen merkitystä, jossa olennaista on, että johtajat ja esimiehet kykenevät analysoimaan ja ottamaan huomioon toimintaan vaikuttavat sisäiset ja ulkoiset tilannetekijät. Toteutusvaiheessa tarvitaan luovaa, mutta jämerää johtamista. Tulosprosessin seurantavaiheessa arvioidaan miten avaintulokset on saavutettu. Olennaista on käydä läpi tulosten saavuttamiseen ja erityisesti saavuttamatta jäämiseen vaikuttaneet syyt ja etsiä keinoja tulosten parantamiseen. (Virkkunen 1987, 55-57)

Tulosjohtaminen voidaan nähdä myös luovana ongelmanratkaisuprosessina vastakohtana perinteisiin byrokraattisiin johtamismalleihin, joissa ajatellaan olevan paljon kaavamaista panosajattelua. Asikainen ja Nissinen (1990) näkevät tulosjohtamisen perimmäisenä tarkoituksena olevan luoda luova, finalistinen ajattelu- ja toimintatapa, jossa yksilö nähdään luovana persoonana, jonka kyvyt vain täytyy saada esiin ja yhteiseen käyttöön. Tässä mielessä tulosjohtamiseen sisältyy jatkuvan oppimisen ja kehittymisen idea. Tätä kuvastaa myös Helsingin kaupungin määrittely tulosjohtamisesta vuodelta 1991: "Tulosjohtaminen on työyhteisössä toteutettu ihmiskeskeinen ajattelu- ja johtamistapa, joka kiinnittää huomion aikaansaannoksiin ja tuloksiin eikä pelkkään tekemiseen ja tiukkaan säännösten noudattamiseen. Tulosjohtaminen korostaa osallistuvaa ja luovaa suunnittelua ja johtamisotetta sekä suuntaa näin toiminnan tuloksellisuuden kannalta olennaiseen." (Hiironniemi 1992, 38)

Hiironniemi on kuntien tuloksellisuuden arviointia käsitelleessä kirjassa todennut, että kunnissa on enenevässä määrin ryhdytty käyttämään erilaisia tavoite- ja tulosjohtamisen muotoja. Hän toteaa, että mitään johtamisjärjestelmän auktoriteettia ei ole olemassa, vaan kunnat itse päättävät johtamismallistaan. Tulosjohtamisen ongelmana kunnallishallinnossa hän pitää sitä, miten pääasiassa yksityissektorilta heijastuneet opit siirretään kunnallishallintoon. (Hiironniemi 1992, 37)

Jari Tammi (2006, 171) esittää väitöskirjassaan, että suomalaisen kuntakentän tulosjohtamiselle ominaista on; (1) johtamisen yleinen yksikkökohtainen korostuminen, jolloin tavoitteiden asettamisella ja seurannalla mittaamista hyödyntäen on keskeinen asema; (2) toimintayksiköistä on muodostunut melko autonomisia tulosvastuullisia toimijoita; (3) epävirallisen organisaation tuntemuksen lisääminen korostuu, jolloin johtajuuteen sisällytetään uusia osaamisen alueita, kuten henkilöstön motivointi, kommunikointi ja töiden suunnittelu; (4) operatiivisen ja strategisen tason toiminnot erotellaan ja (5) malli perustuu implisiittisesti ajatukseen rationaalisesta päätöksenteosta, kausaliteeteista ja mittamisen mahdollisuuksien jatkuvasta laajenemisesta.

*Laatujohtamismalli* on saanut alkunsa Japanissa 1950-luvulla ja kokonaisvaltaista laatujohtamisjärjestelmää pidetään Lumijärven (1999, 11) mukaan yhtenä merkittävimmistä johtamisnovaatioista 1900-luvun jälkimmäisellä puoliskolla. Laatujohtaminen on käänös englannin kielen sanoista Total Quality Management ja siitä käytetään yleisesti lyhennettä

TQM. Näihin kolmeen sanaan sisältyy tiivistettynä laatujohtamisen perussanoma: laatu ja erityisesti asiakaslaatu on toiminnan keskiössä, kaikki organisaation jäsenet pyritään saamaan mukaan laadun kehittämiseen ja laadun kehittäminen ulotetaan organisaation kaikkiin osalualueisiin kuten asiakaspalveluun, prosesseihin, työyhteisöön ja työympäristöön. Management viittaa siihen, että laatujohtamismalli korostaa erityisesti johdon sitoutumisen merkitystä. Laatujohtamismallissa laatu on organisaation strateginen elementti. Tiivistettynä laatujohtamisen voi määritellä prosessiksi, joka korostaa tietoista pyrkimystä laadulliseen virheettömyyteen organisaation kaikissa toiminnoissa. (Lumijärvi 1999,28).

Laatuajattelun keskeisistä ideologeista kannattaa tässä yhteydessä mainita yhdysvaltalaiset Edward Deming (s.1900), Joseph Juran (s.1904) ja Philip Crosby (s. 1926) sekä japanilainen Kaoru Ishikawa. Heidän kaikkien ajatteluaan ei ole tässä yhteydessä ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan laajemmin esitellä, mutta mainita kannattaa Demingin keskeisistä oivalluksista ns. Demingin ympyrä (PDCA) , jonka avulla kuvataan kehittämisen vaiheita ja syklistä luonnetta. Sen mukaan toiminnan tai tuotteen kehittäminen käynnistyy suunnittelusta (plan), jolloin pohditaan mitä kaikkia toimintavaiheita, materiaalia ja henkilöstöä tarvitaan. Sen jälkeen seuraa toteutusvaihe (do), jolloin nähdään tapahtuiko niin kuin oli suunniteltu. Tämän jälkeen toimintaa ja lopputuloksia pohditaan ja arvioidaan (check), missä kohdin meni pieleen ja mitä pitää kehittää. Kun puutteet on löydetty ja korjattu, uudesta toiminnasta tehdään virallinen toimintatapa (action). Tämä Demingin ympyrä sisältää rationaalisen suunnittelun ja kehittämisen mallin, jota voidaan soveltaa hyvinkin laajasti (Sarala&Sarala 1999, 100-101).

Lumijärvi (1999,45) toteaa eri laatugurujen laatuäkemyksistä, että niistä muodostuu jokseenkin yhdenmukainen käsitys laatujohtamismallin kokonaisuudesta. Hän kiteyttääkin eri laatugurujen mainitsemista periaatteista keskeisimmät johtamisen alueet:

1. Johdon sitoutuminen ja tuki
2. laatu ja sen totaalisuus
3. asiakasorientaatio
4. valvonnasta varmistamiseen
5. henkilöstön osallistuminen laaturyhmien ja tiimien avulla
6. laadun jatkuva parantaminen
7. laatukustannussuhteen parantaminen
8. sisäistä motivaatiota korostava henkilöstöpolitiikka

9. lopputuotteen laadun homogenisointi
10. prosessit huomion kohteeksi
11. tilastollisten ja muiden tutkimusmenetelmien aktiivinen käyttö sekä koulutus
12. kumppanuus ja verkostoituminen

Suomalaisten yritysten ja julkisorganisaatioiden keskusteluihin laatujohtamismalli on tullut laajemmin 1980-luvun alussa. Julkisen sektorin osalta laatujohtamisen varsinainen tuleminen tapahtui 1980-luvun lopulla ja 1990-luvulla rinnan uuden julkisjohtamisen ajattelun kanssa. Muutosjohtamisen näkökulmasta laatujohtaminen ja laatujohtamismalli on tietyntyyppinen innovaatio. Laatujohtaminen korostaa organisaation kokonaisvaltaista mukautumista yhtäältä kuluttajan tarpeisiin, toisaalta jatkuvaan prosessien kehittämiseen käyttämällä tietopohjaista ongelmanratkaisumenettelyä sekä mahdollistamalla työntekijäryhmien ja tiimien osallistumisen ja vaikuttamisen (Lumijärvi 1999, 178). Kokonaisvaltaisen laatujohtamisen malleissa on yhteistä pyrkimys organisaation kaiken toiminnan jatkuvaan parantamiseen niin, että työntekijöiden kanssa tehdään jatkuvasti pieniä parannuksia koko organisaatiossa. Sarala&Saralan (1999,107) näkemyksen mukaan tämä hyvin jäsenetty, määrätietoinen ja sitkeä toiminta nojautuu asiakaskeskeiseen ajatteluun, toimintaprosessien parantamiseen ja jokaisen henkilön sitoutumiseen. Lisäksi laatujohtamisessa suurta huomiota kiinnitetään kehittämisedellytysten luomiseen.

Lumijärvi&Jylhäsaari (1999, 216-220) vertailevat laatujohtamista *strategiseen johtamiseen* ja katsovat, että yhteistä niille on molempien mallien ympäristön epävarmuutta ja tulevaisuusorientaatiota korostava lähtökohta. Yhteistä on myös käsitys organisaatiosta avoimena järjestelmänä, joiden on otettava ympäristön vaatimukset huomioon. Strateginen johtaminen lähestyy nykyisyyden ongelmia tulevaisuuden tehtävien avulla, kun taas laatujohtaminen painottaa resurssien kehittämistä ja innovatiivisuuden ylläpitoa tulevaisuuden haasteisiin vastaamisen keinona. Laatujohtamisessa nähdään olennaisempaa rakentaa organisaation sisälle muutosten hallintakykyä ja kehittää tässä erityisesti inhimillistä osaamista parempaa muutosten hallintaa varten. Molemmat mallit tähtäävät moderniin organisaatiokuvaan, korostavat organisaatiokulttuurin muuttamisen merkitystä menestymisen edellytyksenä ja asettavat johtajuudelle keskeisiä vaatimuksia.

*Strategisen johtamisen malli* on selkeästi tulevaisuussuuntautunut ajattelu-, suunnittelu- ja johtamistapa. Sotaraudan (1997) mukaan strateginen ajattelu on asenne ja kyky, jolla

pyritään jäsentämään kehitysnäkemyksiä pitkäjänteiseksi ja johdonmukaiseksi toiminnaksi etsimällä ja antamalla tapahtumille merkityksiä. Se on parhaimmillaan intuition, järjen ja tunteen yhdistämisen taidetta (art). Strateginen suunnittelu puolestaan on kollektiivista ja organisoitua strategista ajattelua, jota terävöitetään erilaisilla analyyseillä. Strategisen johtamisen Sotarauta määrittelee organisaatiokulttuurin, -rakenteen ja strategian yhteensovittamiseksi ja tämän prosessin jatkuvaksi johtamiseksi, joka on enemmänkin käsityötä (craft) siinä missä strateginen ajattelu on taidetta.

Strategisella johtamisella tarkoitetaan tässä lähinnä organisaation soveltamaa johtamisjärjestelmää, jossa johtamisen keskeisenä lähtökohtana on tulevaisuuteen suuntautuneet strategiset valinnat, jotka ohjaavat operatiivisia päätöksiä ja käytännön kehittämistoimia. (vrt Lumijärvi 1999, s 215) Strateginen johtaminen on jatkuva prosessi, jonka ytimenä on visio. Ydin saa muotonsa prosessin edetessä ja kaiken muun toiminnan tulee lähtökohdiltaan kiinnittyä siihen. Vision muotoilu ja strategian valinta lähtee liikkeelle organisaation nykytilan kartoituksesta ja toimintaympäristön tapahtuneiden ja odotettavissa olevien muutosten analysoinnista. Visioon kuuluu olennaisena osana käsitys siitä, miksi muutos on välttämätön, miten organisaatio aikoo tulevaisuudessa menestyä ja millainen se haluaa olla. (Krogers 1999, 18-23) Strateginen johtaminen on myös sukua tulosjohtamiselle. Siinäkin tärkeätä on varsinainen prosessi, joka on jatkuvaa. Strateginen johtaminen lähtee liikkeelle nykytilan analysoinnista ja tulevaisuuden vision määrittelystä päätyen kriittisten menestystekijöiden määrittelyn kautta yhteisen tahtotilan muodostamiseen ja edelleen käytännön toimintasuunnitelmiin ja toimenpiteisiin strategian toteuttamiseksi.

Yksi strategisen johtamisen nopeasti yleistynyt soveltamismalli julkisella sektorilla perustuu Robert S. Kaplanin ja David P. Nortonin kehittämään Balanced Scorecard (BSC)-nimellä tunnettuun mittaamis- ja kontrollijärjestelmään. Tähän pohjautuen on kehitetty julkisen toiminnan erityispiirteisiin perustuva strategiaviitekehys; Tasapainoinen onnistumisstrategia (Määttä&Ojala 2000). Samaan viitekehykseen pohjautuen BSC -mallia on sovellettu myös kuntasektorilla sekä tuloksellisuusarvioinnissa (Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirje 10/2001) että strategisessa suunnittelussa. BSC -malli on johtamisen näkökulmasta jatkoa laatuajattelulle ja laatujohtamiselle. Siinä on viety eteenpäin laatuajatteluun liittyvää asiakas- ja prosessiajattelua sekä mittariston tasasuhteisuuden pyrkimystä. (Arnkil ym 2006, 23-25). Siinä on myös nähtävissä tulosjohtamisen aineksia, mutta enemmän strategialähtöisenä ja kokonaisvaltaisempaa menestystä etsivänä. (Lumijärvi 1999, 240) BSC voidaan määrittellä

johtamisfilosofiaksi, operatiiviseksi toimeenpanojärjestelmäksi, mittausjärjestelmäksi ja strategiseksi johtamisjärjestelmäksi. BSC:ia voi käyttää ohjaavana työkaluna ja/tai kontrolloivana työkaluna. Laatukeskuksen mukaan BSC antaa mahdollisuuden pukea muutos sellaiseen muotoon, jossa se on selkeästi ohjattavissa ja viestittävässä läpi koko organisaation. (Suomen laatukeskus 21.11.2000)

Lumijärvi on hahmotellut laatujohtamisen ja BSC-mallin yhdistävän julkisen hallinnon balansoidun johtamismallin periaatteet, joissa korostetaan laadun kokonaisvaltaista huomioimista ja kehittämistä, prosessien ottamista huomion kohteeksi, asiakasorientaatiota, balansoidun mittariston käyttämistä sekä suunnittelussa että arvioinnissa ja henkilöstön koulutusta, kannustamista ja motivointia. Periaatteissa korostetaan johdon tuen merkitystä ja sitoutumista kehittämiseen sekä vähittäisen muutoksen kehittämissä politiikan sovittamista strategisen suunnittelun puitteisiin (Lumijärvi 1999, 232) BSC -mallin keskeinen idea onkin strategisen johtamisen ja organisaation vision liittäminen rahataloudellisiin ja ei-taloudellisiin mittareihin tarkastelemalla toimintaa palveluiden laadun ja vaikuttavuuden, sisäisten prosessien ja talouden sekä henkilöstön näkökulmasta. (Arnkil ym. 2006, 24)

*Prosessijohtaminen* on yksi 1990-luvun väline toiminnan uudistamisessa ja muutoksien toimeenpanossa. Prosessijohtamisajattelu tai -malli on ensisijaisesti toimintaedellytysten luomista ja vaikuttavuustavoitteiden välisen suhteen pohtimista sekä optimaalisten rakenteiden hakemista strategian ja yhteiskunnallisten tavoitteiden kannalta.



### 3. MUUTOSJOHTAMINEN

Muutoksen toteuttaminen organisaatiossa asettaa sen johtamiselle erityisiä haasteita ja vaatimuksia. Mitä on muutos ja muutosjohtaminen? Kirjallisuuteen ja viimeaikaisiin tutkimuksiin pohjautuen pyrin seuraavaksi määrittelemään mistä muutoksessa on kysymys ja minkälaista teoreettista pohjaa muutosjohtamiselle on löydettävissä. Tässä osassa esittelen myös muutosjohtamisen onnistumisen kannalta keskeiset tekijät ja luon analysointikehikon kohdeorganisaation muutosjohtamisen arvioinnille.

#### 3.1. Mitä on muutos?

Muutoksella käsitteenä tarkoitetaan minkä tahansa ilmiön rakenteen, olemuksen tai piirteen siirtymistä määrällisesti ja/tai laadullisesti jonain hetkenä määritellystä tilasta toiseen. Kohteena voi olla esimerkiksi organisaation toiminta ja siihen liittyen esimerkiksi palvelut ja tuotteet sekä niihin vaikuttavat järjestelmät ja toimintatavat. (Stenvall ym. 2007b, 24) Organisaation kohdalla se tarkoittaa tiettyä aikana tai ajanjaksona organisaatioon kuuluvan jonkin osan muuttumista. (Vartola, J. 2004, 140). Muutos voi olla ajallisesti rajattu, jolloin sillä on selkeä alku ja loppu. Muutos voi myös olla jatkuvaa, jolloin se on luonteeltaan päättymätön prosessi. Muutos voi myös olla tehty tai se on ulkoisten tekijöiden aikaansaama, jolloin voidaan puhua enemmänkin sopeutumisesta.

Muutoksen rinnakkaiskäsitteinä käytetään usein käsitteitä uudistus tai kehittäminen. Uudistus ja kehittäminen ovat käsitteinä selvästi enemmän tekemistä kuvaavia ja niiden tavoitteena on yleensä muutos. Tässä tutkimuksessa muutos on yläkäsite ja uudistus ja kehittäminen alakäsitteitä tai keinoja muutoksen toteuttamisessa. Tällöin muutos ymmärretään tietoisena toimintana erotuksena sellaisesta muutoksesta, joka tapahtuu itsestään ja monesti huomaamattakin. (vrt Möttönen 2001, 12).

Ihmisen kokemuksellisella tasolla muutos on aina jonkinlainen mullistus, kriisi tai ainakin epävarmuuden aihe (Syväjärvi ym. 2007,10), vaikka muutos lähtökohtaisesti olisikin kohti parempaa tai tavoiteltavampaa tilaa. Muutos on tietynlainen riski sekä yksilölle että myös organisaatiolle. Henkilöstönäkökulmasta muutos on kokemuksellinen, tajunnallinen ja erilaisten tilanteiden sävyttämä prosessi, joka onnistuakseen vaatii eri osapuolten dialogia.

Se on usein kompleksinen kokonaisuus, jolla on heijasteensa ihmisiin ja heidän johtamiseensa. (Syväjärvi ym. 2007,1)

Kun muutosjohtamisen yhteydessä puhutaan muutoksesta, tarkoitetaan sillä tavallisesti joko organisaation sisäisen tai sille tärkeän ulkoisen toimintaympäristön muuttumista tai sen tietoista muuttamista. (Syväjärvi ym. 2007, s9)

### 3.2. Muutosjohtamisen teoriaa

#### Organisatorisen muutoksen teorioita

Organisatorisen muuttumisen ja uudistumisen tutkimuksen teoreettiset juuret pohjautuvat usein sosiologiaan, liiketaloustieteisiin ja organisaatiotutkimukseen.

Muutoksen ymmärtämiseen on lainattu käsitteitä, metaforia ja teorioita, jotka ovat peräisin eri koulukunnista, vaihdellen lapsenkasvatuksesta evoluutioon ja biologiaan (Van de Ven&Pooli 1995, 510). Lainattujen käsitteiden vaihtelevuuden vuoksi muutoksen teoriakenttä on varsin moninainen. Lisäksi organisaation muutosta käsitellään yleensä eri näkökulmista, kuten tarkastelemalla mikä organisaation sisällössä muuttuu tai kuvailemalla muutoksen dynamiikkaa, eli miksi ja miten organisaatio muuttuu.

Muutokset organisaatioissa koetaan edelleenkin usein poikkeustiloina, kun ne sen sijaan tulisi nähdä luonnollisena osana työtä. Muutoksen hyväksyminen osaksi normaalia työnkuvaa on lyhyt askel jatkuvien myönteisten muutosmahdollisuuksien etsintään (Viitala 2004, 88).

Organisaatiossa tapahtuvat muutokset voivat johtua ulkoisista tai sisäisistä tekijöistä. Sisäisiä tekijöitä saattavat olla johtamiskulttuurin kehittyminen, keskeiset henkilövaihdokset, organisaation toiminta- ja päätöksentekomallien muospaineet ja asiakaspalvelussa havaitut puutteet. Tällaiset sisäiset tekijät voivat johtaa muutokseen organisaation johtajuudessa, strategisessa suunnittelussa, henkilöstöpolitiikassa, resurssien hallinnassa, kumppanuussuhteissa ja organisoitumisessa ja viime kädessä jopa koko organisaation toimintakulttuurissa. (Stenvall&Virtanen 2007,27) Ulkoisia muospaineita ovat mm. kilpailutilanteen muutos tai kuntakentässä tuttu väestörakenteen muutos tai lainsäädännön muutos. Ulkoisten ja sisäisten muutostekijöiden erottaminen on usein vaikeaa, koska organisaatiot ovat monella tavoin vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa ja lähimmän ympäristön muodostaa oma kokonaisorganisaatio.

Organisaation muutosta voidaan tarkastella erilaisilla ulottuvuuksilla: tavanomainen tai poikkeuksellinen, suppea tai laaja, hidas tai nopea, jatkuva tai hyppäyksellinen, intensiivinen ja kompleksinen. Usein lainattu organisaatiomuutosten perustyyppittely on Nadlerin (1988, kts HUUHTANEN 1994, 167) nelikenttä, joka jakaa muutoksen aikaulottuvuuden mukaan ennakoivaan ja reagoivaan muutokseen sekä laajuuden mukaan vähittäiseen ns. kehittämismuutokseen ja strategiseen muutokseen. Ennakoivan vähittäisen muutoksen lähtökohtana ei ole välittömiä ongelmia, mutta organisaatio pyrkii lisäämään tehokkuutta, *virittäytymään* parempaan iskukykyyn. Ennakoiva strateginen muutos puolestaan tarkoittaa *uudelleensuuntautumista*, jolloin taustalla on oletettavissa olevat ulkoiset muospaineet. Tällöin ei ole kyse yhtäkkisestä nykyisen järjestelmän muutoksesta. Reagoiva vähittäinen muutos merkitsee *sopeutumista*, jolloin toimintaa tarkistetaan ulkoisten paineiden vuoksi. Reagoiva strateginen muutos merkitsee radikaalia irrottautumista aikaisemmista käytännöistä ulkoisten uhkien edessä ja tämä voi merkitä organisaation *uudelleenluomista*. Edellä oleva voidaan myös tiivistää jakoon proaktiivinen tai reaktiivinen muutos. (Haveri&Majoinen 2000,26)

Organisaation muutosta voi käsitellä myös jakamalla muutoksen taustalla olevat tekijät ja ongelmat neljään kokonaisuuteen: 1) sisällöllisiin asioihin, jotka keskittyvät enimmäkseen organisaation muutoksen pääsisältöihin, 2) kontekstiin liittyviin kysymyksiin, jotka tarkastelevat organisaation sisäisessä tai ulkoisessa toimintaympäristössä olevia voimia ja olosuhteita, 3) prosesseihin, joilla viitataan muutoksen aikana tai sen aikaansaamiseksi tehtyihin toimintoihin, sekä 4) kriteereihin, joiden perusteella yleisesti arvioidaan muutoksen lopputulosta (Armeakis&Bedeian 1999, 293; Markova 2005, 3).

Viitala (2004, 93) on tarkastellut organisaation muutosta oppimisprosessina ja näkee, että nopeasti muuttuvassa ja monimutkaisessa toimintaympäristössä ei riitä pelkkä olevan toiminnan tehostaminen, vaan tarvitaan uudenlaisia ajattelu- ja toimintamalleja. Näitä ajattelumallien radikaaleja muutoksia hän kuvaa Engeströmin (1987) ja Garvinin (1993) esittämänä vaiheistuksena, jossa ensimmäisessä vaiheessa syntyy juopa organisaation ajattelu- ja toimintamallien ja ympäristön piirteiden välille. Organisaation strategia ei sovi enää yhteen ympäristön tilanteen kanssa, jolloin organisaation jäsenet joutuvat pakosta tekemisiin uusien ajatusten kanssa, heidän tietonsa laajenee ja he alkavat ajatella eri tavalla. Kyse on kognitiivisesta vaiheesta. Toisessa vaiheessa vallitsevan strategian toimimattomuus

johtaa taloudelliseen alamäkeen ja organisaation kriisiin. Tällöin organisaatiossa aiemmin kyseenalaistamattomat ajattelumallit ja toimintatavat joutuvat vastustuksen ja haasteiden kohteeksi. Tuloksena on lisääntynyt epäyhtenäisyys ja yhtenäisen uskomussysteemin hajoaminen organisaatiossa, mikä näkyy ristiriitoina ihmisten välillä. Kolmannessa vaiheessa vanhojen ajattelumallien hävitessä, organisaatio joutuu hämmennyksen tilaan. Tämä voi johtaa strategian kehittymiseen, jossa yhdistellään uusia ja vanhoja ideoita. Positiivisten kokemusten myötä tapahtuu sitoutumista uusiin toimintamalleihin ja muutosten tarpeellisuutta ryhdytään perustelemaan erilaisilla mittareilla. Muutoksia sisäistetään ja käyttäytyminen alkaa muuttua. Neljännessä vaiheessa on saavutettu riittävä yhteisymmärrys uudesta toimintamallista ja muutosvälineistä, joita kokeillaan käytännössä. Haasteena on poisoppiminen vanhasta ja vanhojen ja uusien menettelytapojen välinen kitka. Viides vaihe on vakiintumisen vaihe, jossa positiivinen palaute ja tulokset muutoksesta saa organisaation jäsenet sitoutumaan enemmän uusiin ajattelumalleihin, jotka näyttävät toimivan. Tästä alkaa vaikutukset varsinaiseen ydintoimintaan: tehokkuus paranee, laatu paranee, markkinaosuudet kasvaa ja syntyy menestystä.

Muutos on aina prosessi. Se etenee vaiheittain, joita Viitala (2004, 95) on löytänyt viisi: tietoisuus muutoksen tarpeellisuudesta, tilanteen analysoiminen, muutoshankkeen suunnittelu, toimenpiteiden toteuttaminen ja toteutuneen arviointi. Muutosvastarinta liittyy lähes poikkeuksetta organisaation todellisiin muutoksiin. Ihmisillä on sisäänrakennettu mekanismi, jolla hän torjuu asioita, joiden näkee uhkaavan omaa turvallisuuttaan. (Viitala 2004,96)

### Muutosjohtamisen teorioita

Ensimmäisenä varsinaisena muutosjohtamisen teorian esittäjänä voidaan pitää Kurt Lewiniä (1947), jonka teoreettinen malli muutosprosessista sekä muutostilanteen näkeminen eri suuntaan vaikuttavien muutosvoimien kenttänä ovat jatkuvasti käyttökelpoisia ja usein lainattuja näkemyksiä. Tämän jälkeen on kehitetty erilaisia muutosjohtamisen teorioita, joista osassa on taustalla dynaamisen muutoksen malli, osassa lineaarisen muutoksen malli, systeemi- ja kongruenssimalli tai organisaatiokulttuuria koskeva muutosteoria tai oppimiseen liittyvä teoria. Muutosjohtamisen teorianmuodostus on varsin hajanaista ja jopa ristiriitaistakin eikä yhtä hallitsevaa ajattelutapaa ole olemassa (Stenvall ym.2007, s 26-27). Käytännössä muutoksia harvoin toteutetaan yhden ainoan teoreettisen mallin pohjalta.

Muutosteoriat niin kuin organisaatioteoriatkin eroavat toisistaan merkittävimmin siinä, mikä tai mitä organisaatiossa pidetään tärkeänä ja toiminnallisesti keskeisenä. Syväjärvi (2007,1) ja Stenvall ym (2007,27) ovatkin kirjallisuudessa esiintyvien eri muutosjohtamisteorioiden pohjalta nostaneet muutosjohtamista erottelevina tekijöinä asiat, jotka liittyvät muutosjohtamisen ulottuvuuteen. Näitä erilaisia ulottuvuuksia voivat olla

- muutoksen johtamisen kohde
- muutoksen hallittavuus
- muutoksen ajallinen eteneminen
- muutoksen toteuttamistapa
- muutoksen kokemuksellisuus.

Heidän mukaansa muutosteoriat niin kuin organisaatioteoriat ylipäättänsä eroavat toisistaan sen mukaan, mikä organisaatiossa nähdään olevan tärkeää. Muutosjohtamisen mielenkiintona ja kohteena voi olla esimerkiksi toiminta, valta, kulttuuri, rakenteet, työyhteisö, sosiaaliset suhteet tai yksilö. Muutoksen hallittavuuden ääripäinä voidaan nähdä tiukkaan mallinnukseen ja suunnitteluun pohjautuva muutosjohtaminen kuten Kotterin (1997) kahdeksanvaiheinen muutosmalli tai dynaaminen muutosteoriamalli, jossa muutos nähdään vain rajallisesti hallittavana ja pääosin ennustamattomasti ja sponttaanisti tapahtuvaksi. Tällaisen dynaamisen muutosmallin taustalla on myös kaaosteoreettista ajattelua ja muutos näissä tilanteissa tapahtuu oppimista ja tietoa luomalla.

Muutoksen ajallisen etenemisen suhteen muutosjohtamisteorioissa löytyy vastaavat kaksi ääripäätä: tarkka ennalta suunnittelu ja vaiheistettu sekä vaiheistamaton ja ennalta suunnittelematon muutos.

Muutoksen toteuttamisessa on olemassa kaksi pääsuuntaa. Muutos voi olla johdon käynnistämä ja johtama prosessi, jolloin kyse on ylhäältä päin ohjautuvasta muutoksen toteuttamistavasta. Toinen muutoksen johtamisen vaihtoehto on alhaalta ylöspäin etenevä malli, jolloin muutos etenee henkilöstön laajan osallistumisen ja vuorovaikutuksen kautta. Tämä vaihtoehto on usein hitaampi ja työläämmän tuntuinen, mutta muutokset tällä tavoin toteutettuna ovat yleensä syvällisempiä ja pysyvämpiä. (Stenvall ym. 2007, 28)

### 3.3. Muutosjohtaminen - määrittelemine on vaikeaa

Viime vuosina muutoksen johtaminen on noussut johtamisen keskeiseksi kysymykseksi. Ilmiötä on kutsuttu transformatiiviseksi johtamiseksi. (Viitala 2004, 89) Muutosjohtamisessa on kyse monen eritasoisen muutoksen aikaansaamisesta ja tukemisesta. Argyris ja Schön (1976) erottavat neljä muutoksen tasoa, joilla on erilainen aikaulottuvuus. Helpoin ja nopein muutos on tiedon muutos, jolloin vanha tieto on korvattava uudella ja se edellyttää lähinnä selkeää, laajaa perustelua ja toistamista. Seuraava muutoksen taso on asennemuutos, joka vie ajallisesti kauemmin ja vaatii muutostarvetta koskevan tiedon hyväksymistä ja kokemista merkitykselliseksi. Yksilön käyttäytymisen muutos varsinaisesti konkretisoi muutoksen todelliseksi ja tässä tulee jo merkittäviä eroja eri ihmisten välillä. Osa organisaatiossa työskentelevistä on valmiita muutoksiin, osalle muutos tuottaa turvattomuutta ja ahdistusta ja voi johtaa muutoksen vastustamiseen. Jotta muutos toteutuu ryhmäntasolla, vaatii se yleensä aikaa ja myös määrätietoista johtamista muutoksen aikaansaamiseksi. (kts Viitala 2004, 90)

Muutoksen johtaminen on vaativaa tilannejohtamista. Siinä on kyettävä ymmärtämään, milloin luja ja lähes autoritaarinen johtajuus on tarpeen, ja milloin taas voi antaa aikaa sisäistämislle ja kypsymislle. (Viitala 2004, 95)

Ari Pitkäranta (2007) on Stenvallin (2007) mukaan väitöskirjatyössään päätenyt vastaavaan kuin James Brian teoksessaan *Strategies for Change* (1980). Sen mukaan muutoksissa asiat kehittyvät sekä satunnaisesti ja suunnittelematta että loogisesti. Tällainen muutosprosessi luo edellytykset oppimislle ja uuden tiedon käyttämiselle.

1. Muutosten ja siinä tehtävien ratkaisujen tekeminen perustuu olemassa oleviin resursseihin, kyvykkyyksiin ja olemassa olevaan tietoon, joka samalla asetetaan kritiikille alttiiksi.
2. Kun muutoksissa tehtävät ratkaisut toteutetaan inkrementaalisesti, se mahdollistaa niiden toimeenpanon samanaikaisen muokkaamisen, minkä muutosjohtajat joutuisivat joka tapauksessa tekemään ennen toimeenpanemista ja uusiin päätöksiin siirtymistä.
3. Muutosten taloudellinen merkitys ja arvo on ainakin teoriassa tarkasteltu ja kontrolloitu eri puolilta tulevilla näkemyksillä.

#### 4. Tällainen strateginen suunnittelu ja johtaminen antavat laajat mahdollisuudet oppimiseen

Edellä oleva on tyypillistä Kuusamon perusturvan muutoksille ja niiden toteutuksille ja se on yhtenevä myös oman kokemukseni kanssa. Se on tehnyt kriittiseksi usein muutosjohtamiskirjallisuudessa ja organisaatiokonsultoinnissa esitettyyn "yksisilmäisyyteen", jossa muutokselle luodaan tiukka sabluuna ja ajatellaan, että vain niin toimien voidaan saada aikaan hyvä muutos. Olennainen tekijä muutoksessa, sen onnistumisessa ja myös muutostavan valintaan vaikuttavana on organisaation kyky kohdata muutos. Muutoksen toteuttamisen tavassa tulee huomioida organisaation aikaisempi "muutos- tai muuttumattomuushistoria". Miten organisaatio on oppinut kehittämään ja kehittymään sekä tekemään muutoksia, vaikuttaa muutoksen toteutuksen onnistumiseen olipa sitten kyse askeltavasta tai kokonaisvaltaisesta muutoksesta. Organisaatio, johon on kehittynyt innovatiivisuutta ja muutosvalmiutta, kykyä reflektiiviseen ajatteluun, tekee jatkuvasti muutoksia ilman, että sen tarvitsee erikseen "julistautua" muutoksen tekijäksi.

Organisaatio on systeminen järjestelmä, joka koko ajan pyrkii etsimään keinoja, joilla se säilyttää hyväksyttävyytensä ympäristönsä silmissä. Tällöin esimerkiksi kuntaorganisaatiossa ja sen johtamisessa joudutaan ottamaan huomioon luonnollisesti kuntalaiset, päätöksentekijät, asiakkaat, valtion viranomaiset, lainsäädännön ja ohjeet, tarve- ja kysyntämuutokset, henkilöstökysymykset, taloudelliset realiteetit. Näitä koskeva asiallinen ja ajankohtainen tieto ja sen kriittinen reflektointi luon pohjaa niin organisaation, sen osan kuin yksittäisen työntekijänkin muutosprosessille. Muutosjohtaminen on tämän mahdollistamista.

On tärkeää kehittää organisaation kykyä lukea toimintaympäristöä ja muutokseen liittyviä tapahtumia, myös heikkoja signaaleja (vrt Stenvall s 55 ja 56). Näin toimiva organisaatio kykenee muutostarpeiden ennakointiin ja kulkemaan "askeleen edellä". Käytännössä se tarkoittaa sitä, että kyetään tunnistamaan muutoksen tarve ja ryhtymään muutoksen tekemiseen jo ennen kuin se tulee ulkoisena pakkona. Tämä edellyttää organisaation johdolta tietynlaista intuitiivisuutta ja myös rohkeutta. Julkisella sektorilla se voi joskus merkitä rohkeutta toimia totutuista ja hyväksytyistä malleista poiketen. Esimerkkinä tällaisesta voisi mainita perusturvan toimialan sisäisen organisaatorakenteen muodostamisen vuonna 1993. Kun sosiaali- ja terveydenhuollon perinteistä raja-aitaa rikottiin liittämällä lasten neuvola ja lasten päivähoito sekä lastensuojelu samaan organisaation yhden johdon alle, lääninhallitusta

myöten reagoitiin esittämällä väitteitä organisoinnin lainvastaisuudesta. Se ehkä heijasti myös paikallista muutosvastarintaa ja sen aikaansaamaa halua hakea tukea muutoksen torjumiselle organisaation ulkopuolelta, tässä tapauksessa lääninhallituksesta. Jälkeenpäinhän tämän tyyppisestä elämäkaarimallin mukaisesta organisoinnista on tullut valtakunnallisesti hyväksytty ja suositeltu malli (Rousu 2007).

Stenvall ja Virtanen (2007, 56) tiivistävät näkemyksensä muutosprosessin johtamisen luonteesta ajatukseen, että oleellista on toteutuksen suunnitelmallisuus, joka luo pohjan tiedon käyttämiselle ja luomiselle sekä auttaa pohtimaan, minkälaista oppimista muutoksen toteutus edellyttää ja minkälaisissa tilanteissa sen tulisi tapahtua. Tähän voisi lisätä, että oleellista on suunnitella muutosprosessin toteuttamisen rakenne sellaiseksi, että se luo edellytykset edellä mainituille asioille.

Muutoksessa on joka tapauksessa tärkeää pitää mielessä kokonaisuus ja sitä johdon kannattaa kirkastaa yhä uudelleen, koska eri ihmiset oivaltavat eri aikana ja oppivat eri tavoin ymmärtämään mistä muutoksessa on kysymys. Yksittäiset muutokset ja muutosprosessit tulisi kytetä kytkemään aina laajempaan kontekstiin ja laajempiin tavoitteisiin, jolloin yksittäisen organisaation osan tai työntekijän muutokselle tulee tarkoitus ja merkitys. Klassinen esimerkki kirkon rakennustyömaan kivenhakkaajasta on tässäkin yhteydessä opettava: on eri asia hakata yksittäistä kiveä kuin rakentaa kirkkoa!

Toinenkin tähän yhteyteen sopiva metafora on valaiseva: kun haluat rakentaa laivan, älä kokoa työmiehiä hankkimaan puita, valmistamaan työvälineitä ja jakamaan tehtäviä, vaan opeta heidät kaipaamaan loputonta merta. Visio, päämäärä, yhteinen tahtotila on ratkaisevan tärkeää. Sitä pitää muutosjohtamisessa toistamiseen kirkastaa eri näkökulmista. Muutosjohtajan onnistumisen edellytys on, että hän pystyy viestimään muutoksen päämäärää ja tavoitetta riittävän monipuolisesti ja selkeästi, mutta myös aikaansaamaan sellaisia foorumeita, joissa tätä päämäärää voidaan yhdessä kriittisesti reflektoiden käsitellä. Tämä on myös muutosvastarinnan käsittelyn kannalta ensiarvoisen tärkeää.

Pitkälle viety muutoksen suunnitelmallisuus voi olla ristiriidassa henkilöstön vaikuttamisen ja luovuuden edistämisen kanssa. Jos muutosprosessi on tiukasti vaiheistettu, aikataulutettu ja tavoitteistettu yksityiskohtiin saakka, se ei jätä tilaa luovuudelle ja innovatiivisuudelle.



Yhdessä tekeminen on oppimisen kannalta tärkeää ja useampi oivaltaa aina enemmän kuin yksi, käytännön tason työntekijät voivat löytää luovempia ratkaisuja muutoksen toteuttamiselle kuin mitä johto on osannut ajatella. Tätä ei poista sekään, että työntekijät ovat suunnittelemassa muutosta, koska suunnitteluvaiheessa ei välttämättä "avaudu" kaikki muutoksen tavoitteet niin, että niiden vaikutukset ja toteuttamisen keinot osattaisiin nähdä käytännön näkökulmasta työntekijöidenkään toimesta. Tästä syystä muutoksen suunnittelussa tulee keskittyä sen suunnan, perustarkoituksen ja ajoituksen määrittelyyn ja jättää väljyyttä toteutukseen ja erityisesti toteutuksesta vastaavalle taholle. Virtanen ym. (2006) ovat viitanneet tähän samaan asiaan todeten, että muutokset näyttäytyvät erilaisina eri näkökulmista katsottuina.

Edellä olevassa on jotakin samaa kuin siinä, mitä jotkut tutkijat ovat todenneet innovaatioiden siirtämisen ongelmista. Muutos on aina innovaatio, jonka lopputulosta on vaikea suunnitella tarkasti puhumattakaan, että sen voisi kopioida organisaatiosta toiseen. Hyvät asiat, toimintamallit ja oman organisaation uusiutumisen lähde tulee löytää oman organisaation sisältä. (Virtanen&Wennberg 2005, 50-51)

#### 3.4. Mihin muutos kohdistuu - onnistunut muutos ei ole mahdollista ilman henkilöstöä.

Vaikka varsinaiset muutosteorioiden ovat hajanaisia ja jopa ristiriitaisiakin, näkyy niissä usein tärkeänä tekijänä organisaation koko henkilöstön mukaan saamisen tärkeys sekä turvallisuuden varmistaminen ja luottamus (Arvonen 1991, 146). Organisaation kehittämisen käytännöissä ja johtamisopeissa henkilöstön osallistuminen tulevaisuuden hahmottamiseen nähdään eri tavoin. Suomessa käytetään yleisimmin johtopainotteista työskentelyä. Siinä henkilöstö voi osallistua analysointi- ja suunnitteluryhmiin edustajiensa välityksellä. Tärkeää on kuitenkin se, että asiaa käsitellään myös koko henkilöstön yhteisissä tilaisuuksissa. Henkilöstölle pitää järjestää mahdollisuus ottaa kantaa tehtyihin analyysiin. Erityisen tärkeää on pyrkiä suunnitelmallisesti synnyttämään pohdintaa siitä, mitä oikeaksi todetut haasteet merkitsevät itse kunkin henkilön kohdalla nyt ja lähitulevaisuudessa. Vasta yhteisesti jäsennetty ja muokattu tulevaisuuden visio voi luoda perustaa muutoshalukkuudelle. (Sarala & Sarala 1999.)

Systeemitieteellinen näkemys lähtee siitä, että organisaatio koostuu osajärjestelmistä, kuten teknillisestä, sosiaalisesta, johtamis- ja tehtäväjärjestelmästä. Nämä taas ovat riippuvaisia toisistaan ja muutos yhdessä osajärjestelmässä edellyttää muutoksia myös toisissa osajärjestelmissä. Osajärjestelmien on oltava sopusoinnussa keskenään. Tällainen systeeminen ajattelu ja organisaation kehittäminen lähtee siitä, että muutoksen keskeinen tekijä on organisaatiossa toimivat ihmiset ja heidän oppimisensa ja vuorovaikutuksensa. (Juuti 2001, 258,271)

Mitä monimuotoisempi muutostilanne on, sitä korostuneempi on organisaatiossa työskentelevien ihmisten merkitys muutoksen onnistumiselle. Tämä näkyy korostuneesti työvoimavaltaisella sekä tieto- ja osaamisintensiivisellä sosiaali- ja terveydenhuollon alueella. Johtamiselta vaaditaan tällaisissa tilanteissa empaattisten ja ihmisten kunnioitusta herättävien lähestymistapojen kehittämistä ja ylläpitämistä. (Syväjärvi ym. 2007, 1)

Syväjärvi ym. (2007, 9) nostavat vahvasti esille yksilöllisen muutosdynamiikan tunnistamisen ja johtamisen merkityksen muutosten toteuttamisessa. He nimittävät ihmisen, muutoksen ja psykologisen johtamisen kokonaisuuden ymmärtämiseen pyrkivää johtamista dynaamiseksi psykosituationaaliseksi muutosjohtamisen malliksi, jossa ihminen on muutosjohtamisen keskiössä. Tässä ajattelussa toimintaympäristön muutos tarkoittaa ihmisen elämäntilanteen eli tilanteen muutosta. Se taas on erottamaton osa ihmistä, joka on hänessä itsessään, ei hänen ulkopuolellaan. Kun jokaisella ihmisellä on oma ainutkertainen elämäntilanteensa, asettaa se muutosjohtamiselle erityisen vuorovaikutuksellisen haasteen: miten johtaa erilaisia ja erilaisessa elämäntilanteessa olevia ihmisiä niin, että ristiriita organisaation muutosvaatimusten ja ihmisten elämäntilanteiden välillä ei muodostuisi yksilön kannalta kohtuuttomaksi? Syväjärvi ym. (2007, 10) lähtevät siitä, että kun toimintaympäristö on myllerryksen kourissa, johtajan pääasiallinen tehtävä on luoda olemisellaan tulevaisuutta alaisilleen olemalla luotettava, rehellinen, avoin, varma ja lähestyttävä.

Muutosdynamiikan ymmärtäminen on edellytys sille, että muutosta johtava esimies kykenee ajattelemaan ja huomioimaan yksilön ja hänen oppimismahdollisuutensa. Tällöin hänen on mahdollista edistää yksilölähtöistä kriittistä reflektointia ja oppimista. (Stenvall&Virtanen 2007, 99)

Jos muutosjohtamisen kohteeksi otetaan organisaatio, johtaa se tulkinnalliseen ajatukseen siitä, että johtamistyö on analyyttistä ja järjenkäyttöön perustuvaa. Kun kuitenkin on kysymys ihmisten muodostamasta organisaatiosta, pelkkä rationaalinen ja analyyttinen toimintatapa muutosjohtamisessa ei onnistu. Ihmisten kokemukset, tarpeet, motiivit, persoonallisuus, arvot ja asenteet eivät häviä jättämällä ne ottamatta huomioon muutoksessa. Huomioimatta jättäminen johtaa umpiperään, jossa muutosta vastustavat ihmiset yksilöinä tulevat helposti määritellyiksi hankaliksi, mukavuudenhaluisiksi, yhteistyöhaluttomiksi ja jämähtäneiksi. Kysymys on kuitenkin aivan tavallisista ihmisistä, joiden käyttäytymisessä heijastuu vahvasti heidän elämäntilanteensa kokonaisuus. (Syväjärvi ym. 2007,11)

### 3.5. Onnistunut muutosjohtaminen

Setälä (2006) lähtee siitä, että onnistunut muutos vaatii yhtäaikaista työskentelyä kolmella eri tasolla: yksilöiden oppiminen ja mielensisäinen muutostyö, organisaation työnteko ja toimintajärjestelmät sekä päätöksenteko ja johtamisjärjestelmät. Johdon tärkeä tehtävä on huolehtia siitä, että muutostyö on perustehtävän palveluksessa ja että sitä toteutetaan inhimillisen prosessointikyvyn rajoissa. Setälä pitää oleellisena nähdä, mitä muutosvaiheita ja erilaisia prosesseja organisaatiossa on meneillään ja millainen työyhteisön kehityshistoria on. Keskeistä on luoda foorumit, jossa organisaation muutoksen tavoitteita suunnitellaan ja työstetään.

Muutoksen toteutustavan suhteen on Stenvallin ym. (2007) mukaan löydettävissä kaksi pääsuuntausta: ylhäältä päin ohjautuva, johdon käynnistämä ja johtama prosessi sekä alhaalta ylöspäin etenevä malli, jossa organisaatio osallistuu laajasti muutoksen toteuttamiseen. Kokemuksellinen ulottuvuus liittyy kysymykseen osallistumisesta ja osallisuudesta. Kokemuksellisuus edellyttää keskinäistä jakamista ja vuorovaikutuksellisuutta, joilla taas on merkitystä siihen, miten henkilöstö saadaan mukaan ja sitoutumaan uudistukseen sekä mikä on heidän tulkintansa muutoksen sisällöstä ja prosessista. Tämä ulottuvuus nostaa esille psykologisen johtamisen merkityksen muutostilanteissa.

Stenvall ja Virtanen kirjassaan Muutosta johtamassa (2007) ovat hahmotelleet muutosjohtamisen teoriaa ja päätyneet kolmeen tekijään, joista onnistunut muutos organisaatiossa riippuu:

- reflektiivisyys
- avoin kommunikaatio ja luottamus
- tieto.

Stenvall ja Virtanen lähtevät siitä, että onnistunut muutosprosessi perustuu aina kriittiseen reflektioon, joka mahdollistaa yksilöiden, tiimien ja lopulta koko organisaation ideoiden ja kokemusten kriittisen tarkastelun. Kriittisen reflektion toteuttamista muutoksessa kirjoittajat tarkastelevat kahden teeman kautta eli organisatorisen oppimisen ja muutosprosessin kautta. Organisaatio voi toimia muutoksessa parhaimmillaan oppimisalustana, jossa koko organisaatio oppii. Oppiminen voi edetä yksityiskohtien kautta muodostuvaan kokonaisuuden ymmärtämiseen tai kokonaisuuksien hahmottamiseen kautta tapahtuvaan osien ja yksityiskohtien ymmärtämiseen.

Senge (1990) on luonut yleisen systeemiteorian pohjalle rakentuvan oppivan organisaation teorian, johon liittyy hänellä viisi keskeistä periaatetta (discipline). Sengen keskeisin viesti on, että ihmiset tulkitsevat syy-seuraussuhteita väärin ja syyttävät sen vuoksi ulkoisia tekijöitä niistä ongelmista, joita ovat itse olleet aiheuttamassa. Sengen tavoitteena on opettaa ihmiset näkemään ja ymmärtämään kuinka heidän oma toimintansa vaikuttaa kokonaisuuteen ja sitä kautta myös heihin itseensä. Sengen viisi keskeistä periaatetta ovat henkilökohtainen mestaruus, mentaalimallit, jaettu visio, tiimioppiminen ja systeemijattelu. Henkilökohtaisella mestaruudella hän tarkoittaa jatkuvaa henkilökohtaista kasvua ja oppimista, mentaalimalleilla henkilön omien uskomusten ja tulkintojen työstämistä ja kyseenalaistamista paremmin todellisuutta vastaaviksi. Jaettu visio tarkoittaa yhteistä ymmärrystä siitä, mihin ollaan menossa. Tiimioppiminen korostaa toisilta oppimisen ja vuorovaikutuksessa oppimisen merkitystä. Systeemijattelu Sengellä tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että kaikki vaikuttaa kaikkeen.

Stenvall ja Virtanen (2005) viittaavat Sengen ym. näkemykseen, että moderni organisaatioteoreettinen oppimiskäsitys perustuu nimenomaan kokonaisuuksien hahmottamiseen ja ymmärtämiseen. Oppiminen on tällöin nähtävä osana kriittisen ajattelun kehittymistä ja oppiminen liittyy aina siihen, millaisessa vuorovaikutuksessa ihminen on toisten ihmisten ja organisaatioiden kanssa. Tämän ajattelun mukaan muutos tapahtuu ymmärryksen, havainnoinnin, nykytilan tiedostamisen ja aktiivisen muutosroolin omaksumisen kautta. (emt.,38- 40)

Muutosprosessin toteuttamisessa tarvitaan sekä rationaalista suunnitelmallisuutta että intuitiivista ja joustavaa itse muutosprosessin tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämistä. Muutosjohtamisen kannalta tärkeitä on muutosajatuksen kokonaisuuden kirkastaminen prosessin eri vaiheissa. Kokonaisuuden hahmottamisen kautta muutoksen yksityiskohdat jäsentyvät selkeämmin ja se on sekä oppimisen että onnistumisen keskeisiä lähtökohtia (emt., 40,56). Muutosprosessin toteutuksen onnistuminen on viime kädessä kiinni organisaatiossa työskentelevien ihmisten muutoskyvystä ja se taas henkilöiden kokemuksista ja tiedoista sekä kyvystä rikastuttavaan vuorovaikutukseen (Himanen 2007).

Muutostilanteissa korostuu organisaation kyky kommunikoida muutokseen sisältyvistä, monesti monimutkaisista käsitteistä ja erilaisista tunnetiloista kuten epävarmuudesta ja pelosta. Organisaatiomuutosten tavoitteet kommunikoidaan kielen ja käsitteiden avulla. Stenvall ja Virtanen (2007,62-65) nostavat viestinnän ja erityisesti dialogiin perustuvan viestinnän muutosjohtamisen keskeiseksi menestystekijäksi. Ymmärrettävällä, oikea-aikaisella ja monipuolisella viestinnällä varmistetaan muutoshankkeen dialogisuus ja se taas luo edellytyksiä yhdessä pohtien tapahtuvalle oppimiselle. Erityisen tärkeä rooli hyvällä viestinnällä on muutosvastarinnan käsittelyssä. Tämä käy ilmi myös Oilinin ym. suomalaisessa erikoissairaanhoidossa toteutettujen innovaatioiden vakiinnuttamista koskevassa tutkimuksessa (Oilin ym. 2007, 66).

Muutosviestinnän tulee olla monensuuntaista ja monipuolista. Perustan muutosviestinnälle luo esimiehen ja hänen välittömässä johdossaan olevan henkilöstön välinen, säännöllinen viestintä. Se voi olla luonteeltaan epämuodollista, vuorovaikutuksellista ja spontaania, mutta lisäksi tarvitaan myös järjestettyä ja säännöllistä, strukturoitua vuorovaikutusta, josta käytännön esimerkkeinä ovat kehityskeskustelut ja viikkopalaverit. Sen lisäksi tarvitaan kirjallista joko verkkoviestintänä toteutettavaa tai perinteisemmin tiedotteina tapahtuvaa viestintää. Olennaista on saada aikaan yhteisiä tilaisuuksia, joissa osallistujille annetaan mahdollisuus dialogiin, yhteiseen ajatteluun muutoksesta, sen suunnasta, tavoitteista ja vaikutuksista sekä tunnetason kokemuksista. Tärkeää muutosjohtamisen kannalta viestinnässä on myös sen sisällön selkeys, informatiivisuus ja totuudenmukaisuus. Viestinnän tulisi edistää avoimuutta ja luottamusta organisaatiossa. (Stenvall&Virtanen 2007,67-75)

Muutosjohtamisen ehkä haastavimpia asioita on luottamus ja sen ylläpitäminen ja vahvistaminen. Organisaatiossa luottamus perustuu keskinäisiin sopimuksiin, joiden luonne voi olla juridinen tai psykologinen. Psykologinen sopimus tarkoittaa niitä odotuksia, joita organisaatiossa toimivilla eri osapuolilla on toisiaan kohtaan joko suullisesti sovittuina tai ääneen lausumattomina ns. hiljaisina sopimuksina. Luottamukselle on ominaista tietynlainen dynamiikka, jossa luottamuksen osatekijöihin panostamalla saadaan aikaan luottamusta vahvistava liike. (Mäkipeska ja Niemelä 2005, 32)

Vaikka luottamus on tunnetusti asia, jonka voi helposti menettää, sitä on myös mahdollista rakentaa ja vahvistaa. Mäkipeska ja Niemelä (2005, 33-35) näkevät luottamukselle ominaisena tietyn osatekijöistä koostuvan dynamiikan, jolloin mihin tahansa osatekijään vaikuttamalla voidaan saada liikkeelle luottamusta vahvistava positiivinen kierre. Tällaisina osatekijöitä heidän mukaansa ovat: vastavuoroisuus ja molemminpuolinen hyöty; rehellisyys, avoimuus, tiedon jakaminen ja palaute; sitoutuminen ja yhteinen tavoite; keskinäinen kunnioitus ja erilaisuuden arvostus; ennustettavuus ja turvallisuus.

Stenvall ja Virtanen (2007,88) kiteyttävät luottamuksen rakentumisen muutoksissa perustuvan kokemuksiin, esimerkkeihin, ammattitaitoon ja pätevyYTEEN sekä johdonmukaisuuteen ja lupausten pitämiseen. Lisäksi luottamus rakentuu myös toimivan viestinnän ja vuorovaikutuksen varaan, koska ihmisillä on taipumusta luottaa asioihin, jotka he tuntevat.

Muutosprosessin johtamisen tulisi tapahtua aina tiedon varassa. Stenvall ja Virtanen (2007,123,143) lähtevät siitä, että organisaatio itse luo tietoa ja tietoa luomalla se edistää omaa oppimista ja itseohjautuvuutta. Organisaatio tuottaa tietoa arvioinnin kautta ja tietoa luovan organisaation arvioinnin motiivina on kehittyminen. Tätä kautta arviointi liittyy kiinteästi yksilöiden, tiimien ja koko organisaation tasolla tapahtuvaan oppimiseen. Onnistunut muutosprosessi saa aikaan uutta luotettavaa ja uskottavaa tietoa. Varsinkin sellaisen uudistuksen toteuttamisessa, jossa ei etukäteen voi tarkkaan tietää, mitä lopputulos on, muutoksessa käytettävä tieto on luonteeltaan intuitiivista, joka perustuu muutosta toteuttavan esimiehen tai johtajan kokemukseen tai aikaisemmin oppimaansa. (emt 115,116) Tiedon luominen organisaation muutostilanteessa perustuu lähtökohtaisesti arviointiin ja vuorovaikutukseen. Kysymys on myös osaltaan siitä, että implisiittisenä (sanaton, piilevä) ilmenevä organisaation tieto saadaan eksplisiittiseksi (näkyvä, havaittava) eli miten

tavoitetaan organisaation pinnanalainen tieto ja päästään hyödyntämään sitä yhteisesti (Järvinen ym 2002, 73).

Stenvall ja Virtanen (2007, 123-127) näkevät organisaation tiedon luomisessa jatkuvan arvioinnin mallin keskeiseksi oppimisen välineeksi. Arviointimallin osatekijät ovat arvioinnin kohdentaminen, arvioinnin toteuttaminen ja oppimisen mahdollistaminen. Tällöin arviointi integroidaan organisaation todelliseen tekemiseen sekä ydin- ja tukiprosesseihin, jolloin arviointitoiminnalla on välitön hyötyvaikutus organisaation varsinaiseen toimintaan. Esimerkiksi sopinee asiakaspalautejärjestelmä, jonka tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää sekä johtamisessa että välittömässä asiakaspalvelussa toteuttamalla sellaisia muutoksia, jotka poistavat asiakkaiden kokemia epäkohtia ja parantavat palvelua. Arvioinnin tulee olla myös jatkuvaa ja johtaa kriittiseen reflektioon, joka puolestaan mahdollistaa jatkuvan organisatorisen oppimisen. Tämä puolestaan edellyttää tiedon avointa saatavuutta ja siirtämistä organisaation sisällä tavalla, joka synnyttää dialogin. Organisatorinen uusi tieto syntyy vuorovaikutustilanteissa ja sen kontekstin muodostavat organisaatiossa toimivat ihmiset, organisaation rakenteet, säännöt, käytännöt ja historia. (emt 126)

Tietoa ei ole vain organisaatiohierarkian yläpäässä, vaan sitä on kaikilla organisaatiotasoilla, tiedon luonne vain vaihtelee. Mitä paremmin erilainen tieto saadaan kokonaisuudessaan organisaation käyttöön, sitä luovempia ja monipuolisempia ratkaisuja on mahdollisuus tehdä. (Mäkipeska ja Niemelä 2005, 37)

Edellä olevan voisi tulkita tiivistäen niin, että organisaation muutosjohtamisen kannalta on tärkeää luoda sellaiset toimintarakenteet ja -käytännöt, joiden avulla organisaatio hankkii tietoa ja käsittelee sitä niin, että muodostuu kaikille yhteistä todellisuutta organisaation tilasta, muutostarpeesta ja tavoitesuunnasta.

### 3.6. Muutosjohtamisen analysointi kohdeorganisaatiossa

Miksi toiset organisaatiot selviytyvät paremmin muuttuvassa ympäristössä kuin toiset, miksi erilaiset uudistus- ja muutoshankkeet onnistuvat toisissa organisaatioissa ja toisissa mikään ei muutu? Näihin kysymyksiin on vaikea löytää yksiselitteisiä vastauksia. Johtamisella ja erityisesti onnistuneella muutosjohtamisella on merkitystä sille, millaiseksi organisaation

muutoskyky muodostuu ja miten se kykenee kohtaamaan ympäristöstä tulevat muutonhaasteet.

Edellä esiteltyjen teorioiden ja muutosjohtamista käsittelevän kirjallisuuden valossa onnistunut muutosjohtaminen riippuu monista eri tekijöistä. Kattavan analyysin tekeminen jonkin organisaation muutosprosessista ja sen onnistumisesta on niin laaja ja moniulotteinen asia, että siihen ei yhden opinnäytetyön puitteissa ole mahdollisuutta. Koska tässä tutkimuksessa on kysymys organisatorisen muutosjohtamisen analysoinnista, keskityn kohdeorganisaation osalta erityisesti organisaatiotason muutosprosessin ja muutosjohtamisen analysointiin. Muutosjohtamisen analysointia varten käyn ensin läpi valtakunnallisia sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistuneita, kuntatasolle voimakkaasti vaikuttaneita muutonhaasteita ja tavoitteita. Sen jälkeen esittelen organisaatiokertomustyypisistä perusturvan toimialan keskeiset muutokset kolmena muutosaaltona, joita kuvaan tapahtuneiden kehittämistoimien ja toteutuneiden muutosten kautta. Muutosjohtamisen onnistumista ja muutosprosessia analysoin sen jälkeen asiakirja-aineistoon perustuen kolmen avainkäsitteen avulla: **oppiminen, tieto ja luottamus.**

Vaikka organisaatiossa kysymys on ihmisten välisestä vuorovaikutuksesta ja sosiaalisista rakenteista, on organisatorisilla ratkaisulla, rakenteellisilla tekijöillä, menettelytavoilla ja johtamisella ratkaiseva merkitys siihen, millaiseksi muutos ja muutosprosessi organisaatiossa muodostuu. Muutosjohtaminen ja sitä toteuttava muutosprosessi voi olla tietoa luova ja hyödyntävä, oppimista edistävä ja luottamusta vahvistava tai päinvastoin. Oppiminen, tieto ja luottamus liittyvät kiinteästi toisiinsa siten, että onnistuessaan muutosjohtamisella voidaan vahvistaa näitä kaikkia ja myös hyödyntää näitä kaikkia onnistuneen muutosjohtamisen toteuttamisessa.

Kuvaan kohdeorganisaationi muutosaaltoja ja analysoin suunniteltua ja toteutunutta muutosta asiakirja-aineiston perusteella tutkimalla miten muutosprosessi ilmenee teksteissä sekä miten oppiminen, tieto ja luottamus heijastuvat muutosprosessin ja muutosjohtamisen elementteinä.

**Muutosprosessi** liittyy tässä yhteydessä siihen tapaan ja menettelyyn, jolla muutos organisaatiossa suunnitellaan ja toteutetaan. Onnistuneen muutosprosessin lähtökohtana pidetään sitä, että siihen liittyy sekä intuitiivisuutta että rationaalisuutta, se on selkeästi johdettu, mutta antaa tilaa joustavuudelle. Onnistuneen muutosprosessin lähtökohtana on



hyvä suunnittelu ja sen toteutus tapahtuu joustavasti ja organisaation muutoskapasiteetti huomioiden. Onnistunut muutosprosessi luo edellytyksiä organisaation oppimiselle kirkastamalla muutosajatuksen kokonaisuutta. Onnistunut muutosprosessi jättää myös tilaa ja antaa mahdollisuuksia kriittiselle reflektiivisyydelle hyödyntäen arviointia kehittämisen välineenä. Myös muutosprosessin ylläpitämiseen ja vahvistamiseen kiinnitetään huomiota.

**Oppiminen** ymmärretään organisatoriseksi oppimiseksi ja lähtökohtana on Sengen (1990) esittämät viisi oppivan organisaation periaatetta, joiden edistämistä, esiintymistä tai toteutumista pidetään onnistunutta muutosjohtamista ilmentävinä asioina. Tässä yhteydessä arvioidaan erityisesti niitä rakenteellisia ja toiminnallisia ratkaisuja, jotka vaikuttavat organisatoriseen oppimiseen.

Stenvall ja Virtanen (2007) pitävät kriittistä reflektiota onnistuneen muutosprosessin toteutuksessa yhtenä keskeisenä tekijänä. Reflektio nähdään tällöin prosessina, joka mahdollistaa yksilöiden, tiimien ja lopulta koko organisaation ideoiden ja kokemusten kriittisen tarkastelun ja sitä kautta oppimisen. Senge ym. (2005) modernia organisaatioteoreettista oppimiskäsitystä tulkiten Stenvall ja Virtanen näkevät organisatoriseen muutokseen liittyvän oppimisen osana kriittisen ajattelun kehittymistä. Oppiminen liittyy aina siihen, millaisessa vuorovaikutuksessa olemme toisten ihmisten ja organisaatioiden kanssa. Oppiminen on vaiheittainen prosessi, jossa on kyse tiedostamiseen perustuvasta havainnoinnista, nykytilan kokonaisvaltaisesta ymmärtämisestä ja toiminnan muuttamisesta tietoisena toimenpiteenä. Kohdeorganisaation muutosprosessin ja muutosjohtamisen arvioinnissa kiinnitetään huomiota näiden piirteiden esiintymiseen.

Engeström (1995, 87) käyttää käsitettä ekspansiivinen oppiminen ja viittaa sillä luovaan oppimiseen. Oppimisen kohteena on koko toimintajärjestelmä ja tavoitteena laadulliset muutokset. Oppimisprosessi on luonteeltaan kollektiivinen ja pitkäkestoinen tapahtuma. Organisaation on kyettävä luomaan uutta, jota ei ole vielä olemassa. Tämä ekspansiivinen oppimiskäsitys on lähellä Demingin ympyrän nimellä tunnettua syklistä kehitysmallia, jossa organisaation kehittäminen noudattaa itseään korjaavaa, vähittäin etenevää ja laajenevaa toimintatapaa. Oppimissyklissä kyseenalaistetaan ja hahmotetaan uudelleen se, mihin toiminnalla pyritään, mitä tuotetaan ja miksi. Tällä tavoin toimien muutosten sosiaalinen perusta myös laajenee ja muutos alkaa käytännössä koskea yhä useampia ja lopulta kaikkia työyhteisön jäseniä. Kohdeorganisaation analysoinnin kannalta olennaista on, millä tavoin

organisaation muutosasiakirjat heijastaa oppimista organisatorisen muutoksen ja muutosjohtamisen keskeisenä tekijänä.

**Tieto** liittyy tässä tarkastelussa läheisesti arviointiin ja organisaation kykyyn käyttää tietoa muutosjohtamisen perustana. Myös organisaation kyky tuottaa tietoa ja jakaa sitä ja oppia siitä on tässä yhteydessä arvioinnin kohteena. Tieto vaikuttaa muutoksen eteenpäinvientiin, koska inhimilliseen toimintaan liittyy pyrkimys etsiä ratkaisua havaittuihin ongelmiin (Stenvall ja Virtanen 2007, 112). Arviointi- ja palautetieto luo muutosjohtamiselle tarpeellista käyttövoimaa. Sama vaikutus on myös toimintaympäristöstä saatavalla tiedolla. Tähän tutkimukseen liittyen kohdeorganisaation muutosasiakirjojen perusteella pyritään analysoimaan, missä määrin tapahtuneet muutokset ovat perustuneet tietoon, kovaan faktaan sekä missä määrin muutosprosessi on tuottanut ja välittänyt tietoa organisaation sisällä.

**Luottamus** on yksilötason kokemus, joka muutostilanteessa kehittyy osana sitä muutosdynamiikkaa, jonka avulla henkilöstö työstää muutosta. Yksilöllistä muutosdynamiikka ja sitä kautta myös luottamuksen kehittymistä voidaan tukea mm. ihmisten perehdyttämisellä, lähiesimiestoiminnalla, esimerkeillä ja osallisuusmahdollisuuksien antamisella. (Syväjärvi ym. 2007) Kohdeorganisaation muutosasiakirjoista analysoidaan niitä muutosprosessiin ja sen johtamiseen liittyviä piirteitä, jotka toisaalta vahvistavat luottamusta ja toisaalta pohjautuvat luottamukseen.

#### 4. SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLTO KUNNALLISHALLINNON MUUTOKSEN KESKIÖSSÄ

Yhden kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiossa tapahtuneen muutoksen analysoimiseksi ja ymmärtämiseksi on tärkeää hahmottaa millaisten laajempien muutospaineiden ja -haasteiden keskellä toiminta on tapahtunut. Tämän vuoksi kuvaan tässä luvussa sosiaali- ja terveydenhuoltoa laajemmin osana kunnallishallintoa sekä keskeisiä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisia muutoksia. Lisäksi esittelen tämän luvun lopussa myös Kuusamon kaupungin perusturvan toimialan osana kaupunkiorganisaatiota sekä perusturvan toimialan tehtävät ja rakenteen luoden näin pohjaa kohdeorganisaation kehityksen ja muutoksen tarkastelulle.

##### 4.1. Sosiaali- ja terveydenhuolto kunnallishallinnon osana

Perustuslain 121 §:n mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntalain mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan. Kunnalla on ne tehtävät, jotka se on itsehallintonsa nojalla itselleen ottanut sekä eduskunnan lailla erikseen säätämät tehtävät. Kunnallislaissa (365/1995) on säädetty erityisestä peruspalveluohjelmamenettelystä, jossa arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja palvelujen kysynnän muutokset, kuntatalouden kehitys ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään ohjelma tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä.

Kunnan keskeisiin tehtäviin kuuluu vastuu sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä ja rahoittamisesta. Kuntien järjestämisvastuusta on säädetty tarkemmin mm. sosiaalihuoltolaissa (710/1982), kansanterveyslaissa (66/1972) ja erikoissairaanhoidon laissa sekä lukuisissa toiminta- ja palvelukohtaisissa erityislaeissa. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (77/1992) velvoittaa kuntia osoittamaan voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Lainsäädäntö siis velvoittaa kunnat järjestämään sosiaali- ja terveystaloutta asukkailleen, mutta ei sääntele yksityiskohtaisesti toiminnan laajuutta, sisältöä eikä järjestämistapaa.

Kuntien lukumäärä on alentunut viimeisten vuosikymmenien aikana ja vuoden 2008 alussa Suomessa oli yhteensä 415 kuntaa ja niistä 45 % on kooltaan alle 6000 asukkaan kuntia. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kustannetaan pääosin verovaroin. Kuntien verotulojen lisäksi palveluja rahoitetaan valtionavustusjärjestelmän kautta sekä asiakasmaksuilla. Kuntien ja kuntayhtymien menoista sosiaali- ja terveydenhuolto oli vuoden 2006 tietojen mukaan 49 % ja osuus kasvaa koko ajan. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveystoimen toimintamenoista kuntien omarahoitusosuus oli 57,7 %, valtionosuudet 25,3 % ja toimintatulojen osuus 17 %. Kuntakohtaiset erot rahoituspohjassa ovat suuret. Kuntien henkilöstöstä 56 % työskentelee sosiaali- ja terveydenhuollossa. (<http://www.kunnat.net>) Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnalla on edellä esitetynkin valossa keskeinen merkitys kunnan kokonaistoiminnalle.

#### 4.2. Sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisiä muutoksia 1990-2000 -luvuilla

Lainsäädännöllä ja sen muutoksilla on merkittävä vaikutus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan. Merkittävin sosiaali- ja terveydenhuollon muutosprosessi käynnistynyt uudistus viimeisten vuosikymmenien aikana on ollut sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistaminen vuoden 1993 alusta. Uudistuksella muutettiin kuntien käyttökustannusten valtionosuus aikaisemmasta kustannusperusteisesta järjestelmästä laskennallisten perusteiden mukaisesti määräytyväksi. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelujärjestelmä uudistui perusteellisesti laajentaen kuntien toimintavapautta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä. Valtio luopui kuntien toimintaan kohdistuvasta sitovasta ohjauksesta pääosin.

Koko valtionosuusjärjestelmän uudistamisen keskeinen tavoite oli kunnallisen itsehallinnon vahvistamisen lisäksi taloudellisuuden lisääminen kuntien palvelutuotannossa. Tavoitteena oli järjestelmä, joka takaa riittävät palvelut kaikille niitä tarvitseville, mutta olisi samalla taloudellinen, tehokas, mahdollistaisi kunnille laajan toimintavapauden ja olisi hallinnollisesti yksinkertainen. Hallituksen (HE 216/1991vp) esityksen perusteluissa valtionosuuslainsäädännön uudistamiseksi todetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan kehityksen kannalta keskeisessä asemassa on vanhusväestön tarvitsemien palvelujen kehittäminen. Vanhusten määrä tulee olennaisesti lisääntymään. Vanhusten tarvitsemien

palvelujen kehittämisessä on keskeisenä tavoitteena toimivan avopalvelujärjestelmän rakentaminen siten, että vanhusten laitostuminen ja eristyminen muusta yhteiskunnasta pystyttäisiin estämään. Esityksessä todettiin, että tarvittavan palvelujärjestelmän luominen ja ylläpitäminen edellyttää erityisesti sosiaalihuollon ja terveydenhuollon yhteistyötä. Tämän yhteistyön onnistuminen edellyttää lisäksi sitä, että sosiaalihuollon ja terveydenhuollon voimavaroja on voitava ohjata sektorirajojen asettamatta esteitä toiminnalle.

Väestön ikärakenteen muutoksiin viitaten hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että on tärkeää suunnata olemassa olevaa palvelurakennetta uudelleen kulloistenkin tarpeiden mukaisesti. Terveydenhuollossa keskeisiksi ongelmiksi todettiin peruspalvelujen saatavuus, jonka nähtiin aiheutuvan erityisesti ammattitaitoisen henkilökunnan puutteesta. Erikoissairaanhoidossa uusia haasteita arvioitiin muodostuvan jatkuvasti voimakkaasti kehittyvästä lääketieteestä ja lääketieteen teknologiasta sekä sen aiheuttamista hoitomahdollisuuksien kasvusta ja kustannuslisäyksistä.

Lainsäädäntöuudistuksen perusteluissa todetaan, että koska sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää ylläpitävät kunnat, palvelujärjestelmän käytännön toimivuus edellyttää sen kehittämistä kunnissa paikalliset olosuhteet huomioon ottaen. Palvelujen kehittäminen nähtiin voitavan parhaiten toteuttaa kunnissa tapahtuvan itsenäisen suunnittelun pohjalta.

Kuntien itsehallintoa vahvistettiin väljentämällä merkittävästi hallinnon järjestämistä ja toiminnan järjestämistapoja koskevia säännöksiä tavoitteena lisätä kuntien mahdollisuuksia järjestää sosiaali- ja terveyspalvelut tehokkaammin ja taloudellisemmin. Tältä osin kyse oli mahdollistavasta lainsäädännöstä. Valtionosuusuudistukseen sisältyi myös merkittävä pyrkimys avata tie sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantotavan muutokselle (Hänninen, Iivari, Lehto 1995, 17).

Toinen sosiaali- ja terveydenhuoltoon voimakkaasti vaikuttanut valtakunnallinen muutos- ja kehittämishanke 1990-luvun alussa oli palvelurakennemuutos, jonka sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti asettamalla tehtävää varten työryhmän joulukuussa 1991. Työryhmän työ valmistui 26.11.1992 (Sosiaali- ja terveysministeriö 1992:17) ja työryhmän ehdotusten johtavana ajatuksena oli laadukkaiden palvelujen turvaaminen nykyistä taloudellisemmalla tavalla ja varautuminen uuden vuosituhannen lisääntyviin palvelutarpeisiin. Selvitysten ja ehdotusten ensisijaisena tarkoituksena työryhmä totesi

olevan tukea kuntia palvelurakenteensa kehittämisessä. Työryhmän muistiossa todetaan, että merkittävä osa ehdotuksista voi toteutua kunnissa suoritettavana pitkäjänteisenä työskentelynä. Työryhmän tunnistamat keskeiset ongelmat olivat hoidon sairaala- ja laitospainotteisuus, asiakkaiden hoito epätarkoituksenmukaisilla paikoilla, asumisen ongelmat ja investointien laitospainotteisuus.

Työryhmän esittämän laajan toimenpideohjelman ydinkohdat olivat

- selvitysmiesorganisaation asettaminen vauhdittamaan muutosta
- "muutosagentti"-järjestelmän luominen toteuttamaan muutokset kuntien asuntopolitiikan ja sosiaali- ja terveyspolitiikan yhteistyön ja yhteensovittamisen parantaminen
- pienaluepohjaisen väestövastuisten toimintatavan toteuttaminen
- tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisääminen tukemaan rakennemuutosta
- rakennemuutoksen seurantaan palvelevien tietojärjestelmien kehittäminen
- rakennemuutosta tukevien mitoitusperusteiden esittäminen

Työryhmä totesi raportissaan, että rakennemuutoksen lähtökohta on palvelutarpeen synnyn ehkäiseminen ja avopalvelujen tarjonnan merkittävä lisääminen. Moniammatillisen henkilöstön osaamisen hyödyntäminen uudella tavalla on lähtökohta muutokselle. Olevilla voimavaroilla toimintoja ja palvelurakenteita kehittämällä uskottiin kyettävän tarjoamaan laadukkaita palveluja.

Työryhmä korosti kuntien merkitystä toimivamman, taloudellisemman ja silti laadukkaan palvelurakenteen kehittämisessä. Onnistumisen edellytykseksi nähtiin, että kunnan henkilökunta ja johto sitoutuvat uusiin tehtäviin ja toimintatapoihin pitkäjänteisesti. Korostuneesti tuli esille, että kysymys on pitkäjänteisestä kehittämistyöstä.

Kehittämistyöryhmän työn pohjalta sosiaali- ja terveysministeriö asetti selvitysmiestyöryhmän arvioimaan kuntien edellytyksiä tavoiteltujen muutosten toteuttamiselle sekä tekemään ehdotuksia kuntien päätöksenteon valmistelun pohjaksi sekä myös ehdotuksia valtion ja kuntien toimenpiteiksi koulutuksen, henkilöstöpolitiikan, investointien ja mahdollisten muiden tukitoimien järjestämiseksi.

Myöhemmin palvelurakennemuutoksen kuntakohtaisen onnistumisen arvioinnissa (Sosiaali- ja terveysministeriö 1996:8) todettiin, että onnistuneisuuteen vaikuttivat mm. johdon tuki

muutokselle, yhden tai useamman innovaattorin väsymätön osallistuminen muutosprosessiin, strategiasuunnitelma, asennemuutos, henkilöstön täysipainoinen osallistuminen ja koulutus. Myös avoin, luottamuksellinen, rohkaiseva, salliva ja innostava ilmapiiri sekä kyky ennakoida tulevaa ja halu uudistua ja nähdä muutos eteenpäin vievänä voimana olivat muutoksen onnistuneisuuteen myönteisesti vaikuttaneita tekijöitä.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoon 1990-luvulla voimakkaasti vaikuttanut muutos oli myös vuosikymmenen alun taloudellinen lama. Se heijastui sosiaali- ja terveydenhuoltoon ennen muuta vaatimuksina pysäyttää pitkään jatkunut menojen kasvu ja saada aikaan jopa niiden supistumista. Korkea työttömyys toisaalta lisäsi eräiden sosiaali- ja terveystalvelujen kysyntää. (Hänninen ym 1995)

Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisestä, muutoshaasteista ja muutoksista on tehty paljon selvityksiä, raportteja, tutkimuksia ja suunnitelmia. Siitä saa kuvan kun katsoo esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön internet-sivuja tai ministeriön raporttien lähdeluetteleja (esim Sosiaali- ja terveysministeriö 1998:2, 68-78). 1990-luvun muutosten ja muutosjohtamisen sisällöistä ja tavoitteista saa myös valaisevan kokonaiskuvan jo pelkästään katselemalla esimerkiksi Suomen Kuntaliiton vuonna 1994 julkaiseman terveydenhuollon muutosta ja johtajuutta tarkastelevan kirjan sisällysluettelon aiheita: suomalainen terveydenhuolto - kriisissäkö? - yhteiskunnan arvot ja muutos - potilaan odotukset - oikeudenmukaisuus terveydenhuollon päätöksenteossa - omaisen näkökulma muutokseen - menoperusteisesta ohjauksesta tuloperusteiseen ohjaukseen - palvelurakenteiden sisällön muutos ja johtaminen - laatu näkökulma johtajuuteen - luova johtajuus - tuloksellisuus ja hoitotyö - tutkimus ja kehittämishankkeet johtamisen haasteena - hallittua muutosta kehittäväällä työntutkimuksella.

2000-luvun merkittävimpiä sosiaali- ja terveydenhuoltoon valtakunnallisesti vaikuttaneita toimenpiteitä yksittäisten lainsäädäntöuudistusten lisäksi ovat olleet erilaiset kansalliset hankkeet, ohjelmat ja suositukset. Näistä kannattaa tässä yhteydessä mainita terveydenhuollon kehittämisprojekti, jonka sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti 29.4.1997 ja jonka tuloksena syntyi kaksi erillistä selvitysmiesraporttia (Sosiaali- ja terveysministeriö 1998:1, 1998:2) ja joissa päädyttiin kohtalaisen laajaan, vastuutettuun ja aikataulutettuun toimenpideohjelmaan. Toimenpide-ehdotukset liittyivät sekä rakenteellisten että toiminnallisten ongelmien ratkaisemiseen. Rakenteellisina muutostarpeina nähtiin laitospainotteiseen hoitokulttuuriin pohjautuvan palvelurakenteen oikaiseminen ja

avopalvelujen lisääminen sekä eri toimijoiden toiminnan päällekkäisyyden purkaminen ja kustannuslaskentaan pohjautuvan kokonaistarkastelun mahdollistaminen. Toiminnallisina muutostarpeina esitettiin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyön tiivistämistä ja erityisesti toiminnallisen yhteistyön esteiden poistamista. Myös laadunhallintaan ja erityisesti palveluprosessien sujuvuuteen ja asiakaslähtöisyyteen kiinnitettiin huomiota. Johtamisen osalta toimenpideohjelma sisälsi arvion, että sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioille on tunnusomaista byrokraattinen rakenne, tiukat käskysuhteet ja joustamattomuus. (Sosiaali- ja terveysministeriö 1998:2, 50) Toimenpiteenä esitettiin, että monilinjaisesta johtamisjärjestelmästä siirrytään järjestelmään, jossa toiminnallinen ja taloudellinen vastuu on yhdellä johtajalla organisaation eri tasoilla. Johtamisessa käytetään johtoryhmä- ja tiimityöskentelyä. Päätösvaltaa hajautetaan toimintaprosesseista vastuussa oleville. Esimiesten valinnassa ja heidän jatkokoulutuksessaan kiinnitetään enemmän huomiota johtamis- ja yhteistyötaitoihin. Lisäksi tulosvastuullisessa asemassa oleville järjestettävää yliopistotasosta täydennyskoulutusta kehitetään siten, että siinä korostuu erityisesti liikkeenjohdollinen, taloudellinen ja henkilöstöjohtamisen osaaminen. (emt., 54) Asiakkaan näkökulmasta nostettiin tärkeäksi laadun parantaminen kaikissa terveydenhuollon yksiköissä siten, että otetaan käyttöön asiakaslähtöinen laatujohtamisjärjestelmä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 1998:1, 71)

Merkittävä kunnalliseen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen 1990-luvun loppupuolelta vaikuttanut kokonaisuus on ollut sosiaali- ja terveysministeriön laadunhallintasuositukset. Ensimmäinen valtakunnallinen suositus sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinnasta valmistui 1995. Sen keskeisiä periaatteita olivat: laadunhallinta on osa jokapäiväistä työtä, asiakaslähtöisyyden tulee olla laadunhallinnan painopiste ja laadunhallintaa tuetaan tiedolla ohjaamalla. Järjestyksessään toinen valtakunnallinen suositus *Sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinta 2000-luvulle* annettiin vuonna 1999, jolla täsmennettiin edellistä suositusta. Uudessa suosituksessa nostettiin tärkeään asemaan asiakkaan osallistuminen laadunhallintaan ja asiakaspalautejärjestelmän aikaansaaminen, johdon sitoutuminen laatuajatteluun ja laatujohtamiseen, henkilöstön mukaan saamista ja kouluttamista, paikallisia ohjelmia ja toimintastrategioita hyvinvoinnin edistämiseksi, organisaatioiden prosessien hallinnan kehittämistä, tiedon keräämistä arvioinnin ja kehittämisen tueksi, laatutyön saamista järjestelmälliseksi sekä erillisten palvelukohtaisten laatusuosituksen antamista. (Sosiaali- ja terveysministeriö 1999) Koko



suosituksen keskeisenä viestinä oli saada laadunhallintaan lisää suunnitelmallisuutta ja järjestelmällisyyttä sekä kannustaa henkilöstöä laajasti mukaan laadun kehittämiseen.

Johtamisen osalta laadunhallinnan nähtiin edellyttävän sellaista johtamistapaa, joka perustuu ihmisten osallistumiseen, yhteistyökumppanuuteen, jatkuvaan laadun parantamiseen, tosiasiaperusteiseen päätöksentekoon ja prosessisuuntautumiseen. Tietoon perustuvan johtamisen välineeksi suositeltiin ns. tasapainotettua mittaristoa tai tulokorttia (BSC), jolloin saadaan mukaan kaikki tärkeät näkökulmat.

Valtakunnallista kokonaissuositusta laadunhallinnasta on täydennetty runsaalla joukolla toimintakohtaisia suosituksia: Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus, 2001, Mielenterveyspalvelujen laatusuositus, 2001, Päihdepalvelujen laatusuositus, 2002, Vammaisten ihmisten asumispalveluiden laatusuositus, 2003, Apuvälinepalveluiden laatusuositus, 2003, Kouluterveydenhuollon laatusuositus 2004, Terveystiedon edistämisen laatusuositus, 2006, Mielenterveyskuntoutujien asumispalveluja koskeva kehittämissuositus, 2007. Laatusuositusten kaltaisia työvälineitä ovat myös Ehkäisevän päihdetyönkriteerit 2006, Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2005, Terveyttä ja hyvinvointia näyttöön perustuvalla hoitotyöllä, 2004, Sosiaalihuollon tehtävärakennesuositus 2007.

2000-luvun merkittävänä valtakunnallisina sosiaali- ja terveydenhuoltoon vaikuttavina toimenpiteinä ovat kansallisen terveyshankkeen käynnistäminen huhtikuussa 2003 valtioneuvoston periaatepäätöksellä. Hanke jatkui vuoden 2007 loppuun. Tärkeimmäksi tavoitteeksi asetettiin tasapuolisten terveyspalvelujen turvaaminen asuinpaikasta ja varallisuudesta riippumatta. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kiinnitetään huomiota erityisesti toimivaan perusterveydenhuoltoon ja ennaltaehkäisyyn, hoitoon pääsyyn ja osaamiseen, toimintojen ja rakenteiden uudistamiseen sekä terveydenhuollon rahoitukseen. Rakenteissa päähuomio on kiinnitetty erikoissairaanhoidon yhteistyön ja työnjaon kehittämiseen.

Terveydenhuollon hanke edellytti perusterveydenhuollon ja lähipalvelujen järjestämistä vähintään 20 000–30 000 asukkaan seuduittain. Sen kokoisia terveyskeskuskuntayhtymiä syntyi hankkeen aikana muutama. Paikoin perusterveydenhuollon palvelut on järjestetty isäntäkuntamallilla. Yleisesti ottaen kehitys on kuitenkin ollut hidasta.

Hieman kansallisen terveysthankkeen asettamisen jälkeen käynnistyi valtakunnallinen sosiaalialan kehittämishanke, jonka tavoitteena oli turvata palvelujen saatavuus kaikkialla Suomessa. Hankkeen suunnitelmien mukaan tavoitteeseen pyrittiin uudistamalla lainsäädäntöä, palvelurakenteita ja toimintakäytäntöjä, turvaamalla henkilöstön osaaminen ja riittävyys, vahvistamalla kuntien rahoitusta ja kannustamalla kuntia tekemään kestäviä uudistuksia sosiaalipalveluissa. Sosiaalialan kehittämishanke jatkui vuoden 2007 loppuun. Hanke toteutti valtioneuvoston periaatepäätöstä sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi.

Edellä mainittuja valtakunnallisia hankkeita on toteutettu panostamalla avustuksina merkittäviä taloudellisia voimavaroja kuntien kehittämistoiminnan tukemiseen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Vuosina 2004–2007 kunnille ja kuntayhtymille myönnettäviin valtionavustuksiin on ollut käytettävissä noin 200 miljoonaa euroa ja niillä käynnistettiin lähes 900 sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishanketta kunnissa ja kuntayhtymissä. Osassa hankkeista tavoiteltiin yhden kunnan sisäistä toimintatapamuutosta, osassa maakuntien ja läänien rajat ylittävää kuntien yhteistyötä.

Viimeisin merkittävä uudistushanke on kunta- ja palvelurakennemuutos, joka lähti liikkeelle sisäasiainministeriön päätöksellä toukokuussa 2005 ja on johtanut ns. PARAS -lainsäädännön antamiseen helmikuussa 2007. Keskeisenä tavoitteena on vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta ja kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia uudistusta ja sen keskiössä on sosiaali- ja terveydenhuollon uudistaminen niin rakenteeltaan kuin sisällöltäänkin. Siihen tähtää myös valtioneuvoston 31.1.2008 vahvistama kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelma, jonka mukaan "uudistus muuttaa koko sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristöä ja edellyttää myös uusien työmenetelmien ja tietopohjan kehittämistä, hyvää johtamista ja toimenpiteitä, joilla turvataan tarkoituksenmukainen henkilöstörakenne ja henkilöstön jaksaminen". Ohjelman mukaan "tarvitaan niin rakenteiden, toimintatapojen kuin osaamisenkin uudelleen arviointia ja kehittämistyön käynnistämistä siltä pohjalta". (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2008)

Kokonaisuutena voidaan todeta edellä olevankin perusteella todeta, että sosiaali- ja terveydenhuoltoon on kohdistunut ja kohdistuu jatkuvasti voimakkaita uudistuspaineita pelkästään valtiohallan ohjaamina. Uudistusten sykli on ollut ajoittain niin nopea, että yksittäisen kunnan tasolla osa ohjelmista ja suosituksista ja jopa lainsäädännöstä on jäänyt ajan, voimavarojen ja osaamisen puutteen vuoksi vaille todellisia vaikutuksia.

#### 4.3. Perusturvan toimiala osana kaupungin organisaatiota

Kuusamon kaupungissa on 17.000 asukasta, joista yli 60 % asuu taajamassa. Etäisyys lähimpiin suurempiin kaupunkeihin Ouluun, Rovaniemelle ja Kajaaniin on 200 kilometriä tai yli. Lähimmät kunnat Taivalkoski ja Posio ovat kooltaan pienempi alle 4.500 asukkaan kuntia. Tästä johtuen Kuusamo ei ole palvelutoiminnassaan voinut tukeutua sen enempää isompiin keskuksiin kuin naapurikuntiinkaan. Se on johtanut ajatteluun, joka on ilmaistu kaupungin strategiatekstissä ja esittelyvideossa sanonnalla "täällä asiat tehdään, ei paremmin eikä huonommin, vaan vähän eri tavalla".

Kuusamo on viimeisen vuosikymmenen aikana kokenut voimakkaan väestömuutoksen. Vuodesta 1995 vuoteen 2006 kokonaisväkimäärä on alentunut lähes 1.700 henkeä ja samanaikaisesti väestön ikärakenne on muuttunut voimakkaasti vanhusvoittoisemmaksi. Kuvaavaa on, että alle 45-vuotiaiden määrä on alentunut edellä mainittuna aikana 3.600 henkeä ja vastaavasti yli 45-vuotiaiden määrä kasvanut 1.440 henkeä. Erityisen voimakkaasti on kasvanut yli 75-vuotiaiden määrä.

Työttömyysaste oli lähes koko 1990-luvun yli 20 % ja ajoittain jopa yli 26 %. Vuoden 2007 keskimääräinen työttömyysaste oli 11 %. Väestön väheneminen ja väestörakenteen muutos on alentanut työttömyysastetta, mutta myös elinkeinoelämän vilkastumisen myötä tapahtunut työpaikkojen määrän kasvu. Tästä kertoo myös vuonna 2007 voimakkaasti kasvanut lasten päivähoiton kysyntä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeeseen edellä olevan lisäksi vaikuttaa väestön korkea sairastavuus, joka on 1,6-kertainen maan keskiarvoon verrattuna.

Kuusamon perusturvan toimiala on yksi Kuusamon kaupunkiorganisaation kolmesta varsinaisesta palvelutoimialasta. Toimiala on muodostettu vuonna 1992 päätetyn hallinnonuudistuksen yhteydessä yhdistämällä perinteinen sosiaalitoimi ja terveystoimi yhdeksi perusturvan tulosalueeksi (myöhemmin toimiala) yhden lautakunnan alaisuuteen.

Silloin muodostettuun perusturvan tulosalueeseen liitettiin myös asuntotoimi sekä erillisten kuntainliittojen toimintoina olleet mielenterveystoimisto sekä kasvatus- ja perheneuvola. Ympäristöterveydenhuolto liitettiin ympäristötoimen tulosalueen osaksi. (Kuusamon kunnanvaltuusto, 5/1992)

Kuusamo on muuttunut kunnasta kaupungiksi vuonna 2000. Kaupungin organisaatiota on myöhemmin tarkistettu ja tämän päivän organisaatiorakenteen perusta on määritelty vuonna 2004 valmistuneessa kaupungin palvelustrategiassa. Perusturvan toimiala tehtäväkokonaisuus kaupungin organisaatiossa on säilynyt ennallaan. Palvelustrategian mukaan Kuusamon kaupungin palvelutoiminnan lähtökohtana on omatoiminen ja aktiivinen, arjessa hyvin voiva kuusamolainen. (Kuusamon kaupungin palvelustrategia 2004)

Perusturvan toimialan ulkoiset käyttömenot ovat 55 % koko kaupungin vastaavista käyttömenoista ja toimintatuotot 63 % koko kaupungin ulkoisista toimintatuotoista sekä 61 % kokonaisnettomenoista (Kuusamon kaupungin talousarvio 2007).



Kuvio 1. Kuusamon kaupungin organisaatiorakenne (Kuusamon kaupungin palvelustrategia 2004)

#### 4.4. Perusturvan toimialan tehtävät ja rakenne

Perusturvan toimialan tehtävänä kaupungin organisaatiossa on vastata kansanterveyslain ja sosiaalihuoltolain mukaan kunnalle kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien järjestämisestä ja tuottamisesta. Toiminta-ajatuksena ilmaistuna "perusturva luo edellytyksiä kuntalaisten ja perheiden itsenäiselle selviytymiselle ja kotona asumiselle sekä järjestää terveyttä ja elämässä pärjäämistä edistäviä palveluja alueellisesti ja yhteistoiminnallisesti". (Kuusamon kaupungin hallintosääntö 2007) Perustehtävämäärittely sisältää jo ajatuksen muutoksesta kohti sellaista organisaatiota, joka on vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa ja jonka yksi keskeinen toimintamalli on yhteistoiminnallisuus.

Perusturvan perusrakenteen muodostaa luottamushenkilöorganisaatio ja viranhaltijaorganisaatio. Luottamuselimenä toimii 15-jäseninen perusturvalautakunta, jossa on lisäksi kaupunginhallituksen nimeämä edustaja. Lautakunnan esittelijänä toimii perusturvan toimialajohtajana toimiva perusturvajohtaja. Lautakunta tekee keskeiset toimialaa koskevat päätökset kuten vuosittaisen talousarvioesityksen ja hyväksytyyn talousarvioon pohjautuvan toimialan käyttösunnitelman, jossa määritellään toimialan toiminta- ja tulostavoitteet. Talousarvion pohjana on lautakunnan hyväksymä toimialan strategia ja muut pitemmän ajan suunnitelmat (vanhuspoliittinen ohjelma, mielenterveystyön strategia, sairaanhoidon toimintalinjaukset, lapsi- ja perhepoliittinen ohjelma, varhaiskasvatussuunnitelma).

Lautakunnalla on merkittävä rooli yhdessä toimialan viranhaltijajohdon kanssa päättää mihin ja miten kulloinkin käytössä olevia voimavaroja käytetään ja suunnataan perustehtävän toteuttamiseksi. Tässä päätöksenteossa lautakuntaa ohjaa koko kaupungin strategiset linjaukset kuten palvelustrategia ja henkilöstöstrategia sekä valtuuston hyväksymä talousarvio. Lautakunta luo päätöksillään toisaalta edellytykset ja toisaalta vaatimukset ja reunaehdot organisaation toiminnan kehittymiselle ja muutoksille. Lautakunta vaikuttaa myös henkilöstöorganisaatioon erityisesti vakinaisen henkilöstön valinnan kautta sekä päättämällä toimialan jakaantumisesta tulosalueisiin ja nimeämällä tulosalueiden johtajat ja heidän sijaisensa määräämään ajaksi. (Kuusamon kaupungin hallintosääntö 2007)

Lautakunnan alaisen toiminnan johtamisesta vastaa toimialajohtaja, josta perusturvan toimialalla käytetään nimitystä perusturvajohtaja. Hallintosäännön mukaan toimialajohtajan tulee olla kaupungin vakinainen viranhaltija, jolle kaupunginhallitus määrää virkaan kuuluvaksi tehtäväksi toimialan johtamisen. Toimialan jakamisesta tulosalueisiin sekä niiden johtajat ja heidän sijaisensa puolestaan määrää perusturvalautakunta niin ikään määrääjäksi. Tulosalueen jakamisesta tulosyksiköihin ja niiden johtajat ja heidän sijaisensa määrää toimialajohtaja. (Kuusamon kaupungin hallintosääntö 2007)



10

Kuvio 2. Perusturvan organisaatiokaavio 2008 (Kallunki 2007)

Perusturvan toimiala on organisoitu toisaalta asiakaslähtöisesti elämänkaaren mukaan rakentuvana ja toisaalta avohoitopainotteista palvelurakennetta tukevana. Elämänkaaren mukaan on organisoitu lasten ja perheiden palvelut yhdeksi kokonaisuudeksi sekä vanhusten ja eri vammaisryhmien palvelut yhdeksi kokonaisuudeksi rikkoen perinteisen sosiaali- ja

terveydenhuollon raja-aidan. Akuuttiin sairaanhoidon tarpeeseen vastaavat palvelut on organisoitu sairaanhoidon tulosalueeksi ajatuksella, että niissä palveluissa viivytään vain se aika kun tietyn sairaanhoidollisen ongelman hoitamiseksi on välttämätöntä ja mahdollinen muu tarvittava arjen tuki saadaan avohoitona toteutettavien lapsi- ja perhetyön tai vanhus- ja vammaistyön palvelujen kautta. Organisaatorakennetta on kuvattu perinteisestä hierarkkisesta kuvauksesta poiketen kolmiona, jossa kukin tulosalue muodostaa suoraan laajan asiakasrajapinnan ja tukipalvelut organisaation sisäisinä suunnittelun ja johtamisen tukitoimintoina tukevat tulosalueita niiden tehtävien toteuttamisessa. Organisaatorakenteessa on nähtävissä piirteitä sekä matriisityyppisestä että prosessilähtöisestä organisoitumisajattelusta, jossa tulosalueet (Lape, Vava ja Saho) on pyritty muodostamaan ydinprosessien mukaan ja tulosityksiköt toimivat funktionaalisina toimintayksikköinä. Suunta on selvästi kohti prosessilähtöisyyttä (Talousarvio 2008).

## 5. MUUTOS JA SEN JOHTAMINEN KUUSAMON KAUPUNGIN PERUSTURVAN TOIMIALALLA

Tämän tutkimuksen empiirisen osan muodostaa Kuusamon kaupungin perusturvan toimialalla tapahtuneen muutoksen ja sen johtamisen kuvaaminen ja analysointi. Tässä luvussa kuvaan perusturvan toimialan kehitystä ja muutosta toimialan perustamisesta lähtien. Tapahtunutta kehitystä ja muutosta kuvaan organisatorisen muutoksen näkökulmasta ja analysoin toteutunutta muutosjohtamista kohdeorganisaation kehitystä ja toimintaa kuvaavien asiakirjojen perusteella sekä edellä määrittelemieni onnistuneen muutosjohtamisen käsitteiden kautta.

### 5.1. Perusturvan toimialan kehitys ja muutos

Perusturvan toimialan kehitystä voisi kuvata hyvin monella eri tavalla. Yksi tapa voisi olla kuvata muutosta kuntalaisten ja asiakkaiden kannalta, toinen tapa voisi olla kuvata sitä henkilöstön näkökulmasta ja heidän kokemanaan. Kolmas tapa voisi olla kuvata kehitystä voimavarojen käyttönä ja niillä aikaansaatuina tuloksina. Kehitystä voi yrittää myös kuvata organisaatiossa tapahtuneen muutoksen analysointina. Tällöin tarkasteltavana on se organisaatiossa tapahtunut muutos ja muutosjohtaminen, jolla organisaatio on toisaalta vastannut kehitys-, uudistus- ja muutonhaasteisiin ja toisaalta luonut valmiutta uudistumiseen ja muuttumiseen. Tämän tarkasteltavan kehikoksi soveltuu juuri edellä valitsemani käsitteet: *oppiminen, tieto ja luottamus*. Seuraavassa tavoitteenani on kuvata perusturvan toimialan kehitystä erityisesti tästä näkökulmasta.

Perusturvan toimialan kehitys viimeisen viidentoista vuoden aikana on jaksotettavissa kolmeen kehittämisen- ja muutosaaltoon:

- 1) Toimialan muodostamisen, strategian rakentamisen ja laatuolitiikan aalto. Tämä aalto alkaa vuodesta 1992 ja siihen liittyy keskeisenä tulosjohtamisajattelu.
- 2) Laadun kehittämisen, arviointikäytännön ja kehittämishankkeiden aalto. Tämä aalto alkaa vuosituhaten vaihteesta ja siihen liittyy keskeisenä laatujohtamisajattelu.



3) Kokonaisvaltaisen, tasapainotetun suunnittelun ja johtamisen aalto.

Tämän aallon voi katsoa alkavan vuodesta 2002 ja siihen liittyy tasapainotetun johtamisen malli ja henkilöstövoimavarajohtamisajattelu.

Tietoisesti nimitän edellä esitettyjä vaiheita aalloiksi, koska se mielestäni kuvaa sitä vaikutelmaa, jolla nämä eri vaiheet ovat tulleet organisaatioon. Niiden taustalla on sekä ulkoisia tekijöitä että myös sisäisiä johdon intuitioon perustuvia ja ennakoivia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on ollut vahvistaa organisaation kykyä vastata ulkoa tuleviin muutoshaasteisiin, joita ovat olleet erityisesti palvelurakenteen muutosvaatimus, lainsäädäntömuutokset, tuloksellisuus- ja tuottavuusvaatimukset, laadunhallintasuositukset, asiakaslähtöisyysajattelu, henkilöstön osallistuminen, väestömuutosten tuomat palvelutarvemuutokset, talouden sopeutustarpeet ja myös erilaiset muotivirtaukset (ismit) johtamisessa ja kehittämisessä.

Edellä mainitut kolme muutosaaltoa perusturvassa pitää sisällään laajan joukon erilaisia kehittämis-, uudistus- ja muutoshankkeita, joiden kaikkien esittely ei ole tässä mahdollista eikä tarpeenkaan.

**Kuusamon perusturvan kehittämistoiminta 1993-2006**

1993-1996	1997-2000	2001-2003	2004-2006
Sosiaali- ja terveystoimen yhdistäminen	Strategian uudelleen määrittely;	Palvelujärjestelmän laadun kehittämisohjelma,	Tasapainotetun arviointi- ja johtamismallin juurruttaminen:
Strategiaproessi	yhteistoiminnallisuus, uusi rooli palveluntuottajana, alueellisuus, omatoimisuus, laadulla tehokkuutta	itsearviointit ja ulkoinen auditointi ja laaduntunnus 13.5.2002	<b>Itsearviointien, kehittämistoiminnan, riskienhallinnan ja kehityskeskustelujen kytkeytyminen vuosisuunnittelu prosessiin ja tulokortteihin</b>
Tulosyksikköjako	Laatutyö käynnistyy - kirjallinen laatupolitiikka	Yksikkökohtaiset kehittämisshankkeet	<b>Sisäiset auditoinnit, osaamiskartoitus, kehityskeskustelulomake</b>
Tulosjohtaminen	Strategian ja laatupolitiikan toimeenpano hankkeiden kautta	Suunnittelu- ja arviointi prosessin uudistaminen – tasapainotettu johtaminen – BSC – käyttösuunnitelmat tulokorttimuotoon	<b>Kaupungin palvelu- ja henkilöstöstrategia</b>
Mittariryö		Tuloksellisuuden Takuu-hanke ja Hehku-hanke	<b>Kaupungin johtamiskoulutus</b>
Määräaikaiset esimiehet	Kustannuslaskenta, toimintanalyysit, asiakasanalyysit	Oppivan organisaation suuntaan eteneminen	<b>BSC-malli ja tulokortit koko kaupunkiin</b>
Tietotekniikan hyödyntäminen	Tiimivalmennus	Asiakasryhmäkohtaiset palvelujen kehittämisohjelmat	<b>Kilpailutus</b>
Väestövastuu	Yhteiset foorumit – työpaikkakokoukset – lautakunta mukana	Palautejärjestelmät	
Palvelurakenteen muutos liikkeelle - avohoitoon			

Kuvio3. Perusturvan muutos kehittämishankkeina.

### 5.1.1. Toimialan muodostamisen, strategian rakentamisen ja laatupolitiikan aalto

Perusturvan toimiala muodostettiin fuusioimalla erilliset sosiaali- ja terveystoimen hallinnonalat yhdeksi toimialaksi ja liittämällä siihen vielä erillisen kuntainliiton toimintana ollut mielenterveystyö sekä perheneuvolatoiminta sekä asuntotoimi. Yhdistämiseen ja sen jälkeiseen elämään liittyi keskeisesti tulosjohtaminen ja strategisen suunnittelun sisäänajo, joita oli toteutettu Kuusamon kunnassa tietoisesti vuodesta 1989.

Perusturvan toimialan muodostaminen pohjautuu Kuusamon kunnan luottamushenkilöhallinnon, rakenteen ja toimintalinjojen uudistamiseksi erillisen hallinnon kehittämistoimikunnan valmistelemaan esitykseen, jonka kunnanvaltuusto hyväksyi toukokuussa 1992. Toimikunta on lähtenyt työssään liikkeelle "puhtaalta pöydältä" tavoitteena rakentaa Kuusamon kunnalle sopiva, paras mahdollinen organisaatoratkaisu. Tarkastelun kohteena on ollut sekä luottamushenkilö- että viranhaltijaorganisaatio, vaikka pääpaino onkin ollut luottamushenkilöorganisaatiossa. Uudistuksella on tavoiteltu sekä demokratian vahvistamista että kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä, mutta myös toiminnan tehokkuuden lisäämistä ja viranhaltijaorganisaation keventämistä. Rakenne on suunniteltu niin, että kunkin luottamustoimielimen palvelualue muodostaa riittävän toiminnallisen kokonaisuuden ja toimielimen alaisuudessa suoraan toimielimelle on vastuussa yksi viranhaltija koko toimielimen alaisesta toiminnasta. Luottamustoimielimen tehtäväksi määriteltiin tehdä oman palvelualueensa strategiset päätökset, asettaa toiminnan tavoitteet sekä suorittaa tarvittava resurssien kohdentaminen. (Hallinnon kehittämistoimikunnan esitys, 1992)

Talousarviossa 1992 oli asetettu tavoitteeksi, että "organisaation rakentamisen ensisijaisena lähtökohtana on palveluja käyttävien asiakkaiden tarpeet ja niiden tyydyttäminen. Hallinto ja organisaatio tulee asettaa palvelemaan tätä perustavoitetta."

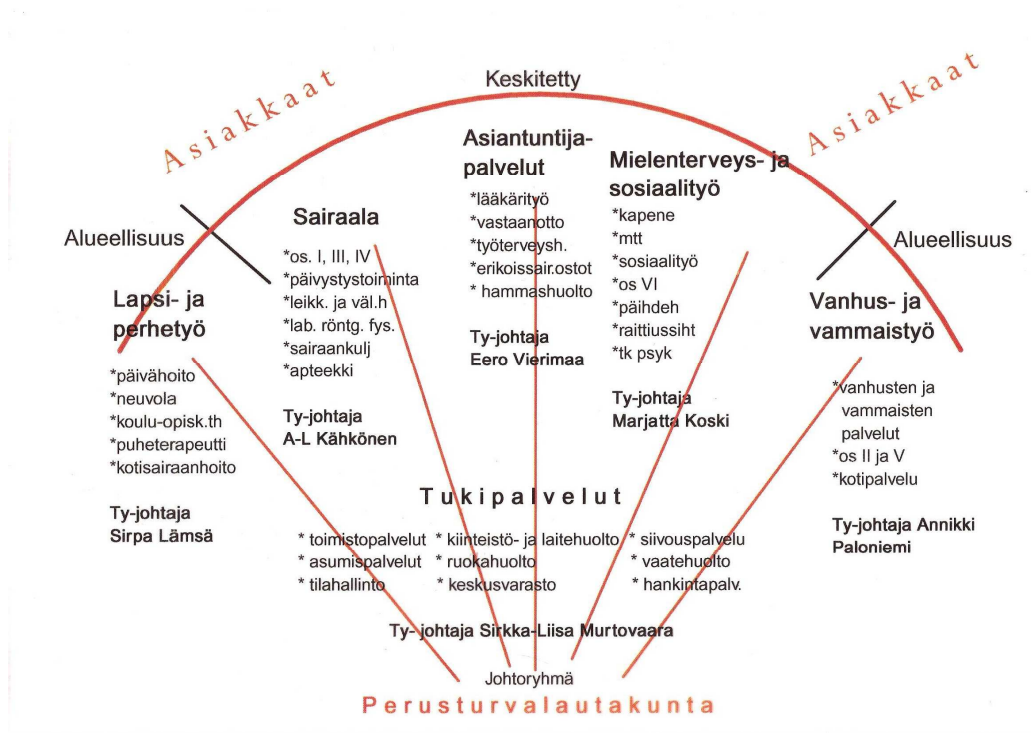
Toimikunnan esitys lähtee siitä, että "viranhaltijaorganisaatiota pelkistetään ja moniportaisuutta vähennetään, eri toimintatasojen ja -yksiköiden toimintavapautta lisätään ja keskeinen huomio kiinnitetään tavoitteiden asettamiseen ja tulosten

seuraamiseen. Johtamisen lähtökohtana on yksilön toimintavapautta ja luovuutta korostava tulosjohtaminen." Tämä tavoite liittyy selkeästi tulosjohtamisajatteluun, mutta se kuvastaa myös pyrkimystä sellaiseen organisaatioon, jossa yksilöiden kyvyt saadaan paremmin esille ja käyttöön. Se heijastaa sekä luottamukseen pohjautuvaa että oppimiseen pohjautuvaa ajattelua.

Kunnanvaltuusto kävi em. hallintotoimikunnan esityksestä periaatteellisen keskustelun ja hyväksyi sen pohjalta uuden hallinnon johtosäännön ja organisaatorakenteen tulevaksi voimaan 1.1.1993. Johtosäännössä uusien toimialojen ja yleensäkin johtamistehtävät määriteltiin määräaikaisiksi ja sisäisen hakumenettelyn kautta täytettäviksi. Kunnanhallitus julisti uusien toimialojen johtajien paikat sisäiseen hakuun ja nimesi johtajat marraskuussa 1992. Tämän jälkeen uuden toimialajohdon tehtävänä oli käynnistää kunkin toimialan sisäinen muutos ja rakenteen aikaansaaminen niin, että uudet toimialat voivat aloittaa 1.1.1993.

Perusturvan toimialajohtajaksi tuli nimetyksi keskushallinnon hallintojohtaja, joka käynnisti kahden suuren toimialan - terveystoimen ja sosiaalitoimen - fuusion välittömästi valinnan jälkeen. Valmistelemaa työtä oli jo tehty kyseisten toimialojen esimiesten yhteisenä koulutuksena tulosjohtamisen soveltamisesta. Uuden yhdistyvän organisaation rakentaminen ja muutos konkretisoitui toimialajohtajan nimeämisen jälkeen jatkuneessa esimieskoulutuksessa, jossa käynnistyi sisäisen rakenteen miettiminen kahden erillisen työryhmän työnä. Samalla ryhdyttiin myös yhdessä työstämään keskeisimpiä kehittämiskohteita.

Tulosityksikköjaon ja tulosityksiköiden esimiehet kunnanjohtaja hyväksyi joulukuussa 1992 toimialajohtajan esityksestä. Perusturva jakaantui viiteen varsinaiseen toiminnalliseen tulosalueeseen ja tukipalveluihin. Organisaatorakennetta ei kuvattu perinteisenä laatikkokuviona, vaan elämänkaaren mukaan rakentuvina palvelukokonaisuuksina, jossa selvästi haluttiin korostaa asiakasrajapinnan merkitystä ja toisaalta aluetyön näkökulmaa. Rakenteella haluttiin myös murtaa perinteistä sosiaali- ja terveydenhuollon raja-aitaa.



Kuvio 4. Perusturvan organisaatio 1.1.1993 (Kallunki 1992)

Uusi toimialajohtaja kirjoittaa heti valinnan jälkeen tapahtuneessa kaupungin sisäisessä tiedotteessa (Poroposti 3/1992), että *"yhdistäminen yhdeksi perusturvalautakunnan alaiseksi toiminnaksi tähtää osaamisen laaja-alaisempaan hyödyntämiseen asiakaslähtöisesti. Henkilökohtaisena tavoitteenani on yhdistämiseen liittyvän muutoksen johtaminen niin, että ne voimavarat, joita tulosalueella tällä hetkellä on, saataisiin mahdollisimman tehokkaalla tavalla palvelemaan kuntalaisten ja asiakkaiden palvelutarpeita."*

Edelleen mainitussa tiedotteessa nähdään tärkeänä, että

*"henkilöstön asiantuntemus laajasti tulee hyödynnettyä lautakunnan työskentelyssä"*

*"...ensimmäisiä ja keskeisiä tehtäviä on yhdessä henkilöstön kanssa käynnistää koko perusturvan kattava strategiasuunnitelman laatiminen."*

*"...lähtökohtana on luoda yhteinen näkemys palvelujen nykytilasta sekä riittävän kauas ulottuva tulevaisuuden kuva - visio - kuusamolaisen yhteisön kehityksestä ja peruspalvelujen tarpeesta."*

*"Kun ensin tiedetään ja tiedostetaan minne halutaan mennä, on huomattavasti helpompi tehdä ratkaisuja siitä, miten haluttuun tavoitteeseen mennään."*

Tiedolla ja nimenomaan koko organisaation yhteisellä tietämisellä näyttää olleen muutosjohtajan tavoitteissa tärkeä merkitys. Strategisen muutoksen tekemisen lähtökohdaksi asetetaan yhteinen näkemys. Se taas sekä edellyttää oppimista että synnyttää sitä ja samalla vahvistaa luottamuksen elementtejä. Selkeästi on nähtävissä pyrkimys tavoitteiden kautta tapahtuvaan johtamiseen ja organisaation näkeminen välineenä tavoitteisiin pääsemiseksi.

*"Pidän tärkeänä, että organisaatiossa työskentelevillä on riittävä toimintavapaus oman palvelualueensa osalta. Kun tavoitteet ja suunta on yhdessä määritelty, tulee menettelytapojen olla varsin vapaasti valittavissa kussakin yksikössä. Organisaatio tulee mieltää välineeksi tulokselliseen toimintaan."*

*"Toimintojen organisoinnissa pidän tavoiteltavana asiakkaiden palvelutarpeista lähtevää organisoitumista." (Poroposti 3/1992, 10-11)*

Uuden organisaation muodostamiseen liittyi luonnollisesti monenlaista käytännön muutosta, mutta merkillepantavaa on, että keskeisiä muutostarpeita on pyritty miettimään laajemmalla joukolla. Sitä kuvastaa organisoinnissa tapahtunut kahden työryhmän valmistelutyö sekä tarvittavien kehittämishankkeiden määrittely yhdessä. Samaa yhdessä tekemistä heijastaa myös koko toimialaa koskettavien kehittämishankkeiden käynnistäminen ja niiden organisoiminen henkilöstöstä muodostuvien työryhmien varaan. Varsinkin kun kyseessä oli kahden erillisen organisaation ja organisaatiokulttuurinkin yhdistäminen, on yhdessä tekemisellä tärkeä luottamusta vahvistava merkitys (vrt Stenvall&Virtanen 2007,88,89).

Perusturvan henkilöstötiedotteessa maaliskuussa 1993 todetaan, että *"perusturvan sisällä on käynnissä koko henkilöstöä laajasti koskettavia hankkeita kuten atk:n kehittäminen, toimistopalveluprojekti, aluetyöhanke sekä henkilöstösopimushanke. Henkilöstösopimukseen liittyen on tavoitteena rakentaa kuluvan vuoden loppuun mennessä mittarit perusturvan toimintojen tuloksellisuuden arviointia varten."*(Tiedote maaliskuu 1993)

Arviointi ja arviointitiedon käyttö on myös hyvin tiedostettu muutoksen toteuttamisen keinona ja siitä em. tiedotteessa todetaan myös.

*"Tuloksellisuuden arviointi ja mittareiden muodostaminen palvelevat käyttösuunnitelman laatimisen lisäksi myös palvelujen kehittämistä, uusien menettely- ja toimintatapojen etsimistä sekä toiminnan taloudellisuuden ja vaikuttavuuden parantamista. Tuloksellisuuden arviointi ja mittaaminen antavat myös pohjaa tehdä ratkaisuja palvelujen järjestämistavasta".*

Muutosjohtajan on pyrittävä jatkuvasti vahvistamaan prosessiin osallistuvien uskoa ja luottamusta itseensä ja luottamus myös lisää kehitykselle välttämätöntä muutoskykyä. Varsinkin muutosprosessin alkuvaiheessa muodostunut luottamuksen tila luo ennusteen onnistumiselle.(Stenvall&Virtanen 2007, 79) Henkilöstön luottamusta sekä omiin muutosvalmiuskykyihin että myös luottamusta johtoon on ollut omiaan vahvistamaan henkilöstön palkitseminen heti yhdistämisen alkuvaiheessa siitä, että edellisen vuoden osalta on onnistuttu saaman aikaan merkittäviä säästöjä. Tämä viestittää myös siitä, että entisessä on ollut myös hyvää, jota ei ole tarkoitus hylätä.

*"talousarvion alitukset osoittavat osaltaan, että henkilöstö on tiedostanut säästötavoitteet ja kyennyt toimimaan siten, että menojen kasvu on voitu pysäyttää. Syntyneet säästöt ovat sellaisia, että henkilöstö ansaitsee niistä tunnustuksen ja kiitoksen. Jotta tämä tunnustus voisi myös jollakin tavoin konkreettisesti tuntua jokaisen työntekijän kohdalla, on perusturvan johtoryhmä päättänyt, että koko henkilöstölle tarjotaan mahdollisuus virkistäytymiseen Tropiikissa sieltä hankitun ns. virkistyspaketin muodossa." (Tiedote maaliskuu 1993)*

Muutoksen perusteluissa henkilöstölle oli esillä sekä ulkoisia että sisäisiä syitä. Samalla myös kerrottiin siitä, mitä muutos merkitsee organisaatiossa. Henkilöstölle järjestetyssä tilaisuudessa se johdon viestinnässä kiteytettiin seuraaviin asioihin:

*"asiakaslähtöisen palvelun järjestäminen, raja-aitojen kaataminen, tuloksellisuuden(tuottavuus, taloudellisuus, vaikuttavuus, palvelukyky) parantaminen, valtiosuus uudistus - normipurku sekä perusturvapolitiikka Kuusamossa"*

*"hallinnon kokoamista, voimavarojen yhdistämistä ja suuntaamista, palvelujen sisällön ja palvelukanavien uudelleen arviointia, rakenteet palvelemaan asiakkaiden tarpeita, henkilöstön tehtävämuutoksia ja liikkuvuutta, luovaa kokeilemistä"*

Kun muutos oli jo tosiasia ja henkilöstö oli joutunut sen kohtaamaan, edellä olevassa on nähtävissä pyrkimys selkeyttää ja kirkastaa muutoksen tavoitteita ja vaikutuksia henkilöstöön. Muutostilanteissa onkin usein viestinnällisesti kyse siitä, miten monimutkaiset asiat saadaan kommunikoitua ymmärrettävästi. (Stenvall&Virtanen 2007,61)

Organisatorisen muutoksen keskiössä ja ratkaisevana toimijana oli luonnollisesti uuden toimialan johto, jolla tässä yhteydessä tarkoitetaan koko toimialan johtoryhmää. Se muodostui toimialajohtajasta sekä tulosalueiden esimiehistä ja henkilöstön edustajasta, yhteensä seitsemän henkilöä. Johtoryhmän sitoutuminen yhdistymisen toteuttamiseen oli keskeinen muutoksen läpiviemisen kannalta. Johtoryhmän työskentelyä tuettiin johtoryhmätyön kehittämiseen liittyvällä koulutuksella, joka aloitettiin maaliskuussa 1993. Koulutuksessa luotiin johtoryhmätoiminnan perustaa määrittelemällä tulosjohtamisajattelun mukaisesti johtoryhmän toiminta-ajatus ja tulos, vuoden 1993 avainalueet sekä onnistumisen kriteerit sekä pohtimalla yhdessä mitä haluttujen tulosten aikaansaaminen edellyttää työskentelyn puitteilta ja ryhmänä toimimiselta. (Johtoryhmän koulutusohjelma 22.2.1993)

Johtoryhmä nosti keskeiseksi tavoitteekseen sisäisen toimivuuden ja strategiatyön toteuttamisen. Sisäisen toimivuuden osalta johtoryhmä on kirjannut sisältönä hyvän vuorovaikutuksen, toimivat ja vaihtelevat työmenetelmät, avoin ja luovuutta edistävä ilmapiiri sekä motivaatio. (Toimialajohtajan muistiinpanot 18.3.1993)

Merkittävä yhdistymistä tukeva ja uuden organisaation muodostumista tukeva hanke oli toimialan strategiaproessi, jossa luotiin toimialalle keskeiset strategiset linjaukset. Strategian laadintaproessi suunniteltiin ja aikataulutettiin johtoryhmän toimesta ja sen toteuttaminen tapahtui toimialan johdon ja esimiesten yhteisenä prosessina, jossa liikkeelle lähdettiin yhteisestä nykytila- ja ympäristöanalyysistä ja edettiin tulevaisuuden kuvan ja vision määrittelyyn sekä strategiaan menestystekijöihin ja niiden pohjalta seuraavan vuoden talousarvion tavoitteisiin. Vaikka prosessi oli pääosin esimiesten toteuttama, kosketti se heidän kauttaan jollakin tavoin laajemmin koko henkilöstöä ja näin sen voidaan ajatella luoneen yhteistä tahtotilaa organisaation kehittämiseksi ja muutokselle. Strategiaan perustuen käynnistyi voimakas palvelurakenteen muutos, jota jatkui koko 1990-luvun.

Ensimmäiseen muutosaaltoon liittyy tärkeänä sekä tietoon perustuvaan muutokseen että oppimiseen tähtäävänä kehityshankkeena toimintolaskennan kehittäminen. Se käynnistyi projektina joulukuussa 1994 ja jatkui aina vuoteen 1996 saakka. Hankkeen tarkoituksena oli luoda perustaa yksiköiden palvelutoiminnan kehittämiseksi siten, että "yksiköt tuntevat omien palveluidensa ja tuotteiden kustannusrakenteen, osaavat hyödyntää kustannustietoja mm. hinnoittelussa ja erityisesti toiminnan kehittämisessä." (Kuusamon kunta.1995) Projektiin osallistuivat lähes kaikki perusturvan yksiköt. Toimintolaskenta sisälsi kunkin yksikön toiminnan analysoinnin yksikön perustehtävästä ja toimintaperiaatteista lähtien ja edeten asiakkaiden määrittämiseen sekä tuotteiden ja palveluiden tunnistamiseen sekä edelleen näiden tuottamiseen tarvittavien toimintojen tunnistamiseen. Sen jälkeen määritettiin toimintojen tarvitsemat resurssit, laskettiin resurssikustannukset, toimintokohtaiset kustannukset sekä lopulta tuote- ja palvelukohtaiset kustannukset.



Projekti toteutettiin kolmessa eri vaiheessa siten, että yksiköt saattoivat itse määrittellä mikä on heidän kannaltaan paras liikkeelle lähtemisen ajankohta. Samalla projektin kuluessa opittiin menetelmää ja oppia voitiin hyödyntää seuraavissa jaksoissa. Projektin myötä organisaation yksiköiden tietoisuus omasta toiminnasta ja sen kustannuksista kasvoi ja se lisäsi valmiutta toimintatapojen tarkastelulle ja tarvittaville muutoksille. Projektin myötä syntyi menettelytapaohje toimintolaskennan soveltamisesta.

Perusturvan organisaation muodostaminen oli merkittävä fuusioprosessi, jossa johtamisen kannalta oleellista on oppimista ja kehittämistä edistävän ilmapiirin luominen. Merkittävän muutoksen toteuttamisessa on tärkeää varmistaa, että johto ja esimiehet säilyttävät toimintakykynsä eivätkä ajaudu mahdollisissa muutosvastarintatilanteissakaan omien sisäisten maailmojensa ja regressioidensa ohjaajiksi. Tätä voidaan ehkäistä työnohjauksella. (Stenvall ym. 2007, 77,114)

Perusturvan yhdistymiseen liittyvää muutosprosessia on johtamisen näkökulmasta osaltaan auttanut, että toimialajohtajalla oli prosessin alkaessa ja pitkään sen jatkuessakin toimiva työnohjaus ja johtamisen konsultointi. Työnohjaus mahdollisti oman toiminnan arvioinnin, muutokseen liittyvien ongelmien käsittelyn sekä ratkaisumallien hakemisen. (vrt. Viitala 2005, 369)

Yhdistetyn toimialan ensimmäiset vuodet olivat voimakasta muutosten aikaa sekä organisaation sisällä että erityisesti sen ulkopuolella - toimintaympäristössä. Julkisen talouden tilanne oli kokonaisuudessaan muuttunut ja erityisesti Kuusamossa sen vaikutukset näkyivät rahoitusmahdollisuuksien kaventumisena valtionosuuksien vähentymisen vuoksi. Myös asiakkaiden tarpeissa ja väestön määrässä ja rakenteessa oli tapahtunut muutoksia ja muutosten nähtiin jatkuvan ehkä vielä voimakkaampina tulevaisuudessa. Nämä syyt olivat vaikuttamassa siihen, että uuden vaalikauden alkaessa vuoden 1997 alusta käynnistettiin toimialan strategian tarkistaminen ja siihen liittyen laatupolitiikan määrittely.

Perusturvan palvelutoimintoja oli kyllä kehitetty voimakkaasti ja osa tästä työstä oli kohdistunut myös palvelujen laatuun. Kokonaisvaltainen laatupolitiikka oli kuitenkin puuttunut. Laatu oli noussut myös valtakunnallisessa ohjauksessa tärkeäksi kysymykseksi vuonna 1995 annetun laadunhallinnan suosituksen myötä (Stakes 1995). Suositus sisälsi kolme keskeistä tavoitetta: 1) laadunhallinta on osa jokapäiväistä työtä, 2) asiakaslähtöisyyden tulee olla laadunhallinnan painopiste ja 3) sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinta toteutetaan tiedolla ohjaamisella.

Edellä oleviin tekijöihin pohjautuen strategiatyön rinnalle perusturvan toimialan keskeiseksi tavoitteeksi tuli laatupolitiikan saaminen kirjalliseen muotoon vuoden 1997 loppuun mennessä ja koko toimialan kattavan laatujärjestelmän rakentaminen vuoden 1999 loppuun mennessä. Kysymys oli kehitys- ja uudistushankkeesta, jolle oli asetettu selkeä ajallinen tavoite ja sisällöllinen päämäärä. Toimintakäsikirjassa olevan kuvauksen mukaan strategian tarkistus- ja laatupolitiikan laatimisprosessi käynnistettiin vuoden 1996 lopulla ja tavoitteena oli "saada aikaan perusturvalle ajan tasalla oleva strategiasuunnitelma ja laatupolitiikka, johon päätöksentekijät ja henkilöstö sekä myös asiakkaat voivat laajasti sitoutua ja sen hyväksyä".

Strategiasuunnitelman laatimisen keskeisenä haasteena oli saada aikaan sellainen prosessi, joka tukisi strategian ja siihen liittyvän laatupolitiikan viemistä käytäntöön asiakastyön tasolle saakka. Vuosina 1997-98 toteutetussa strategia- ja laatu-prosessissa oli mukana perusturvan kaikki toimintayksiköt, esimiehet (ja heidän välityksellään koko henkilöstö), lautakunta sekä päätöksentekotasoina kunnanhallitus ja valtuusto. Prosessin toteutusta tuki ulkopuolinen prosessikonsultti.

Strategia- ja laatupolitiikan aikaansaamiseksi perusturvalautakunta, toimialan johtoryhmä ja tulosityksiköiden esimiehet ja muut edustajat kokoontuivat yhteensä yhdeksän kertaa yhteisiin strategia- ja laatuseminaareihin työstämään ja luomaan yhteistä todellisuutta perusturvan nykytilasta, ympäristömuutoksista, tulevaisuudenkuvasta, strategisista linjauksista, päämääristä ja tavoitteista. Kokoontumisten välillä on erikseen nimetyt työryhmät, toimialan johtoryhmä ja eri

tulosyksiköt osaltaan työstäneet strategia- ja laatuprosessiin liittyviä kysymyksiä omien yksiköidensä osalta.

Strategia- ja laatuprosessin läpiviemiseksi perusturvan johtoryhmä hahmotteli etukäteen alustavan aikataulun, joka tähtäsi koko prosessin läpiviemiseen vuoden 1997 lokakuuhun mennessä. Käytännössä strategiasuunnitelma valmistui vuoden 1998 talousarvioon ja laatupolitiikka keväällä 1998. Samaan aikaan prosessin suunnittelun käynnistämisen kanssa toimialajohtaja ja sairaanhoidon johtaja aloittivat sosiaali- ja terveysjohdolle tarkoitettussa kolmivuotisessa johtamiskoulutusohjelmassa (PD-koulutus), joka toi johdolle valmiuksia strategiseen suunnitteluun ja muutoksen johtamiseen. Koulutukseen liittyvänä kehittämisprojektina toimialajohtajalla oli toimialan strategia- ja laatuprosessi, josta valmistui raportti joulukuussa 1999. (Kallunki 1999)

Prosessi käynnistyi esimiesten laatukoulutuspäivällä, jonka teemana oli: mitä laatu on ja mitä on laatupolitiikka?. Koulutuspäivä valmensi esimiehiä miettimään perusturvan toiminnan tarkoitusta ja tulevaisuuden kuvaa erityisesti palvelujen laadun ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Koulutustilaisuudessa korostui, että laadun kannalta on tärkeää tietää mitä varten toimitaan ja mihin ollaan menossa. Tässä vaiheessa oli myös jo tiedostettu tarve strategiasuunnitelman tarkistamiseen.

Johtoryhmän valmisteleva alustava strategia- ja laatuprosessin toteutussuunnitelma käsiteltiin ja hyväksyttiin tammikuussa 1997 kaikkien esimiesten yhteisessä kokoontumisessa, jossa käsiteltiin myös suunnitellun prosessin tavoitetta, sisältöä ja aikataulua sekä osanottajien valmiutta sitoutua yhdessä työskentelemään strategian tarkistamiseksi ja laatupolitiikan aikaansaamiseksi. Esimiesten tehtäväksi jäi informoida omissa yksiköissään henkilöstöä käynnistyvästä työstä. Näyttää siltä, että tärkeänä on pidetty prosessia ja henkilöstön mukaan saamista prosessiin.

Johtoryhmä otti vastuun prosessiin liittyvästä kokoavasta valmistelutyöstä ja nykytila-analyysiin tarvittavan yhteisen lähtötiedon kokoamisesta. Perusturvajohtajan vastuulle jäi lautakunnan informointi ja hyväksynnän saaminen sekä sitouttaminen prosessiin.

Strategiaprosessi eteni suunnitellun aikataulun mukaan siten, että pääosin esimiehet ja lautakunta yhdessä työstivät strategiaa lähtien liikkeelle toimintaympäristöä ja nykytilaa koskevasta lähtötietoaineistosta, työstäen yhteisen käsityksen nykytilasta, luoden vision, toiminta-ajatuksen sekä strategiat. Prosessin kuluessa jouduttiin myös ottamaan kantaa kunnan taloudellisen tilan aiheuttamiin haasteisiin ja työstämään yhdessä ehdotuksia toimenpiteistä, joilla toimiala voisi vähentää menojaan. Tätä menojen sopeuttamiseen tähtäävää työtä tehtiin neljänä eri työryhmänä yhteisten seminaarien välillä. Vaikka tämä "väliepiso" näytti aluksi häiritsevän varsinaista strategiaprosessia, osoittautui se kuitenkin terveelliseksi konkretisoinniksi. Strategiaa ja siinä lausuttuja periaatteita jouduttiin soveltamaan käytännön reaali maailmaan niukkojen resurssien ja rajattomien tarpeiden ristiriidassa.

Yhdessä määritelty strategia toimi pohjana seuraavan vuoden talousarvion ja käyttösuunnitelmien laatimiselle ja lokakuussa esimiehet ja lautakunta kokoontuivat yhteiseen seminaariin tarkastelemaan miten strategiat näkyvät käyttösuunnitelmissa. Tällä haluttiin varmistaa, että strategiaa lähdetään viemään käytännön tasolle. Samalla myös lautakunta pääsi sisälle eri tuloksiköiden suunnitelmiin.

Prosessia jatkettiin marraskuussa 1997 pidetyssä yhteisessä seminaarissa, jossa käynnistettiin laatupolitiikan työstäminen vastaamalla ryhmätöiden kautta kysymyksiin: Millaisia asioita perusturvan laatupolitiikan tulisi viestittää asiakkaiden suuntaan, henkilöstön suuntaan, rahoittajien suuntaan sekä toiminnan kehittämisen ja laadun ohjauksen suhteen? Millaisia laadullisia ratkaisuja ja kehittämishankkeita yksiköistä voidaan tällä hetkellä tunnistaa?

Seminaarin tuotoksen jatkotyöstäminen annettiin tehtävää varten nimetyille työryhmälle. Tammikuussa 1998 toisessa laatuseminaarissa työstettiin edelleen laatuasiaa ja tarkasteltiin yhdessä mihin ollaan valmiit sitoutumaan laadun suhteen, miten laatua tulisi kehittää ja arvioida ja millaisella aikataululla tulisi edetä. Työryhmä sai seminaarityöskentelyn ja kootun aineiston pohjalta laatupolitiikan kirjalliseen muotoon ja se esiteltiin yhteisessä seminaarissa maaliskuussa 1998, jolloin myös strategian tarkistamis- ja laatupolitiikan laatimisprosessi voitiin katsoa päättyneeksi.

*"Strategiaprosessin kuluessa havaittiin erinomaiseksi työskentelymuodoksi sellaiset seminaarit, joissa oli mukana kaikki esimiehet ja lautakunta. Näistä seminaareista muodostui vuorovaikutuksellisia tapahtumia, joissa luottamushenkilöt toisaalta saivat tietoa operatiivisen tason toiminnasta ja ongelmista sekä toisaalta saattoivat välittää omia tärkeinä pitämiään näkemyksiä asioiden valmisteluun, suunnitteluun ja myös käytännön palvelutoiminnan toteutukseen. Viranhaltijoille yhdessä työskentely puolestaan tarjosi hyvän mahdollisuuden "testata" omia näkemyksiään palvelujen kehittämisestä ja kohdentamisesta sekä välittää luottamushenkilöille niitä kokemuksia ja tunnelmia, joita arkipäivän palvelutoiminnassa koetaan. Eriyisen tärkeäksi tämä koettiin puolin ja toisin niissä tilanteissa, joissa voimavaroja jouduttiin leikkaamaan ja ratkaisemaan, miten leikkaukset kohdennetaan." (Kallunki 1999)*

Prosessin tuloksena toimialalle jäi työkäytäntö, josta muodostui jatkossa pysyvä vuosisuunnittelurytmi. Tämän vuosisuunnittelurytmin sisällön määritteli vuosittainen talousarvio- ja raportointi rytmi ja sen rungon muodostivat neljä kertaa vuodessa toteutetut koko toimialan työpaikkakokoukset - yhteiset foorumit, jotka olivat avoimia koko henkilöstölle ja myös lautakunnalle. Käytännössä foorumeihin osallistui esimies tai edustaja/t kustakin yksiköstä, toimialan johtoryhmä ja lautakunnan edustajia.

Toimialan säännöllisten työpaikkakokousten ajoitus ja sisältö määriteltiin seuraavaksi:

Helmikuussa	Arviointiseminaari
	* arvioidaan edellisen vuoden tavoitteiden toteutuminen
	* tarkistetaan kuluvalle vuodelle tehtyjä suunnitelmia
Kesäkuussa	Väliarviointiseminaari
	* arvioidaan kuluvan vuoden tavoitteiden toteutumista
	ja tehdään tarvittavat tarkistukset suunnitelmiin
	* seuraavan vuoden talousraamit
Elokuussa	Tavoite/strategiaseminaari
	* strategian arviointi ja mahdollinen tarkistus
	* toimialan painopistealueiden ja tavoitteiden asettaminen
	* arvioidaan kuluvan vuoden tavoitteiden toteutuminen
	* talousarvion ja käyttösuunnitelman laatimisperusteet
Marraskuu	Käyttösuunnitelmaseminaari
	* arvioidaan käyttösuunnitelmien ja koko toimialan strategioiden ja tavoitteiden yhteensopivuutta
	* täsmennetään yhteisiä linjauksia

Koko toimialan työpaikkakokousten lisäksi vuosisuunnittelurytmi ohjasi myös tulosalueiden ja tulosityksiköiden työpaikkakokouskäytäntöä. Tavoitteeksi asetettiin, että kullakin tulosalueella olisi 4-6 ja tulosityksiköissä 6-12 työpaikkakokousta vuodessa.

Työpaikkakokousten - yhteisten foorumien merkityksestä todetaan toimialajohtajan laatimassa kuvauksessa, että "niiden kautta hahmottuu ja vahvistuu yhteinen todellisuus. Yhteinen todellisuus taas on strategisen suunnittelun ja johtamisen kannalta välttämätöntä, sillä muutoin strategiat jäävät vain hienoiksi fraaseiksi, jotka eivät tavoita lattiatason työntekijää eivätkä edes varsinaisesta palvelutoiminnasta vastaavaa lähiesimiestä".

Prosessin tuloksena syntyi strategia, joka haastoi voimakkaaseen uudistumiseen ja muutokseen. Toiminta-ajatuksen muotoilussa näkyy pyrkimys ennaltaehkäisevään toimintatapaan, palvelujen järjestäjän rooliin sekä yhteistoiminnallisuuteen. Talousarviokirjassa 1998 strategiaa ja sen sisältämää muutostarvetta on perusteltu ja kuvattu seuraavasti:

*"Perusturvan toiminnan keskeiset menestystekijät (strategiat) suunnattaessa vuoteen 2005 on määritelty uudelleen johtuen voimakkaasti muuttuneesta taloudellisesta tilanteesta ja toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista. Palvelutarpeiden ja käytettävissä olevien resurssien välillä on voimakas ristiriita, jonka ratkaisemiseksi tarvitaan määrätietoista ja pitkäjänteistä totutun palvelutason uudelleen määrittelyä... Perusturva on määritellyt keskeisiksi strategioiksi vuoteen 2005 seuraavat toimintalinjat: Siirtyminen yhteistoiminnalliseen palvelujärjestelmään ja uuteen rooliin palvelujen tuottajana sekä ennaltaehkäisyyn ja kuntalaisten omatoimisuuden vahvistaminen ja alueellinen toimintatapa palvelujen järjestämisessä."*

Strategiasuunnitelmaa avaavissa kuvauksissa ja lähivuosien tavoitteissa korostuu muutostarve ja sen tekemiseksi esitetään talousarviossa keinoja, jolla muutos halutaan selvästi ulottaa koko organisaation tehtäväksi. Muutostavoitteissa näkyy myös, että kysymys on asennetason ja toimintatavan muutoksesta ja sen vuoksi se nähdään mahdolliseksi vain yhteisten analyysien ja yhteisen työstämisen kautta:

*" Strategian toteuttamiseksi on tarpeen analysoida sekä itse palvelutoimintaa että palvelujen piirissä olevaa asiakasjoukkoa, jotta voidaan tehdä käytännössä ratkaisuja, joilla vahvistetaan edellä kuvattua kehitystä hallitusti."*

*"Tavoitteena on vuosina 1998-99 asiakaslähtöisten palveluprosessien määrittely ja kehittäminen koko perusturvan toiminnassa suorittamalla asiakasanalyysit ja toimintoanalyysit sekä laatimalla kaikille pitkäaikaisasiakkaille hoito- ja palvelusuunnitelmat, kartoittamalla kunkin toiminnan vaatimat verkostot ja määrittelemällä verkostotyön periaatteet. Palveluprosessien kehittämisessä huomioidaan laatu sekä vaikutukset toiminnan organisoimiseen."*

*"Tavoitteena on myös v.1998 laatia koko perusturvan alueella yksikkökohtaiset suunnitelmat omais- ja vapaaehtoistyövoiman hyödyntämiseksi siten, että palkatun henkilöstön työpanosta voidaan korvata vapaaehtoistyöllä."*

*"Tavoitteena on vuoden 1998 aikana kaikissa perusturvan yksiköissä suoritettavien asiakasanalyysien pohjalta määritellä mitä uusi rooli meidän yksikössä/minun työssäni merkitsee ja miten nykyistä palvelutoimintaa voidaan saada vaikuttavammaksi ja suunnata sitä yksilöstä lähiyhteisöön, holhouksesta ohjaukseen ja tukijasta yhteistyökumppaniksi. Muutos vaatii asenteellista muutosta ja sen aikaansaamiseksi tarvitaan koulutusta ja työnohjauksellista kehittämistoimintaa."*

*"Toimintatapana koko perusturvan toiminnassa on alueellisuus, jossa palvelujen saatavuutta ja järjestämistä tarkastellaan alueellisena kysymyksenä koko Koillismaan näkökulmasta. Alueellisen toiminnan avulla turvataan palvelujen säilyminen lähellä kuntalaisia ja myös kuntalaisten mahdollisuudet itse vaikuttaa oman elämänympäristönsä myönteiseen kehittymiseen."*

Hyväksytyyn strategiaan ohjausvaikutuksesta tehtiin opinnäytetyönä laaja kyselytutkimus keväällä 1998, jolloin samalla selvitettiin muutoinkin tulosjohtamista ja sen vaikutuksia Kuusamon perusturvan toimialalla. Kyselyyn vastasi kaikkiaan 206 perusturvan esimiestä ja työntekijää. Kyselyssä kartoitettiin mm. miten hyvin tunnetaan perusturvan toiminta-ajatus ja painopistealueet. Lisäksi tiedusteltiin miten strategiaprosessi on palvellut perusturvan toiminnan kehittämistä ja oman yksikön toiminnan suunnittelua sekä onko strategia otettu huomioon oman yksikön käyttösuunnitelmassa. Tutkimus osoitti, että valtaosa esimiehistä on kohtalaisen hyvin sisäistänyt perusturvan toiminta-ajatuksen, strategiat ja painopistealueet, mutta työntekijöille ne ovat tuntemattomampia. Esimiehet kokivat myös, että strategiaprosessi on palvellut perusturvan kehittämistä ja strategia on huomioitu oman yksikön käyttösuunnitelmassa. Kokonaisuudessaankin tutkimus osoitti, että johtamisessa on tarvetta panostaa suoritustasolla toimivien ihmisten tunteiden, ajattelun, asenteiden ja uskomusten mystiikkaan ja lähteä sieltä käymään muutoksia läpi. (Koponen 1999)

Strategian vieminen käytäntöön on haastava ja aikaa vievä prosessi. Strategian tunnetuksi tekemiseksi ja yhteisen ajattelumallin vahvistamiseksi toteutettiin vuoden 1998 syksyllä ensin koko esimiesjoukolle ja sitten alkuvuodesta 1999 koko henkilöstölle koulutus, joka keskittyi strategian ja laatupolitiikan informoinnin lisäksi erityisesti tiimi- ja prosessiajattelun sisäistämiseen.

Yhdessä työstetty laatupolitiikka rakentui strategian pohjalle. Siinä korostui ihmisten omavastuisuus, mutta myös toiminnan asiakaslähtöisyys. Laatupolitiikka sisältää asiakasnäkökulman, henkilöstönäkökulman, taloudellisuusnäkökulman ja vaikuttavuusnäkökulman (vrt. tasapainotettu mittaristo). Perusturvan laatupolitiikassa todetaan, että "tavoitteenamme on hyvä palvelu. Hyvään palveluun tarvitaan asiakkaan aktiivista mukanaoloa ja tasavertaista vuorovaikutusta. Jokaisella asiakkaallamme on oikeus hyvään kohteluun. Annamme oikeaa tietoa palveluista ja niiden saatavuudesta. Hankimme aktiivisesti asiakkaan palautetta palveluistamme ja kehitämme niitä vastaamaan asiakkaiden tarpeita." Lisäksi laatupolitiikka lupaa, että "palvelut järjestetään kustannuksiltaan kilpailukykyisinä ja siten, että niistä on hyötyä asiakkaalle. Laadun kehittäminen perustuu palvelutoiminnan jatkuvaan arviointiin, jonka pohjana on yhteinen kriteeristö." Laatupolitiikan henkilöstönäkökulma korostaa, että "palveluja tuottaa ammattitaidostaan huolehtiva henkilöstö, joka hyödyntää omat, ryhmän ja asiakkaan voimavarat. Palveluprosesseja, ryhmäosaamista ja jatkuvaa itsearviointia kehitetään. Erilaisuus on voimavara ja toinen toisensa kunnioittaminen on henkilöstöpolitiikan kulmakivi. Palvelujen laatu on organisaatiossamme yhteinen asia ja sen jatkuvaan kehittämiseen jokainen työntekijä osallistuu. Voimavarojen suuntaamista ohjaa asiakkaan tarpeista lähtevä demokraattinen päätöksenteko."

Perusturvan laatupolitiikka loi pohjaa asiakaslähtöisyyden kehittämiseksi, mutta edellytti myös toimivaa asiakaspalautejärjestelmää, joka sekin haluttiin rakentaa asiakaslähtöisesti. Tämä tarkoitti, että asiakaspalautea ei rajata pelkästään niihin kanaviin, jotka organisaatio itse luo. Tavoitteeksi asetettiin aktiivinen ja tasavertainen asiakassuhde, joka tuottaa koko ajan palautetta ja ohjaa palvelua asiakaslähtöisesti. Tähän tähtäsi myöhemmin evaluoinnin asiantuntijakoulutuksen yhteydessä toteutettu toimialan asiakaspalautejärjestelmän arviointi ja kehittäminen.



Toteutetun strategiaproessin yhteydessä tarkistettiin myös toimialan organisaatiota supistamalla tulosalueiden määrää kuudesta neljään. Tämä muutos tiivisti organisaatiota ja vei sitä kohti ydinprosessiajattelua. Organisaatiomuutoksen yhteydessä sairaalan johtajan tehtävistä vapautunut ylihoitaja siirtyi toimialan kehittämis- ja koulutustehtäviin ja myöhemmin laatupäälliköksi. Tällä organisaatio- ja henkilöratkaisulla oli ratkaiseva merkitys myöhemmälle organisaatiotason laatu- ja muulle kehittämistyölle.

#### 5.1.2. Laadun kehittämisen, arviointikäytännön ja kehittämishankkeiden aalto.

Laadun osalta tavoitteeksi oli asetettu laatupolitiikan saaminen kirjalliseen muotoon ja koko toimialan kattavan yhteisen laatujärjestelmän aikaansaaminen vuoden 1999 loppuun mennessä. Laatupolitiikka niin kuin strategiakin oli kuitenkin vasta julistus suunnasta, johon haluttiin lähteä kulkemaan.

Merkittävä askel koko organisaatiotason laadun kehittämisen ja siihen liittyvän muutostyön osalta oli maaliskuussa 1999 järjestetty esimiesten ja lautakunnan yhteinen laatukoulutuspäivä, jossa liikkeelle lähdettiin uudesta valtakunnallisesta laadunhallinta suosituksesta (1999) ja sen päälinjauksista. Olennaista oli arvioida oman toimialan laatutyön tilaa ja samalla niitä menetelmiä, joita laadunhallintaan oli tarjolla. Keskeiseksi kysymykseksi laadunhallinnan kehittämisessä nostettiin asiakaspalautejärjestelmän aikaansaaminen ja prosessien kehittäminen. Yhdessä pohdittiin, millainen perusturvan asiakaspalautejärjestelmä tulisi olla. Prosessien kuvaamista, arviointia ja kehittämistä strategian ja laatupolitiikan antamien suuntaviivojen pohjalta tehtiin ryhmittäin. Koulutuspäivän ohjelmassa oli myös esittely erilaisista laadunhallintamenetelmistä (PIENET-malli, ITE-arviointimalli, King's Fund, ISO 9000-järjestelmä ja laatupalkintokriteeristö).

Prosessien kehittämiseen tähtäävä hankesuunnitelma erityisesti tietotekniikan hyödyntämisen näkökulmasta oli valmistunut loppuvuodesta 1998 ja siinä oli keskeiseksi kysymykseksi nostettu "strategian ja laatupolitiikan näkyminen käytännön

työskentelyssä ja niiden johtaminen asiakasprosesseihin". Tavoitteena oli saada aikaan sellainen "asiakaspalveluprosessien prosessien arviointi ja mallintaminen, jonka avulla voidaan kehittää kokonaiskustannusten kannalta vaikuttavin, asiakaslähtöinen ja eri organisaatorajat ja toimijarajat ylittävä hoitoprosessi."

Hankesuunnitelmassa todettiin, että "työyhteisö otetaan mukaan jo kehittämistyövaiheeseen, jolloin järjestelmän rinnalla kehitetään myös organisaation toimintaa ja edesautetaan työntekijöiden oppimista, motivoitumista ja innovatiivista otetta uusiin työtapoihin ja työtehtäviin. Teknisen sovelluksen rinnalla työyhteisölle kehitetään henkilöstökoulutus-, yhteistyö- ja palaute- ja laatu järjestelmät."

Vaikka prosessikehittämishanke ei sellaisenaan toteutunut, kuvastaa se kuitenkin sitä ajattelu- ja kehittämismallia, jolla organisaatiota haluttiin kehittää. Tärkeänä tavoitteena näkyy työyhteisön mukaan saaminen laajasti sekä oppiminen.

Laatutyöhön ja siihen liittyvään arviointiin hankittiin tietoa sekä itseopiskellen että koulutusta hankkien. Keväällä 1999 perusturvan johtoryhmän jäseniä ja muita kehittämistyössä keskeisesti mukana olevia henkilöitä osallistui Lapin yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen järjestämään laajaan evaluoinnin asiantuntijakoulutukseen, jolla haettiin teoreettista pohjaa laadun kehittämiselle ja arvioinnille sekä myös käytännön arviointimenetelmiä. Koulutuksessa mukana olevat tekivät "opinnäytetyönä" arvioinnin perusturvan asiakaspalautejärjestelmästä ja ehdotuksen sen kehittämisestä. Tätä ehdotusta myös ryhdyttiin toteuttamaan. Arvioinnin merkitys kehittämisessä ja erityisesti laadun kehittämisessä oli tiedostettu.

Laatutyöhön liittyvä kehitys- ja muutostyö oli vahvasti perusturvan johtoryhmän ohjauksessa. Koko toimialan kattavan laatu hankkeen valmistelu käynnistyi vuoden 2000 alussa. Asiaa valmisteltiin toimialan johtoryhmän ja toimialan työpaikkakokouksissa. Toimialan johtoryhmä ja joukko esimiehiä teki tutustumismatkan eri puolelle Suomea sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioihin, joissa oli tehty laatutyötä erilasten laatu järjestelmien pohjalta. Tämän jälkeen henkilöstöstä ja esimiehistä koostunut työryhmä valmisteli laatu hanketta edelleen ja

hankkeen käynnistämistä käsiteltiin uudelleen työpaikkakokouksessa ja perusturvalautakunnassa. Hankkeen käynnistämisestä teki perusturvalautakunta päätöksen marraskuussa 2000.

Koko organisaation kannalta laatutyö nähtiin merkittävänä kehittämis- ja muutoshankkeena, josta laadittiin erillinen hankesuunnitelma (2000) ja haettiin myös Kansallisen työelämän kehittämisohjelmalta ulkopuolista rahoitusta hankkeen toteuttamiseen. Hankkeen nimi "Työyhteisön kehittäminen ja palvelujärjestelmän laadun kehittäminen sekä auditointi" osaltaan kuvastaa, että laatu nähtiin koko työyhteisöä koskettavaksi kehittämissasiaksi. Myös jo oleva kehittämistyö tiedostettiin ja uuden nähtiin rakentuvan jatkona aikaisemmalle kehittämistyölle.

Hankesuunnitelmassa todettiin, että "toimialalla on toteutettu useita kehittämishankkeita, jotka yhdessä tähtäävät entistä parempaan palvelutuotantoon ja -järjestämiseen omalla toimialalla. Laadun ja tuloksellisuuden olennaisia tekijöitä ovat työntekijän osaaminen, jaksaminen ja uusiutumiskyky. Henkilöstön koulutustasoa on tietoisesti kohotettu oppisopimuskoulutuksella, pitkäkestoisella ratkaisukeskeisellä koulutuksella, suosimalla yksilöllisiä jatko-opintoja sekä järjestämällä paikallista koulutusta ja konsultaatiomahdollisuuksia erikoisaloilta. Työterveyshuolto on ollut kiinteästi mukana työkyvyn ylläpitämiseen liittyvässä toiminnassa"

Hankesuunnitelman tavoiteosassa todettiin edelleen, että "toimialalla on tarve kehittyä oppivan organisaation suuntaan pohjana koko henkilöstön osallistuminen kehittämistoimintaan, toimivat tiimit ja asiakaslähtöiset prosessit...Lisäksi on tarve edistää henkilökohtaisten kehittymisohjelmien aikaansaamista parantamalla kehityskeskustelujen sisältöä sekä aikaansaada toimivat foorumit, joissa jokaisella työntekijällä on todellinen mahdollisuus vaikuttaa yksikkönsä toimintaan." Erityisen korostuneesti tulee ilmi pyrkimys kohti oppivaa organisaatiota, jonka teoreettisena viitekehyksenä on Sengen (1990) viiden kohdan tiivistys oppivan organisaation tunnusmerkeistä. Ne on hankesuunnitelmaan kuvattu.

*"Tavoitteemme on sellainen organisaatiokulttuuri, jossa visioinnista lähtevään strategiseen johtamiseen liittyy oppimista korostava ilmapiiri. Oppivaa organisaatiota ei voida määräyksellä saavuttaa eikä sitä voida matkimalla oppia. Sen polut on itse kuljettava."*

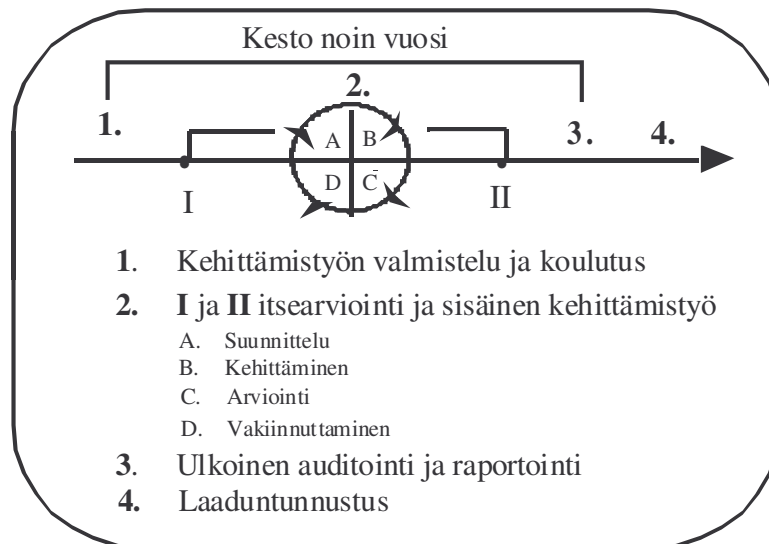
Oppimista kuvastaa myös arvio toimialan kehitysvaiheen kuvauksesta:

*"olemme nyt siinä vaiheessa, jossa on kehitettävä oman työn arviointia, henkilökohtaista oppimista systemaattisesti. ... Meillä on ituja erilaisista foorumeista, mutta meidän on syvennettävä niitä; meidän on opittava dialogia "yksinpuhumisen tilalle".*

Hankesuunnitelmassa korostetaan arviointia sekä kehityskeskustelujen osalta että erilaisten foorumien osalta. Arviointimallina viitataan Demingin ympyrän periaatteiden soveltamiseen. Foorumien osalta tavoitteena on, että kaikki työntekijät ovat foorumien piirissä, foorumit ovat vakiintuneita ja ne toimivat kehittämis- ja arviointivälineinä. Foorumeiden kehittymisen kautta suunnitelmassa tavoitellaan dialogisten taitojen lisääntymistä.

Hankesuunnitelman tavoitteet oli aikataulutettu vuosille 2001 ja 2002. Vuoden 2001 perusturvan toimialan käyttösuunnitelman painopistealueiksi oli määritelty laatu ja sen parantamiseen liittyvä toiminta sekä tavoitteeksi toimialan laatujärjestelmän rakentaminen ja ulkoisen laaduntunnustuksen saaminen vuoden 2002 loppuun mennessä. Tavoitteena oli myös asiakaspalautejärjestelmän käyttöönotto sekä asiakasneuvottelukunnan toiminnan ja asiakasfoorumien vakiinnuttaminen. Toisena painopistealueena vuonna 2001 oli työyhteisön toimivuus ja tavoitteena oppivan organisaation suuntaan eteneminen, kehityskeskusteluihin perustuvat yksilötason kehityssuunnitelmat ja työn vaatimuksista nousevat laajemmat henkilöstön koulutussuunnitelmat sekä henkilöstövoimavarojen johtamista palvelevat tietojärjestelmät.

Vaikka Työelämän kehittämisohjelmasta ei myönnettykään rahoitusta laatuhankeelle, se kuitenkin käynnistyi suunnitelman mukaisesti. Kehittämistyötä jäsentävänä ja koordinoivana viitekehyksenä toimi Efektia Oy:n konsultoima King's Fund-menetelmään pohjautuva palvelujärjestelmän kehittämismalli, jonka mukainen kehittämistyön perusrakenne on esitetty seuraavassa kuviossa.



Kuvio 5. Palvelujärjestelmän laadun kehittämisohjelma. (Efektia 2002)

Valmisteluvaiheessa organisaation johto ja tukiryhmä, yksiköiden kehittämistyön vetäjät sekä koko henkilöstö perehdyttiin kehittämistyöhön sekä käyttämään kriteeristöä palvelujärjestelmän toimivuuden arviointiin.

Kehittämisen vaihe alkoi itsearvioinnilla, jonka perusteella kaikki yksiköt kehittivät palvelujärjestelmän toimivuutta valitsemillaan, eniten kehittämistä vaativilla alueilla. Kehittämistyön rakennetta ohjasi yhteinen malli ja se sisälsi kussakin yksittäisessä hankkeessa suunnittelun, varsinaisen kehittämisen, arvioinnin ja kehittämistyön tuloksen vakiinnuttamisen.

*"hyväksytyyn laatu politiikan pohjalta jatketaan laadun parantamisen tähtäviä toimintaa koko toimialalla tavoitteena laadun tunnustus ja King's Fund -arviointi- ja kehittämismenetelmän vakiinnuttaminen, laatu käsikirjan rungon ja perustietojen*

*dokumentointi v 2003 loppuun mennessä sähköiseen muotoon, palautejärjestelmän ylläpito ja kehittäminen, toimialan strategian tarkistamisprosessi" (Talousarvio 2002)*

Koko laatuhanke tähtäsi ulkoiseen auditointiin ja siinä laaduntunnustuksen saamiseen. Laaduntunnustus ei sinänsä tuo perusturvan tyypiselle organisaatiolle rahallista hyötyä, mutta se kyllä tässä tapauksessa tavoitteena kannusti yksiköitä kehittämään toimintaansa niin, että laaduntunnustus ei jää kiinni ainakaan oman yksikön toiminnasta. (vrt Lumijärvi 1999, 102)

Sekä itsearvioinnissa että ulkoisessa auditoinnissa koko perusturvan organisaatio ja palvelujärjestelmä "läpivalaistiin" arvioimalla yhteisen kriteeristön mukaan perusturvan toimialan strateginen suunnittelu, johtamisjärjestelmä, talouden suunnittelujärjestelmä, sopimusjärjestelmä, tiedottaminen, henkilöstön johtaminen ja kehittäminen, toimintaperiaatteet ja -ohjeet, tilat, laitteet ja tarvikkeet sekä laadunhallinta. Samoin jokaisen yksikön osalta arvioitiin vastaavat toiminnot. Itsearvioinnin perusteella sekä toimialan johto että kukin yksikkö valitsi itselleen yhden tai useamman kehittämiskohteen. Itsearviointit pyrittiin toteuttamaan niin, että niihin osallistui yksiköiden henkilöstö laajasti, mahdollisuuksien mukaan kokonaan. Ensimmäisen itsearvioinnin perusteella yksiköt määrittelivät yhteensä 102 kehittämishanketta. Käytännössä se tarkoitti, että jokaisella yksiköllä oli 2-3 eri suuruista kehittämishanketta, jotka oli organisoitu niin, että mahdollisuuksien mukaan jokainen yksikön työntekijä oli mukana jossakin kehittämistoimenpiteessä.

Kokemus opetti, että kehittämishankkeiden määrä ja laajuus on järkevää rajata niin, että hankkeet kyetään toteuttamaan normaalin perustehtävän siinä kärsimättä.

Laadun kehittämishanke oli koko toimialaa kokonaisvaltaisesti koskettava hanke, jonka tavoitteena oli saada yhtenäistettyä toimialan laadunhallinta ja luoda puitteet jatkuvalle, määrätietoiselle laadun parantamiselle siten, että siihen osallistuu koko henkilöstö. Hankkeen etenemistä arvioitiin sekä tukiryhmän toimesta että suorittamalla kyselyjä henkilöstölle. Palautteissa hankkeen systemaattisuutta ja selkeää toimeksiantoa pidettiin hyvänä, mutta ongelmana koettiin uusien käsitteiden ymmärtäminen, ajankäyttö ja kiire sekä edessä oleva laaduntunnustustavoitteen hiostava vaikutus.

Hankkeeseen käytettiin todella huomattava määrä henkilöstön työaikaa ja se ei voinut olla näkymättä perustehtävän suorittamisessa. Tässä mielessä kehittämis- ja muutostyön toteuttaminen henkilöstöä laaja-alaisesti osallistamalla on ristiriitaista: osallistuminen on tärkeää, mutta se vie aikaa perustehtävältä ja aiheuttaa kiirettä ja myös väsymystä sekä sitä kautta myös kritiikkiä. Pitkällä aikavälillä koko henkilöstön osallistumisella oli kuitenkin positiivisia vaikutuksia: opittiin arvioimaan omaa toimintaa ja kehittämään sitä arvioinnin pohjalta ja ottamaan mukaan kehittämistyöhön henkilöstöä laajasti. Se lisäsi luottamusta omaan osaamiseen ja myös koko organisaation kykyyn ratkaista eteen tulevia ongelmia.

Ulkoisen auditointi toteutettiin ulkopuolisten asiantijoiden tekemä tammikuussa 2002 ja siinä arvioitiin käytössä olleen kriteeristön, yksikköjen raportoiman itsearvioinnin, organisaation toimintatietojen sekä auditointipäivien aikana tehtyjen haastattelujen perusteella perusturvan palvelujärjestelmän toimivuutta ja edellytyksiä tuottaa hyvälaatuista palvelua. (Efektia 2002)

Vaikka itse laatuhanke päättyi ulkoisen auditoinnin toteuttamiseen tammikuussa ja laaduntunnustuksen saamiseen huhtikuussa 2002, laatutyö jatkui edelleen tavoitteena vakiinnuttaa menetelmä osaksi perusturvan normaalia toimintaa. Tätä vakiinnuttaminen tapahtui itsearviointien säännöllisellä toiminnalla ja niihin pohjautuvilla kehittämishankkeilla sekä sisäisen auditointitoiminnan aloittamisella. Sisäinen auditointi toteutettiin kouluttamalla omasta henkilöstöstä sisäisiä auditointijäseniä, jotka parityönä laaditun suunnitelman mukaan toteuttavat eri toimintayksiköiden toiminnan arviointia kolmen vuoden välein ja antavat arvioinnistaan raportin ja kehittämissuosituksen. Vuosittaiset itsearvioinnit ja sisäinen auditointikäytäntö jatkuu edelleen, mutta ulkoista auditointia ei ole nähty tarpeelliseksi uusia.

Ulkoisen laaduntunnustuksen saaminen oli luonnollisesti koko perusturvan henkilöstölle palkitsevaa. Sillä oli toimialan itsearvostukseen merkittävä vaikutus, mutta myös ulkoisesti se toi uskottavuutta ja imagoetua. Tosin se ehkä aiheutti myös kateutta ja kritiikkiä voimavarojen uhraamisesta jatkuvaan kehittämiseen perustehtävän hoitamisen kustannuksella.

### 5.1.3 Kokonaisvaltaisen, tasapainotetun suunnittelun ja johtamisen aalto.

Laatuhanke oli osoittanut, että kehittämistyö ei voi olla irrallinen osa organisaation muusta perustoiminnasta. Organisaation aika ja voimavarat eivät riitä erillisen arviointi- ja kehittämisrakenteen ylläpitämiseen, vaan ne tulee voida kytkeä kiinteämmin normaaliin vuosisuunnitteluun ja raportointiin ja sitä kautta tapahtuvaan kehittämiseen. Lisäksi oli nähtävissä selvää tarvetta kytkeä kiinteämmin toisiinsa toimialan strategia ja kehittämistyö sekä johtaminen ja arviointi. Tarvittiin kokonaisvaltaisempaa eri osatekijät huomioon ottavaa suunnittelu- ja johtamisjärjestelmää.

Vuoden 2002 talousarvioon kirjattiin tavoitteeksi, että perusturvan toimialalla käynnistetään vuoden 2002 alussa suunnittelu- ja arviointiprosessin uudistaminen ja toteutetaan toimialan strategian tarkistaminen. Strategiaprosessin sekä koko suunnittelu- ja johtamisjärjestelmän pohjana ajateltiin soveltaa tasapainotetun johtamisen ja arvioinnin mallia lähtien liikkeelle toimialan visiosta ja strategisista linjauksista ja edeten tulosalue- ja tulosityksikkökohtaisiin suunnitelmiin ja tavoiteasetantoihin. Taustaksi on hyvä todeta, että Suomen kuntaliitto ja Kunnallinen työmarkkinalaitos olivat vuonna 2000 antaneet uuden suosituksen kuntien tuloksellisuuden arvioinnista, jonka mukaan tuloksellisuuden arviointi pohjautui tasapainotettuun malliin.

Perusturvan toimialan suunnittelu- ja arviointiprosessin uudistamista ja strategian tarkistamista lähdettiin toteuttamaan yhdessä Taivalkosken kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa tavoitteena luoda myös yhteistä alueellista strategiaa. Ulkopuolisena koulutusorganisaationa ja yhteistyökumppanina toimii Oulun ammattikorkeakoulun sosiaali- ja terveysalan yksikkö, joka vastasi ulkopuolisten asiantuntijoiden voimin toteutettavista seminaaripäivistä ja prosessin tukemisesta ohjaamalla sitä. Myöhemmin prosessiin liittyi myös Lapin yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen koordinoima Tuloksellisuuden Takuut -tutkimushanke,



joka oli osa laajempaa valtakunnallista kunnallisten palvelujen tuloksellisuusarviointia tutkivaa KARTUKE -tutkimusohjelmaa.

Tuloksellisuuden Takuut -tutkimushankkeessa tutkimuskohteina oli Kuusamon kaupungin perusturvan lisäksi Taivalkosken sosiaali- ja terveystoimi sekä Utajärven kunta. Hankkeen tavoitteena oli toimintatutkimuksellisin menetelmin kehittää kuntakontekstiin strategisen johtamisen ja tulosohjauksen tueksi johtamis- ja arviointimalleja, joissa on sovitettu yhteen tasapainotettu tuloksellisuuden arviointi ja palvelutoiminnan laadunhallinta ja jotka pohjautuvat Balanced Scorecard -malliin. Tutkimushankkeen näkökulmana oli strategisen henkilöstövoimavarajohtamisen ja työyhteisöjen oppimisen näkökulma. (Koski 2003, 4-6)

Koko strategiaprosessi, joka sisälsi varsinaisen strategian tarkistamistyön sekä tasapainotetun suunnittelu-, johtamis- ja arviointimallin sisäänajon, toteutettiin etukäteen aikataulutettuna koulutus- ja kehittämispäivien sarjana vuoden 2002 aikana välittömästi ulkoisen auditoinnin jälkeen. Yhteisiä etukäteen ohjelmoituja seminaaripäiviä oli yhteensä 10, joihin osallistui toimialan johto, kaikkien yksiköiden esimiehet sekä perusturvalautakunta. Lisäksi järjestettiin kaupunginhallituksen kanssa yhteisseminaari, jossa tarkasteltiin perusturvaa osana kaupungin strategiaa sekä perusturvan palvelutarpeita ja niihin vastaamisen haasteita.

Strategian tarkistaminen noudatti perusturvan strategisessa kehittämisessä vakiintunutta mallia, jonka lähtökohtana on toimintaympäristössä tapahtuneiden ja tapahtumassa olevien muutosten ja kehityssuuntien analysointi sekä organisaation ja sen toiminnan nykytila-analyysi SWOT -menetelmällä. Hyviin lähtötietoihin pohjautuva ympäristö- ja nykytila-analyysi antaa pohjaa tavoiteltavissa olevan tulevaisuuden kuvan - vision - määrittelylle sekä niiden kriittisten menestystekijöiden valinnalle, joilla haluttu tulevaisuus voidaan saavuttaa. Prosessin toteuttamisessa olennaisempaa on yhteisen tahtotilan aikaansaaminen kuin hienosti laadittu strategia-asiakirja. Kuviossa 6 on esitetty perusturvan strategisen kehittämisen eräänlainen viitekehys, jonka mukaisesti strategisia muutoksia on suunniteltu ja myös viety käytäntöön. Strategian käytäntöön vieminen vaatii aina jonkinasteisen toteutussuunnitelman ja viimekädessä kunnallisten

strategiasuunnitelmien sisältämät muutokset konkretisoituu talousarvioissa ja niiden pohjalta laadituissa käyttösuunnitelmissa sekä henkilökohtaisissa tulossopimuksissa tai tuloskorteissa. Toimialatason strategioiden toteuttamiseksi perusturvan toimialalla on laadittu myös asiakasryhmäkohtaisia strategioita ja toimeenpano-ohjelmia kuten vanhuspoliittinen ohjelma, vanhuspoliittinen ohjelma, lasten ja nuorten hyvinvointipoliittinen ohjelma sekä alueellinen hyvinvointiohjelma.



Kuvio 6. Kuusamon perusturvan strategisen kehittämisen viitekehys (Kallunki 2002)

Vuoden 2002 alussa käynnistynyt muutosprosessi tähtäsi strategian tarkistamisen lisäksi strategian jalkauttamiseen yksikkö- ja yksilötasolle tasapainotetun mallin pohjalta. Toteutetun kehittämisprosessin tuloksena syntyi perusturvan toimialan tarkistettu strategia syksyllä 2002 sisältäen toimialan vision ja kriittiset menestystekijät neljän perusnäkökulman mukaan: vaikuttavuusnäkökulma, asiakkuus- ja kumppanuusnäkökulma, prosessi- ja talousnäkökulma sekä henkilöstön aikaansaannoskyvyn näkökulma.

Strategian jalkauttamiseksi yksikkötasolle ja aina henkilötasolle saakka otettiin vuoden 2003 yksikkökohtaisten käyttösuunnitelmien laatimisen pohjaksi tasapainotettuun malliin pohjautuva tuloskortti, johon pyrittiin kokoamaan kunkin yksikön keskeiset tavoitteet ja kehittämistoimet edellä mainituista neljästä näkökulmasta. Alkuperäisen aikataulun mukaan tuloskorttia oli ajateltu soveltaa käyttösuunnitelmiin vasta vuoden 2004 suunnittelussa, mutta yksiköiden esimiehet halusivat lähteä soveltamiseen välittömästi ja tuloskorttimallin käyttöönotto tehtiin kokeiluluontoisesti vuoden 2003 käyttösuunnitelmissa. Kokeiluluonteisuus tarkoitti samalla sitä, että uudistuksen toteuttamisessa hyväksyttiin erilaisuus ja kirjavuus sekä myös keskeneräisyys. Se madalsi kynnystä uuden mallin käyttöön ottoon. Tuloskorttimalli rakentui siten, että yksikön vision ja toiminta-ajatuksen lisäksi siinä esitettiin näkökulmittain painopisteet/menestystekijät, arviointikriteerit/tavoitteet, käytettävät mittarit/tunnusluvut sekä tavoitteet. Tuloskortit tehtiin erikseen toimiala-, tulosalue- (4 tulosaluetta) ja tulosityksikkötasolle (42 tulosityksikköä) siten, että painopiste- ja tavoiteasetantaa ohjasi aina ylemmän tason painopisteet ja tavoitteet sovellettuna ko. yksikköön.

## Kuusamon perusturva 2010

### Vaikuttavuus

1. Oikein kohdenetut, laadukkaat ja monipuoliset alueelliset palvelut
2. Hyvinvoinnin edistäminen laaja-alaisesti ja ongelmien ennaltaehkäisy
3. Edistetään yhteisöllisyyttä ja yhteistoiminnallista palvelujärjestelmää
4. Toiminta on kustannustehokasta ja vaikuttavaa

### Asiakkuudet ja kumppanuudet

5. Palvelussa lähtökohtana asiakkaan omat voimavarat, kumppanuus ja tasavertaisuus
6. Palvelut järjestetään siten, että asiakkaat saavat parhaan mahdollisen hyödyn ja ovat palveluihin tyytyväisiä
7. Asiakkaalla on palvelun valinnan ja vaikuttamisen mahdollisuus

**Yhteisölliseen ihmisten hyvinvointiin asiakaslähtöisesti, osaavasti ja yhteistoiminnallisesti - luonnollisesti Koillis-Suomessa**

### Prosessit ja talous

8. Palveluprosessit ovat asiakaslähtöisiä ja teknologiaa hyödyntäviä
9. Kilpailukykyiset palvelut taloudellisesti ja tuottavasti
10. Palvelurakenteet tarkoituksenmukaisia

### Henkilöstön aikaansaannoskyky

11. Hyväksytyt palvelutarpeita vastaava henkilöstö
12. Hyvinvoiva, osaava, innovatiivinen ja sitoutunut henkilöstö
13. Toimiva työyhteisö ja vuorovaikutteinen johtaminen

Hk/9.9.02

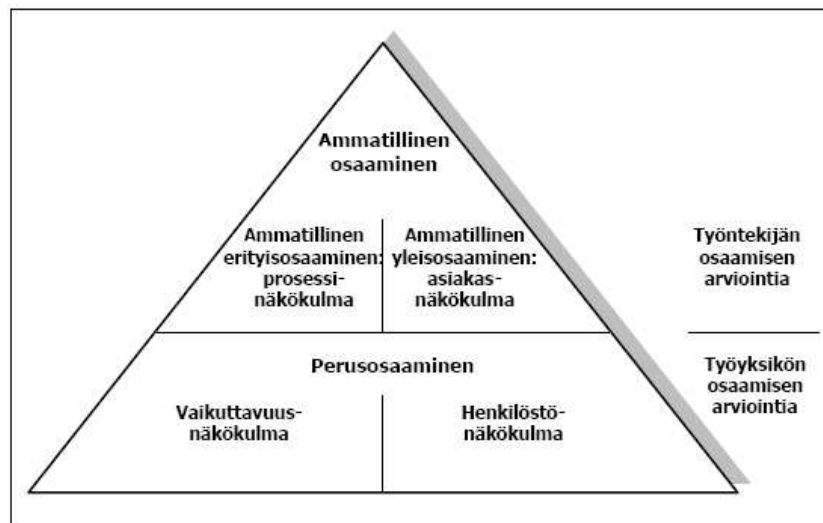
Kuvio 7. Kuusamon perusturvan toimialan strategia 2002 (Kallunki 2002)

Toimialan suunnittelu- ja johtamisjärjestelmän uudistamiseen tasapainotetun mallin pohjalta liittyi kiinteästi myös tavoite järjestelmän aikaansaaminen henkilöstön osaamisen arviointiin ja kehittämiseen. Tasapainotettu suunnittelu- ja arviointimallin nosti keskeiseksi henkilöstön aikaansaannoskyvyn ja sen edistämisen. Tällöin törmättiin väistämättä siihen, miten henkilöstön osaamista systemaattisesti koko toimialan kattavasti voidaan arvioida ja kehittää. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi toteutettiin vuonna 2003 yhteistyössä Lapin yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen kanssa Työministeriön Työelämän kehittämissuunnitelman rahoittamana "Oppivan organisaation osaamisen arviointi- ja kehittämissuunnitelman rakentaminen" -kehittämissuunnitelma, josta käytetään hankenimitystä HEHKU. Hankkeen tavoitteena oli kehittää järjestelmä, jossa osaamisen arviointi kytkeytyy BSC -malliin pohjautuvaan johtamisjärjestelmään sekä toimialan vuosisuunnitteluprosessiin. Siihen liittyi myös tutkimuksellinen osuus, jonka tavoitteena oli tarkastella henkilöstön osaamisen arvioinnin kytkentää tuloksellisuuden arviointiin ja strategiseen henkilöstövoimavarajohtamiseen. Keskeisenä tavoitteena hankkeessa oli kehittää menetelmiä, joilla voidaan seurata osaamisen tasoa ja tukea osaamisen kehittämisen suunnitelmallisuutta (Hehku, 4). Hankkeen puitteissa toteutettiin koko toimialan yksiköitä ja niissä työskenteleviä henkilöitä koskeva osaamistarpeiden määrittely ja osaamisen arviointi. Varsinaisen järjestelmän toteuttaminen jäi odottamaan soveltuvan tietojärjestelmän saamista tukemaan järjestelmän jatkuvaa ylläpitämistä.

Menetelminä hankkeessa käytettiin vuorovaikutuksellisia ryhmätyömenetelmiä, kyselyinä toteutettavia mittauksellisia menetelmiä sekä yksilö- ja työryhmätason kehityskeskusteluja laadullisen tiedon keräämisessä sekä arvioinnin tulosten hyödyntämisessä. Osaamisen arvioinnin ja kehittämisen tukemiseksi hankkeen yhteydessä toteutettiin mentorointiohjelma, jossa koulutettiin mentoreita ja mentorointimenetelmän käyttämistä hiljaisen tiedon, osaamisen ja asiantuntijuuden jakamiseen. Lisäksi Hehku-hankkeen yhteydessä järjestettiin koko henkilöstölle suunnattu kehityskeskustelu- ja oppiva organisaatio -koulutukset. (Hehku-raportti 2003)

Hehku-hanke tuki erityisesti henkilöstön aikaansaannoskyvyn näkökulmaan liittyvien strategiatavoitteiden viemistä yksikkö- ja yksilötasolle. Vaikka varsinaista käyttöön

otettavaa osaamisen arviointi- ja kehittämisjärjestelmää hankkeen myötä ei saatukaan aikaan, jäi siitä kuitenkin BSC -ajatteluun pohjautuva malli osaamistarpeen arviointiin eri näkökulmista sekä yksikkökohtaiset osaamistarvemäärittelyt, joita yksiköt ovat voineet hyödyntää myöhemmässä henkilöstönsä kehittämisessä sekä rekrytoinnissa. Hehku-hanke nosti myös näkyväksi henkilöstön osaamisen osana strategista johtamista ja organisaation perustehtävän toteuttamista.



Kuvio 8. Osaamisalueet ja näkökulmat (Hehku-raportti 2003)

Osaamisalueiden jäsentäminen toisaalta työntekijää ja työyksikköä koskevana sekä ammatillisen osaamisen ja perusosaamisen tasolta ja toisaalta eri tuloksellisuuden näkökulmista antoi yksiköille välineen suunnata osaamisen kehittämistä tarkoituksenmukaisemmalla tavalla ja tarvelähtöisesti.

Tasapainotetun suunnittelu- ja johtamismallin käyttöönotto toi monipuolisuutta sekä tavoitteiden asettamiseen että arviointiin. Aikaisemmin selkeiden määrällisten tavoitteiden asettaminen rajoittui useimmiten lähinnä toiminnan laajuuteen liittyviin määrällisiin tavoitteisiin. Nyt näkökulmina tulivat vahvasti esille myös vaikuttavuus ja erityisesti henkilöstön aikaansaannoskyky.

Tulosalue- ja tulosityksikkötasolla strategiaprosessi kytkettiin käyttösuunnitelman laadintaprosessiin ja tulosalueet ja -yksiköt tekivät vuoden 2003 käyttösuunnitelman

tuloskorttipohjaan. Tulosalueet valitsivat toimialatason painopistealueista oman toiminnan näkökulmasta keskeisimmät alueet ja täsmensivät niiden pohjalta tulosaluekohtaiset tavoitteet. Vastaavalla tavalla tulosityksiköt valitsivat painopistealueiden joukosta toiminnan näkökulmasta keskeiset alueet ja täsmensivät tämän jälkeen yksikkökohtaiset tavoitteet.

Tuloskorttien laatiminen ensimmäisellä kierroksella oli harjoittelua ja se näkyi esimerkiksi tavoitteiden ja niiden seurannassa käytettyjen mittareiden valinnassa. Tulosityksiköiden tukena tuloskorttien laadinnassa oli Tuloksellisuuden Takuut -hankkeen tutkija, joka oli syksyllä 2002 kouluttamassa esimiehiä tuloskortin laatimiseen ja jonka asiantuntemusta yksiköt saattoivat vapaasti käyttää laatiessaan tuloskortteja. Koulutuksen ja ohjauksen yhteydessä myös samalla täsmennettiin ja yhtenäistettiin tuloskorttien rakennetta ja ns. BSC -mallin soveltamista.

Tulosityksikötasolla tapahtunut tuloskorttien laadinta toteutettiin hyödyntäen yksiköiden työpaikkakokouksia. Peruslähtökohtana oli mahdollisimman laaja henkilöstön osallistuminen, joka oli jo toteutettu itsearviointien ja niihin pohjautuvien kehittämishankkeiden yhteydessä. Itsearviointiin pohjautuvien ja auditoinnissa esiin nousseiden kehittämishankkeiden kytkeminen tuloskorttiin kirjattaviin tavoitteisiin ei toteutunut vielä ensimmäisellä suunnittelukierroksella. Menetelmän vakiinnuttamisen yhteydessä korostettiin tuloskorttia keskeisenä suunnitteluasiakirjana, josta kaikki yksiköt keskeiset toiminnalliset ja kehittämistavoitteet tulisi löytyä.

Tasapainotetun suunnittelu- ja arviointimallin soveltamisesta on laadittu yhteistyössä hankkeessa mukana olleen tutkijan kanssa käsikirja, joka sisältää henkilöstölle ohjeet ja toimintamallit suunnitteluun, kehittämiseen ja arviointiin. Sen tarkoituksena on auttaa yksiköitä laatimaan tasapainoisen ja laadukkaan tuloskorttimuotisen käyttösuunnitelman sekä vahvistaa peruspalveluiden yhtenäistä toiminnan suunnittelua ja arviointia. Käsikirja antaa kaikille perusturvassa työskenteleville tietoa organisaation vuosisuunnitteluprosessista, toimintamalleista ja -menettelytavoista, itsearvioinnista, työsuojelusta ja riskienhallinnasta. (Perusturvan käyttösuunnitelma vuodelle 2006) Käsikirjaa käytiin läpi sen luonnosvaiheessa perusturvan työpaikkakokouksissa ja

yksiköillä oli mahdollisuus myös kommentoida sitä. Menettelytapa on liitetty osaksi vuosittaista käyttösuunnitelmaa muistuttamaan niistä periaatteista, joilla suunnittelu- ja arviointitoiminta perusturvan toimialalla toimii.

Perusturvan uudistetun strategian ja tasapainotetun johtamismallin vakiinnuttamista on tukenut myös se, että koko kaupungin tasolla laadittiin palvelustrategia BSC-mallia soveltaen vuonna 2004 ja siihen kiinteästi liittyvä henkilöstöstrategia. Molemmissa strategioissa tulivat vahvistetuksi myös ne keskeiset strategiset valinnat, joita oli kirjattu perusturvan toimialan strategiaan vuoden 2003 talousarviokirjassa. Osa näistä strategioihin perustuvista tavoitteista tuli koko kaupungin tavoitteiksi vuoden 2005 talousarviossa.

*"käynnistetään palvelujen tuotteistaminen ja palveluprosessien uudistaminen, luodaan edellytyksiä monitoimijaisuuden ja alueellisen palvelutuotannon toteuttamiselle" (Talousarvio 2005)*

Henkilöstönäkökulma suunnittelun ja johtamisen osana voimistui kaupungin henkilöstöstrategian hyväksymisen myötä ja sen seurauksena koko kaupungin esimiehille järjestettiin yhteinen johtamiskoulutus. Yhteinen johtamiskoulutus sekä yhtenäisti johtamiskäytäntöjä että korosti johtamisen merkitystä. Samalla se myös nosti henkilöstön aktiivisuuden ja osallistumisen keskeiseksi asiaksi.

*"johtamisen peruste on määritelty kaupungin henkilöstöstrategiassa. Johtamisella varmistetaan työntekijän onnistuminen työn perimmäisessä tarkoituksessa. Kuusamon kaupungin henkilöstöä johdetaan oikeudenmukaisesti, johdonmukaisesti ja vuorovaikutteisesti. Johtaminen on avointa, kannustavaa ja arvostavaa. Johtamisessa korostuu mahdollistava ja valmentava johtamisote sekä yhteistyö, kommunikointi ja koko työyhteisön osallistuminen. Henkilöstöllä on vastuu ja velvollisuus osallistua aktiivisesti työyhteisönsä yhteistoimintaan ja kehittämiseen." (Talousarvio 2005)*

Tasapainotetun suunnittelu-, johtamis- ja arviointikäytännön vakiintumista ja myös uskottavuutta on erityisesti edistänyt se, että koko kaupungissa siirryttiin tasapainotetun mallin ja tulokorttiajattelun soveltamiseen kaupunkistrategian uudistamisen yhteydessä vuonna 2006.

*"Tulevaisuuden toimintaa linjaamaan kaupunginvaltuusto hyväksyi vuoden lopulla uuden kaupungin kehittämisstrategian osana siirtymistä ns. tulokorttiajatteluun" (Tilinpäätös 2006)*

Kokonaisvaltaisen, tasapainotetun suunnittelun ja johtamisen aalto Kuusamon perusturvan toimialalla konkretisoitui BSC -malliin pohjautuvan tulokortin soveltamiseen suunnittelussa ja arvioinnissa organisaation kaikilla tasoilla, myös kehityskeskusteluissa. Sen merkitys ei kuitenkaan jäänyt pelkästään vain ulkonaiseksi malliksi, vaan sillä on ollut syvällisempi vaikutus. Se on nivonut yhteen laatuajattelun ja tuloksellisuusajattelun sekä jäsentänyt erilliset kehittämishankkeet osaksi vuosisuunnitteluprosessia. Neljän näkökulman tarkastelu on niin ikään tuonut mukaan työn sisällön ja palvelutoiminnan kehittämisen laajempaan ja auttanut ymmärtämään tuloksellisuuden osa-alueiden keskinäistä riippuvuutta. Kartuke -hanketta (Arnkil 2006, 132) koskevassa arvioinnissa todetaan Kuusamon perusturvan toimialan osalta, että BSC -malli on systematisoinut myös henkilöstön työtä ja lisännyt työntekijöiden kiinnostusta arviointiin. Tasapainotettu arviointi on löytämässä sijansa ja kokonaisjohtamisen uskotaan kehittyvän vielä jossakin määrin erillisistä osista kokonaisuudeksi (em., 130).

## 5.2. Perusturvan toimialan muutoksen analysointia

Organisaation muutosta ja muutosjohtamista voidaan analysoida eri näkökulmista. Tarkasteltavana voi olla muutoksen kohde, muutoksen hallittavuus, sen ajallinen eteneminen, toteuttamistapa tai muutokseen liittyvät kokemukset. (Stenvall ym. 2007, 27) Tässä tutkimuksessa perusturvan toimialan muutosta on tarkasteltu organisatorisena muutoksena pitkän ajan kuluessa ja kolmena muutosaaltona, jotka kukin sisältävät merkittävän uudistuksen organisaation rakenteessa, johtamisessa tai toimintatavassa. Tarkastelun kohteena ei ole varsinainen palvelutoiminnan sisällöllinen muutos.

Edellä esitetyt muutoskuvaukset antavat osaltaan vastausta tutkimuskysymykseen: mitä ja millaista organisatorinen muutos on ollut Kuusamon perusturvan toimialalla tarkasteluajankana.



Siihen, miten onnistuneen muutosjohtamisen keskeiset tekijät heijastuvat perusturvan toimialan muutosta ja muutosjohtamista kuvaavissa asiakirjoissa, etsin vastausta analysoimalla asiakirjoja onnistunutta muutosjohtamista ilmentävien keskeisten käsitteiden kautta sekä analysoimalla itse muutosprosessia. Onnistuneen muutosjohtamisen analysoinnin avainkäsitteinä ovat tässä muutosprosessiin liittyvät oppiminen, tieto ja luottamus.

Koska olen itse ollut keskeisesti mukana ja vaikuttamassa tapahtuneeseen kehitykseen, sisältyy sekä kuvaukseen että analyysiin riski tulkinnan subjektiivisuudesta. Arviointitutkimuksissa tätä ilmiötä on joskus kutsuttu myös optimismiharhaksi. Tämä tarkoittaa sitä, että ne henkilöt, jotka ovat olleet mukana asettamassa tavoitteita muutoshankkeille ja toteuttamassa niitä, näkevät onnistumisen myönteisemmin kuin muut henkilöt. (Möttönen 2001, 16) Tätä harhaa ja subjektiivisuuden riskiä pyrin ehkäisemään sillä, että en yritäkään tehdä kokonaisvaltaista analyysia onnistumisista ja epäonnistumisista. Sen sijaan pyrin löytämään asiakirja-aineistosta niitä tekijöitä, jotka heijastavat onnistunutta muutosjohtamista arvioituna muutosprosessia avainkäsitteillä oppiminen, tieto ja luottamus.

Kohdeorganisaatiossa syntyneen asiakirja-aineiston rinnalla käytän myös niitä arviointiasiakirjoja, selvityksiä ja tutkimuksia, joita Kuusamon perusturvasta on tarkastelukautena syntynyt.

#### 5.4.1. Muutosprosessi

Perusturvan toimialan muodostaminen kahdesta erillisestä hallintokunnasta oli selkeä fuusio, josta päätöksen oli tehnyt ylin päätöksentekuelin valtuusto. Muutoksen suunta ja tavoite sekä myös määrätyt reunaehdot olivat annettuja. Yhdistämiseen ja sen jälkeiseen elämään liittyi keskeisesti tulosjohtaminen ja strategisen suunnittelun sisäänajo, joita oli toteutettu Kuusamon kunnassa tietoisesti vuodesta 1989.

Talousarviossa 1992 oli asetettu edessä olevan hallinnonuudistuksen tavoitteeksi, että

*"organisaation rakentamisen ensisijaisena lähtökohtana on palveluja käyttävien asiakkaiden tarpeet ja niiden tyydyttäminen. Hallinto ja organisaatio tulee asettaa palvelemaan tätä perustavoitetta."*

Hallintotoimikunnan esitys lähti siitä, että "viranhaltijaorganisaatiota pelkistetään ja moniportaisuutta vähennetään, eri toimintatasojen ja -yksiköiden toimintavapautta lisätään ja keskeinen huomio kiinnitetään tavoitteiden asettamiseen ja tulosten seuraamiseen. Johtamisen lähtökohtana on yksilön toimintavapautta ja luovuutta korostava tulosjohtaminen."

Kysymys oli radikaalista ja rationaalisesta muutoksesta, jonka toteuttamiseen aikaa oli rajallisesti. Toisaalta muutoksen toteuttamista ei oltu tarkemmin määritelty eikä suunniteltukaan. Muutosprosessi ei tässäkään tapauksessa käynnistynyt puhtaalta pöydältä, vaan taustalla oli mitä ilmeisimmin erilaisia ja eriäviäkin näkemyksiä muutoksen järkevyydestä ja tarpeellisuudesta. Näihin seikkoihin muutoksen toteutusvaiheessa ei enää voitu vaikuttaa. Muutoksen perustarkoitus oli määritelty päätöksentekijöiden toimesta, mutta onnistumiseen voitiin ratkaisevasti vaikuttaa varsinaisen fuusion toteutusvaiheella ja sen suunnittelulla. Tilanne oli muutoksen toteuttamiseen usein olennaisesti liittyvällä tavalla kaottinen ja ennakoimaton jo senkin vuoksi, että kukaan organisaatioissa ei oikein tiennyt paikkaansa vielä pari kuukautta ennen kuin uuden organisaation tuli olla toiminnassa.

Uuden yhdistyvän organisaation rakentaminen ja muutos konkretisoitui toimialajohtajan nimeämisen jälkeen jatkuneessa esimieskoulutuksessa, jossa käynnistyi sisäisen rakenteen miettiminen kahden erillisen työryhmän työnä. Muutosprosessin onnistumisen kannalta tätä voi pitää merkittävänä ratkaisuna. Se oli selvä viesti, että muutoksen toteuttamisen tapaan on mahdollista vielä vaikuttaa ja se ehkä vahvisti myös luottamusta kykyyn yhdessä toteuttaa edessä oleva muutos. Samalla ryhdyttiin yhdessä työstämään keskeisimpiä kehittämiskohteita.

Muutosprosessin perustavoite oli ehkä päätöksentekijöille selvä, mutta tärkeätä oli sen viestintä henkilöstölle. Muutoksen perusteluissa henkilöstölle oli esillä sekä ulkoisia

että sisäisiä syitä. Tämä käy ilmi joulukuussa 1992 henkilöstölle järjestetyn infotilaisuuden materiaalista, jossa on kerrottu sekä uudistuksen tavoitteista että vaikutuksista.

*"asiakaslähtöisen palvelun järjestäminen, raja-aitojen kaataminen, tuloksellisuuden(tuottavuus, taloudellisuus, vaikuttavuus, palvelukyky) parantaminen, valtiosuus uudistus - normipurku sekä perusturvapolitiikka Kuusamossa"*

Muutosprosessin onnistumisen kannalta voi pitää merkittävänä viestintää, jota muutoksen alkuvaiheessa tehtiin sisäisten tiedotteiden ja myös yhteisten tilaisuuksien kautta. Niissä korostettiin yhteistä tekemistä ja kerrottiin muutoksen tavoitteesta ja vaikutuksista.

*"...ensimmäisiä ja keskeisiä tehtäviä on yhdessä henkilöstön kanssa käynnistää koko perusturvan kattava strategiasuunnitelman laatiminen."*

*"...lähtökohtana on luoda yhteinen näkemys palvelujen nykytilasta sekä riittävän kauas ulottuva tulevaisuuden kuva - visio - kuusamolaisen yhteisön kehityksestä ja peruspalvelujen tarpeesta." (Poroposti 3/1992)*

Perusturvan toimialan muodostamiseen liittyvässä muutosprosessissa on vaikea tunnistaa asiakirja-aineiston pohjalta tyypillisiä muutosprosessin vaiheita: lamaannus, toiveen herääminen ja sopeutusvaihe. Todennäköisesti henkilöstö koki jossakin määrin nämä vaiheet muutosprosessin edetessä. Näitä vaiheita koettiin eri yksiköissä ja eri henkilöiden kohdalla eri tavoin ja eri aikoina. Muutos konkretisoitui eri tavoin eri yksiköihin ja yksilöille. Muutoksessa kokonaisnäkemys ja visionäärinen suunta ovat välttämättömiä (Stenvall ja Virtanen 2007, 103). Muutosjohtajan toimintatavalla ja näkemyksillä on tässä tilanteessa ratkaiseva merkitys.

*"Perusturvajohtajan tehtäviin on ollut jo pakko ryhtyä perehtymään. Viime viikon torstaina tapasin koko esimiesjoukon terveyskeskuksessa... Jatkoa seurasi sitten tällä viikolla Oivangissa, jossa olimme samalla porukalla koolla jatkamassa palveluanalyysien työstämistä.... Siellä pääsimme niin pitkälle, että pari ryhmää jatkaa nyt tulosityksikkörakenteen hiomista ja niitä ryhdytään arvioimaan 19.11. Oivangissa kyseisten ryhmien kanssa. Aika paljon nousi esille kehittämisehdotuksia, joiden työstämisessä ja eteenpäin viennissä tuleva johtoryhmä on ratkaisevassa asemassa. Näyttää siltä, että vision ja strategioiden luominen on yksi keskeinen asia tässä liikkeelle lähtövaiheessa. Samoin tietotekniikka on sellainen asia, että se vaatii*

*kokonaisvaltaisen suunnitelman ja toimenpideohjelman. Kolmas lyhyen aikavälin suunnitteluasia on toimistopalvelujen järjestäminen perusturvan osalta. Muita tärkeitä asioita ovat mielenterveyspalvelujen koordinointi, aluetyön kokonaisvaltainen suunnittelu ja koordinointi sekä henkilöstövoimavarojen oikea käyttö. (perusturvajohtajan päiväkirjamerkintä 1.11.1992)*

Muutosprosessin onnistumisen kannalta tärkeitä olivat yhteiset kehittämishankkeet ja erityisesti toimialan strategiaprosessi, jossa luotiin toimialalle keskeiset strategiset linjaukset. Strategian laadintaprosessin etukäteissuunnittelu ja aikatauluttaminen johtoryhmän toimesta ja sen toteuttaminen toimialan johdon ja esimiesten yhteisenä prosessina tarjosi foorumin muutoksen käsittelylle ja jatkosuunnittelulle. Sen kautta yksiköiden esimiehet saivat tietoa muutoksen tavoitteista suoraan johdolta ja johto kuuli lähiesimiesten näkemyksiä organisaation toimintaan ja muutokseen liittyen. Mahdollisuus osallistua tavoitteiden määrittelyyn lisää työntekijöiden motivaatiota ja sitoutumista. Henkilöstön kokemuksia on tärkeitä tukea kriittisellä reflektiivisyydellä, tiedon luomisella ja luottamuksella (Stenvall ja Virtanen 2007, 52). Yhteisellä keskustelulla varmistetaan, että tavoite on kaikille työyhteisön jäsenille selvä ja kirkas (Stenvall ym. 2007,67).

Koko muutosprosessiin onnistumista edistäneenä asiana voi pitää sitä, että toimialajohtajalla oli mahdollisuus työskennellä johtoryhmän lisäksi koko esimiesjoukon kanssa. Muutosprosessin onnistumisen kannalta olennaista on myös se, että muutoksen taakse saadaan riittävä kriittinen massa.

Yhdistymiseen liittyvää muutosprosessia on arvioitu yleisellä tasolla vuoden 1993 kunnalliskertomuksessa, josta on pääteltävissä, että muutos aiheutti myös muutosvastarintaa.

*"Kunnan kahden laajan hallinnonalan yhdistäminen ja samanaikainen kahden kuntainliittoyksikön siirtyminen samaan tulosalueeseen on niin suuri muutos, että sen toteuttaminen vie aikaa enemmän kuin yhden vuoden. Yhdistymiseen liittyvät muutokset yhdessä ympäröivästä yhteiskunnasta tulevien muutosvaatimusten kanssa aiheuttavat luonnollisesti henkilöstössä epävarmuutta ja eikä ristiriidoiltakaan ole voitu vältyä. Kokonaisuudessaan ... yhdistyminen on osoittautunut jo nyt perustelluksi ja yhdistymisen hyödyt on vielä pääosin edessäpäin" (Kunnalliskertomus 1993)*

Perusturvan organisaation muodostaminen oli merkittävä fuusioprosessi, jossa muutosjohtajalta edellytetään kykyä luoda kehittämistä edistävää ilmapiiriä ja samalla myös arvioida kriittisesti omaakin toimintaa muutoksessa. Merkittävän muutoksen toteuttamisessa on tärkeää varmistaa, että johto ja esimiehet säilyttävät toimintakykynsä eivätkä ajaudu mahdollisissa muutosvastarintatilanteissakaan omien sisäisten maailmojensa ja regressioidensa ohjaamiksi. Tätä voidaan ehkäistä työnohjauksella. (Stenvall ym. 2007, 77,114, Viitala 2005, 369)

Perusturvan yhdistymiseen liittyvää muutosprosessia on johtamisen näkökulmasta osaltaan auttanut, että toimialajohtajalla oli prosessin alkaessa ja pitkään sen jatkuessakin toimiva työnohjaus ja johtamisen konsultointi. Työnohjaus mahdollisti oman toiminnan arvioinnin, muutokseen liittyvien ongelmien käsittelyn sekä ratkaisumallien hakemisen. Samoin koko toimialan johtoryhmä valmensi itseään koulutuksen ja konsultoinnin avulla johtoryhmätyöhön.

Vaikka varsinainen yhdistäminen jouduttiin tekemään nopeasti, käynnistynyt muutos ymmärrettiin kuitenkin pitempiaikaiseksi uudistusprosessiksi, jonka tulosten aikaansaaminen vaatii pitkäjänteisyyttä ja määrätietoisuutta.

*" kunnan toiminnan ymmärtäminen liikeyritysmäiseksi toiminnaksi, jossa raha on keskeisin määräävä tekijä, on suuri uhka perusturvan palvelujen määrätietoiselle kehittämiselle." (Talousarvio 1994)*

Perusturvan yhdistäminen ja siihen liittyvä radikaali muutos organisaatiossa sysäsi liikkeelle muutosten sarjan, jossa muutos on seurannut toista muutosta. Kahden organisaation yhdistäminen yhdeksi toimialaksi hallinnollisena ratkaisuna onnistuu lyhyelläkin aikataululla, mutta todellinen kulttuurinen yhdistyminen vie vuosia. Tässä mielessä uuden strategiaproessin käynnistäminen jo vuonna 1997 ja siihen liittyen laatupolitiikan yhteinen työstäminen on nähtävä eräänlaisena tapahtuneen radikaalin muutoksen vakiinnuttamisena sekä organisaation jatkuvan muutoskykyisyyden vahvistamisena. Samalla se myös suuntasi katsetta tulevaisuuteen. Strategian tarkistamiseen samoin kuin laatupolitiikan laatimiseen oli toki myös voimakkaita ulkoisia paineita; julkisen talouden heikentynyt tilanne ja vuonna 1995 annettu ensimmäinen valtakunnallinen sosiaali- ja terveydenhuollon laatusuositus. Vaikka

taustalla oli ulkoisia paineita ja prosessin käynnistämistä perusteltiin sillä, oli liikkeelle lähtenyt uudistusprosessi kuitenkin enemmän organisaation sisältä syntynyt ja kertoo halusta varautua tuleviin muutoksiin. Muutosta voitiin lähteä suunnittelemaan yhdessä. Prosessiin osallistumista, siihen vaikuttamista ja sitoutumista pidettiin tärkeänä.

*"Strategiasuunnitelman ja laatupolitiikan rakentaminen on prosessi, joka tulisi voida toteuttaa siten, että tiettyihin linjauksiin voisi sitoutua niin luottamuselimet kuin henkilöstökin laajasti. Tämän vuoksi prosessin toteuttaminen vaatii eri tahojen aktiivista vaikuttamista. Perusturvan strategiatyö antaa pohjaa ensi ja seuraavien vuosien toiminta- ja taloussuunnittelulle. Prosessin liikkeelle lähtövaiheessa on tärkeitä arvioida yhdessä toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia ja toiminnan nykytilaa. (Perusturvajohtajan kutsukirje strategia- ja laatusuunnitelman aloitusseminaariin 24.3.1997)*

Strategia- ja laatusuunnitelma oli etukäteen suunniteltu ja aikataulutettu ja sillä oli selkeä tavoite. Prosessi lähti liikkeelle ylimmän johdon aloitteesta, mutta mukana prosessissa heti alkuvaiheesta oli koko esimiesjoukko ja myös lautakunta. Prosessi synnytti myös jatkuvan mallin yhdessä työskentelemiselle ja vakiinnutti säännölliset yhteiset foorumit suunnittelulle ja arvioinnille. Näin syntyneellä muutosdynamiikalla on ollut merkitystä perusturvan myöhemmille kehittämishankkeille.

Vaikka varsinainen strategian ja laatupolitiikan rakentamiseen liittyvä prosessi päättyikin vuoden 1998 maaliskuussa, sen toteuttaminen ja siihen liittyvät muutokset jatkuivat. Prosessi oli tuottanut laajan joukon tavoitteita, joiden toteuttamiseen sisältyi varsinainen muutoksen toimeenpano.

*"valittua strategiaa ja laatupolitiikkaa on toimialalla lähdetty viemään määrätietoisesti käytäntöön erilaisin hankkein ja toimenpitein tulosalue- ja tulosyksikkökohtaisesti. Jokaisella tulosalueella oli vuoden aikana käynnissä useampia strategian toteuttamiseen tähtäviä kehittämishankkeita tai uudistuksia." (Kunnalliskertomus 1998)*

Onnistuneen muutosprosessin yksi keskeinen haaste on pitää muutosprosessin toteutuminen liikkeessä ja kiinnostavana (Stenvall ja Virtanen 2007, 50). Perusturvan toimialan asiakirjoista heijastuu tavoite pitää organisaatio jatkuvassa muutoksen ja uudistumisen liikkeessä, jolla pyritään kasvattamaan organisaation muutoskykyä. Tämä näkyy myös myöhemmissä organisaation vaiheissa.

*"on jatkettu työtä strategian ja laatupolitiikan toteuttamiseksi informoimalla koko henkilöstöä suunnitelmien sisällöstä sekä järjestämällä koko henkilöstölle tiimityöhön liittyvää koulutusta sekä työstetty asiaa säännöllisissä toimialan, tulosalueiden ja tulosyksiköiden työpaikkakokouksissa."*

*"Strategian ja laatupolitiikan toteuttamiseen liittyen tulosalueet käynnistäneet keskeisten palveluprosessien määrittely- ja kehittämistyötä." (Tilinpäätös 1999)*

Laadun kehittämisen, arviointikäytännön ja kehittämishankkeiden aalto 2000-luvun alussa toi organisaation kehittämiseen ja muutokseen lisää systemaattisuutta ja ennen kaikkea laaja-alaista osallistumista. Laatuhanke oli etukäteen hyvin suunniteltu ja aikataulutettu. Koko laatuhankkeen taustalla oli selkeänä teoreettisena viitekehyksenä jatkuvan arvioinnin, kehittämisen ja organisatorisen oppimisen ajattelutapa. Itsearvioinnit ja kehittämishankkeet käänisivät kehittämisen ja muutoksen enemmän henkilöstöstä nousevaksi.

*"Tavoitteemme on oppia arvioimaan omaa työtä ja sitä kautta luoda sellainen palvelujärjestelmä, joka tuottaa suurimman mahdollisen hyödyn asiakkaalle. Tavoitteemme on edetä oppivan organisaation suuntaan ja parantaa työyhteisön toimivuutta kehityskeskustelujen tavoitteellisuutta lisäämällä. Kehityskeskusteluissa tulee saada aikaan henkilökohtaiset kehityssuunnitelmat. Kehityskeskusteluja parannamme ns. Demingin ympyrän periaatteen mukaisesti: Plan/suunnittele, Do/kokeile, Act/toimi ja Check/arvioi." (Laatuhankkeen hankesuunnitelma 28.12.2000)*

Muutosprosesseja ovat ohjanneet yhdessä työstetyt strategiat ja niihin pohjautuvat kehittämishankkeet. Ajoittain peräkkäin ja limittäin seuranneiden kehittämishankkeiden kokonaishallinnassa on ollut ongelmia. Lähiesimiehille ja erityisesti suoritustason henkilöstölle on voinut jäädä kuva kehittämishankkeiden keskeneräisyydestä (Arnkil 2006, 118). Se on myös osaltaan vaikuttanut siihen, että organisaatiossa koettiin selvää kehittämisväsymystä erityisesti laatuhankkeen toteuttamisen aikoihin.

*"hyväksytyyn laatupolitiikan pohjalta jatketaan laadun parantamisen tähtävää toimintaa koko toimialalla tavoitteena; laadun tunnustus ja King's Fund -arviointi- ja kehittämismenetelmän vakiinnuttaminen, laatukäsikirjan rungon ja perustietojen dokumentointi v 2003 loppuun mennessä sähköiseen muotoon, palautejärjestelmän ylläpito ja kehittäminen, toimialan strategian tarkistamisprosessi" (Talousarvio 2002)*

Mittavan laatuhankeeseen mukanaan tuoma käytäntö vakiinnutettiin edelleen jatkuvien itsearviointien, sisäisten auditointien ja kehittämishankkeiden myötä jatkuvan parantamisen käytännöksi organisaatiossa. Se siirsi muutoksen toteuttamisen painopisteen yksikötasolle, mutta muutosta ohjasi kuitenkin edelleen yhteisesti hyväksytyt strategiset linjaukset, painopistealueet ja yhteiset tavoitteet.

Laatuhanketta välittömästi seuraavana kehittämis- ja muutoshankkeena jatkui koko toimialan suunnittelu- ja arviointiprosessin uudistaminen tasapainotetun mallin pohjalta.

*"tavoitteena on käynnistää vuoden 2002 alussa toimialan suunnittelu- ja arviointiprosessin uudistaminen. Suunnittelu- ja arviointijärjestelmän pohjana on tarkoitus soveltaa tasapainotetun johtamisen ja arvioinnin mallia...Lisäksi prosessiin on tarkoitus kytkeä Lapin yliopiston kanssa toteutettava tutkimushanke." (Talousarvio 2002)*

Muutosprosessin onnistumisen kannalta olisi saattanut aikataulullisesti olla tarkoituksenmukaisempaa käynnistää hanke vasta sen jälkeen, kun laatuhanke olisi saatu vietyä loppuun ja tehtyä siitä yhdessä kattava arviointi. Varsinkin henkilöstön näkökulmasta eri hankkeet ja niiden tavoitteet ovat voineet sekoittua ja kokonaiskuva uuden hankkeen ja päättymässä olevan laatuhankeeseen osalta on voinut jäädä epäselväksi. Tämä käy ilmi Kartuke-hankkeen oppimista arvioineen hankkeen raportoinnissa (Arnkil 2006, 118). Yleensäkin muutosprosessien aikatauluissa ei ole aina varattu riittävästi aikaa henkilöstön oppimiselle ja uusien asioiden sisäistämiseksi.

Kokonaisuutena perusturvan toimialan muutosprosessien toteuttamisessa on nähtävissä sekä intuitiivisuutta että rationaalisuuteen pohjautuvaa suunnitelmallisuutta. Uudistusten ja muutosten pohjana on ollut yhteisesti työstetty strateginen suunnitelma tai tavoite, mutta muutosten eteenpäin viemisessä on myös nähtävissä tietynlaista spontaanisuutta ja heittäytymisen rohkeutta, jossa muutoksella on ajateltu olevan arvo sinänsä. Keskeisenä muutosprosessien liikkeelle panevana voimana on ollut pyrkimys luoda parempaa valmiutta kohdata ympäristöstä tulevat väistämättömät muutoshaasteet; muutokset väestössä ja palvelutarpeissa, tehokkuusvaatimus, laatuvaatimukset, asiakaslähtöisyys.



Onnistunut muutosprosessi luo edellytyksiä organisaation oppimiselle kirkastamalla muutosajatuksen kokonaisuutta. Se jättää myös tilaa ja antaa mahdollisuuksia kriittiselle reflektiivisyydelle hyödyntäen arviointia kehittämisen välineenä. Seuraavassa analysoin tapahtunutta kehitystä ja muutosta oppimisen näkökulmasta.

### 5.2.2. Oppiminen

Muutosjohtajan tietoisuus omasta ja organisaationsa oppimistarpeesta ja -kyvystä on lähtökohta oppimista edistävän organisaatiokulttuurin luomiselle. Perusturvan toimialan käynnistämiseen liittyi paljon sellaista epävarmuutta, joka osaltaan pakotti etsimään ratkaisuja yhdessä oppien. Muutosjohtajan tuleminen organisaation substanssiosaamisen ulkopuolelta oli oppimishaaste johtajalle itselleen, mutta myös mahdollisuus koko organisaatiolle.

*"Perusturvassa minulla ei ole asiaosaamista ja senkin vuoksi on varottava, etten ala ottamaan itselleni ratkaisijan osaa kaikissa eteen tulevilla kysymyksissä, vaan annan organisaation itsensä oppia ratkaisemaan kysymykset. Johtaminen on vaikea homma!" (Perusturvajohtajan päiväkirja 2.10.1992)*

Perusturvan toimialan rakentumista ohjasi alkuvaiheessa voimakkaasti vaikuttanut tulosjohtamisajattelu, jossa toisaalta oli jo piirteitä siitä, että yksilöiden kyvyt ja osaaminen sekä niiden luova käyttäminen on organisaation menestyksen lähtökohta. Kunnan johtamisperiaatteissa oli todettu, että "eri toimintatasojen ja -yksiköiden toimintavapautta lisätään ja keskeinen huomio kiinnitetään tavoitteiden asettamiseen ja tulosten seuraamiseen. Johtamisen lähtökohtana on yksilön toimintavapautta ja luovuutta korostava tulosjohtaminen". (Hallintotoimikunnan esitys 1992)

Fuusioon liittyvän muutoksen toteuttamisessa on jo tunnistettavissa pyrkimystä sellaiseen toimintatapaan, jossa henkilöstö yhdessä rakentaa muutosta ja samalla luo yhteistä todellisuutta.

*"...lähtökohtana on luoda yhteinen näkemys palvelujen nykytilasta sekä riittävän kauas ulottuva tulevaisuuden kuva - visio - kuusamolaisen yhteisön kehityksestä ja peruspalvelujen tarpeesta." (Poroposti 3/1992)*

Erityisesti toimialan strategiaprosessien voidaan katsoa luoneen pohjaa kehittämistä ja yhdessä oppimista edistävälle ilmapiirille. Myönteinen asenne kehittämislle sekä muutosvalmius nähtiin tärkeänä voimavarana jo organisaation lähtötilanteessa nykytila-analyysin yhteydessä.

*"henkilöstö on osaavaa ja ammattitaitoista. Organisaatiossa on tarvittavaa muutosvalmiutta. Henkilöstön asenne työhön ja sen kehittämiseen on myönteinen" (Talousarvio 1994).*

Organisaation henkilöstön henkilökohtaista kehittymistä ja osaamisen lisäämistä perusturvassa on pidetty tärkeänä. Se näkyy pitkin matkaa sekä ammatillisen koulutuksen järjestämisenä että yleisenä kehittämiskoulutuksena ja yhteisenä ajattelutapaa kehittävänä koulutuksena.

*"moniammatillista ja laaja-alaista osaamista edistetään huolehtimalla myös erikoisosaamisen lisäämisestä, yhteistyö/ tiimityö ja vuorovaikutustaidot korostuvat" (Talousarvio 1995)*

*"koko toimialan osaaminen vahvistui huomattavasti atk-ajokortti- ja tiimikoulutuksen kautta." (Toimintakertomus 1997)*

*"Prosessi- ja tiimityön kehittämistä tukemaan järjestettiin syksyllä koko esimiesjoukolle kahden päivän tiimivalmennuskoulutus, joka ulotetaan koko henkilöstölle vuonna 1999." (Tilinpäätös 1998)*

Oppimisen merkitys muutosta tukevana tekijänä tulee voimakkaammin esille toisen strategiaproessin toteuttamisen ja siihen liittyvän laatuajattelun heräämisen myötä vuosina 1997 ja 1998. Näiden kehittämishankkeiden myötä syntyi käytäntö yhteisistä foorumeista ja vuorovaikutteisesta työskentelystä, joka mahdollisti myös kriittisen reflektoinnin kehityksen suunnasta. Organisaation laaja-alaisen osallistumisen merkitys kehittämistyön ja muutosten onnistumiselle tiedostettiin ja sitä pyrittiin edistämään keinoin, joilla samalla lisättiin organisaation osaamista laaja-alaisesti.

Asiakassuuntautuneessa palvelutoiminnassa tärkeä oppimisen lähde on asiakkaat ja heidän tarpeensa. Asiakasanalyysit ovat sen vuoksi käytännöllinen ja tehokas tapa yhdessä luoda käsitystä siitä, mitä ja ketä varten organisaation toiminta ja palvelut ovat olemassa ja miten niitä tulisi kehittää. Perusturvan toiminnassa asiakasanalyysien käyttäminen toiminnan muutoksen pohjana on vahvistunut vuosien kuluessa ja sitä voi pitää yhtenä onnistuneena organisatorisena oppimismuotona.

*"Tavoitteena on vuoden 1998 aikana kaikissa perusturvan yksiköissä suoritettavien asiakasanalyysien pohjalta määritellä mitä uusi rooli meidän yksikössä/minun työssäni merkitsee ja miten nykyistä palvelutoimintaa voidaan saada vaikuttavammaksi ja suunnata sitä yksilöstä lähiyhteisöön, holhouksesta ohjaukseen ja tukijasta yhteistyökumppaniksi. Muutos vaatii asenteellista muutosta ja sen aikaansaamiseksi tarvitaan koulutusta ja työohjauksellista kehittämistoimintaa." (Talousarvio 1998)*

Kehityskeskustelujen käyminen tarjoaa keinon reflektiiviseen vuorovaikutukseen esimiehen ja alaisen välillä ja se taas hyvin toimiessaan edistää oppimista organisaatiossa ja erityisesti muutostilanteissa se antaa esimiehille mahdollisuuden varmistaa, että jokainen työntekijä ymmärtää itsensä ja oman roolinsa osana koko systeemiä ja sen tavoitteita. Kehityskeskustelut yhdessä toimivan työpaikkakokouskäytännön kanssa luo edellytykset vuorovaikutuksen lisäämiselle organisaatiossa. Perusturvan toimialalla kehityskeskustelukäytännöllä on pitkät perinteet. Kehityskeskustelukäytännön sisäistämistä on tuettu koulutuksella ja niiden toteutumista samoin kuin työpaikkakokoustenkin toimivuutta on seurattu.

*"Kehityskeskustelujen ulottamiseksi koko henkilöstölle pidettiin esimiehille ja tiimien vetäjille syksyllä aiheeseen liittyvä koulutus" (Tilinpäätös 1999)*

*"Henkilöstölle tehdyn kyselyn perusteella 98 % pitää kehityskeskusteluja oman työn kannalta tarpeellisina ja kaikki pitävät tärkeänä, että kehityskeskusteluissa sovitaan henkilökohtaisesta osaamisen kehittämisestä. Perusturvan työntekijöistä 90 % on säännöllisen vähintään kerran kuukaudessa tapahtuvan työpaikkakokouskäytännön piirissä ja 100 % pitää niitä tarpeellisina. (Tilinpäätös 2000)*

Ensimmäisen kerran varsinaisesti oppivasta organisaatiosta perusturvan asiakirjoissa mainitaan vuoden 2001 talousarviossa, jossa yhtenä painopistealueena on työyhteisön toimivuus ja siinä yhteydessä tavoitteeksi on asetettu "oppivan organisaation suuntaan

kehittymien" ja vuoden 2002 talousarviossa tavoite on kirjattu muotoon "oppiva organisaatio -mallin sisäistäminen".

Laatuhankkeen hankesuunnitelmassa on sekä arvioitu organisaation tilaa että asetettu tavoitteita organisatoriselle oppimiselle käyttäen lähtökohtana Sengen (1990) viiden kohdan systeemiseen ajatteluun päätyvää listausta.

*"Tavoitteemme on sellainen organisaatiokulttuuri, jossa visioinnista lähtevään strategiseen johtamiseen liittyy oppimista korostava ilmapiiri. Oppivaa organisaatiota ei voida määräyksellä saavuttaa eikä sitä voida matkimalla oppia. Sen polut on itse kuljettava...Tiimioppiminen taas kehittää ryhmien kykyä muodostaa laajempia perspektiivejä kuin mihin yksilö pystyisi. Organisaation oppimisprosessi on jatkuva toimintojen sykli. Perusturvan toimialalla olemme nyt siinä vaiheessa, jossa on kehitettävä oman työn arviointia, henkilökohtaista oppimista systemaattisesti.*

*Meillä on visio tulevaisuudestamme, mutta meillä on tarve vahvistaa sitoutumista. Strategisesti olemme tiimiytymisen polun alussa. Meillä on ituja erilaisista foorumeista, mutta meidän on syvennettävä niitä; meidän on opittava dialogia yksinpuhuminen tilalle. Meidän on parannettava kehityskeskusteluja paremman itsearvioinnin ja henkilökohtaisten kehityssuunnitelmien suuntaan."*

Oppivan organisaation suuntaan eteneminen on ollut määrätietoinen tavoite, jonka edistämiseksi on tehty tietoisesti työtä ja myös arvioitu sen kehittymistä.

*"oppivan laatuorganisaation kehittämisestä tehtiin kysely. Oppivan laatuorganisaation suuntaan kehittymistä ovat tukeneet laatu- ja strategiaprosessit, joihin koko henkilökunta on osallistunut." (tilinpäätös 2002)*

Muutoshankkeissa oppiminen lähtee liikkeelle ajatuksesta, että organisaation jäseniä osallistetaan mahdollisimman paljon ja heille annetaan mahdollisuus olla mukana muutoshankkeen läpiviennissä. (Stenvall ja Virtanen 2007, 41)

Laatuhanke ja sitä välittömästi seurannut tasapainotetun mallin käyttöön otto olivat toteutustavaltaan laajasti henkilöstöä osallistavia. Laatuhankkeen myötä käynnistyneet itsearvioinnit ovat sekä osallisuutta lisääviä että oppimista edistäviä tapoja kehittää organisaatiota. Suunnittelu- ja arviointihankkeen yhteydessä toteutettu henkilöstön osaamisjärjestelmän luomiseen tähdännyt Hehku-hanke osaltaan nosti osaamisen ja sen kehittämisen laaja-alaisesti tarkasteluun sekä yksilön että organisaation osaamisen

näkökulmasta. Hankkeen tavoitteena oli "rakentaa strategialähtöinen osaamisen hyödyntämisen ja kehittämisen järjestelmä organisaatiolle keskeisten tavoitteiden mukaisesti"

"Kuusamossa on pidetty tärkeänä kehitystyön jatkuvuutta, henkilöstön laajaa osallisuutta, kehittämistyötä tukevaa koulutusta sekä palautejärjestelmää, jossa huomioidaan sisäinen palaute ja käsitellään sponttaania asiakaspalautetta. Tutkimustulosten perusteella osallisuutta ja osaamista korostava henkilöstölähtöinen johtamiskulttuuri on ollut keskeinen toiminnan tuloksellisuutta edistävä tekijä " (Arnkil ym. 2006, 130)

Perusturvan toimialan muutosjohtamisessa oppimisen edistäminen on ollut erityisesti viime vuosina keskeinen tavoite ja sen toteutuminen näkyy osallistumista ja vuorovaikutusta edistävien työskentelytapojen kehittämisenä ja käyttöön ottamisena. Organisatorista oppimista vahvistavaa kehittämis- ja muutostyötä on ollut myös laajalaisesti toteutetut strategiaprosessit sekä erityisesti viime vuosina tapahtunut tasapainotetun suunnittelu-, arviointi- ja johtamismallin soveltaminen, jotka ovat kytkeneet toimialatason strategiset linjaukset yksikkö- ja yksilötason tavoitteiksi.

"Oppivan organisaation periaatteita on pyritty ottamaan käyttöön erityisesti Kuusamon perusturvassa. Tiimityön ja oppivan organisaation periaatteiden käyttöönoton kanssa samanaikaisesti on lisätty myös henkilöstön vastuuta työn suunnittelussa.

Viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtuneen muutoksen seurauksena tutkimuskunnissa on siirrytty suhteellisen nopeasti perinteisestä byrokraattisesta hallintokulttuurista asiakassuuntautuneeseen toimintamalliin, jossa keskeisessä osassa on jatkuva kehittäminen ja tiimityömäiset toimintatavat " (Koski 2003, 42,43)

### 5.2.3. Tieto

Tieto vaikuttaa muutoksen läpivientiin. Tieto yhdessä tiedostamisen ja ymmärtämisen kanssa ovat välttämättömiä kehityksen edellytyksiä. Organisaation kehittymisen ja muutoksen kannalta tärkeitä on tunnistaa organisaation nykytila ja

toimintaympäristössä tapahtuneet ja tapahtumassa olevat muutokset. Muutosjohtamisen kannalta on tärkeää toisaalta tunnistaa nämä molemmat ja niiden välinen jännite. Tämän jännitteen aikaansaaminen voi tapahtua joko strategisen prosessin nykytila- ja ympäristöanalyysinä tai palvelutoimintaan liittyvän palautejärjestelmän kautta tai tuloksellisuuden ja laadun arviointijärjestelmän tai itsearviointin kautta. Kun tämä tapahtuu vuorovaikutteisena prosessina, luo se organisaatioon sekä uutta tietoa että oppimista.

Organisaation sisäisenä prosessina syntyvän tiedon lisäksi muutosjohtamisessa tarvitaan ajantasaista, kokonaisvaltaista ja paikkansa pitävää ns. faktatietoa. Tällaista tietoa tarvitaan mm. organisaation palveluihin liittyvistä asioista kuten palvelutarpeista, palvelujen vaikutuksista, erilaisten menetelmien luotettavuudesta sekä myös teoreettista tietoa siitä, mitkä ovat toimivia käytäntöjä muutostilanteissa ja mistä organisaation kehittämisessä ja muutoksessa on teoreettisessa mielessä kysymys.

Tieto organisaatiossa voi olla myös intuitiivista tai hiljaista tietoa. Intuitiivinen tieto pohjautuu usein kokemukseen ja näkemykseen siitä, mistä tapahtuneessa on kysymys tai mihin kehitys on menossa. Perusturvan toimialan muutosjohtamisessa strategiaprosessien toteutus (kuvio 6) heijastaa pyrkimystä perustaa muutokset sellaiseen tietoon, joka on organisaatiossa yhdessä tuotettu ja prosessoitu. Toimialan perustamisvaiheessa tämä ilmenee selkeänä tavoitteena yhdessä työstää niitä asioita, jotka vaativat kehittämistä ja muutosta.

*"...lähtökohtana on luoda yhteinen näkemys palvelujen nykytilasta sekä riittävän kauas ulottuva tulevaisuuden kuva - visio - kuusamolaisen yhteisön kehityksestä ja peruspalvelujen tarpeesta."*

*"Kun ensin tiedetään ja tiedostetaan minne halutaan mennä, on huomattavasti helpompi tehdä ratkaisuja siitä, miten haluttuun tavoitteeseen mennään." (Poroposti 3/1992)*

Palvelutoimintaa koskevaa tiedon hankintaa ja sen käyttämistä muutoksen lähtökohtana on edistetty mm. toimintoanalyysiprojektin ja siihen liittyvän kustannuslaskentakoulutuksen avulla sekä asiakasanalyysien toteuttamisella.

*"koulutuksen avulla annetaan valmiudet yksiköiden henkilöstölle palvelujen tuotteistamiseen ja kustannusten laskemiseen" (Talousarvio 1994)*

*"toimintoanalyysia ja kustannuslaskentaa on jatkettu niin, että se kattaa kaikki vanhus- ja vammaistyön yksiköt vuoden 1998 aikana."(Toimintakertomus 1997)*

*"on tarpeen analysoida sekä itse palvelutoimintaa että palvelujen piirissä olevaa asiakasjoukkoa" (Talousarvio 1998)*

*"Asiakasanalyysit ovat työväliseen vakiinnuttaneet asemansa." (Tilinpäätös 1998)*

Myös teoreettisen tiedon merkitys muutosjohtamisen pohjana on organisaation eri kehitysvaiheissa ollut vahvasti mukana. Sitä heijastaa organisaation johdon ja esimiesten kouluttautuminen johtamiseen liittyvissä kysymyksissä (PD -koulutukset, johtamisen erikoisammattitutkinnot, esimieskoulutukset), koko henkilöstön yhteinen kouluttaminen laatuajatteluun ja itsearviointiin, tiimijatteluun ja tasapainotetun suunnittelun ja arvioinnin hyödyntämiseen. Myös erilaisia ulkopuoliseen asiantuntemukseen pohjautuvia arviointi-, koulutus-, kehittämis- ja tutkimushankkeita on käytetty keinoina vahvistaa organisaation tieto- ja osaamis pohjaa. Tällaisina hankkeina voisi mainita evaluoinnin asiantuntijakoulutus ja siihen liittyvä asiakaspalautejärjestelmän kehittämistyö, Tuloksellisuuden Takuut -hanke ja siihen liittynyt osaamisen arviointi- ja kehittämisjärjestelmän luomiseen tähdännyt hanke yhdessä Lapin yliopiston kanssa, vanhuspalveluiden laadun arviointihanke sekä erilaiset organisaation ja sen henkilöstön tilaa koskevat selvitystyöt joko ulkopuolisen konsultin tekemänä tai opinnäytetyönä.

*"Toimialan asiakaspalvelusta tehtiin keväällä kattava asiakaskysely ja syksyllä suoritettiin arviointitutkimus koko asiakaspalautejärjestelmän toimivuudesta. Tutkimuksen pohjalta jatketaan kehittämistyötä." (Tilinpäätös 1999)*

*"Sairaanhoidon osalta valmistui konsulttiselvitys ja sen pohjalta lautakunta yhdessä kaupunginhallituksen kanssa valmisteli ehdotuksen sairaanhoidon linjauksiksi." (Tilinpäätös 2006)*

Arviointitiedon merkitys organisaation ja sen toiminnan kehittämiseksi nousi keskeiseen asemaan laatuhankeeseen itsearviointien ja ulkoisen auditoinnin myötä. Ne toivat organisaatioon toimintamallin, jossa kehittämisen lähtökohdaksi on arviointi- ja palautetieto. Tämä arviointikäytäntö yhdessä strategisen kehittämisen viitekehyksen

(kuvio 5) kanssa on vienyt perusturvan toimialan johtamista voimakkaasti tietoon perustuvan muutosjohtamisen suuntaan.

Suunnittelu-, arviointi- ja johtamisjärjestelmän edelleen kehittäminen tasapainotetun tuloskorttimallin pohjalle on lisännyt tiedon merkitystä niin palvelutoiminnan kuin henkilöstönkin johtamisessa sekä muutosten toteuttamisessa. Tuloskorttimalli talousarvion ja käyttösuunnitelman pohjana niin yksikkö- kuin toimialatasollakin nostaa arviointi- ja seurantatiedon johtamisen lähtökohdaksi.

*"johtamistyön kehittämisessä erityinen painopiste on arvioinnin kehittämisessä ja hyödyntämisessä" (Talousarvio 2005)*

Perusturvan muutosjohtamisessa on vuosien kuluessa kasvavassa määrin havaittavissa tietoon ja sen hyödyntämiseen tähtäviä piirteitä. Viimevuosien kehityksen perusteella organisaation toimintamalleissa on tunnistettavissa pyrkimystä kohti sellaista organisaatiota, jossa kehittyminen tapahtuu arviointitoiminnan avulla tietoa luovan ja hyödyntävän prosessin tuloksena. Jos arviointia ja sen hyödyntämistä jaksetaan systematisoida edelleen ja lisätä tutkimuksellista osuutta arvioinnissa, on sen tuloksena luotavissa organisaatioon sellainen oppimisen kulttuuri, joka kannustaa kriittiseen reflektioon, avoimeen kommunikaatioon ja kehittävään kyseenalaistamiseen tietoon pohjautuen. (vrt Stenvall ja Virtanen 2007, 143,144)

#### 5.2.4. Luottamus

Luottamus on yksilötason kokemus, joka muutostilanteessa kehittyy osana sitä muutosdynamiikkaa, jonka avulla henkilöstö työstää muutosta. Yksilöllistä muutosdynamiikka ja sitä kautta myös luottamuksen kehittymistä voidaan tukea mm. ihmisten perehdyttämisellä, lähiesimiestoiminnalla, esimerkeillä ja osallisuusmahdollisuuksien antamisella. (Syväjärvi ym. 2007)

Perusturvan toimialan muutostilanteista toimialan muodostamisvaihe on ehkä eniten muutoksena koetellut organisaation luottamusta. Mielenkiintoinen yksityiskohta



organisaation alkutaipaleella on koko henkilöstön palkitseminen muutosta edeltäneestä ajasta ja sen hyvästä tuloksesta. Saattaa olla, että kysymys on pelkästään pyrkimyksestä myönteisen ilmapiirin luomiseen uuden organisaation käynnistyessä, mutta on se myös tulkittavissa selkeäksi tavoitteeksi vahvistaa luottamusta viestimällä siitä, että menneessä on ollut paljon hyvää, jota ei ole tarkoitus hylätä.

*"talousarvion alitukset osoittavat osaltaan, että henkilöstö on tiedostanut säästötavoitteet ja kyennyt toimimaan siten, että menojen kasvu on voitu pysäyttää. Syntyneet säästöt ovat sellaisia, että henkilöstö ansaitsee niistä tunnustuksen ja kiitoksen. Jotta tämä tunnustus voisi myös jollakin tavoin konkreettisesti tuntua jokaisen työntekijän kohdalla, on perusturvan johtoryhmä päättänyt, että koko henkilöstölle tarjotaan mahdollisuus virkistäytymiseen Tropiikissa sieltä hankitun ns. virkistyspaketin muodossa." (Tiedote maaliskuu 1993)*

Perusturvan muutosprosessit ovat kehittyneet voimakkaasti vuorovaikutteiseen suuntaan lisäten organisaation osaamista ja ongelmien ratkaisukykyä. Se puolestaan on vahvistanut organisaation ja sen henkilöstön luottamusta siihen, että edessä olevista haasteista selvitään yhdessä. Työpaikkakokouskäytäntö, kehityskeskustelut ja perehdyttämiskäytännöt ovat osaltaan ylläpitäneet luottamusta myös muutostilanteissa. Avoin kertominen sekä koko kaupungin tilanteesta että toimialan tilanteesta kaikille organisaatiossa työskenteleville on myös hyvä lähtökohta luottamuksen vahvistumiselle.

Yhteisyyden ja yhteisöllisyyden kokemusta on yhdessä tekemisen lisäksi vahvistettu yhteisten koulutusten kautta, joita on pyritty järjestämään koko henkilöstölle vuosittain niistä teemoista, jotka organisaation kehityksessä ovat ajankohtaisia. Tällaisia teemapäiviä on järjestetty mm. asiakaspalvelusta, oppivasta organisaatioajattelusta, laatuajattelusta, BSC - ja tuloskorttimallista sekä jaksamisesta, motivaatiosta ja työnilosta.

Luottamusta organisaation kykyyn saada aikaan kehitystä ja muutosta on osaltaan vahvistanut myös toimialan yhteinen hyvinvoinnin ja hyvien käytäntöjen iltapäivä, jossa yksiköt ovat esitelleet omia hyviä käytäntöjään ja kehittämishankkeidensa tuloksia erilaisin posterein ja videosityksin. Samalla on myös kuultu asiantuntijaluentoja voimaantumisesta ja sen edistämisestä organisaatiossa.

Yhteisöllisyyttä ja samalla luottamusta vahvistavana piirteenä voi pitää myös koko toimialan vuosittaista joulujuhlaa, jonka ohjelman suunnittelusta ja toteutuksesta kukin yksikkö on vuorollaan huolehtinut.

Luottamusta siihen, että myös ylin johto tietää ja tuntee organisaation käytännöntason haasteet ja tarpeet on vahvistettu mm. toimialajohtajan yksikkökierroksilla ja viime vuosina käytännöksi muodostuneella yksikkökohtaisella talousarviokeskustelulla.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut vastata teoreettisella tasolla kysymykseen; *mitä on muutosjohtaminen ja mitä ovat sen onnistumiseen vaikuttavat keskeiset tekijät?*

Toiseksi tavoitteena on ollut empiirisen kuvauksen avulla vastata kysymykseen; *mitä ja millaista organisatorinen muutos on ollut Kuusamon perusturvan toimialalla tarkasteluaikana?*

Kolmanneksi tavoitteena on ollut empiiristen kuvausten ja sen pohjalta tehtävän analyysin perusteella vastata kysymykseen; *miten onnistuneen muutosjohtamisen keskeiset tekijät heijastuvat kohdeorganisaation muutosta ja muutosjohtamista kuvaavissa asiakirjoissa?*

Tutkimukseni ensimmäiseen tavoitteeseen on vastattu pääosin 3. luvussa ja toiseen ja kolmanteen tavoitteeseen 5. luvussa.

Seuraavaksi esitän asetettujen tavoitteiden ja koko tutkimuksen osalta yhteenvedon ja johtopäätökset.

Muutosjohtamisessa on kysymys organisaation johtamisesta tilanteessa, jossa organisaatiolla on joko sen toimintaympäristöstä tai sisältä tuleva tarve tai haaste muuttaa jotakin osaa organisaatiossa tai sen toiminnassa. Muutos voi olla äärimmillään radikaali ja nopeasti tapahtuva tai asteittainen ja hitaasti tapahtuva. Muutosprosessi voi olla rationaaliseen suunnitteluun pohjautuvaa tai intuitiivista ja kokemuksen varaan rakentuvaa.

Tietoinen muutosprosessi organisaatiossa edellyttää muutosjohtamista. Muutosjohtamisessa onnistuminen puolestaan edellyttää sekä teoreettista tietoa organisaation ja ihmisten toiminnasta että henkilöstöjohtamiseen liittyviä valmiuksia, epävarmuuden sietämistä ja rohkeutta muutosvastarinnankin kohdatessa toimia tavoitteellisesti. Muutosjohtamisen onnistumiseen vaikuttaa keskeisesti

muutosprosessin suunnittelu ja erityisesti toimeenpanon suunnittelu. Onnistunut muutosjohtaminen perustuu tietoon ja sen tuottamiseen ja hyödyntämiseen sekä reflektiivistä vuorovaikutusta, oppimista ja luottamusta synnyttävän toimintarakenteen ja toimintatavan edistämiseen.

Moderni organisaatioajattelu näkee organisaation sosiaalisena rakenteena, jossa ihmiset ovat mukana omine arvoineen ja arvostuksineen, ajattelutapoineen, ominaisuuksineen ja tavoitteineen. Muutosjohtamisen teorioissa tämä irrationaalinen puoli muutosprosessissa on saamassa vahvemman merkityksen ja tällöin korostuu dialogisen vuorovaikutuksen ja viestinnän sekä luottamuksen merkitys, joka taas viimekädessä riippuu yksilön kokemuksista. Yksilön kokemukset taas puolestaan syntyvät asioista, jotka koskettavat häntä henkilökohtaisesti: työolosuhteet, työnjako ja tehtävien muutokset, työajat, palkkaus, huomioiminen, sosiaaliset suhteet jne. Työyhteisössä syntyneiden kokemusten lisäksi merkitystä on myös sillä, mikä on työntekijän yleinen elämänasenne ja asenne toisiin ihmisiin. Muutosjohtamisessa näitä tekijöitä ei voi sivuuttaa, mutta niiden huomioonottaminenkin on monesti vaikea ja haastava tehtävä. Muutosjohtamisessa on tärkeitä huomata, että pienetkin asiat, jos ne vaikuttavat itsepintaisesti ja kaiken aikaa, saavat suuria aikaan. Muutosjohtamisessa näyttää korostuvan psykologisen johtamisen merkitys.

Oma henkilökohtainen kokemukseni on, että yksilötason luottamusta muutoksessa vähentää usein tunnistamaton pelko. Usein väitetään, että muutoksessa henkilöstöllä on vain kolme kysymystä: miten minun käy, miten minun käy ja miten minun käy. Tähän kliseemäiseen ajatukseen sisältyy kuitenkin keskeinen viesti luottamuksen säilymisen ja sen vahvistumisen kannalta. Jos yksilö voi olla varma, että muutoksesta huolimatta hänelle ja hänen osaamiselleen on käyttöä organisaatiossa, hän voi suhtautua muutokseen huomattavasti luottavaisemmin. Tästä syystä onnistuneen muutosjohtamisen keskeinen asia on luoda sellaisia rakenteita ja toimintakäytäntöjä, joiden kautta voidaan vahvistaa henkilöstön kykyä epävarmuuden ja pelkojen voittamisessa. Tällöin he voivat olla mukana muutoksessa omalla panoksellaan.

Himanen (2007) pitää pelon voittamista keskeisenä innovatiivisuuden ja muutosvalmiuden lähtökohtana ja siinä henkilökohtaisten ominaisuuksien kehittämisen ohella tärkeää on se sosiaalinen yhteisö, jossa elämämme ja toimimme. Jos ympärillä on ihmisiä, joiden kanssa voi olla rikastuttavassa vuorovaikutuksessa silloinkin kun ihminen on heikoimmillaan, se luo rohkeutta toimia toisin ja ottaa riskejä, joita muutokseen mukaan lähteminen aina merkitsee. Onnistunut muutosjohtaminen edellyttää sellaisten rakenteiden, toimintaympäristöjen ja foorumien edistämistä, joissa ihmiset kokevat turvallisuutta ja rohkenevat laittaa itsensä peliin.

Onnistunut muutosjohtaminen edellyttää muutosjohtajalta sekä teoreettista tietoa ja ymmärrystä että käytännön soveltamisen taitoa ennakoimattomissa ja yllättävissäkin tilanteissa. Kurt Lewin (1999) on kiteyttänyt käytännön ja teorian välisen suhteen sanomalla, että "ei ole olemassa mitään niin käytännöllistä kuin hyvä teoria". Tähän voisi sarkastisesti todeta, että siinäpä se käytännön muutosjohtajan pulma onkin; mistä löydät kuhunkin tilanteeseen sopivan ja hyvän teorian.

Perusturvan toimialan kehittäminen ja muutos on ollut jatkuvaa. Kehittämistyössä on havaittavissa selkeitä laajempia interventioita ja uudistusaaltoja, joissa koko organisaation toimintaperiaatteita tai johtamisjärjestelmiä on määrätietoisesti uudistettu. Tunnusomaista kehittämis- ja uudistustoimille on ollut niiden rakentuminen kerroksittain siten, että uusi uudistus rakentuu entistä täydentämään. Uudistustyössä on selvästi nähtävissä sekä valtakunnallisten sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteiden vaikutus että myös yleinen johtamisajattelun kehitys. Johtamisen kehittymistä on ohjannut organisaation muodostamisen vaiheessa voimakkaasti tulosjohtamisajattelu, myöhemmin laatuajattelu. 2000-luvun johtamisajattelussa korostuu tuloksellisuuden arviointiin pohjautuva kokonaisjohtaminen tasapainotetun johtamisajattelun pohjalta henkilöstönäkökulmaa ja organisaation oppimista korostaen.

Organisaation kehittämisessä ja muutosjohtamisessa näkyy pyrkimys laaja-alaiseen osallistamiseen ja vuorovaikutukselliseen työskentelyyn, joka on selvästi vahvistunut arviointikäytännön ja tuloskorttipohjaisen käyttösuunnitelman käyttöönoton myötä. Edellä kuvattu kehitys ilmentää sitä, että perusturvan muutosprosessien toteutuksessa on

enenevässä määrin havaittavissa onnistuneen muutosjohtamisen keskeisiä piirteitä; oppimista, tietoon pohjautuvaa muutosjohtamista sekä luottamusta vahvistavaa toimintatapaa.

Perusturvan toimialan muutosjohtaminen on tähdännyt kokonaisvaltaiseen organisaation kehittämiseen, jotta organisaatio kykenisi vastaamaan niihin muutoshaasteisiin, joita se kohtaa sekä ulkoapäin tulevana että sisäisinä. Kehittämisen lähtökohtana on ollut, että ennakoimalla edessä olevat väistämättömät muutokset, voidaan luoda sellainen palvelujen tuottamisen malli, joka tehokkaimmin kykenee tyydyttämään väestön tarpeet. Tällöin huomiota on kiinnitetty toiminnan vaikuttavuuteen ja palvelutoiminnan laatuun, asiakkaisiin ja heidän tarpeidensa tyydyttämiseen, palvelutoiminnan kustannuksiin, sisäiseen tehokkuuteen ja prosessien sujuvuuteen sekä henkilöstön aikaansaannoskykyyn. Onnistunut muutosjohtaminen on jatkuvan kehittämisen ja muutoksen kulttuurin luomista organisaatioon.

Organisaation muutoksen ja muutosjohtamisen kuvaaminen pitkän aikavälin osalta on haastava tehtävä. Haastavaksi sen tekee erityisesti se, että organisaation toimintaa kuvaavaa aineistoa ei ole alun perin tehty organisatorisen muutoksen kuvauksen näkökulmasta, vaan asiakirjat kertovat enemmänkin kulloinkin ajankohtaisista toiminnallisista tavoitteista ja niiden toteutumisista. Muutos voi ilmetä toimintakertomuksessa, mutta muutoksen toteutustapa ja sen johtaminen on löydettävä hankesuunnitelmista, kokousmuistioista, koulutusohjelmista, tiedotteista ja erilaisista esittelymateriaaleista. Asiakirjat kuvaavat muutosta ja muutosjohtamista pääosin johdon näkökulmasta eikä niistä saa kuvaa organisaatiossa toimineiden ihmisten kokemuksista ja näkemyksistä, puhumattakaan tuntemuksista. Tässä mielessä tämä tutkimus on vain yksi näkökulma Kuusamon perusturvan muutokseen ja muutosjohtamiseen. Tätä näkökulmaa tosin on jossakin määrin voinut täydentää niillä muutamilla ulkopuolisilla analyyseilla ja arvioinneilla, joita joko opinnäytetöinä tai erillisinä tutkimus- ja selvityshankkeina on vuosien kuluessa tehty.

Olen analysoinut tapahtunutta kehitystä sekä tutkijana että muutoksesta vastanneena johtajana. Muutosjohtajana muutoksesta kuvauksen kokoaminen ja muutoksen analysointi on

ollut sekä opettava kokemus että myös terapeutin. Jokaisen organisaation johtajalla tulisi olla mahdollisuus tutkia ja analysoida johtamansa organisaation kehitystä ja muutosta ja sen johtamista. Analysointi vahvisti käsitystä siitä, että todelliset muutokset organisaatiossa vaativat aikaa, mutta muutosten toteuttaminen kannattaa siitä huolimatta huolella suunnitella ja aikatauluttaa. Muutos ei tapahdu itsestään ja organisaatiolla on taipumus palata vanhaan. Dialogisen vuorovaikutuksen lisäämistä kannattaa opetella ja edistää suunnitelmallisesti ja määrätietoisesti. Myös yhteinen tiedon tuottaminen ja sen käsitteleminen ja hyödyntäminen vaatii enemmän systemaattisuutta.

Perusturvan toimialalla on hyvät rakenteelliset ja toimintatavalliset edellytykset kehittyä kohti oppivaa organisaatiota ja sitä kautta kyvykkääksi ratkaisemaan luovasti eteen tulevia muutoshaasteita. Kehittämistyön ja muutosten kriittinen yhdessä arviointi parantaa sekä muutosten tuloksellisuutta että lisää organisaation oppimista. Perusturvan kehittämis- ja muutostyön vahvuus on, että se on kytkeyty osaksi organisaation normaalia toimintaa ja johtamiskäytäntöä. Näin muutosten taakse saadaan myös riittävä kriittinen massa.

"Hyvät asiat, uudet toimintamallit ja oman organisaation uusiutumisen lähde tulee löytää oman organisaation sisältä. Vielä paremmalla tiellä ollaan silloin, kun organisaation johto lähtee etsimään kehittämistehtävän ratkaisua yhdessä henkilöstön kanssa. Tällöin ollaan sellaisella kehitysuralla, jossa muutoksesta puhuminen ei jää pelkälle puheen asteelle. Muutospuheella on silloin myös sisältö." (vrt. Virtanen & Wennberg 2005, 156, 51)

Koska eri organisaatioiden muutoksissa on erilaisuudesta huolimatta myös paljon yhteneviä piirteitä, on yksittäisen organisaation muutosten kuvaamisella ja niiden analysoimisella yleisempääkin merkitystä. Yhdessä organisaatiossa pitkällä aikavälillä tapahtuvien toisiinsa liittyvien kehittämistoimien ja uudistusten kuvaaminen lisää ymmärrystä siitä, miten organisaatiot muuttuvat ja mistä organisaatioiden muutosjohtamisessa on kysymys. Sen vuoksi myös tällä tutkimuksella voidaan ajatella

olevan laajempaakin merkitystä kuin vain pelkästään Kuusamon perusturvan toimialan tulevassa kehittämisessä ja muutosjohtamisessa.

Organisaation muutosjohtamisen tutkiminen analysoimalla yhden tai useamman organisaation koko kehittämis- ja muutostyötä pitemmällä aikajaksolla tarjoaa edelleenkin uusia tutkimusmahdollisuuksia. Erityisesti henkilöstönäkökulman tarkempi analysointi antaisi pohjaa johtamisen kehittämiseen käytännön tilanteista lähtien. Johtamisen alueella on tarjolla paljon teoreettista tietoa ja runsaasti erilaisia johtamismalleja, mutta pitempiäaikaiseen seurantaan pohjautuvaa organisaatiokohtaista muutosjohtamisen kehittymistä koskevaa tutkimusta ei ainakaan sosiaali- ja terveydenhuollosta liioin löydy. Valtioneuvoston tammikuussa 2008 hyväksymä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen kehittämissuunnitelma (KASTE) sisältää jälleen sekä sisällöllisiä että rakenteellisia muutoshaasteita kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Niiden toteuttamisessa tarvitaan osaavaa muutosjohtamista ja aivan erityisesti osaavaa henkilöstövoimavarojen kehittämistä ja johtamista.



## LÄHTEET

Argyris, C., Schön, D.A. 1976. Organizational learning: a theory of action perspective. Reading, MA: Addison-Wesley.

Arnkil, R., Pitkänen, S., Rissanen, P. 2006. Oppimistiloja ja rajanylityksiä. Helsinki: Suomen kuntaliitto

Arvonen, J. 1991. Johtaminen ihmisten yrityksessä. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä

Asikainen, R., Nissinen J. 1990. Luova tulosjohtaminen julkishallinnossa. Jyväskylä: Yritystaitojulkaisut.

Aula, P.2000. Johtamisen kaaos vai kaaoksen johtaminen ? Juva: WSOY - Kirjanpainoyksikkö.

Blomqvist, C. 2007. Avoin koordinaatiomenetelmä Euroopan unionin koulutuspolitiikassa. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos. [www.uta.fi/taju](http://www.uta.fi/taju)

Drucker, P.1997.Toward the New Organization. Executive Excellence, February 1997,s 7.

Engeström, Y. 1995. Kehittävä työntutkimus: Perusteita, tuloksia ja haasteita. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.

Engeström, Y. 1998. 2. painos. Kehittävä työntutkimus. Perusteita, tuloksia ja haasteita. Oy Edita Ab. Helsinki.

Engström, Y.&Virkkunen J. 2007. Muutoslaboratorio - kehittävän työntutkimuksen uusi vaihe. Teoksessa: Elisa Ramstad ja Tuomo Alasoini (toim.) Työelämän

tutkimusavusteinen kehittäminen Suomessa. Lähestymistapoja, menetelmiä, kokemuksia, tulevaisuuden haasteita. Helsinki: Tykes raportteja 53, 67-68.

Eskola J. & Suoranta J. 2000. Johdatus laadullisen tutkimuksen perusteisiin. Jyväskylä: Gummerus.

Etzioni, A. 1964. Nykyajan organisaatiot. Helsinki: Tammi.

Gadamer, A. 2005. Hermeneutiikka. Ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa. Valikoinut ja suomentanut Ismo Nikander. Tampere: Vastapaino.

Garvin, D. 1993. Building a Learning Organization. Harvard Business Review, July - August.

Haveri, A. ja Majoinen, K. 2000. Muutosprosessit ja johtajuus - kuinka kunnat yhdistyvät? Acta nro 123. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Heidegger, M. 2000. Oleminen ja aika. Suomentanut Reijo Kupiainen. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

Heikkilä, T. 1998. Tilastollinen tutkimus. Helsinki: Edita.

Hiironniemi, S. 1992. Tuloksellisuuden arviointi. Käsikirja kunnallisille työpaikoille. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Himanen, P. 2007. Luentotilaisuus aiheesta "Pelon hallinta ja innovatiivisuus". Kuusamotalolla 16.11.2007.

Hirsijärvi S. Hurme H. 2001. Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki. Yliopistopaino

Hubbard, L. Mehan, H.&Stein, M.K. 2006. Reform as Learning; School Reform, Organizational Culture and Community Politics in San Diego. New York: Routledge.

Hänninen, S., Iivari, J., Lehto, J. 1995. Hallittu muutos sosiaali- ja terveydenhuollossa ? Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon muutos ja muutoksen hallinta 1990-luvun alkuvuosina. Stakes raportteja 182. Saarijärvi : Gummerus Kirjapaino Oy.

Isaacs, W., 2001. Uraauurtava lähestyminen liike-elämän viestintään - Dialogi - yhdessä ajattelemisen taito. Gummerus Kirjapaino Oy, Helsinki.

Juholin, E. (toim.) 2006. Työyhteisöjen viestinnän uutta suuntaa etsimässä. Työyhteisöviestintä TYVI 2010. Raportti I. Helian julkaisusarja A:28. Helsinki.

Juntunen, M. & Mehtonen, L. 1982. Ihmistieteiden filosofiset perusteet, Jyväskylä: Gummerus

Juppo, V. 2006. Systeemi- ja kontingenssiteoriat muutoksen johtamisen näkökulmina. Hallinnon tutkimuksen päivät 2006. Työryhmä: Johtaminen uudistuvassa paikallishallinnossa. Vaasan yliopisto.

Juuti, P. 1989. Organisaatiokäyttäytyminen: Johtamisen ja organisaation toiminnan perusteet. Aavaranta-sarja.

Juuti, P. 2001. Johtamispuhe. Aavaranta-sarja. Juva: PS-kutannus.

Juuti, P & Rannikko, H. & Saarikoski, V. 2004. Muutospuhe. Muutoksen retoriikka johtamisen ja organisaatioiden arjen näyttämöillä. Aavaranta-sarja. Keruu: Otavan Kirjapaino Oy.

Juuti, P. 2005. Toivon johtaminen. Aavarantasarja. Keruu: Otavan kirjapaino Oy.

Juuti, P. 2006. Organisaatiokäyttäytyminen. Aavarantasarja. Keruu: Otavan kirjapaino Oy.

Järvinen, A., Koivisto, T., Poikela, E. 2002. Oppiminen työssä ja työyhteisössä. Juva: WS Bookwell Oy.

Järvinen, P.& Järvinen, A. 2000. Tutkimustyön metodeista. Tampere: Opinpajan kirja.

Koivuniemi, T. 2004. Henkilöstövoimavarojen moninaisuus, muutos ja johtaminen kuntasektorilla. Henkilöstötilinpäätöksillä ja kehittämishankkeilla hyvää henkilöstötyötä. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, kasvatustieteiden laitos. <http://acta.uta.fi>.

Kotter, P. 1990. Johtajuus menestystekijänä. Ekonomia-sarja. Hämeenlinna: Karisto Oy.

Krogars, M. 1999. Tulevaisuuden haasteet - strategia-ajattelu ja strateginen johtaminen. Teoksessa M.Krogars&J. Ojala (toim.) Strateginen johtaminen puolustushallinnossa. Helsinki: Hakapaino Oy.

Kupiainen, R. 2005. Heidegger ja faktisuuden hermeneutiikka. 2005. Teoksessa Tontti, J. (toim.) Tulkinnasta toiseen. Esseitä hermeneutiikasta. Tampere: Vastapaino, 85-97.

Lumijärvi, I, Jylhäsaari, J. 1999. Laatujohtaminen ja julkinen sektori: laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena. Helsinki: Gaudeamus.

Markova, M. 2005. Tiedon merkitys organisaation muuttumiselle ja uudistumiselle. Tampereen teknillinen korkeakoulu. <http://www.eBRC.fi>.

Mäkelä, K. 1998. Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet. Teoksessa Mäkelä, K. (toim.) Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Helsinki: Gaudeamus, 42-61.

Mäkipeska, M., Niemelä, T. 2005. Haasteena luottamus. Työyhteisön sosiaalinen pääoma ja syvärakenne. Helsinki: Edita Prima Oy.

Määttä, S, Ojala, T. 2000. Tasapainoisen onnistumisen haaste. Johtaminen julkisella sektorilla ja balanced scorecard. Hallinnon kehittämiskeskus, HAUS. Valtionvarainministeriö. Helsinki: Oy Edita Ab.

Nikkilä, J, Paasivirta, L. 2007. Arjen johtajuus. Rutiinijohtamisesta tulkintaan. Sipoo: Silverprint.

Olin, N., Kaarlela-Tuomaala, A., Kuitunen, H., Laine, M., Länsisalmi, H., Heikkilä, T., Vanhala, A. 2007. Innovaatiot suomalaisessa erikoissairaanhoidon organisaatiossa. Innovaation ideasta vakiintuneeseen toimintaan. Työterveyslaitos. Helsinki.

Pirnes, U. 1989. Kehittyvä johtajuus. Aavaranta-sarja Otava, Keuruu.

Pitkänen, J. 2006. Jännitteet kulttuurien törmätessä, yrityskulttuurin vaikutus muutosprosessissa. Tampereen yliopisto. Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitas Tampereensis 1182. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Puolimatka, T. 2004. Luentomoniste: Tieteenfilosofia.

Rousu, S. 2007. Kunta- ja palvelurakennemuutos ja elämäntapa. Suomen Kuntaliitto. Nettiartikkeli 7.3.2007.

[http://www.kunnat.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=1;55264;55275;82183;127674;11845](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;55264;55275;82183;127674;11845)

3

Salminen, A. 1993. Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

Salminen, A. 2004. Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Helsinki: Edita Prima Oy.

Sarala, U & Sarala, A. 1996. Oppiva organisaatio. Oppimisen, laadun ja tuottavuuden yhdistäminen. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Tammer-paino Tampere.

Schein, E. 1997. Organizational Culture and Leadership. Second Edition. San Francisco: Jossey Bass.

Senge, P. 1990. The fifth discipline. Oxford University Press, New-York

Setälä, M-L. 2006. Kehittämisen maanisuudesta. Teoksessa Tokola, P.&Totro, T. (toim) Korjaava työ organisaatiossa. Metanio Instituutti.

Sjöstrand S-E. 1981. Organisaatioteoriat. Ekonomia-sarja. Espoo: Weilin+Göös.

Sotarauta, M. 1996. Kohti epäselvyyden hallintaa: Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Tampere: Finnpublishers.

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

Stenvall, J., Majoinen, K., Syväjärvi, A., Vakkala, H., Selin, A. 2007b. Suomen Kuntaliitto. Helsinki: Kuntatalon paino.

Suomen kuntaliitto, 1994. (toim. Salo, S.&Leisti, S.) Muutos ja johtajuus. Näkökulmia terveydenhuollon murrokseen. Helsinki.

Sydänmaalakka, P. 2000. Älykäs organisaatio. Tiedon, osaamisen ja suorituksen johtaminen. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Syväjärvi, A., Perttula, J., Stenvall, J., Majoinen, K., Vakkala, H. 2007. Psykologisen johtamisen haaste kompleksisessä muutostilanteessa ja ihmisten muutosdynamiikassa. Hallinnon tutkimus 3, vol. 26, pp 3-17. Hallinnon tutkimuksen seura. Pernaja: Ankkurikustannus Oy

Tammi J. 2006. Toimintolaskennan käyttömahdollisuudet ja hyödyt kunnan johtamistyössä. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. <http://acta.uta.fi>

Tontti, J. 2005. Olemisen haaste - 1900-luvun hermeneutiikan päälinjat. Teoksessa Tontti, J. (toim) Tulkinnasta toiseen Esseitä hermeneutiikasta. Tampere: Vastapaino, 50-81.

Toffler, A & Toffler H. 1995. Creating a new civilization: the politics of the Third Wave. Turner Publication. Kansas City.

Van de Ven, A.H., Poole, M.S. 1995. Explanning Development and Change in Organizations. Academic Management Review. Vol. 20, No 3. ss. 510-540.

Varto, J.2001. Uutta tietoa. Värityskirja tieteen filosofiaan. Tampere: Tampere University.

Vartola, J. 2004. Näkökulmia byrokratiaan. Tampereen yliopistopaino Oy: Tampere.

Viitala, Riitta. 2004. Henkilöstöjohtaminen. Helsinki. Edita Prima Oy.

Virkkunen P., Voutilainen E., Laosmaa M., Salmimies P. 1987. Tulosjohtaminen julkishallinnossa. Espoo: Weilin+Göös kirjapaino.

Virkkunen, J. 2002. Konseptien kehittäminen osaamisen johtamisen haasteena. Teoksessa J. Virkkunen (toim.) Osaamisen johtaminen muutoksessa. Helsinki: Työelämän kehittämisohjelma. Raportteja, 20, 11-50.

Virkkunen J., Engeström Y.& Miettinen R. 2007. Sosiaalihuollon kehittämistoiminnan tulevaisuus. Projekteista konseptikehittämiseen. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:49. Helsinki: Yliopistopaino.

Virtanen, P & Wennberg, M. 2005. Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Helsinki: Edita.

Åberg, L. (2006). Johtamisviestintää ! Esimiehen ja asiantuntijan viestintäkirja. Infor: Jyväskylä.

Virallislähteet:

HE 216/1991. Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta. <http://.finlex.fi>

Kuntalaki 365/1995. <http://.finlex.fi>



## AINEISTOLUETTELO

Paikallinen aineisto:

Hallinnon kehittämistoimikunnan esitys Kuusamon kunnan luottamushenkilöhallinnon rakenteen ja toimintalinjojen uudistamiseksi 1.1.1993 lukien. Kuusamon kunnan arkisto.

Kuusamon kunnanvaltuuston päätös organisaatiouudistuksesta ja taustamuistio 5/1992.

Kunnalliskertomus 1992, Kuusamon kunta  
 Kunnalliskertomus 1993, Kuusamon kunta  
 Kunnalliskertomus 1994, Kuusamon kunta  
 Kunnalliskertomus 1995, Kuusamon kunta  
 Toimintakertomus 1996, Kuusamon kunta  
 Vuosikertomus 1997, Kuusamon kunta  
 Tilinpäätös 1998, Kuusamon kunta  
 Tilinpäätös 1999, Kuusamon kunta  
 Tilinpäätös 2000, Kuusamon kaupunki  
 Tilinpäätös 2001, Kuusamon kaupunki  
 Tilinpäätös 2002, Kuusamon kaupunki  
 Tilinpäätös 2003, Kuusamon kaupunki  
 Tilinpäätös 2004, Kuusamon kaupunki  
 Tilinpäätös 2005, Kuusamon kaupunki  
 Tilinpäätös 2006, Kuusamon kaupunki

Talousarvio 1992, kuntasuunnitelma 1992-1996, Kuusamon kunta  
 Talousarvio 1993, kuntasuunnitelma 1993-1997, Kuusamon kunta  
 Talousarvio 1994, Kuusamon kunta  
 Talousarvio 1995, Kuusamon kunta  
 Talousarvio 1996, Kuusamon kunta  
 Talousarvio 1997, taloussuunnitelma 1998-99, Kuusamon kunta  
 Talousarvio 1998, taloussuunnitelma 1999-2000, Kuusamon kunta  
 Talousarvio 1999, taloussuunnitelma 2000-2001, Kuusamon kunta  
 Talousarvio 2000, taloussuunnitelma 2001-2002, Kuusamon kaupunki  
 Talousarvio 2001, taloussuunnitelma 2002-2003, Kuusamon kaupunki  
 Talousarvio 2002, taloussuunnitelma 2003-2004, Kuusamon kaupunki  
 Talousarvio 2003, taloussuunnitelma 2004-2005, Kuusamon kaupunki  
 Talousarvio 2004, taloussuunnitelma 2005-2006, Kuusamon kaupunki  
 Talousarvio 2005, taloussuunnitelma 2006-2007, Kuusamon kaupunki  
 Talousarvio 2006, taloussuunnitelma 2007-2008, Kuusamon kaupunki  
 Talousarvio 2007, taloussuunnitelma 2008-2009, Kuusamon kaupunki

Kuusamon kunta. 1995. Raportti yksiköiden palvelutoiminnan kehittämisestä.

Kuusamon kunta. 1995. Menettelytapaohje toimintolaskennan soveltamisesta yksikön tuotteiden ja palveluiden hinnoittelussa.

Kuusamon perusturvan henkilöstöanalyysi 31.1.1998.

Perusturvajohtajan kehityskeskustelu kunnanjohtajan kanssa, muistiinpanoja 9.3.1998

Laitos- ja palveluasumispaikkojen kehitys 1993-2005. Tilannearvio 24.8.1998.

Perusturvan kehittämishankkeita koskeva listaus 1998.

Kallunki, H. 1998. Kunnan sosiaali- ja terveystoimen strategia palvelujen tuottamisessa. Luentotiivistelmä Pohjois-Suomen alueelliset sosiaali- ja terveystoimen päivillä 17.-18.9.1998 pidetystä luennosta, jossa käsitelty perusturvan strategiatyötä.

Projektisuunnitelma ja rahoitushakemus perusturvan palveluprosessien kehittämiseksi. Visiona prosessien, tietojärjestelmien ja ohjausjärjestelmät yhdistävä uudenlainen ratkaisu 10.11.1998

Perusturvan laatukoulutuspäivän ohjelma 4.3.1999:

Perusturvajohtajan henkilökohtainen tulosraportti kunnanjohtajalle 30.4.1999.

Strategia ja laatutyö Kuusamon perusturvassa.2000. Kuvaus tapahtuneesta strategia ja laatutyöstä. Perusturvan toimintakäsikirja.

Kallunki, H. 1999. Strategioista asiakaslähtöisiin palveluprosesseihin - kuvaus Kuusamon perusturvan kehittämistyöstä. Hannu Kallungin PD-lopputyö 12/1999.

Palveluprosessien kehittämiskoulutuksen tiedote 23.5.2000

Kuusamon kaupungin perusturvan laadun kehittäminen ja auditointi, hankesuunnitelma 20.12.2000

Rahoitushakemus Kansallisen Työelämän Kehittämisohjelmaan: Työyhteisön kehittäminen ja palvelujärjestelmän laadun kehittäminen sekä auditointi. 28.12.2000.

Työajan käyttö laatuhankkeeseen. Laatupäällikön yhteenveto työajan käytöstä vuodelta 2000.

Laatutukiryhmän ja johtoryhmän sanallinen arviointi laatuhankkeesta 29.3.2001.

Väliarvio laatuhankkeen etenemisestä yksiköiden vastausten yhteenvetona elokuun alku 2001. Vastauksia yhteensä 33.

Kuusamon kaupungin perusturvan sisäisen palautteen järjestelmän kuvaus 22.8.2001 laatupäällikön laatimana.

Laatutukiryhmän kokousmuistio 29.8.2001: hankkeen eteneminen, prosessien ja kehittämishankkeiden tilanne, laatutyön arviointia, mikä hyvää - mikä huonoa.

Lehdistötiedote laatuhankkeen etenemisestä 11.9.2001.

Tuulikki Juusela Oy:n hyväksytty tarjous perusturvan henkilöstön kehittämisprosessin koulutusosio 14.8.2001

Perusturvan laatutyön tavoite ja aikataulu 2001-2003 kuvattuna 5.11.2001.

Laatutukiryhmän kokousmuistio 5.11.2001 ja tiedote/ohje henkilöstölle auditointiin valmistautumisesta.

Perusturvan henkilöstötilinpäätös 2001. Kuusamon kaupunki, perusturva.

Perusturvan henkilöstötilinpäätös 2003. Kuusamon kaupunki, perusturva.

Perusturvan henkilöstötilinpäätös 2004. Kuusamon kaupunki, perusturva.

Perusturvan toimialan strategian tarkistamista koskeva tiedote sisältäen tavoitteen, aikataulun ja osallistajat 21.1.2002.

Kyselylomake koskien henkilöstölle tehtyä laatuhanketta koskevaa kyselyä. 4.2.2002

Hyvinvointistrategiat kunnan kehittämisen osana -seminaari Kuusamossa 18.3.2002. Tasapainotettu mittaristo (BSC) hyvinvointistrategiatyön välineenä. Kalvomateriaali.

Perusturvan strategiaprosessiin liittyvän tilaisuuden muistio 21.3.2002. Mukana 44 henkilöä; johtoa, esimiehiä ja lautakunnan jäseniä

Efektia Oy. 2002. Kuusamon kaupungin perusturvan palvelujärjestelmän laadun auditointi, yhteenvetoraportti 8.4.2002.

Perusturvan strategiaprosessiin liittyvän tilaisuuden muistio 19.4.2002. Mukana 44 henkilöä; johtoa, esimiehiä ja lautakunnan jäseniä.

Tiedote kaupungin Poroposti-henkilöstölehdessä 16.5.2002 laaduntunnustuksen saamisesta.

Perusturvan strategiaprosessiin liittyvän tilaisuuden muistio 28.5.2002. Mukana 45 henkilöä; johtoa, esimiehiä ja lautakunnan jäseniä.

Laajennetun johtoryhmän muistio 30.5.2002.

Laaduntunnustusjuhla koko henkilöstölle 11.6.2002 Kuusamotalolla.

Perusturvan strategiaprosessiin liittyvän tilaisuuden muistio 18.6.2002.

Rahoitushakemus Kuusamon kaupungin henkilöstön kehittämisrahastolle sisäisen auditoinnin koulutuksen järjestämisestä 28.8.2002.

Perusturvan laatutyön organisointia, järjestämistä ja rahoitusta koskeva tiivistetty laatupäällikön kuvaus 8.10.2002.

Kuusamon kaupungin perusturvan strategiaprosessin kuvaus. 16.1.2003. Tuovi Merkkiniemi.

Perusturvan henkilöstötilinpäätös 2002, 2003 ja 2004.

Lapin yliopiston täydennyskoulutuskeskus/Kuusamon kaupunki, perusturva. 2003. Oppivan organisaation osaamisen arviointi- ja kehittämisjärjestelmän rakentaminen Kuusamon perusturvassa.

Kokemuksia Kuusamon perusturvan laatutyöstä. Tuovi Merkkiniemen PowerPoint-esitys 4/2004.

Kuusamon kaupungin palvelustrategia

Kuusamon kaupungin henkilöstöstrategia

Tasapainoinen johtaminen ja laatu Kuusamossa. Hannu Kallungin PowerPoint-esitys Julkisen hallinnon kolmannessa laatukonferenssissa 3.2.3004 Helsingissä.

Perusturvan strategiaprosessiin liittyvän tilaisuuden muistio 28.5.2002.

Perusturvan tulosityksiköiden laadunhallintaohjelman sisällys 30.3.2004:

Perusturvan muutosohjelmat osana kaupunginhallituksen hallitusohjelmaa 29.3.2005.

Väestötiedot ikäryhmittäin 1990-2000-2006 ja muutokset. Exel-taulukko. Lähde: Tilastokeskus.

Kunta- ja palvelurakenneuudistus. 2007. Kuusamon kaupungin toimeenpanosuunnitelma.

Kuusamon perusturvaa koskevia tutkimuksia ja selvityksiä:

Koponen, P. 1999. Tulosjohtaminen - muutosta vai byrokratiaa?. Tulosjohtamisen vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiossa. Hallintotieteen pro gradu-tutkielma. Lapin yliopisto.

PD-Johtaminen Oy. 2000. Kuusamon vanhustenhuollon laadunarviointi. Kuusamon kaupunki.

Paloniemi, A. 2003. Organisaation kehittäminen oppivaksi laatuorganisaatioksi. Kuusamon perusturvan henkilöstön käsitykset organisaation kehittämisen lähtökohdista ja mahdollisuuksista. Hallintotieteen pro gradu-tutkielma. Lapin yliopisto.

Selvitys Kuusamon kaupungin sairaanhoidon kehittämis- ja muutostarpeista. Loppuraportti 14.12.2005. Lillrank&Co.

Valtakunnalliset suunnitelmat ja muu aineisto:

Sosiaali- ja terveysministeriö. 1992. Palvelurakennetyöryhmän muistio 1992:17. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Stakes 1995. Laadunhallinta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtakunnallinen suositus sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinnan järjestämisestä ja sisällöstä.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 1996. Palvelurakennemuutos ja sen onnistuneisuuden arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1996:8. Helsinki: Oy Edita Ab.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 1998a. Terveydenhuollon kehittämisprojekti. Selvitysmiesraportti 1. Terveydenhuollon toimivuus. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1998:1. Helsinki: Oy Edita Ab.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 1998b. Terveydenhuollon kehittämisprojekti. Selvitysmiesraportti 2. Terveydenhuollon toimivuus. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1998:2. Helsinki: Oy Edita Ab.

Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes), Suomen Kuntaliitto. 1999. Sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinta 2000-luvulle. Valtakunnallinen suositus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Sosiaali- ja terveysministeriö, 2008. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma: KASTE-ohjelma 2008-2011. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:6. Helsinki: Yliopistopaino.