

# Innovatiivisten julkisten palvelumarkkinoiden luominen konfliktien avulla – Case Jyväskylä<sup>1</sup>

*Paula Rossi*

## Johdanto

Julkisten palvelujen ja palvelumarkkinoiden kehittymisen mahdollisuus piilee julkisten ja yksityisten toimijoiden sekä kansalaisten välisissä vuorovaikutussuhteissa. Vuorovaikutuksen ja sitä myötä innovatiivisten julkisten palvelujen kehittymisen tarpeesta kertovatkin julkisen sektorin toimijoiden jatkuvasti kohtaamat yhteistyövaatimukset (Durose ym. 2013; Parrado ym. 2013).

Vaikka tämän yhteistyön merkitys julkisten palvelujen kehittämisessä onkin laajasti tunnustettu, on vähemmälle huomiolle jäänyt vuorovaikutuksen toisen puolen, eli konfliktien tarkastelu. Tutkimuskirjallisuudessa konfliktit määritellään oppimisprosesseina, mutta tästä määrittelystä huolimatta konfliktit usein kuitenkin ymmärretään ilmiöinä, joita täytyy johtaa ja jopa välttää (Pehrman 2011). Tästä perinteisestä tarkastelutavasta poiketen tässä artikkelissa on omaksuttu kompleksisuusnäkökulma konflikteihin. Tavoitteena on siis kompleksisuusajattelun mukaisesti tarkastella tilanteita, joissa konflikteja koetaan johtamisen ja välttämisen tarkastelun sijaan prosesseina, joiden avulla

---

<sup>1</sup> Tämä teksti on tiivistelmä South Asian Journal of Business and Management Cases -journalista julkaistusta artikkelista Rossi, P., Rannisto, P.-H. & Stenvall, J. (2016). Creating Innovative Public Services by Fostering Conflicts. *South Asian Journal of Business and Management Cases* 5:1. 1–12.

julkisilla palveluilla on mahdollisuus kehittyä (Stacey 2011; Wall & Callister 1995).

Innovatiivisten palvelujen kehittämässä julkisen sektorin johtajuudella on luonnollisesti oma merkityksensä. Kompleksisuusajattelun mukaisesti artikkelissa julkisjohtaminen nähdään erilaisten, keskenään ristiriitaisten toimintalogiikoiden yhteensovittamisen mahdollistajana ja rajoittajana. Mahdollisuuksien ja rajoitteiden esiin saamiseksi johtajuutta tarkastellaankin mikrotasolla käytäntöjen ja kompleksisuuden näkökulmista, kokoamalla teoreettisessa viitekehysessä yhteen institutionaalisten logiikoiden, institutionaalisen työn ja kompleksisuuden teoreettista keskustelua (Blomgren & Waks 2015; Carroll ym. 2008; Raelin 2011; Stacey 2011).

Empiirisessä case-tutkimuksessa keskityttiin Jyväskylän kaupungissa Tikakoskella syksyllä 2015 avatun monipalvelupisteprojektin toimijoihin. Projektin tavoitteena oli kustannustehokkuuden sekä sosiaali- sekä terveystalvelujen prosessien parantaminen kaupungin palveluverkostoa kehittämällä. Monipalvelupisteprojektin toimijoiden kokemuksia tutkittiin tarkastelemalla tutkimuskysymystä *kuinka toimijat selviytyivät useiden, keskenään ristiriitaisten toimintalogiikoiden vaikuttaessa arjen työn käytäntöihin?*

Artikkelin lopuksi johtopäätöksissä keskustellaan siitä, millä tavoin julkisen sektorin johtajuus näytti mahdollistavan tai rajoittavan innovatiivisten julkisten palvelujen ja palvelumarkkinoiden kehittymistä tutkitussa kontekstissa. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että palvelunäkökulman, uusien toimintakäytäntöjen sekä yhteistyölle annettujen merkitysten laajempien näkökulmien huomioiminen on tarpeen julkisen sektorin johtajuudessa.

## Teorettinen viitekehys

Institutionaaliset logiikat voidaan määritellä sosiaalisesti rakentuneiksi ja historiallisiksi käyttäytymismalleiksi, jotka koostuvat materiaalisista käytännöistä, oletuksista, arvoista, uskomuksista ja säännöistä, joiden mukaan yksilöt tuottavat ja kehittävät materiaalista olemassaoloon, organisoivat ajankäyttöään ja antavat merkityksiä sosiaaliselle todellisuudelleen (Thornton & Ocasio

2008). Institutionaalisen tutkimuksen tarkoitus onkin laajentaa ymmärrystä koskien yksilöiden ja organisaatioiden käyttäytymistä. Tässä artikkelissa institutionaalinen tutkimus tarjoaa mahdollisuuden ymmärtää paremmin johtajuuden roolia ja merkitystä kehitettäessä julkisia sosiaali- ja terveyspalveluja ja näiden palvelujen markkinoita innovatiivisella tavalla. (Blomgren & Waks 2015; Thornton & Ocasio 2008.) Institutionaaliset logiikat siis vaikuttavat niihin prosesseihin, joissa ihmisten käyttäytyminen muodostuu ja muuttuu (Blomgren & Waks 2015; Reay & Hinings 2009).

Todellisuuden kompleksisesta luonteesta johtuen ihmisten käyttäytymistä ei voida tarkastella ja selittää yhden logiikan näkökulmasta – käytännössä ihmisillä on valittavanaan useita, usein keskenään ristiriitaisia toimintalogiikoita yhäaikaisesti (Blomgren & Waks 2015; Greenwood ym. 2010; Thornton & Ocasio 2008). Monipalvelupisteprojektissa tämä yhtaikaisten logiikoiden läsnäolo konkretisoitui tilanteessa, jossa asukkaiden, julkisten palvelujen tuottajien ja julkisen sektorin johtajien erilaisista toimintalogiikoista johtuen innovatiivisten palvelujen kehittäminen osoittautui kompleksiseksi ja hankalaksi hallita. Tästä kompleksisuudesta johtuen Smetsin ja Jarzabkowskin (2013) teoretisointi koskien institutionaalisia logiikoita, työtä ja kompleksisuutta osoittautui käytännölliseksi tavoiteltaessa ymmärrystä johtajuuden kehittämisen mahdollistavasta ja rajoittavasta roolista monipalvelupisteprojektiin liittyen.

Institutionaalisten logiikoiden, työn ja kompleksisuuden muodostaman viitekehyksen taustalla vaikuttavana perusajatuksena on, että konfliktit voivat toimia keinona kehittää julkisia palveluja. Konflikteilla tässä yhteydessä tarkoitetaan monipalvelupisteprosessista löytyneiden, keskenään erilaisten institutionaalisten logiikoiden kohtaamista. Näiden keskenään konfliktissa olevien logiikoiden kohdatessa muotoutuvilla uusilla toimintakäytännöillä, eli innovaatioilla, on mahdollisuus syntyä (Andrade, Plowman & Duchon 2008; Smets & Jarzabkowski 2013; Stacey 2011).

Smets ja Jarzabkowski (2013) argumentoivat, että institutionaalisten logiikoiden kompleksisuus ei itsessään edistä kehittymistä. Sen sijaan arjen työssä tapahtuvan toiminnan muuttuminen ja sen kautta tapahtuva julkisten palvelujen kehittyminen joko tapahtuu tai ei tapahdu niissä käytännöissä, joilla toi-

mijat pyrkivät kohtaamaan tämän kompleksisuuden ja selviytymään työstään (Smets & Jarzabkowski 2013). Tästä johtuen tutkimuksessa käsitellään Monipalvelusteprojektissa mukana olleiden toimijoiden arjen työn tekemisen käytäntöjä lähtökohtana, jonka kautta institutionaaliset vaikutukset tulevat näkyviksi ja tutkittaviksi.

Yhteenvetona voidaan todeta, että ristiriitaiset ja tilanteessa saatavilla olevat institutionaaliset logiikat, jotka vaikuttavat ihmisten toimintaan ja arjen työn käytäntöihin, voivat sekä rajoittaa että mahdollistaa julkisten palvelujen kehittymisen. Jotta tätä kehittymistä voidaan edistää, sekä rakenteiden että toimijoiden asioille antamien merkitysten täytyy muuttua näissä kompleksisissa tilanteissa (Friedland & Alford 1991). Sitä, millä tavoin julkisen sektorin johtajuus näytti mahdollistavan tai rajoittavan tätä kehittymistä, tarkastellaan tutkimuksen empiirisessä osiossa.

## Tutkimusmenetelmä

Tutkimus on kriittisen realismin periaatteita mukaileva laadullinen tapaus-tutkimus. Kriittinen realismi korostaa tapaustutkimuksen hyödynnettävyyttä: tutkittaessa sosiaalisia, tietyissä ajassa ja paikassa tapahtuvia ilmiöitä, on ensiarvoisen tärkeää huomioida ilmiön konteksti. Sosiaalisen maailman tapahtumat, kuten tässä monipalvelupisteiden käynnistämisen prosessi, ilmenevät avoimissa systeemeissä ja vaikuttavat useiden, usein ristiriitaisten mekanismien kautta. Tämä kompleksisuus yhdistettynä avoimien systeemien emergenttiin luonteeseen tekee mahdottomaksi irrottaa tunnistettujen empiiristen tapahtumien taustalla vaikuttavia mekanismeja siitä kontekstista, joissa mekanismit tulevat esille (Bhaskar 2014; O'Mahoney & Vincent 2014).

Tutkimuksen aineisto koostui monipalvelupisteprosessia koskevista kirjallisista dokumenteista, toimijakokousten havainnoinnista ja seitsemästä puolistrukturoidusta teemahaastattelusta, jotka analysoitiin teoriaohjautuvan sisällönanalyysin keinoin (Tuomi & Sarajärvi 2009). Monipuolisen aineiston tarkoituksena oli tunnistaa sekä käytännön mekanismeja ja niiden vaikutuk-

sia monipalvelupisteprosessissa että prosessin tavoitteena olleita suunniteltuja mekanismeja ja niiden odotettuja vaikutuksia.

## Tulokset

### Case Monipalvelupiste Tikkakoski

Kunnilla on lakiin kirjattu velvollisuus toimia sosiaali- ja terveystalouden järjestäjinä (Kuntalaki 2§; Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 4§). Johtuen julkisen sektorin taloudellisista vaikeuksista, uusien organisointi- ja tuottamistapojen löytämisestä sekä julkisten organisaatioiden sisällä että yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa on tullut entistä tärkeämpää.

Tapaustutkimuksessa keskityttiin toimijoihin, jotka monipalvelupisteprojektin kautta pyrkivät parantamaan sekä kustannustehokkuutta että sosiaali- ja terveystalouden prosesseja Jyväskylässä. Jyväskylän kaupungin palvelulinjauksissa 2013–2016 ja vuoden 2014 talousarviossa linjattiin uudenlaisten monipalvelupisteiden muodostamisesta kaupungin alue- ja lähikeskuksiin, tavoitteenaan saavuttaa säästöjä erityisesti tilakustannuksissa. Palvelulinjauksissa todettiin tarve kehittää kaupungin palveluverkkoa vastaamaan tulevia muutoksia alueellisessa ja väestöllisessä kehityksessä sekä palvelurakenteissa. Monipalvelupisteisiin koostettavien palvelujen sisältö ja rakenne jätettiin määriteltäväksi alueittain perustuen jo olemassa oleviin palveluihin sekä alue- ja lähikeskusten erityispiirteisiin.

Kuitenkin palvelulinjauksissa ja monipalvelupisteselvityksessä linjattiin, että monipalvelupisteisiin keskitetään terveys-, sosiaali-, kirjasto-, nuoriso- ja vanhuspalveluja (Palvelulinjaukset 2013–2016; Selvitys monipalvelupisteistä). Monipalvelupisteiden sijainti määriteltiin myös Palvelulinjaukset-asiakirjassa: monipalvelupisteet tultaisiin sijoittamaan kaupungin omistamiin tiloihin.

Monipalvelupisteitä koskevat ja palvelulinjaukset-asiakirjassa tehdyt linjaukset määriteltiin tarkemmin Selvitys monipalvelupisteistä -raportissa. Kysei-

nen raportti muodostui eri palvelusektoreiden toimijoiden yhteistyön tuloksena ja tätä yhteistyötä organisoivat Jyväskylän kaupungin Tilapalvelut-yksikkö lokakuun 2013 ja toukokuun 2014 välisenä aikana (Palvelulinjaukset 2013–2014; Selvitys monipalvelupisteistä). Palveluverkoston kehittämisen lisäksi monipalvelupisteitä koskevassa selvityksessä nostettiin esiin tarve kehittää toimintakäytäntöjä, hyödyntää uutta teknologiaa, sekä vahvistaa eri sektoreilla toimivien työntekijöiden yhteistyötä.

Monipalvelupisteet siis nähtiin uusien palvelumallien käyttöönoton mahdollistajina. Kuntalaisten ja asukkaiden näkökulmasta puolestaan monipalvelupisteiden toivottiin mahdollistavan palvelujen saatavuuden paraneminen useiden palvelujen keskittyessä samoihin tiloihin. Monipalvelupisteet nähtiin myös mahdollisuutena turvata julkisten palvelujen säilyminen kaupungin keskeisten ulkopuolisilla alueilla (Selvitys monipalvelupisteistä). Aikataulullisista syistä, sekä alue- ja lähikeskusten erilaisuudesta johtuen tässä tutkimuksessa keskityttiin Tikkakosken monipalvelupisteen käynnistämisen prosessin tarkasteluun.

## Palvelunäkökulman tarve

Haastattelujen perusteella palvelunäkökulman puuttuminen monipalvelupisteen kehittämisprosessin aikana oli toimijoiden mielestä ilmeinen. Tämä puute näkyi esimerkiksi tilankäyttökysymyksen ja tilajärjestelyiden keskeisyyden korostumisessa prosessin perusteluna sekä prosessia koskevien päätösten tekemisen tavassa. Palvelujen tuottajilla ei ollut mahdollisuutta osallistua päätöksen tekoon. Kaikki haastatellut toimijat myös kuvailivat monipalvelupisteitä tilaksi, jonne pääasiassa kaupungin omia palveluja kootaan.

*Mutta sillai, että oli jo päätetty niistä tiloista. Ei ollenkaan lähdetty siitä asiakkaasta ja toiminnasta ja palveluista ja tarpeesta [...] meille on asetettu tällanen, että teil on nyt ne tilat tossa ja that's it.*

Palvelujen tuottajien näkökulmasta kaupungin johtajien monipalvelupisteitä koskevat päätökset tapahtuivat hitaasti ja ne tehtiin säästönäkökulmasta keskittyen tilaratkaisuihin. Palvelujen tuottajat myös kokivat tämän hitaan pää-

töksentekoprosessin hankaloittaneen toimintamahdollisuuksia operationaalilla tasolla, kun päätöksiä jouduttiin odottamaan. Tämä johti tilanteeseen, jossa konkreettisia päätöksiä ja asukkaiden osallistamista palvelujen kehittämiseen ei pystytty toteuttamaan, koska toimijoilla ei ollut käytettävissä tietoa tulevista monipalvelupisteitä koskevista järjestelyistä ja niiden vaikutuksista heidän palveluihinsa. Kun perustamispäätökset viimein tulivat, itse prosessi toteutettiin kohtuullisen lyhyessä ajassa.

Vaikka tilajärjestelyillä tavoitellut kustannussäästöt prosessin perusteluna olivatkin ymmärrettävissä myös palvelujen tuottajien ja asukkaiden näkökulmasta, kritisoivat he sitä tapaa, jolla säästöjä tavoiteltiin. Samoin kritisoitiin palvelujen näkökulman puuttumista prosessista. Toimijat kokivat, että olemassa olleiden palvelujen laatutekijät olisi pitänyt ottaa huomioon, kuten myös tarpeet uudistaa ja kehittää palveluja. Sen sijaan, että prosessin aikana olisi keskusteltu siitä, mitä muita vaikutuksia monipalvelupisteillä mahdollisesti voisi olla kustannussäästöjen lisäksi, palvelut vain saatettiin yhteen.

*Jyväskylässähän tätä monipalvelupisteprosessia ruvettiin vetämään tilat edellä, mikä on aika omituinen tapa [naurahtaa], mutta haluttiin tilasäästöjä ja ajateltiin, että jos laitetaan nämä tilat yhteen niin siitä seuraa säästöjä ja sitten vasta ne, vasta sen jälkeen kun ruvettiin niitä neliöitä piirtämään niin ruvettiin mieltii, että mitäs siel ois tarkoitus tehdä niitten neliöitten sisällä.*

Tilanäkökulma toimi paitsi prosessin niin myös palvelujen tuottajien välisen yhteistyön lähtökohtana. Yhteiset tilat olivatkin olleet sekä ennen monipalvelupisteprosessia että sen aikana palveluja yhdistävä tekijä. Monipalvelupisteprosessissa tilat myös nähtiin sektorijakoisesti. Tämän jaon ei nähty tukevan uudenlaisia tapoja, joilla palvelujen tuottajat olisivat voineet yhteistyötä toteuttaa.

*Niin mä luulen, että tää tilaratkasu on ollu se semmonen avain, joka on vienyt meitä nyt siihen yhteen.*

*Tos meidän tulevassa tilassa on tilat ehkä sillä tavalla aika sektioitu, että on tietyt tilat tietyille palveluille, et ne ei oo sillä tavalla avarat,*

*että siellä voi olla vaikka neuvola ja kirjasto ihan yhtä tilaa, sillälail-  
la, enemmän.*

Palvelujen tuottajien ja asukkaiden edustajien välisen yhteistyön vahvistu-  
misessa kaupungin Strategia- ja kehittäminen -yksikön roolia korostettiin.  
Kun päätökset Tikkakosken monipalvelupisteiden perustamisesta oli saatu,  
toteutettiin suunnitteluvaihe yksikön erityissuunnittelijan vetämien toimija-  
kokousten avulla. Eri palvelujen ja asukkaiden edustajia yhteen koonneet toi-  
mijakokoukset koettiin tärkeänä työskentelytapana ja mahdollisuutena konk-  
reettisesti vaikuttaa yhteisten tilojen kehittämiseen.

## Uusien toimintakäytäntöjen tarve

Vaikka toimijakokouksia pidettiin välttämättömänä työskentelytapana,  
olivat huomiot kokouksista ristiriitaisia. Tarpeellisuuden lisäksi työskente-  
lyssä mukana olleet toimijat korostivat tarvetta suunnitella aidosti yhteisiä  
palveluja. Tällainen uusien yhteistyön tekemisen tapojen tarkastelu puuttui  
keskusteluista kokonaan.

*[...] mikä se on se este, mutta meil ei oo ollu oikeen semmosta yhteen  
kutsuvaa, me ei olla onnistuttu varmaan näissä meidän tapaamisissa  
vielä ruveta vetään sitä siihen asti, että ruvettais yhdessä ideoimaan,  
että mitäs minä voisin antaa sinulle ja ne toimijat keskenään rupeis  
oikeesti pohtimaan.*

Operationaalisten prosessien uudistaminen, vaikkakin mainittuna Selvitys  
monipalvelupisteistä -raportissa, ei edennyt käytäntöön saakka. Toimija-  
kokousten pääasiallinen tarkoitus oli yksittäisten palvelujen esittely ja konk-  
reettisten, sektoreittain ja palveluittain esiin nousseet tarpeet tiloja kohtaan.

*[...] tällä hetkellä on tehty sitä, et jokainen toimija on esitelty sitä  
omaa palveluaan, mutta ei olla oikeen päästy siihen yhteisen tekemi-  
sen keskusteluun.*

Kuitenkin haastatteluissa ilmeni yhteistyön laajentamisen ja kehittämisen  
toiveita. Nämä toiveet näkyivät tarpeena käynnistää prosessi, jossa voitaisiin  
löytää uusia tapoja työskennellä yhdessä hyödyntäen yhteisiä tiloja.



*Just tätä yhdessä tekemistä ja uudenlaista tekemistä sillai, että kun sinne nyt tulee niitä, vaikkapa neuvola ja sosiaalipalveluja ja teerve-  
yysasemaa, niin miten nää vois yhdessä tehdä asioita ja saada semmos-  
ta vähän kevyempää mallia kenties kehitettyä. Ja just se, että tehtäs  
asioita erilailla. [...] että just tosiaan, että se ei ois vaan sitä, mikä on  
sen monipalvelupisteen irvikuva, että tehdään asioita niin ku ennen-  
kin, mutta abtaammissa tiloissa.*

*Mut kyllähän se jotenkin kertoo siitä, et okei, että tää sektori, tämä  
sektori, mut entäs se sitten oikeesti se sektorien välinen yhteistyö ja  
muu, niin kyl se toistaseks näyttää hyvin ohuelta. Et siellä ollaan sa-  
man kanton alla, juu, mutta [...]*

Tällaisten uusien yhdessä työskentelyn tapojen ja innovatiivisten palvelujen kehittäminen vaatisi koko julkisen organisaation sitoutumista kehittämiseen. Haastateltujen toimijoiden näkökulmasta prosessista puuttuivat tavoitteet. Myöskään selkeää strategista linjausta siitä, miten ja miksi yhteistyötä tulisi tehdä, ei ollut tarjolla. Erityisesti rohkeutta kokeilla uusia tapoja tehdä työtä ja tarkastella asioita yhdessä asukkaiden kanssa peräänkuulutettiin jokaiselle organisaatiotasolle.

*Se et asukkaat kun otettais alusta lähtien ihan siihen suunnitelutyö-  
hön mukaan, niin vois löytyä sellasia yllättäviä toimintatapoja, mitä  
ei oo kerta kaikkiaan ennakoitu, kun katotaan sieltä kaupungin ta-  
vallaan lakisäätelistä tehtävistä käsin [...] Ja toki on siinä varmaan  
myöskin semmosta, että vaatii suurta rohkeutta lähtee avaamaan sitä  
keskustelua oikeesti, koska siinähän antaa ittiesä alttiiksi arvostelul-  
le, kaikennäköiselle ryöpytykselle, sille, että huomaa itse, ettei osaa-  
kaan kaikkee, ei tiedäkkään kaikkee.*

## Yhteistyöajattelun laajentamisen tarve

Rohkeus tarttua uusiin, toimijoiden välisiin yhteistyön tekemisen tapoihin nähtiin oleellisimpana kehitettävänä asiana julkisen sektorin johtajuudessa. Tästä johtuen haastatteluissa nousi esiin tarve muuttaa ja laajentaa merkityk-  
siä, joita yhteistyölle annetaan. Kun yhteistyötä koskevat huomiot nyt pääosin

keskittyivät julkisen sektorien omien palveluntuottajien välisen yhteistyön tarkasteluun tilanteessa, jossa kuitenkin tarpeena olisi ollut kehittää julkisia palveluja, oli selvää, että yhteistyön käsitteen laajentamista tarvitaan, jotta innovatiivisten julkisten palvelujen luominen mahdollistuisi.

Ensinnäkin kaikki toimijat kritisoivat asukkaiden mahdollisuuksia vaikuttaa monipalvelupisteprosessiin. Huolimatta tästä huomiosta, asukkaita sen paremmin kuin palvelujen tuottajiakaan ei pyritty osallistamaan päätösten tekovaiheessa. Asukkaiden osallistuminen keskittyi kaupungin järjestämiin asukasiltoihin, jotka pidettiin siinä vaiheessa, kun päätökset monipalvelupisteen perustamisesta oli jo tehty. Haastateltujen mukaan olisi tarvittu erityisesti asukkaiden osallistaminen aikaisemmin prosessiin sekä aitoa mahdollisuutta kehittää palveluja juuri asukkaiden tarpeista lähtöisin.

*Puute on tässä on ollu [...] En tiedä, miten se voitaisiin tehdä, mutta se on semmonen hyvä haaste, ottaa asukkaat mukaan suunnitteluun ihan siellä varhaisessa vaiheessa.*

*Ne asukkaat ois pitäny ottaa aikasemmin jo mukaan. Mut ku sekin on meille vähän sillai uutta, sitä harjotellaan tätä osallisuutta ja näin [...] tai meil on vieläkin se tapa, että me kumminkin tehdään aika valmista ja sitten me tarjoillaan se sille asiakkaalle tai asukkaalle. Että robkeemmin meidän pitää ruveta niitä siinä ihan alussa, et meillä ois tämmöstä tarkoitus ruveta tekemään, että katotaanko yhdessä, että miltä tää vois näyttää. Kyl se meiltä vaatii semmosta uutta ajattelua.*

Kuitenkin toimijoiden välisen dialogin oli huomattu vahvistuneen prosessin aikana osoittaen julkisen sektorin halukkuutta tehdä yhteistyötä asukkaiden kanssa.

*Kyl mä olen tunnistanu tästä keskustelusta mitä tässä tänäki keväänä näissä palavereissa on käyty ni sen, että tavallan sit et nyt matkan varrella nää virkamiehet esimerkis on oivaltaneet sen, että hei ei asukkaat olekaan tässä semmonen kapula rattaissa... jarruna kehitykselle.. vaan yhteistyökumppani ja ehkä semmonen boosteri ja oikeesti sellanen, joka haluaa tehdä yhteistyötä.*

Osallistumisen ja yhteisten tapahtumien seurauksena olikin huomattavissa, että prosessille annetut merkitykset olivat jo muuttuneet. Palvelujen tuottajat olivat huomanneet asukkaiden asenteiden muutoksen pessimistisestä enemmän optimistiseksi tulevia palveluja koskevan tiedon lisääntyttyä.

*Ja aina kun tietoa siirtyy, se vähentää tätä, kun et tiedä niin alat kuvittelemaan asioitten olevan huonommin kuin ne todellisuudessa onkaan. Toisaalta tämä tilanne on muuttunut parempaan suuntaan siitä, mitä se ensin oli koskien terveyspalveluita, esimerkiksi, ja se on hyvä asia.*

Kuitenkin kaupungin työntekijät pysyivät edelleen roolissaan, tiedon antajina, palvelujen yhteiskehittäjien sijaan. Yhteinen kehittäminen olisi voinut tarjota mahdollisuuksia uusien, asukkaiden tarpeista lähtevien ideoiden syntymiselle ja asukkaiden monipalvelupisteprosessia kohtaan kokeman vastustuksen vähentämiselle. Yhteenvetona voidaankin sanoa, että taitoja tehdä yhteistyötä asukkaiden kanssa käytännön tasolla yhä opeteltiin.

Toisekseen, erityisesti markkinoiden luomisen näkökulmasta, yhteistyö julkisen ja yksityisen sektorin välillä nähtiin ainoastaan yhteisten, julkisomisteisten tilojen käytön tarjoamisena. Tämä yksityisen sektorin kanssa tehtävän yhteistyön strategisen linjauksen puute vahvistettiin Selvitys monipalvelupisteistä -raportissa, jonka mukaan kaupungin omistamien tilojen käytön tulisi olla mahdollisimman tehokasta, ja että tämä tehokkuus mahdollistuu vähentämällä julkisten palvelujen käyttämää tilaa. Yksityisen sektorin palvelun tarjoajat nähtiin pelkästään tämän vapautuneen tilan potentiaalisina käyttäjinä.

*Meillä saattais olla tyhjää tilaa siellä, se vois olla perusteltua saada yksityisiä toimijoita ja organisaatioita sinne. Ja suunnittelussa [...] Tikkakoskella on meidän mukana olleet asukkaiden edustajat mutta ei niinkään yksityisiä yrityksiä, me ei olla osattu saada niitä mukaan eikä me olla vielä keksitty, että miten se vois toimia.*

Vaikka julkisten sektorin palvelun tuottajat näkivät yksityisen sektorin kanssa tehtävän yhteistyön mahdollisuudet, ei yksityinen sektori ollut virkamiesten näkökulmasta potentiaalinen yhteistyökumppani.

*[...] jos mietittäis se, että ulkonen palveluntuottaja, jos niinku aattelin tossakin joku jalkahoitaja tulis noihin tiloihin, niin se olis ihan varmaan tervettä [...] niin se ekkä varmaan on vielä, että me ollaan niin jäykkä, julkinen organisaatio on kuitenkin vielä sen verran jäykkä, että me ei osata nähdä sitä, että mikä hyöty me kuitenkin voitais saaha ihan niinku kustannustehokkudenkin näkökulmasta siitä, että osa siit meidän toiminnasta ulkoistetaan.*

Kaupungilla ei nähty olevan myöskään työntekijöitä, halukkuutta tai käytäntöjä, joiden avulla yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa voitaisiin toteuttaa monipalvelupisteprosessissa.

*Kyllä siinä voisi olla monia mahdollisuuksia jos aktiivisesti pidettäis niitä yllä... siellä on selkeitä rakoja, missä nää yritykset vois astua mukaan tekemään meidän kanssa, mutta meillä ei oo... kukaan ei tee sitä.*

Kuitenkin kaupungin terveyspalvelut muodostivat poikkeuksen yksityisen sektorin kanssa tehtävän yhteistyön suhteen. Koska kaupunki ei ollut onnistunut rekrytoimaan lääkäreitä Tikkakosken terveysasemalle, täytyi poliitikojen tunnistaa uusia tapoja tuottaa julkisia palveluja. Ratkaisuksi muodostui terveyspalvelujen ulkoistaminen yksityiselle yritykselle.

Yleisesti ottaen prosessissa mukana olleet palvelujen tuottajat lähestyivät yksityisen sektorin mukaan ottamista yhteistyöhön strategisen lähestymisen sijaan kokeellisesti. Haastateltavat totesivat, että uusiin yhteisiin tiloihin muuttamisen ja yhdessä toimimaan oppimisen jälkeen on mahdollista löytää uusia yhteistyökumppaneita ja tapoja tehdä työtä. Asukkaiden näkökulmasta se, kuka palvelut tuottaa, ei ollut merkityksellistä ja asukkaiden edustajat vaikuttivatkin olevan avoimempia yhteistyöhön yksityisen sektorin kanssa sekä löytämään sen tarjoamia mahdollisuuksia muuttaa toimintakäytäntöjä.

Tulosten yhteenvetona voidaan todeta kahden keskenään ristiriitaisen institutionaalisen logiikan olemassaolo Tikkakosken monipalvelupisteen käynnistämisen prosessin toimijoilla: kaupungin kustannusperusteinen logiikka ja palveluun keskittyvä asukkaiden ja julkisten palveluntuottajien logiikka. Palvelunäkökulman, uusien toimintakäytäntöjen ja yhteistyöajattelun laajenta-

misen tarpeet, kuten aiemmin kuvattuna tässä tulokset-luvussa, nousevat esiin näiden ristiriitaisten logiikoiden kohtaamisen kompleksisuudesta.

## Johtopäätökset

Monipalvelupisteiden käynnistämisen prosessia tutkittiin tässä artikkelissa keskittymällä mukana olleiden toimijoiden kokemuksiin ja käytäntöihin heidän pyrkiessään selviytymään kahden ristiriitaisen toimintalogiikan aikaansaamasta kompleksisuudesta. Tapaustutkimus korosti useiden institutionaalisten logiikoiden, niiden välisten suhteiden, sekä suhteiden tarjoaminen muutoksen mahdollisuuksien tarkastelutapaa (Blomgren & Waks 2015; Greenwood ym. 2010; Thornton & Ocasio 2008). Tutkimuksen aineiston analysoinnissa oli tunnistettavissa kaksi toisistaan eroavaa institutionaalista logiikkaa. Ensimmäinen, kaupungin kustannusperusteinen ja tilajärjestelyihin keskittyvä logiikka ilmeni strategisella tasolla. Tämä logiikka oli konfliktissa toisen, julkisten palveluntuottajien ja asukkaiden palvelulähtöisen, operationaalisella tasolla ilmenneen logiikan kanssa.

Julkisen organisaation johtajilla on asemastaan johtuen mahdollisuus toimia joko toimintakäytäntöjen sekä niiden taustalla vaikuttavien institutionaalisten logiikoiden kehittämisen estäjinä tai mahdollistajina (Lawrence, Leca & Zilber 2013; Smets & Jarzabkowski 2013). Kuten käytännöt osoittivat, johtajuus kaupungin strategisella tasolla näytti toteutuvan kaupungin institutionaalisen logiikan mukaisesti ollen myös johdonmukainen strategisten linjausten ja valintojen kanssa. Tulosten perusteella vaikuttikin siltä, että julkisten palveluntuottajien toimintalogiikka oli lähempänä asukkaiden toimintalogiikkaa. Kuitenkin palveluntuottajien mahdollisuudet muuttaa käytäntöjään asukkaiden tarpeita tukeviksi oli rajoittunut heidän omassa organisaatiossaan vallitsevana olleen kustannusperusteisen logiikan seurauksena.

Julkisten palveluntuottajien ja asukkaiden logiikat olivat lähentyneet toisiaan yhdistymiseen saakka prosessin aikana, erityisesti yhteisten toimijakokousten seurauksena. Tätä yhdistymistä kuvattiin muun muassa ilmauksilla ”tuntemaan oppiminen” ja ”yhteisen kielen löytäminen”. Kuitenkin val-

litseva kaupungin logiikka säilyi ristiriitaisena (Smets & Jarzabkowski 2013). Kysymys kuuluukin – onko todella mahdollista kehittää uusia työn tekemisen tapoja ja innovatiivisia julkisia palveluja, mikäli johtajuus, toteutuneena vallitsevan logiikan kautta, ei tue tätä kehitystä?

Smetsin ja Jarzabkowskin (2013) suhteissa tapahtuvan institutionaalisen työn ja kompleksisuuden mallin mukaisesti voidaan todeta, että monipalvelupisteiden käynnistämismalli Tikkakoskella ei ollut vaiheessa, jossa löydettyjen, keskenään konfliktissa olleiden logiikoiden välinen suhde olisi voinut rakentua vastakkaisesta yhteensopivaksi. Arjen työssä eri logiikoiden tarjoamat ristiriitaiset työn tekemisen tavat kuitenkin ovat sitä vaikeampia ylläpitää, mitä tiiviimmin logiikoiden mukaisesti toimivat ihmiset joutuvat kohtaamaan toisensa. Näiden kohtaamisen kautta logiikoilla on mahdollisuus integroitua ja tuottaa uusia tapoja tehdä työtä ja tuottaa julkisia palveluja (Smets & Jarzabkowski 2013).

Institutionaalisten logiikoiden uudelleenrakentuminen kohti yhteensopivuutta voi ilmetä tilanteessa, jossa nykyiset käytännöt eivät enää ole riittäviä työstä selviytymiseen. Analyysin perusteella voidaankin todeta julkisten organisaatioiden kohtaamien taloudellisten vaikeuksien toimivan kriisinä, joka nostaa esiin tarpeen uudistaa julkisia palveluja ja niiden markkinoita koko organisaation tasolla. Tarve antaa terveystalouden tuottaminen yksityiselle organisaatiolle Tikkakoskella toimi esimerkkinä tilanteesta, jossa uusien palveluntuottamistapojen löytäminen oli välttämätöntä. Smetsin ja Jarzabkowskin (2013) mukaisesti kyseessä oli työ-tason kriisi, jonka ratkaisu vaati uuden toimintatavan löytämisen.

Voidaan kuitenkin todeta, että niin kauan kuin vallitseva logiikka, jonka mukaisesti johtajuus ja toimijoiden käyttäytyminen tapahtuvat, säilyy ristiriitaisena, uusien toimintakäytäntöjen ilmeneminen ei ole todennäköistä tai vähintäänkin niiden muotoutuminen vie aikaa ja jää sattumanvaraiseksi. Yleisesti ottaen monipalvelupisteprosessin tapaustutkimus osoitti, että Jyväskylän kaupungissa johtajuus ei ollut vielä tilanteessa, jossa olisi aktiivisesti pyritty lähestymään ja yhdistämään konfliktissa olevia toimintalogiikoita palvelujen uusien organisoimis- ja tuottamistapojen löytämiseksi.

## Lähteet

- Ackroyd, S. & Karlsson, J. C. (2014). Critical Realism, Research Techniques, and Research Designs. In P. K. Edwards, J. O'Mahoney & S. Vincent (eds). *Studying Organizations Using Critical Realism. A Practical Guide*. Oxford: Oxford University Press, 21–45.
- Andrade, L., Plowman, D. A. & Duchon, D. (2008). Getting Past Conflict Resolution: A Complexity View of Conflict. *Emergence: Complexity and Organization* 10: 1, 23–38.
- Bhaskar, R. (2014). Foreword. In P. K. Edwards, J. O'Mahoney & S. Vincent (eds). *Studying Organizations Using Critical Realism. A Practical Guide*. Oxford: Oxford University Press, vii.
- Blomgren, M. & Waks, C. (2015). Coping with Contradictions: Hybrid Professionals Managing Institutional Complexity. *Journal of Professions and Organization* 2:1, 78–102.
- Carroll, B., Levy, L. & Richmond, D. (2008). Leadership as practice: Challenging the competency paradigm. *Leadership* 4:4, 363–379.
- Durose, C., Mangan, C., Needham, C., Rees, J. & Hilton, M. (2013). Transforming local services through co-production. A policy review. Birmingham University. Saatavissa [www.birmingham.ac.uk/documents/college-social-sciences/government-society/inlogov/briefing-papers/transforming-local-publicservices-co-production.pdf](http://www.birmingham.ac.uk/documents/college-social-sciences/government-society/inlogov/briefing-papers/transforming-local-publicservices-co-production.pdf). Viitattu 20.6.2015.
- Friedland, R. & Alford, R. R. (1991). Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio (eds). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 232–263.
- Greenwood, R., Diaz, A. M., Li, S. X. & Lorente, J. C. (2010). The multiplicity of institutional logics and the heterogeneity of organizational responses. *Organization Science*, 21:2, 521–539.
- Lawrence, T. B., Leca, B. & Zilber, T. B. (2013). Institutional work: Current research, new directions and overlooked issues. *Organizational Studies* 34:8, 1023–1033.
- O'Mahoney, J. & Vincent, S. (2014). Critical realism as an empirical project: A beginner's guide. In P. K. Edwards, J. O'Mahoney & S. Vincent (eds). *Studying organizations using critical realism. A practical guide*. Oxford: Oxford University Press, 1–20.
- Parrado, S., Van Ryzin, G. G., Bocaird, T. & Löffler, E. (2013). Correlates of co-production: Evidence from a five-nation study of citizens. *International Public Management Journal*, 16:1, 85–112. doi: 10.1080/10967494.2013.796260.

- Pehrman, T. (2011). Paremmin puhumalla: Restoratiivinen sovittelu työyhteisöissä. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
- Raelin, J. (2011). From leadership-as-practice to leaderful practice. *Leadership* 7:2, 195–211.
- Reay, T. & Hinings, C. R. (2009). Managing the rivalry of competing institutional logics. *Organization Studies* 30:6, 629–652.
- Smets, M. & Jarzabkowski, P. (2013). Reconstructing institutional complexity in practice: A relational model of institutional work and complexity. *Human Relations*, 66:10, 1279–1309.
- Smith, C. & Elger, T. (2014). Critical realism and interviewing Subjects. In P. K. Edwards, J. O'Mahoney & S. Vincent (eds). *Studying organizations using critical realism. A practical guide*. Oxford: Oxford University Press, 109–131.
- Stacey, R. D. (2011). *Strategic management and organizational dynamics. The challenge of complexity*. Gosport: Pearson Education Limited, Asford Color Press Ltd.
- Thornton, P. H. & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. In R. Greenwood et al. (eds). *Sage handbook of organizational institutionalism*. Los Angeles, CA: SAGE Publications, 99–129.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Wall, J. A. & Callister, R. R. (1995). Conflict and its management. *Journal of Management*, 12(3), 515–558.