

TAMPEREEN YLIOPISTO

Antti Markkola

TOIMINTAPOLITIIKKAPROSESSI KUNNASSA

Tapausesimerkkinä Järvenpään kaupungin toimintamalliuudistus

Kunta- ja aluejohtamisen pro gradu - tutkielma

Toukokuu 2015

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

MARKKOLA, ANTTI: Toimintapolitiikkaprosessi kunnassa. Tapausesimerkinä Järvenpään kaupungin toimintamalliuudistus

Pro gradu – tutkielma, 68 s. 2 liites.

Kunta- ja aluejohtaminen

Toukokuu 2015

Tutkimuksen aiheena on kunnan toimintapolitiikkaprosessi, jota jäsennetään teoreettisesti kirjallisuuskatsauksen perusteella. Toimintapolitiikka on kaikkea sitä toimintaa, jota julkinen valta tietoisesti tekee tai jättää tekemättä. Toimintapolitiikkaprosessi johtaa toimintapolitiikan syntyyn. Siinä keskeisinä toimijoina ovat poliittiset luottamushenkilöt sekä hallinnosta vastaavat viranhaltijat. Yksinkertaistettuna se koostuu neljästä vaiheesta: ongelman tunnistamisesta, toimintapolitiikan suunnittelusta, toimeenpanosta ja arvioinnista.

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen. Tutkimuksen aineistona on käytetty Järvenpään kaupungin johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden haastatteluja, joita on analysoitu faktapohjaisesti. Aineistona on hyödynnetty myös Järvenpään kaupungin Asiakkaan asialla -muutoshankkeen asiakirja-aineistoa sekä muita Järvenpään kaupungin asiakirjoja.

Tutkimuksen empiirisen osion muodostaa Järvenpään kaupungissa 2010-luvun taitteessa toteutettu toimintamalli- ja organisaatiouudistus, jonka myötä kaupunki siirtyi asiakaslähtöiseen ja prosessimaisesti toimivaan organisaatioon. Muutoshanketta jäsennetään toimintapolitiittisena valintana ja toimintapolitiikkaprosessina.

Järvenpään kaupungin muutoshanke todensi teoreettisen viitekehyksen jäsennyistä onnistuneen toimeenpanon edellytyksistä. Näitä ovat toimiva vuorovaikutussuhde poliittisten luottamushenkilöiden ja kunnallisten viranhaltijoiden välillä sekä riittävä liikkumavara toimeenpanossa suhteessa laadittuihin suunnitelmiin.

Kunnallista toimintaa ja muutoshankkeita voi toimivasti jäsentää toimintapolitiikkaprosesseina, mikä mahdollistaa paremman ymmärryksen muodostamista niistä vaiheista ja tapahtumista, jotka ovat vaikuttaneet kunnan eri toimintapolitiikkojen muotoutumiseen.

Avainsanat: Toimintapolitiikka, Policy, Valmistelu, Päätöksenteko, Hallintouudistus, Järvenpään kaupunki, Asiakkaan asialla -muutoshanke

Sisällysluettelo

1. Johdanto	4
1.1. Tutkimuksen tavoitteet	5
1.2. Tutkimuskysymykset.....	6
2. Menetelmät	7
2.1. Aineisto ja analysointi	8
2.2. Tutkimuksen haastatteluaineiston hyödyntämisen problematiikka	10
3. Poliitiikka ja toimintapolitiikka yhteiskunnallisina ilmiöinä	12
3.1. Poliitiikka.....	12
3.2. Toimintapolitiikka on politiikan tavoite ja tulos	14
3.3. Toimintapolitiikkaprosessi ja toimintapolitiikan muotoutuminen	17
3.3.1 <i>Toimintapolitiikkaprosessi on viranhaltijoiden ja politiikan vuoropuhelua</i>	22
3.3.2 <i>Toimintapolitiikan tavoitteet, instrumentit ja tasot</i>	27
4. Järvenpään kaupungin toimintapa- ja organisaatiouudistus	30
4.1. Kehittämisiongelma – Siiloutunut organisaatio muuttuvassa toimintaympäristössä	31
4.2. Järvenpään asiakaslähtöisen prosessimallin muodostamisen suunnittelu	34
4.3. Uuden toimintapolitiikan toimeenpano Asiakkaan asialla -muutoshankeella.....	39
4.3.1 <i>Muutoshankkeen eteneminen</i>	40
4.3.2 <i>Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vuorovaikutus</i>	48
4.4. Muutoshankkeen arviointi	54
5. Johtopäätelmät	61
Lähteet	65
Liitteet	69

1. Johdanto

Suomen kuntien toimintaympäristö on jatkuvassa muutoksessa. Haasteita aiheuttavat muun muassa ikääntyvä väestö sekä maan sisäinen muuttoliike. Kunnat pyrkivät vastaamaan näihin haasteisiin muokkaamalla omaa toimintaansa. Ratkaisuja haetaan erilaisista markkinaehtoisista ratkaisuista sekä kuntien välisistä yhteistoimintarakenteista ja kuntaliitoksista. Kunnan toimintamallin ja -tavan uudelleen organisoiminen on perinpohjaisin uudistus, jolla kunta voi pyrkiä vastaamaan muuttuvaan toimintaympäristöön. Esimerkkejä tällaisista uudistuksista ovat Tampereen kaupungin tilaaja-tuottaja -malli, jossa kaupunki jakoi organisaationsa erillisiin tilaaja- ja tuottajaorganisaatioihin (Stenvall ja Airaksinen 2009), sekä Kainuun maakuntakokeilu, jossa kuntien terveys- ja sosiaalipalvelut siirtyivät maakunnan järjestettäväksi (Airaksinen et al. 2008). Samankaltainen ratkaisu on Eksote, jossa Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirille on siirretty vastuu myös perusterveydenhuollosta ja sosiaalipalveluista (Airaksinen et al. 2012, 18–19). 2010-luvun aikana eräät kunnat ovat päätyneet sosiaali- ja terveystoimensa täydelliseen ulkoistamiseen yksityiselle toimijalle. Tällöin ne ovat luopuneet mahdollisuudesta ohjata suoraan näitä palveluja.

Kaikki yllä esitetyt ratkaisut ovat kunnallista toimintapolitiikkaa. Toimintapolitiikka on politiikan ja virkavalmistelun tulos, joka syntyy viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyössä. Tässä tutkimuksessa jäsennetään toimintapolitiikkaa ilmiönä sekä sitä prosessia, jolla toimintapolitiikka muodostuu. Teoreettisen tarkastelun kohteena se ei ole uusi ilmiö, mutta kunnallisessa viitekehyksessä sen tarkastelu ei ole ollut runsasta. Toimintapolitiikan teoreettisen tarkastelun lisäksi jäsenen Järvenpään kaupungin 2010-luvun taitteessa toteuttamaa toimintamalli- ja organisaatiouudistusta toimintapoliittisina prosessina.

Järvenpään kaupunki aloitti vuonna 2010 Asiakkaan asialla -muutoshankkeen, jolla se pyrkii parantamaan kaupungin valmiuksia vastata tulevien vuosien haasteisiin. Järvenpään ratkaisu oli proaktiivinen, sillä kuntaa ei voi luonnehtia kriisi- tai edes ongelmakunnaksi. Kunnassa tunnistettiin toimintaympäristön muutos ja sen tuomat haasteet. Muutoshanke pyrki muokkaamaan Järvenpään kaupungista organisaation, joka pystyy ketterästi ja joustavasti vastaamaan siihen mitä tulevaisuus tuo tullessaan. Valmiutta pyrittiin parantamaan pitkävaikutteisilla ja perinpohjaisilla muutoksilla kaupungin johtamisrakenteessa sekä tavassa järjestää palvelut. Näitä muutoksia olivat

muun muassa siirtyminen prosessipohjaiseen organisaatioon sekä tätä palveleva uusi lautakuntarakenne. Muutoshankkeen aikana Järvenpää siirtyi perinteisistä funktionaalisista palvelujen tuottamisorganisaatioista asiakaslähtöisiin prosesseihin. Muutoshanke saatiin päätökseen vuoden 2013 alussa. (Järvenpään loppuraportti 2014.)

Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun tutkimusryhmä arvioi Järvenpään kaupungin organisaatio- ja toimintatapauudistusta vuosina 2011–2013. Arviointihanke seurasi muutosprosessia ja teki väliarviointeja, joita kaupunki pystyi hyödyntämään toimintansa kehittämisessä eteenpäin. Työskentelin projektissa tutkimusapulaisena. Tutkimushankkeen puitteissa ei kuitenkaan ollut mahdollista tehdä syvällisempää toimintapolitiikkaan kohdistunutta teoreettista tarkastelua, sillä tutkimusote oli konsultoiva ja tulosten tuli olla hyödynnettävissä käytännön työssä.

Tässä tutkimuksessa tavoitteenani on syventää ymmärrystä Järvenpään tapauksesta tarkastelemalla sitä toimintapoliittisena ratkaisuna. Kiinnostukseni toimintapolitiikkaan (policy) heräsi opiskelijavaihdossa Kanadassa, missä tutustuin tähän teoriakokonaisuuteen. Tunnistin toimintapolitiikka-prosessissa yhtymäkohtia Järvenpään kaupungin muutoshankkeeseen, sillä olin työskennellyt Järvenpään parissa jo ennen opiskelijavaihtoa. Tällöin muutoshanketta oli tarkasteltu hallintouudistus- ja erityisesti prosessiorganisaationäkökulmasta. Toimintapolitiikka antoi laajemman kehyksen niille ilmiöille, joita olin jo tutkinut Järvenpäässä, mutta erilaisesta näkökulmasta katsoen.

1.1. Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimusintressini tässä tutkimuksessa on kaksijakoinen. Yhtäältä haluan laajentaa ymmärrystäni policy-kokonaisuudesta ja toisaalta haluan soveltaa sitä käytännössä. Tutkimuksessa ensimmäinen vaihe on teoreettinen tarkastelu *policy*-teoriakokonaisuuden soveltamismahdollisuuksista suomalaisen kuntakentän hallintoprosesseihin ja niiden kehittämiseen. Tässä tutkimuksessa käytän *policy*-termistä nimitystä toimintapolitiikka. Tutkimuksen toisessa vaiheessa peilaan tätä teoreettista tarkastelua Järvenpään kaupungin tekemän toimintamalliuudistukseen jäsentämällä sitä toimintapoliittisena prosessina.

Tutkimuksen lopputuloksena on tiivis kuvaus toimintapolitiikan luonteesta ja soveltamismahdollisuuksista kuntien toiminnan kehittämisessä toimeenpanemisessa ja arvioimisessa. Lisäksi tutkimuksessa muodostetaan jäsentynyt kuva siitä, miten Järvenpään hallintouudistuksen voi tulkita toimintapolitiikkaprosessina. Toimintapolitiikka toimii tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä, mutta on myös samalla itsessään yksi tutkimusintresseistä. Tutkimuksessa jäsennän toimintapolitiikan ilmiönä, minkä avulla jäsennän kunnallisen muutoshankkeen valmistelu-, toimeenpano- ja arviointiprosessia.

1.2. Tutkimuskysymykset

Tutkimustani ohjaavat laajat tutkimuskysymykset ovat:

1. Miten toimintapolitiikka (policy) asettuu kunnalliseen viitekehykseen?
2. Miten Järvenpään toimintamalliuudistusta voi jäsentää toimintapolitiikkaprosessina

Ensimmäiseen kysymykseen vastaan luvussa 3. teoreettisella aiempaan tutkimuskirjallisuuteen perustuvalla katsauksella. Toiseen kysymykseen vastaan luvussa 4. Järvenpään kaupungin toimintamalliuudistuksen empiirisellä tarkastelulla.

2. Menetelmät

Sovellan tutkimuksessani abduktiivista lähestymistapaa, jossa tutkimusprosessin aikana esiin tulleiden uusien teoreettisten näkökulmien ja käytännön havaintojen vuoropuhelun annetaan muokata tutkimuksen tulkintakehikkoa. Tämä on toimiva lähestymistapa tapaustutkimuksissa, joissa tutkittava kokonaisuus ei ole helposti etukäteen määriteltävissä. (Dubois & Gadde 2002, sekä Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009, 15) Kunnallinen organisaatiouudistus on hyvä esimerkki tällaisesta tapauksesta, sillä kokonaisvaltaisessa organisaatiomuutoksessa on paljon liikkuvia osia, jotka ovat vuorovaikutuksessa keskenään (Nyholm & Airaksinen 2011). Tutkimuskohdetta voi lähestyä teoriaan pohjautuvien ennako-odotuksien, mutta mikäli havainnot eivät vastaa teoriaa, sitä ei voi väkisin pakottaa sopimaan siihen. Lähestymistapani abduktiivisuus muodostui luonnostaan tutkimusintressin ja -prosessin muotoutuessa. Olin tutustunut Järvenpään kaupungin muutoshankkeeseen työskennellessäni Tampereen yliopiston tutkimushankkeessa, minkä vuoksi minulla on jo aiempi käsitys tämän tutkimuksen empirian muodostavasta muutoshankkeesta. Toimintapolitiikka mahdollisti uuden tulkintakehyksen, jonka avulla pystyin jäsentämään Järvenpään kaupungin toimintaa uudella tavalla. Peilaan siis jo itselleni aiemmin tuttuja tapahtumia uudesta teoreettisesta näkökulmasta.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys perustuu kirjallisuuskatsaukseen, joka sisältää sekä kotimaista että kansainvälistä tutkimusta toimintapolitiikasta ja sen soveltamisesta. Lisäksi teoreettiseen kehykseen vaikuttavat omat työkokemukseni työskentelystä kunnassa ja yhteistyöstä kuntien kanssa. Omat kokemukset eivät ole aina yleistettävissä, mutta ne vaikuttavat siihen, miten teorioita tulkitsee. Toimintapolitiikasta ja erityisesti toimintapolitiikkaprosessista on vain vähän tutkimusta, jossa sitä tarkastellaan suhteessa Suomen kuntien hallintojärjestelmiin. Toimintapolitiikan teoreettisen tarkastelun avulla katson tutkimuksen avaavan uusia näkökulmia kuntien toiminnan ja kunnallishallinnon tutkimiseen.

Empiirisessä tarkastelussa keskityn Järvenpään muutoshankkeen toimintapolitiikkaprosessin arviointiin. Prosessiarviointi on yksi lähestymistavoista toimintapolitiikan arvioinnissa (Pal 2010, 310). Tavoitteenani ei kuitenkaan ole arvottaa Järvenpään kaupungin muutoshanketta, vaan pyrkiä ymmärtämään sitä toimintapoliittisena prosessina. Peilaan uudistushankkeen etenemistä viitekehyksessä hahmotelemaani malliin toimintapolitiikkaprosessista, minkä pohjalta pyritään luomaan

koherentti narratiivi toimintapolitiikkaprosessin kulusta. Tämä jättää tutkimuksen ulkopuolelle muutosprosessin vaikutusten tarkan arvioinnin, sillä Tampereen yliopiston arviointihanke keskittyi siihen. Toimintapolitiikkaprosessi on niin laaja, että tämän laajuudessa tutkimuksessa ei ole tarkoituksenmukaista tehdä kokonaisvaltaista arviointia, jossa tarkasteltaisiin prosessia, vaikutuksia sekä kustannustehokkuutta.

2.1. Aineisto ja analysointi

Tutkimuksen empiirisenä aineistona käytän pääosin haastatteluaineistoa, joka kerättiin Tampereen yliopiston tekemän Järvenpään kaupungin hallintojärjestelmän muutoshankkeen loppuarvioinnin yhteydessä.¹ Lisäksi hyödynnän muutoshankkeen yhteydessä syntynyttä julkista asiakirja-aineistoa. Haastattelut ovat luonteeltaan asiantuntijahaastatteluja (Alastalo & Åkerman 2011, 372–394), sillä haastatellut Järvenpään johtavat viranhaltijat sekä poliittiset luottamushenkilöt ovat osallistuneet toimintamalliuudistuksen suunnitteluun, valmisteluun, päätöksentekoon sekä käytännön toimeenpanoon. Viranhaltijoille ja luottamushenkilöille oli lähtökohtaisesti hieman erilaiset haastattelurungot. Lisäksi eri henkilöiden haastatteluissa saatettiin painottaa hieman eri tavalla haastattelurungon eri osa-alueita riippuen henkilön taustasta ja roolista muutoshankkeen toteutuksessa.

Aineistona toimivat haastattelut on nauhoitettu ja litteroitu². Tähän tutkimukseen valitsin kymmenen keskeisen viranhaltijan ja luottamushenkilön haastattelua sen perusteella, että ne tukivat kokonaiskuvan muodostamista Järvenpään toimintapolitiikkaprosessista. Myöhemmin tutkimuksessa käytän suoria lainauksia eri henkilöiltä. Haastateltujen kommentit esitetään anonymisoituna, sillä

¹ Haastattelut tehtiin kevään 2013 aikana osana Tampereen yliopiston tutkimusprojektin loppuraportin tekemistä. Näin ollen haastatteluissa on myös sellaisia teemoja, joita tässä tutkimuksessa ei käsitellä. Haastattelurungot ovat tämän tutkimuksen liitteinä. (Liite 1 & Liite 2)

² Yliopiston tutkimushankkeessa haastatteluaineistoa kertyi kaiken kaikkiaan 17 tuntia ja 30 minuuttia. Litteroituna haastatteluja oli 188 sivua. Tämän tutkimuksen aineistona toimivien haastattelujen kokonaiskesto on 9 tuntia ja 28 minuuttia. Litteroituna aineistoa on 105 sivua.

haastattelujen yhteydessä haastateltavilla luvattiin, että heidän kommenttejaan ei esitetä heidän nimillään.

Haastatteluaineistoa on analysoitu faktapohjaisesti, jolloin tavoitteena on rakentaa todellisuuteen pohjautuvaa kuvaa tapahtuneista haastateltujen kertoman pohjalta. Tätä analyysitapaa on kritisoitu aineiston vajaakäytöstä, sillä se ei välttämättä huomioi haastateltavien kulttuurista taustaa ja heidän asemastaan johtuvia vaikutteita. Kuitenkin yhdistämällä ja vertailemalla eri asiantuntijahaastatteluja sekä muuta tutkimuskohteeseen liittyvää materiaalia, kuten asiakirja-aineistoa voidaan luoda uskottava kokonaiskuva tapahtuneesta. (Alastalo & Åkerman 2011, 372–377.)

Alastalo & Åkerman (2011, 373 & 378–381) määrittävät faktapohjaisen asiantuntijahaastattelun erityispiirteeksi sen, että aineiston keruu ja analyysi eivät ole erillisiä vaiheita, vaan ne kietoutuvat yhteen. Tämä on seurausta siitä, että jotta haastattelut voidaan ylipäätään tehdä, on haastattelijalla jo oltava jonkinlainen käsitys tutkittavasta ilmiöstä ja sen kulusta. Tälle tutkimukselle loivat pohjaa Tampereen yliopiston tutkimusprojektin kaksi väliraporttia (Airaksinen & Laine 2011, Markkola & Airaksinen 2012) sekä loppuraportti (Markkola & Airaksinen 2013), jotka olivat tarkastelleet Järvenpään kaupungin muutoshanketta erityisesti sisällöllisistä näkökulmista. Ensimmäiseen raporttiin perehtyminen sekä kahden jälkimmäisen tekemiseen ja kirjoittamiseen osallistuminen antoivat minulle pohjatiedot, joiden avulla pystyin valmistelemaan kysymyksiä ja tekemään asiantuntijahaastatteluita.

Tässä tapauksessa faktapohjaista analyysitapaa tukee se, että haastatteluaineistossa ei ole ristiriitaisia tulkintoja prosessin etenemisestä, vaan eri haastattelujen muodostama kokonaiskuva tapahtumista on yhdenmukainen. Näkökulmaeroja toki esiintyy, mutta ne eivät liity niinkään täysin erilaisiin tulkintoihin prosessin eri vaiheisiin, vaan henkilön asemasta johtuvaan erilaiseen näkökulmaan. Analysoinnissa ryhmittelin haastatteluissa esiin nousseita teemoja teoreettisen viitekehyksen toimintapolitiikkaprosessin mukaisesti. Kirjoittaessani yliopiston arviointiprojektin loppuraporttia Järvenpään muutoshankkeesta hyödynsin suoria lainauksia huomattavasti vähemmän kuin tässä tutkimuksessa. Halusin myös hyödyntää haastateltujen ”omaa ääntä” paremmin. Tästä on seurauksena se, että aineiston analyysi- ja raportointiosiossa on välillä pitkiäkin suoria lainauksia haastateltavilta. Näissä lainauksissa haastateltavat jäsentävät muutosprosessia omin sanoin siten kuin se heidän asiantuntijanäkökulmastaan on tapahtunut. Nämä lainaukset avaavat muutosprosessin henkilökohtaisesti kokeneiden ja sitä toimeenpanneiden henkilöiden näkemyksen prosessin

muotoutumisesta heidän näkökulmastaan. Sellaisina koin ne arvokkaiksi lisäksi muutosprosessin ymmärtämiseen. Tällä ratkaisulla pyrin myös välttämään Alastalon ja Åkermanin esiin nostamaa aineiston vajaakäyttöä, silloin kun ensisijainen analysointitapa on faktapohjaisuus.

Tutkimuksen toteutuksessa hyödynnän lisäksi aineistotriangulaatiota, mikä tarkoittaa erilaisten aineistojen hyödyntämistä (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009, 16). Haastatteluaineiston lisäksi hyödynnän Tampereen yliopiston arviointihankkeen raportteja sekä Järvenpään kaupungin omia muutoshankkeeseen liittyviä raportteja ja asiakirjoja. Näistä keskeisimmät ovat Tampereen yliopiston arviointihankkeen loppuraportti, Järvenpään kaupungin loppuraportti sekä Järvenpään kaupungin muutoshankkeesta tekemä itsearviointi. Arviointien lisäksi olen hyödyntänyt luottamuselimien pöytäkirjoja, näiden liitteitä sekä muita Järvenpään kaupungin asiakirjoja. Näissä asiakirjoissa on dokumentoitu muutoshankkeen eri vaiheita sellaisella tasolla ja tarkkuudella, jota haastatteluissa on vaikea saavuttaa.

2.2. Tutkimuksen haastatteluaineiston hyödyntämisen problematiikka

Tutkimuksessa käyttämäni haastatteluaineisto kerättiin alun perin Tampereen yliopiston tutkimushankkeen loppuraporttia varten. Kyseinen tutkimus oli luonteeltaan arviointitutkimus, jonka selkeänä intressinä oli tutkittavien ilmiöiden arvottaminen suhteessa määritettyihin kriteereihin (Nyholm & Airaksinen 2011, 298). Yliopiston loppuraportin yhteydessä keskeistä olikin Järvenpään kaupungin muutoshankkeen ja sen onnistumisen arviointi. Tämä määrittää tutkimuksen tiedon intressiä. Koska loppuraportti oli arviointitutkimus, myös haastattelut oli tehty pääosin tästä näkökulmasta. Tämä on voinut vaikuttaa haastateltavien vastauksiin ja tapaan, jolla he käsittelevät esitettyjä kysymyksiä.

Tämä tutkimus on luonteeltaan enemmän perustutkimusta, jossa ei ole tarkoituksena arvottaa saatuja tuloksia (Nyholm & Airaksinen 2011, 299). Intressinä on jäsentää Järvenpään muutoshanketta toimintapolitiikkaprosessina. Riippumatta siitä onnistunko tässä vai en, sillä ei ole vaikutusta siihen mitä Järvenpään kaupungin muutoshankkeessa on saavutettu. Tämän tutkimuksen kannalta on oleellista, miten arviointitutkimukseen kerättyä haastatteluaineistoa voi hyödyntää ja jääkö sen vuoksi tässä tutkimuksessa tarkasteltavasta ilmiöstä jotain pimentoon aineistonkeruutavan vuoksi.

Haastatteluissa käsiteltiin Järvenpään kaupungin muutoshanketta hyvin laajasti ja haastateltaville annettiin mahdollisuus kertoa muutoksesta ja prosessista omasta näkökulmastaan sekä keskittyä heille keskeisiin asioihin. Kysymykset olivat myös hyvin laajoja ja avoimia, minkä ansiosta vastausten perusteella muodostui ymmärrettävä kuva siitä prosessista, jonka muutoshanke oli aikaansaanut. Tämä lisäksi havaitsin, että haastateltavat suhtautuivat luottamuksella haastattelijoihin, minkä seurauksena he käsittelivät asioita ja myös ongelmia hyvin avoimesti. Tämä oletettavasti johtui jo pidempään jatkuneesta yhteistyöstä yliopiston arviointiryhmän kanssa sekä tiedosta, että haastateltavien sanomisia ei tulisi julkaisemaan siten, että heidät tunnistaisi. Näiden seikkojen perusteella koen, että aineistona olevat haastattelut muodostavat käyttökelpoisen kokonaisuuden, joiden avulla Järvenpään muutoshankkeen jäsentäminen toimintapolitiikkaprosessina on mahdollista.

3. Poliitikka ja toimintapolitiikka yhteiskunnallisina ilmiöinä

3.1. Poliitikka

Poliitikka on ilmiö, joka on herättänyt ihmiskunnassa kiinnostusta jo tuhansia vuosia. Poliitikka on kuitenkin aina näyttäytynyt erilaiselta eri paikoissa eri aikoina. Nykyäänkään se ei tarkoita samaa asiaa edes yhden maan sisällä. (Berndtson 1995, 12–13.) Poliitikka on käsitteenä monimuotoinen ja moniselitteinen, joten sen tarkempi määrittely on tarpeen. Tarpeellisuutta lisää se, että tässä tutkimuksessa käytän myös termiä toimintapolitiikka, jonka merkitysero politiikkaan on toisaalta hienohko, mutta toisaalta merkittävä. Terminologista haastetta lisää vielä se, että toimintapolitiikasta käytetään suomenkielessä usein nimitystä politiikka. Tätä problematiikkaa avaan enemmän myöhemmin tässä tutkimuksessa.

Erkki Berndtsonin (1995, 26) mukaan näkemys politiikasta kumpuaa usein määrittelijän taustasta ja intresseistä. Sen vuoksi yhden yksiselitteisen määrittelyn rakentaminen ja käyttäminen vääjäämättä jättää joitakin politiikan аспекteja huomioimatta. Ellesworth & Stahnke (1976, 6) pyrkivät tiivistämään erilaisia määritelmiä politiikasta kaksijakoiseksi nyrkkisäännöksi. Toisaalta politiikka on yhteiskuntien tapa luoda sääntöjä sosiaaliselle käyttäytymiselle, mutta toisaalta politiikka on tapa, jolla sääntöjä toimeenpannaan ja näiden sääntöjen alaisia kiistoja ratkaistaan.

Andrew Heywood (2002, 4–12) tunnistaa neljä erilaista politiikan määritelmää tai käsitystä, jotka näkevät politiikan joko hallitsemisena, julkisten³ asioiden hoitamisena, kompromissien ja konsensuksen rakentamisena tai vallankäyttönä. Hän kuitenkin lähestyy politiikkaa valtiotason näkökulmasta. Suomalaisessa kontekstissa myös kunnat ovat merkittäviä poliittisen toiminnan areenoita ja ne ovat muutenkin keskeinen osa suomalaista yhteiskuntaa. Perustuslain (121 § L 731/1999) nojalla niiden toiminta perustuu kuntalaisten itsehallintoon. Itsehallinnon luonteesta on säädetty tarkemmin kuntalaissa, jossa kunnan ylimmäksi päättäväksi elimeksi määritellään asukkaiden vaa-

³ Alkuperäisessä tekstissä Public Affairs. Vaihtoehtoinen käännös voisi olla myös yhteisten asioiden hoitamisena (mm. Berndtson 1995, 26). Palosen (2003, 481–482) englannin kielessä public ja political ovat tässä yhteydessä pitkälti synonyymejä. Mikäli poliittiset asiat mielletään julkisiksi ja toisinpäin, Palosen näkemykseen tukeutuen käytän vaihtoehtoa julkisten asioiden hoitaminen.

leilla valitsema valtuusto (1 § L 365/1995). Suomen kuntien hallintomuoto on edustuksellinen demokratia. Toteuttaessaan tehtävänsä, käyttäessään ylintä päätösvaltaa, kunnanvaltuusto toteuttaa politiikkaa. Valtio on delegoinut erilaisilla laeilla ja säädöksillä kunnille järjestämisvastuun useista palveluista, mutta lakisääteisen itsehallintonsa nojalla kunnilla on laajaa harkintavaltaa näiden palveluiden järjestämistavasta (Anttiroiko et al. 2007, 27–28). Tämä asetelma mahdollistaa monenlaisten näkemysten ja poliittisten intohimojen esiintymisen. Jotta palvelujen järjestäminen voidaan toteuttaa käytännössä, mahdolliset erimielisyydet on kyettävä ratkaisemaan poliittisen harkinnan, sopimisen ja konsensuksen kautta.

Kun politiikka määritetään hallitsemiseksi, sen toteuttamisesta on vastuussa julkisen vallan koneisto. Poliittika tapahtuu kabineteissa, lainsäätöelimissä ja virastoissa. Poliittikan tehtävänä on määrittää arvot joiden pohjalta toimitaan. Poliittikkaan kuuluvat tällöin ne prosessit, joilla julkinen valta vastaa laajemman yhteiskunnan toiveisiin ja vaatimukseen jakamalla hyötyjä, palkkioita tai sanktioita. Tämä näkökulma liittyy toimintapolitiikka-ajatteluun, johon palataan myöhemmin. Tässä näkökulmassa vain julkiseen hallintoon liittyvät asiat nähdään poliittisena toimintana. (Heywood 2002, 5–7.) Kun politiikka nähdään hallintona, tarkastelu tapahtuu vallassa olevien näkökulmasta (Berndtson 1995, 26). Tämä rajaa poliittisen toiminnan ulkopuolelle sellaiset kansalaisyhteiskunnan osat, jotka eivät pyri suoraan vaikuttamaan julkisen vallan toimintaan.

Poliittika julkisten asioiden hoitamisena perustuu näkemykseen asioiden jakautumisesta julkisiin ja yksityisiin. Julkiset asiat kuuluvat poliittikan piiriin ja yksityiset eivät. Tämän määrittelyn ongelmana on rajan määrittäminen ja vetäminen näiden kahden välille. Verotus, poliisi, oikeuslaitokset, sosiaaliturva ja niin edelleen asettuvat selkeästi julkisten asioiden piiriin, sillä ne koskevat koko yhteiskuntaa. Perhe-elämää voisi helposti ajatella kuuluvan yksityisen piiriin ja täten poliittikan ulottumattomiin. Tämä ei kuitenkaan liene käytännössä mahdollista. Esimerkiksi lasten kaltoinkohtelu on sinänsä perheen sisäinen asia, mutta julkinen etu vaatii, että siihen puututaan. (Heywood 2002, 7–9.) Tässä määritelmässä tällaisiin vastakkainasetteluihin vääjäämättä kuuluvaa konfliktin elementtiä ei välttämättä huomioida (Berndtson 1995, 26). Tämä asetelma johtaa luontevasti seuraavaan politiikan määritelmään, jossa ristiriidat ovat osa normaalia poliittista prosessia.

Kolmas määritelmä käsittää politiikan kompromissien ja konsensuksen luomisen välineenä. Yhteiskunnassa vallitsee aina eriäviä näkökulmia, jotka ovat ristiriitaisia. Poliittika on keino ratkoa näitä ristiriitoja kaikki näkökulmat mahdollisimman laajasti huomioon ottaen. Lopputuloksena

valta jakaantuu laajemmalle pohjalle, joten lopputuloksen pitäisi olla mieluinen mahdollisimman monelle. Toisaalta tämä johtaa myös siihen, että lopullinen päätös saattaa vesittyä, jotta intressikonfliktit saadaan ratkaistua ja päätös ylipäätään tehtyä. Tämä näkemys politiikasta kuvaa hyvin länsimaista poliittista järjestelmää, jossa on lukuisia vapaita toimijoita ja intressitahoja. (Heywood 2002, 9–10.)

Heywoodin (2002, 11–12) viimeinen näkökulma käsitteellistää politiikan vallaksi. Poliitikka on tällöin taistelua sitä, miten rajalliset resurssit jaetaan yhteiskunnassa. Valta nähdään niinä keinoina, joilla tätä kamppailua käydään. Tämä näkökulma keskittyy lähinnä valta-aspektiin ja päämäärät jäävät toissijaisiksi (Berndtson 1995, 26).

Yhdistäen edellä esiin nostettuja näkemyksiä politiikasta voi politiikan määritellä kollektiiviseksi toiminnaksi, jonka tavoitteena on tuottaa yhteisesti hyväksyttävä näkemys siitä, miten yhteiskunnan ja sitä tukevien organisaatioiden sekä yhteiskuntaan kuuluvien yksilöiden tulisi toimia. Tämän näkemyksen olisi suotavaa konkretisoitua teoiksi, toiminnaksi sekä palveluiksi – toimintapolitiikaksi. Tässä tutkimuksessa politiikan keskeisenä toimijana on kunta, sekä siellä vaikuttavat tahot, pääosin viranhaltijat ja poliitikot. Näiden henkilöiden toimesta kunnallinen toimintapolitiikka hahmottuu. Tätä prosessia tarkastellaan seuraavassa luvussa.

3.2. Toimintapolitiikka on politiikan tavoite ja tulos

Toimintapolitiikka tarkoittaa laajasti määriteltynä kaikkea sellaista toimintaa, jota julkinen valta tietoisesti harjoittaa tai jättää harjoittamatta (Miljan 2012, Pal 2010 & Harisalo et al. 2007). Toimintapolitiikan mukaisen toiminnan tai toimimattomuuden tavoitteena on ratkaista jokin yksittäinen ongelma tai keskenään riippuvaisten ongelmien rypäs. Oleellista on se, että toiminta tai toimimatta jättäminen perustuu tietoiseen valintaan. Mikäli julkinen valta ei tiedä ongelmasta, se ei voi myöskään tietoisesti puuttua tai olla puuttumatta siihen. Toimintapolitiikan mukaisen toiminnan tai toimimattomuuden tavoitteena on ratkaista jokin yksittäinen ongelma tai keskenään riippuvaisten ongelmien rypäs. (Pal 2012, 2–4.) On oleellista huomata, että toimintapolitiikka ei synny pelkästään poliittisesta päätöksestä. Päätöksen toimeenpano voi vaikuttaa toimintapolitiikan lopulliseen ilmenemisasuun yhtä paljon kuin ne suuntaviivat ja reunaehdot, jotka poliittiset toimielimet

ovat sille asettaneet (Ellesworth & Stahnke 1976, 63). Tätä prosessia avataan tarkemmin jäljempänä.

Toimintapolitiikkaa on tutkittu laajasti englannin kielisessä akateemisessa kirjallisuudessa, missä se kulkee nimellä policy ja public policy. Nämä termit ovat vakiintuneita, vaikkakin niiden nyansseista käydään jatkuvaa akateemista keskustelua. Suoraan käännettynä public policy tarkoittaa julkista politiikkaa. Tämä tekee termin käyttämisestä ongelmallista sen monitulkintaisuuden vuoksi. Toisin kuin englanninkielisessä politiikan tutkimuksen perinteessä, jossa vallitsee selvä jako politiikan eri aspektien politics, polity ja policy⁴ välillä, suomen kielessä ne kietoutuvat yhteen politiikka-termissä. Tämä johtuu osittain siitä, että suomalainen politiikan tutkimus nojaa vahvasti saksalaiseen ja ruotsalaiseen perinteeseen. Näissä tällaista jakoa ei ole. Lisäksi politiikka-termin monitulkintaisuus johtuu osittain siitä, että suomen poliittinen kieli on määritetysti ja keinotekoisesti luotu 1800-luvun lopulla. Termin sisältö on ollut liikkeessä koko 1900-luvun. Vaikka politiikka edelleen sisältää kaikki aiemmin mainitut näkökulmat, arkikielessä se on osittain redusoitunut tarkoittamaan poliitikkojen toimintaa. Kun politiikka-sanaa alettiin käyttää ensimmäisiä kertoja suomen kielessä, sen merkitys oli lähempänä toimintapolitiikkaa. Sillä tarkoitettiin valtiollisten asioiden hoitamista. Niitä merkityksiä, jotka nykyään usein määritellään politiikaksi, kutsuttiin jopa osittain halventaen ”politikoinniksi” tai ”politiseeraamiseksi”. (Palonen 2003.) Tämän vuoksi on tärkeää määritellä mitä politiikka-termillä tarkoitetaan sitä kulloinkin käytettäessä.

Policy-termillä ei suomenkielisessä tutkimuksessa ole vakiintunutta käännettä, mikä tekee ilmiön tutkimisesta haastavaa. Syy tähän lienee ainakin osittain sanan englanninkielisissä juurissa. Suomen politiikan kielen 1800-luvun puolivälistä olevat juuret ammentavat ruotsalaisesta ja saksalaisesta hallintotavasta ja sitä kautta näiden maiden poliittisesta kielestä, joissa kummassakaan ei varsinaisesti ole policy -sanalle vastinetta. (Palonen 2003.) Yksi ratkaisu tähän kielellis-kulttuuriseen ongelmaan on jättää sana kääntämättä ja käyttää englanninkielistä policy-sanaa (mm. Berndtson 1995). Tällöin käsite kuitenkin otetaan helposti itsestäänselvyytenä, eikä sen monitulkintaista suhdetta suomalaiseen päätöksentekojärjestelmään välttämättä huomioida. Lisäksi englanninkielisen

⁴ Politics ja policy määritellään tarkemmin tässä tutkimuksessa. Polity on Heywoodin (2002, 5) määritelmän mukaan yhteisö, joka on organisoitunut poliittisen vallan käytön kautta. Toisin sanoen polity on politiikan toimintakenttä (Palonen 2003,17). Palosen mukaan (481) polityn ulkopuoliset asiat eivät ole poliittisia, jolloin ne eivät myöskään kuulu politiikan tekemisen piiriin.

lainasanan toistuva käyttö suomenkielisessä tekstissä tekee siitä kankeaa. Toinen ratkaisu on käyttää termiä politiikka tai julkinen politiikka (mm. Harisalo et al. 2007). Tämä on sinänsä kielipolitisesti oikea ratkaisu, joka voi kuitenkin aiheuttaa sekaannusta, mikä johtuu aiemmin esitetyistä seikoista. Policy kääntyy politiikaksi helposti silloin, kun kyse on yksittäisistä politiikan osa-alueista, kuten esimerkiksi sosiaalipolitiikasta (engl. social policy). Poliitiikka-sanana käyttämisessä on kuitenkin riskinä, että teksti muuttuu sekavaksi ja helposti väärin ymmärrettäväksi, kun politics-politiikan ja policy-politiikan ero katoaa. Näistä syistä olen päätenyt käyttämään tässä tutkimuksessa käännöstä *toimintapolitiikka* välttääkseni sekaannusta politiikan muihin merkityksiin. Samaa käännökseen päätyivät myös Sotarauta & Linnamaa (1997) jäsentäessään kunnallista elinkeinopolitiikkaa.

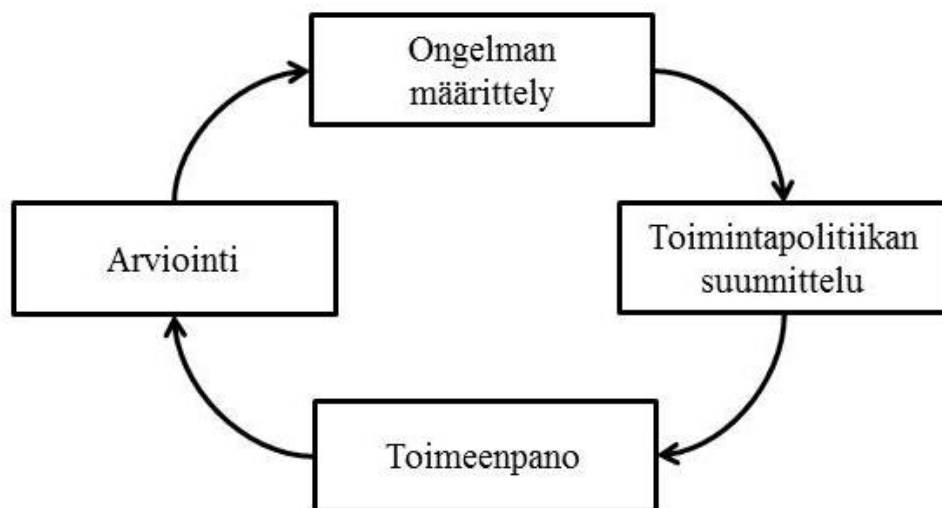
1990-luvun alun vapaakuntakokeilu ja vuonna 1995 säädetty kuntalaki muuttivat kuntien edellytyksiä määrittää omaa toimintapolitiikkansa. Valtion yksityiskohtainen valtiosuusohtaus päättyi, mikä antoi kunnille uudenlaisen vapauden määrittää omaa toimintaansa ennen valtion tarkassa ohjauksessa olleilla aloilla. Valtio kuitenkin säilytti itsellään kyvyn ohjata toimintaa normien kautta (Heuru 2001, 29–34). Ennen tätä kunnan omalähtöinen toimintapolitiikka oli pääosin elinkeinopolitiikkaa. Tämä oli luonnollista, sillä hyvinvointipolitiikka oli tuohon aikaan hyvin pitkälti valtiojohtoista, minkä lisäksi hyvinvointipalvelujärjestelmään ei kohdistunut samankaltaisia paineita ja odotuksia kuin nykyisin (Haveri, Airaksinen & Paananen 2013, 29–33). Valtion yksityiskohtaisen normiohjauksen purku 1990-luvun alussa ja vuoden 1995 uusi kuntalaki laajensivat kunnan itsehallinnollista kapasiteettia, mikä mahdollisti laajemmin oman toimintapolitiikan tekemisen (Anttiroiko et al. 2007, 98–100). Samaa aikaan toimintapolitiikka-ajattelu kuitenkin katosi pitkälti suomalaisesta politiikan tutkimuksesta (Berndtson 2013, 186). Näin syntyi kummallinen tilanne, jossa kuntien toimintapoliittinen emansipoituminen tapahtui aikana, jolloin kiinnostus toimintapolitiikan tutkimiseen katosi. 1990-luvulta eteenpäin suomalaisen kuntakentän suunnittelussa ja tutkimuksessa toimintapolitiikka nivoutui strategisen johtamisen käsitteeseen, jonka ilmentymänä olivat muun muassa erilaiset strategiset kehittämisohjelmat (mm. Haveri 1995, Sotarauta & Linnamaa 1997).

Käytännön esimerkkejä toimintapolitiikoista kuitenkin löytyy sekä valtionhallinnosta että kunta-sektorilta. Suomen nuorisolaissa (4 § L 27.1.2006/72) määritetään, että valtioneuvosto hyväksyy

nelivuositain laadittavan nuorisopolitiikan kehittämisohjelma, joka sisältää valtakunnalliset nuorisopolitiikan tavoitteet ja suuntaviivat aluehallintovirastojen ja kuntien nuorisopoliittiselle ohjelmatyölle. Tämä asiakirja on ohjannut muun muassa Tampereen kaupungin nuorisopoliittisen ohjelman (Tampereen kaupunki 2007) laatimista. Tässä ohjelmassa muun muassa linjataan lapsille ja nuorille suunnattujen palveluiden kehittämistä.

3.3. Toimintapolitiikkaprosessi ja toimintapolitiikan muotoutuminen

Toimintapolitiikkaprosessissa on kyse toimintapolitiikan konkreettisesta aloittamisesta, toteuttamisesta, muuttamisesta tai lopettamisesta (Harisalo et al. 2007, 58). Tämä prosessi jäsennetään hyvin usein kehäksi tai tapahtumaketjuksi, jossa vaiheet seuraavat toisiaan (Harisalo et al. 2007, Pal 2010, Ellesworth & Stahnke 1976 sekä Knill & Tosun 2012). Alla on kuvattuna toimintapolitiikkaprosessi yksinkertaisimmillaan (Kuva 1).



Kuva 1: Toimintapolitiikkaprosessi (mm. Pal 2010 sekä Knill & Tosun 2012)

Toimintapolitiikkaprosessi käynnistyy siitä, että tunnistetaan yhteiskunnallinen kysymys, joka vaatii puuttumista. Ongelman määrittelyyn kuuluu myös agendan asettaminen, mikä vaatii vähintään kompromissia ongelman laadusta. On siis päätettävä, mikä koetaan ongelmalliseksi asiaksi tai mihin asiaan halutaan muutosta. Tätä varten on kehitetty lukuisia erilaisia toimintapolitiikka-analyysin välineitä (Pal 2010, 15–20). Pal (2010, 143) määrittelee toimintapolitiikan suunnitteluvaiheen olevan teknisen ja luovan suunnittelun sekoitus. Aiemmin määritetylle ongelmalle pitää luoda raamit, joilla ongelman ratkaisu rajataan. Tämän jälkeen on valittava ja määriteltävä se toimintapolitiikan instrumentti, jolla rajattu kysymys voidaan ratkaista. Valtion tapauksessa tällaisia instrumentteja ovat muun muassa lainsäädäntö, verotus ja erilaiset tulonsiirrot.

Siinä vaiheessa, kun toimintapolitiikan välineestä on saatu muodostettua päätös, voidaan siirtyä toimeenpanoon, josta on pääosin vastuussa hallinto-organisaatio. Periaatteessa toimeenpano on aiemmin suunnitellun toteuttamista, mutta käytännössä se on paljon mutkikkaampaa ja vaikuttaa toimintapolitiikan lopulliseen muotoon yhtä paljon kuin suunnitteluvaihe (Pressman & Wildavsky 1984, 174). Toimeenpanovaiheessa törmätään yksityiskohtiin, joita ei voitu huomioida, kun toimintapolitiikan ylätasoa suunniteltiin. Vaikka teoriassa suunnittelu ja toimeenpano voidaan erottaa siististi toisistaan, käytännössä näillä kahdella vaiheella on päällekkäisyyksiä (Pal 2010, 205–207).

Prosessin lopuksi toimeenpantu toimintapolitiikka olisi syytä arvioida. Arvioinnin tarkoitus on systemaattinen tiedonkeruu, jonka pohjalta toimintapolitiikan onnistumista voidaan arvioida. Yksinkertaisimmillaan arviointi voidaan kuvata toimintana, jossa tuloksia arvioidaan suhteessa valittuihin kriteereihin (Nyholm & Airaksinen 2011, 298). Arviointi ei välttämättä ole erillinen julkinen asiakirja, vaan se saattaa perustua myös muihin seikkoihin. Poliittinen tahto tehdä tutkimusta yleisesti epäonnistuneiksi koetuista toimenpiteistä ei välttämättä ole korkea. (Pal 2010, 305–306.) Arviointi voidaan tehdä lukuisilla eri tavoilla, esimerkiksi arvioimalla vaikutuksia. Tällöin selvitetään, mitä toimintapolitiikalla saatiin aikaiseksi. Toimintapolitiikkaprosessin arviointi keskittyy puolestaan toimintapolitiikan suunnitteluun ja toteutukseen. Toimintapolitiikan arviointi voi paljastaa kyseisessä toimintapolitiikassa puutteita, jotka vaativat korjaamista. Tällaisia asioita voivat olla esimerkiksi odottamaton yhteisvaikutus jonkin toisen toimintapolitiikan kanssa. Toimintapolitiikan toimeenpano on voinut luoda jonkin uuden tarpeen tai ongelman. Arvioinnista paljastuvat seikat voivat käynnistää toimintapolitiikkaprosessin uudelleen, jolloin työskentely alkaa alusta.

Yllä kuvattu malli on hyvin yksinkertaistettu näkemys siitä, miten toimintapolitiikka syntyy ja toimeenpannaan. Malli on kuitenkin toimiva kuvaus vaiheista, jotka jokaisessa toimintapolitiikkaprosessissa käydään läpi. Koska mallilla tavoitellaan yleispätevyyttä, se jättää vääjäämättä huomiotta joitakin aspekteja, jotka ovat ominaisia toimintapolitiikan kehittämisen ja toimeenpanemisen. Merkittävä aspekti, jota lineaariset mallit eivät pysty kuvaamaan, on toimintapolitiikkaprosessin dynaamisuus. Tämä tarkoittaa sitä, että reaali maailmassa tapahtuvat prosessit eivät etene siististi vaiheesta toiseen vasta, kun yhden vaiheen osat on suoritettu. Kesken prosessin saatetaan palata taaksepäin tai hypätä jonkin vaiheen yli. Tämä johtuu suunnitteluun ja toimeenpanoon osallistuvien ihmisten erilaisista käsityksistä tavoitteista ja parhaista tavoista saavuttaa ne. Tämän vuoksi toimintapolitiikkaprosessit harvoin muistuttavat toisiaan, kun tarkastellaan tekoja, jotka ovat johtaneet toimintapolitiikan lopulliseen muotoutumiseen ja täytäntöönpanoon. Dynaamisuus on kuitenkin ilmiönä sellainen, että sen olemassaolo on helpointa todeta ja tunnistaa vasta jälkikäteen. Etukäteen siihen voi varautua, mutta sen mallintaminen on käytännössä mahdotonta. (Kay 2006, 9.) Toimintapolitiikan ja prosessin arvioinnissa dynaamisuus on havaittavissa ja sen huomiotta jättäminen luultavasti aiheuttaisi puutteellisen kuvauksen siitä, miten lähtöpisteestä päädyttiin toimeenpantuun toimintapolitiikkaan. Käytännössä tämä vaatii narratiivin luomisen toimintapolitiikan syntymisestä, jolloin eri toimijoiden teot ja tapahtumat asetetaan sisällölliseen ja ajalliseen kontekstiin (Kay 2006, 70–71). Mallien rakentaminen on toimiva tapa tunnistaa ja jäsentää prosessin päävaiheita. On kuitenkin tärkeää pitää mielessä, että vaiheiden välissä ja sisällä tapahtuu paljon kokonaisuuden kannalta merkittäviä asioita. Lisäksi koko prosessi elää dynaamisesti sen mukaan, ketkä sitä toteuttavat ja mikä on toimintaympäristö, jossa sitä toimeenpannaan.

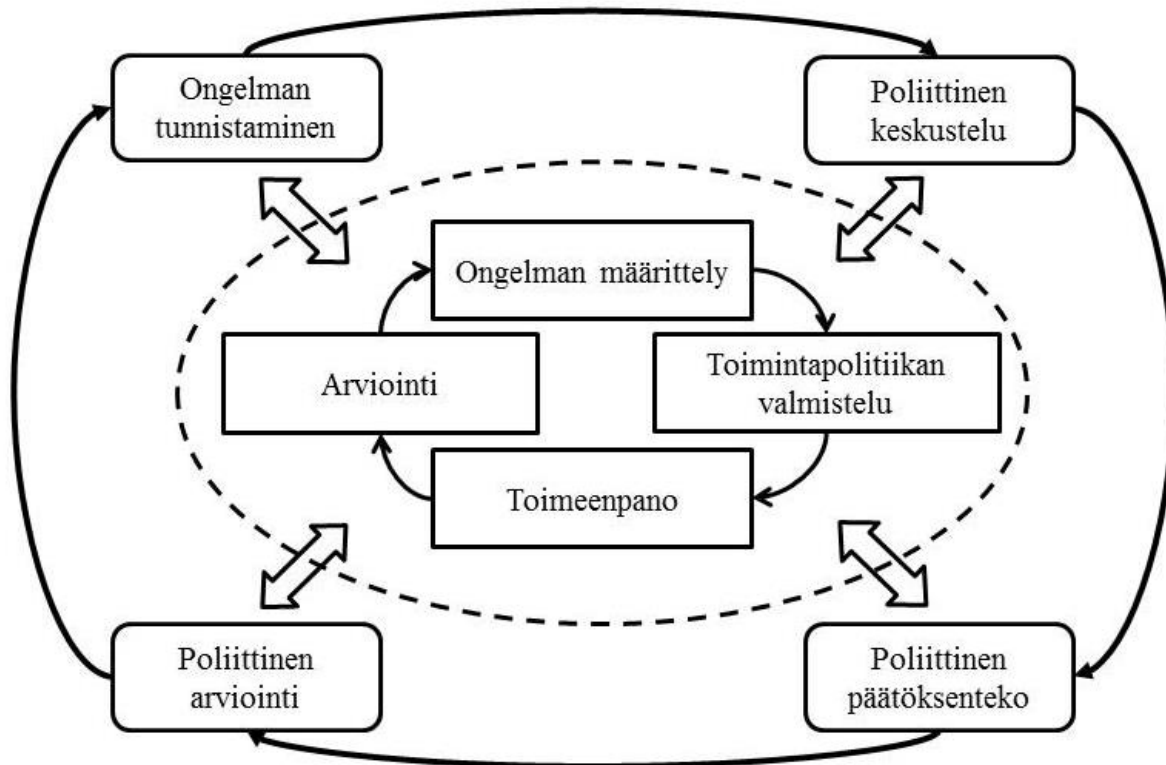
Toinen aspekti, joka hukkuu yksinkertaistettuihin politiikkaprosessimalleihin, on poliitikkojen ja virkamiesten roolien ero. Ellesworth & Stahnke (1976, 60 & 82) määrittävät vastuun päätöksenteosta poliitikoille ja vastuun toimintapolitiikan oletetuista vaikutuksista informoinnista ja sen toimeenpanosta virkamiehille, eli suomen kuntakontekstissa viranhaltijoille. Tämä jako jättää huomiotta virkamiesten osuuden toimintapolitiikkojen valmisteluun tai vähintään otaksuu, että valmistelulla ei vaikuteta lopputuloksiin. Viranhaltijoiden roolia ei voi kuitenkaan rajata ainoastaan puolueettomaan valmisteluun, sillä valmistelulla pystytään merkittävästi vaikuttamaan toimintapolitiikan muotoutumiseen (Knill & Tosun 2012, 60–61). Harisalo et al. (2007, 27–28) määrittävätkin toimintapolitiikan olevan ”poliittisen toiminnan ja hallinnollisen ammattitaidon yhteisvaikutuksen tulos”. Tiukan roolien erittelyn tematiikkaa on esiintynyt myös uuden julkishallinnon (new public

management) mukaisissa uudistuspyrkimyksissä ainakin 1990-luvulla. Uudistuspyrkimykset usein lähtivät siitä olettamuksesta, että politiikka ja hallinto olisivat selkeästi eroteltavissa toisistaan. (Ahonen 1998, 18–19.)

Suomalaisessa kunnallishallinnossa vallitsee johtamisen dualismi. Suomalaista kuntaa johdetaan toisaalta poliittisesti vaaleilla valittujen edustajien toimesta, mutta toisaalta virkasuhteessa olevien viranhaltijoiden päivätyönä. Tätä mallia on tietoisesti vahvistettu 1970-luvulta lähtien. Yksinkertaisessa mallissa poliittiset päättäjät antavat valmistelun suuntaviivat ja tekevät päätökset, joita viranhaltijat valmistelevat ja toteuttavat. (Heuru 2001, 60–63) Koska poliittinen johtaminen ja hallinnollinen johtaminen on osittain eriytetty toisistaan, olisi toimintapolitiikkaa tutkittaessa puutteellista katsoa kunnallisen toimintapolitiikan muotoutumista yhtenä homogeenisenä kokonaisuutena. Pertti Ahosen (1998, 18–19) mukaan hallinnon ja politiikan suhteen tarkastelu antaa uusia näkökulmia julkisyhteisöjen toimintaan. Tarkastelun tärkeyttä korostaa uuden julkishallinnon tausta-ajatuksena oleva politiikan ja hallinnon selkeä eriyttäminen.

Kun otetaan huomioon suomalaisen kunnan johtamisen dualismi, voidaan toimintapolitiikkaan johtavan tapahtumaketjun perustellusti sanoa muotoutuvan kahdesta rinnakkaisesta prosessista, poliittisesta ja hallinnollisesta. Poliittikkaprosessi, vaaleilla valittujen poliitikoiden toiminta, luo reunaehdot toimintapolitiikalle ja mahdollistaa sen synnyn. Toimintapolitiikka ei kuitenkaan ole täysin poliittisen prosessin hallinnassa. Poliittiset päättäjät antavat sille fokuksen sekä suuntaviivat käytössä olevista työkaluista. Varsinaisen suunnittelu- ja valmistelutyön ja toimeenpanon tekevät viranhaltijaorganisaatiossa työskentelevät henkilöt. (Harisalo et al. 2007, 27–28.) He saavat ohjausta valmisteluun luottamushenkilöiltä, mutta ammentavat myös omasta asiantuntijuudestaan. Viranhaltijoilla on merkittävästi vaikutusvaltaa toimintapolitiikan lopulliseen muotoutumiseen, sillä he työskentelevät sen toteuttamiseksi päivittäin työkseen. (Knill & Tosun 2012, 60.) Hallinto- ja poliittikkaprosessi eivät toimi omissa erillisissä todellisuuksissaan, vaan ne ovat vahvasti toisiinsa kytkeytyneitä. Nämä kytkennät ovat olennaisia toimintapolitiikan sekä sen luoneen prosessin legitimitetin kannalta. Poliittis-hallinnollisen organisaation legitimitetti perustuu Max Weberin määrittelyn mukaan legaalis-byrokraattiseen järjestelmään, jossa toimivalta perustuu selkeisiin, kirjoitettuihin sääntöihin (Heywood 2002, 212–213). Hallinnon ja sen prosessien legitimitetti tulee poliittiselta yhteisöltä ja eritoten hallinnon kyvystä palvella ja edustaa tätä (Kass & Catron

1990, 12). Poliittisen prosessin legitimiteetti syntyy toimintapolitiikan tuloksista. Poliittiset päättäjät ovat äänestäjien silmissä vastuussa julkisista toimintapolitiikoista myös niiltä osin kuin ne ovat hallinnon toiminnan muokkaamia. (Harisalo et al. 2007, 62–63.) Hallinnollinen ja poliittinen prosessi luovat yhdessä toimintapolitiikan ja toiminnallaan legitimoivat toinen toistaan.



Kuva 2: Toimintapolitiikkaprosessi – hallinnollisen ja poliittisen prosessin vuorovaikutusta

Hallinnollisen ja poliittisen prosessin kokonaisuus on toimintapolitiikkaprosessi, jota pääpiirteittäin kuvasin jo aiemmin. Prosessin dualismin huomioiva jäsenyys on kuvattuna yläpuolella (Kuva 2). Siinä poliittinen harkinta ja päätöksenteko ovat ulommalla kehällä ja hallinnollinen valmistelu ja toimeenpano sisemmällä. Näin pyrin jäsentämään politiikan ja hallinnon työnjakoa suomalaisessa kunnallishallinnossa. Kuvassa tuon esille sen, että sisä- ja ulkokehä ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään. Nämä kaksi prosessia kulkevat samanaikaisesti, mutta niiden vaiheet

ovat hieman erilaiset. Poliittisen prosessin vaiheet liittyvät intressien yhteensovittamiseen, poliittisten konfliktien hallintaan sekä valmistelun suuntaviivojen asettamiseen. Hallinnollisen prosessin vaiheet liittyvät toimintapolitiikan valmisteluun, työkalujen suunnitteluun sekä toimeenpanoon. Muun muassa tutkimuksen aineistosta nousi esiin, että toimeenpano voi sisältää hallinnollisessa valmisteluprosessissa vähintään yhtä paljon konfliktin hallinnan elementtejä kuin poliittinen prosessi. Seuraavassa luvussa pyrin kuvaamaan eri vaiheita tarkemmin ja avaamaan hallinnon ja politiikan kytkentää siten, kuten se suomalaisessa kuntakentässä voi ilmetä.

3.3.1 Toimintapolitiikkaprosessi on viranhaltijoiden ja politiikan vuoropuhelua

Toimintapolitiikan valmistelu lähtee liikkeelle jonkin yhteiskunnallisen tai julkisen organisaation kannalta keskeisen muutostarpeen tunnistamisesta. Tämä ei kuitenkaan käynnistä toimintapolitiikkaprosessia, ellei ongelman korjaamiseksi esitetä vaatimuksia, jolloin ongelma muuttuu poliittiseksi kysymykseksi (Harisalo et al. 2007, 61). Toisaalta myös tietoinen päätös olla tekemättä asialle mitään voidaan nähdä toimintapoliittiseksi ratkaisuksi (Pal 2010, 2). Perinteisen näkemyksen politiikkaprosessiin kohdistuvien vaatimusten lähde on laajempi yhteiskunnallinen kehys, josta ne kanavoituvat edustuksellisuuden kautta poliittiseen prosessiin ja siitä eteenpäin (Ellesworth & Stahnke 1976, Harisalo et al. 2007). Viranhaltijoiden hoitama hallinnollinen prosessi on joidenkin näkemysten mukaan kriittinen näitä vaatimuksia kohtaan, sillä ne voivat aiheuttaa muutoksia viranhaltijoiden omaan asemaan (Harisalo et al. 2007, 64). Tämä on kuitenkin hyvin pessimistinen näkemys viranhaltijoista ja heidän roolistaan toimintapolitiikan alullepanossa. Jane E. Fountain (2001, 70) ottaa asiaan käytännössä päinvastaisen kannan. Hänen mukaansa viranhaltijoilla on merkittävä rooli poliittisessa harkinnassa ja valmistelussa: he tuovat keskusteluun ulkopuolisten sekä aliedustettujen kansalaisten näkökannat. Knill ja Tosun (2012, 60–61) nostavat myös esille virkamiesten keskeisen roolin valmistelussa. Sen nähdään juontuvan heidän substanssiasiantuntijuudestaan sekä virallisten prosessien hallitsemisesta. Tiivistäen edellä esitettyä voi todeta, että toimintapolitiikan syntymiseen johtava prosessi voi saada alkunsa joko ulkopuolisen paineen vaikutuksesta tai sitten julkisen organisaation sisällä tunnistetuista ongelmista ja halusta puuttua niihin.

Kun ongelma on tunnistettu ja on päästy yhteisymmärrykseen siitä, että ongelma todella on ongelma, jolle täytyy tehdä jotain, alkaa toimintapolitiikan suunnittelu ja muovaaminen. Ero ongelman määrittämisen ja toimintapolitiikan suunnittelun välillä voi olla paikoin häilyvää. Yksi näkökulma on nähdä valmistelu vaiheena, jossa luodaan selkeä yhteys tunnistetun ongelman ja käytävissä olevien työkalujen välille. (Pal 2010, 145.) Tässä vaiheessa poliittisen prosessin rooli on antaa suuntaviivat siitä, mikä on hyväksyttävä puuttumisen taso ja panostus sekä millä keinoilla ongelmaa voidaan lähteä purkamaan. Ohjausta voidaan antaa esimerkiksi erilaisissa seminaareissa, iltakouluissa tai hyväksytyjen ohjelmien kautta. (Heuru, Mennola & Ryyänen 2001, 183–184.) Suomen kuntien viitekehelyksessä kunnallisen poliittisen päätöksenteon lisäksi käytävissä olevia keinoja ja instrumentteja muokkaavat ja rajoittavat kuitenkin myös vallitseva lainsäädäntö sekä aiemmat ratkaisut. Esimerkiksi, jos kunnan jokin toiminto on yksityistetty aiemmin, se rajaa keinoja, jolla tätä toimintoa voidaan ohjata.

Mitä monimutkaisempaa ongelmaa valmisteltavalla toimintapolitiikalla pyritään ratkomaan, sitä enemmän hallinto ja politiikka ovat prosessin aikana toisiinsa kytkeytyneitä. Jokapäiväisiä, juoksevia asioita, joissa toiminnan perusteita ei juurikaan muuteta, voidaan valmistella ja myös toteuttaa hyvin vähällä ohjauksella (Hall 1993, 280). Kunnallisen toimintapolitiikan valmistelun ja sitä kautta pitkälti myös toimintapolitiikan laatu on pitkälti riippuvainen siitä, miten hallinnon ja politiikan yhteistyö toimii valmistelussa (Jalonen 2006, 42–46). Toimiva dialogi mahdollistaa lopputuloksen, johon eri osapuolet ovat tyytyväisiä. Harri Jalonen (2006, 50–51) tiivistää osuvasti ne tavoitteet, jotka valmistelulla on (kursiivit alkuperäisiä): ”Sen lisäksi, että asioiden valmistelulla pyritään tyydyttämään *päätöksenteon informaatiotarpeita ja vähentämään epävarmuutta*, valmisteluprosessin tulisi tarjota välineitä *keskinäisen ymmärryksen lisäämiseen ja toimintaympäristön epäselvyyden tulkintaan*.” Toimintapolitiikan valmisteluvaiheen jälkeen tulisi siis olla olemassa esitys siitä mihin ongelmaan ollaan puuttumassa ja mitkä ovat ne keinot, joilla siihen voidaan saada toivotunlainen muutos.

Mikäli toimintapolitiikan valmistelun pohjalta päätöksentekijöille syntyy käsitys, että asialle tulisi tehdä jotain ja valmistelun pohjalta esitetyt keinot ovat hyväksyttäviä, voidaan prosessissa siirtyä toimeenpanoon. Tämä on kuntaorganisaatiossa hallinnollisen ja poliittisen prosessin formaalein kytkeä. Siinä esittelyvastuussa oleva viranhaltija esittelee hallinnollisen organisaation valmiste-

lutyön tulokset ja siihen perustuvat toimenpide-ehdotukset poliittisille päättäjille, jotka tekevät viralliset toimintapäätökset tämän valmistelun pohjalta. (Heuru, Mennola & Ryyänen 2001, 191–192 sekä Ahonen 1985, 5–7.) Suomalaisessa kunnallisessa päätöksentekojärjestelmässä esittelijällä on kuitenkin virkavastuu esittelemästään asiasta, minkä lisäksi hän on useimmiten myös päätöksen toimeenpanosta vastuussa oleva henkilö. Tämän vuoksi hänellä on olla selkeä intressi saada poliitikoilta tietynlainen päätös. Heurun (2001, 63) mukaan hyvin toimivassa kuntaorganisaatiossa johtavat viranhaltijat ovat vääjäämättä myös poliittisia toimijoita.

Toimeenpano ratkaisee, onko toimintapolitiikalla lopulta siltä toivottuja vaikutuksia. Mikäli toimintapolitiikan toimeenpanossa epäonnistutaan, on samantekevää, onko sitä suunniteltu hyvin. Hyvä suunnittelu luonnollisesti edesauttaa onnistunutta toimeenpanoa. Tämän vuoksi suunnitella ja toimeenpanolla on paljon yhtymäkohtia, vaikka konseptitasolla ne olisivatkin helposti eriytettävissä. (Pal 2012, 205–207.) Toimintapolitiikan onnistumista tukee merkittävästi riittävän laaja ja riittävän hyvin tehty suunnitelma, jossa on kartoitettu keskeiset toimijat ja ongelmakohdat sekä yhdistetty näiden suhde toimintapolitiikan keskeisten tavoitteiden saavuttamiseen sekä määritetty ne resurssit, jotka ovat käytettävissä. Lisäksi toimintapolitiikan onnistumiseen liittyy kaksi merkittävää tekijää. Ensimmäinen on toimiva vuorovaikutus viranhaltijoiden ja poliittisten luottamushenkilöiden välillä (Leinonen 2012). Toinen tekijä on toimeenpanosta vastaavien viranhaltijoiden kyky ja mahdollisuus muokata tehtyjä suunnitelmia, mikäli ne kohtaavat odottamattomia esteitä (Pal 2010, 205–206 sekä Pressman & Wildavsky 1984, 176–177).

Toimintapolitiikan toteuttaminen kuuluu pääosin viranhaltijoiden toimenkuvaan. Viranhaltija- ja poliitikkovetoisten prosessien vuorovaikutuksen luonnetta kuvaa hyvin se, että poliitikoilla voi kuitenkin olla rooli toimeenpanon sujuvoittamisessa. Mayn ja Winterin (2007, 466) mukaan poliitikkojen kiinnostus toimintapolitiikkaan sen toimeenpanovaiheessa edesauttaa viranhaltijoiden mahdollisuuksia ja tahtoa toteuttaa sitä. Tämä vaatii viranhaltijoilta osaamista ja poliitikoilta luottamusta viranhaltijoiden kykyyn ratkaista käytännön ongelmia. Jaana Leinonen (2012, 7–8) on jäsentänyt tätä johtamisen liikkumavarana, joka yksinkertaistettuna määrittyy viranhaltijan ”potentiaaliseksi vapaudeksi ja mahdollisuuksiksi toimia kuntajohtamisen moniulotteisella areenalla”. Tämän liikkumavaran muotoutumisessa hän näkee merkittävimmäksi tekijäksi luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisen suhteen ja vuorovaikutuksen. Hyvä vuorovaikutus antaa siis viranhalti-

joille liikkumavaraa suhteessa poliittiseen päätöksentekoon. Aiemman pohdinnan perusteella, voinee lisäksi todeta, että joustavaksi tehty suunnitelma antaa liikkumavaraa toimintapolitiikan toteuttamiseen.

Monimutkaisessa ja monitoimijaisessa ympäristössä toteutetulla muutoksella on hyvin pienet onnistumisen todennäköisyydet, jos toteuttamissuunnitelma on lyöty lukkoon ennen käytännön toteuttamiseen siirtymistä. (Pal 2012, 211–213.) Pressman ja Wildavsky (1984, 176–177) kuvaavatkin toimeenpanon ennemmin evolutionäärisenä ja mukautuvana kuin tiukasti kontrollissa olevana prosessina. Toimintapolitiikka muovautuu ja kehittyy sitä toimeenpantaessa. Tämä johtuu siitä, että toimintapolitiikan toimeenpano ei muovaa pysähtynyttä järjestelmää vaan maailmaa, jossa on tapahtunut asioita ennen sitä ja tulee tapahtumaan myös toimintapolitiikan toimeenpanon aikana. Alkuperäinen suunnitelma kuvaa tekijöiden ymmärrystä toimintaympäristöstään sillä hetkellä, kun suunnitelma on laadittu. Järjestelmä, jota sillä pyritään muokkaamaan, on sen sijaan jatkanut liikkettään siitä hetkestä. Toimeenpanosta vastaavien tehtävä on sovittaa toimintapolitiikan tavoitteet muuttuvaan toimintaympäristöön. Juuri tämä monimutkaisuus johtaa siihen, että toimintapolitiikan lopullinen muoto on yhtä riippuvainen toimeenpanosta kuin tavoitteista ja suunnitelmista. Toimeenpanossa onkin peilattava toimeenpanon edessä vallitsevaa olotilaa niihin tavoitteisiin, joita toimintapolitiikan suunnitteluvaiheessa on tavoiteltu ja muokattava toimintaa, jotta tavoiteltu lopputulos saavutetaan. Aiemmin esitetty malli johtamisen liikkumavarasta nivoo yhteen toimeenpanon keskeiset onnistumisen edellytykset. Viranhaltijoilla on oltava riittävä liikkumavara toimeenpanon muokkaamiseen. Toimiva vuorovaikutus poliittisen päätöksenteon kanssa mahdollistaa tällaisen liikkumavaran.

Toimintapolitiikan toimeenpanemiseksi julkisella vallalla on käytössään laaja skaala erilaisia ja erityyppisiä instrumentteja. Käsittelen näitä tarkemmin luvussa 3.3.2.

Toimintapolitiikkaprosessikehän neljäs vaihe on arviointi. Vedung (2000, 8) määrittelee arvioinnin toiminnaksi, joka tarkastelee jo päättynyttä ja edelleen käynnissä olevaa toimintaa, mikä Palin (2010, 305–306) mukaan erottaa sen politiikka-analyysistä, jonka fokus on enemmän toimintakenttää kartoittava ja eteenpäin katsova. Arvioinnin tehtävänä on rakentaa kuvaa toimintapolitiikan vaikutuksista ja siitä miten ne ovat syntyneet. Arviointia voidaan luokitella useilla eri tavoilla tavoitteiden ja menetelmien mukaan. Pal esittää (2010, 310) selkeän ja yksinkertaisen luokittelun,

jonka mukaan arvioinnilla pyritään joko toimintapolitiikan vaikutusten, toimintapolitiikkaprosessin tai tehokkuuden mittaamiseen. Toimintapolitiikan vaikutusten arviointi pyrkii selvittämään, onko toimintapolitiikka saavuttanut tavoitteensa. Esimerkiksi, jos tavoitteena on ollut työllisyyden parantaminen, voidaan tällöin mitata, onko työttömyys vähentynyt toimintapolitiikan seurauksena. Sopivien mittarien kehittämisen lisäksi arvioijan on kyettävä osoittamaan, että havaitut muutokset todella johtuivat kyseisestä toimintapolitiikasta, mikä voi monimutkaisissa kysymyksissä olla vaikeaa. (Pal 2010, 314–316.)

Vaikutusten arviointi on parhaiten toteutettavissa prosessin loppupäässä, kun taas toimintapolitiikkaprosessin arviointi keskittyy toimenpiteisiin, joilla toimintapolitiikkaa toteutetaan tai on toteutettu. Se auttaa ymmärtämään, mitkä tekijät edistävät tai haittaavat toimintapolitiikan toteutumista. Arviointi siis mahdollistaa toiminnan kehittämisen siten, että asetetut tavoitteet voitaisiin saavuttaa paremmin. Lisäksi se antaa tietoa, jota voidaan hyödyntää tulevien toimintapolitiikkojen toimeenpanon suunnittelussa. (Pal 2010, 321–326.) Toimintapolitiikan tehokkuuden mittaaminen keskittyy vaikutusten ja kustannusten mittaamiseen. Onnistuneeltakin vaikuttava toimintapolitiikka voidaan arvioida heikoksi, mikäli sen kustannus-hyötysuhde on ollut heikko. (Pal 2010, 327–331.) Pertti Ahosen (1985, 8–9) kehittämä hallinnon arvioinnin viitekehys on hyvin samankaltainen, tosin sillä erolla, että hän esittää tarkastelun kohteiksi lisäksi laillisuuden arvioinnin eli sen, onko toteutettu toimintapolitiikka lakien ja säädösten mukainen, sekä tietojärjestelmien arvioinnin.

Siinä missä toimintapolitiikan suunnittelu ja toimeenpano ovat pitkälti sitä toimeenpanevan organisaation hallinnassa, arviointia voivat tehdä myös ulkopuoliset tahot, kuten erilaiset yritykset, ajatushautomot sekä poliittiset puolueet. Arviointi on hyvin poliittinen osa toimintapolitiikkaa, sillä sekä sen kannattajilla että vastustajilla on vahvat intressit vaikuttaa siihen, millaista arviointia toimintapolitiikasta tulisi tehdä. Vastustajat haluavat nostaa esille tuloksia, joissa toimintapolitiikka osoitetaan epäonnistuneeksi, kun taas toimintapolitiikasta vastuussa olevilla on selkeä intressi nostaa esiin onnistumiset. Arviointi on tärkeä ja arvokas osa toimintapolitiikkaprosessia, sillä sen avulla pystytään parantamaan toimintapolitiikan toimeenpanoprosessia sekä osoittamaan, mikäli toimintapolitiikka saavuttanut ne tulokset, joita sille asetettiin. (Pal 2010, 305–307.) Arvioinnin perusteella poliittinen prosessi pystyy tekemään omat päätöksensä toimintapolitiikan merkityksestä sekä sen jatkosta.

3.3.2 Toimintapolitiikan tavoitteet, instrumentit ja tasot

Mikäli toimintapolitiikkaa on kaikki julkisen vallan tietoinen toiminta, on tärkeää jäsentää sen eri ulottuvuuksia tarkemmin. Knillin ja Tosunin (2012, 21–27) mukaan eräs tapa tarkastella erilaisia toimintapolitiikkatyyppisiä on jäsentää niitä niiden taustalla olevien hallinnollisten periaatteiden ja julkisella hallinnolla ylipäätään käytössä olevien keinojen kautta. Tähän ajattelutapaan perustuva yleisesti käytetty malli on Christopher Hoodin (1986) NATO-jäsennys, joka muodostuu termeistä Nodality, Authority, Treasure ja Organization. Suomeksi nämä voi kääntää informaatio-ohjaukseksi, määräysvallaksi, budjetoinniksi sekä organisoinniksi. Luokittelut eivät ole toisiaan pois-sulkevia ja jonkin tavoitteen saavuttamiseksi voidaan hyvinkin soveltaa toimintatapoja useam-masta ryhmästä. Toinen tapa jäsentää toimintapolitiikkoja perustuu Lowin (1972, 300) tekemään typologiaan. Se muodostuu säätelevistä toimintapolitiikoista, jakavista toimintapolitiikoista, uu-delleenjakavista toimintapolitiikoista, sekä rakenteellisista toimintapolitiikoista. Jakavissa politii-koissa julkista rahaa kanavoidaan palveluiden järjestämiseksi, esimerkiksi julkisten palveluiden järjestämiseen. Uudelleen jakavat politiikat taas pyrkivät tasaamaan yksilöiden välisi eroja yhteis-kunnassa. Tällaisia politiikoita ovat muun muassa progressiivinen verotus ja tuloperustaiset sosi-aaliturvan muodot. Rakenteelliset toimintapolitiikat ovat pääsääntöisesti toimintatapojen muutok-sia tai organisatorisia muutoksia. (Knill & Tosun 2012, 16–18.) Jäsennyksissä on yhteneväisyyk-siä, mutta merkittävimpänä erona lienee se, että Hood nostaa informaatio-ohjauksen yhdeksi kes-keiseksi toimintapolitiikkatyyppiä.

Hallintotieteellisestä näkökulmasta edellisistä tyypittelyistä keskeisimmät toimintapolitiikkatyyppi lienevät Hallin organisointi ja Lowin rakenteellinen toimintapolitiikka, sillä hallinto- ja organisaatiouudistukset ovat selkeimmin tyypiteltävissä näihin toimintapolitiikkatyyppisiin. Jenni Airaksi-nen (2009, 36–39) määrittelee hallinnon uudistamisen tietoiseksi pyrkimykseksi muuttaa vallitse-via hallinnon malleja suuntaan, joka nähdään parannukseksi vallitsevaan tilanteeseen. Määritelmä on käytännössä hyvin samankaltainen kuin Deryn (1984, 17) määritelmä toimintapolitiikan kehit-tämisiongelman tunnistamisesta, mikä on ”merkittävä eroavaisuus vallitsevan ja toivotun tilanteen välillä”. Julkisyhteisön hallinnollinen kehittämistoiminta onkin sekä toimintapolitiikka itsessään että keino vaikuttaa siihen, miten toimintapolitiikka luodaan ja toteutetaan (Harisalo et al. 2007, 105).

Hallinnollisten uudistusten tavoitteena on yleensä muuttaa hallinnollisia prosesseja ja toimintatapoja siten, että ne olisivat tehokkaampia. Uudistuksilla on aina oltava tavoite, sillä kehittäminen ei voi olla itsetarkoitus (Harisalo et al. 2007, 106). Toimintapolitiikan ja hallintouudistusten luonnetta voi jäsenellä useilla tavoilla. Harisalo et al. (2007, 106–107) määrittelevät julkisyhteisöjen hallintouudistukset kolmijakoisesti. Ensimmäinen tavoite on sisäisen toimintakyvyn lisääminen, millä tavoitellaan eri hallinto-organisaation tavoitteiden tehokkaampaa toimeenpanoa. Toinen tavoite on organisaation ulkoisen toimintakyvyn vahvistaminen, millä taas tavoitellaan julkisorganisaation tehokkaampaa toimintaa ulkoisilla rajapinnoilla, jolloin se voi palvella paremmin asiakkaitaan sekä kansalaisia yleisesti. Kolmijakoisen tyypittelyn viimeinen hallintouudistuksille määrittelemä tavoite on ”ratkaista kehittämistoiminnalla aitoja ja oikeita ongelmia.” Tämä tavoite on relevantti silloin, kun julkisorganisaatio toimii tehokkaasti, mutta sen fokus on väärä. Harisalon tyypittelyssä tarkastellaan uudistuksia niiden tavoiteltujen vaikutusten kautta. Tyypittely ei ota kantaa niinkään siihen, millä toimenpiteillä näihin tavoitteisiin pyritään. Tämä määritelmä mahdollistaa rakenteellisten toimintapolitiikkojen syvemmän tarkastelun antamalla sille fokuksen: mitä ollaan tekemässä ja millä tavoitteilla?

Kolmannen ulottuvuuden toimintapolitiikan tarkasteluun tuo Peter Hallin (1993, 278–281) tarkastelu toimintapolitiikkamuutoksista kolmiportaisena ja hierarkkisena ilmiönä. Luokittelussa ensimmäinen porras, toimintapolitiikkainstrumenttien muokkaus, muodostuu toimintatapoihin vaikuttavista muutoksista, jotka ovat usein luonteeltaan inkrementaalisia. Muutokset eivät ole radikaaleja, vaan uusiin ongelmiin pyritään vaikuttamaan muokkaamalla jo olemassa olevia toimintapolitiikan instrumentteja niihin sopiviksi. Tämän tason muutokset syntyvät usein viranhaltijoiden rutiini-työnä. Toisen portaan muutokset synnyttävät uusia instrumentteja ja toimintatapoja. Nämä uudet toimintamallit ovat kuitenkin linjassa vallitsevan toimintapoliittisen paradigman kanssa. Paradigman muutos on tämän mallin kolmas porras. Hall määrittelee toimintapoliittisen paradigman muodostuvan ”ideoista ja standardeista, jotka eivät ainoastaan määrittele toimintapolitiikan tavoitteita ja käytettävissä olevia instrumentteja, vaan myös määrittelevät niiden ongelmien luonteen, joita niillä on tarkoitus ratkaista.” Toimintapoliittiset paradigmat ovat määritelmältään hyvin samankaltaisia kuin niin sanotut meta-toimintapolitiikat, jotka ovat yksinkertaistettuna toimintapolitiikan luomista ohjaavia toimintapolitiikkoja (Greenway et al. 2004, 521–524).

Kolme ylläesitettyä näkökulmaa yhdistämällä pystytään erilaiset toimintapolitiikat ja erityisesti hallintouudistukset jäsentämään teoreettisesti kattavasti. Hoodin ja Lowin jäsenitys asettaa hallintouudistukset tietynlaiseen kehykseen osana julkisen vallan toimintapolitiikkakirjoa, Harisalo et al.:n jäsenitys mahdollistaa hallintouudistuksen tarkastelun tavoitellun muutoksen kautta ja Hallin hierarkkinen näkökulma tuo tarkasteluun muutoksen laajuuden.

4. Järvenpään kaupungin toimintapa- ja organisaatiouudistus

Tässä tutkimuksessa toimintapolitiikan muotoutumista ja toimeenpanoa konkretisoidaan Järvenpään kaupungin tekemällä organisaatio- ja toimintamalliuudistuksen tarkastelulla. Järvenpään kaupunki on noin 40 000 asukkaan kunta Keski-Uudellamaalla. Kunnan asukastiheys on korkea, sillä se on pinta-alaltaan yksi Suomen pienimmistä kunnista. Kaupunki sijaitsee Helsingistä Tampereelle johtavan pääradan varrella ja se kuuluu pääkaupunkiseudun metropoli- ja työssäkäyntialueeseen. Kaupunkirakenteellisesti Järvenpää on kehittynyt yhteen Tuusulan ja Keravan kaupunkien kanssa. (Markkola & Airaksinen 2013, 5.) Tässä luvussa jäsenän Järvenpään toimintamalli- ja organisaatiouudistusta toimintapolitiittisena prosessina. Alla olevassa kuvassa (Kuva 3) on Järvenpään kaupungin muutosprosessin ajallinen jäsenys, josta ilmenee muutoshankkeen tärkeät vaiheet kaupungin oman tulkinnan mukaisesti.



Kuva 3: Järvenpään kaupungin toimintamalli- ja organisaatiouudistuksen jäsenys (Järvenpään loppuraportti 2014, 2)

Varsinaisen toimintapolitiikkaprosessin muotoutumisen voi sanoa alkaneen vuonna 2008. Tätä ennen kaupungissa oli tehty kehittämistyötä ja kartutettu tuntemusta erilaisista toimintatavoista. Asiakkaan asialla -muutoshanke, jolla uutta toimintatapaa ja organisaatiota toteutettiin, oli käynnissä vuodesta 2010 vuoteen 2013. Kuvassa on eritelty kronologisesti kaupungin viranhaltija- ja poliittiseen päätöksenteko-organisaatioon tehdyt muutokset sekä keskeiset päätökset, jotka veivät toimintapolitiikkaprosessia eteenpäin.

Tämä luku on jäsennetty teoreettisen viitekehyksen toimintapolitiikkaprosessin vaiheiden mukaisesti kehittämisiongelman määrittelyksi, suunnitteluksi ja valmisteluksi, toimeenpanoksi sekä arvioinniksi. Tämä rakenne ei suoraan huomioi toimintapolitiikkaprosessien dynaamista luonnetta. Aineiston perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että dynaamiset ilmiöt linkittyvät selkeästi toimintapolitiikan johonkin vaiheeseen. Tämän vuoksi pyrin nostamaan aineistosta nousevat prosessin dynaamiset osat esiin niille relevanteissa luvuissa.

4.1. Kehittämisiongelma – Siiloutunut organisaatio muuttuvassa toimintaympäristössä

Järvenpään kaupungin muutoshanke, jonka seurauksena koko kaupungin organisaatio tulisi muuttamaan, oli jatkumoa 1990-luvulta asti tehdylle laadun kehittämistyölle sekä johtamisen strategiselle kehittämiselle. Strategiatyön yhteydessä havaittiin selkeä tarve kehittää kaupungin johtamista ja johdettavuutta. Tämä käänsi eri toimijoiden katset organisaatioon ja sen aiheuttamiin haasteisiin. Toimintaa piti pysyä kehittämään ja jotenkin piti päästä pois toimintojen siiloutumista edistävästä ja ylläpitävästä toimintatavasta. Käsitys uudistuksen tarpeesta ja suunnasta ei ollut seurausta mistään yksittäisestä tapauksesta tai ilmiöstä. Sen sijaan se muodostui vähitellen viranhaltijajohdossa rakentuen aiemman kehitystyön opetuksille. Tämä vastaa kirjallisuuteen perustuvaa kuvausta toimintapolitiikkaprosessista syklisenä ilmiönä, missä uudistuskipinät saavat alkunsa aiemman tekemiseen perustuvasta osaamisesta ja tekemisen kriittisestä tarkastelusta. Järvenpään organisaatiossa pidempään työskennelleet viranhaltijat korostivatkin, että ajatus uudistukseen ei tullut äkillisesti, vaan se on kypsynyt vähitellen erilaisten kehityshankkeiden kautta. Alla olevassa lainauksessa on erään johtavan viranhaltijan näkemys uudistuksen taustoista. Lainaus on pitkä, sillä

viranhaltijan kertoma luo selkeä rakenteen varsinaista muutoshanketta edeltäneelle työskentelylle, joka vaikutti siihen millaiseksi tämä muutoshanke muotoutui.

”Eli linjauksenahan tähän teki valtuusto vuonna 2008, mutta tän juuret on kyllä todella kaukana. Et voi lähteä ihan tuolta 90-luvulta. Eli tää kehityshistoria on karkeesti sanottuna semmonen, että lähdettiin aikanaan vuonna -97 miettimään tätä laatutyötä, ja vietiinki laatuasiat koko organisaation läpi. Eli tämmösinä aaltona jollon tän laatuidean sai, tai se vietiin jokaiselle ihmiselle. Siinä meni semmonen pari vuotta aikaa. Ja se taas sitte johti siihen että piti, tai luontevasti tultiin tähän strategiakysymykseen. Olihan toki strategia sitä ennenkin mutta se aiheutti sen et piti pohtia sitä strategiaa, vielä semmosena painavampana asiana. Jollon päädyttiin vuosituhannen vaihteessa siihen Balanced Scorecard -malliin, eli näihin näkökulmiin. Ja silloin kehitettiin tää strategia, ja siellä taas sitte strategiassa tää johtaminen nousi selkeästi pintaan. Ja alettiin kiinnittää johtamiseen huomiota, eli järvenpääläiseen johtamiseen.” (Viranhaltija)

Johtavien poliitikkojen haastatteluissa tämä näkemys uudistuksesta pitkän kehitystyön lopputuloksena ei noussut esiin samalla tavalla kuin viranhaltijoilla. He painottivat enemmän vallitsevia olosuhteita ja organisaation tilaa sekä tarvetta saada aikaa parannuksia muutoksen kautta. Koko toimintamalli- ja organisaatiouudistuksen tavoitteita kommentoi eräs luottamushenkilö seuraavasti:

Joo, tota minust oli, et se oli urautunutta, näin mä se, urautunutta ja organisaatioläh- töstä. Et kyl siinä mietittiin asioita hyvin kapeesti työn, oman organisaation näkökul- masta. Oman profession näkökulmasta. Et tämmönen, siis tietysti nyt mä puhu siitä mielikuvasta, joka välitty mulle päättäjänä. (Luottamushenkilö)

Tehtävien jakautuminen eri organisaatioille ja näiden organisaatioiden itsenäisyys ja niiden väliset jyrkät raja-aidat nähtiin esteenä kokonaisvaltaiselle toimintatavan uudistukselle. Kaupungin johdossa muodostui näkemys siitä, että mikäli Järvenpäättä halutaan tuloksellisesti kehittää uuteen suuntaan, se vaatisi muutoksia kaupungin koko toimintatapaan sekä organisaatioon. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan ollut vielä näkemystä, mitä olisivat ne konkreettiset keinot, joilla tavoitteisiin päästäisiin. Eräs johtava viranhaltija perusteli organisaatiomuutoksen tarvetta seuraavasti:

No se havaittiin sen takia että, tajuttiin että se johtaminen on hankalaa kun oli ne poterot, oli siis ne siilot. Oltiin siinä vanhakantaisessa toimialajaossa, oli jyrkät rajaidat. Ja tajuttiin se että sehän ei oo asiakkaan näkökulmasta oikein. Että me ei pystytty näkemään kokonaisuuksia. Siis siinä, se tuli sen johtamisen kohdalla esille että se johtaminen semmosissa siiloissa, poteroissa niin se jäi puolitiehen koska siinä ei hallitakaan kokonaisuasiaa, vaan se pilkkoutuu. Ja se tuli siitä johtamisen vaikeudesta, jollon tajuttiin että pitääki ruveta käsittelemään ja tekemään tätä toimintaa niin että se käsittelee loogisia kokonaisuuksia, jotka samalla on myös asiakasnäkökulman mukaisia. Se on niitä, millä tavalla asiakas näkee ne asiat.” (Viranhaltija)

Pelkkä johtamisen haasteellisuus tuskin olisi yksin laittanut koko organisaatiota koskevaa uudistusta liikkeelle, ellei toimintaympäristössä olisi tapahtunut muutoksia. Muutoshankkeen kannustimia olivat Järvenpään kaupungin muutoshankkeenloppuraportin (2014, 2) mukaan ”esimerkiksi väestön ikääntyminen, väestön palveluodotusten kasvaminen, valtion kunnille antamat uudet palveluvelvoitteet, infrastruktuurin vanhentuminen, taloudellinen epävarmuus sekä henkilöstön ikääntyminen.” Järvenpään kaupungin toimintamalli uudistuksen lähtökohdat ovat samankaltaiset kuin monissa muissa suomalaisissa hallintouudistuksissa. Vallitseva rakenne todettiin kestäättömäksi suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan ja sen asettamiin vaatimuksiin vallitsevalla hetkellä ja erityisesti tulevaisuudessa. Tämä vastaa hallintotieteen tutkimuskirjallisuudessa esitettyä hallinnon uudistamisen yleisiä lähtökohtia (mm. Dery 1984 ja Airaksinen 2009). Järvenpäässä siis tunnustettiin, että kaupungin organisaatio ei toimintatapojensa ja rakenteidensa puitteissa pysty vastaamaan niihin haasteisiin, joita muuttuva toimintaympäristö asettaa. Tämä ilmenee seuraavasta viranhaltijan summauksesta:

”Meidän yks vaikutin tähän oli se että vanhalla tavalla toimien ei selvitä tulevaisuudesta. Ne on kuitenkin niin hankalia ne asiat, niin taloudellisesti kuin myös sitte ihan asioinakin. Väki vanhenee ja kaikkea muuta. Eli mehän haluttiin tää tehdä myös sen takia että me pystytään vastaamaan tähän muutokseen. Ja mä uskon että me pystytään vastaamaan, paremmin kuin se joka jäi paikoilleen, se kunta.” (Viranhaltija)

4.2. Järvenpään asiakaslähtöisen prosessimallin muodostamisen suunnittelu

Oman organisaation toiminnan haasteet ja muuttuva toimintaympäristö toimivat Järvenpään toimintapolitiikkaprosessin liikkeellepanijoina. Kun ymmärrys muutoksen tarpeellisuudesta oli syntynyt, uudistuksen suunta löytyi viranhaltijoiden näkemyksen mukaan melko nopeasti prosessimaisesta toiminnasta, kuten seuraavasta lainauksesta ilmenee:

”Se oli johdonmukainen tulos, tai tulema siitä mitä oltiin tehty sen johtamisen eteen. Eli se tavallaan lokahti siinä kohdalleen. Ei todellakaan mietitty mitään muuta. Eli se oli prosessimainen toimintatapa, asiakaslähtöinen, ja siihen kytkettiin heti, sitä ymmärrettiin se että sen johtamisjärjestelmän täytyy myös sitten vielä olla sen mukaista. Eli ne meni rinnakkain.” (Viranhaltija)

Järvenpään kaupunginvaltuusto tekikin kokouksessaan keväällä 2008 linjauspäätöksen kaupungin toimintatavan ja johtamisjärjestelmän uudistamisesta. Linjauksen mukaan Järvenpään kaupunki siirtyy prosessimaiseen toimintatapaan vuoden 2013 alusta. (Airaksinen & Laine 2011, 4.) Tämä ei kuitenkaan tarkoittanut, että tuossa vaiheessa olisi ollut selkeää kuvaa siitä, miltä prosessimaisesti toimiva Järvenpää vuonna 2013 näyttäisi. Valmistelulle oli tämän jälkeen asetettu selkeä raami, jonka puitteissa uutta toimintapolitiikkaa voitiin alkaa muotoilla konkreettisemmin. Keväällä 2009 Järvenpään kaupunginvaltuusto hyväksyi uuden kaupunkistrategian, jossa oli linjaukset toimintamallin uudistamisesta. Tämän jälkeen alkoi uudistuksen valmistelu konkreettisen toteuttamisen osalta:

”No se oli tavallaan, kyllä se oli ennen sitä varsinaist käynnistämistä. Siinä mieles että, et sillonku tulin keväällä 2009 niin, hyväksyttiin muun muassa tää uus kaupunkistrategia. Jossa oli tää muutosohjelma jossa oli painotettu nämä ja sitte ku toimin tosiaan sillon sen prosessijaoston esittelijänä niin siinä alettiin aika äkkiä sitte valamistelemaan tämän hankkeen projektisuunnitelmaa tämän tyyppistä näitä päälinjoja. Ja siitähän se, sitte starttas.” (Viranhaltija)

Kommentissa mainittu prosessijaosto oli merkittävä sillanrakentaja viranhaltijavalmistelun ja poliittisen päätöksentekoprosessin välillä. Prosessijaoston kokoonpanoon kuuluivat kaupunginvaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajistot sekä lautakuntien puheenjohtajat. Sekä viranhaltijoiden

että luottamushenkilöt arvioivat prosessijaoston merkittäväksi elimeksi muutoshankkeen menestyksen kannalta. Käsittelen sen roolia enemmän luvussa 4.3.2.

Tämän suunnittelun pohjalta muotoutui lopulta Asiakkaan asialla -muutoshanke, jonka keskeisenä tavoitteena oli Järvenpään kaupungin organisaation toimintamallin muokkaaminen asiakaslähtöisesti ja prosessimaisesti toimivaksi sekä kaupungin organisaatorakenteen muokkaaminen näitä tavoitteita tukevaksi. Tämän hankkeen tehtävänä olisi määritellä konkreettiset tavoitteet ja keinot, joilla ne saavutetaan sekä toteutetaan. Suunnittelun yhteydessä piti ottaa kantaa muun muassa siihen, miten uudistuksesta puhutaan. Prosessiorganisaatiosta puhuminen yleisellä tasolla voi olla selkeää, mutta kun tavoitteet ja toimenpiteet piti kirjoittaa auki konkreettisesti, käsitteiden epäselvyys saattoi muodostaa jopa merkittäviä haasteita.

”Niin tavallaan se oli tiedossa et valtuusto oli linjannu sen että, hyvin ympärilyöreesti 2010 puoleen väliin mennessä niin pitää olla prosessinomasta, pitää olla niinku prosessimainen toimintatapa. Mut sitte sitä alettiin täsmentää et se oli oikeestaan se mitä oli, valtuuston päätös. Mut sit alettiin tekeen projektisuunnitelma siitä et miten pääsään siihen että. Ja ylipäätänsä se että ku puhutaan, no sillon puhuttiin prosessiorganisaatiosta että miten se meillä, määritetään. Niin ihan lähtien perusasioista ja päädyttiin siihen että, puhutaan prosessimaista toimintaa tukevasta organisaatiosta ja prosessimaisesta toimintatavasta.” (Viranhaltija)

Muutoksen suunnittelu pakotti tarkastelemaan vallitsevia käytäntöjä uusista näkökulmista, sillä asiakaslähtöinen ja prosessimainen toimintatapa on merkittävä muutos suomalaisen julkisen sektorin organisaatioon, joka on perinteisesti organisoitu tiettyjen sektorien ympärille. Asioiden tarkastelu niistä lähtökohdista mahdollisti uudenlaisen tavan ajatella ja suunnitella julkisia palveluja. Alla olevassa kommentissa luottamushenkilö perustelee koko muutoshankkeen tarpeellisuutta Järvenpään kaupungille:

No sen takia, että tää niinkun käynnisti, tää vapautti minusta semmosen positiivisen muutoksen. Eli tuota, ruvettiin ajattelemaan asiaa näitten, toisaalta asiakkaitten kannalta, mutta toisaalta ihan sitten sen henkilökunnan toiminnan kannalta. Et toimitaan fiksusti. Elikkä tää, että oikea asia oikeaan aikaan oikeassa paikassa, niin semmonen

kulun slogan ja klisee kun se onkin, mutta sil saa arvaamattoman paljon aikana, kun rupee miettiin näin päin. (Luottamushenkilö)

Järvenpään muutoshankkeen viralliset tavoitteet olen jo aiemmin kuvannut. Uudistushankkeella oli myös auki kirjoittamaton tavoite muuttaa organisaatiokulttuuria. Asiaa ei varsinaisesti ollut päätetty, mutta useissa haastatteluissa pidettiin melkein pätevästi selvänä, että nimenomaan toimintakulttuuria tulisi muuttaa. Tällaisen asian kirjaaminen ei välttämättä olisi edistänyt tätä tavoitetta. Toimintatavat ja -mallit ovat kuitenkin vahvasti sidonnaisia organisaation kulttuuriin ja vallitsevaan toimintaparadigmaan (Hall 1993, 280). Asiakslähtöisyys ja prosessimaisuus olivat luonteeltaan sellaisia muutoksia, että niiden onnistuneesta toimeenpanosta oli seurattava muutoksia myös koko kaupungin toimintakulttuuriin. Ajatusta kulttuurin muuttamisesta kuvastaa seuraava kommentti:

”Meidän yks tavoite on ollu organisaatiokulttuurin muuttaminen ku me aina puhuttiin siitä et se ei, tai on rakenteet on helppo muuttaa, mut et miten sä muutat organisaatiokulttuurin. Mut nyt ku tää muutos on ollu tarpeeks pitkä, ni se organisaatiokulttuuri on alkanut muuttuu, myös, ilman et me oltiin päätetty alussa muuttaa organisaatiokulttuuria. Se on täs samalla muuttunut, vähitellen. Et me ei oltu koskaan kirjoitettu niitä semmosii siellä jäävuoren huipun siellä pinnan alla olevii asioita auki, täs isos kuvassa. Me on tehty se työyhteisötason tavoitteissa, ihmisten vuorovaikutuksessa, esimiestyössä, mut et se et mihin tää organisaatio oli sairastunut, ni sitä ei koskaan kirjoitettu auki, et siit pitää päästä pois, vaan me asetettiin suoraan isot tavoitteet ja sitä varmaan ei oo enää.” (Viranhaltija)

Muutoksen suunnittelun yhteydessä käytiin useitakin keskusteluja siitä, miksi tätä ajatusmallia tulisi kutsua. Jotkut näkivät asiakslähtöisyyden liian markkinalähtöisenä ajattelumallina ja olisivat toivoneet ennemmin kuntalaislähtöistä toimintatapaa johtotähdeksi. Tässäkin yhteydessä muutoksesta käytettävä kieli nousi keskeiseksi pohdinnan aiheeksi. Loppujen lopuksi päädyttiin kuitenkin puhumaan asiakslähtöisyydestä, koska kehittämisen fokus oli palveluissa. Palveluiden käyttäjien mieltämistä asiakkaiksi ei yleisellä tasolla koettu ongelmalliseksi.

”Siis sillä tavalla se on must mielenkiintosta että ku me puhutaan asiakkaista ja asukkaista. Ja siinä on hirmu suuri ero. Jokainen asukas voi olla jonku palvelun potentiaalinen asiakas. Mutta se ei välttämättä tuu koskaan asiakkuuteen. Et nää on just sellasia mielenkiintosisia asioita joita pohditaan.” (Viranhaltija)

Koska asiakkuuden ja asiakaslähtöisyyden teema muodostui uudistuksen keskeiseksi kärjeksi, myös sen perimmäistä luonnetta jouduttiin miettimään uuden toimintatavan suunnittelussa ja valmistelussa. Vaikka asiakaslähtöisyys koettiin myönteiseksi tavaksi toimia, nostivat jotkut haastellut esiin mielenkiintoisen näkökulman siitä, kuinka asiakaslähtöisyys oli myös eräänlainen pakkovalinta tilanteessa, jossa kunnan oma päätösvalta järjestettävistä palveluista on rajoittunut lakisääteisten palveluiden lisääntymisen johdosta, kuten seuraava viranhaltijasitaatti asiaa ilmentää.

”Ja sillä tavalla se ei mulle oo mikään ongelma ollu koska mun mielest se on aina ollu niin et meidän pitää miettiä et mitä varten me ollaan täällä ketä varten me ollaan täällä ja mitä meidän pitäis tuottaa. Ja se asiakaslähtöisyys mun käsittääkseni, tai minä ajattelen sitä sillä tavalla että asiakkailla on kaikenmoisia tarpeita. Ja me vastataan niihin tarpeisiin ensisijassa jotka on lakisääteisiä. Ku meidän täytyy ne tuottaa. Ja me voijaan siinä ottaa se asiakkaan ääni kyllä kuuluviin. Mutta meidän täytyy tuottaa osa näistä hyvin strukturoidulla tavalla mihin me ei voija kauheesti ite vaan se tulee lainsäädännöstä. Mutta mehän voijaan, osaa palveluja kyllä kehittää ja muokata asiakkaitten tarpeista lähteväksi. Mutta ei me kaikkiin lähetä. Me katotaan niitä joista tulee, asiakas-hyötyjä.” (Viranhaltija)

Seuraava luottamushenkilön kommentti ottaa samaan asiaan kantaa vielä voimakkaammin. Asiakaslähtöisyyden ottaminen muutoshankkeen teemaksi oli Järvenpään oma valinta, mutta valinta voidaan myös tulkita reagoimiseksi toimintaympäristön muutokseen. Tämä tematiikka ei kuitenkaan korostunut aineistossa enempää, vaan asiakaslähtöisyys nähtiin pääosin hyvänä ja järkevänä kärränä, jolla toiminnan kehittämiseen saatiin oikea fokus.

”Oleellinen kohta, vaikka ei asian ydin, on se keskustelu jota on käyty jo ennen tän prosessin alottamista, mut sen aikana myöski, siitä verbaalisesta muotoilusta, että konsepti on muotoiltu asiakaslähtöisyys, joka määrittelee siis sen että, kuntalainen on asiakas, ja kuntalainen on asiakas, ja mitä vähemmän kunnilta jää omien painotustensa

mukaisen toiminnan kehittämiseen voimavaroja, kun valtion-, siis lainsäädännön painehan on tiukka, ja rahat vähissä, niin sitä voimakkaammin siis korostuu se asia, että kuntalainen on ikään ku liikelaitoksen asiakas. Ja tää kunta. asiakaslähtöisyys, käsittelee siis kautta linjan, semmosten hyödykkeitten kysyjänä, jota tämä tuotantolaitos tuottaa.” (Luottamushenkilö)

Valtaosa haastatelluista viranhaltijoista näki, että kokonaisvaltainen muutoshanke oli looginen ja välttämätön ratkaisu. Tämä ei kuitenkaan ollut alusta asti yksimielinen ratkaisu, vaan vaihtoehtona nähtiin inkrementaalisempi lähestymistapa, jossa olisi keskitytty korjaamaan selkeästi toimimattomia toimintoja ja jätetty hyvin toimivat osa-alueet rauhaan. Jälkikäteisesti kokonaisvaltainen muutoshanke nähtiin kuitenkin parhaaksi vaihtoehdoksi. Sen puitteissa pystyttiin kehittämään toimintaa kokonaisvaltaisesti ja samalla puuttumaan selkeisiin epäkohtiin, kuten seuraavassa lainauksessa kerrotaan:

”Mähän olin silloin aluks sitä mieltä että tätä ei ois pitäny tehdä koko hommaa. Ku mä tulin tänne ni mä sanoin et tääl ois ensimmäiseks pitäny panna perusasiat kuntoon. Et must tääl oli kaikki rempallaan, ku mä tulin tänne. Mutta. ehkä se oli helpompi ne perusasiat panna kuntoon tän muutoshankkeen kautta. Eli me muutettiin jotain ison tavoitteen kautta, eikä niin et me pyrittiin jotain paskaa korjaamaan pois jostain. Koska jos me ois pysytty vanhois rakenteissa ja vaan hiottu jotain yksittäistä ja yritetty muuttaa ihmisten käyttäytymistä vaan, tai jotain prosessin yhtä osaa, et ”te teette tätä väärin”, ni tääl oli niin paljon asioita epäkunnossa, et täällä piti tehdä muutos, ja se varmaan oli fiksu et se tehtiin niin että kukaan ei ees huomannu et me pantiin ne vanhat asiat kuntoon, vaan se näytti siltä et me rakennettiin jotain uutta, hienoo.” (Viranhaltija)

Järvenpään toimintapolitiikkaprosessin valmistelu näyttäisi aineiston valossa edenneen hyvin pitkälti toimintapolitiikkaprosessin teoreettisen jäsennyksen mukaisesti. Poliittiset päättäjät hyväksyivät suuntaviivoja ja asettivat valmistelulle eri vaiheissa raameja. Tämän lisäksi viranhaltijat ja luottamushenkilöt pystyivät käymään prosessijaoston puitteissa myös epävirallisempaa keskustelua tavoitteista ja suuntaviivoista. Tämän vuorovaikutuksen kokivat jälkikäteen vahvuudeksi sekä viranhaltijat että luottamushenkilöt.

4.3. Uuden toimintapolitiikan toimeenpano Asiakkaan asialla -muutoshankeella

Järvenpään uutta toimintamallia toimeenpantiin vaiheittain jo ennen varsinaisen muutoshankkeen käynnistymistä kesällä 2010. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimialan uudistaminen palvelualueiksi keväällä 2010 oli tällainen toimenpide. Varsinainen toimeenpano koko kaupungin laajuudella tapahtui kuitenkin vuodesta 2010 vuoteen 2013 käynnissä olleen Asiakkaan asialla -muutoshankkeen puitteissa. Muutoshanketta rahoitti Järvenpään kaupungin lisäksi Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra osana julkishallinnon johtamisohjelmaansa (Järvenpää 2010, 2).

Järvenpään kaupungin valitseman asiakaslähtöisyyden ja sitä tukevan prosessimaisen toimintatavan voi määritellä luvussa 3.3.2 kuvatuksi toimintapoliittiseksi paradigmaksi, sillä ne eivät ei itsessään ole suoraan käytettävissä oleva instrumentteja. Ennemmin ne ovat ajatusmalleja tai konsepteja, jotka ohjaavat kaupungin tapaa toimia, lähestyä asioita sekä sitä, miten kaupungin tuottamat palvelut pitäisi organisoida. Ne itseasiassa muuttavat käsityksiä siitä, mitkä asiat tulisi nähdä ongelmiksi ja miten ne tulisi ratkaista. Koska toimintapoliittisten paradigmojen muutos on vaikutukseltaan paljon merkittävämpi kuin yksittäisten instrumenttien muutos, ne ovat Hallin (1993, 280) mukaan myös paljon monimutkaisempia muuttaa. Ne vaativat työntekijöitä muuttamaan ajatusmallejaan organisaation toiminnasta sekä omasta työstään. Haastatteluissa nouseekin esille, että asiakaslähtöiseen ajatteluun siirtyminen oli joillekin kaupungin työntekijäryhmistä iso muutos, jonka koettiin muuttavan heidän työnsä keskeisiä periaatteita.

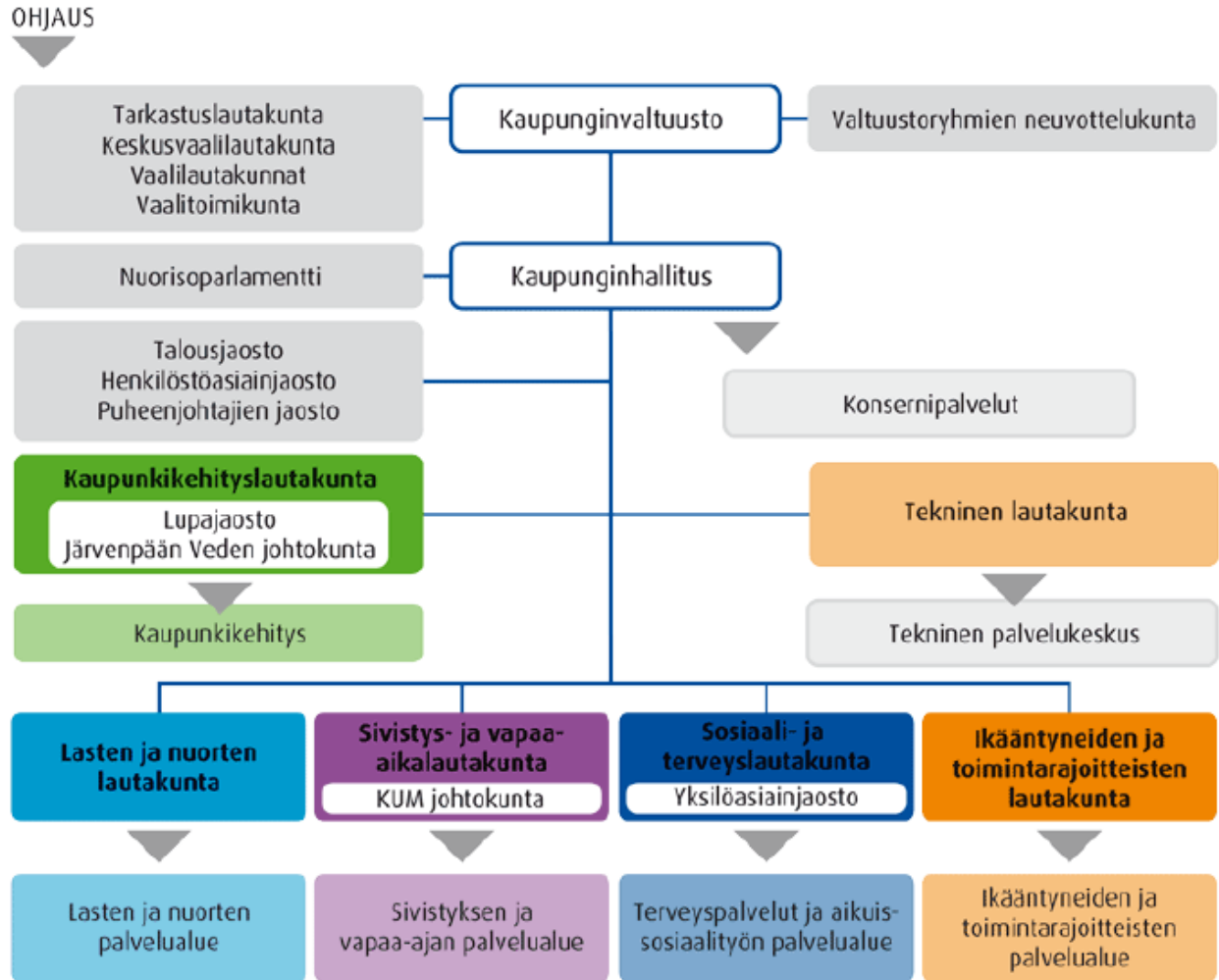
Aiemmin tutkimuskirjallisuuden perusteella esitin luvussa 3.3.1 onnistuneen toimeenpanon edellytyksiksi poliitikkojen ja viranhaltijoiden toimivan yhteistyön (Leinonen 2012) sekä joustavan ja dynaamisen toimeenpanon (Pal 2010, Pressman & Wildavsky 1984 sekä Kay 2009). Jälkimmäinen edellyttää, että toimintapolitiikkaa toimeenpanevilla tahoilla on riittävää kykyä ja mahdollisuuksia soveltaa suunnitelmia ja reagoida toimeenpanon aikana esiin nousseisiin ongelmiin, joita suunnitteluvaiheessa ei välttämättä osattu tai pystytty huomioimaan. Seuraavat alaluvut 4.3.1 ja 4.3.2 on jäsennellyt näiden onnistuneen toimeenpanon edellytysten mukaisesti. Ensimmäinen käsittelee muutoshankkeen toimeenpanoa ja toinen Järvenpään viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vuorovaikutusta prosessijaoston puitteissa toimeenpanon aikana.

4.3.1 Muutoshankkeen eteneminen

Toimintapolitiikkaprosessin suunnittelu ja toimenpanovaiheiden limittäisyys ja päällekkäisyys sekä toimeenpanon dynaaminen luonne korostuvat, kun tarkastellaan varsinaista Asiakkaan asialla -muutoshanketta. Sen käynnistyessä uudesta toimintatavasta, organisaatiosta taikka poliittisesta päätöksentekorakenteesta ei ollut valmista suunnitelmaa, jota olisi voitu suoraan toimeenpanna. Valmisteluvaiheessa oli saavutettu tietynlainen yhteisymmärrys siitä, että kaupunki siirtyy prosessimaiseen toimintatapaan vuoteen 2013 mennessä ja kaupungin organisaatio muutetaan tukemaan tällaista toimintatapaa. Järvenpään toimintapolitiikkaprosessin arvioinnissa olikin hankalaa erottaa erikseen varsinaista suunnittelua ja toimeenpanoa. Kun kyse on niin laajasta kokonaisuudesta kuin Järvenpään kaupungin toteuttama muutoshanke, ei toimintapolitiikan suunnittelun ja toimeenpanon täydellinen erottaminen liene edes mahdollista. Jos kuitenkin halutaan pitää tiukasti kiinni teoreettisessa viitekehyksessä jäsennellystä prosessikuvauksesta, voitaneen ajatella, että tällaisten muutosprosessien suunnitteluvaiheessa jätetään merkittävästi liikkumavaraa toimeenpanovaiheeseen. Tässä tutkimuksessa olen päättänyt pitämää nämä kaksi vaihetta erillisinä, sillä se helpottaa prosessin jäsentämistä.

Asiakkaan asialla -muutoshankkeen tehtävänä oli suunnitella ja valmistella siirtyminen prosessimaiseen toimintaan Järvenpää kaupungissa. Tähän kuului palveluprosessien kartoittaminen, jatkokehittäminen ja vastuuttaminen, mikä jo itsessään vaati paljon työtä ja oli käynnissä koko muutoshankkeen ajan, mutta jatkui myös sen päätyttyä. Yksi osa tätä työtä oli myös kartoittaa puutteita ja päällekkäisyyksiä silloisissa toiminnoissa sekä profiloida sellaisia asiakkaista, jotka tarvitsivat palveluita useista eri palveluorganisaatioista. Kaiken tämän tiedon kartoittaminen oli tärkeää, jotta palveluprosesseista ja organisaatorakenteista saataisiin tarkoituksenmukaiset.

Muutoshankkeen ensimmäiset konkreettiset tulokset saavutettiin vuonna 2011, kun osassa organisaatiota pilotoitiin uusia palvelualueita. Näiden kokemusten perusteella liki koko Järvenpään kaupungin organisaatioon uusi rakenne vietiin vuoden 2012 alussa, mutta vuoden 2013 alussa organisaatiota vielä hienosäädettiin. Vuoden 2013 alusta alkaen myös kaupungin lautakuntarakenne uudistettiin vastaamaan uutta viranhaltijaorganisaatiota. Seuraavalla sivulla on kuvattuna Järvenpään kaupungin lautakuntarakenne sekä palvelualueet Asiakkaan asialla -hankkeen päättyessä vuonna 2013 (Kuva 4).



Kuva 4: Järvenpään kaupungin palvelualueet sekä poliittiset päätöksentekuelimet 2013 (Järvenpään loppuraportti 2014, 27)

Ennen lautakuntarakenteen uudistamista vuoden 2013 alussa uudenlaista organisaatiota oli johdettu vanhan organisaation ja toimintamallin mukaisella lautakuntarakenteella, mikä monimutkaisti asioista päättämistä. Vuoden alusta käyttöön otetut uudet organisaatorakenteet läpäisivät vanhoja hallinnonaloja, kun taas lautakuntarakenteen vielä vuoden 2012 aikana perustui aiempaan sektorikohtaiseen ajatteluun. Käytännössä tästä seurasi se, että joihinkin uuden viranhaltijaorganisaatorakenteen asioista tarvittiin päätös useammasta lautakunnasta. Uuden lautakuntarakenteen käyttöönotto ratkaisi tämän ongelman. Lautakuntarakenteen uudistamisen jääminen muutoshankkeen viimeiseksi isoksi toimenpiteeksi johtui siitä, että poliittisen johtamisjärjestelmän suunnittelu oli taka-alalla muutosprosessin tavoitteissa, sillä isoin panos laitettiin kaupungintoimintatavan ja

viranhaltijaorganisaation uudistamiseen. Luottamushenkilöorganisaation uudistamisessa vallitsi myös erimielisyyttä suunnasta johon sitä pitäisi viedä sekä siitä, kenen vastuulla - viranhaltijoiden vai luottamushenkilöiden - kehittämisen vetäminen on. Seuraavassa pitkässä lainauksessa heijastuvat hyvin sekä lautakuntarakenteen kehittämisen haasteet että haasteet joita poliittisen ja viranhaltijaorganisaation eritahtinen kehittäminen aiheuttavat. Luottamushenkilöorganisaatiolla on keskeinen rooli kunnan toiminnassa. Uusi toimintamalli asetti myös sille uusia vaatimuksia, mutta kuten alla olevasta huomaa, uuden roolin muotoutuminen tai muodostaminen ei ollut mitenkään selkeä prosessi.

”Nyt ne pääsee keskittyyn siellä hyviin kokonaisuuksiin. Että ku nyt meil on lautakunta per ydinprosessi. Aikasemmin meil oli niinku sillai että, ydinprosessia ja asioita käsiteltiin monisa eri, lautakunnisa. Ja se oli sekava ja. Että se on sillä tavalla ja. Ja jotenki koen sen että täs on varmaan tulevassa mallissa mikä nyt onki ja näin pois päin ollaan uudistamassa kaupunkistrategiaa niin. Lautakunnalle pitäs saada paremmin se, tämmönen niinkun operatiivisemmän tason asiat ja sit pitää hyödyntää sitä asiantuntemusta mitä sillä toivottavasti on. Mutta muuten ne roolit ei ne, ei siihen niinku vanhaan nähden muuttunu. Ettei me sen tyyppisii muutoksia saatu läpi et kyllä me viranhaltijana mietittiin, ja esittelyssä vähä pyöriteltiin niin, erilaisia muun muassa valiokuntamalleja tämän tyyppisiä. Missä se ois niinku, luottamushenkilöitten rooli ois, asioiden valamistelusa ollu huomattavasti vahvempi ja se ois vaatinu enemmän aikaa ja muuta.”
(Viranhaltija)

Vaikka viranhaltijaorganisaatio kehittämistä painotettiin enemmän, sen muotoutuminen oli monimutkaisempi prosessi. Koska selkeää kuvaa prosessimaisesti toimivan Järvenpään organisaatiosta ei ollut, muutoshankkeen aikana pilotoitiin erilaisia toimintatapoja, joita kokeilun jälkeen muutettiin uudelleen. Muutoksessa vastuussa olevilla viranhaltijoilla oli haastattelujen perusteella paljon liikkumavaraa, mikä mahdollisti toimivimpien ratkaisujen etsimistä:

”No prosessien määrät että, tossahan oli niinku, liittyen osittain siihen ku puhuttiin tästä miten tää on edenny. Lanusiva [lasten ja nuorten sekä sivistys- ja vapaa-aika] puolella on edenny vauhikkaammin ja, sitte tuolla, sotepuolella vähä hitaammin. Ja ne muutoksetki ehkä liittyy tuohon et ton, prosessijaoston myötä niin, päädyttiin pilotoimaan sitte erilaisia vaihtoehtoja. Eli ku puhutaan ydinprosesseista niin, pilotoitiin sitte

yks vuosi kokeiltiin et mentiin kolmella prosessilla siellä eteenpäin. Ja sitte, pilotoinnin jälkeen lopulta päädyttiin siihen että, et sen sijaan et on kolme niin mennään kahel ja näin edelleen.” (Viranhaltija)

Poliittisen ja viranhaltijaorganisaation eri tahtinen uudistaminen oli seurausta selkeän vaiheittaisen etenemissuunnitelman puutteesta. Muutoshankkeen loppuraportissa (Järvenpään loppuraportti 2014, 3) asia määriteltiin siten, että ”hanke eteni iteratiivisesti, eli suunnittelua ja toteutusta muokattiin hankkeen edetessä. Näin ollen aika-taulu täsmentyi jatkuvasti.” Muutoshankkeen suunnittelussa ja toimeenpanossa tehtiin tietoinen ratkaisu emergentisti muotoutuvasta muutoshankkeesta, jossa yleiset suuntaviivat ja tavoitteet oli asetettu. Tämä on linjassa teoreettisessa viitekehyksessä kuvattuun onnistuneen toimeenpanon vaatimaan riittävään liikkumavaraan. Koska Järvenpään kaupungin tavoittelemat muutokset olivat laajamittaisia, niiden onnistuneen toteutuksen täydellinen etukäteinen suunnittelu olisi luultavasti ollut mahdotonta. Toisaalta aineistossa nousi esiin, että hieman strukturoidumpaa etenemistä olisi toisaalta toivottu. Tämä ilmenee vielä selvemmin myöhemmin tässä luvussa.

Järvenpään kaupunki ei omaksunut prosessimaisesti toimivan organisaationsa pohjaksi mitään valmiita prosessimalleja, vaan muodosti oman tulkintansa ja tapansa muodostaa prosessimaisesti toimivaa organisaatiota. Tämä ei johtunut niinkään siitä, että prosessiorganisaatiota ei olisi osattu rakentaa, vaan ennemmin tietoisesta valinnasta rakentaa omanlaista toimintamallia:

”meil on niin kotikutoiset prosessiajatukset sitte. Ku me ollaan tehty ihan oma malli. Rikottu kaikki lainalaisuudet mut se on meille hyvä.” (Viranhaltija)

Prosessimallia kehitettiin ja tarkennettiin koko muutoshankkeen ajan. Kaupunginvaltuusto hyväksyi kaupungin strategisen prosessikartan kokouksessaan kesällä 2011, kun muutoshanke oli ollut käynnissä noin vuoden. Prosessikarttaa päivitettiin kaupunginvaltuustossa vielä loppuvuodesta 2012 muutoshankkeen loppumetreillä. (Järvenpään loppuraportti 2014, 9.) Seuraavalla sivulla on kuvattuna (Kuva 5) Järvenpään kaupungin ydin- ja avainprosessit muutoshankkeen päättyessä. Prosessit on pyritty rakentamaan muutoshankkeen perusajatuksen mukaisesti asiakaslähtöisiksi, siten että ne pystyvät tuottamaan tarvittavat palvelut mahdollisimman joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti. Ydinprosessit ovat ylimmän tason kokonaisuuksia, jotka ovat luonteeltaan strategisia. Avainprosessit ovat toimintakokonaisuuksia, jotka sitovat yhteen konkreettisia palveluja tuottavat

palveluprosessit. (Järvenpään loppuraportti 2014, 9-10.) Esimerkiksi varhaiskasvatus ja perusopetus ovat avainprosessitason kokonaisuuksia.



Kuva 5: Järvenpään kaupungin Ydin- ja avainprosessit Asiakkaan asialla -muutosohjelman päättyessä (Järvenpään loppuraportti 2014, 13)

Prosessien kehittäminen ei ollut koko organisaation laajuisesti yhteismitallinen prosessi, vaan kehittäminen tapahtui eri palveluissa hieman eri tavalla ja eritahtisesti. Organisaatioiden omat toimintakulttuurit vaikuttivat huomattavasti siihen kuinka nopeasti ne omaksuivat uuden toimintatavan ja kuinka innokkaasti ne kehittivät omaa toimintaansa sen mukaiseksi. Esimiesten asenteen ja toiminnan rooli korostui merkittäväksi uusien prosessien etenemisen vauhdittajaksi. Kun prosessit etenivät eri tahtiin, yksiköt pystyivät ottamaan oppia muiden kehittämistyöstä ja hyödyntämään sitä omassa kehittämisessään. Tämä koettiin kotikutoisen prosessikehittämisen vahvuudeksi, kuten seuraava lainaus osoittaa.

”Joo. Ja mä nään et se, et siin mielessä ratkasuna myöskin sen että meillähän on koko ajan tää ollu semmonen oppimismatka, että kun yks tekee jotain, niin sit seuraava kattoo mitä siellä on tehty ja tekee sen vielä vähän paremmin. Ja sit seuraava taas ottaa siitä eteenpäin, että tietyllä tavalla ne näkee sen että meillä koko ajan menee se että, se joka on aluks ollu jäljessä niin menee ohitte. Ja siitä seuraava menee taas ohitte, ja sitä myötä se tulee. Että nyt esimerkiks tekninen täs vaiheessa niin, siellä on ihan uusia innovaatioita, semmosii tosi hienoja jota nyt sit ollaan miettimässä että miten niitä tuodaan mukaan myös konsernipalveluihin, joka oli ensimmäisenä. Eli me ollaan nyt sit konsernipalvelut on taas jääny jälkeen että, tässä haastetaan vähän toisiaan. Et siinäki mieles se voi olla ihan hyvä et me mennään, annettiinkin.” (Viranhaltija)

Järvenpään prosessikehittämisen malli ei kuitenkaan ollut kaikkien mielestä toimiva. Varsinkin kehittämisessä etunenässä olleet kokivat, että prosessien kehittäminen kuormittaa heitä kohtuuttomasti, sillä kehittämistyön lisäksi heidän piti hoitaa myös varsinaiset työtehtävänsä. He olivat jo kerran tehneet kehittämistoimenpiteet, joita muut hyödynsivät omassa työssään. Kun nämä sitten jatkokehittivät prosessimallia, ensimmäisten piti taas päivittää omia toimintojaan. Muutoshankkeessa valittu toimintatapa tuotti täysin omista lähtökohdista kehitetyn prosessimaisen toimintatavan mallin, mutta samalla se ylityöllisti tunnollisimmin ja aktiivisimmin toimintamallia kehittämässä olleet yksiköt. Seuraavassa pitkässä lainauksessa viranhaltija erittelee hyvin, sitä miten prosessien kehittämisen kotikutoisuus tuotti ylimääräiseksi koettua työtä. Kiinnostava huomio on maininta siitä, miten poikkihallinnollisten prosessien kehittäminen oli työläintä.

”Sitten taas se, että miten tällanen prosessi pitäisi viedä vaihe vaiheelta, kyllä mä luulisin, että kaikki olis varmaan viisaampia tällä hetkellä, jos nyt uudelleen käynnistettäis. Näinhän se aina on. Mutta jos nyt yhden kriittisen asian sanon, mitä oon miettinyt, musta tähän on käytetty ehkä kohtuuttoman paljon aikaa. Sitten kun tässä on nää eri palvelualueet, eri organisaatioiden eri osat etenee niin eri tahtia, niin se osittain tuottaa sitä, että tää kestää kauan. Ja siitä seuraa sitten se, että kun me ollaan oltu koko lailla kärkijoukossa, pilotoitu asioita, niin siitä seuraa meille moninkertaista työtä. Yhtäältä sitä, että me ollaan pilottina, eli me keksitään pyörää ensimmäistä kertaa. Ja sitten toinen vaihe on, jos se ensimmäinen haaste oli keksiä uutta, niin se toinen haaste

*on, että sitten nää järjestelmät, kuvausmallit, alkaen siitä, miten jotain prosessia kuva-
taan, mitä asioita siihen sisällytetään tai mitä työkalua käytetään, ne kehittyi. Jolloin
siitä seuraa se, että se pitää laittaa uusiksi, että ne olis jotenkin yhteismitallisia. Vaikka
tässäkin onnistuttais hyvin ja menis vain näillä kahdella kierroksella, mitä se ei tieten-
kään mene, niin sit se seuraava vaihe on, että kun tän organisaation muut osat pääsee
siihen vauhtiin mukaan, niin sitten meidän pitää taas laittaa niitä uusiksi, koska siel-
tähän ne huomaa jotain sellaista, mitä me ei oo huomattu ajatella. Plus tietysti meidän
prosessit täsmentyy sitä kautta, kun me saadaan näitä muita mukaan, kun he rupee
kuvaamaan omiansa. Ja kun ne menee sit pala palalta, niin siitä seuraa sitten esimer-
kiks tämmösissä prosesseissa, jotka ylittää nämä avainalue- ja palvelualue-rajat, niin
monenkertaista työtä. Se taas näkyy siinä, että henkilöstö alkaa kypsymään, että ”Eikös
tää oo jo tehty moneen kertaan?” (Viranhaltija)*

Onkin hieman paradoksaalista, että muutoshankkeen vaiheittaisuus ja kotikutoisuus nähdään toi-
saalta sen suurena vahvuutena, mutta toisaalta yhtenä sen kipupisteistä, kuten edellisestä kommen-
tista ilmenee. Yhtäältä selkeän toimintasuunnitelma puute uuvutti työntekijöitä, jotka kokivat mal-
lintavansa samoja asioita uudelleen ja uudelleen, mutta toisaalta se mahdollisti toiminnan jatkuvan
kehittämisen muutoshankkeen edetessä. Vaikka kehittäminen koettiin raskaaksi, henkilöstöltä työ-
hyvinvointikyselyissä mitattu tyytyväisyys kasvoi koko muutoshankkeen ajan. Tampereen yliopis-
ton toteuttamassa arvioinnissa (Markkola & Airaksinen 2013, 34–47) päädyttiin tulokseen, että
toimintamalliuudistuksen kotikutoisuus oli kuitenkin vahvuus henkilöstön näkökulmasta, sillä sen
ansiosta muutoshanke koettiin Järvenpään kaupungin omaksi asiaksi, eikä ulkopuolelta tuoduksi
rakenteeksi. Aiemman toimintapolitiikan toimeenpanoa käsittelevän tutkimuksen perusteella on-
nistumista tukevaksi ominaisuudeksi esitetty kyky soveltaa ja muokata toimeenpanoprosessia mah-
dollisesti ja edisti myös Järvenpään uuden toimintamallin muotoutumista.

Uuden toimintamallin onnistunut kehittäminen ei kuitenkaan tarkoittanut, että muutoshanketta olisi
tuettu täysin kaupunkiorganisaation kaikissa osissa. Lasten ja nuorten sekä sivistys- ja vapaa-aika-
palveluissa uutta toimintamallia toimeenpantiin kaupunkiorganisaatiossa nopeimmin. Sen sijaan
erityisesti perinteisesti vahvojen professioiden, kuten lääkärin ja sosiaalityöntekijöiden, keskuu-
dessa uudistus keräsi osakseen kritiikkiä. Tämä ei ollut sinänsä yllättävää, koska muutoshankkeen

voi määritellä Hallin (1993) esittämän jaottelun mukaiseksi toimintapoliittisen paradigman muutokseksi, joka vaati oman perinteisen toimintatavan muokkaamista. Vahvoille professioilla tämä vaikutti aineiston perusteella vaikeimmalta. Muutoshankkeen kannalta tämä tarkoitti, että näiden toimintojen osalta, uuden toimintatavan juurruttaminen oli huomattavasti hankalampaa. Muutoshankkeesta vetovastuussa olevat tiedostivat tämän, mutta he kokivat, että energia kannattaa ainakin aluksi keskittää sinne, missä muutos otetaan paremmin vastaan:

”Mun mielestä oltas voitu nopeammin puuttua niihin jarruihin. Koska ne oli tiedossa, ei ne ollu yllätyksenä. Mutta se oli vaan semmosta että siinä ehkä luotettiin liikaa tai annettiin vähän liikaa sitä toimintavaltaa yksittäisille henkilöille, eikä tavallaan vaadittu kaupungin näkökulmasta. Mutta siinä oli se että meillä oli riittävästi tekemistä kaupunkina kokonaisuudessaan että, kun muualla, kokonaisuus meni hyvin niin annettiin sit tavallaan se että no, antaa noitten nyt et ei lähetä vaatimaan tai, antaa niitten touhuta. Että siinä ehkä tuli vähä se semmonen, kun tehtiin niin isoo muutosta ja toisaalta saatiin isoja aikaan, niin se että riittääkö voimat siihen että vielä niitä revitään mukaan ja ohjataan. Että toisaalta siinä varmaan osittain hetken aikaa myöskin, nau-tiskeltiin siitä että me mennään kuitenkin oikeeseen suuntaan..” (Viranhaltija)

Asiakaslähtöisyyden tulkinta ja käsittely oli yksi tekijä, jolla osoittautui olevan suuri merkitys muutoshankkeen onnistuneen etenemisen kannalta. Vaikka termistä oli käyty keskustelua, sitä ei missään vaiheessa tarkasti määritelty siten, että olisi voitu sanoa ”asiakaslähtöisyyden tarkoittavan juuri tätä Järvenpään kaupungissa”. Tämä oli osin tietoinen valinta, joka osoittautui lopulta vahvuudeksi:

”Et joku sen [asiakaslähtöisyyden] varmaan ymmärtää vähän omalla tavallaan että. Et kyllä se varmaan niin on että. Et ei se ymmärrys oo joka paikassa ihan sama. Ja toki se on siinä mielessä ymmärrettävää että, se että missä tasossa organisaatiossa ollaan ja se näyttäytyy eri tavalla se asiakaslähtöinen toiminta. Ja sillä onki vähä eri merkitys että. Et siinä mielessä se ei oo, ei oo ongelma.” (Viranhaltija)

Tästä seurauksena kaupungin organisaatiossa oli useita tulkintoja asiakaslähtöisyyden merkityksestä, jotka olivat pitkälti riippuvaisia tulkitsijan taustaorganisaatiosta ja ammatista. Aineistossa

esiin nousevana ongelmana oli, että joillakin Järvenpään kaupungin toimijoilla oli asiakaslähtöisyydestä omat käsityksensä, joiden perusteella he kokivat asiakaslähtöisyyden olevan ristiriidassa heidän työnsä kanssa. Asiakaslähtöisyyden määritelmään muuntumiskykyisyys kuitenkin mahdollisti sen, että jo olemassa olevia hyviä käytäntöjä pystyttiin keräämään asiakaslähtöisyyskäsitteen alle. Toimintoja ei pitänyt lähteä muuttamaan, mikäli ne olivat jo asiakaslähtöisiä. Ennemminkin piti miettiä, miten olemassa olevat hyvät käytännöt saadaan osaksi uutta toimintamallia- ja prosesseja. Tämän lähestymistavan riskinä olisi voinut, olla muutoksen ylisosiaalistuminen, jossa muutos tehdään liiaksikin organisaatiosta lähtöisin, jolloin kokonaisvisio voi jäädä taka-alalle (Virtanen & Wennberg 2005, 100). Tämä kuitenkin vältettiin ja monitulkintainen asiakaslähtöisyys mahdollisti uuden toimintamallin mukaisen toiminnan juurtumisen kaupungin hyvin eri tavalla toimiviin yksiköihin.

4.3.2 Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vuorovaikutus

Kuten aiemmin on käynyt ilmi, Asiakkaan asialla -muutoshankkeen toimeenpanoon sisältyi paljon liikkuvia osia ja asioita, joista ei ollut selviä etukäteispäätöksiä. Tämä edellytti selkeää rakennetta, jolla muutoshankkeen suunnan tarkentamiseksi tarvittavia ratkaisuja voitaisiin tehdä. Asiakkaan asialla -muutoshankkeen vastuuhenkilönä toimi kaupungin kehitysjohtaja. Kaupungin ohjausryhmä täydennettynä muutamalla asiantuntijalla vastasi muutoshankkeen ohjaamisesta asetettujen tavoitteiden puitteissa (Järvenpään loppuraportti 2014, 39–40, 2). Hanketta rahoittaneella Sitralla oli jäsen ohjausryhmässä, mutta aineiston perusteella hänen roolinsa ei noussut merkittäväksi toimintamalliuudistukseen ohjaamisessa. Kuten seuraavasta lainauksesta ilmenee, muutoshankkeen vetäminen muiden virkatehtävien ohella oli hankalaa, minkä vuoksi muutoshankkeessa oli töissä myös varta vasten palkattua henkilöstöä.

”No, tietenki se että ku pitää ne normaalit työt itse kunkin tehdä. Niin kyllä se yks kysymys on aina tää ajan riittävyys. Se että kuinka sen saa itse kukin riittämään, ja nimenomaan johtoryhmätasolla jossa tää suurin rooli oli, ja on tietysti vieläkin niin se oli tämmönen iso kysymys josta keskusteltiin. Sitten myös se että miten se pidetään kasassa, se oli yks tämmönen asia. Ja siinähan sitte päädyttiin siihen että kehitysjohtaja otti sen sitte vastuulleen. Tosi nyt niin kun mä kerroin niin me saatiin sitte näitä

ihmisiä siihen ihan varta vasten palkattuakin. Eli oli myös voimavaraa sitten loppujen lopuksi myös.” (Viranhaltija)

Muutoshankkeen tavoitteet ja mittakaava oli kuitenkin sellainen, että toimeenpanoa ja sen vaatimaa kehitystyötä ei voitu toteuttaa vain viranhaltijatyönä, vaan poliittisella päätöksenteolla oli oltava rooli uuden toimintamallin kehittämisessä. Muutoshankkeen viranhaltijavalmistelu oli linkitetty poliittiseen päätöksentekoon prosessijaoston kautta. (Järvenpään loppuraportti 2014, 39–40.) Prosessijaosto oli Järvenpään kaupungin oma toimielin, johon kuului kaupungin poliittisten päätöksentekoelementtien puheenjohtajisto. Prosessijaoston tehtävä oli antaa poliittista ohjausta kaupungin uuden toimintapolitiikan toimeenpanoon. Virallinen päätöksenteko säilyi kuitenkin siitä vastuussa olevilla toimielimillä.

”No yks asia tietenkä tää poliittinen päätöksenteko, poliitikot, miten pidetään poliitikot mukana. Koska viime kädessä se aina edellytti, tietyin väliajoin päätöksiä aina valtuustoa myöten. Esimerkiks kun oltiin päästy niin pitkälle että ydinprosessit oli selvät niin nehän piti valtuustossa hyväksyä. Ja puoli vuotta siitä niin ydinprosesseihin perustava uus organisaatio piti hyväksyä. Eli kaiken aikaa piti pitää huolta siitä että poliitikot pysyy mukana. Ja siihen me keksittiin tämmönen, alun alkaen tämmönen systeemi tai tavallaan toimielin, jota kutsuttiin prosessijaostoksi. Ja siinä oli siis lautakuntien puheenjohtajat ja hallituksen ja valtuuston puheenjohtajistot. Ja se oli semmoinen elin, jolle sitten aina esiteltiin tätä asian kehittymistä. Se kokoontu vähän tilanteesta riippuen parin kuukauden välein keskimäärin.” (Viranhaltija)

Prosessijaosto mahdollisti viranhaltijoiden vuoropuhelun asioita vielä valmisteltaessa. Muutoshankkeessa muokattiin merkittävästi toimintatapoja sekä muutettiin kaupungin organisaatiota, mistä päätösvalta oli kaupunginvaltuustolle. Tämän vuoksi nähtiin tärkeäksi, että erityisesti johtavat luottamushenkilöt pidettiin kokoajan mukana valmistelussa ja tietoisina valmisteilla olevista muutoksista. Johtava luottamushenkilöt kokivatkin, että heidät oli pidetty hyvin ajan tasalla tapahtuvista muutoksista. Teoreettisessa viitekehyksessä esitetyn johtamisen liikkumavaran kannalta tämä on keskeistä onnistuneen päätöksenteon kannalta (Leinonen 2012, 150–151). Prosessijaosto olikin formaali tapa järjestää vuoropuhelua viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välille.

”Mut mä oon hirveen ilonen, et kaupunginjohtaja piti mua hirveen hyvin tilanteen tasalla, et sit kun mä rupesin kuulemaan kaikenlaisia viestejä, ni mä sit osasin ikään kuin suhteuttaa ne siihen, et mä pidin tätä avointa tiedonkulkuu kaupunginjohtajan ja mun välillä hirveen tärkeenä. Koska jos sitä ei ois ollu, niin mä oisin saattanu hyvää tarkoittaen saada aikaan ihan hirveetä sotkua.” (Luottamushenkilö)

Vaikka prosessijaoston tarkoitus oli luoda vuorovaikutusta valmisteluun, poliitikkojen ja viranhaltijoiden vuorovaikutus prosessijaostossa ei ollut aina ongelmaton. Koska uuden toimintamallin linjaus oli tehty yleisellä tasolla, oli vääjäämätöntä, että eriäviä näkemyksiä käytännön ratkaisuihin nousi. Viranhaltijat saattoivat kokea, että luottamushenkilöt pyrkivät muokkaamaan sellaisia asioita, jotka kuuluivat viranhaltijoille. Tämä ilmiö on tunnistettu myös aiemmissa tutkimuksissa. Kun toimintakenttä on tulkinnanvarainen, ristiriidat luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä ovat melkein vääjäämättömiä (Leinonen 2012, 151). Vaikka johtavat luottamushenkilöt kokivat, että heidät oli pidetty hyvin ajan tasalla, ei heillä ollut samanlaista tietotasoa valmistelun tilanteesta kuin sitä työksensä tekevillä viranhaltijoilla. Tämä nousee esille joidenkin viranhaltijoiden haastatteluissa.

”Ja ei ollu helppoa, et kyllähän se, kun meille asiat oli selviä kun sinne asti aina päästin mutta kun eihän se heille ollu selvää. Sitte ku siinä on aina tätä taipumusta tähän, besserwisser-mentaliteettiin niin välillä tuli hankaluuksia myös. Eli meinattiin muuttaa asioita väärän tiedon perusteella, tai luultiin tietävän ku ei tiedetty. Ja silloin kyllä se, hermoja välillä kulutti istua siinä ja yrittää sitte selittää minkä takia juuri näin pitää tehdä, kun toinen väittää toista.” (Viranhaltija)

Koska muutoshankkeen isoimmista linjoista päätösvalta oli kunnanvaltuustolla ja -hallituksella ja vastuu valmistelusta ja käytännön toteutuksesta viranhaltijoilla, prosessijaoston rooli oli ohjaava. Tätä roolia se toteutti aineistosta päätellen tehokkaasti, mikä toisaalta johti jo yllä esiin nostettuihin ristiriitoihin. Seuraavista lainauksista ilmenee hyvin, että prosessijaostossa tehtiin konkreettista ohjausta, joka ei välttämättä ollut viranhaltijoiden alun perin ajatteleman mukainen:

”No ne oli kuitenkin tämmösiä, ne ei ollu suuria linjanvetoja. Ne oli siis enemmän yksityiskohtiin meneviä, mä en nyt jaksa muistaa pitäs kaivaa noita muistioita sitte esille.

Mut kuitenkin semmosta, aina kun asiat eteni niin tultiin sinne jaostoon ja käytiin asiat läpi. Niin siellä pientä viilausta, tuli sieltä puolelta ja taas mentiin eteenpäin. Et kyllä jos katoo sen koko tapahtumien kulun, sen prosessijaoston näkökulmasta niin kyllähän se sitä ohjas, ihan oikeesti ohjas. Mut ongelmiahan tuli juuri sen takia kun aina ei se tieto ollu samalla tasolla kun mitä esittäjillä, jotka esitti niitä asioita. Niin silloin saatto tulla näitä yhteentörmäyksiäkin, tai semmosta et käytiin kovaaki keskustelua.” (Viranhaltija)

”Sehän kyllä autto paljon sitä asian valamistelua että ku hyvin perusteellisesti siellä, oikeestaan kaikki vähä isommat jutut, käsiteltiin. Niin kyllä se helepotti paljo sitä päätöksentekoa. Et joskus siellä prosessijaostossa jouduttiin äänestämään ja kerran sieltä jopa virkamiehet laitettiin ulos. Ja seuraavana päivänä saatiin jännityksellä kattoa et mikä oli päätös.” (Viranhaltija)

Vaikka muutoshankkeen kannalta keskeisiä asioita käsiteltiin määrääjoin valtuustossa sekä muissa poliittisissa toimielimissä, luottamushenkilöiden ohjaus muutoshankkeessa kanavoitui pitkälti prosessijaoston kautta. Luottamushenkilöt itse haastatteluissa analysoivat omaa rooliaan muutoshankkeen ohjaamisessa. Koska muutos oli niin laajamittainen ja perinpohjainen, luottamushenkilöt kokivat sopivan ohjaamisen tason löytämisen haastavaksi. Monet muutoshankkeen kannalta keskeiset asiat, jotka vaikuttivat uuden toimintamallin toteutumiseen, kuuluivat vahvasti viranhaltijoiden toimikenttään. Toisaalta muutoshankkeen jälkeen Järvenpään kaupungin toiminta oli riippuvainen siitä, että nuo asiat hoidettiin oikein. Tämä teki niistä kiinnostavia myös luottamushenkilöille. Seuraavat lainaukset avaavat tätä problematiikkaa luottamushenkilöiden näkökulmasta.

”Siis kyllähän me ollaan luotu ne raamit, et siis. Et jotenkin, se luottamushenkilötoiminta on silloin onnistunutta, kun se linjaa tarpeeksi, mutta jättää sitä toimintavapautta sinne organisaatioon. (..) Ja oli semmosta epäluottamusta, mut kuitenkin sitten, kun nämä tavoitteet oli täs niin yleviä, niin ei niitä uskallettu avoimesti lähteä vastustamaan. Mutta sitä mä en oikein pysty arvioimaan, että kuinka on sitten myöskään pystytty laajemmin aktiivisesti tukemaan, et me ollaan joko onnistuttu jonkun verran tukemaan, sitten muutaman kerran palauttamaan ruotuun.” (Luottamushenkilö)

”Mä oon itte pitäny hirveen tärkeenä, että pidetään erillisenä tää tai ei erillisenä vaan selkeesti roolitettuna tää strateginen ja operatiivinen johtaminen. Ja mä oon itse ollu ehkä siinä turhankin tiukka, et mä oon lähteny siitä, et tämmöset henkilöstöhallintoon, esimiestyöhön liittyvät asiat, niin kaupunginjohtaja oman johtoryhmänsä kanssa vastaa niistä. Et mä en lähde siihen mukaan sörkkimään.” (Luottamushenkilö)

Vaikka prosessijaoston toiminnassa ja sen sopivan toimintatavan hakemisessa oli haasteita, sen muutoshankkeelle tuomat hyödyt ovat aineiston perusteella kiistattomat. Kun asiat, joissa luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on ollut näkemuseroja ja ristiriitoja, on käsitelty prosessijaoston puitteissa, viranhaltijat ja poliitikot olivat pystyneet päättämään yhdessä rakennettuun näkemykseen. Tämän seurauksena varsinaisessa formaalissa päätöksenteossa asiat etenivät helpommin. Prosessijaostossa olleet valtuuston, hallituksen ja lautakuntien puheenjohtajat pystyivät välittämään tietoa ratkaisuista muille luottamushenkilöille. He myös pystyivät perustelevaan ratkaisuja ja joissakin tapauksissa jopa puolustamaan niitä. Tätä tematiikkaa kuvataan seuraavassa lainauksessa:

”Kyllä näin jälkeenpäin voi näin sanoa. Et vaikka se oli aika ajoin se oli tosiaan raskasta, kokoukset veny pitkiksi ja se oli hankalaa. Mut aina niistä selvittiin, aina mentiin kuitenkin se askel eteenpäin. Ja niin kun sanoin niin kyllä se merkitsi sitä että sitte kun mentiin päätöksenteossa, tai mentiin siihen päätöksentekoon niin kyllähän se helpotti, kun ne asiat oli puitu ja tämmönen jonkin tasoinen yhteinen ymmärrys mistä oli kysymys kulloinkin niin oli olemassa. Niin kyllä se helpotti, koska ne poliitikot sitten levitti tieteenki sitä näkemystä niillekin jotka eivät olleet mukana mutta tulivat myöhemmin sitten päätöksenteon myötä mukaan.” (Viranhaltija)

Prosessijaosto mahdollisti poliittisten luottamushenkilöiden osallistumisen valmisteluun tavalla, joka ei perinteisesti olisi ollut mahdollista. Sen vuoksi heille muodostui haastattelujen perusteella parempi käsitys uuden toimintatavan muotoutumisesta kuin ilman sitä olisi ollut mahdollista. Tämä antoi myös viranhaltijoille paremmat toimintaedellytykset. Koska keskeiset luottamushenkilöt tiesivät valmistelusta ja ymmärsivät mallin tavoitteet, kuntaorganisaation ulkopuolelta tuleva kritiikki toimintamalliuudistusta kohtaan oli helpommin käsiteltävissä. Johtavilla viranhaltijoilla oli liikkumavaraa muutoshankkeen toimeenpanossa, koska he tiesivät, että heillä on luottamushenkilöiden tuki toiminnalleen.

”Kyllä se, tää on kumminki siinä niinku oma aikasa menee ja menee vieläki että viranhaltijapuoli käsittää sen ihan viranhaltijajohto niinku tietyllä tavalla nää isot mitä tarkoittaa prosessiomaista toimintaa tukevaa organisaatio. Ja tällä koko hommalla miten se toimii. Niin, ilman tätä prosessijaostoa niin ei luottamushenkilöpuoli ois siihen silloin päässy mukaan kyllä. Ja sisälle siihen asiaan. Et sitte se ois varmasti näkyny ku niit ois tuotu tonne hallituksen ja valtuuston päätettäväksi niin, siin ois oltu aika ulukona. Ja sen huomaaki että, tavallaan niinku lehdistössä näitä joitain juttuja aina vähä ihmetelty. Ku ne ei oo niin välttämättä sisällä siinä. Että ku jossain pykälässä saatetaan nimetä tuolla prosessin nimeä ja se näyttää ihan erilaiselta. mitä ollaan tekemässä. Mut sitten näillä vaikka lehdet on kirjoitettu mitä niin siin on ollu luottamushenkilöitten tuki ku ne tietää sen et mistä siinä on kyse. Mut ilman sitä niin ois ollu, tosi vaikeeta”
(Viranhaltija)

Tutkimuskirjallisuudessa esiintyvä näkemys siitä, että viranhaltijoiden rooli on ollut valmisteleva ja luottamushenkilöiden päättävä (mm. Ellesworth & Stahnke 1976) nousi aineistossa esiin, mutta kahtiajako ei ollut näin yksioikoinen. Prosessijaoston ansiosta syntyi sen sijaan vuoropuhelua, jolla tämä roolijako toimi dialogisesti. Viranhaltijat saivat poliittisesta prosessista syötteitä valmistelutyöhönsä ja luottamushenkilöt pystyivät osallistumaan muutoshankkeen toimeenpanoon muutenkin kuin virallisen päätöksentekoprosessin kautta. Aineiston perusteella voi sanoa, että ilman tällaista rakennetta muutoshankkeen lopputulos voisi olla hyvin erilainen tai ainakin sen saavuttaminen olisi ollut huomattavasti hankalampaa. Alla olevissa lainauksissa viranhaltijat avaavat omia näkemyksiään prosessijaoston roolista ja merkityksestä muutoshankkeella. Ilman sitä luottamushenkilöt eivät olisi pystyneet pääsemään valmisteluun mukaan eikä lopputulos olisi ollut sen kaltaisen kuin se, joka prosessijaoston myötävaikutuksella saavutettiin.

No kyl mä varmaan luulen et ne sai aika lailla vähä eri näkökulmasta tutustua tähän perinteiseen verrattuna niin tähän kaupungin toimintaan. (...) Ja pääsi varmaan, pääsi oikeesti vaikuttamaan tähän työhön ja siihen että he tulevat tähän nykyiseen toimintamalliin. Ja sitä kautta, varmaan sitoutumaan paremmin. Että ei voi ainakaan sanoa että ois viranhaltijat vaan valamistellu ja tuonu päätöksentekoon. Että kyllä siin on ollu monta saumaa vaikuttaa ja näin että. Mää luulen että aika laajalla, kirjolla niin

luottamushenkilöorganisaatio on siihen aika tyytyväinen lopputulemaan. Mutta nythän se aika näyttää sitte miten se, toimii.” (Viranhaltija)

”Eli rooli on ollu ratkaisevan tärkeä, ilman sitä et poliittinen päätöksenteko ei olis ollu sitten mukana näitä hyväksymäs niin eihän tässä tietenkään mitään olis, se on ihan selvä juttu. Kyl se varmaan tää prosessijaosto semmosena ikään kun työkaluna niin, sillä oli suuri merkitys.” (Viranhaltija)

Prosessijaoston keskeinen rooli muutoshankkeen läpiviennissä johti siihen, että sen toiminta haluttiin vakiinnuttaa myös osaksi Järvenpään kaupungin uutta toimintamallia ja päätöksentekorakennetta. Nimenä prosessijaosta jäi muutoshankkeen aikaiseksi, mutta kokoonpano, toimintatapa ja käsiteltävät asiat ovat samankaltaisia kuin ne olivat muutoshankkeen aikana.

Mutta, kaiken kaikkiaan niin helepotti kyllä paljo sitä käsittelyä. Ja oikeestaan siitä me huomattiinki et se oli tietynlainen semmonen voimavara et nythän meillä tässä uudessa, organisaatiossa on puheenjohtajien jaosto. Ja prosessijaostoo ei oo enää mutta oikeestaan yks porukka samalla kokoonpanolla. Ja se käsittelee sitte tämmösiä muun muassa kaupunkistrategiaan liittyviä valamisteluun liittyviä asioita.” (Viranhaltija)

4.4. Muutoshankkeen arviointi

Järvenpään uudistushankkeessa arviointi oli keskeinen osa muutosten mittaamista sekä niiden onnistumisen varmistamista. Arvioinnilla oli Järvenpään hankkeessa kaksi erillistä ja selkeää roolia. Sitä hyödynnettiin prosessin aikana muutoksen etenemisen haasteiden kartoittamiseen ja prosessin päätyttyä tulosten todentamiseen. Muutoshankkeen aikaista ja jälkeistä arviointia tekivät sekä kaupunki itse että Tampereen yliopisto. Toimintamalliuudistuksen toimeenpanossa ja arvioinnissa hyödynnettiin myös opinnäytetöitä (Järvenpää 2014, 41). Muutoshankkeesta laaditut arvioinnit voi jäsentää prosessin aikaisiin sekä prosessin jälkeisiin arviointeihin. Tämä jäsenitys näkyy seuraavassa kuvassa (Kuva 6).

Muutoshankkeen aikainen arviointi

2010–2012 - Järvenpään kaupunki
Työhyvinvointikyselyt

2010 – Järvenpään kaupunki
Asiakkaan asialla -muutoshankkeen väliraportti

2011 - Tampereen yliopisto
Arviointihankkeen ensimmäinen väliraportti

2011 – Järvenpään kaupunki
Asiakkaan asialla -muutoshankkeen väliraportti

2012 - Tampereen yliopisto
Arviointihankkeen toinen väliraportti

Muutoshankkeen jälkeinen arviointi

2013 - Tampereen yliopisto
Arvioinnin loppuraportti

2014 - Järvenpään kaupunki
Loppuraportti

2014 - Järvenpään kaupunki
Muutoshankkeen itsearviointi

Kuva 6: Järvenpään muutoshankkeesta laaditut arvioinnit

Tampereen yliopiston tutkijaryhmä osallistui Järvenpään toimintamallin uudistuksen arviointiin sekä prosessin aikaisilla että prosessin jälkeisillä arvioinneilla. Yliopistolla oli erillinen hanke toimintamalli- ja organisaatiouudistuksen arvioinnista. Se oli käynnissä 2011–2013. (Markkola & Airaksinen 2013, 7). Järvenpään Asiakkaan asialla -hankkeen ollessa vielä käynnissä yliopiston arviointihanke tuotti kaksi konsultoivalla otteella laadittua väliraporttia muutostyön tueksi. Ne arvioivat saavutettuja tuloksia, mutta antoivat myös suosituksia jatkokehittämiseksi. Järvenpään kaupunki tuotti myös omia väliraportteja, joissa raportoitiin muutoshankkeen etenemistä ja toteutuja toimenpiteitä.

Tampereen yliopiston arviointihankkeen 2011 julkaistu ensimmäinen väliraportti (Airaksinen & Laine 2011) oli luonteeltaan laadullinen arviointi, joka perustui haastatteluihin, prosessijaoston toiminnan seuraamiseen sekä dokumenttiaineistoon. Tulosten valossa muutoshankkeen nähtiin käynnistyneen hyvin. Se ei ollut kohdannut ylitsepääsemättömiä ongelmia ja oli jo onnistunut tuottamaan näkyvää tulosta. Luottamushenkilöorganisaation koettiin antaneen oikeanlaista ohjausta hankkeen valmistelussa. Ongelmana kuitenkin nähtiin johtamisen vetovastuun hajanaisuus. Väliraportissa nousi lisäksi esiin, että muutoshankkeen tuossa vaiheessa asiakkuuskäsitys oli vielä jäsenymätön, minkä lisäksi uusi poliittinen johtamisjärjestelmä ei ollut hahmottunut. Nämä olivat seurausta edellisessä luvussa esitetyistä valinnoista. Tuossa vaiheessa ei vielä ollut valittu suuntaa,

johon poliittista johtamisjärjestelmää kehitetään eikä yksimielisyyttä siitä, kuuluisiko kehitysideoiden tulla luottamushenkilöiltä vai virkamiesjohdolta. Asiakkuus- ja asiakaslähtöisyyden hahmottumattomuus osoittautuikin ilmiöksi, jota ei varsinaisesti ratkaistu muutoshankkeen missään vaiheessa.

Keväällä 2012 ilmestynyt toinen väliraportti (Markkola & Airaksinen 2013) tutki henkilöstön suhtautumista muutoshankkeeseen. Tutkimus toteutettiin kyselynä Järvenpään henkilöstölle ja luottamushenkilöille. Tutkimuksen keskeisin löydös oli, että muutoshankkeen ollessa vielä kesken henkilöstö ja luottamushenkilöt kokivat muutoshankkeella olevan jo myönteisiä käytännön vaikutuksia. Erityisesti muutoshankkeen koettiin parantaneen oman työn kokonaisuuden hahmottumista sekä asiakaslähtöisyyttä. Ilmeni, että muutoshankkeen tavoitteisiin suhtauduttiin myönteisemmin kuin hankkeen toteutukseen. Hankkeella oli siis johdon ja varsin laajalti myös henkilöstön hyväksyntä, mutta käytännön toteutus, muutoksen johtaminen, ei vastannut erityisesti henkilöstön odotuksia. Viestinnän ja johtamisen puutteet koettiin tuolloin muutoshankkeen käytännön toteuttamisensuurimmiksi ongelmiksi. Väliraportissa suositeltiin viestintään ja vuorovaikutukseen panostamista. Väliraporteilla oli käytännön työtä ohjaava merkitys. Niiden perusteella muutoshankkeessa kiinnitettiin entistä enemmän huomiota viestintään ja sen rooliin muutoshankkeen tavoitteiden välittämisessä:

”Ja se, mitä mä pelkäsin on se, et lähteeks henkilöstö kokemaan, et tää on jotenkin heidän ylitseen kävellään tai jotain muuta, siinähan me sitten päätettiin, huomattiin siinä väliarviointissa, että se tiedottaminen oli tosi tärkeä, siihen sit satsattiin.”
(Luottamushenkilö)

”Mä en tie käynnistikö se tulos [väliraportin] sitte sen et tekiks se sen näkyväks sitte että, se nousi siinä aika vahvasti siinä edellisessä tutkimuskohdassa et se viestintä on liian heikois kantimissa. Ja se kuvitelma siitä että, meidän esimiehet osaa kertoa, niin se oli ehkä vähä sellasta harhasempaa kuvitelmaa.” (Viranhaltija)

Arvioinneissa esiin nousseet asiat eivät välttämättä olleet muutosta toteuttaville tahoille entuudestaan vieraita, mutta niiden esiin nostaminen väliraportissa toimi vahvana signaalina, jonka pohjalta oli helpompi reagoida. Väliraportit ja muutoshankkeen aikainen arviointi toimivatkin toimeenpanon tukena ja nostivat esiin asioita, joihin olisi mahdollisesti syytä puuttua. Tässä ilmenee jälleen

toimintapolitiikkaprosessin dynaamisuus, sillä arviointi ja toimeenpano eivät ole pelkästään toisiaan seuraavia vaiheita, vaan arvioinnilla voidaan myös vaikuttaa toimeenpanoon. Seuraavassa kommentissa ilmenee hyvin se, että osa muutoshankkeesta mukana olevista oli saattanut tunnistaa väliraportissa esiin nostettuja asioita jo aikaisemmin. Yliopiston toisen väliraportin jälkeen muutoshankkeen viestintään panostettiin enemmän.

Sen väliarvioinnin yhteydessä tuli mun mielestä se viestinnän merkitys niin vahvasti esiin. Ja mä olin itse ollu siitä huolissani, koska taas mä oon viestinnän ammattilainen ja mä näin, että se viestintä oli reagoivaa eikä proaktiivista. Niin semmonen proaktiivisen viestinnän leipominen varhaisemmas vaiheessa ois ollu semmonen, mitä mun mielest ois pitäny tehdä.” (Luottamushenkilö)

Yliopiston tekemien ulkoisten ja kaupungien omien väliraporttien arviointien lisäksi Järvenpään kaupunki seurasi henkilöstön työhyvinvointi vuosittaisilla kyselyillä. Vuonna 2010 kyselyä uudistettiin lisäämällä sinne oma osio muutoshankkeesta, jolla pystyttiin mittaamaan henkilöstön näemyksiä. Kyselyssä oli sekä avoimia että strukturoituja kysymyksiä. Kyselyjen vastaukset mahdollistavat kaupungille muutosten vaikutusten arvioinnin ja avoimissa kysymyksissä henkilöstö pystyi nostamaan esiin konkreettisia asioita, jotka muutoshankkeesta vaivasivat tai ilahduttivat. Hyvinvointikyselyn tuloksia hyödynnettiin myös yliopiston loppuraportissa. (Markkola & Airaksinen 2013, 34–47.) Työtyytyväisyyskyselyn tulokset toimivat osaltaan selkänöjana muutoshanketta johtaville henkilöille, kuten seuraavassa lainauksessa ilmenee.

”Niin meillähän henkilöstön työtyytyväisyystulokset, te ootte varmaan ne nähny ja kuullu. Et siis, se oli niin huojentava tieto. Ja se jotenkin vakuutti, että joo. Et mä en ehkä uskaltais näin vahvasti sanoo, jos se henkilöstön työtyytyväisyys ei olis niin hyvä. Ja jos samaan aikaan kuntalaisilta tullu, palvelujen käyttäjiltä tullu palaute ei ois niinkun, se on vähentyny, negatiivinen palaute on vähentyny. Tämmösiä yhteydenottoja tulee enää oikeestansa terveystakeskukseen yhteyden saannista.” (Luottamushenkilö)

Muutoshanke päättyi virallisesti vuoden 2012 lopussa. Tämän jälkeen on kuitenkin ilmestynyt kolme erillistä arviointia muutoshankkeen vaikutuksista, joista yksi oli Tampereen yliopiston tuottama ja kaksi Järvenpään kaupungin omia. Nämä ovat aiemmassa kuvassa (Kuva 6) luokiteltu muutoshankkeen jälkeisiksi arvioinneiksi. Kun Järvenpään muutoshankkeen arviointia peilataan

luvussa 3.3. kuvattuun toimintapolitiikkaprosessiin, nämä muutoshankkeen jälkeiset arvioinnit asettuvat selkeästi yksinkertaistetun toimintapolitiikkaprosessin kulkuun, jossa arviointi suoritetaan toimintapolitiikan toimeenpanon jälkeen.

Yliopiston loppuraportti (Markkola & Airaksinen 2013) julkaistiin noin puoli vuotta muutoshankkeen päättymisen jälkeen. Arvioinnissa haastateltiin muutoshankkeessa mukana olleita viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä. Lisäksi haastateltiin kuntalaisia. Aineistona hyödynnettiin myös Järvenpään kaupungin asiakirja-aineistoa sekä kaupungin työhyvinvointikyselyä. Arvioinnissa todettiin muutoshankkeen onnistuneen virallisten rakenteiden, kuten kaupungin organisaatio- ja lautakuntarakenteen uudistamisessa, mikä osaltaan edisti poikkihallinnollisen ja moniammatillisen toimintatavan kehittymistä. Asiakkaan asialla -muutoshankkeen mahdollistama toimintakulttuurin muutos koettiin myönteiseksi. Kaupungin organisaatiossa kulttuurimuutos ei ollut levinnyt kaikissa yksiköissä samalla tavalla. Kaiken kaikkiaan yleinen näkemys raporttiin haastateltujen keskuudessa oli se, että muutoshanke oli muuttanut kulttuuria kehittämismyönteisemmäksi ja avoimesti mietittiin, miten asioita voidaan tehdä uusilla tavoilla. Seuraavassa kommentissa tiivistyy hyvin se näkemys, joka viranhaltijoiden keskuudessa vallitsi muutoshankkeen päätyttyä. Muutoshankkeella oli saatu merkittäviä muutoksia aikaiseksi, vaikka tehtävää oli vielä edessä. Kommentissa nostetaan esiin myös realistinen suhtautuminen muutokseen. Ei odoteta, että muutamassa vuodessa olisi saatu kaikkea tehdyksi.

”Eli me ollaan luotu nyt se pohja uudenzaiselle, kokonaan uudenzaiselle tekemiselle. Se on ollut kova työ, siinä on kaikki rakenteet täytyy muuttaa, ajattelutapa, kulttuurinkin, johtamista. Ja meillä on nyt ne edellytykset kohta olemassa, koko kaupunkiorganisaation puitteissa. Eli viimeset hännät on vielä vähän kesken. No sitten kun se kaikki on ja onhan se nytkin jo, kahdella palvelualueella toimii erittäinkin hyvin jo tää asia. Siellä ollaan oltu etuajassa valmiina. Niin kyllä se vaikuttaa meidän tähän päivittäiseen työhön. Sehän aina, muutoshan on aina kuitenkin, se on hidas. Itse asiassa jos sitä haluaa ymmärtää kuinka suuri se muutos on, niin pitäis olla semmonen aikakone jolla me voitais tästä hetkestä siirtyä tonne kahden vuoden päähän, kattoo että miten me toimittiin silloin. Ja tulla takasin tuonne ja kattoo miten me se sama homma hoidetaan nyt. Niin silloinhan sen eron vasta huomaa. Nyt ku se menee siis näin pikku

hiljaa tää kehitys kuitenkin, niin sitä on vaikea yhtäkkiä tajuta, kuinka paljon se on muuttunut.” (Viranhaltija)

Alkuvuodesta 2014 julkaistiin Järvenpään kaupungin oma loppuraportti, joka summaa yhteen Asiakkaan asialla -muutoshankkeen lopputulokset kaupungin näkökulmasta. Loppuraportissa raportoidaan tiiviisti uusi toimintatapa ja uudet rakenteet sekä niiden saavuttamiseksi tehdyt toimenpiteet. Raportilla koottiin yhteen sellaista tietoa, joka oli aiemmin olemassa, mutta hajallaan erilaisissa pienemmissä raporteissa ja asiakirjoissa. Tämän myötä Järvenpään muutoksen kokonaisuus tuli paremmin haltuun otettavaksi sellaisille henkilöille, joille se ei aiemmin välttämättä ole ollut mahdollista. Tällaisia tahoja ovat sekä kuntalaiset että sellaiset luottamushenkilöt, jotka ei ole olleet mukana muutoshankkeen valmistelussa. Raportit mahdollistavat teoreettisen viitekehyksen mukaisen poliittisen arvioinnin tekemisen tästä toimintapolitiikkaprosessista. Loppuraportissa arvioidaan Järvenpään kaupungin kyvyn vastata talouden ja toiminnan haasteisiin olevan muutoshankkeen ansiosta parempi kuin tilanteessa, jossa muutoshanke käynnistettiin (Järvenpään loppuraportti 2014, 37).

Järvenpään kaupungin suorittama itsearviointi muutoshankkeen vaikutuksista käynnistettiin vuoden 2014 alussa. Sen tavoitteena oli jatkokehittää päätöksentekoa ja organisaatiota. Itsearvion erityisen tarkastelun kohteena olivat prosessit, viranhaltijaorganisaatio sekä poliittinen päätöksentekorakenne. Itsearviointi toteutettiin haastatteleamalla eri palveluyksiköiden johtoryhmiä kehitettyjen prosessien toimivuudesta. Luottamushenkilöorganisaatiota arvioitiin kaikille luottamushenkilöille suunnatun kyselyn avulla. Tämän kyselyn pohjalta haastateltiin lautakuntien puheenjohtajat. (Järvenpään itsearviointi 2014, 2–4.)

Itsearvioinnin perusteella Järvenpään kaupungin organisaatiossa toimintatapauudistuksen eteneminen oli vielä erivaiheista. Erityisesti terveydenhoidon ja aikuissosiaalityön sekä ikäihmisten ja toimintarajoitteisten palvelualueilla professioiden mukaiset raja-aidat, jotka hankaloittavat poikkiallinnollisen ja moniammatillisen toimintatavan edistämistä, olivat edelleen olemassa, elleivät jopa vahvistuneet. Tämän on sinänsä kiinnostavaa, sillä nämä kulttuuriset ja organisatoriset raja-aidat olivat keskeinen syy koko toimintamalliuudistuksen käynnistämiseksi. Lasten ja nuorten sekä sivistyksen ja vapaa-ajan palvelualueilla muutoshanke on itsearvioinnin mukaan kuitenkin tuottanut näkyviä hyötyjä. Itsearvioinnissa suositettiin konkreettisia toimia prosessimaisen toiminnan ja joh-

tamisrakenteiden kehittämiseksi. (Järvenpään itsearviointi 2014, 41–43.) Itsearvio ja sen suositukset ovat suoraan yhdistettävissä teoreettisen viitekehyksen ajatukseen siitä, että toimintapolitiikan arviointi voi johtaa toimintapolitiikkaprosessin uudelleen käynnistymiseen. Mikäli itsearvioinnissa nousseet puutteet ja haasteet koetaan riittävän merkittäviksi, voi tällainen kokemus uudenlaisen toimintapolitiikan muovaamiseen. Tällainen uusi tai muokattu toimintapolitiikka pitää puolestaan ensin suunnitella, jotta se voidaan toimeenpanna.

Aineiston perusteella voi todeta, että prosessin aikaisilla arvioinneilla oli selvästi merkitystä muutoksen todentamisen ja muutostyön paremman kohdentamisen kannalta. Teoreettiseen viitekehykseen suhteutettuna ne asettuvat toisaalta arviointiin, toisaalta toimeenpanoon. Viitekehyksessä hahmoteltu dynaamisen prosessin käsite selittää hyvin tätä kaksijakoisuutta. Tampereen yliopiston ja Järvenpään kaupungin loppuraporttien roolina on olla enemmän tehdyn muutoksen dokumentointi ja todentaminen. Ne myös tekevät muutoksen näkyväksi ulkopuolisille. Järvenpään kaupungin itsearvioinnin funktio on kaksijakoisempi. Se yhtäältä antoi kuvan kaupungin toimintamallin tilasta puolitoista vuotta muutoshankkeen päättymisen jälkeen, ja toisaalta kartoitti kehittämistarpeita, joiden pohjalta kaupunki voi halutessaan tehdä uusia kehittämistoimenpiteitä.

5. Johtopäätelmät

Toimintapolitiikka ja toimintapolitiikkaprosessi teoreettisina rakenteina ovat sovellettavissa suomalaisen kunnalliseen päätöksentekoon. Teoreettisessa viitekehyksessä on esitetty yksinkertainen toimintapolitiikkaprosessin nelivaiheinen malli, jonka eri vaiheet ovat ongelman tunnistaminen, toimintapolitiikan suunnittelu, toimeenpano ja arviointi. Toimintapolitiikkaprosessi on viitekehys, joka mahdollistaa kunnallisen toiminnan jäsentämisen.

Yksinkertaistettu toimintapolitiikkaprosessin malli ei kuitenkaan huomioi kunnallisen hallinnon dualismia eli johtamisen jakaantumista viranhaltijoille ja poliittisille luottamushenkilöille. Kunnallisilla viranhaltijoilla ja poliitikoilla on omat roolinsa päätöksenteko- ja toimintapolitiikkaprosesseissa. Kuitenkin näissä rooleissa tarvitaan vuorovaikutusta toimivan päätöksenteon mahdollistamiseksi. Kun tämä otetaan huomioon, voidaan muodostaa hahmotelma toimintapolitiikkaprosessista, jossa viranhaltijoiden edustama hallinnollinen ja poliittisten luottamushenkilöiden edustama poliittinen prosessi toimivat yhdessä vuorovaikutuksessa toimintapolitiikan muovautumiseksi. Tämä vuorovaikutus korostui Järvenpään kaupungin muutoshankkeen ohjaamisessa keskeisessä roolissa olleen prosessijaoston toiminnassa. Siellä johtavat viranhaltijat ja luottamushenkilöt keskustelivat ja linjasivat muutoshankkeen suuntaviivoista, mikä antoi politiikalle mahdollisuuden ohjata muutoshankkeen valmistelua ja viranhaltijoille keinon välittää tietoa valmistelusta poliittiselle kentälle. Toimiva vuorovaikutus antoi toimeenpanolle liikkumavaraa ja prosessijaosto muodosti virallisen rakenteen tämän vuorovaikutuksen muotoutumiselle.

Toimintapolitiikkaprosessin yksinkertaiset lineaariset mallit eivät myöskään ota huomioon toimeenpanon dynaamisuutta. Oletamus siitä, että suunnittelu ja toimeenpano ovat selkeästi eriytävissä, ei aina toimi. Erityisesti tämä korostuu silloin, kun toimeenpannaan monimutkaisia toimintapolitiikkoja, kuten tapausesimerkkinä ollutta Järvenpään kaupungin toimintamalli- ja organisatiouudistusta. Tällaisissa tapauksissa toimeenpano vaatii onnistuakseen huomattavan paljon suunnittelua, jota ei olisi ollut mahdollista tehdä etukäteen. Mikäli kuitenkin halutaan säilyttää teoreettisen viitekehysten mukainen politiikkaprosessin jäsenyys, voidaan ajatella, että suunnitteluvaiheessa linjataan yleisistä tavoitteista ja resursseista. Tällöin toimeenpanovaiheen suunnittelu on konkreettisempaa. Sillä haetaan ratkaisuja toimeenpanoa hidastaville tai estäville asioille.

Järvenpään kaupungin toimintamalli- ja organisaatiouudistus on jäsennettävissä sekä toimintapoliittisena valintana että toimintapolitiikkaprosessina. Kaupungissa muodostettiin yhteinen käsitys siitä, että kaupungin toimintatapa ja organisaatio eivät olleet sopivia vastaamaan toimintaympäristössä tunnistettuihin muutoksiin ja muutospaineisiin. Ratkaisuksi määritettiin koko kaupungin toimintatavan muutos perinteisesti organisoidusta kuntaorganisaatiosta kohti asiakaslähtöisesti ja prosessimaisesti toimivaa organisaatiota, jonka toimintaa kunnan organisaatio ja päätöksentekorakenne tukevat.

Uuden toimintapolitiikan valmistelua ja suunnittelun voi katsoa tapahtuneen vuosina 2008–2010. Toimintapolitiikan toimeenpano tapahtui 2010–2013 Asiakkaan asialla -muutoshankkeen avulla, jonka myötä Järvenpään kaupunki siirtyi asiakaslähtöiseen ja prosessimaiseen toimintamallin sekä uudisti organisaationsa tätä tavoitetta tukevaksi. Kun muutosprosessia tarkastelee toimintapolitiikasta viitekehystä, sen voi määritellä toimintapolitiittisen paradigman muutokseksi. Muutoshankkeen tavoitteena ei ollut vain kehittää uusia toimintamalleja ja työtapoja, vaan muuttaa koko organisaation ajattelutapaa. Asiakaslähtöisesti toimiminen vaatii erilaisen tavan suhtautua palveluiden järjestämiseen kuin perinteinen sektorikohtainen ajattelu. Se vaati myös muutosta siihen, mitkä asiat palveluiden järjestämisessä ylipäättään tulisi nähdä kehittämistä vaativiksi ongelmiksi.

Muutoshankkeen toimeenpano vaati paljon työtä, sillä sen tehtävänä oli sekä kehittää että toimeenpanna Järvenpään kaupungin prosessimaista toimintatapaa. Muutoshankkeen konkreettiset toimenpiteen ja aikataulut eivät olleet selkeitä sen käynnistyessä. Prosessi eteni kehittäen ja erilaisia vaihtoehtoja kokeillen. Uuden toimintapolitiikan toimeenpano oli siis hyvin dynaaminen prosessi. Tämä mahdollisti parhaiden ja Järvenpään kaupungille sopivimpien ratkaisujen löytämisen, joita liian tarkasti ja jäykästi tehty etupainotteinen suunnittelu ei olisi voinut löytää. Jäsentymätön eteneminen kuitenkin aiheutti myös kritiikkiä. Kun toimintatavat ja ohjeistukset tarkentuivat, paikoin koettiin, että samoja asioita piti tehdä useita kertoja. Koska henkilöstön piti hoitaa normaalit työtehtävänsä kehittämistyön ohella, tunnollisimpia työntekijöitä uhkasi uupuminen.

Kiinnostava seikka muutoshankkeessa on se, että sen keskeistä käsitettä, asiakaslähtöisyyttä, ei varsinaisesti määritelty missään vaiheessa. Aineiston perusteella ei pysty sanomaan oliko tämä tietoinen valinta vai pidettiinkö asiakaslähtöisyyttä itsestään selvänä käsitteenä. Tämä yhtäältä haittasi sen edistämistä, sillä se sai osakseen jonkin verran perusteetonta kritiikkiä. Joillakin Järven-

pään kaupungin toimijoilla oli asiakaslähtöisyydestä omat käsityksensä, joita he vastustivat. Selkeällä asiakaslähtöisyyden määrittelyllä olisi voitu torjua tätä ongelmaa. Toisaalta se mahdollisti kaikkien jo olemassa olevien hyvien käytäntöjen kokoamisen asiakaslähtöisyyden sateenvarjon alle. Mikäli asiakaslähtöisyys olisi määritelty tarkasti, tämä ei olisi ollut välttämättä mahdollista, mikä puolestaan taas olisi voinut haitata toimeenpanoa.

Arvioinneilla oli keskeinen rooli uuden toimintatavan muovaamisessa. Dynaamisesti etenevä toimeenpanoprosessi pystyi muuttamaan toimeenpanoa oikeaan suuntaan sen perusteella, mitä muutoshankkeen aikaisissa arvioinneissa selvisi ja raportoitiin. Arviointi ei ollut vain toimintapolitiikkaprosessin viimeinen vaihe, vaan myös keskeinen työkalu toimeenpanon onnistuneeseen toteuttamiseen. Muutoshankkeen arvioinneissa nousi esiin, että prosessi on luonut Järvenpään kaupungin organisaatioon uudistamiselle ja kehittämislle myönteisen ilmapiirin. Tätä ilmentää hyvin vuoden 2014 aikana toteutettu itsearviointi, joka kartoitti jatkokehittämiskohteita johtamisessa ja toimintaprosesseissa. Tämän seurauksena terveystalvelut ja aikuissosiaalityön sekä ikääntyneiden ja toimintarajoitteisten palvelualueet yhdistettiin vuoden 2015 alusta (Järvenpää 2015).

Toimintapolitiikan ja toimintapolitiikkaprosessin tuntemus edistää laadukkaan kunnallisen päätöksenteon ja kehittämisen toteutumista. Toimintapolitiikan kehittämiseen ja arviointiin on kehitetty lukemattomia menetelmiä ja työkaluja. Koska kunnallista toimintaa pystyy jäsentämään toimintapolitiikkana, se tarkoittaa, että näitä työkaluja voi hyödyntää kunnan toimintapolitiikan toteuttamisessa. Näiden työkalujen peilaaminen kunnalliseen toimintapolitiikkaan voisi olla hyödyllinen jatkotutkimusmahdollisuus. Tämän tutkimuksen perusteella ei nimittäin voi sanoa, onko toimintapolitiikka käyttökelpoinen tulkintakehys kaikessa kunnan toiminnan arvioimisessa ja tutkimisessa. Sen vuoksi toimintapolitiikka prosessin työkalujen tarkastelu Suomen kuntakentän näkökulmasta voisi antaa arvokasta lisätietoa.

Tämä tutkimus on jäsentänyt toimintapolitiikkaa ja Järvenpään kaupungin toimintamalliuudistusta toimintapolitiikkaprosessina. Tutkimuksessa ei ole kuitenkaan kysytty viranhaltijoilta tai luottamushenkilöiltä, miten he jäsentäisivät toimintaansa toimintapolitiikan näkökulmasta. Yllä esittämäni lisäksi yhtenä jatkotutkimusmahdollisuutena voisikin olla se, miten viranhaltija jäsentävät rooliaan toimintapolitiikan kannalta. Kokevatko he teoreettisessa viitekehyksessä esitetyn jäsenyyksen relevantiksi suhteessa omaan työhönsä?

Tutkimuksen keskeisin menetelmä oli faktapohjainen asiantuntijahaastattelujen analyysi. Analysoimalla haastatteluja, joissa Järvenpään kaupungin muutoshankkeen toimeenpanoon osallistuneet viranhaltijat ja luottamushenkilöt kertoivat siitä oman asiantuntemuksensa kautta, pystyin jäsentämään muutoshankkeen etenemistä. Haastattelut olivat ainoa keino kerätä tätä tietoa, sillä sitä ei ole koottuna missään. Pelkkään kirjalliseen aineistoon tukeutuminen olisi jättänyt pimentoon monia sellaisia seikkoja, jotka osoittautuivat keskeisiksi muutoshankkeen toteutumisen kannalta. Haastatteluaineiston tukena käytin kuitenkin erilaisia asiakirja-aineistoja, joista pystyi hakemaan ja tarkistamaan sellaisia tietoja, jota haastatteluissa ei aina luotettavasti saa, kuten tarkkoja päivämääriä.

Käytetyt menetelmät olivat oikeita ja sopivia tutkimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi, vaikka haastattelut eivät olleet suoraan tätä tutkimusta varten tehtyjä. Ne olivat kuitenkin sisällöltään riittävän laajuisia, jotta pystyin käyttämään niitä tämän tutkimuksen aineistona. Mikäli haastattelut olisi tehty varta vasten toimintapolitiikanäkökulmalla, ne olisivat voineet tarjota toisenlaisia näkökulmia. Lisäksi koherentin näkemyksen muodostaminen toimintapolitiikkaprosessista olisi luultavasti ollut yksinkertaisempaa. Toisaalta kysymysten abstraktiotaso olisi saattanut tällöin olla turhan korkea, jolloin vastaukset olisivat olleet yleisluontoisempia ja arvokkaita näkökulmia olisi voinut jäädä tavoittamatta.

Tämän tutkimuksen perusteella voi todeta, että toimintapolitiikka on toimiva työkalu kunnallisen muutos- ja kehitystoiminnan jäsentämiseen. Järvenpään kaupungin toimintamalli- ja organisaatio-uudistuksen jäsentäminen toimintapolitiikkaprosessina antoi mielenkiintoisen näkökulman hallinnolliseen uudistukseen. Tarkastelu nosti esiin sellaisia piirteitä ja ilmiöitä, jotka olisivat voineet jäädä toisenlaisella tarkastelutavalla huomioimatta. Tämän tutkimuksen perusteella ei voi kuitenkaan todeta, että toimintapolitiikka ja toimintapolitiikkaprosessi ovat yleispäteviä kaiken kunnallisen toiminnan tarkasteluun ja arvioimiseen. Ne ovat kuitenkin ylätason käsitteitä ja ovatkin hyödyllisimmillään laajempien kokonaisuuksien tarkastelussa.

Lähteet

Ahonen, Pertti 1985. Hallinnon arvioinnin lähestymistapoja. Helsinki Valtion painatuskeskus

Ahonen, Pertti 1998. Hallituksen Evaluaatiotuki. Helsinki: Hakapaino Oy

Airaksinen, Jenni, Laine, Toni K., Kyösti, Anni, Markkola, Antti, Härkönen, Helena, Afflekt, Antti, Lehtola, Jenni & Paananen, Henna 2012. Kuntauudistus prosessina Institutionaalinen johtajuus kuntamuutoksessa. Helsinki: Valtionvarainministeriö

Airaksinen, Jenni 2009. Hankala hallintouudistus. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy Juvenes Print

Airaksinen, Jenni, Haveri, Arto, Pyykkönen, Heidi & Väisänen, Piia 2008. Sinisistä ajatuksista moniin totuuksiin – Kainuun hallintokokeilun arviointi. Toinen väliraportti. Helsinki: Valtionvarainministeriö

Alastalo, Marja & Åkerman, Maria, 2010. Asiantuntijahaastattelun analyysi: Faktojen jäljillä. Teoksessa: Johanna Ruusuvoori, Pirjo Nikander & Matti Hyvärinen, toim. Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, s. 372–394

Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryytänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.) 2007. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Berndtson, Erkki 1995. Poliittika tieteenä – Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun 4. Painos. Helsinki: Painatuskeskus Oy

Berndtson, Erkki 2013. Eurooppalaisuus, maailmanpolitiikka ja yhteiskuntatieteiden murros. Kat-saus suomalaisen politiikan tutkimukseen vuonna 2013. Poliittika. 3/2013. s. 180–191

Dery, David 1984. Problem Definition in Policy Analysis. Lawrence, Kansas Yhdysvallat: University Press of Kansas

Dubois, Anna & Gadde, Lars-Erik 2002. Systematic combining: an abductive approach to case research. Journal of Business Research. 55/2002. s. 553–560

Ellesworth, John W. & Stahnke, Arthur A. 1976. Politics and Political Systems - An Introduction to Political Science. New York, Yhdysvallat: McGraw-Hill Book Company

Fountain, Jane E. 2001. Paradoxes of Public Sector Customer Service. Governance: An International Journal of Policy and Administration. 14:1/2001. s. 55–73.

Greenway, John & Salter, Brian & Hart, Stella 2004. The Evolution of a “Meta-Policy”: The Case of the Private Finance Initiative and the Health Sector. The British Journal of Politics & International Relations. 6/2004. s. 507–526.

- Hall, Peter A 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*. 3/1993. s. 275–296
- Haveri, Arto 1995. Ohjelmat menestystekijänä – Strateginen lähestymistapa. Tampere: Tammer-Paino Oy
- Haveri, Arto, Airaksinen, Jenni & Paananen, Henna 2013. Kuntajohtajat muutoksen tulkkeina – tarinoita kuntajohtamisesta. Helsinki: Kuntatalon paino
- Harisalo, Risto, Aarrevaara, Timo, Stenvall, Jari & Virtanen, Petri 2007. Julkinen toiminta – Julkinen politiikka. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy
- Heuru, Kauko 2001. Itsehallinnon aika. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy
- Heuru, Kauko, Mennola, Erkki & Ryytänen, Aimo 2001. Kunnallinen itsehallinto Kunnallisoikeuden perusteet. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy
- Heywood, Andrew 2002. Politics, 2nd edition. Basingstoke, Hampshire, Iso-Britannia: Palgrave Macmillan
- Heywood, Andrew 2007. Politics, 3rd edition. Basingstoke, Hampshire, Iso-Britannia: Palgrave Macmillan
- Hood, Christopher 1986. Administrative analysis: an introduction to rules, enforcement and organizations. Brighton, Iso-Britannia: Wheatsheaf
- Jalonen, Harri 2006. Asioiden valmistelu kunnallisessa päätöksenteossa Informaation tehokasta prosessointia ja kompleksisten ongelmien ratkaisemista. *Kunnallinen aikakauskirja*. 1/2006. s. 39–53
- Kass, Henry D. ja Catron, Bayard L. 1990 Images and Identities in Public Administration, Newbury Park, California, Yhdysvallat: Sage
- Kay, Adrian 2006. The Dynamics of Public Policy Theory and Evidence. Cheltenham, Iso-Britannia: Edward Elgar Publishing Limited
- Knill, Christoph & Tosun, Jale 2012. Public Policy A New Introduction. Basingstoke, Hampshire, Iso-Britannia: Palgrave Macmillan
- Leinonen, Jaana 2012. “Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on eletävä” – Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Lowi, Theodore J. 1972. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*. 4/1972 s. 298–310.

May, Peter J. & Winter, Søren C. 2009. Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 3/2009. s. 453–476

Miljan, Lydia 2012. *Public Policy in Canada – An Introduction*. Don Mills, Kanada: Oxford University Press.

Nyholm, Inga & Airaksinen Jenni 2011. Kuntahallinnon uudistaminen arvioinnin kohteena. *Hallinnon tutkimus*. 4/2011. s. 297–312.

Pal, Leslie A. 2012. *Beyond Policy Analysis – Public Issue Management in Turbulent Times* 4th edition. Toronto, Kanada: Nelson Education Ltd.

Sotarauta, Markku & Linnamaa, Reija 1997. Kaupunkiseudun elinkeinopolitiikka ja prosessien laatu Tampere, Turku, Oulu, Seinäjoki, Vammala ja Parkano benchmarking-vertailussa. Tampere: CITYOFFSET

Stenvall, Jari & Airaksinen, Jenni 2009. *Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot*. Helsinki: Kuntatalon paino

Palonen, Kari 2003. *Politiikka*. Teoksessa: Matti Hyvärinen, Jussi Kurunmäki, Kari Palonen, Tuija Pulkkinen & Henrik Stenius, toim. *Käsitteet liikkeessä – Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Tampere: Vastapaino, s.467–518

Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron 1984. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland : Or, why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Los Angeles, Yhdysvallat: University of California Press

Vedung, Evert 2000. *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers

Virtanen Petri & Wennberg Mikko 2005. *Prosessijohtaminen julkishallinnossa*. Helsinki: Edita Publishing Oy

Lakilähteet:

L 11.6.1999/731 Suomen perustuslaki

L 17.3.1995/365 Kuntalaki

L 27.1.2006/72 Nuorisolaki

Internet-lähteet:

Airaksinen, Jenni & Laine, Toni 2011. Järvenpään kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamisprosessin arviointi. Ensimmäinen väliraportti.

<http://www.jarvenpaa.fi/attachments/filebank/43.pdf> (31.1.2015)

Järvenpään kaupunki 2015: Järvenpään kaupungin organisaatio
http://www.jarvenpaa.fi/--Organisaatio--/sivu.tmp?siivu_id=54 (Luettu 10.5.2015)

Järvenpään kaupunki 2014: Asiakkaan asialla – Järvenpään kaupungin muutoshanke 2010–2013, Loppuraportti 4.2.2014
<http://www.jarvenpaa.fi/attachments/filebank/1264.pdf> (31.1.2015)

Järvenpään kaupunki 2014: Muutoshankkeen itsearviointi
<http://www.jarvenpaa.fi/attachments/filebank/2102.pdf> (31.1.2015)

Markkola, Antti & Airaksinen, Jenni 2013. Järvenpään kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamisprosessin arviointi Toinen väliraportti Kysely Järvenpään henkilöstölle ja luottamushenkilöille muutoshankkeesta
<http://www.jarvenpaa.fi/attachments/filebank/52.pdf> (31.1.2015)

Markkola, Antti & Airaksinen, Jenni 2013. Järvenpään kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamisen arviointi – Loppuraportti
<http://www.jarvenpaa.fi/attachments/filebank/501.pdf> (31.1.2015)

Saaranen-Kauppinen A. & Puusniekka A. 2009. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto.
http://www.fsd.uta.fi/fi/julkaisut/motv_pdf/KvaliMOTV.pdf (Luettu 7.2.2015)

Tampereen kaupunki 2007. Tampereen kaupungin lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma.
http://www.tampere.fi/tiedostot/5pocaeMkx/lapsi_ja_nuorisopoliittinenohjelma.pdf (Luettu 18.4.2015)

Liitteet

Haastattelurunko Viranhaltijoille

Uudistuksen logiikka:

Onko tämä muutoshanke tarpeellinen? Miksi?

Miten päädyttiin kokonaisvaltaiseen organisaatiouudistukseen?

Mitä muita vaihtoehtoja oli esillä? Miksi niihin ei päädytty?

Teema: Prosessimainen toiminta

Miten toimintatavan uudistus on onnistunut? Miksi?

- Vahvuudet?
- Heikkoudet?
- Missä muutoshanke näkyy?
- Missä muutoshanke ei näy?
- Mitä olisi pitänyt tehdä toisin? Kenen?
- Mikä on muutoksen merkitys rekrytoinnille?
- Mitkä ovat prosessimaisen toiminnan suurimmat haasteet?

Miten uusi organisaatio toimii?

- Millaista ydinprosessien välinen yhteistyö on?
 - o Miten eroaa vanhasta? →Miksi?
- Konsernipalveluiden rooli
 - o Miten konsernipalvelut osallistuvat prosessien toimintaan?
 - o Miten kehittäisit konsernipalveluja?

Teema: Asiakkuusrajpinta

Mitä on asiakaslähtöisyys?

- Keitä teidän asiakkaanne ovat?
- Onko organisaatiossa yhteinen käsitys asiakaslähtöisyydestä?
- Minkälaisin keinoin pyritte asiakaslähtöisyyteen?
- Miten asiakaslähtöisyyttä voisi kehittää?
- Onko yhdenluokun periaate otettu tavoitteeksi? Miten toteutunut?

Teema: Poliittinen johtaminen

Millainen on ollut luottamushenkilöiden rooli muutosprosessissa?

- Mitä odotettiin?
- Miten on vastannut odotuksia?

Millainen on luottamushenkilöiden rooli uudessa toimintamallissa?

- Minkälaista panosta luottamushenkilöiltä odotat?
- Miten luottamushenkilöitä tuetaan tässä?

Mikä on muutoshankkeen merkitys Järvenpälle?

Miten kuntarakente- ja sotekaavailut suhteutuvat tähän muutokseen?

Haastattelurunko Luottamushenkilöille

Onko tämä muutoshanke tarpeellinen? Miksi?

Miten toimintatavan uudistus on onnistunut? Miksi? Mitä hyvää sillä on saavutettu?

Mitä olisi pitänyt tehdä toisin

Mitä on Järvenpään asiakaslähtöisyys?

Miten asiakaslähtöisyyden pitäisi näkyä palveluissa? Miten tässä on onnistuttu?

Miten asiakaslähtöisyyttä voisi kehittää?

Millainen on luottamushenkilöiden rooli uudessa toimintamallissa?

Minkälaista tukea odotat viranhaltijoilta?

- Miten tämä on toteutunut?

-

Mihin suuntaan tulevaisuuden kehitys tulisi viedä?

Mikä on muutoshankkeen vaikutus kuntarakenteen- ja SoTe-uudistuskaavailuihin?