

Ilari Koskinen

**PALVELUVERKKOTARKASTELUN
VALMISTELU- JA
PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSI PERINTEISEN
HALLINTORAKENTEEN JA
PROSESSIAJATTELUN VÄLISENÄ
ASETELMANA**
Case Lappeenranta

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Toukokuu 2020

TIIVISTELMÄ

Ilari Koskinen: Palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessi perinteisen hallintorakenteen ja prosessiajattelun välisenä asetelmana – case Lappeenranta
Kandidaatintutkielma, 34 sivua, 1 liite (1 sivu)
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, kunta- ja aluejohtaminen
Tutkielman ohjaaja: Ari-Veikko Anttiroiko
Toukokuu 2020

Tämän kandidaatintutkielman tarkoituksena on tutkia Lappeenrannan kaupunkiorganisaation toteuttamaa lasten ja nuorten palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessia perinteisen hallintorakenteen ja prosessiajattelun välisenä asetelmana. Valitun tutkimusasetelman avulla keskitytään palveluverkkotarkastelun lopputulokseen liittyvän arvioinnin sijaan sen työstövaiheeseen. Työstövaiheeseen keskittymällä pyritään edelleen luomaan kuvaa siitä, millaiset valinnat ja toiminnalliset lähtökohdat voivat edistää kaupunkiorganisaation toimintaa palveluverkkotarkastelun yhteydessä.

Valitun asetelman tukena toimii tutkimuksen teoreettinen viitekehys, joka koostuu perinteistä hallintorakennetta ilmentävästä teoriasta ja organisaatioiden prosesseihin keskittyvästä teoriasta. Koska perinteisen hallintorakenteen mukaisiin elementteihin liittyvä tutkimus on etenkin julkisten organisaatioiden yhteydessä jo suhteellisen runsaasti käsitelty aihepiiri, niin tässä tutkimuksessa nostetaan esiin erityisesti tutkimuskohteessa ilmeneviä prosessiajattelun mukaisia piirteitä. Tällaisella valinnalla pyritään edelleen osoittamaan kuinka yritysten liiketoimintaprosessien kehittämiseen liittyvästä tutkimuksesta peräisin oleva prosessiajattelu voi edistää julkista organisaatiota saavuttamaan tavoitteensa.

Tutkimusstrategisten valintojen osalta tämä tutkimus on tyypiltään laadullinen tapaustutkimus. Kohdeorganisaationa on Lappeenrannan kaupunkiorganisaatio, jonka hyvinvointi- ja sivistyspalvelujen sekä elinvoiman ja kaupunkikehityksen toimialat ovat erityisesti tutkimuksen kannalta merkittävässä roolissa. Tutkimuksessa käytettävä aineisto rakentuu pitkälti puolistrukturoitujen teemahaastattelujen pohjalta. Lisäksi aineistoon sisältyy myös materiaalia, joka on peräisin palveluverkkotarkastelun julkisista valmisteluasiakirjoista.

Keskeisten tutkimustulosten osalta voidaan todeta, että ensinnäkin kaupunkiorganisaation toiminta palveluverkkotarkastelun yhteydessä rakentuu vahvasti asiakaslähtöiselle pohjalle, joka on prosessiajattelua mukaillen tärkein yksittäinen organisaation toimintaa määrittävä tekijä. Tutkimuksen kontekstista johtuen asiakaslähtöisyys tulee ymmärtää tässä yhteydessä kuntalaislähtöisyytenä. Toiseksi kaupunkiorganisaatioon on palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessia työstämään perustettu erityinen toimitilatoimikunta. Kyseinen valmisteluelin kokoaa prosessiajattelua mukaillen kaikki keskeiset toimijat yhteen ratkomaan kyseiseen työprosessiin liittyviä haasteita. Käytännössä toimitilatoimikunta yhdistää kaupungin poliittisen johdon, keskeisten toimialojen edustajat sekä kaupungin palvelutuotannon tiloista vastaavan osakeyhtiön johdon. Toimitilatoimikunnan myötä palveluverkkoesitys tulee valmistelluksi jo suhteellisen varhaisessa vaiheessa mahdollisimman kattavasti eri osapuolten toimesta. Tämän pohjalta voidaan edelleen esittää, että käyttämällä vastaavanlaista valmisteluelinä tulevaisuudessa, voidaan esityksiin liittyvää myöhempää käsittelyä tarpeen mukaan pyrkiä keventämään. Käsittelyn keventämisen myötä vapautuneita resursseja voidaan edelleen suunnata muuhun työskentelyyn.

Avainsanat: palveluverkkotarkastelu, valmistelu- ja päätöksentekoprosessi, prosessiajattelu, perinteinen hallintorakenne, asiakaslähtöisyys, kuntalaislähtöisyys, valmisteluelin

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
2 PROSESSI TUOTOKSEN VARJOSSA	2
2.1 UUSI JULKINEN JOHTAMINEN TUOTOS- JA TEHOKKUUSAJATTELUN YTIMESSÄ	2
2.2 TUOTOSKESKEISYYDESTÄ KOHTI PROSESSINÄKÖKULMAA	3
2.3 TUTKIMUSASETELMA: PERINTEINEN HALLINTORAKENNE VS. PROSESSIAJATTELU	4
3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS	5
3.1 YKSITYISTEN ORGANISAATIOIDEN PIIRISSÄ KEHITELTYJEN TEOREETTISTEN MALLIEN SOVELLETTAVUUS JULKISTEN ORGANISAATIOIDEN TOIMINTAAN	5
3.2 PROSESSIAJATTELU ORGANISAATIOIDEN TOIMINNAN KEHITTÄJÄNÄ	6
3.3 PERINTEINEN HALLINTORAKENNE.....	8
3.4 PROSESSIAJATTELUA PROBLEMATISOIVIA TEOREETTISIA NÄKÖKULMIA	10
4 TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTO	11
4.1 TUTKIMUSMENETELMÄT	11
4.2 TUTKIMUKSEN AINEISTO.....	12
5 TUTKIMUKSEN KOHDEORGANISAATION LYHYT ESITTELY JA VUODEN 2020 LASTEN JA NUORTEN PALVELUVERKKOTARKASTELUN TAUSTOITUS	14
5.1 LAPPEENRANNAN KAUPUNKI	14
5.2 VUODEN 2020 LASTEN JA NUORTEN PALVELUVERKKOTARKASTELUN TAUSTOITUS	15
6 ANALYYSIN TULOKSET JA TULKINTA	17
6.1 PROSESSIAJATTELUN YTIMESSÄ OLEVAN ASIAKASLÄHTÖISYYDEN ILMENEMINEN PALVELUVERKKOTARKASTELUN VALMISTELU- JA PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSISSA	18
6.2 TOIMITILATOIMIKUNTA	21
6.3 PERINTEISEN HALLINTORAKENTEEN ELEMENTTIEN ILMENEMINEN TUTKIMUKSESSA	27
6.4 YHTEENVETO ANALYYSIN TULOKSISTA	29
7 POHDINTA	30
LÄHTEET	33
LIITEET	35

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Lappeenrannan kaupunkiorganisaatio.....	15
Kuvio 2. Lappeenrannan kaupungin 2020 palveluverkkotarkastelun aikataulu	17
Kuvio 3. Toimitilatoimikunnan kokoonpano.....	22

1 JOHDANTO

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kaupunkiorganisaation suorittamaa palveluverkkotarkastelua perinteisen hallintorakenteen elementtien ja organisaatioiden prosesseihin keskittyvän näkökulman välisenä asetelmana. Perinteiseen hallintorakenteeseen liittyvä tutkimus on ollut merkittävää muun muassa hallintotieteellisen tutkimuksen piirissä ja tieteenalan monet klassikkoteoriat kehystävätkin perinteisen hallintorakenteen kattokäsitettä. Organisaatioiden prosessiajatteluun liittyvä tutkimus on puolestaan peräisin yritysten liiketoiminnan kehittämiseen tähtäävän tutkimuksen piiristä. Palveluverkkotarkastelun tutkimiseen tällainen kahden erilaisen näkökulman asetelma rakentaa tilanteen, jossa lähes väistämättä perinteisen hallintorakenteen elementtejä sisältävän kuntaorganisaation toimintaa voidaan arvioida myös mahdollisesti esiin nousevan prosessiajattelun mukaisen toiminnan näkökulmasta. Yksinkertaisesti ilmaisten asetelman myötä voidaan tutkia ja arvioida sitä, auttavatko prosessiajattelua mukailevat piirteet kaupunkiorganisaation toiminnassa sitä suoriutumaan paremmin palveluverkkotarkastelun valmistelu ja päätöksentekoprosessista verrattuna siihen, että toiminta rakentuisi vain perinteisen hallintorakenteen mukaisesti.

Yleisesti ottaen kuntien yhteydessä palveluverkolla tarkoitetaan käsitteellisessä mielessä eräänlaista teknisten, taloudellisten ja sosiaalisten toimintojen muodostamaa verkostomaista kokonaisuutta, jonka tehtävänä on turvata kunnan tarjoamien palvelujen yhdenvertaisuus saavutettavuudessa ja saatavuudessa. Käytännössä tietyllä maantieteellisellä alueella sijaitsevat eri palvelualueisiin kuuluvat asiakaspalvelu-toimipisteet muodostavat palveluverkon, jonka tehtävänä on vastata parhaalla mahdollisella tavalla alueen asukkaiden tarpeisiin. (Tampereen kaupunkiseutu 2012, 4.) Palveluverkkoihin liittyvä tarkastelu voidaan puolestaan ymmärtää toimintojen operatiivista toteuttamista tukevana strategisena ja taktisena suunnitteluna sekä päätöksentekona, jonka tavoitteena on edistää palveluverkon asiakaspalvelukykyä (Crainic 2000, 280).

Palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessi voidaan taas ymmärtää palveluverkkotarkastelun vaiheena, jossa ristipaineessa oleva kuntaorganisaatio pyrkii turvaamaan valinnoillaan palvelutoimintaansa liittyvän hyväksynnän ja jatkuvuuden. Tällaisessa tilanteessa valtio ohjaa kuntaa erilaisten rahoitusjärjestelmiensä ja lainsäädännön kautta, sekä toisaalta kuntalaiset asettavat paineita kuntaorganisaation suunnittelun paikallisiin ja alueellisiin erityispiirteisiin liittyen (Jäntti 2016, 48–49). Tämä puolestaan asettaa kysynnän kyvyille soveltaa erilaista tietoa osana palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessia. Erityyppisen tiedon soveltamiseen

liittyvä kyky taas linkittyy organisaatioiden työprosesseihin keskittymiseen. Käytännön tasolla työprosessiin keskittyminen tarkoittaa sitä, ettei etenkään tehtävien alkuvaiheissa keskitytä niinkään valmiin lopputuloksen laatuun. Sen sijaan huomio kohdistuu ennen kaikkea siihen, millaisen keinovalikoiman turvin voidaan parhaalla mahdollisella tavalla rakentaa organisaation toiminta niin, että se johtaa oletetusti mahdollisimman vaikuttavaan lopputulokseen.

2 PROSESSI TUOTOKSEN VARJOSSA

2.1 Uusi julkinen johtaminen tuotos- ja tehokkuusajattelun ytimessä

Erilaiset perinteisistä poikkeavat julkisen sektorin operointiin liittyvät toimintamallit, jotka painottavat etenkin tuotos- ja tehokkuusnäkökulmaa ovat olleet viimeisten vuosikymmenten aikana käsitellyimpiä aiheita julkisiin organisaatioihin liittyvässä tutkimuksessa. Useimmiten nämä poikkeavat ja jopa vallankumoukselliseksikin kutsutut tavat lähestyä, tarkastella ja kehittää julkisen sektorin toimintaa ovat peräisin yksityisten organisaatioiden piiristä. Esimerkkinä eräästä tunnetusta lähestymistavasta voidaan mainita uusi julkinen johtaminen (new public management), jonka keskeisiä painotuksia ovat esimerkiksi kustannustehokkuuden kehittäminen huippuunsa ja julkisen sektorin rajallisten resurssien suuntaaminen parhaalla mahdollisella tavalla tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta (Virtanen & Stenvall 2019, 41). Kun tätä tarkastellaan osana Poliittis-hallinnollista järjestelmää, kyse on ennen kaikkea muutoksesta, jossa poliittinen kontrollointi kohdistuu enemmän julkisen sektorin valmiisiin tuotoksiin, kuin sen panoksiin (Schedler & Proeller 2010, 5). Tämän taustalla vaikuttaa perustavanlaatuinen ajatus, jonka mukaan julkinen sektori tulisi konemaisen ja persoonattoman byrokraattisen hallinnon sijaan rakentaa ns. ihmisten hallinnoksi (Schedler & Proeller 2010, 49–50). Tämä ihmisten hallinto edelleen ymmärtää uuden julkisen johtamisen taustalla vaikuttavan uusliberalismin periaatteiden mukaisesti kansalaisen asiakkaana/kuluttajana (Herranen 2015, 28–29). Uuden julkisen johtamisen periaatteiden laajana strategisen tason tavoitteena on siis turvata julkisen hallinnon asiakkaille, eli kansalaisille heidän näkökulmastaan mahdollisimman korkealaatuiset ja kustannustehokkaat julkisen sektorin tuotokset eli esimerkiksi palvelut. Käytännön tasolla tilanne on kuitenkin usein se, että julkinen sektori ja sen hallinto-organisaatiot ovat kyllä vastuussa tuotosten laadusta, mutta niillä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta organisoida toimintaansa tuotosten laadun rakentamisen näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla (Moynihan 2006).

2.2 Tuotoskeskeisyydestä kohti prosessinäkökulmaa

Koska tämän tutkimustyön kohteena on palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessi, tulevat sen kautta konkretisoituvat vaikutukset ja tehtyjen valintojen tehokkuus selkeämmin esiin vasta tulevaisuudessa. Tästä johtuen tässä tutkimustyössä ei arvioida palveluverkkoon käytännössä tehtyjen valintojen vaikutuksia eikä esimerkiksi sitä, kuinka tehokkaasti valmistelu- ja päätöksentekoprosessia läpivievä Lappeenrannan kaupungin poliittis-hallinnollinen organisaatio lopulta on käyttänyt resurssejaan. Tämän näkökulman tutkiminen ei käytännössä ole järkevää vielä tässä vaiheessa, eikä tutkielman tekijällä edes ole ammattitaitoa asian vakavasti otettavaan tarkasteluun.

Tämän tutkimuksen ja palveluverkkotarkastelun keskinäisistä aikatauluista johtuen tässä yhteydessä ei siis tutkita ja arvioida suoranaisesti esimerkiksi uuden julkisen johtamisen painottamaa panos-tuotos-suhdetta tai rajallisten resurssien tehokasta allokaatiota. Sen sijaan tässä tutkimustyössä keskitytään siihen prosessiin, jolla julkisen sektorin toimijan tarkoituksena on oletettavasti tuottaa kansalaisilleen eli tässä tapauksessa kuntalaisilleen mahdollisimman korkealaatuisia tuotoksia, kuten julkisia palveluja. Toki esimerkiksi panos-tuotos-suhteeseen tai rajallisten resurssien mahdollisimman tehokkaaseen kohdentamiseen liittyvät kysymykset vaikuttavat tämän tutkimuksen taustalla siinä suhteessa, että näiden mainittujen tekijöiden voidaan katsoa antavan jonkinlaiset suuntaviivat kaupunkiorganisaation toiminnalle palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessin yhteydessä. Kuten todettua tämän tutkimustyön tarkoituksena on kuitenkin havainnoida sitä prosessia, jonka perimmäisenä tavoitteena on oletettavasti taata kuntalaisten kannalta mahdollisimman vaikuttavat julkiset palvelut.

Tässä yhteydessä on myös syytä lyhyesti tuoda esiin se, mitä vaikuttavuuden käsitteellä tarkoitetaan. Yleisesti kaikenlainen tuloksellisuusmittaaminen edellyttää ilmiöiden käsitteellistämistä. Tästä johtuen julkisten organisaatioiden tulee luoda käsitteellinen hahmo sille, mitä vaikuttavuus juuri kyseisen organisaation tuotosten osalta tarkoittaa. Käytännössä vasta tämän jälkeen toimintaa voidaan arvioida esimerkiksi erilaisten kvantitatiivisten mittareiden kautta. (Virtanen & Vakkuri 2016, 16.) Käsitteellistäminen, ja sen myötä vaikuttavuuden arviointi ja toteaminen saattavat kuitenkin osoittautua erityisen haasteellisiksi, sillä vaikuttavuus voi konkretisoitua usein erilaisille asiakasryhmille (kuntalaisille) täysin erilaisin tavoin.

2.3 Tutkimusasetelma: perinteinen hallintorakenne vs. prosessiajattelu

Näistä lähtökohdista muodostuu tämän tutkimuksen tutkimusasetelma, jonka ytimessä on tutkia Lappeenrannan kaupungin palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessia eli niin sanotusti sitä matkaa, joka edistää organisaatiota saavuttamaan tavoitteensa. Näin ollen myöhemmin tutkimuksessa esiteltäviin palveluverkkoon liittyviin tavoitteiden sisältöihin ei sinänsä oteta kantaa, vaan ne otetaan tutkimuksen aineiston pohjalta annettuina ja niitä peilataan vain tutkimusasetelman ja teoreettisen viitekehyksen kautta, eli niiden saavuttamista tukevan työprosessin tutkimisen näkökulmasta.

Palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessia tutkitaan tässä yhteydessä perinteisen hallintorakenteen ja prosessiajattelun välisenä asetelmana. Näitä molempia näkökulmia avataan laajemmin ja yksityiskohtaisemmin tämän tutkielman raportin teoreettisen viitekehyksen luvussa. Yleisellä tasolla ja lyhyesti voidaan kuitenkin todeta, että hyvä työprosessi tuottaa useimmiten koko organisaatiokokonaisuuden kannalta hyvän lopputuloksen. Käytännössä tämä liittyy siihen, että hahmottamalla ja keskittymällä organisaation toiminnan kannalta tärkeisiin prosesseihin voidaan tunnistaa myös paremmin käytössä olevat resurssit ja niiden pohjalta syntyvät tuotokset. Lisäksi organisaation asianmukaisen toiminnan kannalta on tarkoituksenmukaista tunnistaa ja keskittyä avainprosesseihin, sillä niiden avulla voidaan kehittää organisaation kykyä uudistua, eli oppia aikaisemmin suoritetuista prosesseista. (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007, 116–117.) Edellä esitetyn pohjalta keskeisimmät tutkimuskysymykset alakysymyksineen ovat:

- *Millaisia prosessiajattelun mukaisia piirteitä Lappeenrannan kaupunkiorganisaation palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessi pitää sisällään?*
 - *Miten valmistelu- ja päätöksentekoprosessia eteenpäin vievä kaupunkiorganisaatio näkee asiakkaiden roolissa olevat kuntalaiset?*
 - *Millaisia ovat palveluverkkotarkastelun taustalta löytyvät tavoitteet ja niiden saavuttamista tukevat keinot?*
 - *Millaisissa muodoissa tai kokoonpanoissa kaupunkiorganisaatiossa toimitaan palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessin edistämiseksi?*
- *Millaisia perinteisen hallintorakenteen piirteitä Lappeenrannan kaupunkiorganisaation palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessi pitää sisällään?*

- *Kuinka sektoroituneita palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessin kannalta keskeiset toimialat ovat?*
- *Onko toiminnasta ja etenkin siihen liittyvistä rakenteista tunnistettavissa selkeitä ja epäloogisilta vaikuttavia hidasteita?*

Tutkimusasetelman tarkoituksena ei ole tuomita perinteisen hallintorakenteen mukaista toimintaa kelvottomaksi, sillä siihen liittyvät ominaisuudet ovat välttämättömiä tietyn tyyppisten julkisen sektorin tehtävien hoidossa. Tarkoituksena on sen sijaan kiinnittää positiivista huomiota palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessin piiristä mahdollisesti esiin nouseviin prosessiajattelun mukaisiin elementteihin, joiden voidaan erityisesti katsoa tukevan organisaation tavoitteiden saavuttamista. Tutkimuskohteena olevaa osaa Lappeenrannan kaupunkiorganisaatiosta ja tarvittavissa määrin itse kaupunkia erityispiirteineen esitellään tarkemmin kohdeorganisaatioon keskittyvässä luvussa 5.

3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

3.1 Yksityisten organisaatioiden piirissä kehiteltyjen teoreettisten mallien sovellettavuus julkisten organisaatioiden toimintaan

Tämän tutkimuksen teoreettisessa ytimessä ovat erilaiset prosessiajattelua käsittelevät teoriat. Organisaation prosessien johtamiseen ja kehittämiseen keskittyvät teoriat ovat pääsääntöisesti peräisin yksityisten organisaatioiden eli käytännössä yksityisten yritysten tutkimuksen piiristä. Yleisesti tiedetään, että julkisten ja yksityisten organisaatioiden toiminta pitää sisällään omiin yhteiskuntasektoreihinsa liittyviä erityispiirteitä, jotka on huomioitava osana kulloinkin tarkasteltavaa organisaatiota.

Kun mainitut erityispiirteet kyetään ottamaan huomioon organisaation toiminnan tutkimuksessa, voidaan erilaisia teoreettisia malleja soveltaa relevantilla tavalla yli sektorirajan. Edellä mainittuun liittyen esimerkiksi Sydänmaalakka (2015) mainitsee julkisen ja yksityisen sektorin johtamisen pitävän sisällään enemmän yhteisiä, kuin erottavia tekijöitä. Julkinen ja yksityinen sektori ovat ajan myötä omaksuneet osaksi toimintaansa sellaisia piirteitä, jotka ovat peräisin vastakkaiselta yhteiskuntasektorilta. Julkisella sektorilla on esimerkiksi siirrytty hiljalleen sille ominaisesta

hallintokulttuurista kohti erilaisten toimien laatua painottavaa suuntausta. Yksityiset yritykset ovat puolestaan omaksuneet esimerkiksi julkiselle sektorille tyypillisiä yhteiskuntavastuun elementtejä osaksi toimintaansa. (Sydänmaalakka 2015.) Tältä pohjalta voidaan katsoa, että tässä tutkimuksessa sovellettavat yksityisten organisaatioiden piirissä kehitellyt teoreettiset mallit ovat sekä asiasisältönä että ajankohtaisuutensa puolesta käyttökelpoisia, kunhan teoriaan liittyvät valinnat perustellaan ja julkisen organisaation asettamat erityispiirteet huomioidaan asiaankuuluvalla tavalla.

3.2 Prosessiajattelu organisaatioiden toiminnan kehittäjänä

Eräs organisaatioiden prosessiajattelua merkittävästi kehittänyt henkilö on nyt jo edesmennyt yhdysvaltalainen insinööri ja professori Michael Hammer, joka tuli tunnetuksi erityisesti liiketoimintaprosessien uudistamista käsittelevien ajatustensa myötä. Hammerin (1996, 5) mukaan työtehtävän ja prosessin välisessä erossa on kyse osan ja kokonaisuuden välisestä erosta. Työtehtävällä tarkoitetaan yksittäistä työhön liittyvää toimintoa, jonka suorittaa useimmiten yksi henkilö. Prosessilla taas viitataan joukkoon yksittäisiä työtehtäviä, joiden tarkoituksena on tuottaa arvoa asiakkaille. Erityyppiset ongelmat organisaatioissa eivät useimmiten liity yksittäisten tehtävien suorittamiseen, vaan juuri prosesseihin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että työntekijät suoriutuisivat huonosti tai hitaasti työtehtävistään, vaan he saattavat esimerkiksi suorittaa sellaisia tehtäviä, jotka eivät ole toiminnan kokonaisuuden kannalta järkeviä tai tarpeellisia. Tämän tyyppistä työtä voidaan nimittää arvoa lisäämättömäksi työksi. Lisäksi työprosessiin kuuluvien henkilöiden välillä saattaa olla erilaisia hidasteita, jotka estävät prosessin kautta jalostuvan tuotoksen vaivatonta etenemistä henkilöltä toiselle. (Hammer 1996, 5, 34.)

Organisaatioiden prosessien kehittämisessä asioiden ja henkilöiden saavutettavuuden kannalta on tarpeen koota eri sektoreiden avainhenkilöt yhteen. Usein tällainen toimintamalli pitää sisällään sen, että avainhenkilöiden joukkoa on vahvistettu niin sanotuilla etulinjan työntekijöillä eli asiakasrajapinnassa työskentelevillä henkilöillä, joille on annettu tavallista suurempi rooli asioiden ratkaisemisessa ja eteenpäin saattamisessa. Tällainen asetelma antaa etulinjassa toimivalle työntekijälle aiempaa suuremman mahdollisuuden vaikuttaa prosessikokonaisuuden lopputulokseen sekä toisaalta lisää hänen työnsä haastavuutta ja vastuullisuutta, sillä hänen täytyy hahmottaa aiempaa yksittäistä työtehtäväänsä laajempi organisaation toiminnallinen kokonaisuus. (Hammer 1996, 7–9.) Tämän taustalla vaikuttava keskeinen ajatus on, että organisaation toiminnan kannalta keskeisille henkilöille tulee tarjota otolliset olosuhteet ratkaista asiakkaiden heille osoittamia ongelmia (Hammer 1996, 81). Tarkoituksena ei ole nimetä uudelleen organisaation eri yksiköitä ns. prosesseiksi, vaan

kyse on kyvystä nähdä ja rakentaa organisaatioon uudenlaisia, erityisesti horisontaalisessa suunnassa operoivia yhteistyöelimiä (Hammer 1996, 14). Tämän kannalta tärkeä lähtökohta on, että kaikki mukana olevat toimijat työskentelevät samojen tavoitteiden suuntaisesti: muussa tapauksessa organisaatioon saattaa muodostua epätoivottuja nurkkakuntaisia ryhmiä, jotka pyrkivät edistämään vain omia intressejään (Hammer 1996, 12).

Prosessiajattelussa organisaation kannalta sen toimintaa eniten määrittävä yksittäinen tekijä on asiakas. Perinteiset organisaatiot tarkastelevat asiakasnäkökulmaa yleensä vasta jälkikäteen: yksityinen yritys saattaa esimerkiksi myydä tietynlaisia tuotteita ymmärtämättä kuitenkaan sitä, että ne eivät alkuunkaan täytä asiakkaiden niille asettamia odotuksia ja vaatimuksia. Prosesseihin keskittyvä organisaatio puolestaan lähtee toiminnassaan ja sen suunnittelussa asiakkaiden tarpeista ja odotuksista kyseistä organisaatiota kohtaan. (Hammer 1996, 12.) Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että organisaation tulisi jättää huolehtimatta omasta kannattavuudestaan tai kasvustaan: esimerkiksi yksityisen yrityksen tulee asiakkaiden tarpeisiin ja odotuksiin vastaamisen lisäksi kyetä rakentamaan mittareita, joilla oman organisaation toimintaan liittyvää kannattavuutta ja kehitystä arvioidaan (Hammer 1996, 79, 81).

Edellä esitellyn yksityisten yritysten liiketoimintaprosesseihin liittyvän näkökulman lisäksi prosessiajattelua on myös jossain määrin käsitelty julkisorganisaatioiden toimintakontekstissa. Esimerkiksi Harisalón, Aarrevaaran, Stenvallin ja Virtasen (2007, 37–38) mukaan julkisiin organisaatioihin liittyvä prosessiajattelu eroaa perinteisestä hallintorakennekäsityksestä siinä mielessä, että prosessiajattelu korostaa toimintaan liittyviä dynaamisia prosesseja ja vapautumista hierarkian rajoitteista. Ruohonjuuritasolla prosessiajattelu painottaa julkisen hallinnon kykyä kohdata asiakkaitaan mahdollisimman autenttisesti, jolloin heidän tarpeisiinsa voidaan vastata todennäköisimmin parhaalla mahdollisella tavalla. Organisaation johdon tasolla esimiehet toimivat perinteisessä mallissa vahvassa virkahierarkiassa, kun taas prosessiajattelussa esimiehet nähdään henkilöinä, joilla on omistuksessaan tietty osuus prosessista. Näin ollen heidän toimintaansa leimaa perinteistä hallintorakennekäsitystä enemmän vapaus sekä esimerkiksi erilaisten verkostojen luomiseen ja hyödyntämiseen liittyvä taito. Kokonaisuutena prosessiajattelu korostaa kaikilla organisaatiotasolla asiantuntijuutta, vapautumista muodollisista rakenteista ja etenkin organisaation johtoon liittyen yrittäjämäistä toimintatapaa. (Harisalo ym., 2007, 37–38.)

Sydänmaalakka (2015) puolestaan korostaa erityisesti sitä, että julkisten organisaatioiden piirissä esiintyvässä prosessiajattelussa on kyse vuorovaikutusprosessista. Tällöin vuorovaikutusprosessi

rakentuu johtajan ja asiantuntijoiden välille, jotka pyrkivät saavuttamaan toiminnallaan yhteisesti jaetut tavoitteet. Käytännössä tällainen asetelma muodostuu esimerkiksi erilaisissa tiimeissä toimittaessa, jolloin myös toimintaan liittyvä johtaminen tapahtuu kollektiivisena prosessina. Toiminnan lähtökohtana ovat jaettu visio, tarkoitus ja tavoite, jotka määrittyvät julkisen sektorin organisaatioissa yleensä poliittisen ohjauksen kautta. (Sydänmaalakka 2015.)

Yhteenvedona voidaan todeta, että tutkimuskohteena olevan Lappeenrannan kaupunkiorganisaation palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessin tutkimiseen prosessiajattelu antaa tässä vaiheessa ajankohtaisen näkökulman, jonka kautta ei arvioida palveluverkkotarkastelun myötä toteutuvan palveluverkon lopullista vaikuttavuutta, vaan sen rakentamiseen liittyviä lähtökohtia ja toimintatapoja. Prosessiajattelu liittyy palveluverkkotarkasteluun erityisesti asiakaslähtöisyyden eli tässä tapauksessa kuntalaislähtöisyyden ajatuksen. Toisaalta kuntalaislähtöisyydellä ei siis sulje pois organisaation omaan taloudenpitoon ja kehitykseen liittyviä pyrkimyksiä, vaan kyse on toistensa rinnalla esiintyvistä tavoitteista. Lisäksi prosessiajattelu auttaa hahmottamaan palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessin yhteydessä esiintyvää eri toimijoiden välistä vuorovaikutusta, siihen luotuja tai syntyneitä rakenteita ja tälle vuorovaikutukselle asetettuja tavoitteita. Kokonaisuutena tutkimusasetelman liittäminen prosessiajatteluun auttaa ennen kaikkea tarkastelemaan sitä palveluverkon toteuttamiseen liittyvää matkaa, jonka kulkemalla kaupunkiorganisaatio pyrkii saavuttamaan lasten ja nuorten palveluverkkoon liittyvät tavoitteensa.

3.3 Perinteinen hallintorakenne

Eräs tapa hahmottaa perinteinen hallintorakenne, on tarkastella sitä suljetun organisaation käsitteen kautta. Suljetussa organisaatiossa kaikki rutiinitoiminnot tapahtuvat vakaisissa olosuhteissa, joiden perustana on henkilöstön kesken vallitseva hierarkia suhteessa toisiinsa. Tällaisessa organisointitavassa kaikki yksittäiset työtehtävät ovat tarkoin määriteltyjä ja niitä suorittavat yksittäiset työntekijät ovat täysin erikoistuneet oman tehtävänsä hoitamiseen. Suuremassa mittakaavassa tältä pohjalta rakentuu organisaatio, joka on vahvasti sektoroitunut esimerkiksi toimialojensa mukaisesti. Tällöin eri sektoreiden vastuuntunto ja uskollisuus kohdistuu pääasiassa oman sektorikohtaisen organisaation osan suuntaan. Lisäksi suljetulle organisaatiolle on henkilöstön keskinäisistä suhteista johtuen ominaista, että vain organisaation ylin johto ymmärtää toiminnan merkityksen laajassa mittakaavassa. (Henry 2018, 57.)

Perinteisen hallintorakenteen taustalta voidaan löytää lukuisia tunnettuja hallinnon tutkimuksenkin yhteydessä esiintyviä teorioita. Henry (2018, 57–59) esittää, että perinteisen hallintorakenteen taustalta voidaan löytää vähintään kolme sen jäsentymiseen merkittävästi vaikuttanutta teoreettista paradigmaa, jotka ovat byrokratiateoria, tieteellinen liikkeenjohto ja hallinnollinen johtaminen. Byrokratiateoria on alkujaan saksalaisen sosiologin sekä talous- ja oikeustieteilijä Max Weberin esiin nostama kapitalistista demokratiaa selittävä teoria. Kehittyneiden yhteiskuntien hallinta ei ole enää kuninkaiden, poliittisten auktoriteettien tai uskonnollisten johtajien käsissä, vaan demokraattisten järjestelmien, jotka perustuvat yhteiskunnan toiminnan ennakoitavuuteen, tehokkuuteen, tasapuolisuuteen ja luotettavuuteen. Yksittäisen viranhaltijan kannalta tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että hänen pätevyytensä kulloiseenkin tehtävään kontrolloidaan muodollisen koulutuksen suorittamisen kautta. Lisäksi hänen tulee työskennellä asiakaskeisestisesti ja ketään suosimatta sekä lakia ja muita häntä sitovia sääntöjä noudattaen. Lisäksi työskentelyn tulee tapahtua vain tarkoin ennalta määriteltyjen työtehtävien parissa. (Kessler 2013, 88.)

Tieteellinen liikkeenjohto, joka tunnetaan myös aika-liiketutkimuksina, on alkujaan yhdysvaltalaisen insinöörin ja liikkeenjohdon konsultin Frederick Taylorin yksityisten yritysten tuotantoon liittyvien tutkimusten yhteydessä kehittelemä teoria (Henry 2018, 57–58). Tieteellisen liikkeenjohdon perusajatus on yksinkertaisesti se, että tarkastelemalla osaavan työntekijän työskentelyä, voidaan löytää optimaalinen suoritustapa kyseisen työtehtävän läpivientiin. Optimaalinen suoritustapa voidaan edelleen opettaa muille samaa työtehtävää suorittaville, jolloin yrityksen tuotannollinen tehokkuus lopulta kasvaa. (Olson, 2015, 10–12; Henry 2018, 58.) Tällainen lähestymistapa auttaa organisaatiota eliminoimaan tieteen ja tutkimuksen avulla erilaiset peukalosäännöt, yksilökohtaisen kokemuksen sekä esimerkiksi tilanteen mukaan vaihtuvat ratkaisuvaihtoehdot, joihin työntekijät joutuvat turvautumaan organisatorisista ja työnjaollisista ongelmista johtuen (Harisalo 2008, 55).

Hallinnollinen johtaminen voidaan puolestaan käsittää eräänlaiseksi teoriakimpuksi, jolle ei voida määritellä yksittäistä teoreettista keskipistettä tai henkilöä (Henry 2018, 58–59). Henry määrittelee hallinnollisen johtamisen teoriakokonaisuuden pitävän sisällään sellaisia teoreettiskäsitteellisiä lähestymistapoja, jotka ovat sovellettavissa kaikenlaisissa organisaatioissa niiden sijainnista riippumatta. Henryn hallinnolliseen johtamiseen liittämät teoriat ovat suurelta osin esimerkiksi hallintotieteellisen tutkimuksen klassikkoteorioita. Tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista käsitellä tarkemmin näitä teorioita, vaan niitä nostetaan tarpeen mukaan esiin tämän tutkielman analyysiosiossa.

Kokonaisuutena perinteisen hallintorakenteen käsite antaa julkiselle sektorille ominaisena pidetyn näkökulman Lappeenrannan kaupunkiorganisaation palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessin tutkimiseen. Tämän näkökulman kannalta tässä tutkimuksessa on erityisen tärkeää havainnoida tutkimuskohteen sektoroituneisuutta ja organisaation virallisen rakenteen vaikutuksia. Kuten todettua perinteisen hallintorakenteen piirteiden ilmeneminen tutkimuskohteessa ei kuitenkaan tarkoita suoranaista palveluverkkotarkasteluun liittyvää kritiikkiä, vaan tarkoitus on tuoda esiin vastakkainasettelun avulla prosessiajatteluun liittyviä positiivisia elementtejä. Vastakkainasettelun ohella on myös tärkeää ymmärtää, että tiettyjen yhteiskunnallisten toimintojen vaikuttavuuden takaamisen kannalta on edelleenkin edullista soveltaa toiminnassa perinteisen hallintorakenteen mukaisia lähestymistapoja.

3.4 Prosessiajattelua problematisoivia teoreettisia näkökulmia

Vaikka tämän tutkimuksen tarkoituksena on ennen kaikkea kiinnittää positiivista huomiota palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessin yhteydessä esiintyvään prosessiajattelua mukailevaan toimintaan, on mahdollisesti esiin nousevaa prosessiajatteluakin kyettävä tarkastelemaan kriittisemmästä näkökulmasta. Tähän liittyen erään ajatuksen mukaan hallinto-organisaatioiden monimutkaistuneet, ennakoimattomat ja erittäin tapauskohtaiset hallintasuhteet ovat lisänneet tarvetta kehittää uudenlaisia vuorovaikutuskäytäntöjä ja sietää aiempaa enemmän epävarmuutta. Muuttuneet hallintasuhteet voivat auttaa hallinto-organisaatiota toimintansa johtamisessa, jonka myötä voidaan edelleen edistää toiminnan tuloksellisuutta. Toisaalta kyseessä voi olla sudenkuoppa, joka saattaa johtaa organisaation kaoottiseen tilanteeseen, jossa erilaisiin kilpaileviin ja jopa liioiteltuihin odotuksiin ei kyetä vastaamaan. Lisäksi virallisen hallinto-organisaation ohelle syntyneiden projekti- ja yhteistyöryhmien hallinta organisaation tavoitteiden saavuttamista tukevana elementtinä on oma haasteensa esimerkiksi siitä syystä, että tällaisten ryhmien valta ei ole usein kovinkaan näkyvää. (Haveri, Paananen & Airaksinen 2018, 51.)

Tähän viimeisimpään liittyen prosessiajattelua voidaan edelleen problematisoida erään näkökulman kautta, jonka mukaan viranhaltijoiden valta on vahvan asiantuntijuuden ja erilaisten epämuodollisten ryhmien organisoitumisen myötä kasvanut liian suureksi suhteessa kunnanvaltuustoihin. Tällaisessa tilanteessa valtuuston tehtävänä on vain hyväksyä erilaiset hankkeet osallistumatta syvällisemmin niiden muotoiluun, sillä viranhaltijoiden asiantuntijuus on käsiteltävään asiaan liittyen täysin suvereenia ja valta liian syvällä yhteistyöryhmissä. Tämän myötä edustuksellista demokratiaa

ilmentävän valtuuston rooli kuntaorganisaation ylimpänä päätöksentekijänä joutuu melko kyseenalaiseen valoon. (Luomala & Puumala 2010, 34–39.)

Nämä näkökulmat auttavat tarkastelemaan mahdollisesti esiin nousevaa prosessiajattelun mukaista toimintaa erityisesti kaupunkiorganisaation palveluverkkotarkastelun valmistelu- päätöksentekoprosessiin liittyvien henkilöstösuhteiden osalta. Käytännössä esiteltyt näkökulmat auttavat arvioimaan kaupunkiorganisaatioon palveluverkkotarkastelun myötä muodostuneiden tai muodostettujen ryhmittymien toiminnan tarkoituksenmukaisuutta suhteessa siihen, mitä nyt käsillä olevalla palveluverkkotarkastelulla halutaan todellisuudessa saada aikaan. Erilaisten ryhmittymien tarkastelu on taas sikäli perusteltua, että projektiryhmät, -tiimit ja -elimet ovat eräs prosessiajattelua mukailevan toiminnan kulmakivistä.

4 TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTO

4.1 Tutkimusmenetelmät

Tämä tutkimus toteutetaan laadullisena tapaustutkimuksena. Tapaustutkimus on tarpeen rajata siten, että tutkimuksen kohteena oleva varsinainen tapaus muodostuu esimerkiksi kohdeorganisaation yksittäisestä yksikököstä, ryhmästä, projektista, ilmiöstä tai prosessista, jolloin varsinainen organisaatiokokonaisuus muodostaa tapahtuma- ja toimintakontekstin juuri tutkimuksen kohteena olevalle tapaukselle. (Eriksson & Koistinen 2005, 6.) Näin ollen toimintakontekstin tälle tutkimukselle muodostaa Lappeenrannan kaupunki, jonka palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessin toteuttamista tutkitaan kaupunkiorganisaation toimintaa tarkastellen ja edellisissä luvuissa kerrottuihin valintoihin pohjautuen. Tutkimuksen kohdeorganisaatiota tai vielä tarkemmin tiettyä osaa siitä kuvataan yksityiskohtaisemmin luvussa 5.

Tyypiltään tämä tutkimus on kuvaileva tapaustutkimus, jolle on ominaista luoda tapauksesta niin sanotusti tiheä kuvaus tai hyvä tarina. Kuvailevan tapaustutkimuksen yhteydessä ajatellaan usein, että hyvä tarina tuottaa jo itsessään teoriaa. Tällä ei kuitenkaan tarkoiteta sitä, että tapauksesta kerrotulla tarinalla ei olisi yhteyttä jo olemassa olevaan teoreettiseen ajatteluun. Linkittyminen teoreettiseen ajatteluun on sikäli tärkeää, että sen avulla pyritään rakentamaan asioiden välille yhteyksiä erilaisten ilmiöiden ymmärtämiseksi, joiden pohjalta päätelmiä voidaan lopulta tehdä. (Eriksson & Koistinen 2005, 11.) Myös tämä tutkimus sidotaan edellisissä luvuissa mainituin periaattein olemassa olevaan

teoriaan. Erilaisten teoreettisten mallien keskinäinen suhde pyritään kuitenkin pitämään tässä vaiheessa melko neutraalina siitäkin huolimatta, että tässä tutkimuksessa mielenkiinto kohdistuu erityisesti prosessiajattelun mukaisten piirteiden esiin nostamiseen. Neutraalilla lähtöasetelmalla tavoitellaan tilannetta, jossa aineistoa voidaan myöhemmin analysoida mahdollisimman autenttisesti, mutta kiinnittäen kuitenkin samalla erityishuomiota mahdollisesti esiin nouseviin tutkimusasetelman painottamiin löydöksiin.

Tapaustutkimukseen liittyvänä haasteena mainitaan usein sen tulosten yleistettävyyteen liittyvät ongelmat. Tämä johtuu siitä, että poliittiset ja sosiaaliset tapahtumat, joita tapaustutkimuksen keinoin usein tutkitaan, ilmenevät vain omissa ainutkertaisissa ja konkreettisissa tilanteissa ja toimintaympäristöissä (Wiebe, Durepos & Mills 2010, 64). Tapaustutkimuksen varsinaisena tarkoituksena ei olekaan suoranaisesti yleistää tutkimuksen myötä ilmeneviä tuloksia, vaan testata teoreettisia lähestymistapoja käytännön toimintaympäristössä tai esimerkiksi tarjota syitä ja selityksiä epätyypillisen organisaation menestykselle (Wiebe, Durepos & Mills 2010, 95–96). Näin ollen tämänkään tutkimuksen pääasiallisena tarkoituksena ei ole luoda suoranaisia yleistyksiä, vaan esitellä ja soveltaa valittua teoreettista viitekehystä aitoon toimintakontekstiin sekä tarjota havaintoja ja huomioita tarkasteltavaksi samankaltaisiin olosuhteisiin. Tässä suhteessa tutkimus voi kuitenkin antaa melko hyvin laajempaa tarkastelua kestäviä tuloksia, sillä voidaan ajatella, että esimerkiksi kuntien tavoitteet ovat lopulta melko samanlaisia, joskin niiden omat erityispiirteet tulee kyetä huomioimaan sovellettavuutta arvioitaessa.

4.2 Tutkimuksen aineisto

Tutkimuksessa käytettävä aineisto rakentuu suurelta osin teemahaastattelujen pohjalta. Teemahaastattelut toteutetaan puolistrukturoituina ja haastateltavat ovat Lappeenrannan kaupunkiorganisaation sivistys- ja hyvinvointipalvelujen toimialajohtaja, elinvoiman ja kaupunkikehityksen toimialajohtaja, asemakaava-arkkitehti ja eräs kaupunkiorganisaation kannalta keskeinen viranhaltija, jonka tehtävänimikettä ei tuoda esiin. Haastateltavien henkilöiden erilaisesta organisatorisesta asemasta johtuen juuri puolistrukturoitu teemahaastattelu tarjoaa kaikkein tarkoituksenmukaisimman lähestymistavan haastattelujen toteuttamiseen. Puolistrukturoiduille teemahaastatteluille ominaista on sitoa jokin osa haastatteluista etukäteen tehtyyn suunnitelmaan. Tällöin kaikilta haastateltavilta saatetaan esimerkiksi kysyä samat haastattelukysymykset, mutta niiden sanamuoto ja esitysjärjestys saattaa vaihdella eri haastateltavien välillä. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 47.) Puolistrukturoitu teemahaastattelu soveltuu täydellisesti käytettäväksi osana tämän

tutkimuksen aineiston rakentamista: kaupunkiorganisaation erilaisten toimijoiden haastattelemisen vaatii haastattelurungolta tarpeen soveltaa ja elää hetkessä, joskin tämän vapauden taustalla tulee jatkuvasti olla selkeä linkki varsinaiseen tutkimustehtävään.

Haastattelujen pohjalta koostetun aineiston analyysissä sovelletaan teoriaohjaavaa analyysimenetelmää. Teoriaohjaavassa analyysimenetelmässä tutkimuksen yhteydessä esitelty teoreettinen viitekehys vaikuttaa tehtyyn analyysiin, mutta teoria ei suoranaisesti ohjaa analyysia, vaan ohjaustarvetta määrittelee aineiston lopullinen sisältö. Teoriaohjaavan analyysimenetelmän perimmäisenä tarkoituksena ei ole testata olemassa olevaa teoriaa, vaan luoda uudenlaisia ajatusmalleja asioille. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 81–82.) Teoriaohjaavan analyysimenetelmän valintaa tämän tutkimuksen yhteydessä perustelee se, että haastatteluissa esiin nousevista keskeisistä teemoista, ilmiöistä ja kaupunkiorganisaation toimintatavoista voidaan tässä vaiheessa tehdä lähinnä valistuneita arvauksia. Teoreettisten painotusten osalta tutkimus tarkentuu siis lopullisesti vasta aineiston analyysivaiheessa. Voidaan kuitenkin olettaa, että kaupunkiorganisaation toiminta ja tavoitteet saattaisivat pitää sisällään tietynlaisia elementtejä, joiden tarkastelu aiemmin esitellyn ja jo olemassa olevan teorian valossa on tarkoituksenmukaista.

Haastatteluihin liittyvän analyysivaiheen aluksi määritellään analyysikysymys, joka on tässä tapauksessa muotoa: ”mistä haastateltavat puhuvat, kun he puhuvat perinteisen hallintorakenteen tai prosessiajattelun mukaisesta toiminnasta?” Kaikkiaan analyysin alaista haastattelumateriaalia on litteroidussa muodossa noin 20 sivua. Litteroitu aineisto pelkistetään edelleen niin, että analyysiyksiköinä käytetään haastatteluista esiin tulleita virkkeitä ja sanoja, jotka kuvaavat perinteiseen hallintorakenteeseen ja prosessiajatteluun liittyviä teemoja. Pelkistämisen jälkeen samankaltaiset sanat ja virkkeet ryhmitellään omiksi ryhmikseen ja tämän ryhmittelyn kautta pyritään käsitteellistämään aineistoa analyysiä varten.

Huomionarvoista on myös, että koska kyseessä on tapaustutkimus, on erityisen suositeltavaa hyödyntää erilaista ja erityyppistä materiaalia osana tutkimuksen koko aineistoa (Eriksson & Koistinen 2005, 27). Tässä tutkimuksessa haastattelujen lisäksi aineistoa tullaan koostamaan myös esimerkiksi erilaisista julkisista asiakirjoista, jotka liittyvät palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessiin. Lisäksi tutkimuksen aineistoon kuuluvat henkilökohtaisten tiedonantojen kautta saadut palveluverkkotarkasteluun liittyvät tiedot.

5 TUTKIMUKSEN KOHDEORGANISAATION LYHYT ESITTELY JA VUODEN 2020 LASTEN JA NUORTEN PALVELUVERKKOTARKASTELUN TAUSTOITUS

Tässä luvussa esitellään tarkemmin tutkimuksen kohdeorganisaatiota. Esittelyssä keskitytään luonnollisesti tutkimuksen ytimessä olevaan organisaation osaan, mutta koko kaupunkiorganisaatio ja sen toimintakontekstina oleva Lappeenrannan kaupunki esitellään siinä määrin kuin se tämän tutkimuksen kannalta on tarkoituksenmukaista. Esittely rakentuu sekä lähdemateriaalin että tutkimuksen aineiston pohjalta.

5.1 Lappeenrannan kaupunki

Lappeenrannan kaupunki on Etelä-Karjalan maakunnassa sijaitseva suurehko, noin 73 000 asukkaan kaupunki, josta on hyvät liikenneyhteydet sekä pääkaupunkiseudulle että itärajan takaiselle Venäjälle. Kansainvälisyys onkin kaupungissa erityisesti läsnä venäläisten ostosmatkailun myötä. (Lappeenranta 2020a.) Matkailun ohella Lappeenranta on myös tunnettu runsaasti erilaisia opiskelumahdollisuuksia tarjoavana kaupunkina. Tähän liittyen Lappeenranta tunnetaan erityisesti yliopistokaupunkina, jonka teknillinen yliopisto on profiloitunut etenkin erilaisten vihreiden ja ekologisten innovaatioiden kehittämiseen. Tämän myötä Lappeenrannan–Lahden teknillinen yliopisto on paikallisesti ja alueellisesti monimuotoisella tavalla erityisesti vihreää yrittäjyyttä edistävä toimija. (LUT 2020.)

Poliittis-hallinnollisen järjestelmän osalta kaupungissa ylintä päätösvaltaa käyttää 51-jäseninen kaupunginvaltuusto, joka toimii nykyisessä kokoonpanossaan valtuustokauden 2017-2021 ajan. Valtuuston keskuudestaan valitseman ja hyväksymän kaupunginhallituksen alaisuudessa toimii puolestaan kaupungin viranhaltijaorganisaatio lautakuntineen. (Lappeenranta 2018.) Kyseessä on siis rakenteellisesti suhteellisen tavanomainen kaupunkiorganisaatio, joka esitellään vielä yksityiskohtaisemmin kuviossa 1.



Kuvio 1. Lappeenrannan kaupunkiorganisaatio (Lappeenranta 2018).

5.2 Vuoden 2020 lasten ja nuorten palveluverkkotarkastelun taustoitus

Tutkimuksen kohteena olevan vuoden 2020 palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessin kannalta keskeisimmät osat kaupunkiorganisaatiosta ovat hyvinvointi- ja sivistyspalvelujen toimiala sekä elinvoiman ja kaupunkikehityksen toimiala. Vuoden 2020 palveluverkkotarkastelu kohdistuu käytännössä lasten ja nuorten palveluihin. Lasten ja nuorten palvelujen arviointi- ja muutostarpeiden taustalta löytyy tilastokeskuksen väestöennuste vuodelta 2019, jonka mukaan syntyvyyden lasku Lappeenrannan alueella tulee jatkumaan aiemmin tehtyä vuoden 2015 ennustetta suurempana. Tilanne asettaa luonnollisesti haasteita kaupungin taloushoidolle, sillä syntyvyyden laskun myötä esimerkiksi kaupungin saamia lasten ja nuorten palvelujen järjestämiseen liittyviä valtionosuuksia tullaan leikkaamaan. Lisähaasteita tuovat myös jo tehdyt tai valmisteilla olevat päiväkotij- ja kouluinvestoinnit, jotka tulevat kasvattamaan tulevaisuudessa kaupungin vuokramenoja. Kaupungin talouteen liittyvien haasteiden ohella palveluverkkotarkastelun kautta kuntalaisille tulisi ennen kaikkea kyetä tarjoamaan nyt ja tulevaisuudessa mahdollisimman laadukkaita lasten ja nuorten palveluja. Kokonaisuutena tarkastellen palvelujen laatuun ja taloudellisiin kysymyksiin liittyvät haasteet ja mitoittamistavoitteet

kietoutuvat toisiinsa, sillä tarpeettomia lasten ja nuorten palveluihin liittyviä tilakustannuksia karsimalla voidaan turvata paremmin järjestettävien palvelujen sisällöllinen laatu. (Lappeenranta 2020b.)

Käytännössä nyt käsillä olevan palveluverkkotarkastelun tavoitteena on mitoitaa lasten ja nuorten palvelujen järjestämiseen liittyvät, sekä jo työstettävät että vielä suunnitteluvaiheessa olevat investoinnit vastaamaan samassa suhteessa väestönkehitykseen (oletettuun lapsimäärän vähenemiseen) ja esimerkiksi sen myötä pieneneviin valtionosuuksiin. Kaupungin strategisen tason tavoitteena on kuitenkin edelleen se, että asukasmäärä pysyy vähintäänkin nykyisellä tasollaan, eli noin 73 000 asukkaassa. Tähän tulevaisuuden hahmotteluun liittyen suunnittelu- ja konsulttialan yritys Ramboll Oy on laatinut tilastokeskuksen väestöennusteen pohjalta arvion lasten ja nuorten sijoittumisesta eri palvelujen toimipisteisiin vuoden 2040 väestötilanteessa. Arviossa on huomioitu eri lasten ja nuorten palvelujen nykyinen osallistumisaste, joka siis suhteutuu nyky muodossaan tulevaisuuteen liittyvään arvioon. Lisäksi on tehty rinnakkaisarviointia, jolla on esimerkiksi selvitetty Lappeenrannan alueen koulujen oppilasmääriä ja koulujen alueella väestörekisterin mukaan asuvien alle kouluikäisten lasten määriä. (Lappeenranta 2020c.)

Toteutunut ja edelliseen vuoteen verrattu väestönkehitys kaupungissa vuonna 2019 on kuitenkin tasaantunut. Eräänä syynä tälle pidetään sitä, että Lappeenrantaan on erityisesti teknillisen yliopiston vaikutuksesta syntynyt runsaasti uutta ympäristö- ja energia-alan liiketoimintaa, joka houkuttelee ihmisiä kaupungin alueelle. Näin ollen tilastokeskuksen väestöennusteen mukainen syntyvyys näyttäytyisi jäljessä todelliseen tilanteeseen verrattuna. Tästä huolimatta suunnitteluun pohjaksi on kuitenkin päätetty valita tilastokeskuksen väestöennuste, joka on esillä olleista skenaarioista negatiivisin ja toki edelleen tulevaisuuden suhteen toteutumiskelpoinen. Tilastokeskuksen väestöennusteeseen pohjautumalla pyritään lähinnä varmistamaan palveluverkon palvelukyky väestönkehityksen kannalta huonoimman skenaarion toteutuessa.

Kuviossa 2 esitellään vielä tarkemmin palveluverkkotarkastelun aikataulu. Aikataulusta ilmenee, että tämän lopullisen tutkielmaraportin työstövaiheessa huhtikuussa 2020 palveluverkkoesitys on juuri käynyt läpi lautakuntakäsittelyt, joista se on edelleen siirtymässä kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston käsittelyihin, joiden kautta esitys saa lopullisen muotonsa ja hyväksyntänsä. Tämän tutkimuksen kannalta huomio kohdistuu lähinnä alkuvuoden 2020 aikana läpikäytävään valmistelu- ja päätöksentekoprosessiin.

Aikataulu palveluverkkotarkastelulle

Toimitilatoimikunta 13.1.2020

- Konsultti (Ramboll oy) valmistelee palveluverkkoesityksen 10.12.2019 mennessä
- 12.12.2019 konsultin valmisteleman ja hysin täydentämän materiaalin käsittely lasten ja nuorten palveluiden esimiesten seminaarissa
- 13.12.2019 Toimialajohtajan ehdotus vaihtoehtoista, joiden pohjalta kustannusten laskentaa (konsernipalveluissa, Lato Oy:ssä ja Satu Oy:ssä) ja lapsivaikutusten arviointia - 2.1.2020
- Kaupungin johtoryhmässä asian käsittely 7.1.2020
- Toimitilatoimikunnalle ehdotus 13.1.2020 ja kh:lle esittely
- Valtuustoryhmien käsittely
- Toimitilatoimikunta 10.2. klo 12-14
- Esittely lasten ja nuorten lautakunnalle 18.2., nuorisovaltuustolle 15.2.2020, kaupunkikehityslautakunnalle 19.2., henkilöstölle 19.2.2020 klo 15 Kimpisen koulun iso auditorio
- Mediabrunssi 19.2.2020 klo 10-12
- Info kuntalaisille 20.2.2020 klo 17.30 Valtuustosalilla
- Kuntalaispalautteet viimeistään 16.3.2020
- Toimitilatoimikunta käsittelee palautteet ja niiden pohjalta muokatun esityksen 23.3.2020
- Lasten ja nuorten lautakunnan lausunto 7.4.2020
- Kaupunkikehityslautakunnan lausunto 8.4.2020
- Kulttuuri- ja liikuntalautakunnan lausunto 8.4.2020
- Nuorisovaltuuston lausunto
- Kaupunginhallitus 14.4.2020 ja 20.4.2020
- Kaupunginvaltuusto 27.4.2020

LAPPEENRANNAN
KAUPUNKI

Kuvio 2. Lappeenrannan kaupungin 2020 palveluverkkotarkastelun aikataulu (Lappeenranta 2020c).

6 ANALYYSIN TULOKSET JA TULKINTA

Tässä luvussa esitellään tutkimustehtävän kannalta tärkeimmät analyysin tulokset. Kuten todettua jo aiemmin, analyysin lähtöoletus on se, että palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessissa ei esiinny hallitsevasti prosessiajattelun mukaisia tai perinteisen hallintorakenteen mukaisia elementtejä, vaan lähtökohtana on tutkimuskohteen ennakkoluuloton tarkastelu. Analyysi tulee kuitenkin etenemään niin, että mikäli palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessissa on havaittavissa selkeästi prosessiajattelun mukaisia piirteitä, tullaan erityisesti niitä nostamaan esiin. Syynä tälle on se, että tässä tutkimuksessa on tarkoitus kiinnittää erityishuomiota prosessiajattelun mukaisiin toimintamalleihin organisaatiossa sekä tuoda esiin ja perustella mahdollisimman uskottavasti sitä, miten ne auttavat organisaatiota saavuttamaan tavoitteensa. Tällaisen prosessiajattelua painottavan valinnan perusteena on toki yksinkertaisuudessaan myös se, että prosessiajattelu on ehkä hieman tuntemattomampi tapa tarkastella julkisorganisaatioiden toimintaa, jolloin sen esiin nostamisella voidaan tuoda keskusteluun suhteellisen uudentyyppistä näkökulmaa. Mikäli aineistosta ei nouse esiin prosessiajattelua ilmentäviä tekijöitä, niin keskitytään tällaisessa tilanteessa luonnollisesti niihin elementteihin, joita aineisto pitää sisällään.

6.1 Prosessiajattelun ytimessä olevan asiakaslähtöisyyden ilmeneminen palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessissa

Tässä osuudessa analysoidaan aineistosta esiin noussutta asiakaslähtöisyyttä, jota Lappeenrannan kaupunkiorganisaation palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessissa esiintyy. Koska kyseessä on kaupunkiorganisaatio, jonka järjestämisvastuulla olevat palvelut kohdistetaan kuntalaisille, ymmärretään tässä tutkimuksessa asiakas kuntalaisena. Asiakaslähtöisyyden taustoittamisen kannalta on ensinnäkin tärkeää selvittää se, millaisia tavoitteita organisaation toiminnan taustalta löytyy. Erityisesti prosessiajattelua mukailevan toiminnan kannalta on tärkeää, että kaikki organisaatiossa työskentelevät yhteisten tavoitteiden ja päämäärien saavuttamiseksi, jolloin voidaan paremmin torjua erilaisten piilevien ja kilpailevien asioiden tavoittelua (Hammer 1996, 12). Seuraavat aineistosta esiin nostetut lainaukset esittelevät sitä, millä tavoin haastateltavat näkevät palveluverkkotarkastelun suhteessa kaupunkiorganisaation asiakkaisiin eli kuntalaisiin.

Rahat on aina kaupungissa yhdessä kukkarossa ja siitä samasta kukkarosta tulee niiden kiinteistöjen ylläpitoon tuleva raha, kuin myös siihen toiminnan sisältöön tuleva raha, eli opettajien palkat, muun henkilöstön palkat, ruokailukustannukset ja kuljetukset ja niin edelleen. Ja kaikki nämä on niin ku samassa potissa, ja mitä enemmän me käytetään esimerkiksi kiinteistökustannuksiin, niin sitä vähemmän meille jää siihen sisältöön. Ja näiden palveluverkkotarkastelujen tavoitteena on, että me pystytäs hyödyntämään ne meillä olevat resurssit mahdollisimman tehokkaasti nimenomaan sen toiminnan sisällön kannalta, eli sen opetuksen ja varhaiskasvatuksen laadun näkökulmasta, eli pyritään sitten nämä kiinteistöt mitoittamaan niin, että meillä raha painottuu nimenomaan sinne sisältöihin.

Kuntalaisethan niin kun saa oikeastaan tai tulee saamaan niin kun hyvät palveluverkkotilat, ja palveluiden järjestäminen niissä uusissa tiloissa on turvallista ja terveellistä. Ne tilat tulee olemaan myös toiminnallisesti paremmat kuin aiemmin.

Meitähän kiinnostaa se asukkaiden elämänlaatu ja kaupunkiympäristön laatu. Ja tehokasta kaupunkirakennetta halutaan suunnitella, ja palveluiden sijainti tietysti vaikuttaa siihen asukkaiden arjen liikkumisen tehokkuuteen, ekologisuuteen ja siihen miten paljon ilmastopäästöjä tulee ja miten ne arjen ketjut muodostuu.

Maankäytön suunnitteluun liittyvät ratkaisuthan on tosi pitkäaikaisia, että sinnehän sitoutuu niitä taloudellisia investointeja tosi pitkäksi aikaa. Sitä kaupunkirakennetta ei tosta vaan muuteta uudeksi, vaan niiden päätösten on oltava ajallisesti ja taloudellisesti kestäviä, ja ihmiset investoi ja hankkii esimerkiksi koteja, sijoittautuu alueelle, niin se vaikuttaa sen kuntatalouden lisäksi myös siihen yksittäisten ihmisten taloudellisiin asioihin ja siihen arjen sujuvuuteen.

Yllä esitetyt haastatteluaineistosta nostetut lainaukset kuvailevat hyvin sitä, millaisia kuntalaisiin liittyviä tavoitteita palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessilla katsotaan olevan. Lainauksista voidaan havaita se, että tavoitteena on ennen kaikkea kehittää järjestettävien palvelujen sisällöllistä laatua sekä palvelujen saavutettavuutta ja saatavuutta kuntalaisten näkökulmasta. Tarkoituksena on, että kuntalaisille järjestetään suhteessa heidän kotiensa sijaintiin nähden mahdollisimman hyvien kulkuyhteyksien päässä olevia korkealaatuisia lasten- ja nuorten palveluja, jotka ovat käytännössä tämän palveluverkkotarkastelun yhteydessä pääasiassa varhaiskasvatukseen ja opetukseen liittyviä palveluja.

Haastatteluaineistosta esiin nostetut lainaukset ovat peräisin haastateltavilta, jotka toimivat erilaisissa tehtävissä ja erilaisilla organisatorisilla tasoilla, eli ne näyttävät myös toteen sen, että toiminnan lähtökohdana riippumatta haastatellun henkilön asemasta kaupunkiorganisaatiossa, on päivittää lasten ja nuorten palveluverkko vastaamaan muuttuneeseen tilanteeseen ennen kaikkea kuntalaisten tarpeita vastaavasta näkökulmasta. Näistä tavoitteista huolimatta haastatteluaineistosta nousee esiin se, että Lappeenrannan kaupunki pyrkii turvaamaan myös omaa taloudellista asemaansa, mikä aiheuttaa väistämättä sen, että harvemmin asutuilla alueilla asuvat kuntalaiset joutuvat lasten ja nuorten palvelujen saavutettavuuden ja saatavuuden kannalta epäedullisempaan asemaan. Tämä ilmenee hyvin seuraavassa toimialajohtajan haastattelukertomuksessa.

Huono puoli voi olla sen kuntalaisten palveluiden saatavuuden näkökulmasta se, että tää palveluverkkohan on nyt sitten harvempi, tai nää palvelut keskittyy harvempiin pisteisiin. Aiemmin tää palveluverkko oli hajautuneempi ja nyt se on keskittyneempi. Ja sitä kautta voi olla niin kun siinä palveluiden saatavuudessa muutoksia ja se voi jonkun näkökulmasta viedä ne palvelut kauemmas. Toisaalta meidän kaupunkirakennetta pyritään tiivistämään ja eheyttämään. Sitä kautta niitä asumisen, elikkä sitä missä ne ihmiset on, elikkä asuu ja elää, niin niitä paikkoja tuodaan lähemmäs niitä palvelupisteitä. Ongelmana tässä on se, että kaikki tietää että tämmönen

kaupunkirakenne muuttuu hyvin hitaasti, elikkä siihen menee kymmeniä vuosia ja pahimmillaan voi mennä vaikka satakin vuotta.

Tämä ilmentää hyvin Hammerin (1996, 79–80) ajatusta siitä, että vaikka prosessiajattelun mukaisesti toimivan organisaation tavoitteena on asiakkaidensa tarpeisiin vastaaminen, ei sille ole luonnollisestikaan tarkoituksenmukaista saattaa itseään taloudellisiin vaikeuksiin pyrkiessään vastaamaan näihin tarpeisiin. Sen sijaan kyse on kyvystä luoda kompromissi kahden tavoitteen eli organisaation talouden positiivisen kehityksen ja asiakkaiden tarpeisiin vastaamisen välille. Organisaation talouteen ja sen asiakkaisiin liittyvät tavoitteet eivät kuitenkaan ole luonteeltaan pysyviä, vaan ne vaihtelevat ajan kuluessa. Tästä syystä organisaation tulee osata arvioida ja suunnata sekä talouteensa että käytännön toimintaansa liittyvää operointia tarpeen mukaan siten kuin toimintakonteksti sille muutospaineita asettaa. (Hammer 1996, 79–80.) Palveluverkkotarkastelu itsessään on tästä hyvä esimerkki: tietyin aikavälein, toimintakontekstin muuttuessa, on tarpeen arvioida ja muokata aiemman palveluverkkotarkasteluprosessin myötä syntyneitä ratkaisuja. Lappeenrannan kaupungin tapauksessa tämä tarkoittaa käytännössä siis sitä, että kaupunkiorganisaation tavoitteena on suhteessa aiempaan palveluverkkotarkasteluun kehittää muuttuneen tilanteen kannalta paremmin kuntaisten tarpeita ja kaupungin talouden kurissapitoa vastaamaan pyrkiviä lasten ja nuorten palveluja.

Kunnalliseen päätöksentekoon liittyy myös tiettyjä yritysmaailmasta poikkeavia piirteitä, joiden voidaan katsoa vaikuttavan asiakaslähtöisyyteen. Edellisessä luvussa tuotiin esiin palveluverkkotarkastelun aikataulu, josta ilmenee, millaisen käsittelyn kautta palveluverkkoesitys lopulta etenee kaupunginvaltuuston päätöksentekoon. Käytännössä valmisteltu palveluverkkoesitys käy läpi suhteellisen mittavan lautakuntakäsittelyn, joka voi haastatteluaineiston perusteella tosiasiallisesti vaikuttaa palveluverkkoesityksen sisältöön. Myös Kuntaliiton (2020) mukaan lautakuntien tärkeimpiä tehtäviä on tuoda esiin oman toimialansa palvelutuotannon kehittämiseen liittyvää kuntalaisnäkökulmaa. Kuntalaisnäkökulmaa lautakuntiin tuovat kunnanvaltuutetut ja -varavaltuutetut, joista lautakunta saattaa jopa kokonaisuudessaan koostua. Lisäksi Lappeenrannan tapauksessa palveluverkkotarkastelun valmisteluun liittyvässä palveluverkkoesityksen muotoilussa huomioidaan kuntalaispalautteet, joita kaupungin asukkaat olivat saattaneet esityksestä antaa ennen intensiivisintä lautakuntakäsittelyvaihetta ja lopullista päätöksentekoa. Haastatteluaineiston perusteella palautteet saattavat vaikuttaa palveluverkkoesityksen sisältöön, ja niille on vähintäänkin laadittava asianmukaiset vastineet.

Kaiken edellä kerrotun perusteella voidaan todeta, että prosessiajattelun ytimessä oleva toiminnan asiakaslähtöisyys tulee selkeästi esiin Lappeenrannan kaupunkiorganisaation palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessissa. Kaikki haastatellut nostavat toimialasta (hyvinvointi- ja sivistyspalvelut sekä elinvoima ja kaupunkikehitys) ja organisatorisesta tasosta riippumatta ensisijaisena tavoitteena esiin tarpeen tarjota kuntalaisille muuttuvaan tilanteeseen heidän kannaltaan mahdollisimman vaikuttavasti toimivan lasten ja nuorten palveluverkon, joka kuitenkin tukee samalla kaupungin talouden ja elinvoiman mahdollisimman positiivista kehitystä. Tällainen tavoitteenasettelu mukailee selkeästi prosessiajattelua, jossa toiminnan lähtökohtana on ymmärtää organisaation toiminta prosessina, joka tuottaa asiakkaille heidän näkökulmastaan arvoa, eivätkä tavoitteet liity lyhytnäköisesti vain tietyn yksittäisen työtehtävän mahdollisimman nopeaan hoitamiseen pois päiväjärjestyksestä (Hammer 1996, 12). Organisaation tavoitteiden ymmärtäminen laajassa kontekstissa auttaa edelleen torjumaan päällekkäisiä pyrkimyksiä ja muiden prosessin osapuolten syyttelyä erilaisiin ongelmiin liittyen, sillä kaikki osalliset työskentelevät saavuttaakseen saman tavoitteen, jonka saavuttamista aina myös mitataan ja arvioidaan (Hammer 1996, 36). Tältä pohjalta voidaan todeta, että Lappeenrannan kaupunkiorganisaation palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessi nähdään haastatteluaineiston perusteella nimenomaan prosessina, jonka tarkoituksena on edistää asiakkaiden roolissa olevien kuntalaisten elämänlaatua korkealaatuisten lasten ja nuorten palvelujen järjestämisen muodossa sekä turvata kaupungin talouden tasapaino ja elinvoimaisuus tulevaisuudessa parhaalla mahdollisella tavalla.

Lisäksi kunnalliseen päätöksentekoon liittyvät elementit vahvistavat palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessin asiakas- eli kuntalaislähtöisyyttä: jo viranhaltijoiden valmisteluprosessin lähtiessä kuntalaisille arvoa tuottamaan pyrkivästä näkökulmasta, auttavat lautakuntakäsittelyt ja kuntalaispalautteet edelleen hiomaan omalta osaltaan prosessin aiemmissa vaiheissa tehtyjä päätöksiä. Tällainen toteutustapa auttaa takamaan tehdyille valinnoille mahdollisimman laajan tuen ennen lopullista kaupunginvaltuuston päätöksentekoa.

6.2 Toimitilatoimikunta

Palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessin osaksi on Lappeenrannan kaupunkiorganisaatioon perustettu erityinen toimitilatoimikunta. Kaupunginhallitus on määrännyt alkujaan toimitilatoimikunnan ohjaamaan investointien puiteohjelman täytäntöönpanoa. Investointien puiteohjelma on puolestaan nyt toteutettavan palveluverkkotarkastelun kannalta sikäli

merkityksellinen, että lasten ja nuorten palvelujen investointeihin liittyvien hankkeiden esimerkiksi toteuttamiskelpoisuuden arviointi on kaupungin taloudellisen sietokyvyn turvaamisen kannalta ensiarvoisen tärkeää. Kuviossa 3 esitellään vielä tarkemmin toimitilatoimikunnan kokoonpano.



Kuvio 3. Toimitilatoimikunnan kokoonpano

Toimitilatoimikunta yhdistää kaupungin luottamushenkilöt ja viranhaltijat sekä Lappeenrannan Toimitilat Oy:n johdon työskentelemään samassa valmisteluelimessä palveluverkkotarkastelun yhteydessä. Lappeenrannan Toimitilat Oy, jota toimitilatoimikunnassa edustavat kyseisen yhtiön hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja, on Lappeenrannan kaupungin omistama osakeyhtiö. Lappeenrannan Toimitilat Oy on emoyhtiö toimitilakonsernissa, jonka tehtävänä on tarjota toimitiloja kaupungin oman palvelutuotannon tarpeisiin sekä tukea toimitilojen hankkimisessa kaupungissa toimivia ja sinne pyrkiviä pkt-yrityksiä eli pieniä tai keskisuuria teollisuusyrityksiä (Lappeenrannan Toimitilat Oy 2020). Seuraavat haastatteluaineistosta esiin nostetut lainaukset kertovat siitä, kuinka toimitilatoimikunnan jäsenistöön lukeutuvat toimialajohtajat kuvaavat toimitilatoimikunnan toimintaa ja sen perustamiseen liittyviä tekijöitä.

Investointien puiteohjelma, joka on tehty pitkälle aikavälille ja silloin kun sitä tehtiin, niin sinne kirjattiin niitä kaikkia tarpeita, jotka siinä vaiheessa oli tiedossa. Jo silloin

kun kustannuksia laskettiin, niin nähtiin, että jos ne toteutetaan kaikki sellaisenaan, niin kaupungin talous ei kestä sitä. Ja sen takia pitää niin kun jo etupainoisesti ruveta miettimään miten sitä ohjelmaa pystytään muokkaamaan, niin että tiloja käytetään tehokkaasti ja tiloja ei tarvitse rakentaa niin paljon kuin siinä suunnitelmassa oli. Ja koska tämä on vaikea asia, niin siinä tarvitaan sellasta poliittista sitoutumista jo siinä valmisteluvaiheessa. Tämän takia tämä toimitilatoimikunta nimettiin.

Toimitilatoimikuntaa ei oo ollu aiemmin, eikä tää poliittinen osallistuminen oo ollu yhtä vahvaa aiemmin. Kun tässä on 20 vuoden aikana kokenut, että nämä on aika raskaita prosesseja ja siinä sitten tarvitaan ehkä tukea vähän laajemminkin, että se ei olis vaan yks virkamies, joka yrittää puhua taloudesta ja kaikki muut kuuntelee vaan sitä kuntalaista, joka näkee sen niin kun oman lapsensa tarpeet ja sen koulun, joka usein on vielä todennäköisesti ollut sen vanhemmankin koulu. Eli kaikki se tunnekuorma, joka siihen liittyy, niin ajatus olis, että luottamushenkilöt pystyis katsomaan tätä asiaa koko kaupungin näkökulmasta ja voisivat perehtyä siihen asiaan sitten laajemminkin.

Meillä kun perustettiin tää Lappeenrannan toimitilat Oy, ja sillä on tähän omaan palvelutuotantoon liittyvien rakennusten tällöinen niin kun rakentamisyhtiö ja sillä on hallitus. Sitten meillä on kaupunkikehityslautakunta, jossa mä toimin niin kun esittelijänä. Sitten lasten ja nuorten lautakunta, jossa hyvinvointi- ja sivistyspalvelujen toimialajohtaja toimii esittelijänä. Sitten meillä on kaupungin hallitus ja tietenkin valtuusto. Ja on tietysti muitakin elimiä, mutta musta tää oli siinä mielessä hyvä veto, että kun tää yhtiö perustettiin, niin tavallaan se jäi vähän epäselväksi, että mikä elin on se, joka niin kun valmistelelee niitä esityksiä ja joka päättää esittää jotakin. Mun mielestä se hajaantu siinä jotenkin. Musta oli erittäin hyvä veto, että kaupunginhallituksen puheenjohtajistosta ja Laton [Lappeenrannan Toimitilat Oy] hallituksen puheenjohtaja otettiin sitten tähän valmisteluelimeen, joka tekee esityksiä.

Edellisistä toimialajohtajien kertomuksista ilmenee ensinnäkin se, että toimitilatoimikunta on perustettu turvaamaan mahdollisimman laajaa hyväksyntää palveluverkkotarkasteluun liittyville esityksille. Valmisteluvaiheessa esityksille kerrytetty mahdollisimman laaja yhteisymmärrys voi puolestaan helpottaa lopullisen palveluverkkoesityksen hyväksyntää, joka tapahtuu kaupunginvaltuuston toimesta. Toimitilatoimikunta ei siis itse tee varsinaisia lopullisia päätöksiä, vaan ennemminkin valmistelelee ja päättää esittää asioita.

Kokoonpanonsa puolesta toimitilatoimikunta yhdistää palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessissa kunnallisen päätöksenteon kannalta keskeiset toimijat, eli käytännössä luottamushenkilöt ja kaupunkiorganisaation viranhaltijat, sekä tässä yhteydessä palvelutuotannon tiloista vastaavan osakeyhtiön edustajat. Näin ollen palveluverkkoon liittyvien suuntaviivojen muotoilussa hyödynnetään vahvasti asiantuntijatieta, johon pyritään yhdistämään mahdollisimman aikaisessa vaiheessa poliittinen ohjaus. Poliittisen ohjauksen kytkeytyessä mahdollisimman varhain palveluverkkotarkastelun työprosessiin, voidaan varsinaisen ja lopullisen päätöksenteon kunnanvaltuuston toimesta olettaa siis sujuvan mutkattomammin.

Toimitilatoimikunnan perustamisen myötä palveluverkkoesityksen rakentamisen kannalta olennaista erityyppistä asiantuntijatieta voidaan myös yhdistää aiempaa tehokkaammin. Koska tällä hetkellä käsillä oleva palveluverkkotarkastelu liittyy lasten ja nuorten palveluihin, on palveluverkkoesityksen valmistelu aloitettu hyvinvointi- ja sivistyspalvelujen toimialan esityksestä. Lasten ja nuorten palveluihin liittyy kuitenkin kokonaisuutena ajatellen niin laajoja kysymyksiä ja ratkaistavia asioita, että yksittäinen toimiala ei ole riittävä vastaamaan itsenäisesti kaikesta keskeisestä asiantuntijätiedon tuottamisesta, jota lopulliseen palveluverkkoesitykseen tarvitaan. Toimitilatoimikunta auttaakin yhdistämään lasten ja nuorten palveluverkkoesitykseen elinvoiman ja kaupunkikehityksen toimialan tuottaman asiantuntijätiedon, joka on erityisen tärkeää esimerkiksi arjen sujuvuuteen, kaupunkirakenteeseen, ekologisuuteen ja päästöjen kurissapitoon liittyvien kysymysten osalta. Lisäksi mahdollisuus vaikuttaa tosiasiallisesti palveluverkkotarkastelun lopputulokseen toimii epäilemättä myös työskentelymotivaatiota edistävänä tekijänä. Tässä kappaleessa esiin nostetut asiat tulevat hyvin ilmi toisen toimialajohtajan haastattelukertomuksessa.

Tämä toimitilatoimikunnan esitys siis takaa sen, että se esitys niin kun on niin monipuolisesti valmisteltu, että se ei kohtaa ylipääsemättömiä vaikeuksia näissä eri toimielimissä, kuten kaupunkikehityslautakunnassa, jossa ite toimin esittelijänä. Mun mielestä tähän viimesimpään esitykseen pystyttiin ottamaan ne elinvoiman ja kaupunkikehityksen niin kun näkökulmat riittävällä tavalla mukaan, jolloin ainakin itse pystyn olemaan sen esityksen takana.

Toimitilatoimikunta on Lappeenrannan kaupunkiorganisaation palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessin kannalta selkein tekijä, joka ilmentää prosessiajattelua. Palveluverkkotarkastelu ymmärretään prosessina, jolla halutaan vastata toimintaympäristön asettamiin muutosvaatimukseen. Muutosvaatimukseen vastaamiseksi on perustettu erityinen

valmisteluelin, joka yhdistää kaikki keskeiset toimijat työskentelemään samojen tavoitteiden saavuttamiseksi. Edellä kuvailtu toimintamalli mukailee Sydänmaalakan (2015) ajatusta erityisesti julkiselle sektorille ominaisesta johtajan ja asiantuntijoiden välisestä vuorovaikutusprosessista, jonka tavoitteena on saavuttaa yhteisesti jaettu visio ja tavoitteet. Tällöin myös toiminnan johtamisen voidaan ymmärtää tapahtuvan kollektiivisena prosessina (Sydänmaalakka 2015). Toimitilatoimikunnan toiminta mukailee myös Harisalón, Aarrevaaran, Stenvallin ja Virtasen (2007, 37–38) ajatusta, jonka mukaan prosessiajatteluun liittyy olennaisena se, että organisaation erilaisten prosessien kannalta keskeisille henkilöille tulee taata funktionaalista organisaatorakenteesta riippumaton mahdollisuus työskennellä yhdessä. Hammerin (1996, 76) mukaan tällaisten prosessiajattelun mukaisesti operoivien ryhmittymien eli käytännössä tiimien tai muiden samankaltaisten yhteistyöryhmien toimintaan liittyy myös se, että ne ovat kykeneviä tekemään itsenäisesti päätöksiä. Kuten edellä kerrottiin, toimitilatoimikunta ei kuitenkaan tee varsinaisesti itsenäisiä päätöksiä, vaan se on lähinnä valmisteluelin. Voidaan kuitenkin ajatella niin, että valta päättää siitä, mitä aiotaan esittää, on suhteellisen suurtakin päätöksentekovaltaa. Kunnallisessa päätöksenteossa tällainen esitysvalta voi olla lopputuloksen kannalta suhteellisen merkityksellistäkin, etenkin tällaisessa tilanteessa, jossa jo valmisteluprosessissa on yhdistetty samassa valmisteluelimessä asiantuntijuutta edustavat kaupungin viranhaltijat ja luottamushenkilöistä koostuvaa poliittista johtoa.

Eräs näkökulma, joka on syytä nostaa vielä toimitilatoimikuntaan liittyvässä analyysissä esille, on kunnalliseen päätöksentekoon liittyvä jännite poliittisten toimijoiden ja hallinnon välillä. Tämän taustalta löytyy ajatus siitä, että kunnallista päätöksentekoa johtavat pääasiassa viranhaltijat, joiden johtamiskyky pohjautuu kiistämättömään ja sivuuttamattomissa olevaan asiantuntijatietoon, joka voi olla esimerkiksi talouteen liittyvää tietoa. Luomala ja Puumala (2010, 39–40) nimittävät kunnan toimintaan liittyvällä asiantuntijatiellä operoivia viranhaltijoita ammattipoliitikoiksi ja edustuksellista päätöksentekovaltaa käyttäviä kunnanvaltuutettuja osa-aikaisiksi poliitikoiksi. Viranhaltijoiden, eli niin sanottujen ammattipoliitikkojen asiantuntijatiellä johtaminen ei tietenkään voi täysin korvata demokraattisen päätöksentekojärjestelmän lopulta tekemiä päätöksiä, mutta se saattaa teknistää liikaa edustuksellista politiikkaa sekä heikentää ja viedä uskottavuutta koko demokraattiselta päätöksentekojärjestelmältä, koska todellisuudessa päätökset on tehty asiantuntijoiden muodostamissa verkostoissa jo aiemmin. Tällöin edustuksellisen päätöksenteon tehtävänä on vain antaa muodollinen sinetti jo aiemmin päätetyille asioille. (Luomala & Puumala 2010, 39–40.) Analyysin perusteella voidaan yksinkertaisesti todeta, että toimitilatoimikunnan kootessa yhteen palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessin kannalta keskeiset

toimijat, voidaan tehokkaasti ehkäistä tätä Luomalan ja Puumalan esiin nostamaa kunnallisen johtamisen ja päätöksenteon ongelmaa.

Haveri, Paananen ja Airaksinen (2018, 51) mainitsevat puolestaan, että hallinto-organisaatioiden tavanomaisesta poikkeavat hallintamallit saattavat olla sekä mahdollisuus parantaa organisaation johtamista että sudenkuoppa, joka aiheuttaa sekavuutta ja esimerkiksi tavoitteiden monimutkaistumista. Lappeenrannan kaupunkiorganisaatiossa perinteisestä hallintorakenteesta poikkeavat tavat palveluverkkotarkastelun toteuttamiseen ovat tämän tutkimuksen valossa parantaneet mahdollisuutta tuoda kaikkien keskeisten osapuolten arvokasta tietovarantoa osaksi valmistelu- ja päätöksentekoprosessia. Käytännössä tämä on siis näkynyt esimerkiksi esitellyn toimitilatoimikunnan kaltaisen toimiala- ja sektorirajat ylittävän valmisteluelimen perustamisen myötä.

Kaiken edellä mainitun pohjalta voidaan todeta, että toimitilatoimikunta on palveluverkkotarkastelun lopputuloksen kannalta tärkeä valmisteluelin. Se auttaa kokoamaan prosessiajattelun mukaisesti lasten ja nuorten palveluverkkotarkastelun kannalta keskeiset toimijat yhteen, jolloin esitysten valmisteluun saadaan kuuluville kaikkien merkittävien osapuolten näkemykset. Kun merkittävät osapuolet pyrkivät ratkomaan yhteistyössä samaan aihepiiriin liittyviä ongelmia, voidaan myös tehdä vahva oletus lopputuloksen mahdollisimman korkeasta laadusta. Käytännön tasolla toimitilatoimikunta yhdistää palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessiin poliittiset toimijat kaupunginhallituksen puheenjohtajiston muodossa, valmisteluun asiantuntijatietoa tuovat toimialajohtajat sekä palvelutuotannon toimitiloista vastaavan Lappeenrannan Toimitilat Oy:n edustajat tuomaan prosessiin palvelutuotannon tiloihin liittyvää näkökulmaa. Kun palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessiin tuodaan jo alusta lähtien vahvasti mukaan esimerkiksi poliittinen ohjaus, voidaan torjua Luomalan ja Puumalan edellä esittämää edustuksellisen politiikan teknistymiseen liittyvää ongelmaa. Toisaalta kuten edellisessä asiakaslähtöisyyttä havainnoivassa alaluvussa ilmenee, ovat palveluverkkotarkasteluun osalliset viranhaltijat tehneet työtään jo alusta lähtien kehittääkseen kuntalaisille tarjottavien lasten ja nuorten palvelujen sisältöön, saatavuuteen ja saavutettavuuteen liittyvää vaikuttavuutta, joka heikentää teknistymisnäkökulmaa myös tässä suhteessa. Toki esimerkiksi talouden suuntaviivat huomioidaan haastatteluaineiston perusteella toiminnassa, mutta suoranaisesti ei voida puhua esimerkiksi Luomalan ja Puumalan esiin nostamalla tasolla olevasta valmistelun ja päätöksenteon teknistymisestä johtuen juuri mainitusta kuntalaislähtöisestä toiminnasta.

6.3 Perinteisen hallintorakenteen elementtien ilmeneminen tutkimuksessa

Koska tutkimuksen kohdeorganisaationa on julkisen sektorin organisaatio, pitää sen toiminta sisällään suhteellisen yllätyksettömästi perinteisen hallintorakenteen elementtejä, kuten teoreettisen viitekehyksen luvussa esiteltyjä suljetun organisaation piirteitä. Henry (2018, 57) esittää, että suljetulle organisaatiolle tavanomaisia piirteitä ovat muun muassa vahva sektoroituminen sekä työtehtävien ja niiden tavoitteiden kapea-alaisuus. Jos Lappeenrannan kaupunkiorganisaation toimintaa tarkasteltaisiin pelkän organisaatiokaavion pohjalta, niin toiminta voitaisiin nähdä vahvasti sektoroituneena, jolloin voitaisiin edelleen olettaa, että työtehtävätkin tavoitteineen ovat suhteellisen rajautuneita. Tutkimuksen perusteella voidaan kuitenkin havaita, että ainakin tutkimuskohteena oleva palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessi on hyvinkin vuorovaikutteinen ja kaupunkiorganisaation sektorirajat madaltava. Haastatteluaineiston perusteella Lappeenrannan kaupunkiorganisaatiossa on jonkin verran vaihtelevuutta siinä, kuinka vuorovaikutteisia toimintatapoja erilaisten hankkeiden yhteydessä sovelletaan. Nyt toteutettavaa palveluverkkotarkastelua voidaan kuitenkin pitää aineiston pohjalta tavanomaista vuorovaikutteisempänä eli erilaisia toimijoita sekä erityyppistä tietoa osaksi valmistelu- ja päätöksentekoprosessia liittävä hankkeena.

Lisäksi erilaiset toimijat kokevat tavoitteekseen kehittää lasten ja nuorten palveluja nimenomaan kuntalaisten elämänlaatua kokonaisuutena edistävästä näkökulmasta, jolloin tavoitteista ei voida puhua kovinkaan sektoroituneina tai rajautuneina. Tavoitteisiin liittyvästä suhteellisen suuresta samankaltaisuudesta ja kuntalaislähtöisestä ajattelutavasta huolimatta haastatteluaineistosta esiin nousevat tavoitteet ovat toki aina jossain määrin värittyneitä omaan toimialaansa liittyvillä erityispiirteillä, kuten hyvinvointi- ja sivistyspalvelujen osalta esimerkiksi opetuksen laatuun liittyvillä tekijöillä sekä elinvoiman ja kaupunkikehityksen osalta esimerkiksi koulujen ja muun kaupunkirakenteen keskinäiseen sijaintiin liittyvillä. Taustalta löytyy kuitenkin aina vahvasti jaettu ymmärrys pääasiallisesta ja kaikkia osapuolia sitovasta tavoitteesta. Edellä mainittua ilmentää hyvin toisen haastatellun toimialajohtajan kertomus.

Ensimmäistä kertaa mun mielestä näin pitkälle viety ja analyttinen palveluverkkotarkastelu, jonka mä oon nähny tässä 20 vuoteen, elikkä tää oli sinänsä hyvä harjotus ja varmasti jatkossa tullaan hyödyntämään näitä suunnittelumaantieteen ja tilastokeskuksen aineistoa, eli oikeastaan tiedolla johtamista yhdistettynä siihen paikkatietoon, eli ei oo pelkästään sitä lukuja tietokannassa. Viedään siis ne

paikallisesti, tai minkälaisia lukuja ne on meillä missäkin kaupunginosassa, eli karttatieto, paikkatieto ja sit tätä tilastoanalyysia yhdistetään ja pyritään ennustamaan, että mitä tää tarkoittaa erilaisilla alueilla. Sit kun se viedään kaupunkisuunnitteluun ja palveluverkkoihin ja liikennesuunnitteluun, niin voidaan väyliä mitottaa ja kaikkea enempi niitä tulevaisuuden tarpeita vastaavaksi, eikä sillä lailla, että ylioptimistisesti ennustetaan asioita ja haaskataan sitä kautta rahaa. Että mun mielestä tää on jo iso mullistus ja hyvä harjotus kaiken kaikkiaan.

Kuten todettua jo aiemmin palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessi näyttää kokonaisuudessaan erittäin vuorovaikutteiselta. Aineiston perusteella herää kuitenkin jo kysymys siitä, onko näinkin laajamittainen palveluverkkoesityksen käsittely erilaisissa kokoonpanoissa enää tarkoituksenmukaista. Tähän liittyen voidaan nostaa esiin Hammerin (1996 34–35) ajatus arvoa lisäämättömän työn käsitteestä, jolla tarkoitetaan esimerkiksi erilaiseen raportointiin, valvontaan, kontrollointiin ja asioiden uudelleen tarkastamiseen liittyviä työtehtäviä, jotka ovat usein syynä erilaisille viivästyksille, jäykkyydelle ja väärinkäsityksille. Tarkoituksena ei ole, että nämä työtehtävät karsittaisiin kokonaan pois organisaatioista, vaan ne tulisi prosessiajattelun mukaisesti operoivan organisaation tapauksessa muotoilla uudelleen. Uudelleenmuotoilu tapahtuu yleensä luontevimmin laajentamalla työntekijän suorittaman työn vaikutuspiiriä, jolloin hän omaksuu itselleen varsinaista työtehtävänsä ydintä laajemman vastualueen. Näin ollen esimerkiksi toimintaa hidastavaa valvontaa voidaan hiljalleen karsia, koska työntekijät näkevät ja ymmärtävät työnsä vaikutuksen laajemmassa kontekstissa. Käytännön tasolla tämän kaltainen järjestely toteutuu esimerkiksi toimittaessa erilaisissa organisaation sektorirajat ylittävissä kokoonpanoissa, jolloin työntekijät joutuvat ottamaan automaattisesti vastuuta siitä, miltä heidän työnsä jälki näyttää organisaation muiden toimijoiden tehtäväkuvasta tarkasteltuna. (Hammer 1996, 34–35.)

Edellä esitetty Hammerin ajatus perustelee sekä toimitilatoimikunnan kaltaisen valmistelu- ja päätöksentekoprosessin osana että herättää kysymyksiä palveluverkkoesityksen hyvinkin laajamittaisen käsittelyn tarpeellisuuteen ja ennen kaikkea sen eriaikaisuuteen liittyen. On tietysti selvää, että kunnallinen päätöksenteko eroaa kuntademokratiaa vaalivan elementtinsä johdosta yksityisen yrityksen toiminnoista, joihin liittyvän tutkimuksen piiristä Hammerin esittämä ajatuskin on peräisin. Haastatteluaineistoon pohjautuen voidaan kuitenkin edelleen todeta, että erilaisilla lautakuntakäsittelyillä ja palveluverkkoesityksestä kerätyillä palautteilla voi olla tosiasiallista vaikutusta esityksen sisältöön, niin mitään esityksen

käsittelyvaiheista ei voida ilman tarkempaa perehtymistä pitää arvoa lisäämättöminä, vaan pikemminkin kuntademokratiaa vahvistavina ja esitystä jalostavina tekijöinä.

Vaikka palveluverkkoesityksen käsittelyä erilaisissa yhteyksissä ei voida ainakaan suoranaisesti kunnallisessa päätöksenteossa pitää niin sanotusti arvoa lisäämättömänä työnä, niin voidaan kuitenkin valmistelu- ja päätöksentekoprosessin edistämiseksi ja prosessiajattelua mukailleen esittää ajatus tarpeesta esimerkiksi yhdistää eri kokoonpanoissa tapahtuvaa käsittelyä. Tämän myötä on mahdollista puolestaan pienentää palveluverkkotarkasteluun liittyvää ajallista rasitetta. Haastatteluaineiston ja analyysin pohjalta todeten, palveluverkkoesitys on toimitilatoimikunnan toimesta niin laajasti valmisteltu, ettei se oletettavasti kohtaa kovinkaan suuria haasteita esimerkiksi lautakuntakäsittelyvaiheessa, joten mittavan ja etenkin eriaikaisen käsittelyn tarve joutuu lopultakin suhteellisen kyseenalaiseen valoon.

6.4 Yhteenvedo analyysin tuloksista

Tämän analyysiluvun tarkoituksena oli selvittää millaisia prosessiajattelua ja perinteistä hallintorakennetta mukailevia piirteitä Lappeenrannan kaupunkiorganisaation palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessi pitää sisällään. Esiin nousseita seikkoja arvioitiin edelleen suhteessa palveluverkkotarkasteluun liittyviin tavoitteisiin, eli millä tavoin niiden voidaan katsoa edistävän tai heikentävän tavoitteiden saavuttamista. Kokonaisuutena tässä luvussa esitetystä aineiston analyysistä voidaan yhteenvedona todeta, että Lappeenrannan kaupunkiorganisaation toteuttama palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessi sisältää sekä prosessiajattelua että perinteistä hallintorakennetta mukailevia elementtejä. Koska analyysiin liittyvänä valintana oli kuitenkin keskittyä mahdollisesti esiin nouseviin prosessiajattelua mukaileviin tekijöihin, niin näitä myös tuotiin tässä luvussa vahvemmin esiin.

Prosessiajattelua mukailevia tuloksia ovat aineiston perusteella asiakaslähtöinen toimintamalli kaikilla organisatorisilla tasoilla ja organisaation tietyn työprosessin kannalta keskeisten henkilöiden kokoaminen yhteen. Asiakaslähtöisyys eli tässä tutkimuksessa kuntalaislähtöisyys ilmenee siten, että kaikki haastatellut palveluverkkotarkasteluun liittyvät toimijat näkevät pääasialliseksi tavoitteekseen parantaa kuntalaisten elämänlaatua kokonaisvaltaisella tavalla. Näin ollen he eivät keskity vain kapea-alaisesti oman sektorinsa tai toimialansa työtehtävään, vaan he näkevät koko toimintakontekstin ja joutuvat myös kantamaan vastuuta lasten ja nuorten palveluverkkoon liittyvästä laajemmasta kokonaisuudesta, jolloin myös työn lopputulos on todennäköisesti entistä laadukkaampi.

Haastatteluaineiston perusteella ilmenee, että palveluverkkotarkastelun asiaankuuluvana ja prosessiajattelua mukailevana tavoitteena on toisaalta myös turvata oman organisaation taloudellinen kestävyys nyt ja tulevaisuudessa.

Toimitilatoimikunta on selkein prosessiajattelua ilmentävä tekijä, joka aineistosta nousee esille. Toimitilatoimikunta yhdistää lasten ja nuorten palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessin tuloksena syntyvien palveluverkkoesitysten valmisteluun ja niistä esittämiseen liittyvään päätöksentekoon kaikki keskeiset toimijat. Käytännössä toimitilatoimikunta kokoaa yhteen kaupungin poliittisen johdon, keskeiset toimialat ja palvelutuotantoon liittyvien tilojen hallinnasta vastaavan osakeyhtiön edustajat. Toimitilatoimikunta takaa ainakin periaatteen tasolla sen, että lautakuntakäsittelyihin ja lopulta kaupunginvaltuuston päätöksentekoon etenevä palveluverkkoesitys on valmisteltu mahdollisimman laajasti keskeisten toimijoiden osalta. Prosessiajattelua mukaillen, toimitilatoimikunta madaltaa organisaation sektori- ja toimialarajat, jolloin työprosessin kannalta keskeiset henkilöt ovat toistensa tavoitettavissa ja ratkomassa yhteisesti heidän työprosessinsa lopputulokseen liittyviä haasteita, jolloin myös lopputulos rakentuu mitä todennäköisemmin kestävämmälle ja laadukkaammalle pohjalle.

Analysoitaessa aineistoa perinteisen hallintorakenteen elementtien näkökulmasta, voidaan ensinnäkin havaita, että kaupunkiorganisaation toiminta palveluverkkotarkastelun valmistelu- ja päätöksentekoprosessin yhteydessä on ennen kaikkea vuorovaikutteisempaa kuin sovellettaessa täysin perinteisen hallintorakenteen mukaisia toimintamalleja. Toki kunnallinen päätöksenteko itsessään pitää sisällään tiettyjä kuntademokratiaa vaalivia toimintamalleja, kuten lautakuntakäsittelyä, jotka ovat tietysti toimitilatoimikunnan kaltaisen valmisteluelimen ohella omiaan lisäämään valmistelu- ja päätöksentekoprosessin vuorovaikutteisuuutta. Toisaalta juuri toimitilatoimikunnan kattavasti laatiman palveluverkkoesityksen johdosta sen runsaan käsittelyn tarpeellisuus muissa yhteyksissä joutuu kuitenkin hieman kyseenalaiseen valoon. Ajan säästämiseksi ja mahdollisesti arvoa lisäämättömän työn poistamiseksi, tarpeen saattaisi olla vähintäänkin yhdistää jollain tavoin eri kokoonpanoissa tapahtuvaa (lautakunta)käsittelyä.

7 POHDINTA

Tutkimuksen tulokset kertovat yleisellä tasolla siitä, että julkisen sektorin organisaatioiden kannattaa tarpeen mukaan soveltaa erityisesti sellaisia prosessiajattelun mukaisia toimintamalleja ja

organisoinnin keinoja, jotka madaltavat varsinaisen organisaation funktionaalista rakennetta. Tällaisten toimintamallien avulla voidaan jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa sovittaa paremmin yhteen keskeisistä näkökulmista nousevat tarpeet, joita erilaisten tehtävien muotoiluun liittyen on tarkoituksenmukaista sisällyttää. Tähän työstövaiheeseen eli laadukkaan työprosessin rakentamiseen panostamalla, tulee työn lopputulos myös olemaan mitä suurimmalla todennäköisyydellä mahdollisimman laadukas ja asiakkaan näkökulmasta hyväksyttävissä oleva.

Etenkin julkisen sektorin organisaatioiden kannalta lopputuloksen vaikuttavuus asiakkaina toimivien kansalaisten näkökulmasta on erityisen tärkeää. Vaikka asiakaslähtöisyys nousikin tässä tutkimuksessa jo lähtökohtaisesti hyvin vahvana esiin, niin tuloksen perusteella ei kuitenkaan voida tehdä liian vahvaa yleistystä. Näin ollen tulosten merkitystä pohditaankin tässä yhteydessä siitä näkökulmasta, että miten ne voivat edistää toiminnan asiakaslähtöisyyttä sellaisissa organisaatioissa, joissa on enemmän tähän liittyviä haasteita.

Haasteiden ratkaisemisessa funktionaalisen organisaatorakenteen madaltaminen auttaa ensinnäkin organisaatiota pitämään paremmin asiakaslähtöisyyden toiminnan keskiössä. Tällöin eri osapuolet tavallaan valvovat toistensa toimintaa esimerkiksi yhteistyöhön kehitetyn ryhmän kautta. Yhteistyöryhmään saattaa kuulua esimerkiksi kuntaorganisaation tapauksessa kunnan luottamushenkilöstön edustajia, jotka valvovat ja edistävät erityisesti ryhmässä asiakas- eli kuntalaisnäkökulmaa. Lisäksi ryhmän työskentelyyn osallistuva jäsenistö, ja sen myötä koko organisaatio, joutuu jo kulloisenkin tehtävän työstövaiheessa tekemään lopputuloksen kokonaisvaltaisen laadun kannalta tarpeellisia kompromisseja. Kun tarpeelliset kompromissit ja valinnat on tehty pitkälti jo tehtäväkokonaisuuden valmisteluvaiheessa, voidaan työtaakkaa keventää lopusta ja siten vapauttaa aina kallisarvoista aikaa muuhun työskentelyyn.

Vaikka tämän tutkimuksen voidaan yleisesti ottaen sanoa onnistuneen kohtalaisen hyvin, niin nostivat tutkimustulokset kuitenkin esiin sellaisia tekijöitä, jotka olisivat antaneet aiheita laajempaankin tarkasteluun. Ensinnäkin palveluverkkotarkastelun tutkiminen aina kaupunginvaltuuston päätöksentekoon asti olisi epäilemättä auttanut havainnoimaan tarkemmin sitä, miten aiemmasta poikkeavalla tavalla toteutettu palveluverkkotarkastelun prosessi olisi tosiasiallisesti vaikuttanut palveluverkkoesityksen läpimenoon. Aikataulusyistä tämä ei ollut kuitenkaan mahdollista juuri tämän tutkimuksen yhteydessä. Toiseksi tulosten myötä olisi ollut myös mielenkiintoista pohtia sitä, miten kuntaorganisaatio voisi todellisuudessa keventää palveluverkkoesitykseen liittyvää käsittelyä sellaisessa tilanteessa, jossa alkuvaiheen riittävän kattava valmistelu sen mahdollistaa. Tämän asian

käsittämättä jättäminen oli aivan tietoinen valinta tämän tutkimuksen yhteydessä. Vakavasti otettava kannanotto aiheesta olisi vaatinut lisää perehtymistä Lappeenrannan kaupunkiorganisaation toimintaan ja esimerkiksi kuntalakiin liittyen.

Nämä tässä tutkimuksessa käsittelemättä jääneet tekijät tarjoavat tulevaisuutta ajatellen mahdollisuuden laajentaa huomattavastikin vastaaventyypisen tutkimuksen näkökulmaa. Lisäksi tällainen prosessiajattelua havainnoiva tutkimusasetelma teoreettisine valintoineen ei yleisesti ottaen ja tekemieni selvitysten perusteella ole ollut julkisten organisaatioiden tutkimuskentässä kovinkaan käytetty. Tältä pohjalta prosessiajatteluun liittyvälle tutkimukselle saattaisikin olla erityisesti tilausta sellaisissa julkisissa organisaatioissa, joissa on kiinnitetty tavallista enemmän huomioita toimintaan liittyviin prosesseihin. Myöhemmässä vaiheessa löysin myös hyvin lyhyen kertomuksen erään suomalaisen kaupungin tapauksesta, jossa kaupunkiorganisaatioon istutettu prosessimainen toiminta oli koettu henkilöstön keskuudessa sekavaksi. Esimerkiksi tällaisiin tapauksiin perehtyminen voisi tarjota tulevaisuuden kannalta lisää mielenkiintoisia tutkimuksellisia haasteita.

Prosesseihin keskittyminen ei tietenkään ole ainoa oikea lähestymistapa julkisten organisaatioiden toiminnan kehittämisessä. Kuitenkin nykypäivänä eri yhteiskuntasektoreita edustavien organisaatioiden omaksuessa toisiltaan hyödyllisiä toimintamalleja, voidaan ajatella, että julkisen sektorinkin kannattaa edes yrittää hyödyntää toiminnan kehittämisessään yritysten liiketoimintaprosessien kehittämiseen liittyvää antia. Yksityisten yritysten kontekstissa tähän liittyvä huomattavasti laajamittaisempi ja ansioitunut tutkimusperinne voisi tarkoituksenmukaisesti sovellettuna auttaa julkisorganisaatioita edelleen sopeutumaan aiempaa paremmin yhä haastavammaksi muuttuvaan toimintaympäristöönsä.

LÄHTEET

Crainic, T. G. (2000). Service Network Design in Freight Transportation. *European Journal of Operational Research* 122, 272–288. Amsterdam: Elsevier.

Eriksson, P. & Koistinen, K. (2005). *Monenlainen tapaustutkimus*. Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisu. Kerava: Savion kirjapaino Oy.

Hammer, M. (1996). *Beyond Reengineering: How the Process-Centered Organization is Changing Our Work and Our Lives*. New York, NY: HarperCollins Publishers Inc.

Harisalo, R. (2008). *Organisaatioteoriat*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J., & Virtanen, P. (2007). *Julkinen toiminta - julkinen politiikka*. Tampere: Tampere University Press.

Haveri, A., Paananen, H. & Airaksinen, J. (2018). Narratives on Complexity: Interpretations on Local Government Leadership Change. *Administrative Culture, Halduskultuur* 19 (1), 37–53. Viro, Pajusi: Vali Press.

Henry, N. (2018). *Public Administration and Public Affairs: Vol. Thirteenth edition*. Abingdon, OXF: Routledge.

Herranen, O. (2015). Uusi julkisjohtaminen ja valtion tuottavuusohjelman kova ydin, *Hallinnon tutkimus* 34(1): 27–42. Tampere: Hallinnon tutkimuksen seura.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Kessler, E. H. (2013). *Encyclopedia of Management Theory*. Los Angeles, CA: SAGE Publications Inc.

Jäntti, A. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Anni Jäntin väitöskirja. Tampere: Tampere University Press.

Kuntaliitto (2020). *Lautakunnan toiminta ja tehtävät*. Kuntaliiton internetsivut. <https://www.kuntaliitto.fi/demokratia-ja-osallisuus/lautakunnan-toiminta-ja-tehtavat> (Haettu 20.4.2020).

Lappeenranta (2020a). *Lappeenrannan kaupungin internetsivut*. <https://www.lappeenranta.fi/fi> (Haettu 13.4.2020).

Lappeenranta (2020b). *Lappeenrannan kaupungin internetsivut. Palveluverkkotarkastelu 2020*. <https://www.lappeenranta.fi/fi/Osallistu-ja-vaikuta/Palveluverkkotarkastelu> (Haettu 14.4.2020).

Lappeenranta (2020c). *Lappeenrannan kaupungin internetsivut. Lasten ja nuorten palveluiden palveluverkkotarkastelu ja päätösesitys 2020*.

<https://www.lappeenranta.fi/loader.aspx?id=586a38e4-abd9-4511-b141-46018b7dfcd4> (Haettu 14.4.2020).

Lappeenranta (2018). *Lappeenrannan kaupungin internetsivut. Kaupunkiorganisaatio*. <https://www.lappeenranta.fi/fi/Palvelut/Paatoksenteko-ja-talous/Kaupunkiorganisaatio> (Haettu 14.4.2020).

Lappeenrannan Toimitilat Oy (2020). *Lappeenrannan Toimitilat Oy:n internetsivut*. <https://www.lappeenrannantoimitilat.fi/Miksi-olemme> (Haettu 21.4.2020)

Luomala, A. & Puumala T. (2010). *Budjetti – julkinen salaisuus vai salainen julkisuus? Suomi*, Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

LUT (2020). *Lappeenrannan teknillisen yliopiston internetsivut*. <https://www.lut.fi> (Haettu 13.4.2020).

Moynihan, D. P. (2006). Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform. *Public Administration Review*, 66(1), 77–89. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell.

Olson, R. G. (2015). *Scientism and technocracy in the twentieth century : The legacy of scientific management*. London, LDN: Lexington Books.

Schedler, K., & Proeller, I. (2010). *Outcome-oriented Public Management : A Responsibility-based Approach to the New Public Management*. Charlotte, NC: Information Age Publishing.

Sydänmaanlakka, P. (2015). *Älykäs julkinen johtaminen : miten rakentaa älykäs verkostoyhteiskunta?*. Helsinki: Talentum Pro.

Tampereen kaupunkiseutu (2012). *Palveluverkon suunnittelu Tampereen kaupunkiseudun kunnissa – nykytilan kartoitus*. Tampereen kaupunkiseudun palveluverkon kehittämishanke vuodelta 2012. https://www.tampereenseutu.fi/site/assets/files/4334/palveluverkon_suunnittelu_loppuraportti.pdf (Haettu 26.4.2020)

Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos.). Helsinki: Tammi.

Virtanen, P., & Stenvall, J. (2019). *Julkinen johtaminen* (2., uudistettu laitos.). Helsinki: Tietosanoma.

Virtanen, P., & Vakkuri, J. (2016). *Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi*. Helsinki: Tietosanoma.

Wiebe, E., Durepos, G., & Mills, A. J. (2010). *Encyclopedia of Case Study Research*. Los Angeles, CA: SAGE Publications Inc.

LIITEET

Liite 1: Teemahaastattelurunko

1. Palveluverkkotarkastelun taustalla vaikuttaa tehty ennuste, jonka mukaan syntyvyys kaupungissa laskee. Tämän seurauksena kaupungin järjestämiin lasten ja nuorten palveluihin liittyvät valtionosuudet tulevat pienenemään. Lisäksi lasten ja nuorten palvelujen osalta taloudelliseen tilanteeseen tulevat vaikuttamaan menoja lisäävästi myös tehdyt investoinnit. **Miten kaupunkiorganisaatio pyrkii tällaisessa tilanteessa varmistamaan kaupunkilaisten kannalta hyvien elämän edellytysten toteutumisen ja toisaalta kykenee valmistamaan kaupungin taloutta tulevaisuuden haasteisiin (talouden tasapaino vs. kaupunkilaisten elämänlaatu käytännössä)?**
2. **Kertokaa toimitilatoimikunnan toiminnasta?** Kenen tai minkä alaisuudessa toimii? Kokoonpano, onko yhteistyötä sidosryhmien (paikalliset yritykset, yksittäiset kaupunkilaiset, viranomaiset, media jne.) kanssa? Missä määrin toimitilatoimikunta on kykenevä tekemään itsenäisiä päätöksiä?
3. **Millaisia käyttötarkoituksia opetuskäytöstä poistettavat varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen toimipisteet saavat tulevaisuudessa?**
4. Toimitilatoimikunnan esityksen yhteydessä mainitaan myös tehdystä kannanotosta vuosien 2021-2028 investointeihin liittyen. **Millaisen tiedon pohjalta kannanotto on laadittu? Onko taloudellisen tiedon ja väestönkehityksen ennusteen lisäksi käytetty muuta tietoa kannanoton valmistelussa?**
5. **Miten kuntalaispalautteet ja lautakuntakäsittelyt voivat vaikuttaa toimitilatoimikunnan valmistelemaan palveluverkkoesitykseen?**
6. Muuta mielenkiintoista, joka liittyy palveluverkkotarkasteluun, esimerkiksi poikkeavat tai uudet toimintatavat?