

# **ULKOISTETUN SOSIAALIPALVELUTUOTANNON HAASTEITA JA MAHDOLLISUUKSIA**

Evaluoiva tapaustutkimus ulkoistamisen ja kumppanuuksien näkökulmista

LAURA SORVA  
Tampereen yliopisto  
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö  
Hyvinvointialan pro gradu -tutkielma  
Elokuu 2013

Tampereen yliopisto  
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

SORVA, LAURA: Ulkoistetun sosiaalipalvelutuotannon haasteita ja mahdollisuuksia:  
Evaluoiva tapaustutkimus ulkoistamisen ja kumppanuuksien näkökulmista  
Pro gradu -tutkielma, 79 sivua, 5 liitesivua  
Hyvinvointiala  
Ohjaaja: Ilmari Rostila  
Elokuu 2013

---

Hyvinvointipalvelujen järjestäminen on jatkuvan kehittämisen kohteena. Palvelujen kohde ja perimmäiset tavoitteet säilyvät, mutta palvelun sisältö ja järjestämisen tapa kehittyvät. Keskeinen kysymys koko hyvinvointipalvelujärjestelmän kehittyessä on, miten palvelut jatkossa tuotetaan. Julkissektori on pyrkinyt jo hyvän aikaa tehostamaan palvelutuotantoansa yksityissektorin logiikasta omaksuttujen ostopalvelujen avulla. Hankintaosaamisen korostaminen ja hankintojen onnistumisen arviointi ovat julkisia hankintoja koskevassa keskustelussa arkipäivää. Ostopalvelutuotannon problematiikka on mielenkiintoinen ja hyvinvointipalvelujen järjestämisen kannalta relevantti aihe.

Tutkielman tavoitteena on tunnistaa ulkoistetun sosiaalipalvelutuotannon haasteita ja mahdollisuuksia. Tutkimus toteutetaan evaluoivana tapaustutkimuksena, jonka kohteena on Porvoon kaupungin kuntouttavan työtoiminnan ostopalvelujen järjestäminen. Sosiaalipalvelujen ulkoistamista käsitellään ulkoistamisen ja kumppanuuksien teoreettisessa viitekehyksessä. Laadullisen arvioinnin tavoitteena on tuottaa ulkoistetun palvelutuotannon haasteiden ja mahdollisuuksien tarkastelun avulla käyttökelpoista tietoa hyvinvointipalvelujen järjestämisen ja kehittämisen tueksi.

Tutkielma toteutetaan arvioimalla haastattelu- ja dokumenttiaineiston perusteella mallinnettua tapauskuvausta. Arviointi on toteutettu perinteisesti liiketaloustieteessä käytettyjen ulkoistamisen ja kumppanuuden teorioiden näkökulmista. Evaluaation indikaattorit on kytketty hankinnan strategisen kytköksen, ulkoistuksen toteuttamisen, kumppanuudenhallinnan ja ulkoistetun palvelun johtamisen ideaaleihin. Arvioinnin tukena on hyödynnetty teoreettista tietoa ulkoistamisen haasteista ja onnistumisen edellytyksistä.

Ulkoistetun palvelutuotannon mahdollisuuksia ilmentävät omaa ja ostopalvelua yhdistävä toimintamalli, palvelun asiakaslähtöisyys, riittävän hyvä päivittäispalvelun taso ja operatiivisen kumppanuusyhteistyön sujuvuus. Ulkoistetun palvelutuotannon haasteet liittyvät hankinnan irrallisuuteen strategisista tavoitteista ja johtamisesta, tiettyihin hankinnan toteuttamisen vaiheisiin sekä kumppanuudenhallinnan ja ulkoistetun palvelun johtamisen epäsystematiikkaan. Tulokset antavat tilaisuuden tarkastella hankintaosaamista ulkoistetun palvelun käyttöönoton jälkeisissä vaiheissa, erityisesti palvelujen johtamisen näkökulmasta.

Tulosten perusteella on suositeltavaa kehittää ulkoistamisen ja kumppanuuksien johtamista ja hallintaa. Teorian ja empirian rajapinnasta on tuotettu kehitysehdotuksia, joihin tarttumalla tunnistettuja haasteita voidaan kääntää mahdollisuuksiksi. Tutkielman tuloksista uskotaan olevan hyötyä hyvinvointipalvelujen järjestämisen ja hankintojen parissa työskenteleville – esimerkiksi palveluista vastaaville, päättäjille, hankinta-asiantuntijoille ja palveluntarjoajille.

University of Tampere  
School of Social Sciences and Humanities

SORVA, LAURA: Challenges and opportunities in outsourcing of social services:  
An evaluative case study from the outsourcing and partnerships' perspective  
Master's Thesis, 79 pages, 5 appendix pages  
Human Services  
Supervisor: Ilmari Rostila  
August 2013

---

Organizing human services is under continuous development. The target and ultimate goals of services remain, but the contents and ways of producing them change. The key issue, as the entire human services system evolves, is how services should be produced and provided in the future. The public sector has for some time now sought ideas from the private sector. One solution adopted is the logic of outsourcing and purchasing services. Emphasizing purchasing expertise and criticizing success of the public purchases occurs in the everyday debate. Issues in the outsourcing of social services are interesting and relevant subject from organizing human services point of view.

Purpose of this study is to identify challenges and opportunities in outsourcing of social services. The study is carried out as an evaluative case study that examines the outsourcing of the rehabilitating work experience services in the City of Porvoo. The outsourcing of social services is studied in the theoretical framework of outsourcing and partnerships. The objective of this qualitative evaluation is to provide usable information to support organizing and developing human services.

The study was conducted by evaluating a case description constructed by interview and documentary material. The indicators used in the evaluation were driven from the outsourcing and partnership theories. They were connected to the strategic management, implementation, partnership management and service management ideals conducted from the theories of outsourcing and partnerships. Theoretical background about the challenges and preconditions for success in outsourcing has been used to support the evaluation.

The opportunities in outsourced services can be linked in the service mix where part of the service is produced by own and the rest purchased from external service providers. Customer orientation, sufficient quality of the daily service and smooth co-operation at operational level are the highlights of the collaboration. The challenges identified are related to detachment from strategic objectives and management, outsourcing execution and unsystematic partnership and service management. The results provide a widened prospect of purchasing expertise in the post-implementation phase of outsourcing, especially from the leadership and management's point of view.

Based on the results it is recommended to develop the leadership and management of outsourcing and partnerships. To promote the development this study presents several development proposals in between the theory and empirical. Taking action in the initiatives is a way to turn identified challenges into opportunities. Results of this study may be beneficial for the people working in organizing human services – for example leaders and managers, decision-makers, purchasing experts and service providers.

# SISÄLLYS

1	Johdanto.....	1
1.1	Ulkoistettu sosiaalipalvelutuotanto.....	1
1.2	Tutkielman tavoite ja tutkimuskohteen esittely.....	4
1.3	Tutkielman toteutusta ohjaavat lähtökohdat, hypoteesi ja teoreettinen viitekehys.....	6
1.4	Tutkielman toteuttaminen ja eteneminen.....	9
2	Palvelujen ulkoistaminen.....	11
2.1	Ulkoistamisen lähtökohdat ja tavoitteet.....	11
2.2	Strategiat ulkoistamisen tukena.....	13
2.3	Ulkoistuksen valmistelun vaiheet.....	16
2.4	Kumppanuudenhallinnan perusteet.....	19
2.5	Ulkoistetun palvelun johtaminen ja hallintamalli.....	21
3	Ulkoistamisen haasteet ja onnistumisen edellytykset.....	25
3.1	Ulkoistamisen lähtökohdat.....	25
3.2	Ulkoistamisprojektin toteuttaminen.....	26
3.3	Palveluntarjoajat ja kumppanuussuhteet.....	29
3.4	Ulkoistetun palvelun johtaminen ja kumppanuudenhallinta.....	31
4	Tutkimuksen toteuttaminen.....	34
4.1	Evaluaation tavoite ja arviointiasetelma.....	34
4.2	Tutkimusongelma, aineistot ja menetelmät.....	36
4.3	Evaluaation näkökulmat ja analyysin lähtökohdat.....	41
5	Tapauskuvaus: Kuntouttavan työtoiminnan ostopalvelut.....	44
5.1	Hankinnan taustat ja strateginen ohjaus.....	44
5.2	Kilpailutus, palveluntarjoajien valinta ja ostopalvelukauden käynnistyminen.....	46
5.3	Ulkoistetun palvelutuotannon nykytila.....	50
6	Evaluaatio: Ulkoistetun palvelutuotannon haasteet ja mahdollisuudet.....	55
6.1	Hankinnan taustat, strateginen kytkös ja ulkoistamisen johtaminen.....	55
6.2	Kilpailutus, palveluntarjoajien valinta ja hankintapäätös.....	56
6.3	Kumppanuussuhteet ja kumppanuusyhteistyö.....	59
6.4	Ulkoistetun palvelun johtaminen.....	61
6.5	Yhteenveto.....	65
7	Päätelmät ja pohdinta.....	68
7.1	Keskeiset tulokset ja päätelmät.....	68
7.2	Tutkielman arviointi.....	71
7.3	Pohdinnan ja jatkotutkimuksen aiheita.....	72
	Lähteet.....	76
	LIITTEET.....	80
	Liite 1: Teemahaastattelun runko.....	80

## **KUVIOT**

Kuvio 1. Tutkielman viitekehys .....	9
Kuvio 2. Ulkoistushankkeen keskeiset vaiheet .....	16
Kuvio 3. Palvelun hallintamalli ja organisoituminen, esimerkki .....	22
Kuvio 4. Tarkastelunäkökulmia ulkoistetun palvelutuotannon järjestämisen haasteisiin ja mahdollisuuksiin.....	42

## **TAULUKOT**

Taulukko 1. Keskeisiä ulkoistamisen tavoitteita .....	12
Taulukko 2. Ulkoistetun palvelutuotannon haasteita ja kehitysehdotuksia.....	66

# 1 Johdanto

## 1.1 Ulkoistettu sosiaalipalvelutuotanto

Palvelutuotannon ulkoistaminen on yksi sosiaalipalvelujen järjestämisen ajankohtais-teemoja. Ulkoistamisessa organisaatio siirtää aiemmin itse tuottamansa palvelun ulko-puolisen palveluntarjoajan hoidettavaksi. Toimintojen ulkoistaminen on yleistynyt tapa järjestää palvelujen tuottaminen. Suomessa on totuttu erityisesti yksityisen sektorin ulkoistuksiin. Julkinen sektori on perinteisesti toiminut itsenäisen osaamisensa varassa, ja se ulkoistaa vielä merkittävästi yksityistä sektoria vähemmän. Julkisen sektorin ulkois-taminen on käynnistynyt laajassa skaalassa ja kehittynyt merkittävästi 2000-luvulla; suomalaisen ulkoistusmarkkinan odotetaan kasvavan osittain juuri julkisen sektorin palvelujen järjestämisen kehittymisen ansiosta. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 17–19, 28–29.)

Toimintojen ulkoistaminen julkisella sektorilla muistuttaa pitkälti yksityissektorilla ulkoistamista. Ulkoistamisen tavoitteet ja ratkaisut ovat pääpiirteissään yhdenmukaisia, samoin palveluntarjoajamarkkinat ja hankittavat palvelut. Yksityisen ja julkisen sektorin ulkoistamisen käytännöt eroavat eniten hankintaprosessissa. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 147; ks. myös Lehikoinen & Töyrylä 2013, 38–39.) Julkisen sektorin hankinnat perustuvat lainsäädäntöön (laki julkisista hankinnoista 348/2007, hankinta-asetus 614/2007) ja julkisen sektorin menettelyohjeisiin sekä yhdenmukaisuuden ja jul-kisuuden sääntöihin.

Kunnan hankkiessa palveluja organisaationsa ulkopuolelta noudatetaan hankintalain-säädännön edellyttämää menettelyä. Julkisia hankintoja koskevan sääntelyn pääasialli-sena tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä. Sen pääperiaatteita ovat hankin-tojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohte-lu. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013.) Lisäksi hankintoja ohjaavat hyvän hallinnon pe-riaatteita täydentävät hyvän hallinnan vaatimukset. Hallinnalla tarkoitetaan kunnan ulkoisten suhteiden, kuten esimerkiksi vaihto- ja sopimussuhteiden hoitamista. Suhdetoi-minnan hyvä hallinta edellyttää oikeudenmukaisuuden, tilintekovelvollisuuden, lä-pinäkyvyyden ja puolueettomuuden periaatteiden noudattamista. (Valkama, Kallio & Kankaanpää 2008, 172.)

Lainsäädäntö asettaa kunnille vastuun huolehtia lakisääteisten sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuudesta. Sosiaalitalvelujen järjestämisen ja kustannusvastuusta säädetään sosiaalihuoltolain (710/1982) erityislainsäädännössä. Vastuun täyttääkseen kunnat voivat käyttää itsehallintoonsa perustuvaa laajaa harkintavaltaa talvelujen tuottamistalvelujen suhteen. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) nojalla kunnat ja kuntayhtymät voivat järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä, hankkimalla talveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä taikka muulta julkiselta tai yksityiseltä talvelujen tuottajalta. Kunta voi myös antaa talvelunkäyttäjälle talvelusetelin talvelun hankkimiseksi yksityiseltä talvelutuottajalta. Itse viranomaistehtävien hankinta on rajoitettu: niitä voidaan ostaa vain toiselta kunnalta virkavastuulla toimivien viranhaltijoiden suorittamina.

Sosiaalitalvelujen ulkoistamisen yhteydessä puhutaan usein tilaaja-tuottajamallista (ks. esim. Koskiaho 2008, 21; Sutela 2003, 65). Mallissa talvelun tuotantoon liittyvät roolit jaetaan sananmukaisesti talvelujen tilaajiin ja tuottajiin (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007, 131). Kunta voi järjestää talvelut ulkoisten talveluntarjoajien kautta eri tavoin. Ostotalvelujen avulla kunta hankkii talvelun yksityiseltä talveluntarjoajalta. Yksityistämisen julkisen sektori myy omistusoikeutensa organisaation osaan ja siirtää samalla kyseessä olevan talvelun yksityisen sektorin tuotettavaksi. In house -talvelussa julkisen sektorin omistama talveluntuottaja, esimerkiksi yhtiöitetty tai kuntaomisteinen paikallinen talvelukeskus, tuottaa julkisen sektorin talvelun. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 39–40.)

Sosiaalitalvelujen ostotalvelut ovat lisääntyneet merkittävästi viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kunta-alan sosiaalihuollon yksityisten asiakastalvelujen ostot olivat yli 1,82 miljardia euroa vuonna 2011, ja ulkoistukset muodostivat keskimäärin neljänneksen kuntien sosiaalihuollon laskennallisesta talvelukysynnästä. Ostojen kasvu on ollut nopeaa erityisesti ikääntyneiden ja erityisryhmien talveluasumisessa sekä lasten ja nuorten laitoshuollossa. Kuntien ostotalvelujen kasvun ennustetaan jatkuvan lähivuosina edelleen, sillä sosiaalitalvelujen talvelutarve on kasvussa, ja kuntien mahdollisuudet vastata kasvuun ovat rajalliset. (Lith 2012, 26, 33, 41.)

Lähtökohtaisesti ulkoistaminen on kelpo ja tavoiteltukin tapa järjestää julkinen palvelutuotanto (ks. esim. Anttonen, Sointu, Valokivi & Zechner 2009, 249). Kuntien – kuten minkään palvelutuotantoyksikön – ei nykyajan verkottuneessa yhteiskunnassa tarvitse eikä kannata suorittaa kaikkia tehtäviään itse, etenkin jos kumppani kykenee tuottamaan saman palvelun laadukkaammin ja kustannustehokkaammin. Ulkoistamisella tavoitellaan monenlaisia hyötyjä: se on tunnistettu muun muassa keinoksi virtaviivaistaa ja tehostaa ulkoistavan organisaation omaa toimintaa sekä allokoida johtamista ja resursseja täsmällisemmin organisaation keskeiseen ydintoimintaan. Käytännön tasolla ulkoistamisella voidaan tavoitella esimerkiksi toiminnan laadun ja kustannustehokkuuden parantamista, keskittymistä ydinosamiseen, uuden osaamisen hankkimista sekä kustannussäästöjä ja kustannusten välttämistä. (Greaver 1999, 3–5, 295–296; Kiiskinen ym. 2002, 9, 86–94; Power, Desouza & Bonifazi 2006, 6–10; Lehikoinen & Töyrylä 2013, 17, 21–26, 38–39.)

Julkisen sektorin ulkoistuksiin liittyvien mahdollisuuksien rinnalla on kuitenkin käyty myös keskustelua onnistumisen haasteista. Erityisesti huolta on herättänyt ulkoistettujen palvelujen laatu. Pääsääntöisesti julkisen sektorin ulkoistamistyön onnistumisen edellytykset ovat samat kuin yksityisellä sektorilla (ks. luku 3). Selvitysten perusteella julkisella sektorilla on lisäksi tunnistettavissa sille ominaisia haasteita. Julkisen sektorin ulkoistamisen haasteet kytkeytyvät muun muassa ulkoistamisen tavoitteiden, valmistelun ja sopimusosaamisen puutteisiin. Ongelmia aiheuttavat myös tilanteet, joissa ulkoistavan organisaation tavoitteita ei kyetä ilmaisemaan sopimusehtoina, ja joissa ulkoistusmarkkinoilla on vähäinen tarjonta. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 41–42.) Julkisen sektorin ulkoistamisen käytännön haasteita ovat muun muassa ulkoistamiskokemuksen vähäisyys, hankintalain rajoitteet, prosessien hallinnan ja osaamisen taso, ongelmat hankintamallin sopeuttamisessa, markkinoiden vähäisyys sekä ulkoistamishankkeiden politisoituminen (Fredriksson, Hyvärinen, Mattila & Wass 2009, 120–126, 130; Lehikoinen & Töyrylä 2013, 28).

Kunta vastaa järjestämästään sosiaalipalvelusta – kokonaisuuden toimivuudesta ja palvelujen laadusta – palvelun toteuttamistavasta riippumatta (ks. Pihkala 2003, 87; Harisalo ym. 2007, 131). Siten kunnan on pystyttävä varmistumaan siitä, että yksityisen sektorin tuottamat palvelut täyttävät hyvinvointipalvelujen vaatimukset (Mönkäre 2003, 19). Sosiaalipalvelujen laatua pidetään yhteiskunnallisesti tärkeänä tavoitteena, ja se on



kirjattu hallitusohjelman tavoitteisiin (Valtioneuvosto 2011). Sosiaalipalvelujen hankinnassa tulee myös ottaa huomioon alan arvot ja palvelutuotannon etiikka (Talentia 2005); ulkoistettujen palvelujen tulee täyttää omaa toimintaa vastaavat eettisyyden kriteerit.

Sosiaalipalvelujen hallittu ulkoistaminen ei ole yksinkertaista. Siirtymä omasta palvelutuotannosta alihankintasopimuksiin ja ostopalvelun laadun varmistaminen edellyttävät sosiaalipalveluista vastaavilta vahvaa ostamisosaamista (Piekkola & Pihkala 2003, 33; Koskiahho 2008, 259; ks. myös Deming 2000, 33) sekä suunnitelmallista ja huolellista työskentelyotetta (ks. esim. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2013). Vaikka organisaatiossa olisi keskitetty hankintatoimen osaaminen, hankkiva organisaatio vastaa substanssin tuntemisesta. Osaamista tarvitaan myös ennen hankintaan ryhtymistä hankintaan liittyvässä strategiatyössä ja ulkoistamisen jälkeen ostopalvelujen johtamisessa. Palveluhankintojen kehittyminen muuttaa väistämättä totuttuja palvelurakenteita ja haastaa sosiaalialan johtamisosaamista (ks. Kankaanpää 2011, 209–210; Lammintakanen & Rissanen 2011b, 268). Sosiaalipalvelutuotannon ulkoistaminen on samanaikaisesti sekä haaste että mahdollisuus kehittyville hyvinvointipalveluille. Ostopalvelujen järjestäminen on hyvinvointipalvelujen järjestämisen kentässä ajankohtainen ja yhteiskunnallisesti merkittävä aihe.

## **1.2 Tutkielman tavoite ja tutkimuskohteen esittely**

Tutkielman tavoitteena on tunnistaa ulkoistetun sosiaalipalvelutuotannon haasteita ja mahdollisuuksia evaluoivana tapaustutkimuksena. Tutkielmassa tähdätään tuloksiin, jotka voivat palvella hyvinvointipalvelujen järjestämisen ja kehittämisen relevantteina ja käyttökelpoisina syöteinä. Käsitepari haasteet ja mahdollisuudet perustuu tutkielman tuloksiin liittyvään kehittämisen tavoitteeseen. Mahdollisuus käsitetään toteutuvuudeksi, potentiaaliksi tai olosuhteeksi, jossa jokin asia voi tapahtua. Haaste viittaa velvoitteen ja vaatimukseen tai ongelmaan, joka odottaa ratkaisua. Ulkoistamisen problematiikkaa voitaisiin käsitellä myös esimerkiksi hyötyjen ja haittojen kautta. Hyödyillä tarkoitetaan toteutuneita etuja, haitoilla tappioita tai vahinkoja. Näin tarkastellen hyödyt ja haitat ilmentävät jo toteutunutta ja ovat siten staattisempia kuin toiminnan potentiaalia sisältävät haasteet ja mahdollisuudet. Vaikka käsiteparit eivät ole kaukana toisistaan, haasteiden ja mahdollisuuksien sisältämää dynamiikkaa ja kytköstä kehitykseen voidaan pitää tutkimuksen tavoitteiden näkökulmasta kannalta tärkeänä.

Tutkimuksessa perehdytään sosiaalipalvelujen ulkoistamisen haasteisiin ja mahdollisuuksiin tapausesimerkin avulla. Tutkimuskohteena on Porvoon kaupungin ulkoistama kuntouttavan työtoiminnan palvelutuotanto. Kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena on parantaa pitkään työttömänä olleiden ja nuorten työttömien työllistymisen edellytyksiä sekä estää työttömyyden kielteisiä vaikutuksia työttömän toimintakykyyn. Kuntouttava työtoiminta on aktiivisen työvoima- ja sosiaalipolitiikan keino, ja se perustuu lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001). Samalla kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain (710/1982) mukainen sosiaalipalvelu. Se täyttää sosiaalialan työn määrittelyn, ja sitä koskevat sosiaalialan ammattilaisten eettiset ohjeet (Talentia 2005, 7, 10–23).

Kuntouttavan työtoiminnan järjestämisvastuu on kuntouttavasta työtoiminnasta säädettyssä laissa määritelty kuntien tehtäväksi. Lain 6 §:n mukaan kunta voi järjestää kuntouttavan työtoiminnan itse, tekemällä kirjallisen sopimuksen sen järjestämisestä toisen kunnan tai kuntayhtymän taikka rekisteröidyn yhdistyksen, rekisteröidyn säätiön, valtion viraston tai rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan kanssa. Kuntouttavaa työtoimintaa ei saa hankkia yritykseltä. Kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä riippumatta kunta vastaa siitä, että toiminta on lainmukaista ja toteutuu laadukkaasti (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001, 46).

Porvoon seudulla kuntouttavan työtoiminnan palvelusta vastaa Porvoon kaupungin sosiaali- ja perhepalveluihin kuuluva työllisyyspalvelujen organisaatio. Työllisyyspalvelut on työllisyysenhoidon tuki- ja asiantuntijayksikkö, jonka tehtävänä on edistää asiakkansa työllistymistä. Organisaatioon kuuluvat työpajat, tukipalvelut ja Työvoiman palvelukeskus. (Porvoon kaupunki 2013.) Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään sekä omana että ostopalveluna. Ostopalvelua hankitaan erityisesti pitkäaikaistyöttömille aikuisille. Palvelua ostetaan neljältä ulkopuoliselta palveluntarjoajalta, minkä lisäksi kaupungin kolme omaa palvelupaikkaa järjestää aikuisten työpajatoimintaa. (Viitanen 2013.)

Porvoossa on tuotettu kuntouttavaa työtoimintaa ostopalveluna vuodesta 2008 lähtien (Viitanen 2013). Osassa kuntouttavan työtoiminnan ostopalvelusopimuksia oli syksyllä 2011 määräaika, jolloin työllisyyspalvelujen tuli ratkaista sopimusten jatkosta. Ratkaisun tueksi toteutettiin väliarviointi, jossa arvioitiin omaa ja kumppaneiden tuottamaa palvelua, rakennettiin kuva kuntouttavan työtoiminnan palvelutoimittajaverkostosta ja

sen suorituksesta sekä verrattiin eri toimijoita keskenään. Osallistuin arviointiprojektiin opiskelijana; arviointitietona hyödynnetyn kyselyaineiston kerääminen ja analysointi olivat osa syventävän vaiheen opintojeni kehittämistyötä. Tein projektin kuluessa havainnon, ettei arvioitavan ostopalvelukokonaisuuden järjestämiseen liittynyt sellaista systemaattista ulkoistetun palvelun johtamista ja kumppanuudenhallintaa, jollaiseen olin aiemmin ammatillisesti perehtynyt yksityisen sektorin tehtävissäni. Samalla kiinnostukseni heräsi ulkoistamiseen liittyvien yleisten oppien soveltamismahdollisuuksista julkisen sektorin ostopalveluissa.

### **1.3 Tutkielman toteutusta ohjaavat lähtökohdat, hypoteesi ja teoreettinen viitekehys**

Verkottunut palvelutuotanto edellyttää kuntien hallinto- ja palveluammattilaisilta uudenlaista osaamista. Oikein kilpailutettaessa taloudelliset hyödyt voivat olla suuret. Riittämättömällä osaamisella ulkoistaminen ei ole edullista. Osaamista tarvitaan sekä tilaajan että toimittajan puolella. Ostoja tekevän ammattilaisen on ymmärrettävä palvelun laadun ja johtamisen kriteerit, kulumeکانismit, palvelun substanssi, arvioinnin tavat ja merkitys, kilpailuttamismenetelmät sekä yritystoiminnan, ulkoistamisen ja kumppanuuksien logiikka. Palvelua tarjoavan on ymmärrettävä vähintäänkin palvelun tavoitteet ja substanssi, julkissektorin rooli tilaajana sekä julkisen hyvinvointitarjonnan mekanismit. Sekä kunnissa että sosiaalipalveluja tuottavissa yksityisissä organisaatioissa onkin alettu panostaa osto-osaamisen lisäämiseen, markkinoiden tuntemiseen ja koko hankintatoimen kehittämiseen. (Ks. Mönkäre 2003, 19; Pihkala 2003, 88; Saastamoinen 2013, 45.)

Uusi julkisjohtaminen suosii julkisen palvelutuotannon kehittämistä kohti yksityissektorin logiikkaa (Anttonen ym. 2009, 249). Julkiset hankinnat ja niiden onnistumisen arviointi ovat säännöllisesti julkisen keskustelun kohteena. Aiheesta on ostopalvelujen määrän ja menetelmien kehittyessä julkaistu paljon tutkimuksia. Aihepiiriin ja tutkimusasetelmaan liittyvistä tutkimuksista voidaan mainita esimerkiksi Tampereen, Kouvolan ja Lahden kaupunkien sekä niiden hyvinvointialan palveluntuottajakumppaneiden yhteistyötä käsittelevät pro gradu -tutkielmat. Aiempaan tutkimukseen perehtyminen ei paljasta vastaavaa tutkimusta esimerkkikunnasta, kuntouttavan työtoiminnan ostopalveluis-

ta tai palvelujen ulkoistamisen arvioinnista ulkoistamisen ja kumppanuuksien näkökulmista.

Tampereen kaupungin ja sen yksityisten hoiva- ja terveystaluuksia tuottavien yrityskumppaneiden yhteistyötä analysoitaessa on havaittu kumppanuussuhteen menestymisen liittyvän osapuolten väliseen avoimeen kommunikaatioon, yhteiseen tavoiteasetantaan ja päätöksentekoon, hyviin henkilösuhteisiin ja keskinäiseen luottamukseen, molempinpuolisiin panostuksiin, toiminnan kehittämiseen sekä taloudelliseen kannattavuuteen. Palveluntuottajien sitoutumisen ehtona on loppukäyttäjän edun näkeminen tilaajan ja tuottajan yhteisenä päämääränä. Yhteistyön onnistumisen esteiksi on tunnistettu ongelmat palvelusuhteen johtamisessa strategiatasolla, yhteisten tavoitteiden, rakentavan vuorovaikutuksen ja tiedonkulun puutteet, organisaatiomuutokset sekä toiminnan kehittämisen vähäisyys. (Tossavainen 2007, 66.) Tulokset ovat linjassa kumppanuuksia käsittelevän teorian kanssa (ks. luvut 2 ja 3).

Lahden kaupungin tapaustutkimuksessa tarkasteltiin riskienhallintaa lääkäripalvelujen hankinnassa. Tulosten perusteella hankintaprosessia ei ollut tarkasteltu riskienhallinnan näkökulmasta. Siten hankinnassa ilmenneitä riskejä ei ollut käsitelty systemaattisesti eikä arvioitu johtotasolla. Hankintaa koskevat riskeihin liittyvät tiedot olivat käytössä hankintaa toteuttavilla viranhaltijoilla ja asiantuntijoilla, mutta riskienhallinnan epäsystematiikka todettiin hankintaprosessin puutteeksi. Hyväksi menetelmäksi tunnistettiin kaupungin oman ja ostopalvelun rinnakkaisuus. Tämän palvelurakenteen nähtiin tukevan palvelujen vertailtavuutta. (Riutto 2010, 88–89.) Rinnakkaistuotannon etuna voidaan myös pitää mahdollisuutta verrata omaa toimintaa ostopalveluun. Vertailu voi parantaa tilaajan kustannustietoisuutta ja tukea sen kautta oman toiminnan kehittämistä aiempaa kustannustehokkaammaksi. (Fredriksson ym. 2009, 109.)

Kouvolan kaupunkia tarkastelleessa työssä tunnistettiin tilaaja-tuottajamallin haasteita terveydenhuollon alalla. Ongelmiksi nousivat erityisesti ohjauskeinojen ja sopimusteknisen osaamisen puutteet, liian vähäinen panostus tilaajatoimintaan sekä erityisesti uuteen toimintatapaan siirtymisestä aiheutuneet muutosjohtamisen ja -vastarinnan haasteet. Sitoutumisessa uuteen toimintatapaan ilmeni heikkoutta sekä virkamiesten että poliitikkojen tasolla. Haasteita esiintyi myös strategisissa linjauksissa: kaupunki ei ollut kyennyt määrittämään oman ja ulkopuolisen palvelutuotannon suhdetta kokonaispalvelun järjestämisen näkökulmasta. Päätelmissä korostettiin yhteisen toimintamallin mää-

rittelyn tärkeyttä suhteessa uudella mallilla tavoiteltuun tehokkuuden parantumiseen: uuden toimintamallin, sen tavoitteiden ja menetelmien tulisi olla tiedossa kaikilla osapuolilla. (Leväsluoto 2011, 81–82.)

Tutkielma nojaa aiheesta esitettyihin päätelmiin siitä, että ulkoistamisen onnistuminen edellyttää kunnilta hankintaosaamista. Hankintaosaaminen on tähän asti nivottu pääosin kyvykkyyteen toteuttaa hankintaprosessi ja etenkin sen huolellisen valmistelun vaiheisiin: esimerkiksi täsmälliseen tuotteistamiseen, laadukkaan tarjouspyynnön laadintaan ja osuvien valintakriteerien määrittämiseen. (ks. esim. Pihkala 2003, 88; Fredriksson ym. 2009, 130.) Tässä tutkielmassa osaamisvaateen tarkastelu ulotetaan ulkoistetun palvelun strategisen ja operatiivisen tason johtamiseen sekä kumppanuudenhallintaan. Näkökulma perustuu ajatukseen ulkoistamisen elinkaaresta (Power ym. 2006, 31–35): palvelun hankinta ei pääty palvelun siirtoon ulkopuoliselle palveluntarjoajalle, vaan siitä tulee olla kiinnostunut jatkuvasti.

Koska kuntouttavan työtoiminnan palvelu on kunnan järjestämisvastuulle kuuluvaa sosiaalipalvelua ja työllisyyspalvelujen organisaatiossa keskeinen, osaamisintensiivinen prosessi, sen ulkoistamisessa ei ole kyse rutiiniratkaisusta (vrt. Kiiskinen ym. 2002, 22; Power ym. 2006, 6). Kyse on strategisesta ulkoistamisesta, jonka tulee perustua strategiseen päätöksentekoon ja johtamiseen (ks. esim. Greaver 1999, 25–26; Power ym. 2006, 32–33, 37–40; ks. myös Lehikoinen & Töyrylä 2013, 122–123). Tutkimuskohteen kytköstä strategiseen ulkoistamiseen voidaan perustella myös hallitusohjelman kunnille asettamalla vaatimuksella käsitellä järjestämisvastuullaan olevia palveluita strategisen johtamisen keinoin (kunnallinen palvelustrategia, ks. Valtioneuvosto 2011).

Tutkielman muita keskeisiä lähtökohtia ovat, että julkisen ja yksityisen sektorin ulkoistamisen onnistumisen edellytykset ja haasteet ovat pitkälti yhteneväisiä (ks. esim. Kiiskinen ym. 2002, 147), ja että ulkoistetun palvelun johtaminen ja kumppanuudenhallinta edustavat taitoja, jotka ovat kriittisiä ostopalvelutuotannon laadun varmistamiseksi (ks. esim. Ståhle & Laento 2000, 11, 40). Lisäksi tutkielmaa ohjaa henkilökohtainen näemykseni johtamisesta organisaatioiden ydinprosessien tukena. Johtaminen on tukiprosessi, jolla osaltaan edistetään perustehtävän toteuttamista. Se on ydinsaamisen ulkopuolista työtä siinä määrin, että johtamisen ulkoistaminenkin alkaa jo olla yleistä. Siten käsitän johtamisen olevan laajasta näkökulmasta yleisissä tavoitteissaan alavapaata ja sitä koskevien päälinjausten sovellettavissa eri aloille. Tietyn palvelualan johtamista

eivät niinkään määritä johtamisen yleiset tavoitteet ja menetelmät kuin tapauskohtaisesti hankittava ymmärrys yksittäisen alan päämääristä, asiakastarpeista, lainalaisuuksista ja relaatioista.

Näistä lähtökohdista tutkielmassa tarkastellaan sosiaalialan ostopalvelujen järjestämistä perinteisemmin liiketaloustieteessä hyödynnetyistä ulkoistamisen ja kumppanuuksien näkökulmista. Tutkielman hypoteesi on, että hankintoihin liittyvää haastetta ilmenee sosiaalialan substanssiosaamisen ja hankintaprosessin teknisen toteutuskyvyn lisäksi kumppanuudenhallinnan ja ulkoistetun palvelun johtamisen valmiuksissa. Aikaulottuvuuden näkökulmasta oletuksesta seuraa, että hankinnat tulee nähdä alkaviksi strategisella tasolla jo ennen yksittäisen ulkoistamisen valmistelua. Lisäksi palvelun hallinnan menetelmien on oltava toimivia ja tarkoituksenmukaisia paitsi hankinnan valmistelussa myös palvelunsiirron jälkeisenä aikana.

Tutkielman teoriaosassa käsitellään ulkoistamista, ulkoistettujen palvelujen johtamista ja kumppanuudenhallintaa sekä ulkoistettuun palvelutuotantoon liittyviä haasteita ja onnistumisen edellytyksiä. Tutkielman teoreettinen viitekehys on esitetty kuviossa 1.



**Kuvio 1. Tutkielman viitekehys**

## **1.4 Tutkielman toteuttaminen ja eteneminen**

Tutkimus toteutetaan tapauskuvausta analysoivana evaluaationa. Arviointi on osa kaikkea tavoitteellista toimintaa. Sen tarkoituksena on tuottaa käyttökelpoista palautetietoa toiminnan suunnittelun, kehittämisen ja toteuttamisen tueksi (ks. Chen 2005, 5). Arviointi kuuluu siten myös sosiaalipalvelujen järjestämisen ja johtamisen tehtäviin (ks. Lammintakanen & Rissanen 2011a, 48). Arviointi tekee sosiaalipalvelualaa nykyistä

läpinäkyvämmäksi kuvaten tekemisen tarkoituksenmukaisuutta ja osuvuutta. Se tukee yhteiskunnallisesta näkökulmastaan hyvinvointivaltion julkisuusperiaatetta ja tiedolle rakentuvaa yhteiskuntaa sekä lujittaa hallinnon avoimuuden ja lainmukaisuuden tavoitteiden toteutumista toimien tieteellisiin metodeihin perustuvana auditointikeinona (ks. esim. Patton 2002, 9). Luotettavan arviointitiedon voi olettaa lisäävän kansalaisten hyvinvointivaltiota kohtaan osoittamaa luottamusta ja kannatusta. Näistä lähtökohdista evaluaatio on tärkeä hyvinvointipalvelujen kehittämisen menetelmä ja yhteiskuntatieteiden relevantti tutkimusnäkökulma.

Tutkimuskohteesta muodostettua tapauskuvausta evaluoidaan ulkoistamisen ja kumppanuuksien teemojen kautta. Tutkimuksessa yhdistetään yhteiskuntatieteellistä ja liiketaloustieteellistä näkökulmaa: sosiaalipalvelujen järjestämisessä ilmeneviä haasteita tarkastellaan liike-elämästä tuttujen jäsenysten avulla. Aihetta käsitellään peilaamalla tutkimuskohdetta teoriasta johdettuihin ulkoistamisen ja kumppanuudenhallinnan ideoihin. Tutkielmassa tähdätään tuloksiin, jotka voivat palvella relevantteina ja käyttökelpoisina syötteinä sosiaalialan ostopalvelujen järjestämisessä. Tutkimuksessa ei ole tavoitteena keskittyä sosiaalipalvelujen järjestämiseen tai tutkimuskohteena olevan kunnan kokonaishankintoihin yleisesti eikä kuntouttavan työtoiminnan palvelun sisältöön, yksittäisiin asiakkaisiin tai palveluntarjoajiin erityisesti.

Pidän tutkimusaihetta ja ulkoistetun sosiaalipalvelutuotannon problematiikan poikkiteollista tarkastelua yhteiskunnallisesti relevanttina. Olen kiinnostunut hyvinvointipalvelujen järjestämisestä, kehittämisestä ja ulkoistamisesta. Koska olen kokenut yhteistyön tapausesimerkin tarjonnan Porvoon kaupungin kanssa hyväksi, olen henkilökohtaisesti halunnut toteuttaa hyvinvointialan opinnäytteeni ulkoistetun sosiaalipalvelutuotannon haasteista ja mahdollisuuksista jatkamalla aiemmin mainittua kehittämistyötä (vrt. Sorva 2011).

Tutkielman kahdessa seuraavassa luvussa kuvataan teoreettisesti ulkoistamista ja kumppanuudenhallintaa (luku 2) sekä näiden problematiikkaa (luku 3). Neljännessä luvussa täsmennetään tutkimusongelma sekä kuvataan tutkimuksen toteuttamisen menetelmät ja vaiheet. Ensimmäisessä empiirisessä luvussa (luku 5) esitetään tutkimuskohteesta tapauskuvaus, jota evaluoiden (luku 6) tunnistetaan haasteita ja mahdollisuuksia, joita tapauskuvaus ilmentää. Tutkielman päätteeksi (luku 7) esitetään keskeiset päätelmät ja mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

## 2 Palvelujen ulkoistaminen

### 2.1 Ulkoistamisen lähtökohdat ja tavoitteet

Ulkoistaminen on toimintaa, jossa ulkoistava organisaatio siirtää toimintaansa ulkopuoliselle palveluntarjoajalle. Ulkoistamisen periaate on yksinkertainen: kyse on toimintamallista, jolla voidaan saavuttaa sekä tilaajaa että palveluntarjoajaa taloudellisesti ja strategisesti hyödyttävä tilanne. Ulkoistaessaan palvelun tai sen osan ulkoistava organisaatio luopuu sen tekemisestä itse. Samalla palveluntarjoaja siirtyy vastaamaan ulkoistetun palvelun tuottamisesta, jalostamaan sen sisältöä sekä hallitsemaan ja kehittämään palveluprosesseja ja sen parissa työskentelevää henkilöstöä. (Kiiskinen ym. 2002, 12, 191; Power ym. 2006, 3, 6; Lehikoinen & Töyrylä 2013, 17.) Tässä tutkielmassa ostopalvelun myyvää osapuolta kutsutaan palveluntarjoajaksi, palveluntuottajaksi tai kumppaniksi, ja ostavaa osapuolta tilaajaksi, ulkoistavaksi tai hankkivaksi organisaatioksi taikka nimellä työllisyyspalvelut.

Ulkoistaminen koskee myös ulkoistettavaa toimintoa koskevan päätäntävällän tai sen osan siirtämistä palveluntarjoajalle. Päätäntävällällä tarkoitetaan sovittua päätöksentekovastuuta ulkoistettavaan toimintakokonaisuuteen liittyen. Käytännössä ulkoistamiseen liittyy usein myös tuotannontekijöiden, esimerkiksi työvoiman, tuotantotilojen, laitteiston, teknologian tai muiden ulkoistettavan toimintokokonaisuuden kannalta oleellisten resurssien, siirtymistä palveluntuottajakumppanille (Greaver 1999, 3; Power ym. 2006, 3). Ulkoistamisen täsmällisestä kohteesta, yksityiskohdista ja käytännöistä sovietaan palvelusopimuksessa, joka kuvaa muun muassa osapuolten välisen työn- ja vastuunjaon, palvelujen sisällön ja keston sekä palvelujen laatukriteerit (Kiiskinen ym. 2002, 12).

Ulkoistamisella tähdätään palvelutuotannon optimointiin ja organisaation menestykseen. Ulkoistamisen syyt perustuvat yleensä ulkoistavan organisaation strategisiin, toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin. Ulkoistaminen on tunnustettu keinoksi virtaviivaistaa ja tehostaa ulkoistavan organisaation omaa toimintaa sekä allokoita johtamista ja resursseja täsmällisemmin organisaation keskeiseen ydintoimintaan. Käytännön tasolla ulkoistamisella voidaan tavoitella esimerkiksi toiminnan laadun ja kustannustehokkuuden parantamista, keskittymistä ydinosaamiseen, uuden osaamisen hankkimista



sekä kustannussäästöjä (ks. esim. Power ym. 2006, 6–10; Lehtikoinen & Töyrylä 2013, 17). Ulkoistamisen syyt ja tavoitteet voivat vaihdella niitä analysoivan roolin näkökulmasta ja ulkoistettavan toiminnon luonteesta riippuen. Koska ulkoistamisen tapauskohtaiset perustelut eivät ole universaaleja, jokaisen ulkoistavan organisaation on perusteltua ymmärtää oman ulkoistamispäätöksensä motiivit. (Kiiskinen ym. 2002, 82; Power ym. 2006, 39.) Taulukkoon 1 on koottu mahdollisia syitä oman tuotannon ulkoistamiseksi kumppaniorganisaatiolle.

**Taulukko 1. Keskeisiä ulkoistamisen tavoitteita**

Tarkastelunäkökulma	Ulkoistamisella tavoitellut hyödyt
organisaatio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- keskittyminen ydinosaamiseen</li> <li>- joustavuuden lisääminen muuttuvissa toimintaolosuhteissa</li> <li>- organisaatiomuutoksen toteuttaminen</li> <li>- riskienhallinnan kehittäminen</li> <li>- uskottavuuden ja imagon kehittäminen</li> </ul>
toiminnan kehittäminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- operatiivisen suorituskyvyn kehittäminen</li> <li>- palvelujen ja asiakastyytyväisyyden kehittäminen</li> <li>- uuden palvelun käynnistäminen</li> <li>- asiantuntijuuden, erityistaidon tai teknologian hankinta</li> <li>- johtamisen ja ohjauksen kehittäminen</li> <li>- innovatiivisten ideoiden hankinta</li> </ul>
talous, tuotto, liikevaihto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- investointien pienentäminen</li> <li>- tuotantoon sidottujen resurssien vähentäminen</li> <li>- resurssien vapauttaminen muihin tarkoituksiin</li> <li>- resurssien realisoinnista saadut tulot</li> </ul>
kulurakenne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kulujen vähentäminen aiempaa paremman suorituskyvyn kautta</li> <li>- kulujen vähentäminen kumppanin alhaisemman kulurakenteen johdosta</li> <li>- kiinteiden kustannusten muuttaminen muuttuviksi kustannuksiksi</li> </ul>
henkilöstö	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mahdollisuus tarjota työntekijöille aiempaa systemaattisempi urapolku</li> <li>- sitoutumisen ja energian lisääminen ydinosaamisalueen ulkopuolisissa tehtävissä</li> </ul>

Lähde: Greaver 1999, 4–5, 295–296; Power ym. 2006, 6–10; Lehtikoinen & Töyrylä 2013, 17.

Ulkoistaminen tarjoaa ulkoistavalle organisaatiolle mahdollisuuden parantaa joustavuuttaan ja reagoitiherkkyytään, ketteryyttään. Kiinteisiin prosesseihin, ratkaisuihin ja resursseihin sitoutumisen astetta madaltamalla organisaatiolla on mahdollisuus ohjata panoksensa yhä kohdennetummin sen keskeisimpiin tehtäviin. Ulkoistamisen ansiosta organisaatio voi kehittää henkilövoimavarojaan ja niiden käyttämistä sekä palvelujaan strategisten painopisteidensä mukaisiksi. Strategisen johtamisen ja osaamisen hallinnan näkökulmista ulkoistaminen on myös keskeinen riskienhallinnan keino: riskienhallintaratkaisut liittyvät organisaation strategiseen päätöksentekoon ja ilmentävät johdon

omaksumia toimintatapoja. Riskit on perusteltua siirtää sinne, missä niitä ennakoidaan, ehkäistään ja hallitaan parhaiten. (Kiiskinen ym. 2002, 83; ks. myös Suominen 2005, 158–159.) Riskien siirron vastineeksi ulkoistava organisaatio ottaa kantaakseen ostopalvelujen käyttöön liittyvät riippuvuus- ja keskeytysriskit. Näitä riskejä voidaan pienentää varmistamalla, että palveluntarjoajalla on olemassa riittävät hallintamallit ja suunnitelmat riskien toteutumisen varalle. (Ks. Sosiaali- ja terveysministeriö 2011, 33.)

Ulkoistamisen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää selkeää näkemystä oman organisaation nyky- ja tavoiteloista sekä analyttistä arviota siitä, onko ulkoistaminen perusteltu tapa kohentaa organisaation tilannetta. Yksittäisen ulkoistuksen tavoitteita tulee verrata organisaation ulkoistamisstrategiassa määritettyihin tavoitteisiin, organisaation yleisiin strategisiin tavoitteisiin ja palvelutuotannon toiminnallisiin tavoitteisiin. Tavoitteissa ei pidä ilmetä ristiriitaa vaan niiden tulee olla keskenään linjassa. Ulkoistuksen tavoitteiden määrittäminen on erityisen tärkeää, kun ymmärretään, että tavoitteet ohjaavat ulkoistettua palvelua läpi sen elinkaaren. Ulkoistuksen tavoitteet ovat sen toimintamallin lähtökohta, määrittävät palveluntarjoajien valintaa ohjaavaa valintakriteeristöä, ohjaavat hinnoittelumallin ja palvelutasosopimusten määräytyksiä sekä ovat ulkoistetun palvelun käyttöönoton jälkeen palvelun johtamisen kulmakivi. Ulkoistamisen tavoitteiden toteutumista seurataan ulkoistetun palvelun johtamisessa. Tavoitteiden toteutumattomuus on peruste lakkauttaa ulkoistettu palvelu tai vaihtaa palveluntarjoajaa. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 56–58; ks. myös Power ym. 2006, 31–35, 39.)

## **2.2 Strategiat ulkoistamisen tukena**

Ulkoistamisen hyötyjen täysimittaisuus edellyttää ulkoistushankkeen kytkemistä ulkoistavan organisaation tavoitteisiin. Siten ulkoistamista tulee hallita strategisen johtamisen keinoin: se tulee suhteuttaa organisaation visioon sekä nykyisiin ja tavoiteltaviin rakenteisiin, ydinosaamisiin, kuluihin, suorituskykyyn ja kilpailuetuihin. Ulkoistamisen vaikutukset on kyettävä tunnistamaan sekä organisaation operatiivisen toiminnan että strategian näkökulmasta. Ulkoistamiseen ei tule ryhtyä ilman strategista päätöksentekoa, eikä jos sen otaksutut tulokset ovat ristiriidassa organisaation strategisten tavoitteiden kanssa. (Greaver 1999, 25–26; Power ym. 2006, 32–33, 39.)

Ulkoistamisen strategisen kytköksen varmistamiseksi useissa organisaatioissa on laadittu yllätason ulkoistus- tai hankintastrategia, joka ohjaa yksittäisiä ulkoistuksia niiden

kohteesta riippumatta. Hankintastrategiassaan ulkoistava organisaatio määrittää, mikä hankintojen ja kumppanuuksien rooli on organisaation strategisena välineenä. Strategiassa ilmaistaan, miksi ulkoistaminen ylipäänsä on perusteltua. Ulkoistaminen ei voi perustua pelkkään tehtäväsiirtoon ilman lisäarvon tavoittelua. Ulkoistaminen on tavoitteellista, usean toimijan yhteistyöhön perustuvaa toimintaa, ja jotta päämäärään voidaan päästä, tavoitteiden tulee olla kaikkien osallisten tiedossa. Siksi strategisella tasolla tulee näkyä perusteet ulkoistamiselle ja kumppanuuksien käytölle siten, että jokainen kumppanuuksien parissa työskentelevä ymmärtää kyseessä olevan lisäarvoa tuottava, tavoitteellinen ja erikseen valittu toimintatapa. (Kankaanpää 2011, 209; Lehikoinen & Töyrylä 2013, 43–45; ks. myös Ståhle & Laento 2000, 107; Power ym. 2006, 77–81; Lammintakanen & Rissanen 2011a, 48.)

Hankintastrategia on palvelujen hankinnan, ulkoistetun palvelun johtamisen ja kumppanuudenhallinnan keino. Se kertoo ulkoistavan organisaation hankintoihin liittyvät yleiset linjaukset, pääperiaatteet ja tavoitteet. Näillä määrittämisillä varmistetaan, että tulevat ulkoistuspäätökset ovat linjassa eivätkä ole ristiriidassa organisaation ylitason tavoitteisiin nähden. Päälinjausten ja -tavoitteiden lisäksi hankintastrategialla voidaan ohjata hankintojen toteuttamista yksityiskohtaisemmin: määrittämällä esimerkiksi, millaisilta palveluntarjoajilta palveluita hankitaan, miten hankittuja palveluita hallitaan, sekä miten hankintoihin liittyvät keskeiset tehtävät, kuten viestintä ja riskienhallinta, toteutetaan. Strategiassa voidaan myös määrittää, mitä tehtäviä organisaatio tekee itse, ja mitä se hankkii ulkopuoleltaan, taikka mikä osa tulevaisuuden palvelusta hankitaan ulkopuolisilta palveluntarjoajilta. (Ståhle & Laento 2000, 105; Kiiskinen ym. 2002, 80; Power ym. 2006, 39–40; Lehikoinen & Töyrylä 2013, 43–45.)

Kumppanuuksien ilmetessä monimuotoisina ja kompleksisina verkostoina on selvää, että yksittäisten kumppanuussuhteissa ilmenevien tapahtumien kontrollointi ei ole mahdollista perinteisen johtamisen keinoin. Koska kumppanit ovat lopulta itsenäisiä toimijoita, joiden yhteistoiminta perustuu keskinäiseen luottamukseen, byrokratia ja jäykät kontrollin tavat tulee saada suhteen dynaamisuuden säilyttämiseksi kuriin. Kumppanudet tarvitsevat perinteisen johtamisen sijasta ohjaukseen strategista selkeyttä ja toimintaa ohjaavia periaatteita. Ellei organisaation yleisessä hankintastrategiassa linjata kumppanuustoiminnan periaatteita, nämä teemat kootaan erilliseen kumppanuusstrate-

giaan. Kumppanuusstrategian tehtävä on tukea kumppanuussuhteiden hallittua ja joustavaa johtamista. (Ståhle & Laento 2000, 104–110.)

Organisaatio määrittää kumppanuusstrategiassaan, millaisten kumppaneiden kanssa se tekee yhteistyötä. Huomiota kiinnitetään muun muassa kumppanikandidaattien strategiiseen suuntautumiseen ja sen yhteensopivuuteen oman strategian kanssa. Strategiassa linjataan myös, millaisia odotuksia kumppanin nykyiselle asemalle ja tulevaisuuden suunnalle asetetaan. Kumppanin maine, palvelutaso, arvot ja tavoitteet kertovat kumppanin kelpoisuudesta palveluntuottajana ja samalla kumppanin kulttuurista. Kulttuuria ilmentävät lisäksi tiedot kumppanin organisaatiosta, muista yhteistyökumppaneista, henkilöstöstä ja sen hyvinvoinnista sekä johtamisen tavoista. (Ståhle & Laento 2000, 105–106.) Edellyttäessään näiden tekijöiden arviointia kumppanin valinnassa ja asettaessaan hyväksyttävyyden minimitasot kumppanuusstrategia antaa työkaluja kumppanikandidaattien hyvien ja kehitettävien ominaisuuksien tunnistamiseen. Lisäksi kumppanuusstrategia auttaa rajaamaan epäsoivia palveluntarjoajia pois jo ulkoistuksen alkuvaiheessa.

Kumppaneita ja kumppanuustoimintaa koskevien edellytysten lisäksi kumppanuusstrategiassa täsmennetään kumppanuuksista haettavan lisäarvon perusteet sekä kumppanuustoiminnan eettiset periaatteet ja toiminnalliset linjaukset. Yksityiskohtaisemmalla tasolla määritetään kumppanuustoiminnan järjestelmät, prosessit ja työkalut sekä arviointimenetelmät ja mittarit. Pelisäännöt ja toimintaperiaatteet on hyvä linjata kumppanuusstrategiassa ainakin siltä osin kuin lainsäädäntö ja alan asiantuntemus eivät ota kantaa oikein toimimiseen. Suuri osa kumppanuuksiin liittyvistä periaatteista on juuri tällaisia: sosiaalisin ehdoin rakentuviin tilanteisiin määritettyjä sääntöjä. Esimerkkeinä voidaan mainita organisaation sisäinen avoimuus ja viestintä sekä linjaukset ristiriitojen ratkaisemiseksi. Kun kumppanuusyhteistyötä ohjaavat ennalta määritetyt pelisäännöt, käytännön yhteistyön voidaan odottaa helpottuvan. Perusteellinen ja kumppanuuksien kanssa työskentelevillä tiedossaan ja käytössään oleva kumppanuusstrategia on perusedellytys toimivalle ja tulokselliselle kumppanuusosaamiselle. (Ståhle & Laento 2000, 107–110; ks. myös Lammintakanen & Rissanen 2011a, 48.)

### 2.3 Ulkoistuksen valmistelun vaiheet

Ulkoistaminen on prosessi, toimintojen ketju, joka käynnistyy strategisten tavoitteiden asettamisesta ja suunnittelusta sekä päättyy seurantaan ja kumppanuudenhallintaan. Yksittäinen ulkoistushanke alkaa edellisessä alaluvussa kuvatulle strategiatyölle rakentuvasta hankekohtaisesta strategisen tason määrittelystä. Strategiatyötä seuraa analyysiin perustuva esiselvitysvaihe, jonka turvin organisaatio valmistautuu tiedollisesti tekemään ratkaisun ulkoistamiseen ryhtymisestä. Jos esiselvitys johtaa päätökseen ulkoistaa toiminto, siirrytään kilpailutukseen. Kilpailutuksen perusteella valitun palveluntuottajan tai palveluntuottajien kanssa solmitaan palvelua koskeva sopimus ja toteutetaan yhteistyössä transiiovaihe, jonka aikana ulkoistettava palvelu siirretään palveluntuottajan hoidettavaksi. Jatkuva palveluvaihe on oma ulkoistamiseen liittyvä kokonaisuutensa, johon liittyy ulkoistetun palvelun johtamiseen, ylläpitoon ja kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Ulkoistushankkeen päätyttyä jatkuvan palvelun keskiössä on hallintamalli, jonka turvin varmistetaan sujuva kumppanuusyhteistyö sekä ulkoistettujen palvelujen johtamisen vaikuttavuus ja laatu. (Greaver 1999, 17–19; Power ym. 2006, 32–34; Lehikoinen & Töyrylä 2013, 43–175.) Ulkoistamisen keskeiset vaiheet on esitetty kuviossa 2.



**Kuvio 2. Ulkoistushankkeen keskeiset vaiheet**

(Lehikoinen & Töyrylä 2013; Power ym. 2006; Greaver 1999.)

Sen lisäksi, että hankintastrategiassa tehdään lähtökohtainen ja perusteltu kannanotto siitä, että organisaatio haluaa ulkoistaa toimintojaan, yksittäisen ulkoistuksen osalta tulee ottaa kantaa siihen, miksi nimenomainen ulkoistus tehdään. Usein ulkoistus perustuu organisaation toiminnassa tapahtuviin muutoksiin, jotka aiheuttavat toiminnoille kehitystarpeita ja edelleen vaatimuksensa ulkoistuskohteille. Muutokset voivat ilmetä esimerkiksi tarpeena vastata kasvavaan palvelukysyntään, kehittää palvelujen laatua tai palveluihin liittyvää osaamista taikka hillitä palvelutuotannon kustannuksia. Oleellista on, että tavoitteet tunnistetaan ja niitä analysoidaan riittävästi eri näkökulmista. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 56–57.)

Optimaalinen ulkoistaminen toteutuu projektina, jolla on tavoite, resurssit ja aikataulu. Ulkoistamisen projektinhallinnassa määritetään ulkoistuksen tavoite, vaiheistus ja ulkoistusta edellyttävät esitehtävät, kuten esimerkiksi toimintamallin muutokset, henkilöstökysymykset ja viestinnän suunnittelu. (Ks. esim. Kiiskinen ym. 2002, 42–43.) Vaikka ulkoistamisen vaiheet on esitetty kuviossa 2 ulkoistamisen etenemisen mukaisessa kronologisessa järjestyksessä, on selvää, että niiden tehtävät liittyvät läheisesti toisiinsa ja toteutuvat usein osin päällekkäisinä. Näin tuleekin tapahtua: projektityön menestys perustuu hankkeen tavoitteisiin sitoutumisen ohella projektin aikana työvaiheiden vuorovaikutuksen kautta tapahtuvaan oppimiseen, yrittämiseen ja sopeutumiseen. (Greaver 1999, 17, 24.)

Hankekohtaista strategiatyötä seuraavassa esiselvitysvaiheessa laaditaan analyysit ulkoistamispäätöksen tueksi. Tässä yhteydessä myös täsmennetään ulkoistuksen tavoite, rajataan ulkoistettava toiminto sekä määritetään täsmällisemmin ulkoistettavan toiminnon ja siihen liittyvien muiden toimintojen rajapinnat. On oleellista, että vasta esiselvitysvaiheen päätteeksi tehdään päätös ulkoistamisesta tai ulkoistamatta jättämisestä. Näin voidaan varmistaa, että ulkoistamispäätös perustuu analyttiseen selvitystyöhön. Esiselvityksen hallittu toteuttaminen on keskeinen ulkoistuksen onnistumisen tekijä. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 50–51, 64.)

Ulkoistamishankkeiden yhteydessä puhutaan usein *make or buy* -päätöksistä. Näillä tarkoitetaan ratkaisua itse tuottamisen ja ostamisen vaihtoehtojen välillä. Yksittäinen ulkoistamispäätös perustuu nyky- ja tavoitetilojen analyysiin. Analyysin kohteena ovat usein ulkoistamisen kohteena olevan toimintakokonaisuuden kustannukset, laatu ja suorituskyky. Kustannusanalyysi on edellytys sille, että ulkoistaminen voidaan perustella

taloudellisesti. Sen tavoitteena on ymmärtää itse toteutetun toiminnan kustannukset ja verrata niitä ulkoistetun palvelun kustannuksiin. (Greaver 1999, 26–27, 158, 160; Lehikoinen & Töyrylä 2013, 52–54.)

Jotta ulkoistaminen voi perustua laatutietoon, ja jotta ulkoistetulle palvelulle voidaan relevantisti asettaa palvelun laatua koskeva tavoite, itse tuotetun palvelun laatutaso tulee selvittää. Laatutason ymmärtämiseksi tulee valita mittarit, jotka todentavat aidosti palvelun laatua ja ottavat riittävästi eri näkökulmia huomioon. Palvelun laatua voi mitata esimerkiksi asiakkaan, työntekijöiden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmista. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 55–56.) Vaikka palvelun laadun tai suorituskyvyn parantaminen ei olisi ulkoistamisen ensisijainen tavoite, hankkeen alkuvaiheessa tulee ymmärtää ulkoistamisen kohteena olevan palvelun taso itse tuotettuna. Tämä taso antaa lähtökohdan kumppanilta edellytettävälle toiminnalle sekä asettaa tavoitearvot ulkoistetun palvelun seurannan ja hallinnan tueksi. (Greaver 1999, 26–27.)

Jotta ulkoistetun palvelun rajaaminen on täsmällistä, ja jotta ostopalvelusta saadaan sujuvaa, ulkoistamisen tulee perustua ulkoistavan organisaation toimintamalliin. Toimintamalli kuvaa, miten organisaatio toimii. Se käsittää muun muassa ylätason prosessikuvaukset, organisatoriset yksiköt, toimintojen sijainnit ja infrastruktuurin, jotka organisaatio tarvitsee toimiakseen. Suunnitelmallisen toimintamallin avulla voidaan optimoida organisaation toiminta ja rakenne suhteessa ulkoistamisen tavoitteisiin sekä tukea ulkoistettavan toiminnon tehtävien ja roolien johtamista. Jollei organisaatiossa ole entuudestaan määritettyä toimintamallia, sellainen tulee laatia ulkoistamisen esiselvitysvaiheessa. Toimintamallissa on keskeistä määrittää ulkoistetun ja oman palvelun toiminnalliset rajapinnat sekä ulkoistavan organisaation järjestäytyminen ulkoistamisen myötä. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 47–48, 50–51, 58–59; ks. myös Kiiskinen ym. 2002, 142–145.)

Laadukkaassa ulkoistamishankkeessa kumppaneiden valinta ei ole sattumanvaraista vaan perustuu ennalta asetettuihin kriteereihin. Ulkoistamiseen ryhtyvän tulee määrittää hankkeen alkuvaiheissa tekijät, jotka tekevät palveluntarjoajasta kelvollisen kumppanin. Tällaista valintaa tukemassa useilla organisaatiolla on erillinen kumppanuusstrategiansa (ks. luku 2.2). Ennen lopullista valintaa potentiaaliset kumppanit auditoidaan, jotta niiden yleinen kelpoisuus sekä kyvykkyys ja motivaatio toimintojen vastaanottamiseen voidaan varmistaa. Potentiaalisten kumppaneiden arviointi on sekä määrällistä että laa-

dullista. Arviointiin on hyvä sisällyttää ainakin perehtyminen kumppanin aiempaan kokemukseen ja referensseihin. (Greaver 1999, 27; Power ym. 2006, 103–105.) Näiden lisäksi tutustuminen kumppanin ydintehtävään, visioon ja strategiaan tavoitteisiin, organisaation arvoihin, johtamisen menetelmiin sekä asiakastyytyvyyteen antavat tärkeää tietoa kumppanin soveltuvuuden arvioimiseksi. Ulkoistamisen osatavoitteena on kyetä valitsemaan ulkoistuspalvelua tuottava kumppani, joka vastaa ulkoistavan organisaation palvelun sisällölle, laadulle ja kustannuksille asettamia tavoitteita (vrt. Lehikoinen & Töyrylä 2013, 65).

Ulkoistaminen edellyttää hallittua toimintaa ja riittäviä resursseja. Tämä tulee ottaa huomioon tavoiteltaessa kokonaistaloudellisuutta: tehtäväsiirrosta saatavaa optimaalista hyötyä tai omasta tuotannosta aiheutuvan haitan minimointia. Jo suunnittelu- ja esiselvitysvaiheissa organisaation on käsitettävä omien resurssiensa riittävyys hankkeen menestyksekkääseen läpivientiin ja hankittava tarvittaessa ulkopuolista asiantuntemusta. Tällaista asiantuntemusta voi olla ulkoistamisosaaminen, juridinen osaaminen, taloushallinnon ja kuluhallinnan osaaminen taikka erityisesti muu tilanteesta tai ulkoistamisen alasta riippuva erityisosaaminen. (Ks. esim. Greaver 1999, 48–49.)

## **2.4 Kumppanuudenhallinnan perusteet**

Kumppanuus on kahdenvälinen liitto, jonka tarkoituksena on osapuolten ominaisuuksia yhdistäen johtaa kummankin osapuolen etujen mukaisesti määrittävään yhteiseen tavoitetilään (Kiiskinen ym. 2002, 116). Yhteisen tavoitetilan saavuttaminen edellyttää osapuolten jakamaa ymmärrystä yhteistyön tavoitteista, toiminta- ja ansaintalogiikasta sekä yhteistoiminnan arvoketjuista. Osapuolten yhteisymmärrys kumppanuuden kohteena olevasta toiminnasta antaa mahdollisuuden ymmärtää syvällisesti, miten osapuolet voivat täydentää toistensa toimintaa ja osaamista sekä näin päästä parempaan tilanteeseen yhdessä kuin yksin toimien. (Stähle & Laento 2000, 26–27.) Todellisuudessa osapuolten organisatoriset tavoitteet voivat erota merkittävästikin toisistaan. Kumppanuustoiminnan peruseriaatteisiin kuuluu varmistaa, että itse kumppanuuden intressit ovat niin selvästi yhteiset, etteivät osapuolten itsenäiset motiivit johda kumppanuutta haittaavaan ristiriitaan. (Kiiskinen ym. 2002, 117.)

Kumppanuus toteutuu organisaatioiden välisenä yhteistyönä, joka perustuu tietopääomien yhdistämiseen, lisäarvon tuottamiseen ja luottamuksen rakentamiseen. Näiden



kumppanuuden osa-alueiden hallinta vaikuttaa siihen, miten kyvykkäästi kumppanuussuhteita voidaan rakentaa ja ylläpitää. (Stähle & Laento 2000, 11, 26–27.) Organisaatioiden keskinäistä luottamusta rakentavat niiden kulttuurien, arvojen, käyttäytymismallien ja henkilökemioiden yhteensopivuus. Toimiva ja laadukas kumppanuus johtaa lisäarvoon. Lisäarvo syntyy, kun palvelun arvo loppukäyttäjälle kasvaa tai sama suorite tuotetaan vähemmän resurssein kumppanuuden kautta kuin ennen kumppanuutta. (Kiiskinen ym. 2002, 119; ks. myös Stähle & Laento 2000, 54.)

Kumppanuussuhteiden luominen ja niihin liittyvä yhteydenpito ovat osa hyvää johtajuutta. Ulkoistaminen ei poista ulkoistavan organisaation vastuuta kumppanuuden kehittämisestä. Päinvastoin: kumppanuudenhallinta tulee nähdä osaksi ulkoistetun palvelun johtamista. Kumppanuudenhallintaan luetaan kumppanuussuhteen rakentaminen ja ylläpito, mahdollisten konfliktien ratkaiseminen sekä ulkoistamisen kohteena olevan palvelun hallinta. (Kiiskinen ym. 2002, 120, 174, 178–179.)

Koska kumppanuus koskee useita yksilöllisiä työntekijöitä, kumppanuudesta sopineiden henkilöiden näkemykset ja yksittäiset sopimusdokumentit eivät tosiasiallisesti ole riittäviä välineitä käytännön kumppanuusyhteistyön hallitsemiseksi (Stähle & Laento 2000, 104). Onnistuneen yhteistyön edellytys on kumppanuudenhallinnan suunnitelma, jossa määritetään muun muassa yhteistyön ja ulkoistamisen tavoitteet, palvelun omistajat ja muut roolit vastuineen, hankittavan palvelun tavoitteet ja suorituskyvyn seurannan välineet, resurssit ja laadunhallinnan menetelmät sekä yhteistyön periaatteet ja menetelmät. Suunnitelma käytännössä tiivistää koko ulkoistusta koskevan kumppanuussuhteen. (Power ym. 2006, 29.)

Toisistaan erillistä toimijoista koostuva verkosto on pelkkä mahdollisuus – verkosto itsessään ei vielä takaa hyötyä, jota kumppanuuksilla voidaan saavuttaa. Kumppanuuden osaamisen kautta verkoston voi jalostaa osapuolten taloudelliseksi tai muuksi lisäarvoksi. Kumppanuudet edellyttävät taitoa, jotta verkostossa toimien voidaan saavuttaa erikseen toimimiseen nähden hyötyä. Kumppanuuksien johtaminen vaatii perinteisen johtamistavan uudistamista ja aina organisaation ylimmän johdon vahvaa sitoutumista. Kumppanuudenhallinta edellyttää onnistuakseen koko organisaation kyvykkyyttä kumppanuuksien hoitamiseen. Kyvykkyyttä muodostavat yhteistyötaidot, organisaation rakenteet, roolit, vastuutus ja vastuunkanto sekä organisaatiokulttuuri ja sen eettinen pohja. Kumppanuudessa toimijoina ovat aina ihmiset, joiden taitoihin kumppanuus pe-

rustuu. Siten kumppanuus edustaa kompetenssia, jota voi oppia hallitsemaan. (Ståhle & Laento 2000, 11, 40, 104.)

Ulkoistaminen ja kumppanuusyhteistyö vaativat panostuksia, eivätkä ole koskaan itseisarvoisia. Siksi kumppanuustoiminnassa onnistumista tulee todentaa. Organisaation johdon tulee strategisella tasolla olla kiinnostunut siitä, missä määrin kumppanuudet tuottavat lisäarvoa. Kumppanuuksien arviointi on osa palvelujen johtamista. Kumppanuuksien yleiset arviointimenetelmät linjataan kumppanuusstrategiassa. Yksittäisen ulkoistuksen tasolla tulee seurata, mitkä ovat kumppanuuksien hyödyt suhteessa panostuksiin. Arviointi tulee kohdistaa ainakin tärkeimpiin kumppaneihin ja strategiseen yhteistyöhön. Siinä tulee kiinnittää huomiota kumppanuussuhteiden organisoimisen tapoihin lisäarvon ja molemminpuolisen hyödyn saavuttamiseksi. Arvioinnin tulosten perusteella voidaan keskittyä huoltoon vaativiin kumppanuuden osa-alueisiin tai päätyä päättämään kumppanuus. (Ståhle & Laento 2000, 109–110; Kiiskinen ym. 2002, 119–120.)

## **2.5 Ulkoistetun palvelun johtaminen ja hallintamalli**

Ulkoistavan organisaation tulee kantaa vastuuta kokonaispalvelustaan sen järjestämistä vasta riippumatta. Siten ulkoistetun palvelun hallinta edellyttää johtamista. Vastuu ulkoistetun palvelun ohjaamisesta ja valvonnasta kuuluu palvelun omistajalle. Käytännössä vastuu tarkoittaa vastuuta tehdystä ulkoistussopimuksesta eli ulkoistetusta palvelusta kokonaisuutena. Omistajan vastuulle kuuluu myös sen varmistaminen, että palvelu toimii ja kehittyy ulkoistavan organisaation strategian ja tavoitteiden mukaisesti, ja että palvelu on toiminnallisesti kaikki tarvittavat osa-alueet kattavaa. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 118.) Kyetäkseen vastaamaan ulkoistetusta palvelusta palvelun omistaja hyödyntää tehtävissään palvelujohtamisen ja kumppanuudenhallinnan menetelmiä.

Ajallisesti ulkoistetun palvelun johtaminen alkaa, kun palvelukokonaisuus siirtyy ulkoistavalta organisaatiolta palveluntarjoajalle (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 111–112). Palvelun valvonta on ulkoistetun palvelun johtamisen keskeisin tehtävä: sen avulla johdetaan ulkoistetun palvelun määrittelyä, vastaanottoa ja käyttöä. Ulkoistavassa organisaatiossa tulee varmistua palvelun organisoimisesta sekä roolien ja vastuiden määrittämisestä, ostopalvelujen käytön strategisesta suunnittelusta ja priorisoinnista, hankintabudjettiin liittyvistä tehtävistä, palvelustandardien seurannasta ja hyväksymisestä sekä palveluntarjoajien valinnasta ja toiminnan arvioinnista. (Kiiskinen ym. 2002, 184.)

Ulkoistetun palvelun johtamisessa tulee kiinnittää huomiota osapuolten välisen yhteistyön laatuun. Kumppaneiden välisessä yhteistyössä osapuolten välille tarvitaan enemmän kuin arjen vuorovaikutusta (ks. Kiiskinen ym. 2002, 185). Hallintamalli on keskeinen ulkoistetun palvelun johtamisen väline. Se on osapuolten yhteistyössä määrittämä ja dokumentoitu näkemys tulevan yhteistyön periaatteista ja käytännöistä. Palvelun luonteesta ja valitusta hallintamallista riippuen ulkoistava organisaatio ja palveluntarjoaja voivat tehdä yhteistyötä useilla eri tasoilla: yhteistyö voi olla strategista, taktista tai operatiivista. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 112–113.)

Hallintamallin määräyksissä tähdätään yhteistyöhön liittyvien haasteiden ratkaisemiseen muun muassa sopimalla yhteistyöhön liittyvän viestinnän ja raportoinnin tavasta, yhteistyöfoorumeista, palvelun seurannan ja kehittämisen tavoista ja vastuista sekä poikkeustilanteiden toimintamalleista (Kiiskinen ym. 2002, 99). Teoriassa näitä periaatteita noudattamalla osapuolten on mahdollista toimia hyvässä yhteistyössä. Kirjallinen hankintamalli ei kuitenkaan vielä takaa yhteistyön toimivuutta. Rakentava yhteistyö edellyttää myös hyviä yksilötason henkilökemioita ja osaamista sekä organisaatiotasolla kulttuurien riittävää yhteensopivuutta. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 162–164, ks. myös Kiiskinen ym. 2002, 179.) Kuviossa 3 on esimerkki ulkoistetun palvelun kolmitasoisesta hallintamallista ja kumppanuusyhteistyön keskeisten roolien organisoitumisesta.



**Kuvio 3. Palvelun hallintamalli ja organisoituminen, esimerkki**

(Lehikoinen & Töyrylä 2013, 113)

Strategisen tason yhteistyö on perusteltua, kun ulkoistetulla palvelulla on ulkoistavan organisaation kannalta strategista merkitystä. Yhteistyössä käsitellään organisaatioiden yhteisiä pitkän aikavälin tavoitteita, strategisia linjauksia ja yhteisen toiminnan muutoksia. Tapaamisväli voi olla yhdestä kahteen kertaan vuodessa tai tarpeen mukaan. Strategisen yhteistyön roolit löytyvät usein organisaation johdosta. Ulkoistavassa organisaatiossa strategisen tason yhteistyöstä vastaavat yleensä johto ja palvelun omistaja sekä palveluntarjoajan puolella johto ja asiakkuudesta vastaava. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 112–113, 115, 118, 119.)

Taktisen tason yhteistyössä ohjataan ja valvotaan operatiivisen tason toimia, sovitaan palvelua koskevista muutoksista ja välitetään yhteistyöhön ulkoistavan organisaation johdon linjaukset. Yhteistyö käsittää palvelun valvonnan ylätasolla, palvelun kehityssuunnitelmat ja sopimusmuutokset. Näistä toimista vastaa palvelulle nimetty omistaja, jonka keskeinen tehtävä on ohjata ja valvoa ulkoistettua palvelua. Taktista yhteistyötä on hyvä pitää vireillä neljännesvuosittain. Palvelun omistaja edustaa ulkoistavaa organisaatiota kumppanuusyhteistyön taktisella tasolla. Yhteistyöhön osallistuvat palvelun omistajan vastinparina palveluntarjoajan asiakasvastuullinen ja molempien organisaatioiden palvelun vastuuhenkilöt. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 113, 115, 118, 119.)

Operatiivisessa yhteistyössä keskitytään jatkuvaan päivittäispalveluun ja sen sujuvuuteen sekä palvelujen projektiluontoiseen kehittämiseen. Operatiivisessa yhteistyössä kumppaniorganisaatiot kommunikoiivat kuukausittain, ja yhteistyötä hoitavat päivittäispalvelusta vastaavat henkilöt. Operatiiviselle tasolle nimetty vastuuhenkilö vastaa palvelun toimivuudesta, esittää ulkoistettua palvelua koskevia kehitysehdotuksia sekä organisoii ja valvoo palvelun kehittämistä. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 113, 115, 118, 119.) Päivittäispalvelujen johtaminen edellyttää operatiivisen yhteistyötason vastuuhenkilöltä monia taitoja: kykyä yhteensovittaa palvelun kysyntä ja tarjonta, valvoa palvelun laatua, seurata laatupoikkeamia, tehdä esityksiä laadun nostamiseen tähtäävistä korjaustoimenpiteistä, kehittää palvelua sekä seurata palvelukustannuksia. Operatiivisella palvelunhallinnalla varmistetaan päivittäispalvelun toimivuus. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 115, 117.)

Kumppanuussuhteen osapuolet tekevät yhteistyötä yleensä kaikilla kolmella yhteistyön tasolla ja nimittävät omista organisaatioistaan yhteyshenkilöt hallintamallin mukaista yhteistyötä varten. Kumppanuusyhteistyötä voidaan toteuttaa harkinnan mukaan myös

vain kahdella alimmalla tasolla. Kevyempi, kaksitasoinen malli soveltuu pitkälle tuotetistettuihin tukkuhankintoihin. Mitä suurempi merkitys palvelulla on sitä hankkivalle organisaatiolle, sitä laajemmin sen johtamiseen tulee panostaa. Sekä ulkoistetun palvelun yli- että alijohtamisesta voi aiheutua haittaa ulkoistavalle organisaatiolle. Siksi oikean hallintamallin määrittämiseen tulee panostaa. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 115–116.)

Ulkoistavan organisaation ja palveluntarjoajan välillä on hyvä sopia menettelyistä poikkeustilanteissa. Ongelmia ilmenee kaikessa palvelutuotannossa – niin itse tuotetussa kuin ulkoistetussakin. Ongelmien hallintaprosessi on hyvä kirjata organisaatioiden väliseen hallintamalliin. Useimmat ongelmat ratkeavat päivittäispalvelusta vastaavien tai palvelun omistajien johdolla, mutta vakavampia häiriötilanteita varten voidaan laatia eskalaatiomalli, jossa määritetään toimenpiteet ja roolit merkittävien poikkeustapausten varalle. Eskalaatiomalli tukee ongelmanratkaisua myös pienempien häiriöiden osalta silloin, kun hallintamallin mukainen perusyhteistyö ei toimi tai palvelussa ilmeneviä häiriöitä ei pystytä ratkaisemaan hallintamallin avulla. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 121–122, 164–165.)

Tilanteessa, jossa ulkoistava organisaatio käyttää useita ulkoistettuja, eri palveluntarjoajien tuottamia palveluja, palvelujohtamisen ja kumppanuudenhallinnan merkitykset korostuvat. Monitoimittajaympäristöissä eri palveluntarjoajien on kyettävä vuorovaikutamaan keskenään kokonaispalvelun tuottamiseksi. Usean eri palveluntarjoajan optimoitu yhteistoiminta edellyttää kokonaispalvelun hallintamallia, johon on kirjattu monitoimittajaympäristö kokonaisuutena sekä palvelukokonaisuuteen liittyvät vastuut, tehtävät ja roolit riittävän täsmällisellä tasolla. Vastuu palvelukokonaisuuden johtamisesta sekä palveluntarjoajien rajapintojen määrittämisestä ja ohjaamisesta on ulkoistavalla organisaatiolla. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 120.)

### **3 Ulkoistamisen haasteet ja onnistumisen edellytykset**

#### **3.1 Ulkoistamisen lähtökohdat**

Ulkoistaminen on voimakas toimintastrategia, joka edellyttää uudenlaista ajattelutapaa käyttäjiltään. Käytettäessä ulkoistusta onnistuneesti voidaan saavuttaa kustannustehokkuuden, toiminnan fokusoinnin, parantuvan laadun ja kehittyvän osaamisen tavoitteita. (Power ym. 2006, 30). Kuitenkin, koska ulkoistamista pidetään yleisesti perusteltuna, modernina ja tavoiteltavana toiminnan järjestämisen tapana, ulkoistamisesta voi tulla herkästi itseisarvoinen tapa toimia. Tässä ajatusmallissa on uhkana, että ulkoistusta harakitseva organisaatio ei muista tai ehdi oivaltaa ulkoistamisen olevan monimutkainen toiminnan järjestämisen tapa.

Ulkoistaminen tähtää onnistumiseen – myönteisiin muutoksiin ja ennakolta tunnistettuihin, tavoiteltaviin hyötyihin. Ulkoistaminen on tarkoitettu ankkuroitavaksi ulkoistavan organisaation strategiaan. Ulkoistamiseen ei kannata ryhtyä, ellei sen uskota hyödyttävän ulkoistavaa organisaatiota, tai jos se voi aiheuttaa organisaation toiminnalle haittaa. On kuitenkin mahdollista, että ulkoistaminen ei onnistu suunnitellusti. (Kiiskinen ym. 2002, 94.) Jos ulkoistamiseen ryhdytään organisaation strategisten linjausten vastaisesti, on riskinä päätyä tilanteeseen, jota joudutaan korjaamaan myöhemmin (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 47).

Ulkoistamisen hyötyjen ylistäminen potentiaalisten ongelmien havaitsemisen kustannuksella on tyypillinen ulkoistavan organisaation riski. Haasteita voi ilmetä, jos ulkoistava organisaatio epäonnistuu määrittämään, mitä ja miten kannattaa ulkoistaa, tai jos ulkoistamista tai ulkoistetun palvelun johtamista ei hallita. Ongelmat voivat ilmetä yhtä moninaisina kuin ulkoistamiselle on asetettu tavoitteita: esimerkiksi puutteellisena osaamisena, osapuolten väliseen luottamukseen ja yhteistyöhön liittyvinä kysymyksinä, riippuvuutena yksittäisistä palveluntarjoajista tai puutteellisena kustannustenhallintana. Organisaation on ulkoistamista koskevassa riskienhallinnassaan kyettävä arvioimaan myös nykytilanteen jatkamisen riskit. Joskus nämä ovat merkittävästi suurempia kuin ulkoistamiseen liittyvät riskit. (Kiiskinen ym. 2002, 12–13.)

Ulkoistaminen voidaan kokea monimutkaisena palvelujen järjestämisen tapana sen vuoksi, että laadukas ulkoistaminen edellyttää ulkoistajalta oman toimintansa vahvaa

tuntemusta. Ulkoistamiseen ryhdyttäessä on strategisen kytköksen varmistamisen ohella ymmärrettävä organisaation oma toiminta sen perustehtävästä lähtien. Ymmärryksen saavuttaminen edellyttää oman toiminnan tavoitteen ja perustehtävää tukevien ydintoimintojen määrittämistä. Ennen toiminnan kehittämistä ulkoistuksen keinoin on vielä uskallettava kyseenalaistaa nykytoiminnan strategia, johtaminen, tekijät ja prosessit – varmistettava, että palvelua tuotetaan itse parhaalla mahdollisella tavalla. (Kiiskinen ym. 2002, 9; Power ym. 2006, 20–21; vrt. Fredriksson ym. 2009, 121.)

Ulkoistamisen lähtökohdat ovat kyseenalaiset, jos ulkoistaminen valitaan sellaisenaan oman toiminnan ongelmien korjaustavaksi. Omassa toiminnassa voi ilmetä ongelmia, joiden taustatekijät ovat niin syvällä, ettei niitä tulisi ratkaista toiminnan siirrolla organisaation ulkopuolelle. Tällaisia ongelmia voivat olla kulurakenteen ja laatutason haasteet, riittämätön organisaation sisäinen osaaminen tai oman toiminnan fokuksen puute. Ongelmien korjaaminen ulkoistamalla ilmentää johdon sitoutumisen puutetta. Sitoutuminen tavoitteelliseen ulkoistamiseen edellyttää organisaation johdolta määrätietoista osallistumista toiminnan kehittämiseen ennen ulkoistamiseen ryhtymistä. (Power ym. 2006, 20–21.)

### **3.2 Ulkoistamisprojektin toteuttaminen**

Jotta ulkoistaminen onnistuu, organisaation tulee tunnistaa ja ottaa käyttöön toimiviksi tunnetut ulkoistamisen menetelmät ja oman toimialan parhaat käytännöt. Onnistumista tavoittelevan on ymmärrettävä, että menestys riippuu kurinalaisesta työstä kaikissa ulkoistetun palvelun elinkaaren vaiheissa. Ulkoistaminen on omaa huomiotansa vaativa kokonaisuus, jonka toteuttaminen vaatii osaavia resursseja, asiantuntemusta ja johdon sitoutumista. (Power ym. 2006, 21, 30.)

Ulkoistaminen on vakavasti otettavaa työtä – tavoitteellinen tehtävä, jossa tulee haluta onnistua. Liian usein tehtäväkokonaisuus resursoidaan väärin. Ulkoistukselta odotetaan paljon, mutta sen läpivientiin tehtävät panostukset jäävät riittämättömiksi. Ulkoistuksen onnistuneen toteutuksen varmistamiseksi tulee rakentaa tiimi henkilöistä, joilla on yhdessä riittävästi laaja-alaista osaamista ja aikaa projektista suoriutuakseen. Ulkoistamisesta tulee tehdä johdosta käsin kommunikoiden niin tärkeä tehtävä, että sen pariin haikuu todellisia osajia. Ulkoistamishankkeen tuloksilta ei tule odottaa liikoja, jos sen resursointi toteutetaan väärin, ei hankkeen onnistumista tukevista lähtökohdista käsin

– esimerkiksi nähdään ulkoistamisprojekti vajaakäytöllä olevien henkilöiden työllistäjänä tai annetaan se jo valmiiksi täystyöllistetyille superosaajalle muiden töiden ohella tehtäväksi. (Power ym. 2006, 26.)

Ulkoistamisen onnistuminen edellyttää näkemystä nykytilasta, uudesta, tavoitellusta toimintamallista ja tavoitteeseen pääsyn edellyttämistä toimenpiteistä. Ulkoistaminen on analyyttistä ja järjestelmällistä työtä, joka etenee vaiheittain. Siten onnistunut ulkoistaminen perustuu laajaan ammattitaitoon – ei vain ammattiosastajan osaamiseen. (Kiiskinen ym. 2002, 186; ks. myös Fredriksson ym. 2009, 121.) Osaamiseen liittyvistä riskeistä vakavin on kyvyttömyys tunnistaa oman osaamisen riittämättömyyttä. Osaamiseen liittyvä riski on myös kyvyttömyys hyödyntää ulkoistamiseen liittyvää ulkoista osaamista, vaikka tällaista olisi saatavilla. (Power ym. 2006, 21, 25.)

Oikea henkilöresursointi tarvitsee tuekseen riittävän ajankäytön. Ulkoistamisen läpi kiirehtiminen heijastuu usein ongelmina palvelun siirrossa, palveluntarjoajan tuottamassa jatkuvassa palvelussa ja kumppanuussuhteissa. Ulkoistavan organisaation sudenkuoppa voi olla pyrkimys säästää aikaa jättämällä esimerkiksi ulkoistuksen esiselvitykset huteralle pohjalle, ohittamalla ulkoistetun palvelun laatutasovaatimusmääritykset liian kepeästi tai laiminlyömällä ulkoistuksen periaatteiden linjaaminen organisaation hankintastrategiassa. Ulkoistaessa ei saa olla liian kiire; aiemmissa vaiheissa säästetty aika voi tulla kalliiksi projektin myöhemmissä vaiheissa. (Power ym. 2006, 26–27.)

Hankinnan valmistelun laatu on onnistuneen ulkoistamisen edellytys. Riittämätön esiselvitys, epätarkat palvelun laatutasovaatimusmääritykset tai ulkoistamisen irrallisuus organisaation hankintastrategiasta ovat palvelujen hankinnan keskeisiä riskejä. Ulkoistushankkeen riittämätön valmistelu voi ilmetä muun muassa puutteina ulkoistettavien toimintojen määrittelyssä ja rajauksessa, palveluntarjoajan ja ulkoistavan organisaation yhteisten rajapintojen määrittelyssä sekä ulkoistamisen toiminnallisiin riskeihin varautumisessa. Ennalta määritettyyn toimintamalliin perustuva ulkoistaminen tukee ostopalvelun sujuvuutta sekä palveluverkoston tehtävien ja roolien johtamista. (Ks. Power ym. 2006, 26–27; Lehikoinen & Töyrylä 2013, 47–48, 50, 58–59.)

Hankintalain mukaan kilpailutuksessa ennalta asetetut valintakriteerit tuovat julkisen sektorin ulkoistuksiin omat haasteensa: ennalta asetettujen valintakriteerien joustamattomuus kilpailutusta seuraavissa ulkoistamisen vaiheissa voi johtaa siihen, että palve-



luntarjoajaksi on valittava organisaatio, joka ei ole harkinnanmukaisesti perusteltu. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi, jos hankinnassa painotettu kriteeristö osoittautuu myöhemmin keskeisiltä seikoiltaan epäolennaiseksi, tai jos joku palveluntarjoajista tekee epärealistisen edullisen tarjouksen. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 41–42.)

Myöskään esiselvitysvaiheen tehtäviin kuuluva kustannusten määrittäminen ei ole aina ongelmaton. Ulkoistamisen ennakoitua korkeammat kokonaiskustannukset ovat ulkoistavan organisaation merkittävä riski. Epäonnistuminen nykykustannusten arvioinnissa tuottaa virheellistä taustatietoa ulkoistuksen kannattavuuslaskelmien tekemiselle. Itse ulkoistuksen toteuttaminen on kustannustekijä, joka usein aliarvioidaan tai jätetään arvioimatta ulkoistusta suunniteltaessa. Palvelujen siirtoon ulkoistavasta organisaatiosta palveluntarjoajalle liittyy sekä siirrosta aiheutuvia kiinteitä kuluja että ulkoistetun palvelun hallinnasta aiheutuvia jatkuvia kustannuksia. Molemmat kuluerät tulee ottaa huomioon kustannusvaikutusarvioissa. Lisäksi ulkoistavan organisaation tulee varmistaa ulkoistamansa palvelun markkinoita koskeva ymmärryksensä voidakseen valita palveluntarjoajan kilpailukykyisten vaihtoehtojen joukosta. Jo yksin sisällöltään erilaisten palvelujen vertailukelvottomuus riittää viemään pohjan pelkkiin hankintahintoihin perustuvalta kustannusarviolta. (Rajala, Tammi & Meklin 2008, 99; Kiiskinen ym. 2002, 96–97; Lehikoinen & Töyrylä 2013, 52–54.)

Siinä, missä ulkoistamisella tavoitellaan hyvää ja syvää kumppanuussuhdetta, tavoitteeseen voi sisältyä riskinä liiallinen riippuvuus palveluntarjoajasta. Palveluntarjoajan tavoitteena on kasvattaa omaa toimintaansa; tämä on tärkeää muistaa valittaessa palveluntarjoajaa. Voittoa tavoittelematonkaan organisaatio ei tuota palveluita niitä hankkivalle toiselle organisaatiolle hyväntekeväisyytenä; yleishyödylliselläkin palveluntarjoajalla on tuotantokustannuksensa ja oma agendansa ulkoistajaan nähden. Palvelujen keskittäminen yksittäiselle kumppanille kumppanin tuttuuden, poliittisen hyväksyttävyyden tai muun analyttisen päätöksenteon ulkopuolisen motiivin vuoksi voi muodostua riskiksi. Palvelun hankinnan helppous tai olemassa olevien yhteistyösuhteiden mahdollinen hankaloituminen sopimuksen päättymisen myötä eivät riitä perusteiksi tehdä palveluntarjoajavalintaa ohi hankintojen strategisten kokonaislinjausten tai valintakriteerien. (Kiiskinen ym. 2002, 95; ks. myös Power ym. 2006, 79, 108; vrt. Valkama ym. 2008, 172.)

Vaikka ulkoistamisella tavoiteltavat hyödyt voivat olla ilmeisiä, organisaation käsitys sitoutumisen ja kurinalaisuuden määräst, jota hyötyjen saavuttaminen edellyttää, voi

olla riittämätöntä. Keskittyessään palvelujen siirtoon ulkoistava organisaatio voi laiminlyödä niiden vaikutusten analysoinnin, joita ulkoistamisella on sen omaan henkilöstöön, prosesseihin, toimintatapoihin ja työkaluihin. Epätarkka asennoituminen voi johtaa ulkoistuksen kautta tehtyihin sitoumuksiin, jotka ovat epäsopivia oman organisaation toiminnan näkökulmasta ja siten ennemmin haitallisia kuin hyödyllisiä kokonaisuutta tarkastellen. (Power ym. 2006, 19.)

Ulkoistetun palvelun käyttöönottoon liittyy riskejä, joihin on osattava varautua ennakolta. Riskienhallinnan kriittinen kysymys liittyy tilanteeseen, jossa palveluntarjoaja ei kykene täyttämään ulkoistavan organisaation tavoitteita. Ulkoistajan on kyettävä käsitämään epäonnistuvan palvelun siirron skenaario, riskin toteutumisen vaikutukset omaan toimintaan ja vaihtoehtoiset toimintamallit toteutuneen riskin haittojen minimoimiseksi. Riskienhallinta liittyy kaikkeen tavoitteelliseen toimintaan, eikä ulkoistaminen toiminnan uudelleenjärjestämisen tapana tee tähän poikkeusta. (Power ym. 2006, 23–24, 108–109; ks. myös Sosiaali- ja terveysministeriö 2011, 33.)

Ulkoistettavasta toimintakokonaisuudesta riippumatta ensimmäinen ulkoistuskerta on aina vaikein. Jos ulkoistaminen on omalla toimialalla pioneerityötä, sen toteuttaminen on vielä vaikeampaa. Vaikeudet johtuvat pääosin osaamisen ja kokemuksen puutteesta. Osaamisen puute voi ilmetä juuri edellä kuvattuina ulkoistettavan kohteen määrittelyn ja omaan toimintaan kytkemisen haasteina, kustannusvaikutusten korostamisena laatuvaatimusten kustannuksella sekä kilpailutuksen vierautena ja vaivalloisuutena. Toistuviin hankintoihin tähtäävän on perusteltua analysoida ulkoistamisessa ilmeneviä haasteita ja pyrkiä näin estämään niiden ilmeneminen tulevilla ulkoistuskertoilla. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 34.)

### **3.3 Palveluntarjoajat ja kumppanuussuhteet**

Ulkoistettuun palvelutuotantoon liittyvät ulkoistavan organisaation ja palveluntarjoajan suhteet voivat olla ongelmallisia. Itse asiassa ulkoistetun palvelukokonaisuuden osapuolet ovat harvoin täysin tyytyväisiä toisiinsa. Epätyytyväisyyden aiheet voivat olla moninaisia. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 16–17; ks. myös Power ym. 2006, 163.) Merkittävien syy epäonnistuneelle kumppanuustoiminnalle on puutteellinen ymmärrys kumppanuuksista, niiden rakentamisesta ja kehittämisestä – toiminta voi perustua osaamisen sijasta sattumanvaraisuuteen (Stähle & Laento 2000, 109).

Ulkoistuksen onnistumisen keskeinen tekijä on ulkoistajan ja palveluntarjoajan kumppanuuden laatu. Palveluntarjoajan ja ulkoistavan organisaation tulee voida muodostaa yhteinen näkemys siitä, mitkä tekijät kumppanuudessa, yhteistyössä ja palvelutuotannossa takaavat ulkoistetun palvelutuotannon menestyksen. (Kiiskinen ym. 2002, 13.) Tavoitteiden jakamisen on syytä olla kumppanuussuhteen rakentamisen agendalla jo esivalmisteluvaiheesta lähtien. Jos kumppaneiden tavoitteet eivät tosiasiallisesti ole yhteneväisiä, luottamuksellisuuden pohja voi pettää vaiheessa, jossa suhteen ymmärretään perustuneen enemmänkin mielikuviin kuin tavoitteiden todelliseen samansuuntaisuuteen. (Stähle & Laento 2000, 70.)

Yhteisen edun nimissä osapuolten tulee olla täsmällisiä rooleissaan, vastuissaan ja käytännön linjauksissaan. Jos halu tai kyky yhteistyöhön on riittämätöntä, kumppanuus voi jäädä ohueksi ja johtaa molempien osapuolten kannalta huonoon lopputulokseen. (Kiiskinen ym. 2002, 185.) On kuitenkin muistettava, että kumppanuussuhteiden kehittyminen ja vahvistuminen vaativat aikaa. On epärealistista odottaa, että kumppanuus rakentuisi vahvaksi ilman konkreettisia yhteistyökokemuksia. Yhteistyön syvyys on mitoitettava yhdessä koettuun. Erityisesti yhteiset isommat ponnistukset tarvitsevat perustakseen aiemmissa yhteisissä tehtävissä todennetun ja koetellun suhteen. Jos yhteistyö perustuu tuntemuksiin ja kuvitelmiin, tosielämässä koettu vastoinkäyminen voi tuottaa suuren pettymyksen ja johtaa eroon. (Stähle & Laento 2000, 71.)

Kumppanuuksien perusta on osapuolten keskinäisessä luottamuksessa. Jos keskinäistä luottamusta ei ole, tai siinä on säröjä, kumppanuuden hyödyt eivät pääse toteutumaan täysimittaisina. Kumppanuussuhteiden luottamuksellisuus edellyttää kunnioitusta toista osapuolta kohtaan. Osapuolen kokemus kunnioituksen puutteesta voi perustua esimerkiksi koettuun välinpitämättömyyteen tai suhteen panostusten epätasapainoon. Myös muut arvostuksen puutteesta viestivät tekijät ovat omiaan latistamaan luottamusta. (Stähle & Laento 2000, 68–70.)

Kumppanuudessa koettu luottamus rakentuu osapuolten toisiaan kohtaan kokemalle tunteelle ja osoittamalle avoimuudelle. Avoimuus ilmenee esimerkiksi valmiutena jakaa omaa toimintaa ja organisaatiota koskevaa tietoa sekä yhteistyötä tekevien henkilökohtaisina ominaisuuksina. Koska luottamus perustuu vuorovaikutukseen, on hyvä valita yhteistyösuhteen vastinpareiksi yhteensopivat persoonat. Jos kumppaneiden edustajat ovat eri aallonpituudella – esimerkiksi hyvin erilaisia avoimuuden ja herkkyyden suh-

teen – koko kumppanuussuhteeseen voi syntyä kumppanuuden rakentumista häiritsevää ristiriitaa. (Stähle & Laento 2000, 71.)

Onnistunut kumppanuus edellyttää yhteistyötä tukevia taitoja myös palveluntarjoajalta. Sosiaali- ja terveystalvelujen yksityisten ja kolmannen sektorin palveluntarjoajien haasteiksi on tunnistettu muun muassa strategiselle ajattelulle annetun merkityksen vähäisyys, verkottumisen haasteet sekä palvelujen myynnin asiakas- ja kysyntälähtöisyyden taso. Haasteisiin vastaamisen esteenä voidaan nähdä etenkin monen kolmannen sektorin organisaation kohdalla toiminnan ja toimintaympäristön vakiintuneisuus. Osapuolten palvelusuhteen rooleja koskevien odotusten ja käytännön kohtaamattomuus voi myös olla uhka yhteistyön laadulle: yksityisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajien keskuudessa ilmenee taipumusta illuusioon oman toiminnan asiakaslähtöisyydestä. (Ks. Mähönen 2010, 31, 37–39.)

Osapuolten edustamien organisatoristen kulttuurien, kykyjen ja arvojen yhteensopivuus vaikuttaa kumppanuusyhteistyön laatuun. Ulkoistavan organisaation ja palveluntarjoajan välisten kulttuurierojen vaikutukset jäävät kuitenkin ulkoistettaessa usein liian vähälle huomiolle. Aihe on yksi vaikeimmista ja usein aliarvioitu ulkoistamisen ja kumppanuuksien riski. Ulkoistavan organisaation vastuulla on tunnistaa potentiaalisten palveluntarjoajien kulttuurit ja niiden yhteensopivuus omaan toimintaan, ulkoistettavan palvelun tuottamiseen ja edelleen loppukäyttäjän kokemukseen. Yhteistyön esteitä voidaan hallita varmistamalla, että osapuolet ovat tietoisia toistensa rakenteista etenkin yhteistyöhön liittyvien tehtävien, vastuiden ja roolien osalta. Vaikka kumppaneilla ei olisi jaettuja arvoja, osapuolten arvojen tulee olla molemmin puolin tiedossa ja tunnustettuja. (Power ym. 2006, 27–28; ks. Stähle & Laento 2000, 74; Kiiskinen ym. 2002, 97–98, 179.)

### **3.4 Ulkoistetun palvelun johtaminen ja kumppanuudenhallinta**

Palvelujen ulkoistaminen ei pääty palvelun siirtoon palveluntarjoajalle. Jos ulkoistava organisaatio haluaa nähdä palvelun sen tuotantotavasta riippumatta omalla vastuualueellaan ja kantaa siitä asiakkaidensa suuntaan vastuun, ulkoistettua palvelua tulee johtaa. Vaikka ulkoistava organisaatio olisi selvinnyt itse ulkoistusprojektin tehtävistä, se kantaa vielä riskin ulkoistetun palvelun johtamisen epäonnistumisesta. Ulkoistamisella ei tavoitella toiminnan lopettamista vaan sen tuotantotavan uudelleenjärjestelyä. Siksi ul-

koistava organisaatio ei saa katkaista suhdettaan ulkoistettuun toimintoon. Jatkuvan ostopalvelun ja kumppanuussuhteen johtamista tukee kumppanuudenhallinnan suunnitelma, joka kattaa koko ulkoistusta koskevan kumppanuussuhteen. (Power ym. 2006, 29; ks. Kankaanpää 2011, 210.) Ulkoistetun palvelun johtamisen ja kumppanuudenhallinnan menestys edellyttää ulkoistavassa organisaatiossa ymmärrystä sekä ulkoistettavan toiminnan merkityksestä suhteessa omaan toimintamalliin että palveluun liittyvistä vastuurooleista. Ulkoistetun palvelun johtaminen on vaativaa. Se tarvitsee tueksensa hyvin laaditun sopimuksen sekä kumppanuudenhallinnan ja palvelujohtamisen osaamista. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 115–116.)

Ulkoistamisella tavoitellaan nykytilannetta parempaa toiminnan tapaa. Tämän johdosta ulkoistavan organisaation on oltava kiinnostunut palveluntarjoajan kyvystä tuottaa ulkoistettavaa palvelua laadukkaasti. Usein ulkoistavan organisaation panostukset palveluntarjoajan menestykseen jäävät kuitenkin ohuiksi. (Power ym. 2006, 28–29.) Pahimmillaan ulkoistettu toiminto tippuu ulkoistavassa organisaatiossa johtamisen ja valvonnan ulkopuolelle ulkoistuksen johtaessa ydintoimintoihin keskittymiseen. Jos ulkoistava organisaatio keskittyy ulkoistuksen jälkeen omaan toimintaansa eikä ostopalveluun, ymmärrys palveluntarjoajan toiminnasta voi hämärtyä tämän kehittäessä omaehtoisesti toimintaansa. Riittämätön panostus ulkoistetun palvelun johtamiseen voi johtaa siihen, että ulkoistava organisaatio menettää lopulta kontrollin palveluntarjoajalta hankkimansa palvelun ohjaukseen ja suunnitteluun. Hallintaa ei saa jättää yksin palveluntarjoajan vastuulle – tämän intresseissä on kehittää omaa toimintaansa ennemmin kuin ylläpitää itsenäisesti nykyisiä yhteistyösuhteita. (Kiiskinen ym. 2002, 99, 177.)

Ulkoistetun palvelun asianmukainen hallinta edellyttää suunnitelmallista yhteistyön mallia, johon ulkoistuksen osapuolet ovat sitoutuneet viimeistään sopimusvaiheessa. Hallintamallin määrityksissä ja seurannassa tähdätään yhteistyöhön liittyvien haasteiden ratkaisemiseen muun muassa sopimalla viestinnän ja raportoinnin tavoista, yhteistyöfoorumeista, palvelun seurannan ja kehittämisen tavoista ja vastuista sekä poikkeustilanteiden toimintamalleista. (Kiiskinen ym. 2002, 99.) Yhdessä sovittujen yhteistyötappojen merkitystä ei pidä aliarvioida. Ellei esimerkiksi poikkeustilanteita varten laadittu toimintamalli ole yhteinen ja molempien osapuolten tiedossa, luottamus kumppanin kykyyn ja valmiuteen toimia kumppanuussuhteen edellyttämällä tavalla voi rakoilla. (Stähle & Laento 2000, 74.)

Osa palvelujohtamisen osaamista on sen tunnistaminen, millaisesta ostopalvelusta ulkoistamisessa on hankkivan organisaation kannalta kyse. Riittävä ymmärrys ulkoistettavan palvelun sisällöstä ja tavoitteista mahdollistaa oikeat johtamisen, seurannan ja kehittämisen tavat. Sekä ulkoistetun palvelun yli- että alijohtaminen on haitallista. Bulkki-palvelun hallintaan ei tarvitse eikä kannata rakentaa raskasta mallia. Sen sijaan ulkoistettavan organisaation kannalta tärkeässä palvelussa strategisen tason yhteistyön laiminlyönti voi aiheuttaa ongelmia. Ostopalvelun johtamisen osaamisen avulla voidaan tunnistaa kuhunkin tilanteeseen ja palvelukokonaisuuteen optimaalisin hallintamalli. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 115–116.)

Mittaaminen ja seuranta ovat perusteltuja tehtäviä palvelujen johtamisessa: mitä ei voi mitata, ei voi myöskään todentaa, johtaa tai kehittää. Usean palveluntarjoajan verkostossa mitaaminen voi olla erityisen haastavaa. Myös mitaamisen kohteen määrittäminen voi olla hankalaa. Palvelun loppukäyttäjän kokemaa palvelutasoa ei voi välttämättä asettaa sopimustason mittariksi tai tavoitteeksi. Vaihtoehtoisena mittarina voidaan pitää ulkoistettavan organisaation kokemaa lopputulosta tai ulkoistuksen tuomaa lisäarvoa. Näidenkin todentaminen voi olla hyvin vaikeaa. Palvelua koskevan tiedon saantiin voi liittyä ongelmia. Palvelutasoa seuraa yleensä palveluntarjoaja, eikä tämän intresseissä välttämättä ole luovuttaa todellista toimintaansa koskevaa tietoa eteenpäin. Palvelua hankkivan organisaation on välillä tyytyminen pirstaleiseen, ylimalkaiseen tai asiaan kuulumattomaan tietoon. (Kiiskinen ym. 2002, 98, 180–181.)

Toimivat palvelumarkkinat ja ulkoistettujen palvelujen kilpailukykyisyys edellyttävät palveluntarjoajien välistä kilpailua. Palveluntarjoajien välinen kilpailuasetelma on kuitenkin myös riski – etenkin, jos ulkoistava organisaatio hankkii samaa tai samantyyppistä palvelua useilta palveluntarjoajilta. Mikäli palveluntarjoajat pitävät toisiaan toimintansa mahdollisina uhkina, tuloksellinen yhteistyö voi olla haastavaa. Tällöin ulkoistettavan organisaation on kannettava entistä vahvemmin vastuuta palvelukokonaisuudesta ja palveluverkoston keskinäisestä yhteistyöstä. Ostopalvelun hallinta edellyttää hyvää ymmärrystä palvelukokonaisuuden tavoitteista, toimijoista, tehtävistä ja vastuista sekä suunnitelmallista ja aktiivista johtamista. (Kiiskinen ym. 2002, 99.)

## 4 Tutkimuksen toteuttaminen

### 4.1 Evaluaation tavoite ja arviointiasetelma

Tutkielman aiheena on ulkoistetun sosiaalipalvelutuotannon problematiikka. Aihe liittyy palvelujen ulkoistamiseen sosiaalipalvelujen järjestämisen keinona. Tutkielman tavoitteena on tutkimuskohteesta johdettua tapauskuvausta laadullisesti arvioimalla tunnistaa ostopalveluna tuotettujen sosiaalipalvelujen järjestämisen haasteita ja mahdollisuuksia. Arviointi toteutetaan tuottamalla kuvaus palvelujen hankinnan vaiheista, palvelun nykytilasta, ulkoistetun palvelun johtamisesta ja kumppanuudenhallinnasta sekä peilaamalla kuvauksen ilmentämiä haasteita ja mahdollisuuksia ulkoistamista ja kumppanuudenhallintaa koskeviin teorialähtöisiin ideaaleihin. Arvioinnin keskeinen sidosryhmä on Porvoon kaupunki, joka on tarjonnut tutkielman toteuttamiseksi tarvittavan tutkimuskohteen. Tutkimuksen tavoite ja evaluaatioasetelma on täsmennetty tutkimuslupaprosessin, aineistonkeruun ja keskeisten tulosten auditoinnin kautta tutkimuskohteen palvelujohdon kanssa.

Arviointitutkimus eli evaluaatio on teoreettisen viitekehyksen varaan rakentuvaa sovellettavaa tutkimusta, joka perustuu suunniteltuun arviointiasetelmaan, johdonmukaiseen aineistonhankintaan, loogiseen analyysiin ja todennettaviin päätelmiin. Sen tavoitteena on tuottaa arviointikohteesta kerätyn ja analysoidun tiedon perusteella käyttökelpoisia, yleensä kehitykseen tähtäviä tuloksia. Evaluaatio hyödyntää useiden tieteenalojen menetelmiä ja tekniikoita. Tutkimustoimintana evaluaation tulee täyttää läpinäkyvyyden, toistettavuuden ja eettisyyden kriteerit. Tutkimuksen keinoin toteutettu arviointi on arkiarvioinnin tavoin riippuvaista kohteestaan ja vuorovaikutteisesta toimintaympäristöstään. Se eroaa yleisestä arvioinnista perustuessaan tieteellisiin periaatteisiin ja menetelmiin. Perustutkimuksesta se eroaa tähdätessään voimakkaasti toimintaan ja kehitykseen. (Chen 2005, 3; Patton 2002, 10.)

Evaluaatio on muuttuvassa hyvinvointipalvelujen järjestämisen kentässä ajankohtainen ja käytännön kehittämistyötä tukeva tutkimusmenetelmä. Sen sosiaalitieteisiin sovelletuna tavoitteena on arvioida nykyisiä saavutuksia sekä tuottaa uutta tietoa sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseksi ja yksilöiden elämänlaadun parantamiseksi (Chen 2005, 7). Arviointi voidaan nähdä tärkeäksi tiedonlähteeksi sosiaalipalvelujen monille sidosryh-

mille – asiakkaille, kumppaneille, päättäjille, rahoittajille sekä nykyisille ja tuleville työntekijöille (ks. Chen 2005, 8). Lupautuminen havainnoiden arvioitavaksi ilmentää sosiaalialan näyttöä sen kehittymiskyvystä ja -halusta. Koska sosiaalipalvelujen järjestäminen on julkisen vallan tehtävä, arviointi on yhteiskunnallisesti relevantti näkökulma hyvinvointipalvelujen järjestämisen tutkimuksessa.

Evaluaatiota voidaan jäsentää sen tarkoituksen kautta. Tällöin tehdään yleensä jako summatiiviseen ja formatiiviseen evaluaatioon. Summatiivinen, kokoava, evaluaatio tehdään tavallisesti arvioitavan toiminnan päätyttyä tai uuden toimintatavan vakiintumisen edellytysten arvioimiseksi. Sen tavoitteena on arvioida vaikutuksia, ja se tehdään pääsääntöisesti rahoittajan, päätöksentekijän tai yleisön tarpeeseen. Summatiivisen evaluaation tuloksina raportoidaan saavutuksia. Formattiivinen evaluaatio tehdään toiminnan edetessä ja kehittyessä. Kyse on arvioinnista toiminnan kehittämisen tukena. Sitä tehdään pääsääntöisesti kehittäjätaholle itselleen; arvioinnin tarkoituksena on tuottaa tietoa esimerkiksi hankkeen haasteista tai edistymisestä ja siten parantaa toimintaa. (Patton 2002, 213, 218–220.)

Koska tutkielman tavoitteena on tunnistaa ulkoistetun sosiaalipalvelutuotannon järjestämisen haasteita ja niiden vastineena mahdollisuuksia ilmentäviä kehitysehdotuksia, evaluaatio on ennen kaikkea formatiivinen. Siinä on kuitenkin myös summatiivisuutta: arviointi on hankinnan vaiheiden ja vakiintuneen ostopalvelun tarkastelun osalta summatiivinen, ja tältä osin tapahtuneiden jälkeistä arviointia. Koska palvelujen hankinta on prosessi, ja palvelusopimukset tehdään määrärajoiksi, yksittäinen hankinta voidaan myös nähdä kokonaishankintojen välietappina. Tällöin tarkastelu saa formatiivisen arvioinnin piirteitä. Tarkasteltavana kohteena ei enää ole vain yksittäinen hankinta vaan laajemmin palvelujen tuottaminen ulkoistamisen keinoin. Ulkoistetun palvelun johtaminen ja kumppanuudenhallinta ovat yksittäisessäkin hankinnassa jatkuvia prosesseja, ja näiden toimintojen arviointi on formatiivista. Evaluaation tulokset tarjoavat syötteitä hankintojen ja niihin liittyvän johtamisen kehittämiseksi, ja tältä osin evaluaatio on ennen kehittämistoimia toteutettua arviointia.

Evaluaatioita voidaan tyypitellä usein eri tavoin. Tyypittely voi perustua tavoitteeseen, jonka toteutumista evaluaatiolla halutaan mitata, evaluaation tavoitetta ohjaaviin näkemuksiin tai evaluoitavaan kohteeseen itsessään. Tässä tutkielmassa yhdistyvät tavoiteperusteinen evaluaatio ja implementaatiotutkimus. Tavoiteperusteisessa evaluaatiossa



uskotaan organisaatioiden toiminnan mitattavuuteen. Evaluoinnin kohteena ovat päämäärät ja tavoitteet, joiden saavuttamista evaluaatiolla todennetaan. Arviointia varten asetetaan indikaattoreita, joka toimivat saavutuksen mittareina. Tavoiteperusteisessa evaluaatiossa on normatiivinen sävy: siinä pyritään tunnistamaan asioita, joita edistämällä kehitytään kohti indikaattorin mukaista tavoitetta. Arviointi on toimintakeskeistä, mutta pelkistettyä – se toteaa, mutta ei selitä. (Vartiainen 2007, 73–75.)

Implementaatiotutkimuksessa arvioidaan toimintamallin käyttöönottoa. Arvioinnin ulottaminen tavoitteista täytäntöönpanoon tuo tulosten rinnalle tarkasteltavaksi toimintakonaisuuden. Evaluaatio toteutuu rakentavan kriittisenä siten, että se pyrkii tunnistamaan ideaalin vastaisia ja siten kehittämisen arvoisia ilmentymiä tutkimuskohteestaan. Implementaatioarvioinnin motivaationa on tehdä menestymistä näkyväksi ja tunnistaa onnistumisen esteitä. Se perustuu ajatukseen siitä, että epäonnistuminen itse käytännön toteutuksen käynnistämässä voi johtaa tavoitteiden saavuttamatta jäämiseen, vaikka toimeenpanon edellytykset olisivat muilta osin kunnossa. (Vartiainen 2007, 78.) Siinä, missä tavoiteperusteinen evaluaatio keskittyy tavoiteltuihin tuotoksiin, implemetaatiotutkimus kertoo, onko toiminta käynnissä toimintaa koskevien tavoitteiden mukaisesti. Evaluaation tuloksena raportoidaan usein kehitysehdotuksia. (Patton 2002, 161.)

Evaluaation pääindikaattoreiksi on valittu ulkoistamisen teorioista johdetut ulkoistamisen, ulkoistetun palvelun johtamisen ja kumppanuudenhallinnan ideaalit. Lisäksi analyysin tukena käytetään teoriaosuudessa esitettyä jäsenystä ulkoistamisen haasteista ja menestystekijöistä. Empirisesti tuotettua tapauskuvausta verrataan indikaattoreihin tutkimuskohteen ilmentämien ostopalvelujen järjestämiseen liittyvien haasteiden ja mahdollisuuksien tunnistamiseksi. Tutkielman indikaattorit ovat laadullisia: tavoitteena on haasteiden ja mahdollisuuksien määrän sijasta tarkastella niiden luonnetta. Tällöin pyritään kuvaamaan, miten kuvattu tila ilmentää teoreettisesta viitekehyksestä johdettuja ideaaleja. Arviointitietoa voidaan hyödyntää esimerkiksi osatietona ratkaistaessa, onko ostopalvelujen järjestämisessä onnistuttu, ja miten toimintaa voi kehittää.

## **4.2 Tutkimusongelma, aineistot ja menetelmät**

Tutkielmassa haetaan ratkaisua kysymykseen: ”Millaisia haasteita ja mahdollisuuksia sosiaalipalvelujen ulkoistetussa palvelutuotannossa ilmenee?” Päättökysymyk-

seen haetaan vastausta seuraavien evaluaation indikaattoreihin kytkettyjen alatutkimuskysymysten kautta:

- Miten ulkoistaminen on toteutettu?
- Millainen on ulkoistetun palvelun nykytila, erityisesti palvelujen järjestämisen näkökulmasta?
- Miten ulkoistamista, ulkoistettua palvelua ja kumppanuuksia hallitaan?

Tutkimuksen näkökulma on ostopalveluina tuotettujen sosiaalipalvelujen järjestämisessä. Tutkimuskohde on rajattu yksittäisen palveluyksikön toimintaan. Tutkimuksessa ei keskitytä itse kuntouttavan työtoiminnan palvelun sisältöön tai laatuun, palvelua järjestävään organisaation toimintaan yleisesti taikka yksittäisiin palveluntarjoajiin.

Tutkielman teoriaosan aineistona käytetään ulkoistamista, kumppanuudenhallintaa ja sosiaalialan ostopalveluita käsitteleviä julkaisuita. Empiirisen osan tapauskuvauksen aineisto perustuu pääosin Porvoon kaupungin työllisyyspalvelujen päällikön haastatteluun (Viitanen 2013). Aineistoa täydennetään hankinnan ja kilpailutuksen dokumenteilla. Tällaista aineistoa ovat tarjouspyyntödokumentti (Porvoon kaupunki 2012a), ostopalvelusopimus (Porvoon kaupunki 2012b) sekä sosiaali- ja terveystyöpalvelujen palvelu- ja hankintastrategia (Porvoon kaupunki 2011). Lisäksi empiriassa hyödynnetään soveltuvin osin edellisen ostopalvelusopimuskauden aikana tehdyn kuntouttavan työtoiminnan palveluverkoston tilaa käsitelleen väliarvioinnin tuloksia (Sorva 2011). Väliarvioinnin tuloksia ja Porvoon kaupungin hankintoihin liittyviä dokumentteja on hyödynnetty tutkielmassa haastatteluaineiston täydentäjinä – teemoissa, joiden haastattelusta saatu tieto on ollut vähäistä, tai joissa haastatteluaineisto on viitannut näihin lähteisiin.

Haastattelun tyyppi on valittu asiantuntijahaastattelu, jossa kiinnostuksen kohteena on tieto, jota informantilla oletetaan olevan. Asiantuntijahaastattelussa haastateltavan valinta perustuu hänen institutionaaliseen asemaansa tai muuhun keskeiseen rooliinsa tarkasteltavassa kokonaisuudessa. Haastateltava nähdään tutkittavan ilmiön avaintodistajana. (Alastalo & Åkerman 2010, 372–373, 375.) Tutkielman kannalta oleelliseksi informantiksi on tunnistettu palvelun omistaja, jolla on käytännön vastuu ulkoistetun palvelun kokonaisuudesta (ks. Lehtikoinen & Töyrylä 2013, 118). Tämä vastuurooli on kuntouttavan työtoiminnan palvelua hankkivan työllisyyspalvelujen päälliköllä.

Asiantuntijahaastattelu on toteutettu teemahaastatteluna. Teemahaastattelu on puoli-strukturoitu haastattelu, joka sijoittuu formaaliudessaan strukturoidun lomakehaastattelun ja avoimen haastattelun väliin. Teemahaastattelussa tutkimusongelmaa jäsennetään ja valaistetaan ennalta määritettyjen teemojen avulla. Ennalta suunnitellut teemat ja kysymykset ohjaavat aiheen käsittelyä ja haastattelun etenemistä. Teemahaastatteluaineiston käsittelyssä korostetaan tiedonantajien tulkintoja asioista ja heidän teemoille antamia merkityksiä. Menetelmän etuna voidaan nähdä se, että haastattelussa kertyvä aineisto rakentuu aidosti tiedonantajan kokemuksesta käsin. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.) Haastattelun pääteemat kytkettiin ulkoistamisen ja kumppanuuden hallinnan teemoihin, ja haastateltavalle toimitettiin ennen haastattelua teemahaastattelun runko alustavine kysymyksineen (liite 1).

Haastatteluaineiston tavoitteena on ollut tuottaa tapauskuvaus tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä. Tehtävä on toteutettu kahdessa vaiheessa. Ensiksi haastattelun perusteella on kuvattu ostopalvelujen järjestämistä ulkoistamisprosessin näkökulmasta. Ulkoistamisprosessiin kuuluvina aiheina on tarkasteltu ulkoistamisen strategista kytköstä, palvelumallin ja rajapintojen määrittämistä sekä ulkoistettavan kohteen rajaamista, palveluntarjoajien arviointia ja valintaa, sopimusneuvottelujen linjauksia sekä ulkoistamisen resursseja ja onnistumisen seuranta. Toiseksi on perehdytty ostopalvelujen järjestämiseen kumppanuudenhallinnan ja palvelujohtamisen näkökulmista. Näitä aiheita on tarkasteltu operatiivisella tasolla, muun muassa ostopalvelukokonaisuuden seurannan, suunnittelun ja hallinnan, kumppaneiden ohjaamisen, yhteistyösuhteiden, riskienhallinnan sekä ostopalvelujen kehittämisen näkökulmista.

Mitä puutteellisempaa tai hajanaisempaa tapausta koskeva aineisto on, sitä korostuneemman merkityksen asiantuntijahaastattelu saa (Alastalo & Åkerman 2010, 376). Yhden informantin asiantuntijahaastattelu on tästä näkökulmasta tutkimuksen haaste ja mahdollisuus. Aineisto edustaa yhden henkilön näkemystä asioiden kulusta; tiedonantajan näkemyksissä väärät vastaukset ovat mahdollisia (Alastalo & Åkerman 2010, 374; ks. myös Patton 2002, 321–322). Samalla haastattelussa kerätyn aineiston tavoitteena on tuottaa mahdollisimman kattava ja uskottava kuvaus ilmiön tapahtumista. Tämän tavoitteen täyttämiseksi avainroolissa olevan henkilön haastattelu on perusteltu valinta (ks. esim. Patton 2002, 321–322).

Laadullisessa tutkimuksessa ei ole aineiston kokoa koskevia määrällisiä sääntöjä. Tärkeintä on, että aineiston koko on linjassa työn tavoitteiden kanssa, ja että valittu aineisto tukee tutkimustulosten pätevyyttä ja luotettavuutta. (Patton 2002, 244.) Aineistonkeruun ja -käsittelyn aikana tehty analyysi osoitti, että palvelun omistajaa haastatellen kerätty aineisto ilmentää valittujen indikaattoreiden valossa ulkoistetun palvelutuotannon problematiikkaa laajasti ja monipuolisesti. Lisähaastattelut olisivat voineet tuoda uusia näkökulmia tai perusteluita asioiden tilaan, mutta aineiston hallittavuuden ja tutkimuskysymyksen ratkaistavuuden kannalta aineistoa ei valittu täydentää muilla haastattelulähteillä. Haastattelun vahvistettua, että informantti todella on ulkoistetun palvelun käytännön vastuuhenkilö, häneltä saadun tiedon täydentäminen dokumenttiaineistolla arvioitiin riittävän päteväksi ja luotettavaksi aineistomenetelmäksi tutkimusongelman ratkaisemiseksi.

Haastatteluaineistoa on analysoitu faktanäkökulmasta sisällönanalyysin keinoin. Sisällönanalyysillä tarkoitetaan pyrkimystä kuvata tutkimusaineiston sisältöä sanallisesti. Se on perusanalyysimenetelmä, jota voidaan käyttää kaikissa laadullisen tutkimuksen perinteissä. Sisällönanalyysi on tutkielman temahaastatteluaineiston näkökulmasta käytökelpoinen menetelmä. Sen avulla hajanainenkin aineisto voidaan täsmentää selkeäksi ja yhtenäiseksi informaatiokokonaisuudeksi, ja näin laajasta aineistosta voidaan helpommin löytää tutkimusongelman kannalta kriittisiä merkityksiä. (Tuomi & Sarajarvi 2009, 91, 103–104, 106.)

Faktanäkökulman mukaisesti aineistoa on tarkasteltu todellisena kuvauksena asioiden tilasta, ja haastatellun on uskottu välittävän aidoksi kokemaansa ja uskomaansa tietoa tapahtuneista. Näkökulman mukaisessa tarkastelussa ollaan kiinnostuneita informantin todellisista mielipiteistä, ja faktojen tuottamisen katsotaan tapahtuvan pitkin tutkimusprosessia. Tutkielman analyysi on toteutunut pitkällä aikavälillä. Se on alkanut ennen haastattelua tehdystä aiheeseen ja sitä koskevaan teoriaan perehtymisen taustatyöstä ja haastattelurungon laadinnasta, edennyt haastattelun vuorovaikutuksen kautta aineistoon perehtymiseen ja käsittelyyn sekä johtanut vielä tapahtumakuvauksen ja johtopäätösten käsittelyyn haastatellun kanssa. (Ks. Alastalo & Åkreman 2010, 376–377, 390.)

Analyysityön helpottamiseksi haastatteluaineisto käsiteltiin huolellisesti: litteroitiin, tunnistettiin aineistonäytteet, tiivistettiin, pelkistettiin, luokiteltiin ja ryhmiteltiin. Tämän tekstin asetuksilla reilun kolmenkymmenen liuskan litteroidusta haastatteluaineis-

tosta tunnistettiin 472 ilmausta, joissa viitattiin ulkoistetun palvelutuotannon haasteisiin tai mahdollisuuksiin. Ilmaukset kirjattiin omiksi aineistonäytteikseen ja niistä tehtiin tiivistelmät. Tiivistelmät pelkistettiin aineiston hallittavuuden parantamiseksi, ja ne asettuivat asiasisältöjen perusteella muodostuneisiin 29 luokkaan. Pelkistysluokat yhdistettiin otsikkotasolla 16 ryhmään. Viimeisessä vaiheessa ryhmät jaettiin niiden sisällön perusteella ja indikaattoreiden soveltamiseksi neljään näkökulmaan: ulkoistaminen ja hankintaprosessi, päivittäispalvelu, ulkoistetun palvelun johtaminen ja kumppanuudenhallinta. Aineiston käsittelyssä hyödynnettiin Ms Excel -ohjelmaa.

Systemaattinen käsittelytapa edesauttoi aineiston hallintaa, käsittelyä ja analyysiä. Siitä oli hyötyä erityisesti analyysivaiheen tulkinnallisissa tilanteissa, joissa ilmeni tarvetta yksittäisen näkökulman pelkistykseen, tiivistykseen tai alkuperäiseen ilmaukseen. Valitulla työskentelytavalla saatiin tiivistettyä ja paljastettua tutkimusongelman kannalta relevantti tietosisältö, joka kuvaa haastatellun näkemyksiä kuntouttavan työtoiminnan ostopalvelun tilasta. Menetelmän logiikkaa varmentaa, että laaja aineisto saatiin tiivistyksen, pelkistyksen ja ryhmittelyn jälkeen asettumaan analyysissä rajattuihin, mutta jo haastatteluvaiheessa tunnistettuihin teoreettisen viitekehyksen mukaisiin teemoihin.

Ostopalveluna tuotetun kuntouttavan työtoiminnan tilasta tehtiin aluksi aineiston perusteella palvelun tilaa erittelevä kuvaus. Yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa ei yleensä tavoitella pelkkää tapahtumakuvausten esittämistä. Kuvaus on kuitenkin perusteltua, jos se antaa mahdollisuuden jäsentää ilmiötä sen yhteiskunnallisen merkityksen ymmärtämiseksi. (Alastalo & Åkerman 2010, 387.) Juuri tähän tutkielmassa on pyritty: kuvauksen tavoitteena on ollut jäsentää ulkoistetun palvelutuotannon järjestämisen tausta ja nykytila tutkimuskohteen tarkempaa analyysiä varten. Tapauskuvauksen laatimisen jälkeen kuvaus toimitettiin informantille asiasisällön oikeellisuuden auditointia varten. Menetelmä ilmentää asiantuntijahaastattelulle tyypillisesti läpi tutkielmanteon jatkuvaa menetelmällistä prosessia, jossa tiedonhankinta ja aineiston analyysi kulkevat rinnakkain (ks. Alastalo & Åkerman 2010, 390).

Kun haastatellulta oli saatu vahvistus, että keskeinen asiasisältö oli pysynyt ehyenä aineiston käsittelyssä, tapauskuvausta alettiin peilata valittuihin indikaattoreihin. Työssä verrattiin tapauskuvauksen ilmentymiä kumppanuudenhallinnan ja ulkoistetun palvelun johtamisen ideaaleihin. Arviointi oli sujuvaa sikäli, että koska tapauskuvaus oli yhdistänyt lukuisat aineistonäytteet yhdeksi tarinaksi, aineiston käsittely oli päätasolla vaiva-

tonta. Toisaalta menetelmän haaste oli juuri tarinan pelkistyminen, mikä aiheutti riskin, että oleellista tietoa jäi tarinan ulkopuolelle, yksittäisten aineistonäytteiden tasolle. Kun keskeiset tulokset oli määritetty, alkuperäiset pelkistykset luettiin vielä läpi pääryhmittäin sen varmistamiseksi, että oleellinen tieto on tullut mukaan analyysivaiheeseen ja tuloksiin. Lisäksi paluu yksittäisiin aineistonäytteisiin antoi useastikin tulkinnallista tukea tilanteissa, joissa aluksi haasteeksi tai mahdollisuudeksi ymmärretty seikka alkoi myöhemmissä vaiheissa, tutkielman juonen kehityttyä, vaikuttaa vastakohtaltaan.

Tutkielman luotettavuuden ja pätevyyden vaateisiin on pyritty vastaamaan tutkimusaineiston, teoreettisten näkökulmien ja analyysin triangulaatiolla, huolellisella työskentelyotteella sekä aineiston ja sen analyysin kuvaamisen läpinäkyvyydellä (ks. Patton 2002, 307, 555–556; Ruusu vuori, Nikander & Hyvärinen 2010, 26–28). Koska haastateluaineisto edustaa yksittäistä otosta ja haastatellun henkilökohtaisia näkemyksiä, se ei ole yleistettävissä. Aineiston rajallisuudesta huolimatta siitä on pyritty tekemään soveltaen hyödynnettäviä, esimerkiksi muissa kohteissa testattavia löydöksiä ja johtopäätöksiä (ks. Ruusu vuori ym. 2010, 26–28).

### **4.3 Evaluaation näkökulmat ja analyysin lähtökohdat**

Ulkoistetun palvelutuotannon haasteet ja mahdollisuudet muodostavat moninäkökulmaisen kokonaisuuden. Aiheen tarkastelu on toteutettu kuvion 4 mukaisessa viitekehyyksessä. Sekä teoria- että aineisto-ohjautuvasti tarkastelun näkökulmiksi on valittu ulkoistaminen ja hankinta, päivittäispalvelu sekä ulkoistetun palvelun johtaminen ja kumppanuudenhallinta. Vaikka analyysissä ei pyritä kvantifiointiin, voidaan todeta, että aineisto edusti muita näkökulmia painotetummin ulkoistetun palvelun johtamisen ja kumppanuudenhallinnan teemoja. Nämä näkökulmat painottuvat tutkielman tuloksissa.



**Kuvio 4. Tarkastelunäkökulmia ulkoistetun palvelutuotannon järjestämisen haasteisiin ja mahdollisuuksiin**

Samoin kuin potentiaaliseen riskiin liittyy sen välttämisen mahdollisuus, myös käytännön haasteeseen liittyy yleensä tilanteen korjaamisen mahdollisuus. Tästä lähtökohdasta voidaan todeta, ettei aineiston analyysissä ole aina ollut yksiselitteisen helppoa jakaa tutkittavan aiheen problematiikkaa kuvaavia ilmentymiä puhtaasti haasteisiin tai mahdollisuuksiin. Joskus alkuun positiiviseltakin vaikuttanut seikka on voinut teoreettisesta näkökulmasta ja ideaaleihin verraten päätyä tulkinnassa haasteeksi.

Näin on käynyt esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan lisäpalvelujen ja palvelua koskevan tulkinnan osalta. Lisäpalveluita voi lähtökohtaisesti pitää peruspalvelua täydentävänä bonuksena, lisäarvona ja siten ostopalvelujen mahdollisuutena. Analyysin perusteella palvelun hankkijalla ei kuitenkaan ole yksiselitteistä kuvaa palvelukokonaisuuden sisältämästä lisäpalvelusta eikä mahdollisuutta ohjata sen tuotantoa, mikä tekee ostopalveluihin sisältyvästä lisäpalvelukokonaisuudesta epäsystemaattisen ja aiheuttaa kokonaispalvelulle haasteen. Asiakaspalautteiden kerääminen ja analysointi toiminnan ohjauksessa on myös ensi katsomalta positiivinen asia. Asian voi kuitenkin nähdä myös siten, että kun ostopalvelun seuranta ei ole systemaattista, palvelun arviointi on korostuneesti asiakaspalautteen varassa. Tämäkin asetelma ilmentää tulkinnassa enemmän palvelun seurannan haastetta kuin mahdollisuutta. Samaan teemaan liittyy asiakaslähtöisyys palvelujen järjestämisen lähtökohtana: asiakaslähtöisyys on kiistattomasti tavoitel-

tavaa, mutta osapuolten erilaiset asiakaskäsitykset voivat muodostua yhteistyön sujuvuuden ja ulkoistetun palvelun johtamisen haasteeksi.

Lisäksi tietyt ulkoistetun palvelun johtamisen problematiikkaa kuvaavat ilmentymät voivat tilanteesta riippuen olla tulkittavissa sekä haasteiksi että mahdollisuuksiksi. Tästä kuvaava esimerkki liittyy hankintastrategiaan. Porvoon kaupungin sosiaali- ja perhepalveluissa on laadittu ostopalveluita koskeva palvelu- ja hankintastrategia (Porvoon kaupunki 2011). Strategia ei kuitenkaan ohjaa kuntouttavan työtoiminnan hankintoja. Se koskee rajattuja palveluryhmiä, minkä lisäksi strategiaa ei ole johdettu käytäntöön, eikä se ole tunnettu hankkivassa palveluyksikössä. Tästä voidaan päätellä, ettei strategian avulla tosiasiallisesti johdeta tutkimuskohteena olevia kuntouttavan työtoiminnan palveluhankintoja. Hankintastrategian olemassaolo itsessään on mahdollisuus, mutta sen soveltamatta jättäminen ja epäsoveltuvuus tietyn ostopalveluryhmän johtamiseen ovat ilmeisiä johtamisen haasteita (ks. esim. Lammintakanen & Rissanen 2011a, 48).

Edellä kuvatut esimerkit herättävät runsaasti lisäkysymyksiä haasteiden ja mahdollisuuksien ensisijaisuudesta sekä keskinäisistä syy-seuraussuhteista. Tutkielman tavoitteena ei kuitenkaan ole tunnistaa kausaliteetteja, vaan tulkinnessa on valittu käsitellä yleisesti aineiston ilmentämää problematiikkaa siten, että haaste ja mahdollisuus mielletään liittyviksi samaan ilmiöön. Tällöin haaste voidaan kehittää mahdollisuudeksi, ja väärin ymmärretty tai käyttämättä jätetty mahdollisuus voi muodostua haasteeksi. Tulkinnaa on ohjannut vahva näkemys siitä, että ostopalvelut ovat osa kokonaispalvelutuotantoa – ulkoistaminen on palvelujen järjestämisen tapa – ja ne vaativat siten tavoitteellista johtamista siinä missä muukin palvelujen järjestäminen (ks. esim. Kankaanpää 2011, 210). Kaikkien aineiston tarkastelussa on pyritty kehittävään ja rakentavaan otteeseen siten, että haastavaan kokonaistilanteeseen voitaisiin teoria-avusteisesti löytää tilannetta ratkaisevia käytännön kehitysehdotuksia. Nämä kehitysehdotukset kuvaavat osaltaan ulkoistetun palvelutuotannon tulevaisuuteen suuntautuvia mahdollisuuksia.



## 5 Tapauskuvaus: Kuntouttavan työtoiminnan ostopalvelut

### 5.1 Hankinnan taustat ja strateginen ohjaus

Porvoon kaupungissa järjestetään kuntouttavan työtoiminnan palvelua osin omana ja osin ostopalveluna. Palvelujen järjestämisen tapa liittyy palvelun käynnistämisen aikaisiin haasteisiin. Alkuperäisenä tavoitteena oli perinteinen kuntouttavan työtoiminnan malli, jossa kuntouttavan työtoiminnan asiakkaita työskentelisi kaupungin toimien ohessa avustavissa tehtävissä. Malli ei ottanut markkinointiyrityksistä huolimatta käynnistykseen, minkä johdosta toiminnan aikaansaamiseksi ja volyymin kasvattamiseksi kuntouttavan työtoiminnan palvelua ryhdyttiin ostamaan ulkopuolisilta palveluntarjoajilta. Yhteistyö ensimmäisten palvelukumppanien kanssa alkoi vuonna 2008, jolloin kaupunki laati palveluntarjoajien kanssa kahdenkeskisiä sopimuksia. Ostopalvelujen käynnistyttyä niiden rinnalle alettiin kehittää omaa kuntouttavan työtoiminnan palvelua.

Vuonna 2009 järjestettiin ensimmäinen kilpailutus, jonka tuloksena kuntouttavan työtoiminnan palvelua alettiin hankkia viideltä ulkopuoliselta palveluntarjoajalta. Palvelusopimukset olivat kestoltaan kaksi vuotta, ja niissä oli sovittu yhden vuoden jatkooptiosta. Kesällä 2011 tuli arvioitavaksi kaupungin halukkuus optiovuoden käyttämiseen. Päätöksenteon tilaaja toteutti väliarvioinnin, jossa tarkasteltiin kuntouttavan työtoiminnan palvelun sisältöä ja vaikutuksia, kumppanuusyhteistyön tilaa sekä asiakkaiden tyytyväisyyttä palveluun. Tarkastelu suoritettiin palveluprosessin eri roolien – asiakkaiden, palveluntarjoajien ja työllisyyspalvelujen virkailijoiden – näkökulmista.

Arvioinnin perusteella kuntouttavan työtoiminnan tila todettiin hyväksi: asiakkaat, palveluntarjoajat ja tilaaja olivat palveluun yleisesti ottaen tyytyväisiä. Yhdeksän kymmenestä asiakkaasta kertoi olevansa palveluun jokseenkin tai erittäin tyytyväinen ja oli halukas suosittelemaan oman toimipisteensä palveluita muille. Toiminnan vaikutuksia selvitettäessä saatiin erinomaiset asiakasarviot kysyttäessä palvelun tuesta elämänhallinnalle ja hyvinvoinnille. Tarjotut työtehtävät arvioitiin kattaviksi, ja sisällöllisesti palveluun oltiin pääosin tyytyväisiä. Kumppanuusyhteistyön yleinen sujuvuus arvioitiin tilaajan ja palveluntarjoajien näkökulmista hyväksi.

Väliarviointi paljasti merkittäviä eroja palveluntarjoajien toiminnassa. Lähes kaikki palveluntarjoajat ilmoittivat tuottavansa lisäpalveluita perustasoisen kuntouttavan työ-

toiminnan kylkeen. Tilaajan näkökulmasta lisäpalvelujen arvioitiin johtavan palvelutoiminnan päällekkäisyyksiin ja asiakkaiden epätasapuoliseen kohteluun. Lisäpalvelut johtivat esimerkiksi siihen, että asiakkaille tehtiin jo aiempien TE-hallinnon ja työllisyyspalvelujen suorittamien kartoitusten lisäksi uusia palvelutarvekartoituksia kumppanin toimesta. Tilaajalla ei ollut selkeää käsitystä lisäpalvelujen kustannusvaikutuksesta, sisällöstä ja laadusta, minkä johdosta niitä oli vaikea arvottaa, seurata ja johtaa. Näistä lähtökohdista seuraavan hankinnan kohde päätettiin rajata perustasoiseen kuntouttavaan työtoimintaan ilman lisäpalveluita.

Väliarvioinnissa osapuolten väliseltä yhteistyöltä toivottiin jatkoa varten yhteistyön lisäämistä, säännöllistämistä ja selkeyttämistä. Työllisyyspalveluista ilmaistiin tarve kehittää tilaajan vaikutusmahdollisuuksia kumppanin toimintaan liittyen. Ulkoistetun palvelun johtamisen ja kumppanuudenhallinnan näkökulmista kehittämisen kohteiksi tunnistettiin ulkoistamisen strategisen kytköksen vahvistaminen, johtamisen tavoitteiden määrittäminen, jaetun palveluketjun mallintaminen, kumppaneiden erilaisten profiilien ja palveluverkoston synergioiden hyödyntäminen sekä palvelujen seurannan ja kumppanuusyhteistyön systematisointi (Sorva 2011). Kehittämiskohteet motivoitiin kytkeväällä ne sosiaalipalvelujen johtamisen laatuun, asiakastyön vaikuttavuuteen ja asiakkaan palvelukokemuksen tasoon.

Väliarvioinnin perusteella kaupunki päätti käyttää vuoden 2012 optiokauden kaikkien palveluntarjoajien kanssa. Uusi kilpailutus tuli ajankohtaiseksi kesällä 2012. Ylemmiltä organisaatiotasoilta saatiin puolto jatkaa palvelujen järjestämistä mallilla, jossa osa palvelusta tuotetaan itse ja osa hankitaan organisaation ulkopuolelta sekä lupa käynnistää hankintaprosessi. Palvelualan johto ei asettanut hankinnalle strategisia tavoitteita eikä odotuksia hankinnan tai ostopalvelun seurannalle. Sosiaalipalvelujen johtoryhmässä tiedotettiin muita palvelualan esimiehiä hankinnasta, mutta johtoryhmän jäsenten kesken ei tehty hankintaan liittyvää syvällisempää yhteistyötä. Työllisyyspalvelujen näkökulmasta hankinnan tavoitteeksi asetettiin palvelutuotannon jatkuminen.

Porvoon kaupungin sosiaali- ja perhepalveluissa on palvelu- ja hankintastrategia, jonka tavoitteena on varmistaa, että ostopalvelujen laatu ja hankintaprosessit ovat sosiaalipalveluja sääntelevän lainsäädännön ja hankintalain mukaisia. Kaupunginvaltuuston hyväksymä strategia koskee lastensuojelun avohuollon sekä mielenterveys- ja päihdekuntoutujien asumispalveluita. (Porvoon kaupunki 2011.) Strategia oli kuntouttavan työ-

toiminnan palvelua hankittaessa työllisyyspalveluissa tiedossa, mutta se ei ollut tuttu. Strategiaa ei ollut johdettu sosiaali- ja perhepalveluissa käytännön tasolle, ja se koettiin siinä määrin rajatuksi yksittäisiin palveluihin, ettei sitä yritetty itsenäisesti soveltaa kuntouttavan työtoiminnan palveluhankinnoissa.

Sosiaali- ja perhepalveluissa on viime aikoina ilmaistu kasvavaa mielenkiintoa ostopalvelujen järjestämisen toteutusta kohtaan. Organisaation vuoden 2013 tulostavoitteena on mallintaa ostopalveluihin liittyvät kumppanuusvalvonnan käytännöt. Tavoitteen täyttämiseksi tarkastellaan kumppanuusyhteistyöhön liittyviä yhteistyökäyntejä niiden valvontaelementin näkökulmasta ja kuvataan toimenpiteet, joita yhteistyökäynneillä hoidetaan. Tehtävä konkretisoituu yleisessä ohjeistuksessa niistä tehtävistä ja asioista, joita valvontakäynneillä tulee suorittaa ja käsitellä kumppanin kanssa.

## **5.2 Kilpailutus, palveluntarjoajien valinta ja ostopalvelukauden käynnistyminen**

Kuntouttavan työtoiminnan ostopalvelujen kilpailutus toteutettiin yhteistyössä kaupungin hankinta-asiantuntijoiden kanssa. Käytännön toteutuksesta sosiaalipalvelujen alalla vastasi työllisyyspalvelujen päällikkö. Kilpailutuksen ja sopimuksenteon vaiheisiin saatiin juridinen tuki kaupungin keskushallinnosta, hankintayksiköstä ja lakimiehiltä. Tuki koettiin kattavaksi ja hyväksi läpi hankintaprosessin; prosessi arvioitiin työllisyyspalveluissa juridisesta näkökulmasta hyvin valmistelluksi. Vastuu toimialaosaamisesta ja palveluprosesseista kuului työllisyyspalveluille. Loppukäyttäjäasiakkaalla ei ollut mainittavaa roolia hankintaprosessissa. Väliarvioinnissa oli selvitetty asiakkaiden tyytyväisyyttä kuntouttavan työtoiminnan ostopalveluun, ja palaute oli ollut pääosin hyvää. Asiakkaiden tyytyväisyyden luotettiin vuotta myöhemmin toteutetussa hankinnassa olevan samalla tasolla niiden palveluntarjoajien suhteen, joilta tilaaja oletti saavansa palvelutarjoukset.

Kaupunki julkaisi tarjouspyynnön kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä elokuussa 2012. Tarjouspyynnössä määritettiin hankittavan palvelun sisältö ja laajuus sekä toteutuksen reunaehdot. Valintaperusteeksi ilmoitettiin halvin hinta. Hintavertailuun päästäkseen palveluntarjoajalta edellytettiin kelpoisuusehtoina muun muassa verojen ja eläkemaksujen ajantasaisuutta, kuulumista työnantaja- ja ennakonperintärekisteriin sekä häiriöttömiä luottotietoja. Lisäksi edellytettiin kokemusta sosiaali- ja työvoimapalvelujen

tai niitä täydentävien palvelujen järjestämisestä. (Porvoon kaupunki 2012a.) Hankintaa valmisteltaessa harkittiin hinnan ohella myös muita valintakriteereitä. Luotettavan ja vertailukelpoisen laatu-tiedon saatavuus koettiin kuitenkin mahdottomaksi. Väliarvioinnin tuottamaa tietoa palvelupaikkojen erilaisuudesta käsiteltiin, mutta siitäkään ei koettu saatavan objektiivista mittaria. Näin ollen palvelun hinta arvioitiin ainoaksi tasapuoliseksi valintakriteeriksi.

Kaupunki ilmoitti tarjouspyynnössään valitsevansa tarpeensa mukaisesti joko yhden tai useamman palveluntarjoajan. Työllisyyspalvelujen asiakaslähtöisenä ajatuksena oli tehdä hankintoja monipuolisesti ja usealta palveluntarjoajalta siten, että erilaisessa tilanteessa oleville ja erikykyisille asiakkaille voitaisiin tapauskohtaisesti valita sopivin kuntouttavan työtoiminnan palvelupaikka. Usean palveluntuottajan malli nähtiin myös riskienhallinnallisesti perustelluksi: tilaajalla olisi tilanteen tullen mahdollisuus ohjata asiakkaita eri palvelupaikkoihin, jos yksittäisen paikan laatu-taso ja asiakaspalaute heikkenisivät.

Tarjouspyyntö oli sisällöllisesti linjassa aiemman ostopalvelun kanssa sillä poikkeuksella, että sillä pyrittiin rajaamaan väliarvioinnissa tunnistetut kumppaneiden tarjoamat oheispalvelut pois hankinnan kohteesta. Tavoitteena oli ostaa kuntouttavan työtoiminnan peruspalvelua: kuntouttavan työtoiminnan työtehtäviä sekä tehtävien hoitamiseen liittyvää organisointia, ohjausta ja valvontaa. Kumppanin tehtäväksi haluttiin osoittaa myös viestintä sellaisissa tilanteissa, joissa asiakas tarvitsee erityispalvelua, esimerkiksi terveydenhoitoa, sosiaaliohjausta tai erityishankintoja. Näiden erityispalvelujen hoitaminen ja koordinointi haluttiin pitää työllisyyspalvelujen tehtävinä. Rajauksen tavoitteena oli säilyttää lisäpalvelujen suunnittelun, toteutuksen, seurannan ja ohjauksen kontrolli työllisyyspalveluissa sekä varmistaa asiakkaiden tasapuolinen kohtelu. Ennen hankintaan ryhtymistä ei tehty erillistä palvelumallinnusta, vaan aiempaa täsmällisempään rajaukseen pyrittiin kehittämällä tarjouspyynnön tekstiä.

Itse kuntouttavan työtoiminnan tehtäväsisältöihin ei tehty rajoituksia. Lähtökohtainen oletus tarjouspyyntöä laadittaessa oli, ettei uutta kuntouttavan työtoiminnan palvelua ole tarjolla, ja että asiakkaat ovat tyytyväisiä aiemmin tarjottuun tehtävävalikoimaan. Palvelutarjontaa koskeva oletus piti paikkansa: palvelua tarjosivat pääosin entuudestaan tutut kumppanit, eikä uusia palveluntarjoajia ilmennyt. Jossain määrin yllätys oli, että yksi aiemmista palveluntarjoajista jättäytyi kilpailun ulkopuolelle. Usean palveluntarjoajan

mallissa tilaaja ei arvioinut yhden tarjoajan vetäytymisen aiheuttavan riskiä kokonaispalvelun jatkuvuudelle. Käsitys palveluyhteistyön jatkumahdollisuudesta entuudestaan tuttujen kumppaneiden kanssa antoi tilaajalle tunteen jatkon helppoudesta.

Palveluntarjoajien jätettyä tarjouksensa työllisyyspalveluissa yllätyttiin tarjousten hintaeroista aiempaan hinnoitteluun nähden. Yksi palveluntarjoaja alensi merkittävästi hintaansa aiemmasta ja ilmoitti samalla kyvykkyydestään tarjota koko kuntouttavan työtoiminnan palvelun kapasiteetin. Muiden palveluntarjoajien keskinäisissä hinnoissa ei ollut merkittäviä eroja. Tarjousten ja hinnoittelujen aiheuttamat yllätykset suhteessa hankkivan organisaation ennakko-oletuksiin aiheuttivat tilaajalle päänvaivaa: oli varmistettava, että palveluntarjoajiksi voidaan lautakuntakäsittelyn kautta valita myös muita kuin halvin. Tätä pidettiin tärkeänä ja perusteltuna, asiakaslähtöisenä tavoitteena tehtävien ja palvelupaikkojen luonteiden erilaisuuden vuoksi. Tilaaja esitti sosiaali- ja terveyslautakunnalle kaikkien palveluntarjoajien valitsemista. Lautakunta päätti asian esityksen mukaisesti.

Hankintapäätöksen jälkeen tilaaja piti tarjoajien kanssa yhteistyöpalaverin sopimusluonnoksen esittelemiseksi. Tieto tarjotuista hinnoista ja hintojen keskinäisistä eroista herätti osassa palveluntarjoajia reaktioita. Reagoinnin taustalla oli ymmärrys hinnan vaikutuksesta asiakasohjaukseen. Edullista hintaa tarjonneelle hinnan korostaminen asiakasohjauksessa olisi ollut etu, korkeampaa hintaa tarjonneelle uhka. Hinnan asiakasohjausvaikutuksen kirjaamisesta palvelusopimukseen keskusteltiin paljon, mutta erillismaininta arvioitiin tilaajan puolelta lopulta tarpeettomaksi. Hinnan oltua hankinnan kriteeri hintaohjauksen katsottiin sisältyvän automaattisesti sopimukseen ja hankintaperiaatteisiin. Tilaajalla oli siten mahdollisuus ottaa hinta huomioon ohjatessaan asiakkaita palveluntarjoajille, mutta samalla asiakasohjauksen katsottiin voivan perustua myös muihin, asiakaslähtöisempiin tarkoituksenmukaisuustekijöihin.

Sopimusneuvottelujen vaiheet tulehduttivat osapuolten välejä siinä määrin, että kaikkien palveluntarjoajien keskinäinen yhteistyö vaikeutui. Negaatioita kohdistettiin myös tilaajan suuntaan: hankintaprosessin onnistumista ja tilaajan kyvykkyyttä kritisoitiin. Ristiriitojen seurauksena yksi palveluntarjoajista ilmaisi vetäytyvänsä palveluyhteistyöstä ja kieltäytyvänsä sopimuksen allekirjoittamisesta. Työllisyyspalveluissa arvioitiin kokonaispalvelun jatkuvuuden olevan turvattu ilman kyseisen palveluntarjoajan panosta ja valmistauduttiin jatkamaan yhteistyötä muiden kanssa. Tässä vaiheessa sopimusproses-

siin puututtiin kunnanhallinnosta käsin: tilaajaa ohjattiin päätyämään edes tyydyttävään lopputulokseen yhteistyön päättämisestä ilmoittaneen palveluntarjoajan kanssa. Ohjaus perustui poliittiseen haluun jatkaa yhteistyötä pitkäaikaisen kumppanin kanssa.

Sopimusneuvottelut etenivät lopulta sopimuksen allekirjoittamiseen kaikkien neljän palveluntarjoajan kanssa. Sopimuskaudeksi sovittiin 1.1.2013–31.12.2014 kahdella perättäisellä yhden vuoden optiokaudella. Sopimusten allekirjoittamisten jälkeen vastuu ulkoistetusta palvelusta jäi hankkivalle organisaatiolle. Sopimuskausien käynnistyttyä sopimuksissa on ilmennyt joitakin detaljitason haasteita – monitulkintaisuuksia tai epäselviä ilmaisuja – mutta ei mitään palvelutoimintaa tai -yhteistyötä estävää. Sopimusten ja ostopalvelujen seuranta ja hallinta kuuluu työllisyyspalvelujen vastuulle.

Yhteistyösuhteissa ilmeni uusia haasteita pian sopimuskauden käynnistyttyä. Alkuvuodesta 2013 hinnaltaan halvin palveluntarjoaja lähestyi työllisyyspalveluita ja ilmaisi halunsa toimipaikkansa asiakasvolyymin kasvattamiseen. Yhteistyökeskusteluissa todettiin asiakasmäärän kasvava trendi. Lisäksi osapuolet sopivat tehostetusta asiakasohjauksen toimintamallista, jonka tarkoituksena oli kasvattaa kumppanin asiakasmäärää. Toimenpiteet eivät vastanneet palveluntarjoajan odotuksia, minkä johdosta asia eskaloitui kaupunginhallinnon käsiteltäväksi. Kumppanin reklamaatio käsiteltiin kaupungin lakimiesten toimesta, ja vastauksen perusteluissa viitattiin ostopalvelujen puitehankintaluonteeseen. Kirjeenvaihdon jälkeen osapuolten johto ei ole ollut yhteydessä toisiinsa. Ostopalvelusuhde ja päivittäispalveluun liittyvä yhteistyö ovat kuitenkin jatkuneet.

Sopimusneuvottelut ja palvelukauden alkuvaiheet sujuivat osittain hankalissa merkeissä. Neuvottelu vaikutti olevan vaikeinta etenkin sellaisten palveluntarjoajien kanssa, jotka eivät olleet tottuneet kilpailuttamiseen perustuvan palveluhankinnan lainalaisuuksiin. Kumppanit, jotka olivat sinut kilpailutuksen kanssa, käsittivät hintakeskustelun kilpailuttamisen luontaiseksi osaksi ja hintaan perustuvan asiakasohjauksen normaaliksi toimintatavaksi. Ristiriidat jättivät kitkaa osapuolten välisille suhteille. Palvelujohtotason kumppanuusyhteistyö on sopimuskauden käynnistyttyä koettu tilaajan puolelta osassa palvelusuhteita vaikeaksi, ja sitä on jossain määrin vältetty.

### **5.3 Ulkoistetun palvelutuotannon nykytila**

#### *Päivittäispalvelu*

Kuntouttavan työtoiminnan ostopalvelua tuottaa neljä profiililtaan erilaista organisaatiota: kristillisistä lähtökohdista päihdeongelmaisia tukeva yhdistys, vammaisten ja osatyökykyisten yhteiskunnassa selviytymistä edistävä säätiö, Itä-Uudenmaan koulutuskuntayhtymän omistama monialainen aikuisten oppimiskeskus sekä palvelujärjestelmän ulkopuolelle jääneitä tukeva palveluohjausyhdistys. Yhden palveluntarjoajan kuntouttavan työtoiminnan palvelutuotanto on käynnistetty Euroopan sosiaalirahaston rahoituksen turvin. Rahoitus päättyy vuoden 2013 lopussa, minkä johdosta työllisyyspalveluissa on kehitettävä palvelun jatkuvuutta tukevia ratkaisumalleja tai varauduttava sijoittamaan kyseisen paikan asiakkaat muihin palvelupaikkoihin.

Palvelukumppaneiden kautta on tarjolla ompelu-, metalli- ja kokoonpanotöitä, pienoismallien rakentamista, avustavia myymälätehtäviä, puu- ja pintakäsittelyä sekä atklaitteisiin ja ohjelmointiin liittyviä tehtäviä. Työllisyyspalvelujen omien, ostopalvelujen kanssa rinnakkaisten aikuisten pajojen kautta asiakkaat voivat perehtyä ulkoalueiden siivous- ja hoitotöihin, huoltotöihin, siivous-, ruuanlaitto- ja tekstiilihuoltotehtäviin sekä puu- ja pintakäsittelytöihin. Tilaajalla ei kuitenkaan ole täysin selkeää kokonaiskuvaa ostopalvelujen sisällön nykytilasta. On epäselvää, tarjoavatko kumppanit edelleen työllisyyspalvelujen asiakkaille lisäpalveluita, vai rajautuiko hankinta tavoitteiden mukaisesti perustason kuntouttavaan työtoimintaan. Kokonaiskuvan mallintaminen on syksyn 2013 työlistalla.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuu aikuisten pajoilla noin 150 asiakasta. Näistä hieman yli puolelle, noin 80 asiakkaalle, on tehty kuntouttavan työtoiminnan sopimus ostopalvelupaikkaan. Asiakasmäärät ovat kasvussa: kuntouttavan työtoiminnan sopimusten määrä on noussut viimeisen vuoden aikana noin 30 %. TE-hallinnon asiakkaissa arvioidaan olevan noin 200 kuntouttavan työtoiminnan potentiaalista asiakasta. Potentiaalinen palveleminen edellyttäisi enemmän kuin nykyisen palvelukapasiteetin tuplaamista.

#### *Palvelun seuranta*

Päivittäistyön sujuvuus arvioidaan työllisyyspalveluissa riittävän hyväksi kaikkien palveluntarjoajien osalta. Päivittäistyöllä tarkoitetaan palvelun yleistä sujuvuutta, asiakkaaseen liittyvää työtä sekä perustason raportointia ja tiedonkulkua. Asiakastyytyväisyyttä

ja palvelutasoja ei ole tähän mennessä systemaattisesti seurattu. Asiakastyytyväisyyden säännöllinen, puolivuositainen seuranta on suunniteltu aloitettavaksi lähiaikoina. Koska asiakkailta ei ole yleensä tullut huonoa palautetta ostopalveluista, perusarkityön uskotaan toteutuvan riittävän hyvällä tasolla. Työllisyyspalvelujen virkailijoilla on hyvät ja avoimet suhteet asiakkaisiin, ja mahdollisen palvelupaikkoja koskevan kriittisen tiedon luotetaan kulkeutuvan tilaajalle asiakkaiden kautta.

Kuntouttavan työtoiminnan ostopalvelujen seuranta perustuu työllisyyspalvelujen virkailijoiden kuukausittaisiin käynteihin palveluntarjoajien luona ja palveluntarjoajien palvelusopimusten perusteella tuottamiin raportteihin (Porvoon kaupunki 2012b). Seuranta on operatiivista ja pitkälti määrällistä: se kohdistuu arkityön määriin, sopimusten päättymisten menettelyihin sekä niitä koskevaan raportointiin. Laadullisen seurannan kehittäminen on työllisyyspalveluissa tiedostettu haaste, mutta luotettavan ja vertailukelpoisen laatatiedon saatavuus koetaan mahdottomaksi. Seurantaa ei ole systematisoitu siten, että se toteutuisi samanlaisena kaikkien palveluntarjoajien kesken. Työllisyyspalvelujen ajankohtaisena kehitystehtävänä on laatia seurannan toteuttamisen tueksi työkalu, joka auttaa kohdentamaan huomion keskeisiin seurattaviin asioihin kumppanuuskäyntien aikana.

Palvelun vaikuttavuutta seurataan päätyneiden asiakkuuksien kautta. Vuosittain päättyy 50–70 asiakkuutta, näistä noin 5 % työllistämiseen. Luku on vertailukelpoinen pitkäaikaistyöttömien palvelukokonaisuuksien muihin seurantoihin, mutta työllisyyspalveluissa nähdään, että vaikuttavuutta tulisi nostaa yleisesti kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä. Vaikuttavuutta seurataan yhdistämällä asiakkaita koskevaa tietoa työllisyyspalvelujen ja TE-hallinnon järjestelmistä. Mittarin ongelma on, ettei se kerro aukottomasti palvelun vaikuttavuudesta, minkä lisäksi eri järjestelmistä hankittavien tietojen yhdistäminen on haastavaa.

Vaikuttavuuden arviointia haastaa myös se, ettei seurattava tieto mahdollista vaikuttavuuden vertailua eri paikkojen kesken. Kun vuositasolla vain muutama työllisyyspalvelujen asiakkuus päättyy työllistymiseen, eri palvelupaikkojen vaikuttavuudesta on mahdotonta tuottaa tilastollisesti merkittävää seurantatietoa. Palvelun vaikuttavuuden seuranta on haaste, ja tarve luotettavalle ja yksiselitteiselle vaikuttavuutta kuvaavalle tiedolle on ilmeinen. Vaikuttavuuden todentamiseksi muun muassa asiakkaiden elämänhallinnan kehittyminen tulisi tehdä näkyväksi. Määrälliset mittaritkaan eivät ole ongel-



mattomia, ja esimerkiksi työllistämistulosten seuranta koetaan vaikeaksi tiedon hajanaisuuden vuoksi.

### *Asiakkaat*

Kuntouttavan työtoiminnan palvelu järjestetään asiakaslähtöisesti; palvelun tavoitteena on asiakkaan aktivointi. Ammattilaisten näkemys on, että aktivoinnilla on paremmat edellytykset toteutua, kun asiakas voi itse valita mieleisen kuntouttavan työtoiminnan tehtäväkentän ja palvelupaikan. Asiakkailla on mahdollisuus tutustua eri toimipisteisiin ja niiden tarjoamiin tehtäviin ennen aktivointisuunnitelmaan perustuvan kuntouttavan työtoiminnan sopimuksen tekemistä. Virkailijat pyrkivät asiakastyössään varmistamaan, että asiakkailla on tieto eri palvelupaikkojen tehtävätarjonnasta ja kannustavat asiakkaita tilanteen tullen kokeilemaan uusia paikkoja. Työllisyyspalvelujen näkökulmasta on perusteltua keskittää palvelua hinnaltaan edullisimpiin paikkoihin aina, kun hintaan perustuva asiakasohjaus ei ole ristiriidassa asiakkaan yksilöllisten tarpeiden kanssa.

Asiakkaat viihtyvät kuntouttavan työtoiminnan palveluissa hyvin, ja jatkosopimusten ketjuttuminen on yleistä. Liikkuvuutta palvelupaikkojen välillä ei juuri ilmene, jatkosopimukset tehdään pääsääntöisesti aiempaan paikkaan, ja asiakassuhteet ovat usein pitkiä. Asiakkaiden leimautuminen ja viihtyminen on herättänyt uuden kysymyksen: kuntouttavan työtoiminnan palvelu on asiakkaista mukavaa, mutta toteutuuko se kaikilta osin tavoitteenmukaisesti? Työllisyyspalveluissa on ymmärretty asiakkaiden kanssa käytävän motivaatiokeskustelun tarve. Kuntouttava työtoiminta on tarkoitettu määrääkiseksi palveluksi, ja asiakkaan etenemisen motivaatiota tulee tukea.

Tilaaajan näkökulmasta kuntouttavan työtoiminnan asiakkaat ovat työllisyyspalvelujen asiakkaita riippumatta siitä, missä toimipisteissä heitä palvellaan. Osa palveluntarjoajista jakaa saman käsityksen. Kuitenkin osa kumppaneista vaikuttaa mieltävän asiakkaan omakseen sen jälkeen, kun asiakkaan kanssa on tehty toimipaikkakohtainen kuntouttavan työtoiminnan sopimus. Tällaisessa tapauksessa palveluntarjoajan nähdään reagoivan ennemmin palvelun loppukäyttäjän kuin tilaaajan odotuksiin ja tarpeisiin. Tilaaajan kannalta tavoitteenmukaista on, että kaikki palveluntarjoajat mieltävät työllisyyspalvelut palvelutoimintansa asiakkaaksi. Tällä on merkitystä erityisesti palvelujen kehittämisen ja sosiaalipalvelun asiakastyön johtamisen kannalta.

### *Ostopalvelujen kehittäminen*

Kuntouttavan työtoiminnan ostopalvelujen kehittäminen on enemmän palveluntarjoajista kuin tilaajasta lähtevää toimintaa. Ostopalvelukokonaisuudessa ei ole yhteisiä kehittämisen pelisääntöjä, ja työllisyyspalvelut osallistuu palveluntarjoajien kehitystyöhön vain vähäisessä määrin. Joidenkin kumppaneiden kanssa kehitysideoita edistetään yhteistyössä keskustellen, mutta vaikka palveluntarjoajat ovat sitoutuneet palvelusopimuksissaan tiedottamaan tilaajaa kehittämissuunnitelmistaan, osa kumppaneista kehittää ostopalveluja itsenäisesti.

Kumppanit ovat erilaisia kehitysaktiivisuudessaan: osa kumppaneista kehittää toimintaansa jatkuvasti, mutta kaikki eivät tartu samalla herkkyydellä tilaajan ehdottamiin kehitysideoihin. Kehittämisen vaikuttavuus ei ole yksiselitteistä, sillä palveluntarjoajien kehityshankkeista huolimatta muutokset eivät aina näy tilaajan suuntaan. Palvelujen kehittäminen on kumppanuusyhteistyön alue, jolla tilaaja ei voi tällä hetkellä luottaa kaikkien kumppaneiden toimivan hallitusti ja tekevän kokonaispalvelun kannalta parhaita ratkaisuja.

Koska eri paikkojen tarjoama palvelu on sisällöllisesti erilaista, palvelukokonaisuudessa on synergian mahdollisuuksia. Työllisyyspalveluissa on pohdittu, voisiko omien työpaikkojen ja ostopalvelupaikkojen tuottamaa kokonaispalvelua kehittää siten, että asiakkaat voisivat joustavasti hyödyntää eri paikkojen tarjoamaa palvelua – esimerkiksi koulutuksia – riippumatta siitä, mihin toimipisteeseen he ovat tehneet sopimuksen. Omien työpaikkojen kesken on jo jonkin verran toiminnallista yhteistyötä. Esimerkiksi päivätoimintakeskuksen järjestämään kielikoulutukseen osallistuu myös puuverstaan asiakkaita. Yhteistyön kehittäminen on kuitenkin hidasta ja haasteellista. Esteet ilmenevät lähinnä asennetasolla: vahva sitoutuminen vastuualueisiin on johtanut siihen, että omasta halutaan pitää kiinni, eikä palvelupaikoittain tehtyä kehitystyötä jaeta herkästi muiden paikkojen kesken.

### *Kumppanuusyhteistyö*

Vuonna 2011 tehdyn väliarvioinnin tuloksena todettiin, että ostopalveluihin liittyvässä kumppanuudenhallinnassa oli kehitettävää (Sorva 2011). Arvion perusteella yhteydenpitoa kumppaneihin lisättiin ja kumppanuusyhteistyötä systematisoitiin säännöllisillä kuukausittaisilla tapaamisilla. Kaikkien palveluntarjoajien keskinäistä yhteistyötä yllä-

pidettiin. Yhteispalavereissa käsiteltiin muun muassa kuntouttavaan työtoimintaan liittyviä yleisiä pelisääntöjä. Yhteistyön yksittäisten palveluntarjoajien kanssa ja palveluntarjoajien keskinäisen yhteistyön arvioitiin tilaajan näkökulmasta toimineen hyvin optiovuoden 2012 ajan.

Kumppaneiden kanssa tehtävä säännöllinen yhteistyö liittyy tällä hetkellä kuntouttavan työtoiminnan käytäntöön ja asiakastyöhön. Päivittäispalveluun liittyvää yhteistyötä hoitavat työllisyyspalvelujen virkailijat yhdessä palveluntarjoajien nimeämien yhteyshenkilöiden kanssa. Virkailijat käyvät kuukausittain palveluntarjoajien luona, minkä lisäksi he ovat tarpeen tullen yhteydessä yhteyshenkilöihinsä. Virkailijat toimivat viestinvälittäjinä tilanteissa, joissa he asiakastyöhön perustuvilla kumppanuuskäynneillä havaitsevat palveluntarjoajan palvelussa tai toiminnassa sellaista, joka edellyttää toimenpiteitä kumppanuussuhteessa tai palvelun kehittämisessä. Heillä itsellään ei ole mandaattia ryhtyä laajempaan, esimerkiksi itsenäisiin toimenpiteisiin kumppanuussuhteen tai toiminnan kehittämiseksi. Asiakkaaseen ja asiakkaan palveluun liittyvän yhteistyön tilaajan ja palveluntarjoajien välillä koetaan toimivan hyvin.

Palvelujohdon tasolla osan kumppanuussuhteista koetaan olevan tyydyttävällä tai hyvällä tolalla. Välit kaikkiin palveluntarjoajiin eivät ole kuitenkaan yhtä hyvät, ja osan kanssa yhteistyö on vaikeaa. Kumppanuusyhteistyössä on törmätty joidenkin palveluntarjoajien osalta epäasialliseen käytökseen, eikä palvelun ohjaukseen ja kehittämiseen liittyviä keskusteluja ole aina käyty rakentavassa hengessä. Sopimusneuvottelujen ja sopimuskauden alun ristiriidat rasittavat edelleen yhteistyösuhteita. Huonon yhteishengen vuoksi kumppaneiden ohjausta ja ylimääräisiä yhteydenottoja on vältetty. Kaikkia palveluntarjoajia koskevaa kumppaneiden keskeistä yhteistyötä ei ole järjestetty kuluvalle sopimuskaudella.

Työllisyyspalveluissa ei ole sellaista palveluverkostoa koskevaa kumppanuustoimintaa, joka olisi tavoitteellistettu ja toteutuisi samoilla reunaehdoilla kaikkien palveluntarjoajien kanssa. Myöskään yhteisiä palvelun hallintamenetelmiä tai kokouskäytäntöjä ei ole. Työllisyyspalveluissa tiedetään systemaattisen, palvelujohdon näkökulmasta toteutuvan kumppanuusyhteistyön vaativan huomiota, ja sen kehittäminen on syksyn 2013 työlistalla.

## **6 Evaluaatio: Ulkoistetun palvelutuotannon haasteet ja mahdollisuudet**

### **6.1 Hankinnan taustat, strateginen kytkös ja ulkoistamisen johtaminen**

Kuntouttavan työtoiminnan palvelutuotannon organisointi oman ja ostopalvelun sekä usean palveluntarjoajan varaan on palvelujen järjestämisen käytännön haasteista syntynyt toimintamalli, joka on osoittautunut ulkoistavan organisaation tahdon mukaiseksi strategiaksi. Palvelutuotannon moninaisuuden voi nähdä kokonaispalvelutuotannon eduksi, koska sillä on edellytyksiä pitää sekä oma että kumppanin palvelu terässä (ks. Fredriksson ym. 2009, 109). Vastaavia päätelmiä on tehty muun muassa Lahden kaupungissa, jossa terveystalvuita tuotetaan omana ja ostopalveluna: rinnakkaisen palvelutuotannon nähdään mahdollistavan eri tuotantotapojen vertailun (Riutto 2010, 90). Palvelujen hankinta usealta eri palveluntarjoajalta tukee myös palvelujen järjestämisen asiakaslähtöisyyttä: asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin voidaan vastata monipuolisten työtehtävien ja profiililtaan erilaisten palvelupaikkojen kautta.

Kuntouttavan työtoiminnan ostopalvelujen käynnistämistä voidaan pitää strategisena ongelmanratkaisuna – tapana tuottaa ulkopuolisten palveluntarjoajien kautta kunnan järjestämisvastuulla oleva palvelu, joka ei omin voimin käynnistynyt. Pitkäaikainen sitoutuminen ulkoisen kumppanin tuottamaan osaamisintensiiviseen palveluun oman palvelutavoitteen täyttämiseksi tekee hankinnasta strategista toimintaa; kyse ei ole satunnaisesta ostosta (ks. Power ym. 2006, 6). Siten strategisen johtamisen merkitys läpi hankinnan on merkittävä laadukkaan kokonaispalvelutuotannon varmistamisessa.

Tutkimuskohteessa toteutetun ulkoistuksen haaste on ollut, ettei hankintastrategia ole ollut sovellettavissa kuntouttavan työtoiminnan palveluhankintaan, eikä se ole tukenut ulkoistamisen läpivientä, palvelun johtamista ja kumppanuudenhallintaa (vrt. Porvoon kaupunki 2011; Kiiskinen ym. 2002, 80; Power ym. 2006, 39–40; Lehikoinen & Töyrylä 2013, 43–46). Hankintoihin liittyvä strategia on lähtökohtaisesti onnistuneen ulkoistuksen ja ostopalvelujen johtamisen merkittävä mahdollisuus, mutta sen soveltumattomuus ja käyttämättä jättäminen ovat haaste (ks. Ståhle & Laento 2000, 112–113; Lehikoinen & Töyrylä 2013, 47). On suositeltavaa, että tutkimuskohteessa panostetaan hankintojen strategiseen johtamiseen laatimalla ja ottamalla käyttöön palvelualalla yleisesti

sovellettava hankintastrategia. Tällainen strategia tulee linjata koko kaupungin palvelutuotantoa ja hankintoja koskeviin strategisiin periaatteisiin.

Ulkoistamisen ollessa tavoitteellista työtä ja yksi toiminnan järjestämisen tapa se edellyttää onnistuakseen strategista johtamista. Ylempien organisaatiotasojen strategisen tason tuki ostopalvelujen johtamiselle vaikuttaa jääneen tutkimuskohteessa ohueksi. Tukea kuvaa ylempien organisaatiotasojen antama hyväksyntä mallille, jossa osa palvelusta tuotetaan itse ja osa ostetaan ulkopuolelta. Yksittäisen hankintaprojektin tuki on ilmennyt ulkoistamisesta tietämisenä ja lupana toteuttaa hankinta, mutta ulkoistamista ei ole tavoitteellistettu tai ohjattu johtamisen keinoin (vrt. Power ym. 2006, 67). Hankintoihin liittyvän johtoryhmätyöskentelyn menetelmät viittaavat johdon vähäiseen mielenkiintoon aihepiiriä kohtaan. Hankintojen johtaminen johtoryhmätyöskentelyssä ei ole ollut tavoitteellista, vaan on jäänyt mainintojen tasolle. Kuvattu johtamisen tapa on ulkoistamisen täysimittaisten hyötyjen saavuttamisen haaste (vrt. Power ym. 2006, 20–21). Kumppanuuskäytäntöihin liittyvä ylemmän organisaatiotasoinen tulostavoite viittaa lisääntyvään mielenkiintoon ostopalveluja kohtaan; mielenkiinnon kehittymistä voi pitää merkittävänä ostopalvelujen järjestämisen ja laadun kehittämisen mahdollisuutena.

Ulkoistamisen tunnettu riski on, että ulkoistusta suunnitteleva organisaatio ei osaa arvioida oikein hankkeen edellyttämää osaamistarvetta. Onnistunut ulkoistaminen edellyttää ulkoistamisen projektinhallintaa ja oikeiden menetelmien käyttämistä. Tutkimuskohteessa hankkiva organisaatio sai kilpailutusta ja hankintaa varten juridisen tuen kaupungin hankintatoimistosta ja lakiasiantuntijoilta. Tällainen osaamisresurssi on hankintaprosessin onnistumisen mahdollisuus (ks. esim. Power ym. 2006, 21, 25). Ulkoistamista ei kuitenkaan toteutettu sellaisena hankkeena, joka olisi tavoitteellistettu tai seurattu ylempillä organisaatiotasolla (vrt. Greaver 1999, 17, 24; Lehikoinen & Töyrylä 2013, 47). Siten ostopalvelujen organisointi ja niiden järjestämiseen liittyvä oman palvelualan osaaminen oli käytännössä yksittäisen palveluyksikön varassa. Koska hankinnalta puuttui toteutusresurssina organisaation ulkopuolinen projektin seurannan ja johtamisen tuki, valmistelutyön laatuun on sisällynyt riskiä (vrt. Kiiskinen ym. 2002, 42–43).

## **6.2 Kilpailutus, palveluntarjoajien valinta ja hankintapäätös**

Hankkivan organisaation tavoitteena oli ostaa kuntouttavan työtoiminnan peruspalvelua ja rajata hankinnasta pois ostopalvelujen väliarvioinnissa tunnistetut lisäpalvelut. Palve-

lun muuttamiseen tähdättiin päivittämällä tarjouspyynnön sisältöä; oletuksena oli, että palvelu muuttuisi tämän myötä. Varsinaista palvelumallinnusta ei kuitenkaan tehty ennen hankintaan ryhtymistä, eikä siten selkeää hankittavan kohteen määrittystä tehtäviin, rajauksineen ja vastuineen ollut kommunikoitavaksi palveluntarjoajille. Tämä viittaa ulkoistuksen valmistelun epätarkkuuteen; yksiselitteinen ennalta määritetty toimintamalli on keino varmistaa ostopalvelutuotannon sujuvuutta ja johtamista (ks. esim. Lehikoinen & Töyrylä 2013, 41, 51; vrt. Kiiskinen ym. 2002, 144).

Ristiriitaisesti muutostoiveisiin nähden hankinnan taustalla ilmeni samanaikaisesti tavoite hankkia palvelua aiemman mallin mukaisesti. Koska palvelun rajausta ei käsitelty yksityiskohtaisesti palveluntarjoajien kanssa kilpailutuksen yhteydessä, myös aiemmin tuotetut lisäpalvelut tulivat todennäköisesti uudelleen hankittaviksi. Hankinnan valmistelu on ollut tältä osin ohutta, minkä johdosta tarjottavan palvelun konseptointi on jäänyt osittain palveluntarjoajan vastuulle. Tämä lähtökohta voi aiheuttaa haastetta ulkoistetun palvelun johtamiselle palvelun käynnistyttyä.

Kilpailutuksen tavoitteena on päätyä hankintapäätökseen, joka vastaa ulkoistavan organisaation palvelun sisällölle, laadulle ja kustannuksille asettamia tavoitteita (ks. Lehikoinen & Töyrylä 2013, 65). Päätöstä edeltää perehtyminen potentiaalisten palveluntarjoajiin siinä määrin, että niiden kelpoisuus, kyvykkyys ja motivaatio tavoitteiden mukaisina palvelujentuottajina voidaan varmistaa (Greaver 1999, 27). Yleensä tällaiset linjaukset ja kumppanuuksia koskevat tavoitteet on määritetty ulkoistavan organisaation hankintaa ja kumppanuuksia koskevassa strategiassa (ks. Ståhle & Laento 2000, 106, 110). Näiden hankinnan haasteiden parissa on painittu myös esimerkkiorganisaatiossa. Lähtökohtaiseksi haasteeksi voidaan määrittää kumppanin valintaa ohjaavan strategian puuttuminen.

Hankintalain mukaan toteutetussa kilpailutuksessa ennalta asetetut valintakriteerit tuovat ulkoistukseen omat haasteensa: valintakriteerien joustamattomuus kilpailutusta seuraavissa ulkoistamisen vaiheissa voi johtaa siihen, että palveluntarjoajaksi on valittava organisaatio, joka ei ole harkinnanmukaisesti perusteltu. Tällainen tilanne voi syntyä, jos palveluntarjoaja tekee epärealistisen edullisen tarjouksen, tai jos hankintayksikön painottama kriteeristö osoittautuu epäolennaiseksi. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 41–42.)

Valintakriteeristön määrittäminen oli esimerkkiorganisaatiossa jossain määrin haastavaa. Sellaista vertailukelpoista, objektiivista laatutietoa, jota olisi voitu käyttää valintakriteerinä, ei ollut saatavilla. Hinta hankinnan ensisijaisena valintakriteerinä on siten ollut ymmärrettävä valinta: hinta on yksinkertainen ja tasapuolinen, yleisesti ymmärretty mittari hankinnassa, jossa palvelun laadun ja vaikuttavuuden näkyväksi tekeminen ja mittaaminen koetaan vaikeaksi. Valintakriteerin haastavuutta ilmentää tilanne, jossa yksi palveluntarjoajista teki selvästi muita edullisemmän tarjouksen ja ilmoitti voivansa tuottaa kaiken tarvittavan palvelun (ks. esim. Lehikoinen & Töyrylä 2013, 41–42; ks. myös Kiiskinen ym. 2002, 95). Hinnaltaan hyvä ja laajuudeltaan kattava tarjous asetti uhan palvelun monimuotoisuudelle: palveluhankinnan keskittäminen yhdelle palveluntarjoajalle olisi yksipuolistanut palvelutarjontaa, vähentänyt loppukäyttäjäasiakkaan valintamahdollisuuksia ja hankaloittanut palvelun jatkuvuuden riskienhallintaa.

Hankittavan kohteen rajaamisen taso, epävarmuus hankitun palvelun sisällöstä ja sopimusneuvottelujen aikaiset käänteet antavat aiheutta pohtia, oliko hinta tosiasiallisesti hankintapäätöksen ja sen toimeenpanon yksiselitteinen valintakriteeri. Ilman palvelusisällön täsmällistä rajaamista, ylipalvelu kustannuksineen lienee tullut osaksi hankintaa. Kun vielä osa tällaisesta ylimääräisestä, kuntouttavan työtoiminnan palveluun liitettävästä lisäpalvelusta rahoitetaan projektirahoituksin, palvelukustannusten ja kumppanin kustannustehokkuuden arviointi on monimutkaista. Jos tuotetut palvelut eivät ole keskenään vertailukelpoisia, ja jos palvelujen rahoitus hoidetaan ulkopuolisten, usein yhteiskunnallisten rahoituslähteiden turvin, hinnan objektiivisuus valintakriteerinä voidaan kyseenalaistaa. (vrt. Greaver 1999, 26; Rajala ym. 2008, 99; Lehikoinen & Töyrylä 2013, 52–54; ks. myös Wrede 2006, 100).

Toisaalta tilaaja on jo hankintaan ryhtyessään olettanut palveluntarjoajien olevan samoja organisaatioita, joiden kanssa on tehty yhteistyötä aiemmalla sopimuskaudella. Hankintapäätöksellä on valittu kaikki tarjouksensa jättäneet palvelukumppanit. Tässä asemassa ei liene ole ollut tarvettakaan tehdä varsinaista ja aktiivista palveluntarjoajien valintaa. Sopimusneuvottelujen aikainen poliittinen ohjaus on vaikuttanut osaltaan palveluntarjoajaverkoston kokoonpanoon, vaikka hankintapäätös olikin tehty ennen neuvotteluvaihetta. Sopimuskuompanuudet olisivat voineet muodostua erilaisiksi ilman väliintuloa. Siten poliittiset motiivit vaikuttivat palveluntarjoajaverkoston kokoon-

panoon ohittaen toiminnalliset ja palvelujohtamisen realiteetit sekä hyvän hallinnan periaatteet (ks. esim. Valkama ym. 2008, 172).

Palvelujen hankinnan tavoitteet tulisi kommunikoida niin selviksi koko hankintoja tekevässä organisaatiossa, että palveluntarjoajan valinta voidaan jatkossa perustaa tarkoituksenmukaisuuteen (vrt. Ståhle & Laento 2000, 107, 108, 110; Lehikoinen & Töyrylä 2013, 43–45). Valintakriteerien on syytä olla perustellut ja aukottomat. Poliittiseen sivustaohjaukseen ulkoistamiseen liittyvässä yksittäistä hanketta koskevassa päätöksenteossa on syytä suhtautua kriittisesti. Se on ristiriidassa ulkoistamisen yleisten tavoitteiden ja hyvän hallinnan periaatteiden kanssa. (Vrt. Greaver 1999, 27; Kiiskinen ym. 2002, 95; Valkama ym. 2008, 172; Lehikoinen & Töyrylä 2013, 65). Lisäksi hintakriteerin käyttöä tulee tehostaa. Hinta valintakriteerinä edellyttää nykyistä vahvempaa tietoa ulkoistetun palvelun kustannusrakenteista ja kytköstä hankintojen kokonaistaloudellisuuteen.

### **6.3 Kumppanuussuhteet ja kumppanuusyhteistyö**

Päivittäispalveluun liittyvä osapuolten välinen yhteistyö koetaan sujuvaksi. Sopimusneuvottelujen aikana ja palvelusopimuskauden alkuvaiheessa tulehtuneet kumppanuussuhteet ovat kuitenkin vaikeuttaneet palvelujohtotason kumppanuusyhteistyötä. Ristiriidat ovat aiheuttaneet epäluottamusta osapuolten kesken, ja niiden voi tulkita edenneen siten henkilökohtaiselle tasolle, että ne estävät koko ostopalveluverkostoa koskevan asianmukaisen kumppanuusyhteistyön toteutumisen (vrt. esim. Ståhle & Laento 2000, 70–71). Käytännön tasolla palvelun vastuuhenkilötason yhteistyön puuttuminen estää ulkoistetun palvelukokonaisuuden ylätasoin valvonnan, ohjaamisen ja kehittämisen (vrt. Lehikoinen & Töyrylä 2013, 117–118). Kyseessä on kriittinen ostopalvelun laadun ja jatkuvuuden riski.

Kumppanuuden taktisella ja strategisella tasolla ei ole selkeää kumppanuusyhteistyön mallia. Palvelusta vastaavat tekevät yhteistyötä satunnaisesti ja tapauskohtaisesti; päivittäisyhteistyön ulkopuolinen yhteydenpito osaan kumppaneista on vähäistä. Näiden kumppaneiden osalta yhteistyö ei ole tavoitteellista tilaajan puolelta, eivätkä palveluntuottajatkaan raportoivat tekemisistään minimitasoa enempää. Kaikkien kumppaneiden välillä tapahtuva palvelujohdon keskinäinen, säännöllinen yhteistyö puuttuu, ja sen kehittäminen on lykkäytynyt vaikeiksi koetuista yhteistyösuhteista johtuen. Yhteistyön



sujuvuus on ostopalvelutuotannon etu. Palvelujohdon tason yhteistyön puutteet ovat ajankohtainen haaste. Tutkimuskohteessa tulisi laatia ulkoistettua palvelua koskeva hallintamalli, määrittää siihen liittyvät roolit ja käynnistää kaikkia kumppaneita koskeva tavoitteellinen yhteistyö (vrt. Ståhle & Laento 2000, 67; Lehikoinen & Töyrylä 2013, 112–114).

Yhden palveluntarjoajan kanssa käyty kriittinen keskustelu asiakasohjauksesta ilmentää eroja tilaajan ja palveluntarjoajan yhteistyötä koskevissa käsityksissä (vrt. Ståhle & Laento 2000, 60–62): toteutuneiden hankintojen määrä ei ole vastannut palveluntarjoajan palvelusuhteen alun aikaisia odotuksia. Kumppanuusyhteistyö ei ole ollut siten vakaalla ja avoimella pohjalla, että osapuolet olisivat saaneet keskusteltua asiasta hyvässä ja rakentavassa hengessä. Tapahtuneiden kuvaus antaa ymmärtää, ettei osapuolilla ole ollut kumppanuusyhteistyössään sovittua hallinta- tai eskalaatiomallia (vrt. Lehikoinen & Töyrylä 2013, 164–165). Ristiriitaisesta vuorovaikutuksesta seurannut pitkäkestoinen johtotason yhteistyökyvyttömyys palveluntarjoajan kanssa on ulkoistetun palvelun johtamisen laadun ja vaikuttavuuden riski (vrt. Ståhle & Laento 2000, 63).

Kumppanuusyhteistyön haasteita ilmentää sellainen kumppaneiden itsenäinen, palveluun heijastuva toiminta, joka ei ole tilaajan hallinnassa. Tällaista on esimerkiksi joidenkin kumppaneiden itsenäisesti toteuttama, palveluun heijastuva kehitystyö, joka näyttäytyy tilaajan suuntaan hallitsemattomana. Kumppanin toimintaan puuttuminen on ajoittain haasteellista. Tähän vaikuttaa merkittävästi kumppaniohjauksen resurssiksi nähtävän hallintamallin puuttuminen (ks. esim. Kiiskinen ym. 2002, 99, 177; Power ym. 2006, 29; Lehikoinen & Töyrylä 2013, 164–165), mutta myös yhteistyösuhteisiin ja palvelun johtamiseen ulottuva poliittinen ohjaus – kumppania ei voi poliittisista syistä ohjata liian voimallisesti (vrt. Valkama ym. 2008, 172).

Palveluntarjoajia, joiden kanssa yhteistyö toimii sujuvasti, yhdistää muun muassa tilaajan kanssa jaettu käsitys ostopalvelujen asiakkuudesta, palvelujen kehittamisestä ja kilpailutuksen toteuttamisesta. Haastaviksi koetuissa kumppanuussuhteissa ilmenee osapuolten keskenään erilainen suhtautuminen palvelusuhteen asiakaskäsitykseen ja tilaajan aistima palveluntarjoajan välinpitämättömyys tilaajan tarpeita kohtaan. Palveluntarjoajan toiminnan ja sen viestimän asennoitumisen selittäjiksi voidaan arvioida kilpailutuksen ja bisnesajattelun vieraus, aatteellisen taustan korostuminen hyvinvointipalvelujen järjestämisen toiminnallisen logiikan kustannuksella ja virheellinen todellisuusvai-

kutelma palvelun tuottamisen asiakaslähtöisyydestä. Haasteiden kehittämisen esteenä voi olla totutun toimintatavan vakiintuneisuus suhteessa sen uudelleensuuntaamisen tarpeisiin. (Ks. Mähönen 2010, 31, 37). Kuvattujen haasteiden ratkaisemiseksi tilaajan on syytä keskustella yhteisesti tuotetun palvelun tavoitteista, osapuolten intresseistä ja rooleista sekä asiakkuuden teemoista palveluntarjoajan kanssa (vrt. esim. Kiiskinen ym. 2002, 117–18; Power ym. 2006, 27–28).

Palveluntarjoajien kanssa ei ole tehty erillistä arvoihin liittyvää yhteistyötä. Arvojen käsittely osapuolten kesken tulisi kuitenkin ottaa osaksi ulkoistetun palvelun johtamisen ja kumppanuudenhallinnan käytäntöjä. Osapuolten arvojen tunteminen ja tunnustaminen ovat keskeisiä kumppaneiden välisen yhteistyön laadun tekijöitä. Usean erilaisen palveluntarjoajan verkostossa on todennäköistä, että organisaatioiden keskenään erilaiset kulttuurit ja arvot aiheuttavat käsittelemättöminä haittaa kumppanuusyhteistyölle. (Ks. esim. Ståhle & Laento 2000, 55.) Asialla on korostunut merkitys sosiaalipalveluisissa paitsi kumppanuusyhteistyön sujuvuuden myös palvelujen järjestämisen näkökulmasta. Ilman sosiaalialan arvojen ja ammatillisen etiikan (Talentia 2005, 10–23) kommunikointia kumppanille ei voida automaattisesti odottaa kumppanin toimivan tilaajan toivomista lähtökohdista. Kokonaispalvelun hallinnan varmistamiseksi on päästävä tilanteeseen, jossa palveluverkoston osapuolet jakavat ymmärryksen paitsi yhteisestä toiminnan tavasta myös sen arvopohjasta.

#### **6.4 Ulkoistetun palvelun johtaminen**

Ulkoistetun palvelun johtamisen haasteet käsittävät osin samoja teemoja kuin edellä kuvattu kumppanuussuhteisiin liittyvä problematiikka. Näitä ovat esimerkiksi yhteisen toimintakentän tavoitteiden, toimintatapojen ja niiden kehittämisen, asiakaslähtöisyyden sekä arvopohjan yhdenmukaisuuden vaateet. Ulkoistetun palvelun johtamisen haasteissa tarkastellaan lisäksi palveluprosessia kumppanuussuhteiden laatua teknisemmästä näkökulmasta.

Merkittävimpana palvelujohtamisen haasteena voidaan nähdä se, ettei tutkimuskohteessa ole tällä hetkellä yksiselitteistä kuvaa hankittavan palvelun sisällöstä. Epävarmuus hankittavan palvelun käytännöistä ja hankkivan organisaation määrittämän toimintamallin puute ovat ostopalvelujen hallinnan riskejä. Olosuhteen syyksi voidaan osaltaan olettaa se, että ostettavan palvelun rajaaminen on jäänyt tarjouspyynnössä kirjallisesti il-

maistun varaan. Ongelman ratkaisemiseksi on kuvattava ostopalvelukokonaisuus tavoitteen, rooleineen ja rajapintoineen, kommunikoitava se palveluntarjoajille, ja todennettava palvelun sisällön oikeellisuus. (Vrt. Lehikoinen & Töyrylä 2013, 41, 51.)

Palveluntuottajien perustason kuntouttavan työtoiminnan rinnalle tuottamat lisäpalvelut todettiin jo väliarvioinnin yhteydessä ostopalvelujen haasteeksi. Niiden katsottiin johtavan palvelutoiminnan päällekkäisyyksiin ja asiakkaiden epätasapuoliseen kohteluun. Lisäksi niiden kustannusvaikutus oli epäselvä (vrt. Rajala ym. 2008, 99). Lähtökohtaisesti peruspalvelun päälle tarjottavat lisäpalvelut voivat olla juuri sellaista lisäarvoa, jota kumppanuustoiminnalla tavoitellaan (ks. Ståhle & Laento 2000, 11). Kuntouttavan työtoiminnan ostopalvelujen tapauksessa on helppoa käsittää kumppanin tarkoittavan hyvää tarjotessaan ylimääräistä, asiakkaan hyvinvointiin tähtäävää palvelua. Tosiasiassa asiakaslähtöisestäkin suoritettu lisäpalvelujen arvottaminen on haastavaa, sillä asiakkaiden tarpeet ovat erilaisia. On syytä pohtia, onko ulkopuolinen palveluntarjoaja kompetentti arvioimaan kuntouttavan työtoiminnan asiakkaan kokonaispalvelutarvetta siinä määrin, että se kykenee vaikuttavasti täydentämään asiakkaan palvelutarvetta tarjoamallaan oheispalveluilla.

Lisäpalvelut ovat myös kustannustenhallinnan riski. Kokonaiskustannusten hahmottamisen haaste liittyy siihen, että merkittävästikin lisäpalvelua tarjoava kumppani saattaa erilaisten projektirahoitusten turvin kyetä tarjoamaan edullisempaa kokonaispalvelua kuin puhtaasti kuntouttavan työtoiminnan ydinpalveluun keskittyvä organisaatio. Loogiseen päättelyyn perustuen on kuitenkin selvää, että tuotettu palvelu aiheuttaa kustannuksia; kuntouttavan työtoiminnan palveluihin liitännäisten lisäpalvelujen maksajana on ensisijaisesta laskutusosoitteesta riippumatta pääsääntöisesti lopulta yhteiskunta. Lisäpalvelujen haaste ilmenee ennen kaikkea siinä, että palvelua tilaavan tulisi asiakasvastuullisena organisaationa olla hyvin perillä hankitun kokonaispalvelun sisällöstä ja kyetä varmistamaan sen laatu (vrt. esim. Pihkala 2003, 33). Ellei lisäpalvelujen sisällöstä ja laadusta ole selkeää käsitystä, niitä on mahdotonta arvottaa, seurata ja johtaa.

Vaikka palveluntarjoajien keskenään sisällöllisesti poikkeava palvelutuotanto aiheuttaa haastetta ostopalvelujen johtamiselle, se myös tarjoaa kokonaispalvelun järjestämisen näkökulmasta synergian mahdollisuuksia eri palvelupaikkojen kesken. Tästä esimerkkinä voidaan mainita palveluntarjoajien järjestämät monipuoliset koulutukset, joiden asiakaspotentiaali voidaan moninkertaistaa kehittämällä yhtenäistä asiakaskäsitystä ja ma-

daltamalla palvelupaikkojen rajoja. Keskustelun virittäminen kohti yhteistyön lisäämistä on aiheellista: pajojen välistä yhteistyötä lisäämällä voidaan hyödyntää palvelupaikkojen resursseja kustannustehokkaammin. Myös tämä edellyttää yhtenäisen tavoitetilan määrittämistä ja oman organisaation asiakaspalvelun tarpeista lähtevän toimintamallin kuvaamista.

Väliarvioinnin toteuttaminen ostopalvelujen tilan selvittämiseksi ja optiovuotta koskevan päätöksenteon tueksi ilmentää tavoitteellista ulkoistamisen johtamista ja kumppanuudenhallinnan mahdollisuutta (vrt. esim. Kiiskinen ym. 2002, 117–120). Väliarviointi antoi kattavan mahdollisuuden perehtyä ostopalvelujen tilaan ja tunnistaa palveluntarjoajien erilaisia profiileita ja toimintatapoja. Sen perusteella voitiin tunnistaa eroja useilla alueilla: palveluntarjoajien toiminta-ajatuksissa, hankitun palvelun ja siihen liittyvien lisäpalvelujen muodoissa ja laajuudessa sekä kumppaneiden näkemyksissä vahvuuksistaan ja kehityskohteistaan.

Ymmärrys palvelun toteutumisen monimuotoisuudesta ja peruspalvelun rinnalla tuote-  
tuista useista lisäpalveluista voidaan nähdä resurssiksi: se auttaa tilaajaa johtamaan palvelukokonaisuutta sisällöllisesti ja määrällisesti haluamaansa muotoon. Palveluntarjoajia profiloivien tekijöiden ymmärtämisellä on merkitystä ostopalvelujen johtamisen ja kumppanuusyhteistyön laadun sekä asiakkaan ja palvelupaikan kohtaavuuteen perustuvan palvelun vaikuttavuuden näkökulmista (ks. Power ym. 2006, 27–28; Stähle & Laento 2000, 74). Siksi ulkoistetun palvelun johtamisessa ja kumppanuudenhallinnassa olisi syytä panostaa jatkossa kumppaneiden erilaisten kykyjen ja ominaisuuksien huomioon ottamiseen.

Palvelun volyymin kasvuun ja jatkuvuuden varmistamiseen liittyvät haasteet ovat akuutteja: palvelun piiriin kuuluvien asiakkaiden määrä on kasvussa, ja palvelupaikat ovat nykyisellään lähes täynnä. Potentiaalinen palveleminen edellyttäisi palvelupaikkojen tuplaamista. Kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista yli puolet palvelemaan ostopalvelupaikoissa, joten potentiaalinen palveleminen edellyttäisi ostopalvelupaikkojen volyymin 2,5-kertaistamista, ellei omaa palvelutuotantoa lisätä. Määräaikaisiin rahoitusmalleihin perustuva palvelutuotanto aiheuttaa perusteltua huolta pysyväksi tarkoitetun palvelun jatkuvuudesta. Koska palvelun määrällisen kehittämisen tarve on ilmeinen, kasvun mahdollisuus nykypaikoissa on tarpeeseen nähden marginaalista ja palvelun jatkuvuus

on osiltaan epävarmaa, uusien palveluntarjoajien ja palvelumallien tunnistaminen on palvelujohdon ajankohtainen haaste.

Tutkimuskohteen ostopalvelutuotantoon liittyy palvelun jatkuvuuden riskiä myös puutteellisen riskienhallinnan näkökulmasta: tilaaja ei ole tietoinen palveluntarjoajien valmiussuunnitelmista riskitilanteiden varalle. Riskienhallinnan epäsystematiikkana ilmenneitä hankintahaasteita on raportoitu myös tutkittaessa Lahden kaupungin lääkäripalvelujen ulkoistamista (Riutto 2010, 88–89). Ulkoistaminen on riskienhallinnan keino sikäli, että palvelutuotannon siirtämisellä riskit voidaan siirtää sinne, missä niitä hallitaan parhaiten (Kiiskinen ym. 2002, 83, 186; Suominen 2005, 158–159). Palvelujen siirto organisaation ulkopuolelle ei kuitenkaan poista tilaajan vastuuta palvelujen laadusta: kunta palvelujen järjestäjänä vastaa aina kokonaisuuden toimivuudesta (Pihkala 2003, 87). Kun yksittäisellä palveluntarjoajalla voi olla useita kymmeniä kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvia asiakkaita, varasuunnitelmien ja riskienhallinnan taso vaikuttaa kokonaispalvelun sujuvuuteen (ks. Sosiaali- ja terveysministeriö 2011, 33).

Tilaaajalla on sopimuksen perusteella oikeus tarkastaa sopimuskumppaneitaan todentaa sopimuksen sekä palveluun sovellettavien lakien ja asetusten noudattaminen (Porvoo kaupunki 2012b), mutta tätä tarkastusoikeutta ei ole käytetty. Tilaajan tulisi olla perillä kumppanin toiminnasta sekä valmius- ja poikkeustilannesuunnitelmista, sillä palveluketju on niin vahva kuin on sen heikoin lenkki (vrt. Power ym. 2006, 23–24; Sosiaali- ja terveysministeriö 2011, 33). Riskienhallinta ja toiminnan tarkastaminen edellyttävät hyvää näkemystä tavoitetilasta. Siten tilaajan on syytä määrittää, millaista palveluntarjoajan toiminnan tulisi olla, ja tehdä tähän perustuva suunnitelma ostopalvelujen seurannaksi ja riskien hallitsemiseksi.

Palvelutuotannon seurannan problematiikka ilmentää ulkoistetun palvelun johtamisen haasteita (ks. esim. Kiiskinen ym. 2002, 98, 180–181). Palvelukokonaisuuden seuranta perustuu nykyisellään päivittäispalvelun ja asiakastyön operatiiviseen ja määrälliseen seurantaan. Hyvät suhteet kuntouttavan työtoiminnan asiakkaisiin auttavat tilaajaa pysymään tietoisena päivittäispalvelun sujuvuudesta, ja säännöllisen asiakastyytyväisyyden seuranta on kehitteillä. Palvelulle ei ole kuitenkaan kehitetty systemaattista palvelutasoseurantaa ja vaikuttavuuden arviointi koetaan haastavaksi. Kumppaneiden toimintaa ei auditoida laajemmin, vaikka se olisi perusteltua esimerkiksi riskien- ja kustannushallinnan näkökulmista. Laadunhallinta – ulkoistetun palveluprosessin ja kumppaneiden

auditointi – on osa suunnitelmallista, strategisen tason ohjaukseen perustuvaa kumppanuudenhallintaa (vrt. esim. Power ym. 2006, 154–157). Tästä näkökulmasta on perusteltua tarkastella kumppanuudenhallinnan tavoitteita ja toteutusta kokonaisuutena. Kumppanuudenhallinnan määritykset ja käyttöönotto ovat edellytyksiä ostopalvelujen seurannan ja laadunhallinnan kehittämiseksi.

## 6.5 Yhteenveto

Tutkielmassa tunnistettiin tapauskuvausta evaluoiden ulkoistetun palvelutuotannon haasteita ja mahdollisuuksia. Arvioinnin indikaattoreita olivat ulkoistamisen teorioista johdetut ulkoistamisen toteuttamisen, ulkoistetun palvelun johtamisen ja kumppanuudenhallinnan ideaalit. Analyysin tukena hyödynnettiin teoriaosuudessa esitettyä jäsenystä ulkoistamisen haasteista ja onnistumisen edellytyksistä. Esimerkkiorganisaation ulkoistetussa palvelutuotannossa ilmenee haasteita kaikista valituista tarkastelunäkökulmista, ja ne ovat linjassa teoriaosassa kuvatun ulkoistamisen problematiikan kanssa. Tulokset vahvistavat tutkielman hypoteesin: hankintojen toteutuksen problematiikka ilmenee sosiaalialan substanssiosaamisen ja hankintaprosessin teknisen toteutuskyvyn lisäksi kumppanuudenhallinnan ja ulkoistetun palvelun johtamisen menetelmissä. Hankintojen laadun varmistamiseksi strategisen tason valmistelun tulee edeltää yksittäisen ulkoistuksen valmistelua, minkä lisäksi palvelunsiirron jälkeisen ajan hallintamenetelmien toimivuus ja tarkoituksenmukaisuus ovat keskeisiä kokonaispalvelun hallinnan varmistamiseksi.

Tutkimuskohteessa ostopalvelutuotannon järjestämisen merkittävimmäksi käytännön haasteeksi paljastuu kumppanuudenhallinnan puute: ostopalvelua hankitaan, mutta sitä ei kokonaisuudessaan johdeta systemaattisesti. Ulkoistetun palvelun päivittäistyön tasolla on säännöllistä ja sujuvaa kumppanuusyhteistyötä kaikkien palveluntarjoajien kanssa, mutta koko ostopalveluverkosta koskeva palvelujohdon eli taktisen sekä ylimmän johdon eli strategisen tason johtaminen puuttuu. Tilannetta ylläpitää ulkoistavan organisaation hankintoihin liittyvän strategisen johtamisotteen puute, minkä seurauksena ulkoistusta ei ole aktiivitoimin kytketty strategiin päämääriin. Lisäksi hankintaprosessin aikana ilmenneiden osapuolten välisten ristiriitojen selvittämättömyys on kokonaispalvelun sujuvuuden riski: tulehtuneet yhteistyösuhteet aiheuttavat kitkaa ostopalvelujen johtamisessa ja kumppanuusyhteistyössä vielä yli puoli vuotta sopimusten solminnan jälkeen. Tulokset ovat linjassa Kouvolan kaupungin terveydenhuollon tilaa-



	<ul style="list-style-type: none"> <li>– kumppanuusyhteistyön puute</li> <li>– arvokeskustelun puute</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– käyttöönotto</li> <li>– osapuolten arvojen tunnistaminen ja yhteistyötä koskevan jaetun arvopohjan varmistaminen</li> <li>– menetelmäosaamisen kehittäminen</li> </ul>
ulkoistetun palvelun johtaminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– palveluverkoston toimintatapojen ja kehittämisen epäyhtenäisyys</li> <li>– osapuolten epäyhtenäinen asiakaskäsitys</li> <li>– epävarmuus hankitun palvelun tosiasiallisesta sisällöstä</li> <li>– mahdolliset kokonaispalvelun päällekkäisyydet</li> <li>– hyödyntämättömät synergiat</li> <li>– systemaattisen kumppanuudenhallinnan puute</li> <li>– operatiivisen riskienhallinnan puute</li> <li>– palvelun vaikuttavuuden ja laadunseurannan haasteet</li> <li>– kokonaispalvelun kehittämisen hallitsemattomuus</li> <li>– palvelutarpeen kasvun ja palvelun jatkuvuuden haasteet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– kokonaispalvelun toimintamallin ja tavoitteiden täsmentäminen</li> <li>– ulkoistetun palvelun rajapintojen ja tavoitteiden täsmentäminen</li> <li>– ostetun palvelun sisällön selvittäminen</li> <li>– mittariston ja seurannan kehittäminen</li> <li>– synergioiden hyödyntäminen</li> <li>– kehittämisen menetelmien ja vastuiden täsmentäminen</li> <li>– poliittisen ohjauksen minimointi</li> <li>– ostopalvelujen riskikartoitus, riskienhallinnan kehittäminen</li> <li>– uusien palvelumallien ja palveluntarjoajien tunnistaminen</li> <li>– oman palvelutuotannon kehittäminen</li> <li>– menetelmäosaamisen kehittäminen</li> </ul>

Koska merkittävä osa tutkielmassa tunnistetuista ulkoistetun palvelutuotannon haasteista liittyy toiminnan tavoiteasetantaan, johtamiseen ja seurantaan, kehitysideoita ilmentävät pitkälti hankintoihin liittyvän johtamisen menetelmien ja osaamisen kehittämisen tarvetta. Monet kehitysideoista ovat linjassa väliarvioinnin perusteella tunnistettujen kehittämiskohteiden kanssa (ks. luku 5.1). Tulokset antavat uuden näkökulman julkisen sektorin ulkoistusten yhteydessä korostettuun hankintaosaamisen aiheeseen: hankintaosaaminen on paljon enemmän kuin kykyä ulkoistaa palvelut hankintalainsäädännön mukaisesti. Hankintojen kokonaisvaltaisen johtamisen taito – muun muassa strategisen, riskienhallinnan, kehittämisen, ulkoistamisen ja kumppanuuksien johtamisen kyky – on keskeinen hankintaosaamisen alue.



## **7 Päätelmät ja pohdinta**

### **7.1 Keskeiset tulokset ja päätelmät**

Tutkielman tavoitteena oli tapauskuvausta evaluoiden tunnistaa ulkoistetun palvelutuotannon haasteita ja mahdollisuuksia. Tutkielman poikkitieteisessä näkökulmassa sovellettiin liiketaloudessa hyödynnettyjä ulkoistamisen ja kumppanuuden teorioita hyvinvointipalvelualalle. Tällä menetelmällä pyrittiin tuottamaan käytännöllistä ja sovellettavaa tietoa hyvinvointipalvelujen järjestämisen kehittämisen tueksi. Laadullisen evaluatation indikaattoreita olivat ulkoistamisen teorioista johdetut ulkoistamisen toteuttamisen, ulkoistetun palvelun johtamisen ja kumppanuudenhallinnan ideaalit. Analyysin tukena hyödynnettiin teoriaosuudessa esitettyä jäsenystä ulkoistamisen haasteista ja onnistumisen edellytyksistä.

Tutkimuskohteen ulkoistetussa palvelutuotannossa ilmenee haasteita kaikkien indikaattoreiden kautta arvioituna. Haasteet ovat linjassa aiemman tutkimuksen ja yleisen ulkoistamisen problematiikan kanssa. Tulokset vahvistavat tutkielman hypoteesin: hankintojen toteutuksen problematiikka ilmenee sosiaalialan substanssiosaamisen ja hankintaprosessin teknisen toteutuskyvyn lisäksi kumppanuudenhallinnan ja ulkoistetun palvelun johtamisen menetelmissä. Tulosten perusteella on aihetta kehittää hankintoihin liittyvää johtamista. Hankintojen laadun varmistamiseksi strategisen tason johtamisen tulee tukea yksittäisen ulkoistamisen valmistelua, minkä lisäksi palvelunsiirron jälkeisen ajan hallintamenetelmien toimivuus ja tarkoituksenmukaisuus ovat keskeisiä kokonaispalvelun menestyksen kannalta.

Tutkimuskohteen ulkoistetun palvelutuotannon mahdollisuudet liittyvät strategiseen linjaukseen omaa ja ostopalvelua rinnakkain hyödyntävästä tuotantotavasta, hankintaprosessin valmistelussa saatuun hankintajuridiseen tukeen, toimiviin asiakassuhteisiin sekä operatiivisen palvelun ja kumppanuusyhteistyön sujuvuuteen. Hankinnan toteuttamisen keskeisimmät haasteet liittyvät selkeän toimintamallin puuttumiseen, hankintaprosessin aikaisiin ristiriitoihin palveluntarjoajien kanssa ja hankintaprosessin johtamiseen suhteessa palvelukokonaisuuden johtamiseen. Palveluntarjoajan valinnan ja sopimusneuvotteluvaiheen haastavuutta tarkasteltiin hankkivan organisaation tiedontuotta-

misen ja -käsittelykyvyn, hankintalainsäädännön, kumppanuussuhteiden sekä politiikan näkökulmista.

Tutkimuskohteen ostopalvelujen järjestämisen keskeisiä haasteita ovat koko ostopalveluverkoston koskevan tavoitteellisen ja systemaattisen kumppanuudenhallinnan sekä strategisen ohjauksen puutteet. Tuloksista on pääteltävissä, että palvelujen ulkoistamisen myötä myös niiden johtaminen on liiassa määrin siirtynyt palveluntarjoajille. Ulkoistettaessa palveluita osan päätäntävällästä kuuluu siirtyä palveluntarjoajille, mutta kokonaispalvelua hallitakseen tilaajan tulee omassa roolissaan johtaa kokonaisuutta. Tutkimuskohteessa käytännön ongelmat ilmenevät palvelukokonaisuuden seurannan ja hallinnan haasteina. Asetelma on omiaan aiheuttamaan ongelmia tilaajan kyvyille täyttää kokonaispalvelusta vastaamisen velvollisuutensa.

Toimintatapalinjausten tasolla kumppanuuksien haasteet voidaan yhdistää sellaisen kumppanuusstrategian puuttumiseen, joka ottaisi kantaa kumppanin valintaan ja ohjaamiseen sekä kumppanuusyhteistyön menetelmiin. Ostopalvelujen johtamisen ongelmat perustuvat osaltaan siihen, ettei strategisella ja palvelujohtotasolla ole tilaajan ja palveluverkoston välistä, päämäärät ja tavoitteet yhdistävää vuorovaikutusta. Aineistoa ja tuloksia tulkiten voi lisäksi päätellä ongelman johtuvan siitä, ettei tutkimuskohteessa ole selkeää käsitystä kumppanuudenhallinnasta ohi operatiivisen tason palvelun ja yhteistyön. On perusteltua kehittää sellaista johtamisen osaamista, joka mahdollistaa uusien palveluhankintoihin liittyvien johtamisen tapojen ja menetelmien kehittämisen. Oleellista on saada johtoroolit läpi organisaation sitoutumaan hankintoihin ja hankintalinjaukset siten yleisiksi, että yksi strategia voi tukea kaikkia hankintayksikön hankintoja.

Tutkimuskohteen operatiivisen palvelujohdon kumppanuuden haasteita ovat yhteisen hallintamallin ja säännöllisen yhteistyön puutteet. Epävarmuus hankittavan palvelun sisällöstä vaatii paneutumista, ja kumppanuusyhteistyötä pitkään rasittaneet ristiriidat edellyttävät yhteistyösuhteiden tervehdyttämistä. Ostopalvelujen hallinnan kehittäminen edellyttää hankintojen strategisen kytköksen ja johtamisen vahvistamista, oman toimintamallin määrittämistä, hankittavan palvelun sisällön varmistamista, ulkoistetun palvelun johtamisen ja riskienhallinnan kehittämistä, kumppanuuden hallintamallin käytönottoa sekä sopimusneuvottelujen aikana syntyneiden konfliktien purkamista.

Ostopalveluihin liittyy kaikilla toiminnan tasoilla palvelujen seurannan haasteita. Tulosten perusteella voi tehdä yleisen päätelmän, että tilaajan on syytä olla perillä hankkimastaan palvelusta, olla aktiivinen sen hallinnassa sekä pysyä hereillä kumppaneiden toiminnan ja toimialan tarjonnan suhteen. Ostopalvelun seurannan tulee siten ulottua yli päivittäispalvelun prosessien: tilaajan tulee yhteistyön kaikilla tasoilla olla kiinnostunut palveluntarjoajan toiminnan tavasta ja laadusta kokonaisuudessaan. Tällöin seurannan kohteina ovat muun muassa palveluntarjoajan strateginen suuntaus, suhtautuminen toiminnan kehittämiseen ja riskienhallinnan menetelmät. Asialla on vaikutuksensa ostopalvelujen laatuun, vaikuttavuuteen ja riskienhallintaan. Etenkin monituottajaverkostossa tilaajan on varmistettava roolinsa palvelun kokonaiskehityksen ohjaajana. Muutoin on vaara, että palveluntarjoajat kehittäessään palvelua omista lähtökohdistaan käsin, tekevät ratkaisuja, jotka eivät tilaajan näkökulmasta sovi kokonaisuuteen tai täytä kustannustehokkuuden vaatimuksia.

Tulokset laajentavat kuvaa julkisen sektorin ulkoistusten yhteydessä korostetusta hankintaosaamisesta: hankintaosaaminen on paljon enemmän kuin kykyä ulkoistaa palvelut hankintalainsäädännön mukaisesti. Ulkoistavien organisaatioiden hankintojen kokonaisvaltaisen johtamisen taito on keskeistä hankintaosaamista. Se kattaa useita osa-alueita: esimerkiksi strategisen, riskienhallinnan, kehittämisen, ulkoistamisen ja kumppanuuksien johtamisen. Hankintaosaamisen taso määrittää hankintojen laatua ja tavoitteiden toteutumista. Siten hankintojen johtamisosaamisen taso vaikuttaa osaltaan ratkaisevasti hankintalainsäädännön pääasiallisen tavoitteen, julkisten varojen käytön tehostamisen, toteutumiseen.

Isoissa organisaatioissa hankintaosaaminen on yleensä keskitetty. Keskitetty hankintaosaaminen kuitenkin kohdentuu usein hankintajuridiikkaan ja sopimustenhallintaan, eikä siten välttämättä ulotu ostopalvelujen hallintaan tai toimialatuntemukseen. Hankintaprosessi voi mutkistua juridisesta tuesta huolimatta hankinnan aikana tai ostopalvelujen käynnistyttyä palveluntarjoajien toiminnan tai toimialan erityispiirteiden seurauksena. Tällöin käytännöntason, oman organisaation tarpeisiin ja palvelukentän tuntemukseen perustuvan hankintajohtamisen on löydyttävä hankkivasta organisaatiosta. On pohdimisen arvoista, voiko yksittäisen palveluyksikön vastuuhenkilö vastata tosiasiallisesti koko hankinnasta. Realistisempaa on toteuttaa hankinnat siten, että yksittäiset ulkoistukset nivotaan ylemmän organisaation kokonaiskuvaan.

## 7.2 Tutkielman arviointi

Ulkoistetussa sosiaalipalvelutuotannossa ilmenevien haasteiden ja mahdollisuuksien tarkastelu laajentaa kuvaa hankintaosaamisesta sekä tarjoaa hankintojen johtamiseen ja toteuttamiseen liittyviä kehitysehdotuksia. Lisäksi tutkimustyö vahvistaa evaluaation merkitystä hyvinvointipalvelujen tutkimuksessa: tutkielmalla on kyetty varmistamaan yhteisresurssein tuotetun toiminnan asian- ja tavoitteenmukaisuutta, valaisemaan toiminnan osuvuutta ja laatua sekä tuottamaan sovelluskelpoisia kehitysehdotuksia hyvinvointipalvelujen järjestämisen kehittämiseksi. Arvioin tutkielman täyttäneen sen tutkimukselliset ja yhteiskunnallisen relevanssin tavoitteet.

Tutkielmassa on rajoitteita, jotka on hyvä tiedostaa sen tuloksia hyödynnettäessä. Tapaus tutkimuksena ja rajatulla aineistolla toteutettu evaluaatio ei ole yleistettävissä. Se antaa pikemminkin yksittäisen näkymän aiheeseen sekä sovellettavia näkökulmia ja peilattavia ilmentymiä muiden organisaatioiden toiminnan tarkasteluun. Vaikka haastateluaineisto kuvaa ostopalvelujen järjestämisen keskeisen roolin, palvelun omistajan, näkemystä asioiden tilasta, ja on siten relevantti tapauskuvauksen lähde, se edustaa kuitenkin vain yhden henkilön näkemystä todellisuudesta. Tulosten luotettavuuden varmistamiseksi on hyödynnetty aineisto- ja näkökulmatriangulaatiota.

Tutkimuksen toteuttamisessa ei ole otettu huomioon poliittisen päätöksenteon ja kunnallisen johtamisen lainalaisuuksia. Julkissektorin toiminta poikkeaa hallintamenetelmistään yksityissektorista, minkä johdosta osa liiketoimintalähtöisen teorian perusteella johdetuista tuloksista – vaikka ne olisivatkin loogisia ja motivoivia – voi tuntua vaikealta soveltaa julkisiin hankintayksiköihin. Julkisten hankintojen toimintaympäristö on monella tavalla monimutkainen. Tutkielmassa on haluttu pitää tarkasteltava kohde puhtaasti toiminnallisena, irrallaan poliittisista ja moniportaisista päätöksentekomalleista. Valitun tarkastelutapa on antanut mahdollisuuden esittää pelkistettyjä ratkaisuehdotuksia ulkoistetun palvelutuotannon haasteiden hallitsemiseksi.

Koska hyvinvointipalvelujen laatutavoitteet ovat kovia, ulkoistaminen ja verkostomainen palvelutuotanto yleistyviä palvelujen tuottamisen tapoja, ja tilaajan vastuu ulkoistetusta kokonaispalvelusta ehdoton, tuloksilla on yhteiskunnallista merkittävyyttä. Tutkielman löydöksiä voidaan hyödyntää eri hankintayksiköissä peilaamalla omaa toimintaa tunnistettuihin ulkoistamisen haasteisiin ja kehityskohteisiin. Tulosten perusteella on

loogista kannustaa kaikkia palveluja ostavia organisaatioita varmistamaan palveluhankintojensa strateginen kytkös ylätasoon tavoitteisiin ja operatiivinen kytkös omaan toimintamalliin, kumppanuuksiin liittyvän toiminnan tavoitteenmukaisuus ja seurannan menetelmät sekä palveluhankintojen esiintyminen hankkivien organisaatioiden johtamisen asialistoilla.

### **7.3 Pohdinnan ja jatkotutkimuksen aiheita**

#### *Palveluntarjoajan kyvyt ja toimintalogiikka sekä juridiset ja poliittiset valintakriteerit*

Tapauskuvauksesta on pääteltävissä, että osalta kuntouttavan työtoiminnan palveluntarjoajista puuttuu sellaista perinteisesti liiketoiminnalliseksi määritettyä toiminnan logiikkaa, joka tukisi menestyksestä ulkoistamista. Tähän viittaavat tulkinnat joidenkin palveluntarjoajien kyvyttömyydestä nähdä tilaaja palvelusta maksavana asiakkaana sekä hyväksyä, että palvelua hankkiva tekee omista lähtökohdistaan käsin perustelluimmat ja kestävimmat ratkaisut.

Lainsäädäntö rajaa palveluntarjoajan valintaa: laki kieltää kuntouttavan työtoiminnan palvelun hankkimisen yrityksiltä. Yrittäjyyden poissulkeminen voi aiheuttaa riskiä sellaisten liiketoiminnallisten kykyjen saatavuudelle ja hallinnalle, joita tarvitaan julkisten hankintojen osapuolten välisessä yhteistyössä. Tapauskuvauksen perusteella herää ajatus niistä palveluhankintojen kehittämisen mahdollisuuksista, joita kuntouttavan työtoiminnan laajentaminen yrityksiltä hankittavaksi palveluksi voisi tarjota. Vaihtoehtoisesti on motivoivaa pohtia palveluntarjoajien liiketoimintaosaamisen kehittämistä ja sen vastuita: onko vastuu yksin palveluntarjoajalla, tulisiko tilaajan kehittää palveluntarjoajan kykyjä vai pitäisikö asiasta ottaa vastuuta yhteiskunnassa laajemmin? Aihe on tärkeä sikäli, että usein julkisia hankintoja leimaa palveluntarjonnan vähäisyys, ja kokonaispalvelu on niin vahva kuin on sen heikoin lenkki.

Tavoitteellisessa ulkoistamisessa palveluntarjoajan valinta perustuu ennalta asetettuihin kriteereihin; palvelusuhteet ja kumppaneiden johtaminen perustuvat palvelutuotannon ja hyvinvointiyhteiskunnan ja hankintalainsäädännön tavoitteisiin. Jos poliittista ohjausta halutaan käyttää kumppanuusverkoston rakentamisen tai ulkoistettujen palvelujen päivittäisjohtamisen tukena, sen tulisi olla tarkoituksenmukaista, läpinäkyvää ja puolueetonta. Lisäksi sen tulisi ohjata palvelujen hankintaa strategisen tason ja yksittäisen hankkeen tavoitteiden asettamisesta ja suunnitteluvaiheista lähtien. Kesken sopimus-

neuvottelujen tai käynnissä olevan palvelutuotannon ilmenevä, yksityiskohtiin puuttuva poliittinen tahto ei ole linjassa julkisten hankintojen hyötytavoitteiden, palvelujen järjestämisen laatu- ja vaikuttavuustavoitteiden eikä hyvän hallinnan periaatteiden kanssa.

#### *Osapuolten jakamien käsitysten ja arvojen merkityksestä*

Tilaaajan ja palveluntarjoajan yhteistyötä koskevat epäyhtenäiset käsitykset ovat omiaan aiheuttamaan kumppanuudenhallinnan ja ulkoistetun palvelun johtamisen haasteita. Käsitykset voivat poiketa monissa asioissa: asiakkuudessa, toiminnan vastuissa, arvopohjassa sekä palvelun ja sen kehittämisen tavoitteissa. Yhteistoiminnan laadun varmistamiseksi on tärkeää, että osapuolilla on yhdenmukainen käsitys yhteistyön kentästä. Koska palvelun järjestämisen vastuu sen järjestämistavasta riippumatta kuuluu kunnalle, ostopalveluissa osapuolten jakaman ymmärryksen varmistaminen kuuluu viime kädessä tilaajalle. Yhteisen näkemyksen johtamista voi motivoida palveluntarjoajaverkoston koherenssin hyötyjen kautta; epäyhtenäisessä verkostossa on vaara, että tilaaja tippuu kokonaispalvelun johtoroolista.

Kumppanin toiminta on tunnettava paitsi kumppanin osaamisen ja toimintakyvyn varmistamiseksi myös sen kulttuurin, palveluasenteen ja arvopohjan ymmärtämiseksi. Tällöin on merkitystä sillä, onko kumppani itse sosiaalialan osaaja vai esimerkiksi alihankintaorganisaatio, jonka ydintehtävät eivät liity lainkaan sosiaalipalveluun. Ei ole yksiselitteistä, kumman kanssa näkemysten yhteensovittaminen sujuu paremmin. Palvelun kokonaislaatu sekä kumppanin oikein toimiminen sosiaalialan arvojen ja tavoitteiden mukaisesti on kuitenkin aina varmistettava tilaajan toimesta: kunta vastaa viime kädessä ostopalveluina tuotettujen palvelujen eettisyydestä.

#### *Mitä se kumppanuudenhallinta on?*

Kumppanuudenhallinta on laaja aihe. Lopulta siinä on yksinkertaisesti kyse siitä, että homma pysyy hanskassa ja pyörät pyörivät tilaajan toivomaan suuntaan. Kumppanuuksia ei voi hallita, jos oma tavoite on epäselvä. Kun lähtökohtainen tavoite on kirkastettu ja sen reunaehdot selvitetty, kaikki muu tapaa järjestyä helpommin. Sosiaalipalvelujen kumppanuudenhallinnan taso vaikuttaa lopulta siihen, kuka todellisuudessa suunnittelee ja ohjaa palvelukokonaisuutta, osaamista ja toimintakykyä – kunta, palveluntarjoaja vai molemmat tahoillansa. Tästä näkökulmasta kumppanuudenhallinnassa on keskeistä tunnistaa jaettuun palvelutuotantoon liittyvät tavoitteet ja tehtävät sekä varmistettava toi-

mivat roolijaot ja kontrollit. Näin toimien voidaan välttää muun muassa osaamisvajeita ja keskenään kilpailevia tai päällekkäisiä tehtäviä sekä varmistaa palvelun vaikuttavuus ja asiakkaan hyvä palvelukokemus.

Kumppanuudenhallinta ei ole nippu linjauksia ja toimintaohjeita – pikemminkin se on kulttuuri. Mutta kyllä tapaohjeitakin tarvitaan. Niitä tulee laatia vuorovaikutteisessa yhteistyössä ja varmistaa, että sovitut periaatteet ovat tiedossa kaikilla kumppaneiden kanssa työskentelevillä. Kumppanuudenhallinnan tarpeeseen ei vaikuta organisaation koko tai hankintojen määrä, vaan tarve alkaa ensimmäisestä hankinnasta ja kumppanista lähtien. Kumppaneita hallitaan tai ei hallita, ja määrän sijasta lajissa arvioidaan laatua. Ilmiö on sama kuin tutkielmassa viitatuissa sosiaalialan arvoissa ja etiikassa: eettiset periaatteet pätevät kaikkeen palveluun asiakasmäärästä sekä palvelujen tarjonnasta, laajuudesta ja lajista riippumatta.

Tulokset korostavat kumppanuuksien kytkemistä ulkoistavan organisaation strategiseen johtamiseen. Menestyksen kannalta on tärkeää, että yksittäiset kumppanuudenhallinnan ja ulkoistettujen palvelujen johtamisen tavoitteet kytketään koko organisaation tahtotilaan, esimerkiksi koko kaupunkia koskevaan hankintastrategiaan. Hankintaan liittyvien strategioiden tunnettuus ja käytettävyys ovat kytköksissä kumppanuudenhallinnan haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Ulkoistamisen strategiat ja kumppanuudenhallinnan periaatteet ovat enemmän kuin hankintalainsäädäntö tai parhaat käytännöt. Ilman tavoitteellisuutta ja strategista kytköstä kumppanuudenhallinta voi toteutua osittain suunnittelemattomana sekä aiheuttaa ulkoistavalle organisaatiolle ja sen toiminnalle haittaa. On mielenkiintoista pohtia, ovatko ulkoistamisessa ja kumppanuuksissa strategiakytköksen heikkoudesta ilmenevät haasteet riskin toteutumista vai olosuhteista johtuvia, ennalta arvattavia seurauksia.

#### *Ehdotuksia jatkotutkimusaiheiksi*

Julkisten palveluhankintojen ajankohtaisuus ja kehittämisen tarve motivoivat jatkotutkimusta. Haasteiden ja mahdollisuuksien tätä tutkielmaa täsmällisempi jäsenitys niiden ensisijaisuuden ja relaatioiden ymmärtämiseksi on perusteltua. Kehitystyön priorisoinnin näkökulmasta on syytä selvittää, mitä ja kuinka merkittäviä haittoja tutkimuksessa tunnistetuista haasteista aiheutuu ostopalvelutuotannolle, sekä kuinka yleisiä haasteet ovat. Selvittämisen arvoista on myös, miten kaupunkien strategiset linjaukset ilmenevät

niiden hankintakäytännöissä. Evaluaation ja toimintatutkimuksen keinoin voidaan kehittää parannettuja hankintoihin liittyviä toimintatapoja sinne, missä niitä tarvitaan.

Tutkielmassa tunnistetut ulkoistamisen haasteet eivät ole ennenkuulumattomia, vaan ne ovat linjassa ulkoistamisen yleisten haasteiden kanssa. Olisi mielenkiintoista tutkia, mitkä ovat jo olemassa olevan tiedon hyödynnettävyyden ja käytettävyyden esteet sosiaalialan hankintojen johtamisessa. Liittyvätkö esteet esimerkiksi ajanpuutteeseen, taloudellisiin resursseihin, asenteisiin, prioriteetteihin, tietoon, taitoihin tai toiminnan kulttuuriin?

Julkisjohtamisen kehittäminen on ajankohtainen aihe. Tieto hankintoihin liittyvien johtamisen mahdollisuuksien edistämisen keinoista olisi merkityksellistä sekä johtamisen että palveluhankintojen laadun kehittämiseksi. Samoin kuin yksityisen ja julkisen sektorin johtamisen pääperiaatteet ovat yhteneväisiä, myös yksilöiden ja organisaatioiden kehittämisessä on analogiansa. Kestävän ja vaikuttavan muutoksen saavuttaminen hyötyy omaehtoisuudesta ja perustuu muuttujan tahtotilaan, kyvykkyyteen ja kypsyyteen. Ovatko painettu sana, koulutus ja sovitut toimintatavat riittäviä keinoja sosiaalialan hankintoihin liittyvän johtamisen kehittämiseksi, vai voisiko alan asiakastyön sovelluksista – esimerkiksi palveluohjauksesta, motivoivasta haastattelusta ja valtaistamisesta – olla hyötyä muutoksen tavoittamisessa? Julkisjohtamisen tutkimuksen höyryttäminen sosiaalialan asiakastyön menetelmillä voisi avata uusia väyliä johtamiseen.

Arvioinnin tuottama palautetieto tukee toimintaan liittyvää päätöksentekoa ja on kehittämisen resurssi. Toistuva arviointi ja sen tulosten hyödyntäminen ovat ne kriittiset tehtävät, joilla kehittämisestä voidaan tavoitella jatkuvaa. Koska sosiaalipalvelujen ulkoistaminen on palvelusopimuskausien ympärillä kertaantuva prosessi, tutkielma antaa lähtökohdan toistuvalla ja pidempikestoisella arvioinnilla. Tällaisessa arvioinnissa voidaan tutkia esimerkiksi palvelujen hankinnan onnistumista pidemmällä tähtäyksellä, tämän tutkielman tulosten perusteella tehtävää kehitystyötä tai ulkoistetun palvelutuotannon haasteiden ja mahdollisuuksien kehittymistä.



## Lähteet

### Painetut lähteet

Alastalo, Marja & Åkerman, Maria (2010) Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa: Johanna Ruusuvuori & Pirjo Nikander & Matti Hyvärinen (toim.) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 372–392.

Anttonen, Anneli & Sointu, Liina & Valokivi, Heli & Zachner, Minna (2009) Lopuksi. Teoksessa: Anneli Anttonen, Heli Valokivi & Minna Zechner (toim.) Hoiva – Tutkimus, politiikka ja arki. Tampere: Vastapaino.

Chen, Huey-Tsyh (2005) Practical Program Evaluation. Thousand Oaks: Sage Publications.

Deming, W. Edwards (2000) Out of the Crisis. Cambridge, Massachusetts; London, England: The MIT Press.

Fredriksson, Sami & Hyvärinen, Olli & Mattila, Mikko & Wass, Hanna (2009) Kilpailuttaminen poliittisena päätöksenä. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 14. Helsinki: Pole-Kuntatieto Oy.

Greaver, Maurice F. (1999) Strategic Outsourcing. A Structured Approach to Outsourcing Decisions and Initiatives. New York: Amacom.

Harisalo, Risto & Aarrevaara, Timo & Stenvall, Jari & Virtanen, Petri (2007) Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampere: University Press. Luettavissa: [http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/65351/julkinen\\_toiminta\\_julkinen\\_politiikka\\_2007.pdf](http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/65351/julkinen_toiminta_julkinen_politiikka_2007.pdf). Viitattu 19.8.2013.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (2013) Julkinen hankinta [verkkajulkaisu]. Luettavissa: <http://www.hankinnat.fi/fi/julkinen-hankinta/Sivut/default.aspx>. Viitattu 17.8.2013.

Kankaanpää, Eila (2011) Talouden johtaminen. Teoksessa: Sari Rissanen & Johanna Lammintakanen (toim.) Sosiaali- ja terveysjohtaminen. Helsinki: WSOYpro, 199–213.

Kiiskinen, Satu & Linkoaho, Anssi & Santala, Riku (2002) Prosessien johtaminen ja ulkoistaminen. Helsinki: WSOY.

Lammintakanen, Johanna & Rissanen, Sari (2011a) Politiikka ja strategia sosiaali- ja terveysjohtamisessa. Teoksessa: Sari Rissanen & Johanna Lammintakanen (toim.) Sosiaali- ja terveysjohtaminen. Helsinki: WSOYpro, 39–58.

Lammintakanen, Johanna & Rissanen, Sari (2011b) Sosiaali- ja terveysjohtaminen 2020-luvulla. Teoksessa: Sari Rissanen & Johanna Lammintakanen (toim.) Sosiaali- ja terveysjohtaminen. Helsinki: WSOYpro, 259–269.

Lehikoinen, Riitta & Töyrylä, Ilkka (2013) Ulkoistamisen käsikirja. Helsinki: Talentum.

Leväsluoto, Johanna (2011) Uuden toimintamallin käytön haasteet kunnassa – Tapaus- tutkimus tilaaja-tuottaja -toimintatavan käytöstä terveydenhuollon sektorilla. Pro gradu - tutkielma. Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu.

Lith, Pekka (2012) Kuntien hankinnat. Tilastollinen päivitysmuistio yksityisten tavara- ja palveluostojen merkityksestä kunta-alalla.

Luettavissa: [http://www.ek.fi/ek/fi/yrittajyyys\\_ym/julkiset\\_palvelut/kuntien\\_palvelutuotanto\\_ja\\_yritykset/Kuntien\\_hankinnat\\_2012.pdf](http://www.ek.fi/ek/fi/yrittajyyys_ym/julkiset_palvelut/kuntien_palvelutuotanto_ja_yritykset/Kuntien_hankinnat_2012.pdf). Viitattu 17.8.2013.

Mähönen, Antti (2010) Ennakointiselvitys yksityisen sosiaali- ja terveystalouden tulevaisuuden osaamis- ja johtamishaasteista. Helsinki: Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Luettavissa: [http://www.ennakointikamari.fi/files/147/Ennakointiselvitys\\_yksityisen\\_hyvintointialan\\_liiketoiminta- ja\\_johtamishaasteista\\_JTO\\_antti\\_mahonen.pdf](http://www.ennakointikamari.fi/files/147/Ennakointiselvitys_yksityisen_hyvintointialan_liiketoiminta- ja_johtamishaasteista_JTO_antti_mahonen.pdf).

Viitattu 18.8.2013.

Mönkäre, Sinikka (2003) Kilpailuttaminen on hyvä renki, mutta huono isäntä – kilpailuttamisen soveltuvuus sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Teoksessa Ollila, Eeva & Ilva, Minna & Koivusalo, Meri (toim.) Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta. Stakes, Raportteja 276. Helsinki, 17–21.

Luettavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201211089651>. Viitattu 19.8.2013.

Patton, Michael Quinn (2002) Qualitative Research & Evaluation Methods. 3. p. Thousand Oaks: Sage Publications.

Pihkala, Anssi (2003) Suomen Kuntaliiton näkökulma kilpailuttamiseen. Teoksessa Ollila, Eeva & Ilva, Minna & Koivusalo, Meri (toim.) Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta. Stakes, Raportteja 276. Helsinki, 87–88.

Luettavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201211089651>. Viitattu 19.8.2013.

Porvoon kaupunki (2011) Palvelu- ja hankintastrategia. Lastensuojelun avohuollon sekä mielenterveys- ja päihdekuntoutujien asumispalvelut. Porvoon sosiaali- ja perhepalvelut. Luettavissa: <http://porvoo01.hosting.documenta.fi/kokous/20117979-4-9910.PDF>. Viitattu 19.8.2013.

Porvoon kaupunki (2013) Työllisyyspalvelut – Sysselsättningsjänster. Luettavissa: [http://www.porvoo.fi/easydata/customers/porvoo2/files/lomakkeet/sosiaali- ja\\_perhepalvelu/tyollisyyspalvelut/tyollisyyspalvelut\\_2012\\_esite.pdf](http://www.porvoo.fi/easydata/customers/porvoo2/files/lomakkeet/sosiaali- ja_perhepalvelu/tyollisyyspalvelut/tyollisyyspalvelut_2012_esite.pdf). Viitattu 31.7.2013.

Power, Mark J. & Desouza, Kevin C. & Bonifazi, Carlo (2006) The Outsourcing Handbook. How to Implement a Successful Outsourcing Process. London, Philadelphia: Kogan Page.

Riutto, Heli (2010) Riskienhallinta asiantuntijapalvelujen hankinnassa – tarkastelukohdeena lääkäripalvelut kunnissa. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, taloustieteiden laitos.

Rajala, Tuija & Tammi, Jari & Meklin, Pentti (2008) Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Kunnallissalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 11. Helsinki: Pole-Kuntatieto Oy.

Ruusuvuori, Johanna & Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (2010) Haastattelun analyysin vaiheet. Teoksessa: Johanna Ruusuvuori & Pirjo Nikander & Matti Hyvärinen (toim.) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 9–36.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna (2006) Teemahaastattelu. Kvali-MOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkójulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto. [http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L6\\_3\\_2.html](http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_3_2.html). Viitattu 24.8.2013.

Saastamoinen Jani (2003) Julkisten hankintojen osaamisen kehittämistarpeet Pohjois-Karjalassa. Julkisten hankintojen strateginen osaaminen -hankkeen esiselvitys. Hankiprojekti. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto. Luettavissa: [http://epublications.uef.fi/pub/urn\\_isbn\\_978-952-61-1091-2/urn\\_isbn\\_978-952-61-1091-2.pdf](http://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-1091-2/urn_isbn_978-952-61-1091-2.pdf). Viitattu 18.8.2013.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2011) Riskienhallinta ja turvallisuussuunnittelu. Opas sosiaali- ja terveydenhuollon johdolle ja turvallisuussuunnittelijoille. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2011:15. Luettavissa: [http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=2765155&name=DLFE-16622.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=2765155&name=DLFE-16622.pdf). Viitattu 18.8.2013.

Stähle, Pirjo & Laento, Kari (2000) Strateginen kumppanuus. Avain uudistumiskykyyn ja ylivoimaan. Helsinki: WSOY.

Suominen, Arto (2005) Kokonaisvaltainen riskienhallinta yrityksen suojajärjestelmänä. Teoksessa Hannu Kuusela & Reijo Ollikainen (toim.) Riskit ja riskienhallinta. Tampere: Tampere University Press, 148–166.

Talentia (2005) Ammattieettinen lautakunta. Arki, arvot, elämä, etiikka. Sosiaalialan ammattilaisen eettiset ohjeet. Luettavissa: [http://www.talentia.fi/files/558/1649\\_Etiikka-opas2005\\_1\\_.pdf](http://www.talentia.fi/files/558/1649_Etiikka-opas2005_1_.pdf). Viitattu 18.8.2013.

Tossavainen, Sanna (2007) Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösuhteet – Palveluntuottajien kokemuksia yhteistyöstä Tampereen kaupungin kanssa. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 5. uudistettu laitos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2013) Julkiset hankinnat [verkkójulkaisu]. Luettavissa: <http://www.tem.fi/julkisethankinnat>. Viitattu 24.8.2013.

Valkama, Pekka & Kallio, Olavi & Kankaanpää, Jari (2008) Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa. Kunnallisan alan kehittämistätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 12. Helsinki: Pole-Kuntatieto Oy.

Valtioneuvosto (2011) Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Luettavissa: <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>. Viitattu 18.8.2013.

Vartiainen, Pirkko (2007) Evaluointi vertailun välineenä. Teoksessa: Ari Salminen (toim.) Hallintovertailun metodologia. 2. p. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 234. Hallintotiede 26. Vaasa: Vaasan yliopisto, 67–87.

## **Muut lähteet**

Porvoon kaupunki (2012a) Tarjouspyyntö 13.8.2012. Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen.

Porvoon kaupunki (2012b) Sopimus 19.12.2012. Porvoon kaupungin ja palveluntarjoajan välinen sopimus kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä.

Sorva, Laura (2011) Kuntouttavaa työtoimintaa ja sen palvelutoimittajia koskevan arviointitiedon hankinta. Kehittämistyön loppuraportti. Tampereen yliopisto, Porin yksikkö.

Viitanen, Mikko (2013) Porvoon kaupunki, työllisyyspalvelujen päällikkö, haastattelu 30.5.2013, Porvoo (Laura Sorva).

# LIITTEET

## Liite 1: Teemahaastattelun runko

[kuty = kuntouttava työtoiminta]

Haastatteluteemat / Mikko Viitanen, TYP

Laura Sorva 30.5.2013

- 1) Kuntouttavan työtoiminnan käytännöt
- 2) Ulkoistaminen ja sopimukset (strateginen näkökulma)
- 3) Kumppanuustoiminnan käytännöt (operatiivinen näkökulma)
- 4) Asiakkaan näkökulma ostopalveluissa

### 1) Kuntouttavan työtoiminnan käytännöt

- miten kuntouttava työtoiminta järjestetään tällä hetkellä?
- keskeisimmät muutokset vuoden 2011 kartoituksen jälkeen?
- montako omaa palvelupaikkaa?
- millaisia profiililtaan? millaista palvelu on sisällöltään?
- montako ostopalvelupaikkaa?
- millaisia profiililtaan? millaista palvelu on sisällöltään?
- kumppanuussuhteiden kesto – lyhyitä pitkiä?
- kuinka merkittävä rooli osto-kutyllä on TYPin kokonaispalveluun nähden (volyymit, eurot)?
- paljonko kutyisiä? millaisia sopimuksia?
- miten asiakas ohjataan eri kuty-paikkoihin?
- miten/missä kumppanin tuottama kuty ja TYPin muu kuin kuty-työ/-palvelu risteävät?
- käsitys asiakkaiden tyytyväisyydestä ostopalveluihin?
- käsitys TYPin tyytyväisyydestä ostopalveluihin?
- käsitys kumppaneiden tyytyväisyydestä palveluyhteistyöhön?

- mikä on ostopalvelu-kutyssä ajankohtaista? mihin suuntaan ollaan kehittämässä?
- millaisia haasteita ostopalvelu-kutyssä on tällä hetkellä?
- millaisia mahdollisuuksia / onnistumisia ostopalvelu-kutyssä palveluna on tällä hetkellä?
- mitä muuta palvelua TYP ostaa ulkoa?

## 2) Ulkoistaminen ja sopimukset (strateginen näkökulma)

### *Ulkoistaminen*

- miten ulkoistamispäätös syntyi? millä perusteilla?
- millaisia tavoitteita ulkoistamiselle asetettiin? miten toteutuivat?
- miten ulkoistaminen toteutettiin? perustuiko esim. hankintastrategiaan, projektisuunnitelmaan, pilotti, jne., vai oliko vapaamuotoisempi?
- miten ulkoistettava palvelu rajattiin? esim. tehtiinkö aktiivista valintaa siitä, mitä ulkoistetaan ja mitä pidetään itsellä? (mm. asiakasvalinta, terveydenhoito, koulutus, kartoitukset, aktivointisuunnitelmat, panostus asiakkaan jatkopolkuihin)
- millaisia tavoitteita ostopalvelulle asetettiin?
- miten kumppanit valittiin? mitä perusteita?
- millainen merkitys oli kumppanin tarjoaman palvelun sosiaalialan arvojen ja periaatteiden mukaisuudella? edellytetäänkö? seurataanko? koulutetaanko?
- millaista tukea / linjauksia / resursseja ulkoistamiselle sai kotiorganisaatiosta (sosiaalipalvelut, Porvoon kaupunki)? esim. hankintastrategia, sopimusneuvottelut, jo olemassa olevat kumppanit, projektin resursointi
- millaisia haasteita ulkoistamisessa on ilmennyt?
- millaisia mahdollisuuksia / onnistumisia ulkoistamisessa on ilmennyt?
- onko muiden palvelujen ulkoistaminen ajankohtaista / keskustelussa?

*Millaisia TYPin ja ostopalvelupaikkojen väliset sopimukset ovat?*

- ovatko nyt esim. pysyviä vai katkolla?
- mitä on sovittu palvelujen sisällöstä, laadusta/palvelutasosta, seuraamisesta / raportoinnista?
- mitä on sovittu palvelutasopoikkeamista (mm. raportointi, sanktiot, kehittäminen)?
- mitä on sovittu palvelutoimittajan osaamisesta / ominaisuuksista?
- mitä on sovittu yhteistyön tavoista?
- millaista on sopimuksenhallinta yleisesti (onko esim. keskitetysti hoidettua TYPissä / sosiaalipalveluissa / Porvoon kaupungissa)?
- millaisia haasteita / kehitystarpeita on ilmennyt sopimusten osalta?
- millaisia mahdollisuuksia / onnistumisia on ilmennyt sopimusten osalta?

### **3) Kumppanuustoiminnan käytännöt (operatiivinen näkökulma)**

*Kumppanuudenhallinta (johtaminen, ohjaus, ostopalvelun seuranta)*

- millaisia johtamisen tavoitteita ostopalveluun liittyy – millä voimakkuudella kumppaneita ja niiden toimintaa halutaan johtaa / ohjata
- millaisia ovat kumppanuudenhallinnan käytännöt? mitä kumppanuustoiminta sisältää ja miten ilmenee? itsenäisyyden aste?
- miten kumppanuudenhallinnan vastuut jakautuvat TYPissä? esim. keskitettyä / hajautettua? kumppanuusvastuuta TYPin ulkopuolella?
- miten palvelutoimittajien profiilien / toiminta-ajatusten erilaisuus ilmenee kumppanuudenhallinnan käytännöissä?
- millä tavoin kumppaneiden kanssa on käyty läpi kuntouttavan työtoiminnan prosessi, tavoitteet ja osaamistarpeet?
- mitä tekijöitä ostopalvelusta seurataan? (esim. volyymit, palvelun sisältö/taso, tyytyväisyys, laatu, vaikuttavuus, kustannukset, yhteistyö + näkökulmat)
- millaista on ostopalvelun seuranta käytännössä? (esim. frekvenssit, menetelmät, kuka – TYP, palvelutarjoaja)

- miten auditoidaan yksittäisen kumppanin osaamista ja toimintaa (mm. prosessikuvaukset, omavalvonta, riskienhallinta, tulo-/kulurakenteet, perehdytys, työhyvinvointi, työturvallisuus) – onko näille tavoitteita ja minimejä?
- miten seurantatietoa hyödynnetään ja raportoidaan? (esim. frekvenssi, menetelmät, tavat, kenelle, kehittäminen)
- miten seurataan asiakkaiden kokemuksia ja tyytyväisyyttä? esim. TY-Pistä vai seuraako kumppani?
- miten kumppanit reagoivat seurantaan ja ohjaukseen? miten yhteistyö toimii?
- miten kumppaneiden tuottamaa kuty-palvelua suunnitellaan ja kehitetään? kuka suunnittelee ja kehittää? mitä rooleja ja vastuita tässä on?
- millaisia haasteita / kehityskohteita kumppanuudenhallinnassa ilmenee?
- millaisia mahdollisuuksia / onnistumisia kumppanuudenhallinnassa ilmenee?
- mikä on ajankohtaista kumppanuudenhallinnassa? mihin suuntaan ollaan kehittämässä?

#### *Kumppanuusyhteistyö (vuorovaikutus kumppaneiden kanssa)*

- miten yhteistyö kumppaneiden kanssa toimii?
- millaisia kokous-, raportointi ja muita viestintäkäytäntöjä ilmenee?
- miten kumppaniverkoston sisäinen yhteistyö ilmenee? esim. yhteistä viestintää, suunnittelua, palvelukehitystä, osaamisen kehittämistä, riskienhallintaa, resursointia kumppaneiden kesken?
- kumppanuussuhteiden avoimuus?
- kumppaneita kohtaan tunnettu luottamus, käsitys kumppanin lojaliteetista?
- miten kumppanuusyhteistyö on järjestetty kumppaneiden puolelta? onko esim. nimetyt yhteyshenkilöt, yhteiset käytännöt, säännöllinen raportointi, jne.?



- katso kumppanuusyhteistyön dia 13 taannoisesta esityksestä, mikä tässä on status, onko kehittynyt / yhä kehitystarpeita?
- millaisia haasteita / kehityskohteita kumppanuusyhteistyössä ilmenee?
- millaisia mahdollisuuksia / onnistumisia kumppanuusyhteistyössä ilmenee?
- mikä on ajankohtaista kumppanuusyhteistyössä? mihin suuntaan ollaan kehittämässä?

#### **4) Asiakkaan näkökulma**

- millainen on ollut asiakkaan rooli palveluja ulkoistettaessa?
- miten asiakkaan ääni tulee esiin kumppanuudenhallinnan käytännöissä (palveluja tuotettaessa / seurattaessa / kehitettäessä / palvelupaikkoja valittaessa / kumppaneita ohjattaessa jne.)?
- mitä haasteita ostopalvelujen kokonaisuudessa erityisesti asiakasnäkökulmasta ilmenee?
- mitä mahdollisuuksia / onnistumisia ostopalvelujen kokonaisuudessa erityisesti asiakasnäkökulmasta ilmenee?