

Kuntien systeminen muutos ja suhde asiakaskeisyyteen

Strateginen tutkielma – Noren Oy

8.6.2022

Noren Oy: Arno Aranko, Tuomo Ketola & Matti Hassinen

Kuntaliiton työryhmä: Elisa Kettunen, Hanna Menna, Ville Nieminen, Sofia Johansson, Laura Lyly, Jarkko Majava ja Sini Sallinen.

Sisällys

1. Tiivistelmä tutkielman päälöydöksistä
2. Tutkielman tausta
3. Tutkielman toteutus
4. Kuntien nykytilat
5. Mitä opimme asiakaskeskeisyydestä kunnissa?
6. Ohjausryhmäkuntien ratkaisumallit kunnissa tunnistettuihin kehittämisen haasteisiin
7. Miten kuntien muutosta voidaan edistää?

Kirjallisuus

LIITE 1: Kuntien haastekentän yksityiskohtaiset kuvaukset

Artikkeli:
Asiakaslähtöisyys on avain kuntien systeemiseen muutokseen

Tiivistelmä tutkielman päälöydöksistä

Strategisen tutkielman yhteenveto

Tutkielma toteutettiin haastatteluin

Tämä strateginen tutkielma tarkastelee systeemisen muutoksen ja ihmiskeskeisyyden roolia Suomen kunnissa. Tutkielma toteutettiin laadullisin tutkimusmenetelmin haastatteleamalla neljästä keskenään erilaisesta kunnasta kustakin neljää henkilöä, jotka edustivat organisaation eri tasoja. Aineisto purettiin ja analysoitiin yhdessä Kuntaliiton asiantuntijoiden kanssa. Lisäksi ohjausryhmään kuului edustajia kahdesta kunnasta, jotka osallistuivat kuntien kohtaamien haasteiden purkamiseen.

Yhteinen termistö jäsentymätöntä ja systeemisessä ajattelussa hajontaa

Aineiston analyysin pohjalta voidaan sanoa, että aihealueen termistö on jäsentymätöntä ja moniselitteistä, eikä kuntien edustajat käytä samoja termejä puhuessaan samoista teemoista. Ihmis-/asiakaskeskeisyys voidaan nähdä joko kuntalaisen palvelujen tasolla tai strategisella tasolla. Kuntien kypsyystaso tämän osalta on vaihtelevaa.

Kuntakentän laajuus haastaa näkemystä jaetusta tulevaisuuskuvasta, sillä suurilla kunnilla on resurssiensa takia mahdollisuus edistää systeemisyyttä kokonaisvaltaisesti ja pitkäjänteisesti. Pienemmät kunnat joutuvat priorisoimaan lyhyen tähtäimen kustannussäästöjä ja keskeisten kunnan työntekijöiden merkitys korostuu.

Elinvoimaisuus prioriteettina & kuntia uhkaa lisääntyvät vastuut

Kuntia uhkaa tulevaisuuden muutokset ja monesta suunnasta tuleva ristipaine niin kasvavien velvoitteiden kuin vähenevien resurssien osalta. Suomen väestörakenne ja väestön pakkautuminen kasvukeskuksiin haastaa kuntia, mikä korostaa elinvoimaisuuden asemaa. Kuntien kehittämisen strateginen taso jää taustalle epävarman tulevaisuus- ja rahoitusnäköymien takia.

Tulevaisuuden hyvinvoinnin ratkaisut syntyvät yhteistyössä sidosryhmien kanssa

Suurilla kunnilla on luontaisia mahdollisuuksia toimia osana aktiivista verkostoa, niin yliopistojen kuin valtiovallankin kanssa. Näin ollen ne saavat skaalaetuja verrattuna pienempiin kuntiin. Alueellisen yhteistyön merkitys korostuu erityisesti elinvoima kysymyksissä, kun taas digitaalisten ratkaisujen kehittämisen kokoluokka on laajempi. Pistemäinen ja hankelähtöinen kehitys ei johda systeemiin ratkaisuihin.

Kokeilukulttuurin edistäminen kunnassa tarjoaa mahdollisuuksia purkaa kunnan sisäisiä raja-aitoja, mutta sen jalkauttaminen vaatii pitkäjänteisyyttä ja systemaattisuutta kuntajohdolta. Johdon asema kuntakehittämisen edistäjänä onkin olennainen niin toimeenpanon kuin kulttuurin luomisenkin osalta.

Jaetut kokemukset ja tuki ovat ratkaisuja kuntien haasteisiin, ja Kuntaliiton rooli kuntien yhteisenä foorumina ja edunvalvojana onkin keskeisessä asemassa niin valtion kuin muidenkin sidosryhmien suuntaan suuntaan.

Tutkielman päälöydökset tiivistettynä

KUNTIEN SUHDE ASIAKASKESKEISYYTEEN ON MONINAINEN

Asiakaskeskeisyys nähdään tavoitteiden tasolla kuntalaisten tarpeisiin vastaamisena sähköisten palveluiden keskittämisenä, palvelupolkujen sujuvoittamisena sekä kuntalaisten osallistamisena ja kuulemisena palveluiden suunnittelussa.

Käsitteen kautta avautuu erilaisia oivalluksia siitä, mikä kunnan rooli tulisi olla suhteessa kuntalaisiin, kunnan omiin palvelukokonaisuuksiin sekä kunnan yhteistyökumppaneihin. Yhtenäistä käsitteistöä ei kuitenkaan ole, vaan kunnat priorisoivat eri asioita retorisella tasolla vastatakseen samankaltaisiin haasteisiin.

ASIAKASKESKEISYYS ON ERILAISTA ERIKOKOISISSA KUNNISSA

Systemaattinen asiakaskeskeisyyden soveltaminen strategisena kärenä esiintyy lähinnä isoissa kunnissa, kun pienemmissä kunnissa asiakaskeskeisyys rajautuu yksittäisten palveluiden tasolle.

Isojen kuntien palveluiden sähköistämisen kokoluokan tuomat skaalaedut sekä käytettävissä olevat resurssit tekevät asiakaskeskeisyydestä välttämättömän tavan jäsentää koko kunnan toimintaa ja roolia.

KUNTIEN KEHITTÄMISEN PRIORITEETIT RIIPPUVAT KYVYKKYYKSISTÄ

Kunnan elinvoimakysymykset ohjaavat pitkälti sitä, kuinka ensisijaisena asiakaskeskeisyys nähdään strategisen tason kysymyksenä. Kunnan hyödynnettävissä olevat kyvykkyydet rajaavat myös kunnan mahdollisuuksia suunnitelmalliseen kehittämiseen.

Iso kunta ei voi täysimittaisesti hyödyntää yhteistyökumppaneitaan ja digitaalista kehitystä ilman kuntatason ohjausta ja strategista visiota.

Pienet kunnat priorisoivat lyhyen tähtäimen kustannustehokkuutta ja kunnan vetovoimaa seudullisella yhteistyöllä. Kunnan panostuksilla henkilöstön kyvykkyyksiin voi olla merkittävä rooli kehittämiskulttuurissa.

ASIAKASKESKEISYYDEN EDELLYTYKSET OVAT UHATTUNA

Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus nähdään asiakaskeskeisyyttä hankaloittavana uudistuksena, ja koordinaatiota yhtenäisten palvelupolkujen rakentamiseksi tai säilyttämiseksi tullaan tarvitsemaan samaan aikaan kun kuntien kokonaisresurssit pienenevät.

Yhteistyön mahdollisuudet tulevien maakuntaorganisaatioiden kanssa ovat vielä tässä vaiheessa hahmottumattomia kaikissa otoksen kunnissa.

Erityisesti pienemmät kunnat kokevat epävarmuutta kuntien rahoitusten muutosten vuoksi. Tämän takia merkittävämät strategiset uudistustyöt saavat odottaa.

Keskeisimmät havainnot otoksen kunnista ihmiskeskeisen muutoksen edistämiseksi kunnissa

LAAJEMPIA TAVOITTEITA TARVITAAN YHTEISTYÖN TUEKSI

Kuntien, kuin myös muun julkishallinnon edellytyksiä yliorganisationaliseen yhteistyöhön tulee vahvistaa palvelurakenteen uudistusten onnistumiseksi kuntalaisen kannalta vaikuttavalla tavalla.

Kuntalaisten hyvinvointi ja seudun elinvoima eivät ole pelkästään kunnan käsissä. Kuntalaiselle tarjottava kokonaisratkaisu on aina riippuvainen kunnan toimintaympäristön tarpeista ja kumppaneista, minkä takia kunnan oma uudistumis- ja kehittämistyö on ratkaisevaa.

Yhteistyö kunnan sisällä ja ulkopuolella kaatuu helposti toimialojen välisiin rajoihin ja budjetointiin, minkä takia kunnan tehtäviä tulisi tarkastella laajemmalla tavoitteellisella tasolla.

SÄHKÖISTEN PALVELUIDEN KUNTALAIKESKEISET KOKONAISUUDET ONTUVAT

Sähköiset palvelut toimivat niin henkilöstön ja kuntalaisen tukena, kunhan osallistavaa kehittämistä on resursoitu.

Otoksen perusteella sähköisiä palveluita kehitetään runsaasti pistemäisinä ratkaisuin erityisesti isojen kuntien ulkopuolella.

Pistemäiset ratkaisut ovat hallittavampia ja kehitettäviä yksittäin, mutta jäävät kuntalaisen pistemäisyydessään epäselviksi.

Palveluiden kuntalaiskeskeisen kehittämisen kannalta tulisi pyrkiä sähköisten palveluiden kokoamiseen myös kunnan ulkopuolisilta tahoilta.

KOKEILUT OVAT VAHVISTANEET KUNTIEN KEHITTÄMISKULTTUURIA

Kokeilukulttuurin edistäminen on kannattanut kunnissa, mutta vaikuttava toteutus edellyttää, että kehittäminen lähtee omista tarpeista ja että kunnan laajempi strateginen suunta on jaettu koko organisaatiossa.

Johtamisella on suuri merkitys kehittämisen inspiroinnissa. Kun koetaan, että on lupa epäonnistua, kohenee myös kunnan sisäinen kulttuuri. Kulttuurinmuutos on kuitenkin valtava, minkä takia tavoitteissa tulee pyrkiä pieniin askeleisiin.

Tulevaisuuden palveluiden hahmottaminen vaatii kokeilevaa työtä taustalleen onnistuakseen.

KUNNAN OSALLISTAMISEN TAVAT MÄÄRITTÄVÄT PALVELUIDEN SUUNTAA

Ketkä määräävät palveluiden suunnan? Kuka tulee kuulluksi ja ymmärretyksi palveluiden kehittämisessä? Kaikilla otoksen kunnilla esiintyi haasteita kuntalaisten osallistamisessa osana palveluiden arviointia ja kehittämistä.

Kuntien haasteet liittyivät tyypillisimmin tiedonkulkuun tai haavoittuvassa asemassa olevien kuntalaisten tavoittamiseen osallistavassa kehittämisessä.

Palveluita uudistettaessa erityisesti sähköiseen muotoon tulee kunnissa huolehtia siitä, kenen ehdoilla palveluita rakennetaan.

Tutkielman tausta

Tutkielman taustoitus

Miksi tutkia kuntien ihmiskeskeisyyttä?

Tutkielman taustalla on vaikuttanut Joseph Stiglitzin, Amartya Senin ja Jean-Paul Fitoussin (2009) laatiman raportin suosituksista alkanut keskustelu julkisen roolista suhteessa ihmisten hyvinvoinnin edistämiseen, hyvinvoinnin määrittelyyn sekä hyvinvoinnin mittaamisen ulottuvuuksista julkisen sektorin toiminnan ohjauksessa.

Raportin kirjoittajat suosittelevat toiminnan arvioinnin moninaistamista pelkästä materiaalisesta tuotannosta kuvaamaan elämänlaadun, eriarvoisuuden ja ympäristön tilaa, eikä vain objektiivisilla mittareilla, vaan myös koetun hyvinvoinnin tasolla (Simpura 2009).

Raportin fokus on pitkälti yhteiskunnallista ohjausta koskevan tiedon tuotannossa ja hyödyntämisessä, mutta se koskee myös eri julkisyhteisöjen kyvykkyyksiä ja roolin muutosta kohti toimintansa ohjausta ja vaikuttavuuden arviointia laajemmasta, hyvinvoinnin edistämisen tietopohjasta.

Tutkielman tarkoituksena oli kartoittaa erityyppisten kuntien käsityksiä, mahdollisuuksia, kyvykkyyksiä ja haasteita, jotka liittyivät ihmiskeskeisyyteen, ymmärryksen ja tukitoimintojen kehittämiseksi aiheesta.

Systeeminen lähestymistapa kuntaekosysteemiin

Systeemisessä ajattelussa jäsennetään erilaisia kokonaisuuksia niiden osien välisten vuorovaikutussuhteiden kautta. Systeemillä viitataan tässä tapauksessa kuntaorganisaatioon, joka koostuu useista keskenään vuorovaikuttavista alasysteemeistä. Systeemistä ajattelua hyödynnetään ajattelumallina kompleksisten kokonaisuuksien ymmärtämiseen kokonaisuuksien osien suhteiden kautta (Senge 1990, Meadows 2008).

Systeemit ovat dynaamisia ja alttiita muutoksille. Näkyvimmillä, yksittäisten tapahtumien tasolla, meille erottuu tyypillisesti vain systeemin pintataso. Tällä tasolla ovat esimerkiksi kunnan verkkosivut, asiakaspalvelu ja päätökset. Ymmärtääksemme tapahtumien taustalla vaikuttavia syvemmän tason dynamiikkoja, täytyy meidän tarkastella koko systeemin osien vuorovaikutusta sekä ajattelullisia viitekehyksiä vuorovaikutusten taustalla.

Systeemisellä muutoksella viittaamme toimintamallien, rakenteiden ja näiden vuorovaikutusten samanaikaiseen muutokseen, jolla luodaan edellytyksiä tulevaisuuden hyvinvoinnille ja kestäväälle kehitykselle (www.sitra.fi/tulevaisuussanasto/systeeminen-muutos/).

Projektin ohjausryhmä koostui Kuntaliiton, Norenin, Turun, Tampereen sekä Oulun kaupungin asiantuntijoista.

Millä tavalla lähestyimme kuntien ihmiskeskeisyyttä?

Asiakas-/ihmiskeskeisyys kunnissa

Ihmiskeskeisyydellä viitataan toimintaa ohjaavana periaatteeseen, joka pohjautuu kokonaisvaltaiseen ja moninaiseen ihmiskäsitykseen, jossa ihmisten näkemykset ja kokemukset ovat toiminnan ja kehittämisen keskiössä. Ihmiskeskeisyyden tarkemman sisällön määrittelee konteksti, jossa sitä käytetään. **Asiakaskeskeisyydellä** viitataan ihmiskäsitykseen, jossa organisaation palveluiden ja prosessien kohteena on asiakas, joka nähdään kaiken toiminnan keskiössä. **Asiakaslähtöisyydellä** viittaamme toimintaperiaatteeseen, jossa pyritään huomioimaan asiakkaiden tarpeita suunnittelussa ja kehittämisessä **yksittäisten palveluiden** ja **prosessien tasolla**.

Tutkielmassa olemme kiinnostuneita enemmän siitä, miten kunnissa ymmärretään ja sovelletaan ihmiskeskeistä ja asiakaskeskeistä ajattelua, kuin siitä, että täyttääkö kunta tietyn teknisen kriteeristön tai johtamisfilosofian määritelmän. Oletamme, että erilaiset toimintaympäristöt tuottavat ja uusintavat erilaisia johtamistapoja sekä johtamisen käsitteistöjä, joita haluamme kuvata.

Asiakaskeskeisyys tutkielman tietoisena valintana

Huomasimme nopeasti tutkielman suunnitteluvaiheessa, että kunnissa esiintyy useita tapoja puhua ja jäsentää ihmis- ja asiakaskeskeisyyttä, eikä yhtenäistä tapaa puhua kuntien muutoksista ja ratkaisuihin oltu. Asiakkaisiin saatettiin viitata ajoittain esimerkiksi myös silloin, kun puhuttiin kunnan prosessien osana toimivista työntekijöistä sekä kunnan palveluiden yhteistyökumppaneista. Ihmis- ja asiakaskeskeisyys näkyvät kunnissa eri tavoilla, eikä niihin viitata samalla tavalla. **Tämän tutkielman raportoinnissa käytämme asiakaskeskeisyyttä eräänlaisena kattoterminä ja vertailun ulottuvuutena raportoinnin ymmärrettävyyden takia, ja jotta otoksen kuntia ei voitaisi tunnistaa materiaalista käsitteistön kautta.**

Koska tutkielman kohteena on kunnan virkahenkilöstön ajattelu- ja toimintamallit, emme pyrkineet määrittelemään ohjaavaa käsitettä haastateltavien puolesta. Halusimme käyttää mahdollisimman lähestyttävää käsitettä, jonka mielekkyyden haastateltavat saivat kyseenalaistaa ja määritellä oman viitekehyksensä kautta. Tähän lähdimme pureutumaan haastatteluissa. Kartoitimme käsitteellisen ulottuvuuden lisäksi asiakaskeskeisyyden konkreettisia ilmentymiä kuntastrategian, osallistamisen, tiedonhankinnan ja digitaalisen asiakaskokemuksen kautta.

Lähestymistapamme avulla pyrimme sukeltamaan kuntaorganisaatioiden sisäiseen maailmaan ja kulttuuriseen kontekstiin*

Ilmeinen taso

Palvelutapahtumat, vuorovaikutus, kunnan päätökset, kuntalaisten hyvinvointi

Kaavojen ja trendien taso

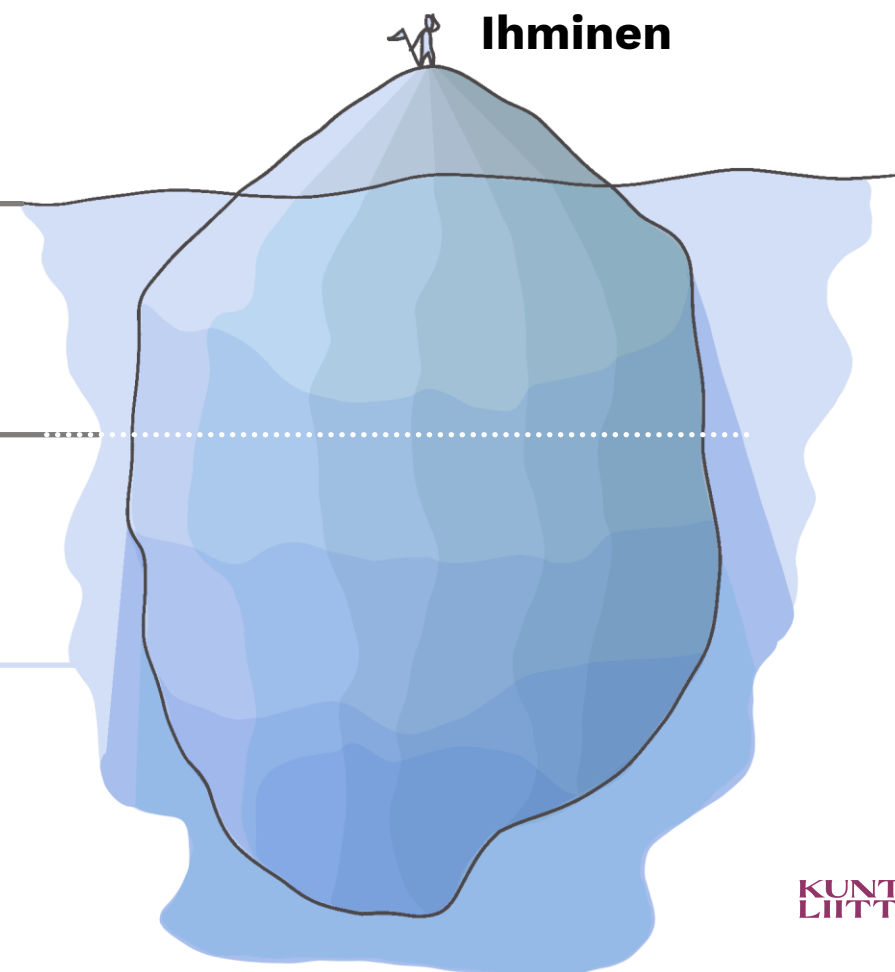
Käyttäytymisen rutiinit kunnan sisällä, kuten palveluprosessit

Perustava, rakenteellinen taso

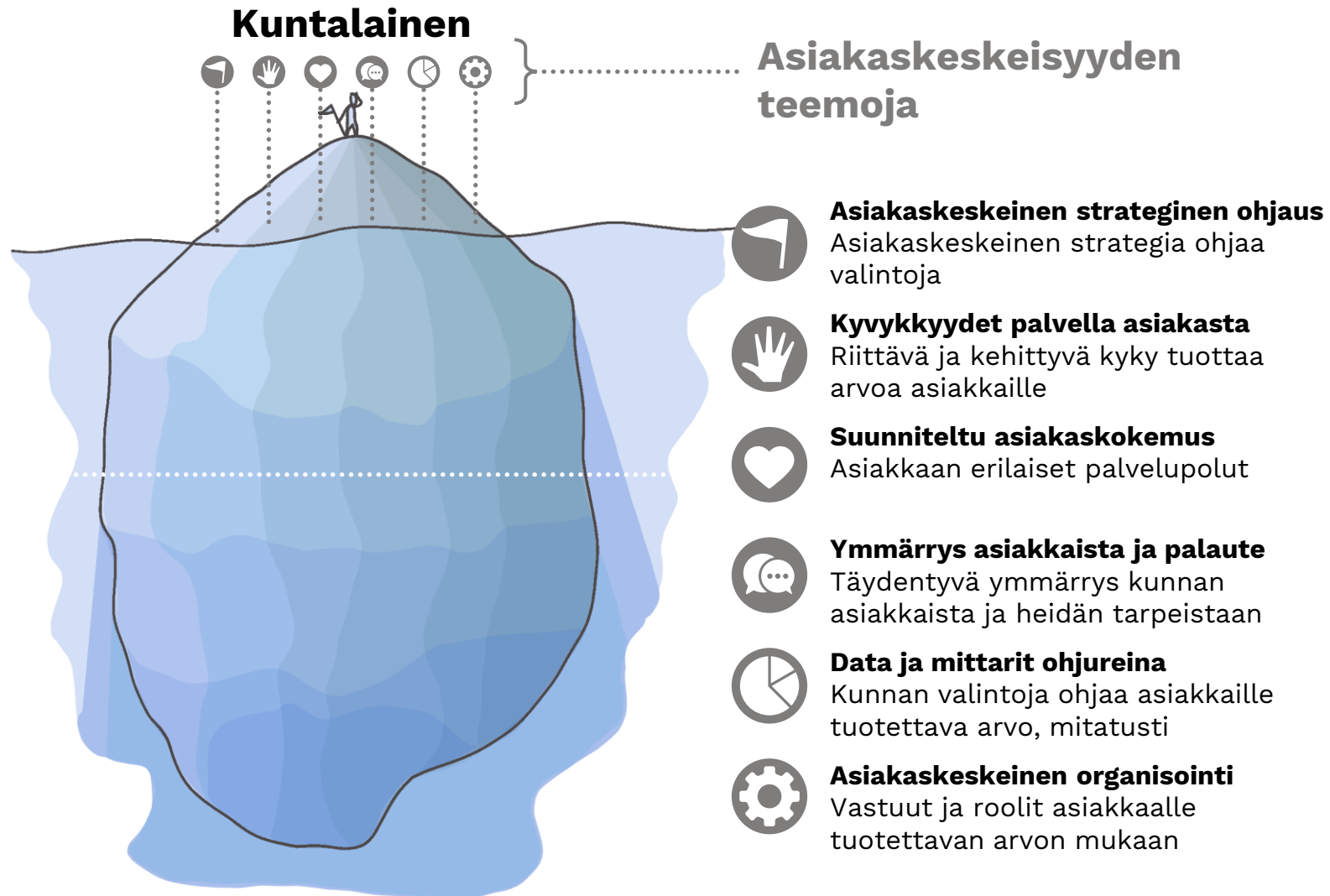
Kuntaorganisaation osien suhteet, prosessien suunnittelu, kunnan palveluiden kehittäminen

Kulttuurinen konteksti ja mentaaliset mallit

Uskomukset, arvot ja oletukset, jotka ylläpitävät systeemiä, esim. ihmiskäsitys, maailmankuva



Lisäksi olemme tarkastelleet eri asiakaskeskeisyyden teemoja kunnan ja kuntalaisen kohtaamisesta



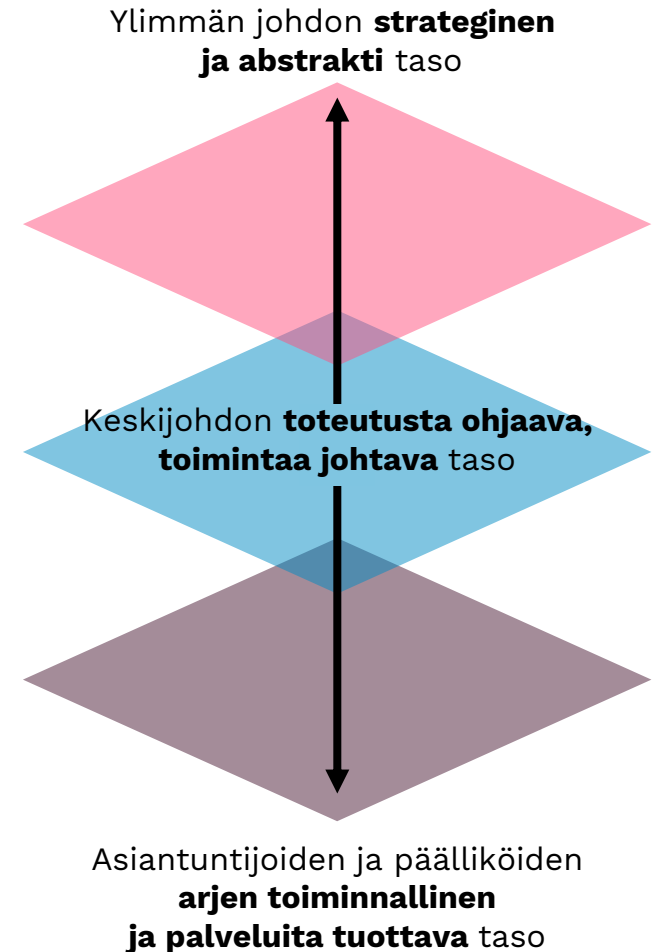
Tutkielman toteutus

Tutkielman aineisto perustuu neljään erilaiseen kuntaan, joiden henkilöstöstä haastateltiin henkilöitä kolmelta tasolta

Kuntaliitto lähestyi erikokoisia kuntia tutkielman esittelyllä, jonka jälkeen osallistumisesta kiinnostuneista kunnista valittiin maantieteellisesti erilaiset kunnat. Mukaan valittujen kuntien johtoa pyydettiin sen jälkeen nimeämään kunnan viranomaisista yhteyshenkilö sekä neljä haastateltavaa ennakkoon määritellyillä profiileilla.

Tavoitteena ei ollut kerätä edustavaa kuvaa koko kuntakentältä, vaan koostaa analyyttisiä kuntaprofiileja, jotka valottaisivat eri tyyppisten kuntien asiakaskeskeisyyttä, toimintaa sekä ratkaisuja eri toimintaympäristöissä.

Pyysimme haastateltavia jokaisesta kunnasta ylimmän johdon, toimialajohdon sekä päällikkö- ja asiantuntijatasoilta. Emme edellyttäneet haastateltavilta asiakaskeskeisyyteen liittyvää erityisasiantuntijuutta, sillä tavoitteemme oli kartoittaa asiakaskeskeisyyden nykytilaa ja siihen liittyviä ajatuksia kunnan eri toiminnoissa ja palveluissa.



Tutkielma toteutettiin soveltamalla etnografisia tutkimusmenetelmiä asiantuntijahaastatteluihin

Kunnan yhteyshenkilö vastasi oikeiden henkilöiden valitsemisesta kunnan sisältä ja myös kuntien johtoryhmiä hyödynnettiin rekrytoinnissa. Haastattelut toteutettiin 1,5-tunnin etähaastatteluina, joihin Kuntaliiton edustajilla oli mahdollisuus osallistua haastateltavan suostumuksella.

Haastatteluissa hyödynnettiin temaattista haastattelurunkoa, joka johdatteli keskustelua isompien teemojen ympärille kunnassa ja haastateltujen henkilöiden työssä. Haastattelijat keskittyivät siihen, mitä haastateltava itse toi esille, ja pureutuivat teemoihin jatkokysymyksillä ja tarkennuksilla. Haastattelurungon ja -tekniikan joustovara oli erityisen tärkeää, jotta kuntien erityispiirteet ja oma strateginen ajattelu tulisivat esiin haastatteluiden aikana. Haastatteluteemoja yhteensovitettiin ja painotettiin haastateltavan roolin mukaan.

HAASTATTELUIDEN TEEMAT



Osallistava tutkimusprosessi eteni haastatteluiden jälkeen kolmessa erillisessä työpajassa



Kuntien nykytilat

Analyysissa kuntien nykytila hahmottui viiden tarkastelukulman kautta

Nykytila hahmottui yhteensä viiden keskeisen tarkastelukulman kautta, joista kahdelle viimeiselle tarkastelukulmalle loimme vertailua varten **arviointiluokitukset**.

- 1. Kunnan demografiset piirteet ja yleistila**
- 2. Kunnan tavoitteet ja strateginen iso kuva**
- 3. Kunnan muutos- ja kehityskulttuuri**
- 4. Kunnan kyvykkyydet asiakaskeskeisyyden edistämiseen**
- 5. Asiakaskeskeisyyden ilmeneminen kunnan toiminnassa**

Kuntien asiakaskeskeisyys näkyy analyysissä kolmella eri toiminnan tasolla

Analyysissä tarkasteltiin kolmen tarkastelutason kautta kunnan asiakaskeskeisen toiminnan painottumista valittujen kuntien toimihenkilöiden kanssa käydyissä keskusteluissa.

STRATEGINEN TASO

Kunnan toiminnan tavoitteita ja painopisteitä linjaavat päätökset ja valinnat, joilla on pitempiaikaisia vaikutuksia. Strategisen tason tarkastelussa päähuomio on siinä, miten kunta tunnistaa asiakaskeskeisen toiminnan merkitystä, vaikutuksia ja painopisteitä kunnan kehittämisessä ja johtamisessa.

TAKTINEN TASO

Taktisen tason tarkastelussa huomio kiinnittyy kunnan tekemien strategisten valintojen mukaiseen, lyhyemmän aikavälin käytäntöönpanoon ja siihen liittyviin valintoihin.

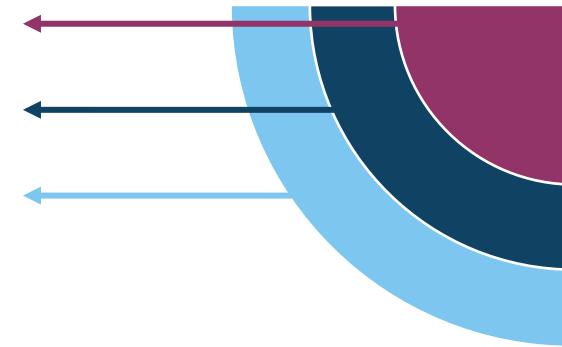
OPERATIIVINEN TASO

Tehtyjen strategisen ja taktisen tason päätösten arkisen johtamisen ja niihin suoraan liittymättömien tarpeiden vaatimien toimenpiteiden tarkastelu auttaa hahmottamaan sitä, miten asiakaskeskeisyys näkyy kunnan arjessa.

STRATEGINEN TASO

TAKTINEN TASO

OPERATIIVINEN TASO



Analyysissä käytimme karkeaa viisitasoista mallia kunnan asiakaskeskeisyyden tilan arvioimiseksi

TASO 4

Asiakaskeskeisyys ohjaa kunnan toiminnan kehittämistä ja johtamista strategisella, taktisella ja operatiivisella tasolla. Palvelutarpeiden kehittymistä voidaan ennakoida asiakasdatan perusteella.

TASO 3

Kunta toimii hyvin laajasti asiakaskeskeisen toimintamallin mukaan, asiakasdataa laajasti hyödyntäen.

TASO 2

Kunta on panostanut asiakaskeskeiseen toimintaan ja siitä on nähtävillä tuloksia eri puolilla organisaatiota. Poikkiorganisatorinen, asiakkaan kokonaisuuden huomioiva toiminta on vasta kehitteillä.

TASO 1

Kunta on tunnistanut asiakaskeskeisyyden merkityksen. Ensimmäisiä askeleita asian osalta otettu. Käytännön toiminnassa asiakaskeskeisyys ei vielä näy.

TASO 0

Asiakaskeskeisyys tai sen edistäminen kunnassa ei syystä tai toisesta ole kunnan agendalla.

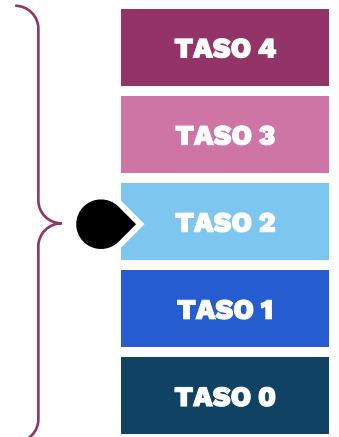
KUNNAN ASIAKASKESEISYYS

STRATEGINEN TASO

TAKTINEN TASO

OPERATIIVINEN TASO

Kuvaus tasoista, joihin kunnan toiminta painottuu asiakaskeskeisyyden osalta tarkasteltuna.



Huom! Tasomalli kuvaa ainoastaan otoksen kuntien asettumista suhteessa toisiinsa.

Tarkastelimme myös kuntien kyvykkyyttä ja näkökulmaa isoihin palvelurakennemuutoksiin

KUNNAN KYVYKKYYS TARKASTELLA HYVINVOINTIA KOKONAISVALTAISESTI



Analyysissä arvioimme kunnan valittujen toimihenkilöiden kanssa käytyjen keskusteluiden perusteella kunnan kyvykkyyttä tarkastella kuntalaisten hyvinvointia kokonaisvaltaisesti ja toimeenpanna strategisia uudistuksia perustuen siihen. Tässä arviointikriteerinä on erityisesti kyky hahmottaa kokonaisuutta systemaattisesti ja tehdä sen pohjalta strategisia linjauksia ja päätöksiä.

KUNNAN NÄKÖKULMA ISOIHIN MUUTOKSIIN, MM. SOTEUUDISTUS

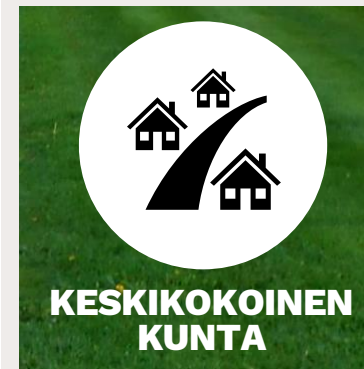


Analyysissä arvioimme kunnan valittujen toimihenkilöiden kanssa käytyjen keskusteluiden perusteella kunnan näkökulmaa isoihin, käynnissä oleviin muutoksiin. Tässä yhteydessä arvio perustuu kunnan toimihenkilöiden itsensä esiin nostamiin isoihin muutoksiin ja niihin liittyviin havaintoihin ja näkökulmiin.

Otoksen kunnista hahmottui neljä erilaista kuntaprofiilia

”Tehokkuutta tavoitteleva kunta kipuilee kehittämistarpeidensa kanssa”

- Palveluiden kustannustehoa turvaava, strategisesti konservatiivinen kunta
- Kehittäminen rajattua ja lyhyen aikavälin kustannustehokkuutta sekä erilaisia velvoitteita korostavaa



”Kehityskykyynsä panostava ja siihen luottava kriisikunta”

- Maantieteellisesti suuri kunta, joka on joutunut keskittämään palveluita laajasti
- Kehittämisen fokus kunnan elinvoiman tukemisessa
- Strategisena tavoitteena talouden kestävyyden vahvistaminen

”Vahvasti rakenteitaan uudistava kunta, jonka täytyy löytää uusia elinvoimaisuuden lähteitä”

- Kuntalaisten pitoa pohtiva kunta, jolta puuttuu kokonaispaketti ja väestö ikääntynyttä
- Kehittämisen fokus kunnan kehittämiskulttuurin vahvistamisessa henkilöstön osaamisen kautta



”Asiakaskeskeisyys vahvan kunnan ohjenuorana oman toiminnan ja palveluiden kehittämisessä.”

- Pitkäjänteistä, kokonaistason kehittämistä edistänyt kunta, jolla on selkeä asiakkaan näkökulmaa korostava kehittämissuunnitelma
- Itsenäinen kehittäjäkunta, joka kykenee tukemaan ja vahvistamaan strategista kehittämistyötään

1

KUNTA



PIENI KUNTA



*”Tehokkuutta tavoitteleva kunta
kipuilee kehittämistarpeidensa
kanssa”*

KUVAUS KUNNASTA

Kunta on pieni, alle 30 000 asukkaan kunta. Kunta sijaitsee ison kaupungin kupeessa, joka turvaa työvoiman saatavuuden kunnan palveluissa. Sijaintinsa ja ympäröivää seutua edullisemman asumisen takia kunta on muuttovoittoinen, vaikka se on viime vuosina menettänyt merkittävän määrän työpaikkoja. Kunnassa on keskimääräistä nuorempi väestörakenne.

Kunnassa on päällä tiukka talouskuri, jonka seurauksena kehittäminen on kutistettu minimiin ja sitä tehdään vain kriittisimpien tarpeiden osalta. Talouskuri on myös keino perustella kuntaorganisaation kyvykkyyttä ja olemassaolon oikeutusta, kun se pystyy pitämään tiukkaa linjaa yhteisillä rahoilla tuotetuista palveluista ja tehtävistä investoinneista.

Kuntataloudessa on panostettu mittaviin tilasaneerauksiin, jotta kuntalaiset voivat luottaa siihen, että palvelut toimivat ja ovat lähellä, kun maakunta ottaa soten palvelut kontolleen. Kunnalla on paljon ns. hyvää velkaa ja kunnan resursointi on viritetty äärimmäisen tiukalle.

1

KUNTA



”Tehokkuutta tavoitteleva kunta kipuilee kehittämistarpeidensa kanssa”

KUNNAN TAVOITTEET JA STRATEGINEN ISO KUVA

Kunnan strategia perustuu pitkälti kunnan lakisääteisten velvoitteiden turvaamiseen palvelut edellä. Strategisessa ohjelmassa on ollut linjauksina viihtyisiä ja turvallinen asuinympäristö ja laadukkaat palvelut mahdollisimman asiakaslähtöisesti. Kunnassa uskotaan maltilliseen kasvuun, eikä mittavia strategisia uudistuksia ole kaavailtu.

Kunta keskittyy lakisääteisten palveluiden mahdollisimman tehokkaaseen toteuttamiseen. Kunnan painopiste palveluiden suojaamisessa ja velvoitteista selviytymisessä. Johtoajatuksena, että kuntaorganisaation tulee osoittaa olemassa olonsa oikeutus tuottamalla pakolliset palvelut kustannustehokkaasti ja riittävän hyvin.

KUNTA 1:N KYVYKKYYS TARKASTELLA HYVINVOINTIA KOKONAISVALTAISESTI



Kunnan roolin muutos on käynnissä, mutta siihen ei ole vielä muodostettu selkeitä näkökulmia saati linjauksia. Kunnan rakenteet ovat pitkälti joustamattomia ja noudattelevat toimialajakoa. Kunnalla on kokemusta kuntien välisestä yhteistyöstä ja aiempaa kokemusta jopa jaetuista resursseista. Kunta kerää palautetta, mutta laajemmin oppivaan organisaatioon on vielä matkaa. Kunnalla on pyrkimys vastata ihmisten yksilöllisiin tarpeisiin, mutta se rajoittuu vielä yksittäisiin tapauksiin. Toiminta on pitkälle eteen tuleviin tilanteisiin reagoivaa, sekä sovitun rakenteen mukaisen tuotannon sovittamista kuntalaisten muuttuviin tarpeisiin. Toiminnassa ei tule vahvasti esiin tarvelähtöinen kehittäminen, yhteissuunnittelu tai muut systeemisen kehittämisen käytännöt.

1

KUNTA



”Tehokkuutta tavoitteleva kunta kipuilee kehittämistarpeidensa kanssa”

KUNNAN MUUTOS- JA KEHITYSKULTTUURI

Kehittämisstrategiaa ei ole, minkä takia hankerahoitusten hyödyntäminen on hyvin hankalaa. Kehittämistä on jonkin verran toimialoilla, mutta pienen henkilöstömäärän takia kehittäminen jää arjen pyörittämisen jalkoihin ja sanelee myös kehittämisen päämäärät. Digitaalisessa kehittämisessä korostuvat kustannushyödyt erityisesti lyhyellä tähtäimellä. Resurssien vähyyden ja henkilöriippuvuuksien takia kehittäminen tapahtuu ns. peruna kerrallaan -mallilla, eikä muiden kuntien isoista hankkeista ole merkittävää hyötyä kunnan kehittämisen suunnittelulle.

KUNTA 1:N NÄKÖKULMA ISOIHIN UUDISTUKSIIN, MM. SOTEUUDISTUS



Muutosten osalta nähdään, kunnan rooli ja toiminnan painopisteet tulevat muuttumaan. Muutos on tunnistettu, mutta sen seurauksia tai kunnalle tilanteesta aukeavia mahdollisuuksia ei tunnu olevan hahmotettu kovinkaan perusteellisesti. Nähdään enemmän uhkakuvia kuin mahdollisuuksia. Leimallista on tilanteen hahmottomuus.

Kun kunnan velvollisuudet ja sitä kautta tarvittavat kyvykkyydet muuttuvat, muutoksilla tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia kunnan toimintaan. Nyt mahdollisia muutoksia tunnistetaan lähinnä yksittäisten palveluiden toteutuksessa. Kunnassa ei tule vahvasti esille muutosten tuomat mahdollisuudet kohdentaa kunnan resursseja uudelleen, esimerkiksi kunnan elinvoimaisuuden vahvistamiseen.

Kunta 1:lle kuntien välinen yhteistyö on potentiaalinen keino ratkaista oman kunnan niukkojen resurssien ja kyvykkyyksien kaventamaa kehityskykyä.



”Tehokkuutta tavoitteleva kunta kipuilee kehittämistarpeidensa kanssa”

KUNNAN KYVYKKYYDET ASIAKASKESKEISYYDEN EDISTÄMISEEN

Tiukan resursoinnin takia erillistä kehittämisbudjettia ei varsinaisesti ole. Moni myös kokee, ettei toisen tontille ole soveliasta mennä kehittämään. Henkilöstön keski-ikä on melko korkea, minkä takia ei välttämättä edes haluta muuttaa toimintatapoja merkittävästi ennen kuin henkilöstöä eläköityy. Useat samanaikaiset roolit ja "hatut" tekevät työstä hyvin jäykkää ja henkilövetoista. Alituinen kiire ja prosessien manuaalisuus ovat myös jatkuvina haasteina työssä jaksamisen kannalta.

STRATEGINEN TASO

TAKTINEN TASO

REAKTIIVINEN TASO

Asiakaskeskeisyyden edistämisen osalta kunnan toiminta painottuu hyvin pitkälti yksittäisten kuntalaisten tilanteiden ratkomiseen. Kuntalaisia pyritään palvelemaan tarpeidensa mukaan, mutta ei systemaattisesti tai systeemisesti toimintaa kehittäen.

1

KUNTA



1

KUNTA



”Tehokkuutta tavoitteleva kunta kipuilee kehittämistarpeidensa kanssa”

ASIAKASKESKEISYYS KUNNAN TOIMINNASSA

Asiakaskeskeisyys mielletään kunnan sisällä eri tavoilla, mutta tyypillisesti vain kuntalaispalveluita koskevaksi käsitteeksi. Asiakaskeskeisyys kunnan strategisena tavoitteena tarkoittaa kuntalaisten yksittäisten palveluiden laadun kehittämistä ja lupaprosessien nopeuttamista sikäli kun se on mahdollista. Kunnan hallinto on hyvin ohut, minkä takia palveluiden johtotaso on vahvasti kiinni asiakasrajapinnassa, mutta mitään systemaattista osallistamisen mallia ei ole, muuten kuin pistemäisinä toteutuksina. Osallistavan budjetoinnin kanssa on tehty ensimmäisiä askeleita.

KUNTA 1:N ASIAKASKESKEISYYS

STRATEGINEN TASO

Kunnassa on linjattu, että tiedon hyödyntäminen palvelukehityksessä on selvittämisen arvoinen asia, ja kunta on päättänyt kokeilla uusia organisoinnin malleja.

TAKTINEN TASO

Tietoa on alettu keräämään ja hyödyntämään enemmän, mutta vahvasti siiloutuneena kunnan hallinnollisten rajojen mukaan.

OPERATIIVINEN TASO

Palveluissa kokeillaan, harjoitellaan ja opetellaan uusia asiakaslähtöisiä käytänteitä ja suunnittelun tapoja. Palvelut toimivat digitaalisesti, mutta aiheuttavat jonkin verran päänsäivä kunnan sisällä ja käyttäjien keskuudessa.

TASO 4

TASO 3

TASO 2

TASO 1

TASO 0

2

KUNTA



Pieni kunta



2 KUNTA



”Kehityskykyynsä panostava ja siihen luottava kriisikunta”

Kuvaus kunnasta

Pieni kunta, joka kamppailee elinvoimaisuuden vahvistamiseksi maakuntayhteistyöllä ja kokeilukulttuurin vahvistamisella. Muuttotappiollinen kunta sijaitsee kaukana isoista kaupungeista, lähellä valtakunnan rajaa. Kunnan sijainti ja tarjonta on johtanut siihen, että nuoret muuttavat kunnasta opiskelun ja työn perässä. Kuntalaisten ikärakenne painottuu vanhempiin ikäryhmiin.

Kunnassa on tunnistettu ja panostettu elinvoimaisuuden kehittämiseen, erityisesti puunjalostusklusteriin. Kunnassa ei kuitenkaan ole omaa ammattikoulutusta, mikä osaltaan vaikeuttaa työntekijöiden saatavuutta. Haasteista huolimatta kunnassa on ratkaisulähtöinen tekemisen meininki.



”Kehityskykyysnä panostava ja siihen luottava kriisikunta”

Kunnan tavoitteet ja strateginen iso kuva

Kunnan tavoitteena on elinvoimaisuuden kehittäminen, pääasiassa muuttotappion kääntäminen mm. työpaikkoja luomalla. Tavoitteena erityisesti työikäisten pitäminen kunnassa ja paluumuuton tukeminen. Työperäinen maahanmuutto ja monipaikkaisuus nähdään mahdollisina ratkaisuin tilanteeseen. Kunta hakee toimialat ylittävää näkemystä ja toimintaa valiokuntamallilla. Kunnan asukaskeskittymien elävöittäminen nähdään myös tärkeänä kunnan houkuttelevuutta nostavana tavoitteena.

KUNTA 2:N KYVYKKYYS TARKASTELLA HYVINVOINTIA KOKONAISVALTAISESTI



Kunnan johto on itse aktiivisesti aloittanut omaa rooliaan ja kuntaorganisaation toimintakykyä koskevan muutoksen. Muutos on aloitettu merkittävällä panostuksella kunnan työntekijöiden koulutukseen, jossa yhtenä johtoteemana mm. poikkiorganisatorinen, kuntalaisen näkökulmaa vahvasti painottava sisäinen yhteistyö. Panostus on selkeästi muuttanut osalla toimijoita sekä ajattelumalleja että käytännön toimintaa. Kunnan rakenteet ovat kuitenkin vielä usealle toimintaa ohjaava malli eikä laaja-alaista yhteistyötä ole vielä saatu käynnistettyä arkisten asioiden osalta. Kunnassa osalla toimialoista on hyvinkin aktiivista alueellista yhteistyötä. Kunnan hyvin niukkojen resurssien johdosta toiminnan kehittäminen on hyvin pitkälle hankevetoista ja siten kohdistuu pääosin asioihin, joihin pystytään hakemaan merkittävää ulkopuolista rahoitusta.

2

KUNTA



”Kehityskykyysnä panostava ja siihen luottava kriisikunta”

Kunnan muutos- ja kehityskulttuuri

Kunnassa on kokoonsa nähden panostettu merkittävästi kunnan työntekijöiden kehityskyvykkyyden koulutukseen. Pyrkimyksenä on luoda kokeilukulttuuria. Toistaiseksi vaikutukset näkyvät vasta yksittäisissä palveluissa. Tavoitteena oleva toimialarajat ylittävä yhteistyö ja kehitystoiminta on tunnistettu tarpeena, mutta kunnan työntekijät kokevat, että kehittäminen ei ole vielä osa normaalia toimintaa, vaan se on vielä liiaksi hankkeiden varassa.

KUNTA 2:N NÄKÖKULMA ISOIHIN UUDISTUKSIIN, MM. SOTEUUDISTUS



Ikärakenteeltaan ikääntyvälle kunnalle sote-ratkaisujen hahmottumattomuus leimaa tulevaisuuden näkymiä. Vielä ei tiedetä, mitä sote-ratkaisut tuovat kunnalle. Se tiedetään, että oli ratkaisu mikä tahansa, se tulee vaikuttamaan merkittävästi kunnan toimintaan. Kustannusrakenne ja vaikutuksen laajuus kunnan budjettiin on vielä epäselvä.

Kunta pyrkii tehostamaan resurssiensa käyttöä poikkiorganisatorisella kehittämisellä sekä rakentamalla vahvoja alueellisia yhteistyömalleja. Tässä asiakaslähtöisyys nähdään välttämättömänä fokuksena, jotta niukoilla resursseilla saadaan aikaan mahdollisimman tuloksellisia ratkaisuja ja palveluita.

2

KUNTA



”Kehityskykyynsä panostava ja siihen luottava kriisikunta”

Kunnan kyvykkydet asiakaskeskeisyyden edistämiseen

Kunnan työntekijät kaipaavat arkeen käytännön kokemuksia toimialarajat ylittävästä yhteistyöstä. Koulutus on tuonut luvan kokeilla ja epäonnistuaakin. Kunnan työntekijöistä useat kokevat, että heillä on iloinen tekemisen meininki. Kehitystyö ja sen mukana asiakaskeskeinen toiminta on saanut jalansijaa, mutta kunnassa kaivataan jatkotukea, jotta kehitys linkittyisi osaksi arkea. Kokonaiskuva on vielä hahmottumatta; mihin oikeasti kannattaa ja tulee panostaa, mihin taas ei.

STRATEGINEN TASO

TAKTINEN TASO

Kunnassa on panostettu laajasti ja kattavasti kykyyn kehittää palveluita. Kunnassa on ensimmäisiä kokemuksia kehitystoiminnasta ja sen tuottamista tuloksista. Kunnassa on tehty muutos lautakuntamallista valiokuntamalliin. Tällä pyritään saavuttamaan kokonaisvaltaisempi ote päätösten valmisteluun. Asiakaslähtöisyys on keskeinen näkökulma palveluita koskevassa päätöksenteossa.

REAKTIIVINEN TASO

2

KUNTA



”Kehityskykyynsä panostava ja siihen luottava kriisikunta”

Asiakaskeskeisyys kunnan toiminnassa

Asiakaskeskeisyys näyttäytyy pyrkimyksenä tuottaa niukoilla resursseilla mahdollisimman hyviä palveluita, ja säilyttää kuntalaisten luottamus kunnan kykyyn palvelutuottajana. Asiakasnäkökulma on kuntalaisten osallistamista valituissa työvaiheissa; kunta pyrkii päättäjien ja kuntalaisten osallistamiseen aikaisemmassa vaiheessa päätöksenteon valmistelussa sekä tiettyjen palveluiden toimeenpanossa. Pääosin tosin haetaan palautetta ja kommentteja ohjaamaan kunnan työntekijöiden valintoja. Asiakasnäkökulmaa ei vielä systemaattisesti hyödynnetä kokonaisuuden ohjaamiseen.

KUNTA 2:N ASIAKASKESKEISYYS

STRATEGINEN TASO

Kunta on tunnistanut omien resurssien ja kyvykkyyksiensä rajallisuuden suhteessa tarpeisiin. Palveluiden vaikuttavuutta pyritään lisäämään poikkiorganisatorista yhteistyötä ja asiakaslähtöisyyttä kehittämällä. Digitaalisuus vielä vähäistä.

TAKTINEN TASO

Tiedon hyödyntäminen palveluiden suunnittelussa ja johtamisessa pitkälti hyödyntämättä. Joitain rajattuja kokeiluja käynnistetty.

OPERATIIVINEN TASO

Kunta hakee käytännön toteutusmalleja asiakaslähtöiseen toimintaan. Osa palveluista pidemmällä esim. kuntalaisten kuulemisessa, osassa yksittäisiä hyviä kokemuksia, joita pyritään soveltamaan muihin tilanteisiin.

TASO 4

TASO 3

TASO 2

TASO 1

TASO 0

2
KUNTA

3
KUNTA



Keskikokoinen kunta



3 KUNTA



”Vahvasti rakenteitaan uudistava kunta, jonka täytyy löytää uusia elinvoimaisuuden lähteitä”

Kuvaus kunnasta

Keskikokoinen kunta, joka on tulevaisuussuuntautunut ja panostaa erityisesti elinvoimaisuutensa kehittämiseen. Kunta kärsii muuttotappiosta ja sillä on enenevässä määrin ikääntyvä väestö. Erityisen haastavaksi tilanteen tekee se, että kunnan pinta-ala on suuri ja kuntalaiset ovat maantieteellisesti levittäytyneet pitkin kuntaa. Yhdessä nämä haasteet sekä kunnan heikko taloudellinen tilanne luovat tarpeen sopeuttaa toimintaa, tehostaa kunnan palvelutuotantoa ja kehittää kunnan elinvoimaa lisäävää toimintaa. Kunnan talouskurin takia palveluiden kehitys on strategisesti paitsiossa.

Kunnan toimintaa määrittelee tiukka taloudellinen tilanne, sillä sitä on useamman vuoden kurittanut talouskriisi, jota kuntaliitokset sekä vanheneva väestörakenne ovat pahentaneet. Kunnan kehittämisen keskiössä ovat hankkeet ja hankerahoitusten hyödyntäminen strategisina elinvoiman ajureina. Sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut maksavat kunnalle valtavasti, joten kunnassa odotetaan hyvinvointialueiden toiminnan aloitusta ennen palveluiden strategista uudistamista. **KUNTA LIITTO**



”Vahvasti rakenteitaan uudistava kunta, jonka täytyy löytää uusia elinvoimaisuuden lähteitä”

Kunnan tavoitteet ja strateginen iso kuva

Strategisia ohjelmia ja linjauksia on, mutta ne eivät vaikuta olevan tapoja jäsentää kunnan oman toiminnan kehittämistä. Valtuuston ja kunnan virkailijoiden välillä on ristivetoa kunnan tavoitteista sekä taloudellisesta kehityksestä. Kunnan strateginen tavoite on elinvoiman lisääminen erityisesti matkailun ja innovaatiotoiminnan kautta. Kuitenkin myös näiden kehittämisestä on jouduttu leikkaamaan viime vuosina. Kesäasukkaat ja etätyöläiset nähdään merkittävänä mahdollisuutena.

KUNTA 3:N KYVYKKYYS TARKASTELLA HYVINVOINTIA KOKONAISETTAISESTI



Kunnan roolin muutos on käynnissä, mutta siihen ei ole vielä muodostettu selkeitä näkökulmia saati linjauksia. Kunnan rakenteet ovat pitkälti joustamattomia ja noudattelevat toimialajakoa. Kunnalla on kokemusta kuntien välisestä yhteistyöstä ja aiempaa kokemusta jopa jaetuista resursseista. Kunta kerää palautetta, mutta laajemmin oppivaan organisaatioon on vielä matkaa. Kunnalla on pyrkimys vastata ihmisten yksilöllisiin tarpeisiin, mutta tämä rajoittuu vielä yksittäisiin tapauksiin. Toiminta on pitkälle eteen tuleviin tilanteisiin reagoivaa, ja sovitun rakenteen mukaisen tuotannon sovittamista kuntalaisten muuttuviin tarpeisiin. Toiminnassa ei tule vahvasti esiin tarvelähtöinen kehittäminen, yhteissuunnittelu tai muut systeemisen kehittämisen käytännöt.

3

KUNTA



”Vahvasti rakenteitaan uudistava kunta, jonka täytyy löytää uusia elinvoimaisuuden lähteitä”

Kunnan muutos- ja kehityskulttuuri

Kunnan kehittäminen on pitkälti kehityshankevetoista. Seudullinen yhteistyö toimii myös kehittämisen veturina. Päättäjät eivät ole vakuuttuneita digitalisaatioon panostamisen hyödyistä, eikä digitalisaation systeemiä vaikutuksia ymmärretä ja valtuusto toimiikin muutoksen jarruna laajemminkin. Kunnan kehittäminen on toisaalta kaksijakoista. Kunta on urautunut kehittämisessään muiden hankerahoittajien tavoitteiden varaan, eikä kaikki kehittäminen juonnu kunnan omista strategisista tavoitteista. Moni hanke uhkaa siksi jäädä irralliseksi kunnan toiminnasta.

KUNTA 3:N NÄKÖKULMA ISOIHIN UUDISTUKSIIN, MM. SOTEUUDISTUS



Kunta hakee rooliaan hyvinvoinnin tuottajana tulevan hyvinvointialueen rinnalla. Kunnan talous on tiukalla, ja sotepalveluiden tulevien kustannusten ja kunnan vastuulle jäävien hyvinvointitehtävien budjetoinnin hahmottumattomuus tekevät kunnan talouden suunnittelusta erittäin vaikeaa. Tämä näkyy mm. luottamushenkilöiden keskusteluissa ja kunnan elinvoimaisuuden kehittämisen vaatimien panostusten budjetoinnissa. Ei tiedetä, mitä vaikutuksia soteuudistus oikeasti tuo kuntatalouteen ja siten ei osata vielä ottaa kantaa keskeisiin sitä koskeviin päätöksiin.

Kunta 3 keskittyy arkitalouden vahvistamiseen ja on odottavalla kannalla hyvinvointialueen mukanaan tuomien vaikutusten vaatimien päätösten osalta.

3

KUNTA



”Vahvasti rakenteitaan uudistava kunta, jonka täytyy löytää uusia elinvoimaisuuden lähteitä”

Kunnan kyvykkydet asiakaskeskeisyyden edistämiseen

Kunnan henkilöstölle koulutetaan oman toiminnan perustelemista ja viestimistä kuntalaisille ja tätä pidetäänkin asiakaskeskeisyyden kulmakivenä. Kunnassa pyritään osallistamaan asukkaita laajasti, mutta erityisenä haasteena on hiljaisempien ryhmien tavoittaminen ja aktivointi. Tietojohdamisen kyvykkyksiä on pyritty nostamaan kunnassa palvelukohtaisesti. Palveluissa kyvykkyysien kehitys jää monesti vain hankkeissa työskentelevien ihmisten osaamisen kehittämiseksi, joten organisaation muutos asiakaskeskeiseksi ei näin toteudu.

STRATEGINEN TASO

Kuntalainen toiminnan fokuksessa. Kunnan ajattelumalli 'panos-tuotos-vaikutus-vaikuttavuus' ohjaa valintoja.

TAKTINEN TASO

Kunta on tehnyt ja kaavailee merkittäviä organisatorisia uudistuksia kunnan elinvoimaisuuden kehittämisen ja palveluiden johtamiseen. Kuntalaisten kuuleminen on osa arkea.

REAKTIIVINEN TASO

3

KUNTA



”Vahvasti rakenteitaan uudistava kunta, jonka täytyy löytää uusia elinvoimaisuuden lähteitä”

Asiakaskeskeisyys kunnan toiminnassa

Asiakaskeskeisyys on mukana kunnan retoriikassa, mutta toteuttamiseen on vielä matkaa toisaalta tiukkojen taloudellisten raamien takia, mutta myös tulevaisuuden palveluiden vision puutteen takia. Tiukassa taloudellisessa tilanteessa ollaan sovittamassa sopeuttamisen ja asiakaskeskeisyyden ristiriitaa yhteen. Palveluiden uudistaminen nähdään ajankohtaisena vasta siinä vaiheessa, kun soteuudistuksen jälkeinen budjetti on selvillä ja taloustilanne on vakautunut. Kuntalaisten osallisuutta kehitetään osallistuvan budjetoinnin pilotilla sekä aluejohtokunnilla. Palveluiden tasolla pyritään varmistamaan kuntalaisvaikutusten arviointia sekä kuntalaisten palautteiden vaikutusta palveluihin.

KUNTA 3:N ASIAKASKESKEISYYS

STRATEGINEN TASO

Kunta pyrkii aktiivisesti kehittämään sekä arkitalouttaan että kunnan tulevaisuuden elinvoimaisuutta. Näissä molemmissa vaativa tasapainottelu kunnan roolin, resurssien riittävyyden ja toiminnan vaikuttavuuden kanssa.

TAKTINEN TASO

Kunnassa on kehitetty poikkiorganisatorista, vahvemmin vaikuttavuuden ja kuntalaisen näkökulmaa painottavaa toimintaa.

OPERATIIVINEN TASO

Kuntalaisten kuuleminen, päätösten perustaksi käytettävä data ja palveluiden digitalisointi palveluiden käyttäjien näkökulmasta vahvasti osa kunnan toimintaa.

TASO 4

TASO 3

TASO 2

TASO 1

TASO 0

3
KUNTA

4

KUNTA



Iso kunta



”Asiakaskeskeisyys vahvan kunnan ohjenuorana oman toiminnan ja palveluiden kehittämisessä.”

Kuvaus kunnasta

Suuri kunta. Tulevaisuuden kaupungin suunnannäyttävä, joka kehittää strategisesti ja kokonaisvaltaisesti. Kunta on kehityksen aallonharjalla ja se on muuttovoittoinen.

Kunnalla on kokonsa puolesta merkittävät resurssit, ja taloudellinen sopeuttamisohjelma on ollut käynnissä. Kunta tavoittelee merkittävää tehostamista vaikuttavuuden johtamisella sekä skaalaetuja hyödyntävillä digiratkaisuilla. Olennaista on löytää pelipaikat, joissa kunta voi toimia kuntalaisnäkökulmasta vaikuttavasti ja mahdollistajana siellä, missä muut toimijat pystyvät hoitamaan oman vahvuusalueensa hyvin.

4

KUNTA



”Asiakaskeskeisyys vahvan kunnan ohjenuorana oman toiminnan ja palveluiden kehittämisessä.”

Kunnan tavoitteet ja strateginen iso kuva

Kunnan strategiassa on määritelty yhteinen suunta koko kaupunkiorganisaation tulevaisuudelle. Kunta tavoittelee kansainvälisiä osaajia ja strategia ohjaa kaikkea kehittämistä. Asiakaskeskeisen muutoksen vahvistamista varten kuntaorganisaatiossa on kokonainen yksikkö, joka koordinoi ja suunnittelee asiakaskeskeisiä asiointi- ja palvelumalleja yhdessä toimialojen kanssa. Tiedon hyödyntäminen on kunnan vaikuttavuuden mallintamisessa keskeisenä strategisena tavoitteena.

KUNTA 4:N KYVYKKYYS TARKASTELLA HYVINVOINTIA KOKONAISETTAISESTI



Kunta on panostanut erittäin aktiivisesti ja pitkäjänteisesti toiminnan kehittämiseksi entistä asiakaslähtöisemmäksi, sekä kuntalaisen tarpeet ja asiointikokemuksen huomioivaksi. Toimintaa on kehitetty niin strategisten tavoitteiden, organisointimallien ja uusien vastuujakojen kuin myös arkisten, suoraan kuntalaisen palvelupolkuihin ja asiointikokemukseen vaikuttavien valintojen kautta. Kunta on moneen muuhun kuntaan verrattuna jo erittäin pitkällä omassa asiakaskeskeisyydessään, mutta omien tavoitteidensa näkökulmasta kunnalla on vielä paljon kehitettävää.

4

KUNTA



”Asiakaskeskeisyys vahvan kunnan ohjenuorana oman toiminnan ja palveluiden kehittämisessä.”

Kunnan muutos- ja kehityskulttuuri

Strategisen painopisteen ja pitkäjänteisen resursoinnin takia kunnassa on kyetty viemään kokonaisvaltaista muutosta eteenpäin pienin, mutta varmoin askelin. Tietoarkkitehtuuriin ja digitaalisuuteen liittyvät kyvykkyydet ovat keskeisessä roolissa muutoksessa, minkä takia palvelullinen fokus asiakasrajapinnassa on levitetty koskemaan kaikkia asioita riippumatta kuntalaisen käyttämästä asiointikanavasta tai palvelutyöntekijän osaamisesta. Tekninen kehitys on vielä kuitenkin vasta aluillaan suhteessa kunnan tavoitetilään. Kuntalaisen asia on aina tärkeä.

KUNTA 1:N NÄKÖKULMA ISOIHIN UUDISTUKSIIN, MM. SOTEUUDISTUS



Kunta on tehnyt itse hyvin tavoitteellisesti, systemaattisesti ja pitkäjänteisesti töitä kuntalaisen näkökulman huomioimiseksi ja asiakaskeskeisen toiminnan kehittämiseksi. Toimintaa on organisoitu ja rakennettu toimimaan kuntalaisen näkökulmasta sujuvien palvelupolkujen kautta. Sote-uudistus ja sen mukainen uusi toimintamalli tehostaa omalta osaltaan toimintaa, mutta se tuo kunnan rakentaman mallin rinnalle toisen mallin ja uuden asiointikanavan. Miten nämä toimivat sujuvasti yhteen kuntalaisen ja häntä palvelevien työntekijöiden näkökulmasta?

4

KUNTA



”Asiakaskeskeisyys vahvan kunnan ohjenuorana oman toiminnan ja palveluiden kehittämisessä.”

Kunnan kyvykkyudet asiakaskeskeisyyden edistämiseen

Kunnan sisäistä kyvykkyyttä ja yhteistä kieltä on vahvistettu pitkäjänteisesti johto- ja esihenkilötason koulutuksilla, sisäisillä verkostoilla ja organisaatorajat ylittävillä yhteiskonseptoinneilla. Kokeiluja ja riskinottoa on mahdollistettu pitkään ja asiakaskeskeistä ajattelutapaa on viety kaikille palvelutasoille sekä johtoon. Kunnan kehittämisen tavoitteet ovat suurpiirteisiä ja kunnianhimoisia. Kuntalaisten tavoittaminen ja aktivointi vaikuttajiksi on kesken erityisesti nuorten kohdalla. Uhkana on, että aktiivisimmat kuntalaiset tai tekninen kehitys määrittävät tulevaisuuden suunnan.

STRATEGINEN TASO

Kunnassa asiakaskeskeisyys on tärkeässä roolissa ja se on huomioitu vahvasti kunnan strategiassa ja siinä tehdyissä linjauksissa. Kunnassa asiakaskeskeisyyden kehittäminen ja ylläpito ovat keskeisiä strategisia tavoitteita. Tämä näkyy mm. organisoinnissa, vastuissa ja johtamisessa.

TAKTINEN TASO

REAKTIIVINEN TASO

4

KUNTA



”Asiakaskeskeisyys vahvan kunnan ohjenuorana oman toiminnan ja palveluiden kehittämisessä.”

Asiakaskeskeisyys kunnan toiminnassa

Asiakaskeskeisyys ymmärretään kunnan strategisessa ajattelussa yhtäältä kuntalaisten tarpeiden kuulemisena ja ymmärtämisenä sekä neuvotteluna siitä, mitä kunnan on mielekästä tarjota kuntalaisille annettujen resurssien puitteissa. Vaikuttavuuteen liittyvät kunnan tarjoamien palveluiden lisäksi koko muu ekosysteemi, jota kunnan on osattava hyödyntää oman roolinsa määrittämiseksi ja kokonaispaketin varmistamiseksi.

KUNTA 4:N ASIAKASKESKEISYYS

STRATEGINEN TASO

Kunta on panostanut merkittävästi ja laajasti palveluiden kehityksen ja johtamisen asiakaskeskeiseen toimintamalliin.

TAKTINEN TASO

Tietoa hyödynnetään laajasti eri puolilla kuntaorganisaatiota ja siitä pyritään rakentamaan kokonaisnäkemys kuntalaisen tilanteesta ja koostetusti eri asiakasryhmistä.

OPERATIIVINEN TASO

Kunnan palvelut saavutettavissa kuntalaisen näkökulmasta mielekkäästi yhden luukun periaatteella ja useat niistä käytössä myös digitaalisessa muodossa.

TASO 4

TASO 3

TASO 2

TASO 1

TASO 0

4
KUNTA

Mitä opimme asiakaskeskeisyydestä kunnissa?

Kunnat eroavat kokoonsa perustuen monella tavalla, mikä heijastuu myös niiden suhteeseen asiakaskeskeisyyden tavoittelun ja toteutuksen tapaan



Pienet kunnat keskittyvät pitkälti arjen asioihin ja elinvoiman ylläpitämiseen. Asiakaskeskeisyys merkitsee pistemäistä palveluiden sujuvoittamista, ja pidemmällä tähtäimellä julkisten palveluiden keskittämistä kuntalaiselle tunnistettavaan paikkaan.



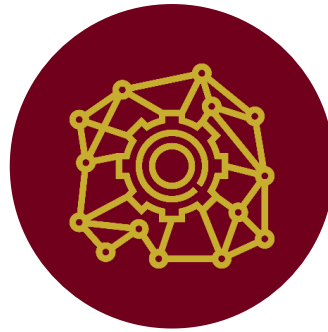
Isot kunnat pohtivat asiakaskeskeisyyttä koko kunnan tasolla sekä kunnan roolia määrittävänä, strategisen johtamisen kysymyksenä.

Lisäksi yhteinen kieli ja systeemisen muutoksen suuntaviivat puuttuvat erityisesti kunnilla, joilla ei ole varaa omaan kehittämistyöhön.

Asiakaskeskeisyys ymmärretään kunnissa eri tavoin; niin retorisena keinona kuin strategian kulmakivenä



Asiakaskeskeisyys tunnistetaan käsitteenä yleisesti, mutta sen merkityssisällöt ovat monesti epämääräisiä tai pistemäisiä, tarkoittaen käytännössä mitä tahansa, mikä liittyy kuntalaispalveluiden järjestämisen tai kunnan prosessien sujuvoittamiseen. Tämä epämääräisyys korostuu erityisesti kuntien strategisella tasolla, jonka kautta olisi mahdollista määritellä asiakaskeskeisyyden tavoitetilä koko kunnan tasolla.



Isommat kunnat näkevät tarpeellisempana kunnan toiminta-ajatuksen muuttamisen asiakaskeskeisempään suuntaan, kun pienemmissä kunnissa priorisoidaan palveluiden uudelleenjärjestelyä taloudellisen kestävyuden näkökulmasta. Termi *asiakaskeskeisyys* nähdään systemaattisemmin kehittävien kuntien näkökulmasta puutteellisena sen epämääräisyyden takia.



Kuntalaisten kokonaispalvelupaketin kehittämistä ei tyypillisesti tarkasteltu elinvoiman näkökulmasta vetovoimatekijänä muuten kuin isoimmissa kunnissa. Elinvoimaan liitettiin koulutukseen, työpaikkoihin sekä matkailuun liittyviä kehittämiskärkiä. Palveluiden merkittävä uudistaminen koettiin riskialttiina ajankohtaisten rakenneuudistusten aiheuttaman epävarmuuden takia kuntien rahoituksessa.

Miten asiakaskeskeinen kunta toimii?



Asiakaskeskeisyys näkyy kaikissa kunnissa palvelutasolla, missä kuntalaisten kuuleminen ja ymmärtäminen on palveluiden toimivuudelle keskeistä. Eroja sen sijaan on siinä, mitä tapahtuu, kun tehdään poikkihallinnollista tai -organisatorista yhteistyötä sekä siinä, kuinka syvälle tasolle kuntalaisymmärrys ulottuu kuntaorganisaatiossa. Toisin sanoen, missä määrin ymmärrys päättyy palveluiden kehittämiseksi tai soveltamiseksi kunnan strategisella tasolla.

Pienten kuntien kehittämisen pistemäisyyttä ylläpitävät niukat henkilöstöresurssit ja hankepohjaisen kehittämisen soveltamisen haasteet



Pienempien kuntien omaa digitaalista kehittämistä ohjaavat velvoitteet ja kustannus-
tehokkuuden pistemäinen parantaminen. Omaa kehittämishenkilöstöä on hyvin vähän, mikä hankaloittaa suunnitelmallisen kehittämistyön toimeenpanoa ja aikatauluissa pysymistä. Priorisoimalla yksi asia kerrallaan saadaan jotain valmiiksi ennemmin tai myöhemmin.



Hankepohjaisessa kehittämisessä on monta rahoittajaa samassa sopassa, mikä tekee hankesalkun vaikuttavuuden hallinnasta vaikeaa. Kun hankkeita ohjataan muista kuin kunnan oman strategian lähtökohdista, jäävät hankkeet helposti irrallisiksi ja ne liimataan pintapuolisesti osaksi strategiaa. Vaikuttavimmiksi hankkeiksi nousevat ne, jotka ovat lähtöisin palveluissa tunnistetuissa tarpeissa sekä ne, jotka on saatu kytkettyä osaksi jotain laajempaa kehittämisen kokonaisuutta.



Niukat henkilöstöresurssit tekevät pienen kunnan organisaatiosta ohuen suhteessa kuntalaiseen. Palvelut ja toiminnot keskittyvät yleensä muutamien henkilöiden tontille, mikä johtaa työajan kulumiseen arjen pyörittämiseen. Asioita on totuttu tekemään omalla mallilla, joskus hyvin henkilökohtaisella tavalla. Henkilöstöä on päällekkäisten tehtävien takia vaikea korvata sairastapauksissa, eläköitymisissä ja sijaisuuksissa. Aikaa on erittäin niukasti systemaattisemmalle kehittämiselle, eikä muiden tonteille uskalleta astua.



Toiminnan resursointia ja kehittämistä suunnitellaan siiloutuneesti, mikä hankaloittaa tai estää mielekästä yhteiskehittämistä ja palveluidenvälistä kommunikointia. Tämä voi johtaa myös kunnan vastuiden siiloutumiseen, jolloin arvokkaat oppimiskokemukset palveluidenvälisestä yhteistyöstä katoavat siilojen väliseen tyhjiöön.

Pienissä kunnissa hyödynnetään kehittämisverkostoja ja panostetaan henkilöstön kyvykkyyksiin



Pienempien kuntien näkökulmasta isompien kuntien kehittämisprojektit ovat kiinnostavia, mutta usein mahdottomia toteuttaa pienen kunnan skaalassa. Pienet kunnat voivat silti soveltaa isojen kuntien oppeja omalla tavallaan sovittamalla niitä omaan toimintaympäristöönsä.



Panostamalla henkilöstön kyvykkyyksiin kehittämiskoulutuksilla, kehittämistä on vahvistettu jokaisella kunnan tasolla. Etukäteen voi olla mahdotonta määritellä ratkaisuja, minkä takia kokeilemista ja oppimista tukeva kyvykkyyksien johtaminen toimii huolimatta kunnan koosta.



Seudulliset yhteistyöverkostot ovat kriittisiä elinvoiman vahvistamisen, digitaalisen kehittämisen sekä sähköisten palveluiden edistämisessä. Kunnissa on kunnianhimoisia kehittäjiä, jotka voivat jäädä helposti yksin omien kehittämisideoidensa kanssa, minkä takia kuntienvälistä keskustelua sekä ideoiden jakamista vaalitaan.

Isot kunnat kykenevät viemään itsenäisesti toimintaansa ihmiskeskeisempään suuntaan erilaisilla tukitoiminnoilla ja -rakenteilla

MITÄ TUKITOIMINNOT MAHDOLLISTAVAT?



Pistemäisten strategialinjausten kokoaminen ja jäsentäminen kokonaisuuksiksi



Selkeä tiekartta koko organisaatiolle strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi



Kyky tukea organisaation kaikkia tasoja strategisten linjausten toimeenpanossa



Sisäiset verkostot henkilöstön kehittämistyön, tiedon hyödyntämisen ja osallistamisen tukena



Palveluiden ja kumppaneiden yhteen törmäyttäminen uusien palvelukonseptien luomiseksi

**Ohjausryhmäkuntien
ratkaisumallit kunnissa
tunnistettuihin
kehittämisen haasteisiin**

Kuntien haastekenttä

Haastattelumateriaalin analyysin kautta hahmotettiin kahdeksan kunnan toiminnan kehittämiseen sekä asiakaskeskeisyyden ja -ymmärryksen soveltamiseen liittyvää haastetta, joita kunnat kohtaavat.

Tarkemmat kuvaukset haasteista löytyvät esityksen lopusta liitteessä 1.

- 1. Hankkeet eivät kytkeydy kunnan strategiaan**
- 2. Henkilöstön ikääntyminen ja kunnan kehittäminen**
- 3. Kehittämisen vaikuttavuuden osoittaminen kehittämisen haasteena tai esteenä**
- 4. Organisaatiokulttuuri ei tue kunnan muutosta**
- 5. Yhteinen kieli asiakaskeskeisen strategian toimeenpanemiseksi puuttuu**
- 6. Asiakaskeskeisyyden tavoitetila puuttuu. Mistä isompi kuva kehittämisen ajuriksi?**
- 7. Asiakasymmärryksen rooli ja ymmärryksen soveltaminen kunnan kehittämiseen on epäselvää**
- 8. Asiakasymmärrys on siiloutunut asiakasrajapintaan ja palvelutasolle**

**Ohjausryhmäkuntien sparraustyöpajassa
esittelimme tunnistamamme haasteet Turun
ja Oulun kehittäjille ja pyysimme heitä
kertomaan, mitä niistä he ovat tunnistaneet
omassa kunnassaan ja miten he ovat
pyrkineet ratkaisemaan niitä.**

Oulu ratkaisi haasteet organisaatiokulttuurissa ja asiakasymmärryksen siiloutumisessa tekoälyä hyödyntäen

OULUN TUNNISTAMAT HAASTEET

Oulussa tunnistettiin haasteiksi

» **Haaste 4 – organisaatiokulttuuri ei tue kunnan muutosta** sekä

» **Haaste 8 – asiakasymmärrys on siiloutunut asiakasrajapintaan ja palvelutasolle.**

OULUN RATKAISU HAASTEIDEN RATKAISEMISEKSI

Oulu kehitti OUTO-toimintamallin, joka kokoaa palveluiden kehittämistarpeet yhteen sekä johtaa ja tuottaa asiakkaalle arvoa tuottavien yhteisten ratkaisujen kehittämistä. Asiakaskysyntä ja -ymmärrys saatiin nostettua ylimmän johdon tasolle, jolloin kaupungissa on ollut helpompi orkestroida alueellista kokonaisuutta niin omien palveluiden kuin myös kumppaneiden kanssa. Osana mallia Oulu otti käyttöön mm. palvelutuotannon henkilöstön työtä tukevan OuluBot-tekoälyn, joka avustaa asiakkaiden ohjauksessa ja neuvonnassa.

Oulun kehittämishankkeesta ja Oulubotista lisätietoa:

<https://www.ouka.fi/moda>

<https://www.ouka.fi/oulu/oulubot/>

Turku tarkasteli haasteita strategisen johtamisen näkökulmasta. Ratkaisuna nähtiin kaupungin johtamismallin ja kokonaisstrategian uudistaminen

TURUN TUNNISTAMAT HAASTEET

Turussa tunnistettiin haasteiksi

» **Haaste 1 – hankkeet eivät kytkeydy kunnan strategiaan,**

» **Haaste 6 – asiakaskeskeisyyden tavoitetila puuttuu.**

Vapaavalintaiseksi haasteeksi valittiin myös **kaupungin johtamismalli**, jonka täytyi muuttua ennen kuin haasteita pystyttiin ratkomaan. Strategian toteuttaminen tapahtui toimialakohtaisesti ja hankkeet liimattiin osaksi strategiaa. Ihmiskeskeinen kokonaisuus, jota strategian ja kehittämisen tulisi rakentaa, puuttui.

TURUN RATKAISU HAASTEIDEN RATKAISEMISEKSI

Turussa haastettiin perinteinen toimialoihin perustuva johtamismalli tukeutumalla kuntalain ensimmäiseen pykälään. Suunnitelmallisuus ja kestävyys alueen elinvoiman ja kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen nousivat kaiken toiminnan keskiöön. Tekemistä pystytään jatkossa vastuuttamaan organisaatorajat ylittävästi, jolloin siirtymä pelkästä tuotannosta arvonluontiin on mahdollista.

Miten kuntien muutosta voidaan edistää?

Kuntakenttä uudistuu pienin askelin laajemman systeemin mullistuksissa



- Isoissa kunnissa johtamisen suunnanmuutos on kiteytynyt siihen, miten koko kunnan tasolla jäsennetään kunnan rahankäyttöä. Jotta pistemäisyydestä voidaan päästä kokonaisuuksien hallittuun kehittämiseen, täytyy muutoksen ensin lähteä kuntajohdosta ja ulottua sieltä palvelutasolle asti. Muutos edellyttää vahvistavia tukitoimintoja ja toimeenpanoa koko kuntaorganisaatiossa.
- Koska koko kuntaa ei voi kerralla uudistaa, tarvitsevat kunnat strategian strategiaa, kehittämisspolkua, jolla määritellä ja priorisoida kunnan pistemäistä kehittämistä samansuuntaiseksi ihmiskeskeiseksi kokonaisuudeksi.
- Uudistuakseen täytyy vanhaa pystyä rikkomaan ja kyseenalaistamaan. Käsitteet ja kieli toimivat silloin, kun ne antavat jokaiselle osviittaa, mihin suuntaan toimintaa tulisi viedä ja miksi. Kokeilukulttuuriin perustuva uudistuminen toimii ihmiskeskeisyyden kehittämisessä siksi, ettei se anna valmista mallia sorvattavaksi jokaiseen toimintaympäristöön ja tilanteeseen, vaan rohkaisee tekemään ajatustyötä siellä, missä kehittämisellä on merkitystä kuntalaisen, kollegan tai henkilön itsensä kannalta. Johdosta ja taloushallinnosta aina kunnan asiakasrajapintoihin asti.

Tutkielman pohjalta Kuntaliiton tulevaisuudelle erottuu kaksi tärkeää strategista kärkeä

YHTEISTÄ JÄSENNYSTÄ KÄSITTEISTÄ TARVITAAN

Kunnissa on useita eri tapoja käsitteellistää ihmiskeskeisyyttä ja asiakaskeskeisyyttä osaksi johtamista ja strategiaa. Yhteinen jäsenyys käsitteiden yhtäläisyyksistä ja eroista edesauttaisi käsitekirjon yhtenäistämistä sekä ihmiskeskeisyyden konkreettisen tason soveltamista.

Niin kuin isoissa kunnissa on jo nähty, kehittämisspolku on pitkä ja edellyttää määrätietoista ja suunnitelmallista muutostyötä. Hyötyjä tulisi pystyä tarkastelemaan muuten kuin yksittäisinä osien tasolla, sillä kokonaisuudella voidaan saavuttaa merkittävämpiä etuja kuin yksittäisillä osilla.

IHMISKESKEISYYDEN VARMISTAMISEKSI TARVITAAN YHTEISTYÖTÄ

Ihmiskeskeisyys voi toimia valtionhallinnon ja erikokoisten kuntien toimintaa koordinoivana käsitteellisenä viitekehyksenä, ihmislähtöisenä mallina. Organisaatorajat ylittävästä yhteistyöstä ihmiskeskeisellä tavalla on jo näyttöjä isoissa kunnissa.

Pienet kunnat tarvitsevat huomattavasti enemmän alueellista yhteistyötä sekä valmiita toimintamalleja kehittämisresurssien ja skaalaetujen pienuuden takia. Siksi tulisi pohtia sitä, miten kokonaisia kuntaekosysteemejä voidaan johtaa ihmiskeskeiseen suuntaan eriarvoistumisen ehkäisemiseksi.

Lisäksi Kuntaliiton tulee huomioida kolme ajankohtaista kysymystä, jotka vaikuttavat kuntien edellytyksiin ihmiskeskeisyyden edistämisessä

ISOT PALVELURAKENNE- UUDISTUKSET

Kuka vastaa jatkossa kuntalaisten palvelupoluista, kun sosiaali- ja terveyspalvelut eriytetään kunnista?



KUSTANNUSHYÖTYJEN ISOMPI KUVA

Voiko ihmiskeskeistä kehittämistä kehystää pitkän aikavälin kustannushyötyjen kautta?



DIGITALISAATION ALUEELLINEN YHDENVERTAISUUS

Kuinka sähköisten palveluiden kokoaminen sujuviksi kokonaispaketeiksi toteutetaan?





ISOT PALVELURAKENNE- UUDISTUKSET

Koko kuntakenttä varautuu isoihin muutoksiin ja varsinkin sote-uudistukseen suhtaudutaan varauksellisesti. Isommat strategiset päivitykset ovat tauolla kunnes kunnan tulevaisuuden rahoitus tilanne on selvillä.

Kuka vastaa jatkossa kuntalaisten palvelupoluista, kun sosiaali- ja terveyspalvelut eriytetään kunnista? Mahdollisten aukkojen tilkitsemiseksi tarvitaan tarpeeseen joustavia yliorganisatorisia rakenteita ja määrätietoista johtamista.

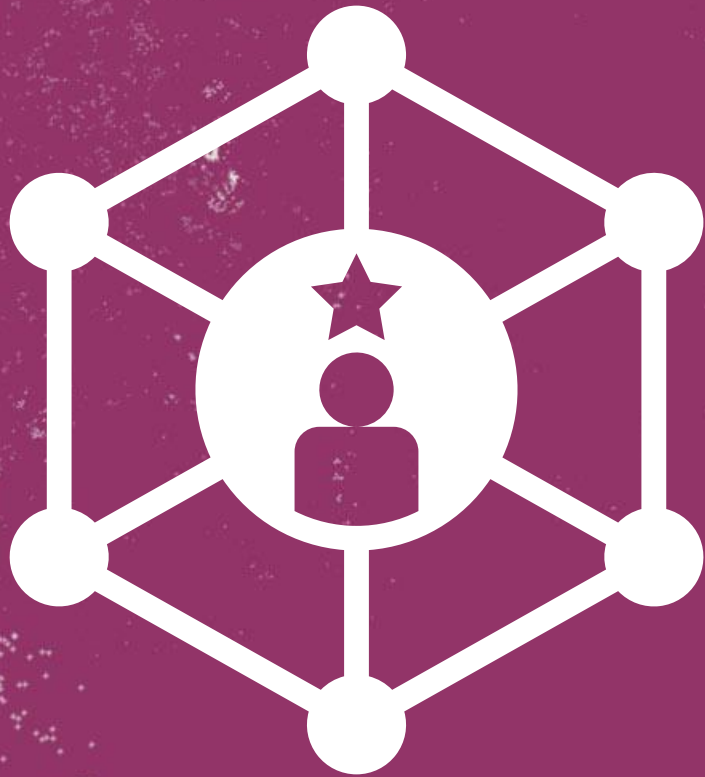
Riskinä on, että kuntalaisen palvelut ja niiden toimivuuden taso eriytyvät yhä voimakkaammin kunnan maantieteellisen sijainnin ja koon mukaan.

KUSTANNUSHYÖTYJEN ISOMPI KUVA



Lakisääteisten velvoitteiden monimutkaisuus ja tiukka normittaminen sekä pitkään jatkunut taloudellinen kurimus ovat tehneet kunnista jäykkiä toimintaympäristön muutoksessa. Kannustimet eri organisaatioiden ihmiskeskeiseen yhteistyöhön ovat tällä hetkellä puutteellisia, eikä kuntien sisälläkään välttämättä hahmoteta kokonaiskuvaa kuntalaisten tarpeista.

Ihmiskeskeisyyden käsitteellinen taso ei siksi yksin riitä, vaan tarvitaan yhtenäisen jäsentävän logiikan lisäksi konkretiaa palveluiden laadun sekä toimenpiteiden kustannushyötyjen kautta. Testattujen mallien jakaminen sekä eri toimintojen keskusteluttaminen toisivat kunnille rohkeutta suunnitella omaa kehittämispolkuaan alueellisella tasolla.



DIGITALISAATION ALUEELLINEN YHDENVERTAISUUS

Sähköiset palvelut ovat avanneet silmät kehittämisen mahdollisuuksille haja-asutusalueiden asukkaiden tavoittamisessa, osallistamisen malleissa sekä kuntalaispalautteen hyödyntämisessä.

Palveluiden kokoaminen kuntalaisen kannalta sujuviksi kokonaispaketeiksi on kuitenkin vielä vision tasolla.

Suunnitelmallisella kehittämisellä voidaan estää sähköisten palveluiden eriytyminen sekä haavoittuvassa asemassa olevien kuntalaisten putoaminen sähköisten palveluiden piiristä. Kuntien täytyy tehdä aktiivisesti töitä, jotta palvelukehitykseen pääsevät osalliseksi muutkin kuin aktiivisimmat kansalaiset.

Kiitos!



www.kuntaliitto.fi

Kirjallisuus

- Kopponen, A. & Ståhlberg, J. (2020): Turku matkalla ihmiskeskeisyyteen. Futura 4/20, 47–49. Saatavilla https://www.tutuseura.fi/wp-content/uploads/2020/12/Futura_4_2020-verkkoon.pdf. Viitattu 9.12.2021
- Meadows, D. (2008): Thinking in Systems. Chelsea Green Publishing.
- Senge, Peter, M. (1990): The Fifth Discipline. Crown Business New York.
- Simpura, J.: Stiglitzin komissio paaluttaa yhteiskuntien edistyksen ja hyvinvoinnin mittaamisen tämän päivän maailmaan. Yhteiskuntapolitiikka 74 (2009):5, 554–559. Saatavilla <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/101646/simpura.pdf>. Viitattu 9.12.2021.
- Stiglitz, Joseph E., Amartya Sen & Jean Paul Fitoussi (2009): Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Saatavilla https://www.researchgate.net/publication/258260767_Report_of_the_Commission_on_the_Measurement_of_Economic_Performance_and_Social_Progress_CMEPSP. Viitattu 9.12.2021.

LIITE 1: Kuntien haastekentän yksityiskohtaiset kuvaukset

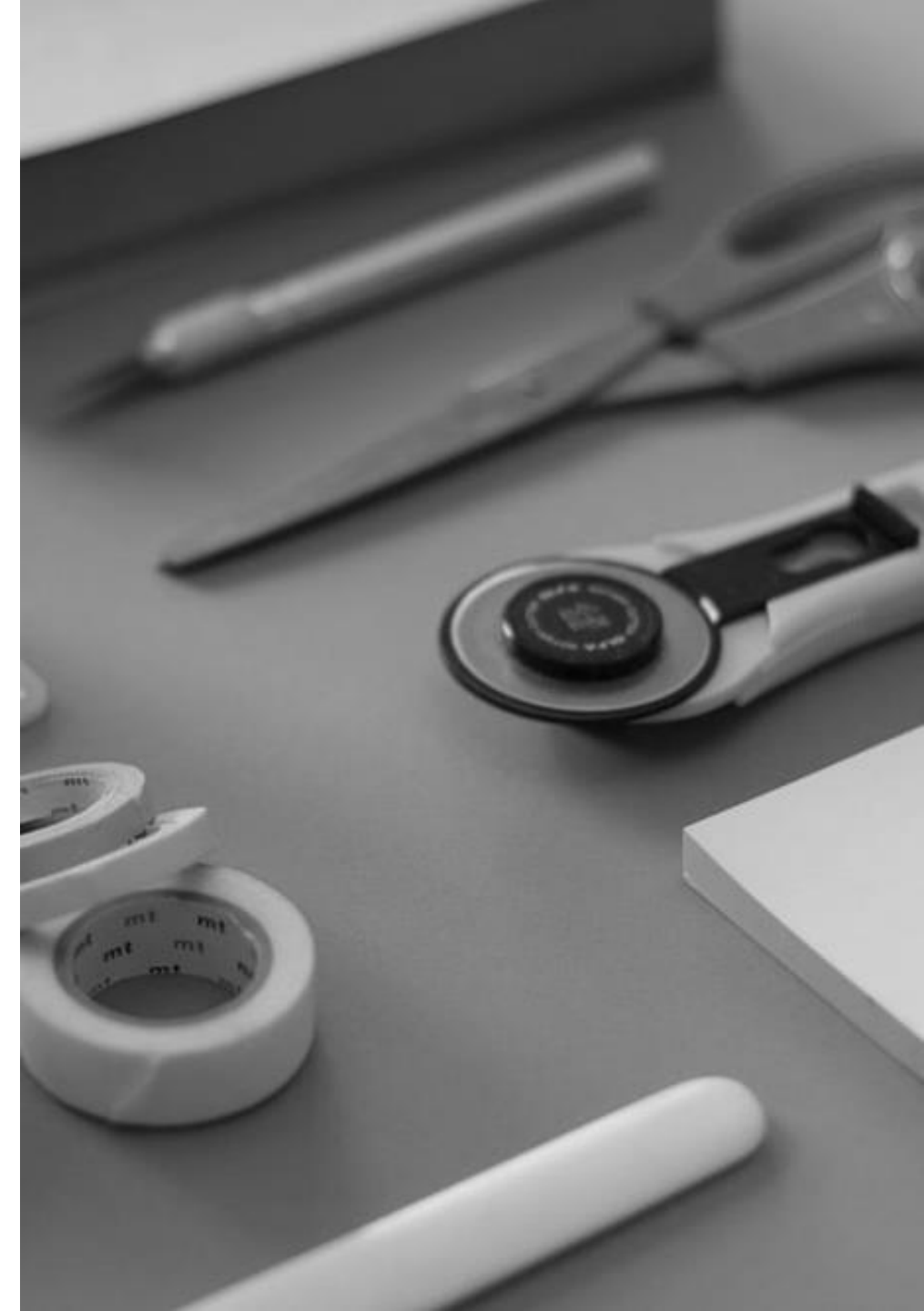
Kuntien haastekenttä

Haastattelumateriaalin analyysin kautta hahmotettiin kahdeksan kunnan toiminnan kehittämiseen sekä asiakaskeskeisyyden ja -ymmärryksen soveltamiseen liittyvää haastetta, joita kunnat kohtaavat.

- 1. Hankkeet eivät kytkeydy kunnan strategiaan**
- 2. Henkilöstön ikääntyminen ja kunnan kehittäminen**
- 3. Kehittämisen vaikuttavuuden osoittaminen kehittämisen haasteena tai esteenä**
- 4. Organisaatiokulttuuri ei tue kunnan muutosta**
- 5. Yhteinen kieli asiakaskeskeisen strategian toimeenpanemiseksi puuttuu**
- 6. Asiakaskeskeisyyden tavoitetila puuttuu. Mistä isompi kuva kehittämisen ajuriksi?**
- 7. Asiakasymmärryksen rooli ja ymmärryksen soveltaminen kunnan kehittämiseen on epäselvää**
- 8. Asiakasymmärrys on siiloutunut asiakasrajapintaan ja palvelutasolle**

HAASTE 1 – HANKKEET EIVÄT KYTKEDY KUNNAN STRATEGIAAN

Kunnan kehittäminen tapahtuu pääosin ulkopuolisen rahoituksen varassa tehtävien hankkeiden muodossa. Rahoittajien kriteerien mukaan tehtävät hankkeet eivät kohdistu kunnan strategian kannalta keskeisiin asioihin ja/tai yksittäisinä toimenpiteinä niistä ei muodostu kunnan toimintamallien ja palveluiden kehittämiseen tarvittavaa kokonaisuutta.



HAASTE 2 – HENKILÖSTÖN IKÄÄNTYMINEN JA KUNNAN KEHITTÄMINEN

Varsinkin pienessä kunnassa yksittäisen työntekijän panos ja rooli on merkittävä. Ikääntyvä henkilöstö saattaa kerryttää kehittämisvelkaa jos eläköitymisen kynnyksellä ei ole välttämättä mielekästä uudistaa kunnan digitaalisia käytäntöjä. Lopulta samaan aikaan uuden henkilön aloittaessa pitäisi uudistaa käytännöt. Monesti myös eläköityvien henkilöiden tehtäviä yhdistellään ja siirretään olemassaolevilla työntekijälle. Miten kehittää ja varmistaa uusien työntekijöiden onnistumisen edellytykset joustavalla tavalla tilanteessa, jossa henkilöstö on ikääntynyt?



HAASTE 3 – KEHITTÄMISEN VAIKUTTA- VUUDEN OSOITTAMINEN KEHITTÄMISEN HAASTEENA

Varsinkin pienessä kunnassa yksittäisen työntekijän panos ja rooli on merkittävä. Ikääntyvä henkilöstö saattaa kerryttää kehittämisvelkaa jos eläköitymisen kynnyksellä ei ole välttämättä mielekästä uudistaa kunnan digitaalisia käytäntöjä. Lopulta samaan aikaan uuden henkilön aloittaessa pitäisi uudistaa käytännöt. Monesti myös eläköityvien henkilöiden tehtäviä yhdistellään ja siirretään olemassaoleville työntekijöille. Miten kehittää ja varmistaa uusien työntekijöiden onnistumisen edellytykset joustavalla tavalla tilanteessa, jossa henkilöstö on ikääntynyt?



HAASTE 4 – ORGANISAATIOKULTTUURI EI TUE KUNNAN MUUTOSTA

Tehtävien tehokas hoitaminen kunnassa nähdään usein keskittymisenä kunkin toimialan ja palvelun omiin tehtäviin. Toimialojen välinen yhteistyö tai varsinkin toisen toimialan asioihin "puuttuminen" nähdään hankalana tai jopa vältettävänä. Tämä "kukin hoitaa oman tonttinsa" -mentaliteetti haittaa merkittävästi asiakaskeskeiseen, arvontuottamiseen pyrkivän kehitystoiminnan rakentamista.



HAASTE 5 – YHTEINEN KIELI ASIAKAS- KESKEISEN STRATEGIAN TOI- MEENPANEMISEKSI PUUTTUU

Kunnassa ei ole jaettua kokemusta siitä, miten jäsentää ja puhua asiakaskeskeisestä strategiasta ja sen toimeenpanoon liittyvistä asioista. Erityisesti tämä näkyy kunnan päättäjien ja työntekijöiden välisessä kommunikaatiossa sekä toimialojen välillä käytävissä keskusteluissa. Miten puhutaan tai varsinkaan ei puhuta kuntalaisista, palveluiden kehittämisestä asiakkaan näkökulmasta, asiakkaille tuotettavasta arvosta, toiminnan kohdentamisesta ja sen vaikuttavuudesta.



HAASTE 6 – ASIAKASKESKEISYYDEN TAVOITETILA PUUTTUU. MISTÄ ISOMPI KUVA KEHITTÄMISEN AJURIKSI?

Kunnan strategiassa puhutaan elinvoimaisuudesta ja kuntalaisten hyvinvoinnin kehittämisestä. Nämä tärkeät linjaukset kaipaavat selkeää koostavaa tavoitetilaa ja kuvausta siitä, miten kunta arjen valinnoillaan tavoittelee asiakkailleen tavoitetilan mukaista arvoa. Jaetun ison kuvan puuttuessa, toimenpiteet eivät linkity tavoitetilaan, ja ne jäävät erillisiksi, kapean vaikutuksen ponnistuksiksi. Tärkeää on myös se, miten äänet kuntaorganisaation sisältä ja ulkoa saadaan mukaan kunnan tavoitetilan määrittämiseen.



HAASTE 7 – ASIAKASYMMÄRRYKSEN ROOLI JA YMMÄRRYKSEN SOVEL- TAMINEN KUNNAN KEHITTÄ- MISEEN ON EPÄSELVÄÄ

Kunnalla ei ole selkeää ymmärrystä asiakkaistaan. Kunnassa ei ole näkemystä, mitä kuntalaisymmärryksen tulisi kattaa tai mihin kattavaa kuntalaisymmärrystä voitaisiin soveltaa. Haasteena, että palveluita kehitetään ja tarjotaan yksittäisinä toimintoina ihmisille, jotka ovat saman kunnan asukkaina useiden kunnan tarjoamien palveluiden käyttäjiä.



HAASTE 8 – ASIAKASYMMÄRRYS ON SIILOUTUNUT ASIAKASRAJAPINTAAN JA PALVELUTASOLLE

Palveluita tuottavalla tasolla kuullaan ja ymmärretään asiakkaiden tarpeita ja pyritään ohjautumaan niiden mukaan annettujen raamien puitteissa. Kun kuntaorganisaatiossa mennään johtoportaassa ylöspäin, sitä harvemmin osataan nähdä ymmärrystä strategisena voimavarana ja ymmärryksen hyödyntäminen jää vain yksittäisiä palveluita hyödyttäväksi. Kokonaiskuva palvelutason ymmärryksestä voisi tukea merkittäväällä tavalla koko kunnan strategista kehittämistä.



Asiakaslähtöisyys on avain kuntien systemiseen muutokseen

Hanna Menna & Elisa Kettunen

Asiakaslähtöisyys on avain kuntien systemiseen muutokseen

Kunnat ovat tuoneet esiin tarvetta julkisen sektorin uudistamiselle ja palveluiden asiakaskeskeiselle tarjoamiselle jo pitkään. Tämä kunnista esiin nostettu tarve on ollut myös *”Kuntien systeminen muutos ja suhde asiakaskeskeisyyteen”* -raportin taustalla. Kunnat haluavat edistää asiakas- ja ihmislähtöistä palveluntuotantoa ja yhteiskuntaa. Muutokseen eivät pysty yksin pienet kunnat eivätkä suuret kaupungitkaan, vaan muutos edellyttää laajempaa, koko yhteiskunnan läpileikkaavaa ja syvää yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Uudistamistarve on noussut sekä kunnista itsestään että yhteiskunnan muuttumisen myötä. Asiakaslähtöisyyttä ja systemistä muutosta ei ole helppo jäsentää ja siksi päädyimme tekemään käsillä olevan kuntien tilannekuvaa ja haasteita kuvaavan raportin yhteistyössä kuntien kanssa. Kumppaniksi työhön valikoitui vaativia asiakasymmärrystutkimuksia ihmistieteiden menetelmiä hyödyntävä Noren Oy.

Raportti tuottaa tilannekuvan siitä, miten erilaiset kunnat hyödyntävät ja toteuttavat asiakaslähtöisyyttä ja miten digitalisaatio näyttäytyy tässä kokonaisuudessa. Yksi tärkeä havainto selvityksessä on, että asiakaslähtöinen kehittäminen ei riipu kunnan koosta tai sijainnista, kyse on enemmänkin asenteesta ja pitkäjänteisestä kehittämisestä. Digitalisaatio yhteiskunnallisesti poikkileikkaavana ilmiönä kulkee selvityksen punaisena lankana, sillä se auttoi meitä hahmottamaan konkreettisia tarpeita uudennaiselle tarkastelutavalle.

Digitalisaatiokeskustelu painottuu säästöihin ja sähköistämiseen 1/2

Digitalisaatio haastaa yhteiskunnan toimintaa eri tavoilla. Julkisen sektorin ja kuntien digitalisaatiosta on puhuttu jo pitkään - odotukset digitalisaatiota kohtaan nousevat esiin aina, kun käsissä on kiusallinen yhteiskunnallinen haaste, jossa kunnianhimoiset tavoitteet ja rajallinen rahoitus eivät kohtaa. Miksi asiat ja palvelut eivät sitten ole digitalisoituneet tai jos ovat digitalisoituneet, niin mistä johtuu, että kansalaisten kokemukset näistä sähköisistä palveluista ja digipalveluista eivät usein ole kovinkaan kummoisia? Miksi meillä edelleen ajatellaan, että usein olemassa oleviin prosesseihin päälle liimattu sähköistäminen on ratkaisu, jos itse palvelua tai sen osia ei muuteta?

Yhteiskunnallinen keskustelu digitalisaatiosta ja siihen liittyvistä ilmiöistä on pitkään pyörinyt säästöjen ja kustannustehokkuuden ympärillä, ikään kuin digitalisaation ainoa tarkoitus olisi säästää rahaa. Säästöt voivatkin olla tavoitteena, mutta silloin pitäisi puhua asioista niiden oikeilla nimillä, esimerkiksi automatisaation ja prosessin tehostamisen tavoitteena voivat hyvinkin olla säästöt. Kansalainen, asukas tai asiakas on ollut sivuroolissa tai hänet on nähty digitalisaation uhkaamana tai jopa uhrina, joka ei osaa käyttää palveluita, syrjäytyy palveluiden piiristä tai jopa koko yhteiskunnasta ja vähintäänkin tarvitsee tukea pysyäkseen mukana.

Digitalisaatiokeskustelu painottuu säästöihin ja sähköistämiseen 2/2

Toisaalta keskustelu digitalisaation mahdollisuuksista luo joskus liiallisia odotuksia, ikään kuin teknologia ratkaisisi kaiken, eikä ihmisen itse tarvitse tehdä mitään. Digitalisaation ja ihmisen suhdetta harvemmin käsitellään neutraalisti, etenkin julkisten palveluiden yhteydessä. Tarvitsemme tähän keskusteluun perusteltua ymmärrystä kuntien valmiuksista huomioiden niiden erilaisuus. Kunnat ovat tärkeä toimija suhteessa ihmisiin, kuntalaisiin sekä alueen yhteisöihin: yrityksiin, yhdistyksiin, moniin paikallisiin toimijoihin, joiden varassa yhteiskunta toimii, elää ja hengittää.

Vähitellen on lisääntynyt ymmärrys siitä, että koko julkista sektoria koskeva yhteinen tekijä on nimenomaan asiakas. Palveluiden kehittämisestä käytävään keskusteluun on tullut uusia käsitteitä, kuten ihmis- ja asiakaslähtöisyys ja asiakaskeskeisyys. Tätä ajatusta on tuotu strategisen uudistamisen johtolangaksi hyvin eri tavoilla. Termistö ei kuitenkaan ole vakiintunutta ja eri toimijat käyttävät erilaisia käsitteitä sekä samassa että hieman erilaisissa merkityksissä. Yhteinen kansallinen keskustelu ei siinä mielessä ole vielä kypsää, kuten käsillä oleva raporttikin osoittaa.

Digitalisaatio on systeeminen muutos – miten kunnat voivat lähestyä teemaa? 1/2

Digitalisaatio koskettaa kaikkia kunnassa. Kyseessä on ilmiö, joka toimii yli organisaatorajojen ja hajottaa totuttuja malleja. Digitalisaatio muuttaa toimintaa, ei vain liimaa totuttujen toimintamallien päälle sähköisiä palveluita. Digitaaliset ratkaisut eivät kunnioita asiakkaan näkökulmasta tarkastellen toimialojen rajoja, hallinnon rajoja tai tiedolla johtamisen tarpeita. Asiakkaan ei tarvitse tietää, mikä on minkäkin asian kotipesä, oleellista on se, että asiakas saa sen palvelun, joka hänelle kuuluu ja jota hän tarvitsee. Olennaista ei siis pitäisi olla se, kuka palvelun tarjoaa, vaan se, että asiakas saa arjessaan digitalisaation avustamana palvelua palveluketjuittain toteuttajasta huolimatta sujuvasti.

Digitalisaatio edistää palveluiden uudelleen ajattelua. Jatkossa asiakkaalle paras palvelu voi olla myös palvelu, joka on kokonaan automatisoitu tai hoidettu ennakoivasti asiakkaan puolesta. Kuntanäkökulma tulee nimenomaan kuntalaisten tai yritysten asiakaslähtöisistä palvelukokonaisuuksista. Kuntalain 1§ mukaan *”kunnan tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla.”* Nyky-yhteiskunnassa tämän toteuttaminen vaatii yhteistyötä yli sektorirajojen, asiakasta kuunnellen.

Digitalisaatio on systeeminen muutos – miten kunnat voivat lähestyä teemaa? 2/2

Valtionvarainministeriön Digitalisaation edistämisen ohjelman (2020–2023) yhteydessä on työstetty Julkisen hallinnon digitalisaation systeemimallia, joka kuvailee tärkeimpiä vaikutussuhteita julkisen hallinnon digitalisaation ympärillä. Tässä työssä pyrittiin pohtimaan nimenomaan sitä, mihin digitalisaatio vaikuttaa ja mikä vaikuttaa digitalisoitumiseen. Työssä systeeminen tarkastelu jakautui *tuottavaan julkishallintoon, luottamukseen sekä yhdenvertaisuuteen*. Erityisesti yhdenvertaisuuden ja luottamuksen kautta asiakas erilaisina näkökulmina näkyy tarkastelussa vahvasti. Olennaista tässä on huomata se, että useita näkökulmia yhdistävän systeemimallin kautta on helppo havaita digitalisaation vaikuttavan poikkileikkaavana ilmiönä koko yhteiskunnassa.

Digitalisaatioinvestoinnin ja hyödyn suhde ei ole symmetrinen 1/2

Tietyt lainalaisuudet ovat digitalisaatiolle tyypillisiä. Yksi näistä on se, että digitalisaation hyödyt eivät aina palaudu samalle taholle, joka on siihen investoinut. Tämä osaltaan on voinut luoda harhaa siitä, että digitalisaatio ainoastaan nostaa kustannuksia, eikä tuo tavoitteista huolimatta säästöjä. Tästä esimerkkinä verohallinnon tulorekisteri - palvelu, joka on tulotietojen sähköinen ilmoituskanava. Sen investoinneista on vastannut verohallinto mutta sen hyödyt kohdentuvat useille *eri tahoille verohallinnon itsensä lisäksi*. Hyötyjä voi olla esimerkiksi kunta, joka käyttää tulorekisteriä asiakasmaksujen määräytymisessä ja asiakas, jonka ei tarvitse etsiä ja ilmoittaa tulotietojaan palvelua hakiessaan.

Toinen esimerkki digitalisaation hyötyjen kohdentumisesta voisi olla esikoulupaikan sähköinen hakuprosessi, joka on muutettu ennakoivaksi siten, että kaupunki hakuprosessin sijaan tarjoaa esikoulupaikkaa kyseisen ikäluokan lasten osalta suoraan huoltajille tekstiviestillä. Huoltajalle jää tehtäväksi joko hyväksyä paikka tai muutosta halutessaan tehdä muutoshakemus. Tämä on vaatinut kaupungilta paljon ennakotyötä prosessin uudistamisessa ja datan käsittelyssä, mutta säästää paljon lasten huoltajien työtä ja myös kaupungin oman henkilöstön työtä, kun hakemusten käsittely rajoittuu ainoastaan muutoshakemuksiin.

Digitalisaatioinvestoinnin ja hyödyn suhde ei ole symmetrinen 2/2

Esimerkit osoittavat, että digitalisoinnista saatava hyöty ei välttämättä suoraviivaisesti palaa taholle, joka on maksanut investoinnista, mutta se on tuonut hyötyä muille tahoille ja koko yhteiskunnalle. Tämä on myös olennainen asia ymmärtää digitalisaatiota ja säästöjä koskevassa keskustelussa. Tarkastelua tulee tehdä osaoptimointia välttäen ja sellaisia malleja hyödyntäen, jotka mahdollistavat laajan tarkastelun.

Julkisessa hallinnossa hallinnonalarajat ja toimivaltarajat ovat vahvoja. Myös kunnat johtavat toimintaa toimialoittain tai lautakuntien kautta. Sama toistuu valtionhallinnossa. Systeemisen muutoksen edellyttämää kokonais kuvaa ei muodostu eikä tavoitteellisesti muodosteta missään. Hallinnon ohjausrakenne on vielä hyvin perinteinen ja ohjaa myös kuntaa siiloihin esimerkiksi erilaisten normien ja rahoituksen kautta. Tästä johtuen yhteinen asiakas/kansalainen tulisi tunnistaa jo strategisella tasolla sekä organisaatiossa, että kokonaisuudessaan julkishallinnossa. Julkisen hallinnon strategia tukee tätä ajattelua.

Kuntamuutoksen pitäisi mennä pinnan alle ja lävistää rajat 1/2

Kuntakenttä on jo nyt ja erityisesti tulevana vuosina murroksessa. Väestörakenteen muutokset, muuttoliike ja hallinnolliset uudistukset vaikuttavat kuntiin eri tavoin, huolimatta yhteisestä lainsäädännöstä. Kunnat erilaistuvat. Hallinnolliset muutokset nähdään usein tapoina järjestää palveluita uusilla hallintorakenteilla, vaikka samalla tulisi muuttaa varsinaista toimintaa. Helposti keskitytään palveluverkkoihin, talous- ja henkilöstöhallinnon muutoksiin ja järjestelmämuutoksiin sen sijaan, että mietittäisiin, miten uudentyyppisillä tavoilla asiakasta voitaisiin palvella.

Kunnassa digitalisaation pitäisi edetä sekä syvyysuunnassa palvelua ja toimintaa muuttaen että kunnan sisäisiä toimialarajoja haastaen. Muihin organisaatioihin nähden sama rajojen rikkominen on tarpeen, mutta siihen eivät kunnat yksin pysty. Hallinnon muutosten, kuten hyvinvointialueiden perustamisen ei tulisi tarkoittaa sitä, että jatkossa asiakas tippuu hallintorajojen väliin palveluita tarvitessaan. Yhteistyötä tarvitsemme erityisesti palveluiden yhdyspinnoilla, jotta eri hallintohimmeliä väliset yhteiset asiakkaat kyetään huomioimaan.

Kuntamuutoksen pitäisi mennä pinnan alle ja lävistää rajat 2/2

Hyvinvointialueuudistus on hallinnollisen uudistuksen lisäksi toiminnan muutosta. TE-palveluja on tarkoitus siirtää melko samanaikaisesti kunnille, kun sosiaali- ja terveysterveyst palvelut irrotetaan kunnista hyvinvointialueille. Kuitenkin ennaltaehkäisevät hyvinvointipalvelut jäävät kuntiin - juuri ne palvelut, joilla voidaan vaikuttaa hyvinvointialueiden palveluihin kohdistuvaan palvelukysyntään ennaltaehkäisevästi. Pahimmassa tapauksessa synnytetään rakenne, jossa luodaan raja-aita sekä toiminnallisesti, että taloudellisten kannustimien kautta. Kunnilla tulisi olla motiivi ja riittävät resurssit kehittää toimintaa, joiden hyödyt näkyvät hyvinvointialueiden tuloksissa. Hyvinvointialueilla taas pitäisi olla erityisen suuri kiinnostus kuntien palveluihin, sillä juuri niiden kautta ne voivat vaikuttaa omien palveluidensa kysyntään ja kysynnän laatuun.

Yhdistävä tekijä ja kannustin tulisi olla asiakas. Yhteiskuntana tämänkaltaisten muutosten johtaminen ja sujuvien - myös digitaalisten - palveluiden rakentaminen ja niiden edellyttämä tiedonkulku on haastavaa. Tähän tarvitaan laaja tarkastelutaso ja yhteistä tietopohjaa, joka ylittää rahoituksen momentit ja toimialan palveluiden näkymät ilman osaoptimointia.

Uudistaminen tarvitsee asennemuutosta

Tekemässämme selvityksessä näkemys siitä, että kunnilla on erilaisia haasteita ja mahdollisuuksia asiakaslähtöisyydessä vahvistui. Samalla vahvistui näkemys siitä, että kunnan sijainti tai taloudellinen tilanne ei välttämättä ole ainut asiaa määrittelevä tekijä. Pieni kunta, jossa ollaan kehittämismyönteisiä ja katsotaan positiivisesti tulevaan, on paremmassa asemassa kuin samankokoinen kunta, jonka kehittämisen ilmapiiri on pysähtynyt. Organisaatiokulttuurilla on suuri merkitys. Johdon ja luottamushenkilöiden toiminta ja yhteispeli on tässä olennaista organisaation kehittymisen mahdollistajana.

Monet selvityksessä tunnistetuista haasteista olivat johtamisen eri tasoihin ja tehtäviin liittyviä. Strategiakytkennät ja strategian toimeenpanon haasteet, asiakaskeskeisyyden tavoitetilan puuttuminen sekä asiakkaan rooli palveluiden kehittämisessä ja palveluiden saajana eivät olleet aina selkeitä. Selvityksessä tunnistettiin myös, että oma asiakas tunnetaan hyvin palveluiden piirissä, mutta laajempaa pohdintaa koko konsernin tasolla tai siilorajat ylittäen ei asiakkaan tarpeista juurikaan ole. Kunnan palveluiden osalta systeeminen kokonaiskuva palveluiden vaikutussuhteista puuttuu ja sitä on vaikeaa mitata.

Johtopäätökset: strategiasta tekoihin, osaoptimoinnista kokonaisuuksiin 1/2

Yleisinä kehitysehdotuksina esiin nousi kehittämishankkeiden nykyistä parempi kytkentä kunnan strategiaan. Ulkoinen rahoitus ja sen kohdentuminen sanelevat kehittämishankkeiden fokusointia, joten hankkeista ei saada hyötyjä irti kunnan kokonaisuuden näkökulmasta. Ulkoisen kehittämisrahoituksen hyödyntäminen on sekä mahdollisuus että haaste. Nähtiin myös, että ikääntyvän kuntahenkilöstön muutoshalukkuus ei ole kovin suurta. Toisaalta johdonkin osalta todettiin, että tilanteessa, jossa henkilöstö on eläköitymässä, ei haluta panostaa toiminnan muutoksiin. Henkilöstön ikääntyminen on koko maan tasolla haaste, mutta se voitaisiin kääntää kehittämisessä myös voitoksi asennoitumalla tähän mahdollisuutena. Ikääntyvällä henkilöstöllä on paljon hiljaista tietoa, jota voisi hyödyntää toiminnan muutoksessa ja voimavarana, mikäli eläköitymisestä huolimatta halutaan käynnistää asiakaslähtöinen kehittäminen kunnassa.

Julkinen hallinto tarvitsee muutosta kokonaisuutena. Kunnat eivät voi tehdä muutosta yksinään, vaan myös valtio ja ohjausrakenteiden tulee muuttua siten, että laajempaa ihmislähtöistä tarkastelua tuetaan kaikilla tasoilla - esimerkiksi rahoitusehtojen, hallinnon erilaisten ohjausmekanismien ja viestinnän kautta. Asiakkaan tarpeiden tulee olla keskiössä; niiden muuttumista ja toimenpiteiden vaikuttavuutta pitäisi pystyä seuraamaan ja johtamaan yhteisellä tiedolla, jonka kautta myös rahoitusta osataan suunnata oikeisiin kohteisiin. Matka on pitkä ja vaatii useita muutoksia ja uudenlaista ajattelua.

Johtopäätökset: strategiasta tekoihin, osaoptimoinnista kokonaisuuksiin 2/2

Hyviä aloituskohteita ajattelun ja toiminnan muutoksille ovat erityisesti sellaiset palvelukokonaisuudet, joissa vastuu jakautuu eri hallintorajojen yli. Yllättävän monessa arkielämän haasteessa palveluita haetaan ja saadaan nykyäänkin sektorirajat ylittäen. Erityisesti digitaalisilla palveluilla on tällaista potentiaalia. Sujuvien palveluketjujen ongelmana on usein kustannusten ja hyötyjen kohdistuminen eri silloihin, jolloin osaoptimointi eri silloissa ja hallinnonaloilla kokonaistarkastelun sijaan on helpompi vaihtoehto ja joka saattaa kuitenkin poistaa asiakkaan hyvinvoinnin kannalta oleellisia palveluita. Hyvienkin käytäntöjen eteenpäin vieminen on siksi haastavaa. Nyky-yhteiskunta on yhä haasteellisempi, ongelmat ovat hankalia ja yhtä oikeaa ratkaisua ei välttämättä ole - kompleksisuus haastaa myös hallinnon kyvykkyyttä.

Kokeillen, yhdessä kehittäen ja asiakkaiden kanssa yhdessä toimien julkisen hallinnon muutos on mahdollista - asiakkaan tarpeet edellä.

Linkit:

<https://julkisenhallinnonstrategia.fi/>

<https://vm.fi/digitalisaation-mittarit-ja-tilannekuva>