

Joni Partanen

Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden yhdistämisen vaikutukset ja palveluiden kehittäminen

Tradenomi YAMK

Liiketoimintaosaaminen ja
yrittäjyys

Syky 2019



**KAMK • University
of Applied Sciences**

Tiivistelmä

Tekijä: Partanen Joni

Työn nimi: Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden yhdistämisen vaikutukset ja palveluiden kehittäminen

Tutkintonimike: Tradenomi (ylempi AMK)

Asiasanat: tilapalvelu, ateriapalvelu, puhtaanapitopalvelu, julkinen johtaminen, prosessien johtaminen, benchmarking

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää millaisia vaikutuksia Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden yhdistämisellä yhteiseen organisaatioon olisi. Opinnäytetyön tarkoituksena oli ymmärtää paremmin ilmiötä, jossa tila-, ateria- ja puhtaanapitopalvelut järjestetään yhteisessä organisaatiossa ja tunnistaa palveluiden keskeisiä menestystekijöitä. Tutkimusongelmana oli selvittää Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden keskittämisen edellytykset, hyödyt ja haitat.

Opinnäytetyö toteutettiin ymmärryksen kehittämiseen nojaavalla tutkimusotteella, case-tutkimuksena. Tutkimusmenetelminä käytettiin benchmarkingia ja ryhmähaastattelua. Benchmarking toteutettiin kolmen kaupungin kanssa ja haastateltiin Kajaanin kaupungin johtoa, tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden esimiehiä sekä keskeisiä palveluiden maksaja-asiakkaita.

Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys muodostui julkisen johtamisen ja kehittämisen ympärille. Johtamista tarkasteltiin julkisten johtamisjärjestelmien kehittämisen, palveluiden ja prosessien johtamisen sekä organisaation ominaisuuksien ja rakenteiden näkökulmista. Johtamisen tarkastelu palveluiden ja prosessien johtamisen näkökulmasta auttoi ymmärtämään toimintojen kehittämiseen ja organisointiin liittyviä mahdollisuuksia laajasti. Prosessilähtöisyys ja prosessien johtaminen toimi opinnäytetyön vaiheita ohjaavana näkökulmana.

Opinnäytetyön tuloksena eli yhdistämisen vaikutuksina tunnistettiin, että Kajaanin kaupunkiorganisaatio muuttuisi ja organisaatioon muodostuisi taloudellisesti ja henkilöstömäärältään suuri yksikkö. Johtamiskäytäntöihin, toimielinorganisaatioon ja päätöksentekotapoihin tulisi muutoksia ja taloudenohjaus olisi keskitetymppää. Yhdistämisen vaikutusten tarkastelussa korostuivat yhdistämisen mahdollisuuksien ja riskien tarkastelu. Mahdollisuuksina tunnistettiin tulokellisuuden ja tehokkuuden kehittäminen, yhteistyön ja toiminnan laaja-alaisempi kehittäminen ja asiakaslähtöisyyden parantaminen. Riskeinä tunnistettiin puolestaan kustannusten kasvu, organisaation toiminnan etäännyminen ja palveluiden saavutettavuuden vaikeutuminen.

Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden välillä on selkeitä yhteenliittymiä palvelutuotannossa ja toimintoja ohjaavissa elementeissä. Palveluiden ja organisoinnin kehittämisessä on hyvin pitkälti kyse johtamisen ja toiminnan ohjaamisen elementtien kehittämisestä. Nykymuotoista toimintaa tulee kehittää yhdessä kohti kokonaisvaltaisempia tilapalveluita ja luoda yhteistä kehittämistä tukevia toimintamalleja.

Opinnäytetyön tuotoksena muodostettiin tutkimukseen perustuvaa, puolueetonta ja luotettavaa aineistoa Kajaanin kaupungin selvitystarpeeseen ja laadittiin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden kehittämissuunnitelma. Tutkimustulokset ovat sidoksissa Kajaanin kaupungin toimintaympäristöön ja tutkimuksen ajankohtaan, joten tulokset eivät ole siirrettävissä tai käytettävissä sellaisinaan luotettavasti.

Abstract

Author(s): Partanen Joni

Title of the Publication: Effects and Development of Combining Facilities, Catering and Sanitation Services in the City of Kajaani

Degree Title: Master of Business Administration,

Keywords: facilities service, catering, sanitation, public management, process management, service management, benchmarking

The aim of this thesis was to find out what impact the integration of Kajaani city facilities, catering and sanitation services would have on a common organization. The purpose of this thesis was to better understand the phenomenon where facilities, catering and sanitation services are organized in a joint organization and to identify the key success factors of the services. The research problem was to find out the conditions, benefits and disadvantages of centralizing these services in the city of Kajaani.

The thesis was carried out with a research approach based on the development of understanding, a case study. Benchmarking and group interviews were used as research methods. Benchmarking was carried out with three cities and the Kajaani city management, managers of facilities, catering and sanitation services, as well as key payers of the services were interviewed.

The theoretical framework of the study formed around public leadership and development. Leadership was examined from the perspective of the development of public management systems, service and process management, and organizational capabilities and structures. A review of management from the perspective of service and process management helped to understand the opportunities for developing and organizing operations extensively. Process orientation and process management served as the guiding point of the research stages.

As a result of the study, i.e. the effects of the merger, it was recognized that the Kajaani city organization would change and that the organization would become a large financial and human unit. There would be changes in management practices, institutional organization and decision-making and more centralized financial management. The examination of the effects of the combination emphasized the possibilities and risks of the combination. Opportunities were identified for the development of efficiency and effectiveness, the broader development of co-operation and operations and the improvement of customer orientation. Risks, in turn, were identified as cost increases, organizational disengagement, and difficulty in accessing services.

There are clear alliances between the facilities, catering and sanitation services in the city of Kajaani in service production and the elements that guide the operations. The development of services and organization is very much about developing elements of leadership and operations management. Existing activities should be developed together towards more comprehensive facilities services, and operating models supporting joint development should be created.

As a result of the thesis, research-based, objective and reliable material was compiled for the City of Kajaani's research needs, and a plan for the development of facilities, catering and sanitation services was prepared. The research results are connected with the operating environment of the city of Kajaani and the time of the research, so the results are not transferable or available as such.

Extended abstract

Kajaani is a city of about 37,500 inhabitants and the center of the province of Kainuu. The Kajaani City Group is made up of the city's divisions, businesses and subsidiaries. Changes are taking place in the city's operating environment and the city must look at the cost-effectiveness, organization and organization of the services it produces. Kajaani Mamselli, a company that provides catering and sanitation services in the city, will relinquish its services to Kainuu Social and Healthcare Municipalities from 1.1.2020, and Mamselli's operations will be significantly reduced. The Kainuu New Hospital, in turn, will be completed and put into operation during the period from 2020 to 2022. The introduction of the new hospital may reduce the need for the premises rented by the Municipality of Kainuu and the City of Kajaani and the facilities services provided by the city.

The background to this thesis is the ownership policy adopted by the City of Kajaani in 2018 and the policy program for its implementing. According to this policy, the city produces only its own catering and sanitation services as a business facility and explores the centralization of Kajaani's Mamselli, Tilakeskus and Vimpelinlaakso Development Center into one support service unit or enterprise. According to the owner policy program, the objective is to find out whether Mamselli, Tilakeskus and Vimpelinlaakso Development Center should concentrate on one unit and what would be the best organizational form.

The research problem is to find out the conditions, benefits and disadvantages of centralizing Kajaani's facilities, catering and sanitation services. The study will look at the effects of centralizing facilities, catering and sanitation services on a common organization and what the centralization would require. The study also examines the risks and opportunities associated with centralization and identifies opportunities for developing current operations. The purpose of the study is to better understand the phenomenon of "centralized facilities, catering and sanitation services" and to identify the key success factors.

The thesis examines the development of public management systems, the nature of municipal management and the development of public activities. Public governance systems have evolved from a bureaucratic way of separating politics and government to more networked working together. Municipal management is pluralistic, complex and requires network management. The development of public activities, in turn, aims to improve efficiency and structural reforms aim to

solve problems by reorganizing activities. The thesis emphasizes service and process aspects. Facilities, catering and sanitation services are united by the term "service", so understanding of service aspect and service management is central when looking at service development.

The research theme is a qualitative case study, which aims to increase the understanding of the key success factors of facilities, catering and sanitation services, as well as the development of organization and management. The data collection methods are benchmarking and group interviews with city management, industry supervisors and clients. Data collection methods enable the creation of extensive research data and taking into account different perspectives and fostering a culture and networking of common development.

Public management systems have evolved and changed significantly over the past decades. The traditional and bureaucratic management model based on the implementation of political decision-making has evolved according to the principles of the new public management (NPM) and the governance model. (Virtanen & Stenvall 2010, 40-41). Municipal action and economic governance has shifted to new management thinking, which is based on various co-operation, partnership and networking relationships. (Anttiroiko et al. 2007, 164). According to Sydänmaanlakka (2015), the transition from a static management system to a dynamic management system, i.e. hierarchical and bureaucratic activity, is replaced by the creation of a network-based organization.

In Finnish modern municipal management, the combination of public management system models is applied in practice, according to the municipal operating environment and operating culture (Virtanen et al. 2010, 61). Uniform and similar management practices of Finnish municipal administration and management have become different in different areas. Municipal operating environments are diverse and affect municipal strategic choices and management requirements. Thus, the static management system is moving towards a dynamic management system that challenges current practices and bureaucracy. Wide-ranging cooperation, networking and open-minded activities are being promoted by coming out of silos and closed hierarchies. Operational activity emphasizes the ability to react to changes in the operating environment and to adapt the operations agile and efficiently. (Sydänmaanlakka 2015, 62-63.)

Public services and their renewal are moving from a production-oriented approach to a service-oriented action logic (Rintamäki & Tienhaara 2014, 13). Service orientation is also gaining in importance as industrial and manufacturing companies increasingly operate as service providers and sell comprehensive services. (Helander, Kujala, Lainema & Pennanen 2013, 12). The principles of good governance, which emphasize equality of citizens, transparency in administrative procedures and customer-orientation, are at the heart of public services. Aspects of service experience and customer impact have also come to the forefront. (Harisalo et al. 2007, 126-128.)

In the management of public administration processes, the focus is on customer orientation, impact assessment, and the development of organizational performance. Public services must be based on customer needs and the effectiveness of the operations must be assessed. Managing, developing and measuring processes can improve the effectiveness of your organization's performance, both in terms of efficiency and productivity. (Virtanen & Stenvall 2010, 148-149).

Municipal organizations could be viewed at many different levels and from different perspectives. This study examines the conditions for centralizing the facilities, catering and sanitation services in the city of Kajaani, so the organizational review is guided by the centralization perspective and the review of structures that support process-based activities. The development of the organization of present-day operations is also examined on the basis of research data.

Centralization typically targets at economies of scale or combination benefits. Benefits of scale, i.e. scale benefits, are derived from the utilization of the largest volumes and more efficient resources, and their achievement is influenced by the repeatability of the work, the coordination of resources, the reduction of unit costs, the coverage of processes, the economy of the organization, the distribution of overhead costs, the affordability of financing and the standardization of the product for the needs of a large user group. Combined benefits, in turn, result from the production of several products together, the exploitation of seasonal variations, the possibilities of work organization and competence development. (Hietaharju et al. 2016, 18.)

Benchmarking was selected as the stage of the plan to provide an expanded understanding of alternative ways of organization and organizing space, meals and sanitation services. Benchmarking meetings aimed at: 1. Find out how and why the facilities, catering and sanitation services are

organized in the benchmark-chosen way, 2. develop their own activities by finding good and effective practices and 3. Compare financial information. Porvoo, Kokkola and Jyväskylä were selected as benchmarking partners.

Group interviews were conducted by interviewing the management of Kajaani City, the Managers of Tilakeskus and Mamselli, and key service payers. Group interview questions were formed according to research questions. The topics and issues to be addressed were focused on different respondent groups in order to create a sufficiently broad picture of the centralization of the present-day effects, opportunities and risks of facilities, catering and sanitation services in the present form.

Based on Benchmarking and Group Interviews, the effects of concentration were identified as a change of organization and a large unit of economic and personnel size in the city organization. There would be changes in management practices, institutional organization and decision-making practices and more centralized economic governance. Personnel tasks would change and the awareness of others in the common organization would increase.

From a process point of view, the effects of centralization are factors of control processes. As an element of earnings management, organizational change would be a way to optimize resources and specifically target city-level goals. Finances and financial management would become more centralized and changes in decision-making practices and factors related to competence would occur. Things identified as centralizing effects would allow for a strengthening of process thinking, as the development of goals and performance would increase, as well as increased cooperation and interaction.

The key prerequisites for centralization are economic or operational benefits, customer-orientation of operations and ensuring the implementation of corporate governance. In order to concentrate, a broader review of the development of an urban organization is needed, as the activities of the formed unit would also have a major impact on other actors in the city. Key areas for centralization identified include the development of performance and efficiency, more extensive development of cooperation and operations, and improved customer focus. Risks were identified as cost increases, organizational delays and difficulties in accessing services.

The main development measures of the present-day operations are in the operative factors, such as improving cooperation among operators, developing customer relationship management and

information flow, developing the flexibility of facilities services and strengthening the role of facilities services as the representative of the premises owner. In order to develop more comprehensive services and control of facilities services, service network surveys, real estate and maintenance strategies can be developed, as well as developing customer interface activities with a property modeling model.

The principles of process thinking and process orientation are well suited for the organization and development of facilities, catering and clean-up services. Strengthening the process thinking of the services directly linked to the premises, i.e. construction, maintenance, property management and sanitation, enables a more comprehensive development of facilities services. Traditional sector-based provision of basic services can evolve towards a more comprehensive service-oriented service.

From the results of the research, it can be concluded that the change in the organization or reorganization of facilities, catering and sanitation services in the city of Kajaani is a very long way to manage. Thus, the development of services depends on the success of the development of management and control elements. The trend of public management systems is to recognize the features of process-based, impact-centered and network-driven management thinking. Reforming the organization and operation of facilities, catering and sanitation services in the city of Kajaani is justified and necessary if the aim is to strengthen a broader impact thinking and develop operations on a process-based basis.

The benefits of combining facilities, catering and sanitation services in the city of Kajaani would mainly be generated through the combination of benefits that could be designed and developed together with the elements of service provision and work, as well as enabling and expanding the development of professional skills. Reaching the actual economies of scale would be limited, as the volumes of products and services would not increase, and centralization would not achieve significant resource matching in service production.

The development of the organizational structure offers opportunities for present-day activities and a wider review of the city level. Cooperation, information flow and customer-orientation could be developed, for example, by organizing the management of customer, facilities, catering and sanitation services jointly or by establishing a steering group to guide the development of facility-related functions. The state-of-the-art functional organization of the Tilakeskus could be

developed in the direction of a more matrix-type organization, whereby practices between areas of responsibility could be harmonized and information flow developed towards the customer. A broader review of the core and support processes at city level could further expand the organization structure or identify opportunities for facilities, catering and sanitation services.

On the basis of the study of the owner policy program and the material of the thesis, the working group prepared a final report on the study. The final report recommends a follow-up action and presents a scheduled and responsible development plan. According to the recommendation, the facilities, catering and sanitation services of the city of Kajaani will be produced by the present-day organization but will be developed more closely together. A common structure is created for the management of facilities, catering and sanitation services and a service design project for service development is implemented.

Sisällys

1	Johdanto	1
1.1	Tutkimusongelma, tutkimuskysymykset ja tavoite	2
1.2	Toimeksiannon taustat	4
2	Julkinen johtaminen.....	7
2.1	Julkisen johtamisen järjestelmät.....	7
2.2	Kuntajohtamisen luonne ja toiminnan kehittäminen	11
3	Palveluiden ja prosessien johtaminen.....	15
3.1	Palvelunäkökulma ja palvelulähtöisyys.....	16
3.2	Palveluiden johtaminen	18
3.3	Prosessinäkökulma ja prosessien johtaminen	21
4	Organisaatiot ja organisaatorakenteet	26
4.1	Organisaation ominaisuudet.....	26
4.2	Organisaatioteorioista	28
4.3	Kunnan organisaatio	30
4.4	Prosessilähtöiset organisaatorakenteet.....	32
5	Tutkimusstrategia ja tutkimus- ja kehittämismenetelmät	36
5.1	Tutkimusstrategia	36
5.2	Tutkimus- ja kehittämismenetelmät	38
5.3	Analyysimenetelmien kuvaus	41
5.4	Luotettavuustarkastelu.....	42
6	Tila-, ateriat- ja puhtaanapalveluiden kehittäminen.....	45
6.1	Tila-, ateriat- ja puhtaanapalveluiden organisoinnista.....	45
6.2	Kajaanin kaupungin tila-, ateriat- ja puhtaanapalvelut.....	47
6.3	Kajaanin kaupungin toimintaympäristön muutos.....	55
6.4	Benchmarking-prosessi ja tulokset	59
6.5	Ryhmähaastattelut	68
6.6	Keskittämisen vaikutukset ja nykymuotoisen toiminnan kehittäminen.....	77
6.7	Keskittetyt tila-, ateriat- ja puhtaanapalvelut	81

7	Pohdinta.....	86
7.1	Arvio opinnäytetyön luotettavuudesta.....	86
7.2	Näkökulmia johtamisen ja rakenteiden kehittämisestä.....	89
7.3	Prosessin arviointia ja näkemyksiä jatkosta.....	93
	Lähteet.....	97
	Liitteet	

1 Johdanto

Kajaanin kaupunki on noin 37 500 asukkaan kaupunki ja Kainuun maakunnan keskus. Kajaanin kaupunkikonsernin muodostavat kaupungin toimialat, liikelaitokset ja tytäryhtiöt. Kaupungin toimintaympäristössä on tapahtumassa muutoksia ja kaupungin on tarkasteltava tuottamiensa palveluiden kustannustehokkuutta, järjestämistä ja organisointia.

Kaupungin ateria- ja puhtaanapitopalveluita tuottava Kajaanin Mamselli -liikelaitos luopuu Kainuun Sosiaali- ja Terveystieteiden kuntayhtymälle tuotettavista palveluista 1.1.2020 alkaen ja Mamsellin toiminta supistuu merkittävästi. Kainuun Uusi Sairaala puolestaan valmistuu ja otetaan käyttöön vuosien 2020-2022 aikana. Uuden sairaalan käyttöönotto voi vähentää Kainuun Sosiaali- ja Terveystieteiden kuntayhtymän (myöhemmin Kainuun Sote -kuntayhtymä) Kajaanin kaupungilta vuokraamien tilojen ja kaupungin järjestämien tilapalveluiden tarvetta.

Opinnäytetyön taustalla ovat Kajaanin kaupungin vuonna 2018 hyväksymät omistajapoliittiset linjat ja linjausten toteuttamiseksi laadittu omistajapoliittinen ohjelma. Omistajapoliittisen linjan mukaan kaupunki tuottaa pelkästään omat ateria- ja puhtaanapitopalvelunsa liikelaitokseksi ja selvittää Kajaanin Mamsellin, Tilakeskuksen ja Vimpelinlaakson kehittämislaitoksen keskittämistä yhdeksi tukipalveluyksiköksi tai liikelaitokseksi. Omistajapoliittisen ohjelman mukaan tavoitteena on selvittää kannattaako Mamselli, Tilakeskus ja Vimpelinlaakson kehittämislaitos keskittää yhteen yksikköön ja mikä olisi tällöin paras organisaatiomuoto.

Omistajapoliittisen ohjelman mukaisen selvitystyön toteuttamisesta vastaa kaupungin perustama työryhmä ja opinnäytetyö tuottaa selvitystyön yhteen vaiheeseen tutkimukseen perustuvaa tietoa. Opinnäytetyössä tutkitaan Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden yhdistämisen vaikutuksia ja toiminnan kehittämismahdollisuuksia. Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää millaisia vaikutuksia Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden yhdistämisellä yhteiseen organisaatioon olisi. Omistajapoliittisen ohjelman mukaisessa selvitystyössä on käytännössä kyse kaupunkiorganisaation ja johtamisen kehittämisen mahdollisuuksien tarkastelusta.

Opinnäytetyössä tarkastellaan julkisten johtamisjärjestelmien kehitystä sekä kuntajohtamisen ja julkisen toiminnan kehittämisen luonnetta. Opinnäytetyössä korostuvat palvelu- ja prosessinäkökulmat. Tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluita yhdistää termi ”palvelu”, joten palvelunäkökulman ja palveluiden johtamisen ymmärtäminen on keskiössä, kun tarkastellaan palveluiden kehittämistä. Opinnäytetyön vaiheita ja tutkimustulosten tarkastelua ohjaa puolestaan prosessinäkökulma. Prosessinäkökulman avulla jäsennetään tunnistettuja asioita ja varmistetaan, että tietoa saadaan muodostettua riittävän laaja-alaisesti. Julkista johtamista tarkastelemalla nimitään opinnäytetyö ja omistajapoliittinen selvitystyö osaksi laajempaa näkökulmaa kaupunkiorganisaation ja johtamisen kehittämisestä.

Organisaation ominaisuudet ja organisaatioteoriat käsitellään tiivistetysti yleisellä tasolla ja tunnistetaan prosessien johtamista tukevia organisaatorakenteita. Organisaatioon liittyvien perusteiden tunteminen on tärkeää, kun arvioidaan ja suunnitellaan Kajaanin kaupungin toimintaympäristöön ja tila-, ateria- ja puhtaanapitopalvelutehtäviin soveltuvaa parasta mahdollista organisoitumisen mallia.

Opinnäytetyön lähestymistapa on kvalitatiivinen tapaustutkimus, jonka tavoitteena on kasvattaa ymmärrystä tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden keskeisistä menestystekijöistä sekä organisoitumisen ja johtamisen kehittämisestä. Tutkimus- ja kehittämismenetelminä käytetään benchmarkingia ja ryhmähaastatellaan Kajaanin kaupungin johtoa, ko. toimialojen esimiehiä ja asiakkaita. Menetelmät mahdollistavat laajan tutkimusaineiston muodostumisen, erilaisten näkökulmien huomioon ottamisen ja edistävät yhteisen kehittämisen kulttuuria ja verkostoitumista.

1.1 Tutkimusongelma, tutkimuskysymykset ja tavoite

Kajaanin Mamselli -liikelaitoksen toiminnan supistuessa on selvitettävä tulevaisuuden ateria- ja puhtaanapitopalveluiden organisointia ja palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen liittyviä mahdollisuuksia. Kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluilla on tunnistettu yhteisiä tekijöitä. Palvelut ovat kaupungin ydintoiminnan tarvitsemia välttämättömiä tukipalveluita ja palveluiden maksaja-asiakkaat ovat pitkälti yhteisiä. Puhtaanapito on yksi kiinteistönpidon osa-alueista ja toimijoilla on samanlaisia hallinnollisia elementtejä.

Tutkimusongelmana on selvittää Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden keskittämisen edellytykset, hyödyt ja haitat.

Opinnäytetyön tutkimuskysymyksiä ovat:

- millaisia vaikutuksia Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden keskittämällä yhteiseen organisaatioon olisi?
- mitä tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden keskittäminen edellyttäisi?
- millaisia riskejä ja mahdollisuuksia keskittämiseen liittyisi?

Keskittämällä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden järjestämistä yhteisen organisaation kautta. Keskittäminen tarkoittaa jonkin asian kokoamista, kasauttamista, tiivistämistä tai suuntaamista yhteiseen määräkohtaan.

Opinnäytetyön lähestymistapa on Case- tutkimus, jossa tutkimusaineistoon pohjautuen esitetään tutkimusongelmaan ratkaisu. Opinnäytetyön kohteena on Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden yhdistämisen vaikutusten selvittäminen ja palveluiden organisoinnin ja johtamisen menestystekijöiden tunnistaminen. Opinnäytetyössä on kehittämistutkimuksen piirteitä, kun tutkimusaineiston pohjalta laaditaan tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden toiminnan kehittämissuunnitelma.

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on selvittää millaisia vaikutuksia Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden yhdistämällä yhteiseen organisaatioon olisi. Opinnäytetyön tarkoituksena on ymmärtää paremmin ilmiötä ”keskitettyt tila-, ateria- ja puhtaanapitopalvelut” ja tunnistaa palveluiden keskeisiä menestystekijöitä. Työssä tarkastellaan Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden keskittämisen vaikutuksia, mahdollisuuksia ja riskejä.

Opinnäytetyön tarkoituksena on tuottaa tutkimukseen perustuvaa, luotettavaa ja puolueetonta tietoa Kajaanin kaupungin omistajapoliittisen linjauksen mukaiseen jatkoselvitykseen Kajaanin Mamselli -liikelaitoksen, Tilakeskuksen ja Vimpelinlaakson kehittämislaitoksen keskittämiseksi keskitetyksi tukipalveluyksiköksi tai yhteiseksi liikelaitokseksi.

Opinnäytetyön toisena tavoitteena on tunnistaa tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden menestystekijöitä ja muodostaa Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluille toiminnan

kehittämissuunnitelma. Opinnäytetyössä käytetään kehittämistutkimukseen soveltuvia tutkimusmenetelmiä, benchmarkingia ja ryhmähaastattelua, joten tutkimusaineistosta nousee esille myös toimintojen keskeisiä menestystekijöitä, hyviä käytänteitä sekä kehitettäviä osa-alueita.

1.2 Toimeksiannon taustat

Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden tuottamisesta vastaa tällä hetkellä kolme erillistä organisaatiota. Ympäristöteknisen toimialan tulosalue **Tilakeskus** vastaa Kajaanin kaupungin rakennusten hallinnasta, ylläpidosta ja kehittämisestä. Tilakeskus järjestää pääasiassa kaupungin ja sen liikelaitosten sekä Kainuun Sote -kuntayhtymän palvelutuotannossa tarvitsemat tilat. **Vimpelinlaakson kehittämisliikelaitos** vastaa puolestaan valtiolta luovutuksena siirtyneiden Vimpelinlaakson ja Seppälän oppilaitoskiinteistöjen ylläpidosta ja kehittämisestä. Vimpelinlaakson kehittämisliikelaitoksella ei ole lainkaan henkilökuntaa, vaan se ostaa palvelunsa pääosin markkinoilta ja Tilakeskukselta. **Kajaanin Mamselli -liikelaitos** tuottaa ateria- ja puhtaanapitopalveluita Kajaanin kaupungille, Kainuun Sote -kuntayhtymälle ja muille sidosryhmille.

Kajaanin kaupungin omistajapoliittiset linjaukset vaikuttavat Mamsellin, Tilakeskuksen ja Vilakkeen toimintaan. Omistajapoliittisten linjausten lähtökohtana ovat kaupunkistrategia ja kaupungin kehittämistavoitteiden ja palvelutuotannon vaatimat voimavarat, kaupungin nykyiset toimintatavat ja tuotantovälineiden omistus sekä arviot toimintaympäristön muutoksista.

Mamsellin, Tilakeskuksen ja Vilakkeen toimintaan vaikuttavat seuraavat omistajapoliittiset linjaukset:

- Kaupunki tuottaa pelkästään omat ateria- ja puhtaanapitopalvelunsa liikelaitoksena.
- Tehdään jatkoselvitys Kajaanin Mamsellin, tilakeskuksen ja Vimpelinlaakson kehittämisliikelaitoksen keskittämisestä yhdeksi tukipalveluyksiköksi tai yhteiseksi liikelaitokseksi.
- Selvitetään kiinteistöhuollon keskittäminen (Tilakeskus, Vimpelinlaakson kehittämisliikelaitos, KOY Kajaanin Pietari, Kajaanin Teknologiakeskus Oy) yhteen yhtiöön.
- Pidemmällä aikavälillä selvitetään innovatiivisia ateria- ja puhtaanapitopalvelun tuottamistapoja.

(Kajaanin kaupunki 2018a.)

Kajaanin Mamsellin, Tilakeskuksen ja Vimpelinlaakson kehittämisliikelaitoksen yhdistämisestä tehtiin esiselvitys vuonna 2017 FCG Konsultointi Oy:n toimesta. Esiselvityksen tavoitteena oli selvittää toimintojen mahdollisesta yhdistämisestä saavutettavat synergiaedut ja tarkastella organisoitumisvaihtoehtoja. Esiselvityksen tuloksena suositeltiin toteutettavaksi jatkotarkastelu yhteisen keskitetyn tukipalveluyksikön perustamisesta tai nykymuotoisen toiminnan kehittämissuunnitelman laatiminen.

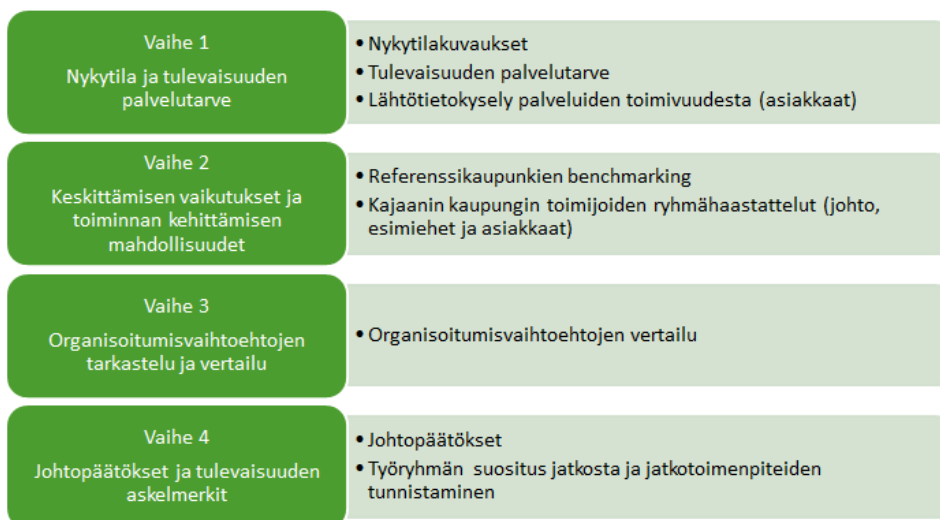
Omistajapoliittisten linjausten toteuttamiseen laaditun omistajapoliittisen ohjelman toimenpiteenä konsernissa on linjattu Kajaanin Mamsellin, Tilakeskuksen ja Vimpelinlaakson kehittämisliikelaitoksen keskittämistä yhdeksi tukipalveluyksiköksi tai yhteiseksi liikelaitokseksi koskevat toimenpiteet ja tavoitteet:

- Tavoitteena on selvittää kannattaako Mamselli, Tilakeskus ja Vilake keskittää yhteen yksikköön ja mikä olisi tällöin paras organisaatiomuoto.
- Toimenpiteenä on selvittää keskittämisen edellytykset, hyödyt ja haitat vuonna 2017 tehdyn esiselvityksen jatkoksi.

Omistajapoliittisen linjauksen ja ohjelman lähtökohtana ja taustavaikuttajana oli suunnitteilla ollut Maakunta- ja Sote -uudistus, jonka toteutuessa Kajaanin Mamselli -liikelaitos ei olisi voinut tuottaa palveluita liikelaitoksena uudelle Maakunnalle ja Maakunta olisi sitoutunut vuokraamaan Kainuun Sote -kuntayhtymän käytössä olleet tilat vain määräajaksi. Kaupungin ateria- ja puhtaanapalveluiden tulevaisuuskuva ja organisoitumismallia varten oli selvitettävä, olisiko Kajaanin kaupunkiorganisaation toimintoja laajemmin tarkastelemalla mahdollisuus löytää uusia mahdollisuuksia ateria- ja puhtaanapalveluiden organisoinnin kehittämisen tueksi.

Kajaanin kaupungin omistajapoliittisen ohjelman toteuttamista varten perustettiin työryhmä, jonka tehtävänä oli selvittää, että kannattaako Mamsellin, Tilakeskuksen ja Vimpelinlaakson kehittämisliikelaitoksen toiminnot yhdistää ja järjestää yhteisen organisaation kautta. Työryhmään kuuluivat Kajaanin kaupungin tekninen johtaja, Kajaanin Mamselli -liikelaitoksen johtaja ja taloussuunnittelija, toimitilapäällikkö, joka toimii oman toimen ohessa Vimpelinlaakson kehittämisliikelaitoksen johtajana sekä kaupungin kiinteistöpäällikkö. Selvitystyöryhmän laatimaa selvitystyön toteuttamisen ja vaiheistuksen suunnitelmaa kuvataan kuvassa 1.

Selvitystyön suunnitelma ja vaiheet



Kuva 1. Työryhmän suunnitelma selvitystyön toteuttamisesta

Opinnäytetyö toteutetaan omistajapoliittisen ohjelman mukaisen selvitystyön suunnitelman vaiheesta 2 keskittämisen vaikutusten ja toiminnan kehittämisen mahdollisuuksien selvittäminen. Keskittämisen vaikutuksia selvitetään kuvaamalla oman toiminnan nykytila, muodostamalla arvio tulevaisuuden palvelutarpeesta, benchmarkkaamalla referenssikaupunkeja ja teemahaastattelemalla Kajaanin kaupungin toimijoita. Toteutettavan selvitystyön fokus on omistajapoliittisen ohjelman toimenpiteessä, eli keskittämisen edellytysten, hyötyjen ja haittojen selvittämisessä.

2 Julkinen johtaminen

Julkiset johtamisjärjestelmät ovat kehittyneet ja muuttuneet merkittävästi viimeisten vuosikymmenten aikana. Perinteinen ja byrokraattinen, poliittisen päätöksenteon toteuttamiseen perustuva johtamismalli on kehittynyt uuden julkisen johtamisen (new public management) ja julkisen hallinnan (governance) mallin periaatteiden mukaan. (Virtanen & Stenvall 2010, 40-41.) Kuntien toiminnan ja talouden ohjaus on siirtynyt uuteen hallinta-ajatteluun, joka perustuu erilaisiin yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteisiin. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 164). Sydänmaanlakan mukaan staattisesta hallintojärjestelmästä on siirrytty dynaamiseen johtamisjärjestelmään, eli hierarkkisen ja byrokraattisen toiminnan korvaa verkostomainen yhdessä tekeminen. (Sydänmaanlakka 2015, 62).

2.1 Julkisen johtamisen järjestelmät

Perinteisen mallin mukaisessa johtamisjärjestelmässä julkisen hallinnon tehtävänä on toteuttaa poliittisen päätöksenteon tavoitteita koneistomaisesti ja tehokkaasti. Julkista toimintaa johdetaan ylhäältä alaspäin ja kansalaisille pyritään takaamaan mahdollisimman samankaltaiset palvelut sääntelyn ja valvonnan avulla. Perinteisessä mallissa politiikka ja hallinto erotetaan toisistaan ja hallinnon tehtävänä on toteuttaa poliittisia päätöksiä ja varmistaa myös järjestelmän toimivuus. Hallinnon toiminta nojaa sääntöjen noudattamisen, parhaan asiantuntemuksen ja valvonnan periaatteisiin. (Virtanen & Stenvall 2010, 41-43.)

1980-luvulla vaikuttaneet Iso-Britannian pääministeri Thatcher ja Yhdysvaltain presidentti Reagan toivat julkiseen hallinnon tehtävien hoitoon yritysmäistä lähestymistapaa, mikä kirkasti julkisen sektorin uudistamistarpeita. 1990-luvun alussa Osborne ja Gaebler julkaisivat menestysteoksen siitä, kuinka yrittäjämäinen henki tulee muuttamaan julkista sektoria. Maailmalla tunnistettiin mahdollisuuksia julkisen sektorin tuottavuuden ja laadun parantamiseksi, ja yksityistämistä, markkinoiden testaamista ja yksityisen rahoituksen käyttöä lisättiin. Myös OECD:n julkisen johtamisen komitea suuntasi johtamisen painotuksia suorituksen johtamiseen, lisäämällä kilpailua julkiselle sektorille sekä vahvistamalla strategisen johtamisen roolia keskuksissa. (Pollitt & Bouckaert 2011, 9.)

Uuden julkisen johtamisen keskeisiä periaatteita olivat markkinoiden luominen, liiketoiminnallisten elementtien ja kilpailun lisääminen, toimijoiden ja roolien selkeämpi erottelu sekä kannustimien lisääminen. Ostajan ja toimittajan roolit erotettiin sekä pakollisia tarjouskilpailua järjestettiin ja markkinoita testattiin. Poliitiikka ja täytäntöönpano erotettiin toisistaan sekä toimeenpanon vastuuta hajautettiin. Suorituksen ja tehokkuuden parantamiseksi luotiin kannustimia ja kustannusten leikkaaminen ja organisaatioiden tehokkuus nousivat keskiöön. (Wilson 1998, 47-48.)

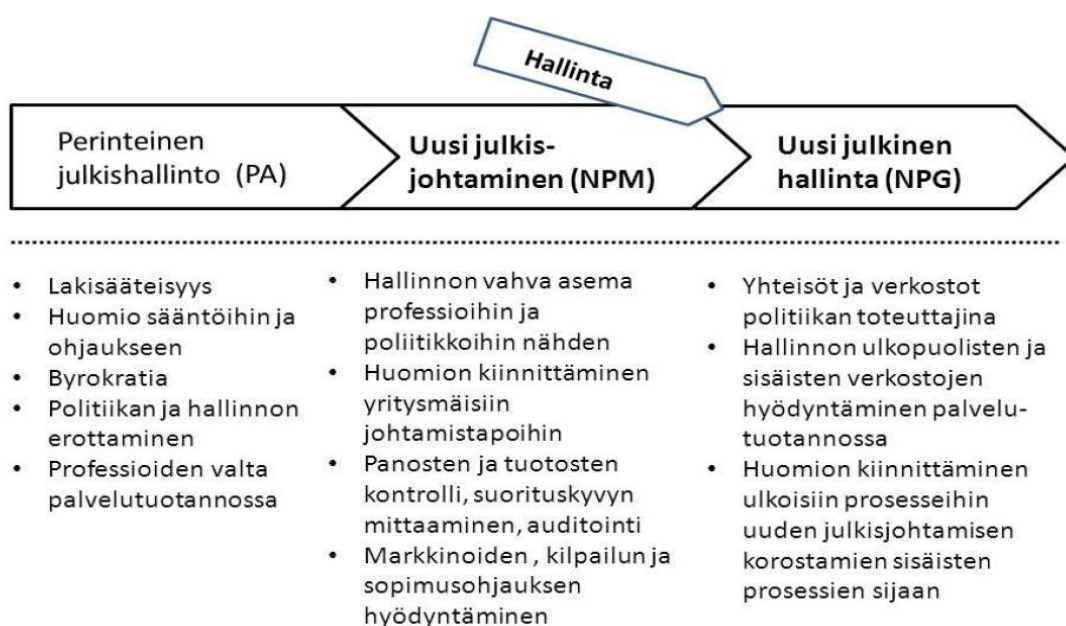
Pollittin ja Bouckaertin mukaan uusi julkinen johtaminen voidaan nähdä kaksitasoisena kokonaisuutena, joka perustuu ylemmällä tasolla tarkasteltuna siihen, että julkisen sektorin toimintaa voidaan parantaa tuomalla siihen yritysmäisiä piirteitä. Toisella tasolla tarkasteltuna korostuvat:

- suorituksen parantaminen, mittaaminen ja tulokset,
- erikoistuminen pieniin organisaatioyksiköihin,
- laaja-alainen sopimushallinta, joka korvaa hierarkkisiin suhteisiin perustuvaa koordinaatiota,
- markkinatyypisten mekanismien käyttö,
- palveluiden käyttäjien näkeminen asiakkaina ja
- laadun parantaminen ja johtaminen.

(Pollitt & Bouckaert 2011, 10.)

Julkisten johtamisjärjestelmien kehittymistä ja siirtymistä kohti uuden julkisen hallinnon mallia on kuvattu kuvassa 2. Julkiseen johtamiseen on 2000 -luvun alussa tullut uuden julkisen hallinnan eli governance -mallin piirteitä. Julkisen hallinnan mallissa julkisen toiminnan toteutukseen osallistuu useita toimijoita ja verkostomaiset rakenteet ja toiminta korostuvat. Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat toimivat yhteistyössä ja vuorovaikutteisesti. Yhteistyölähtöinen kumppanuus korostuu yhteiskunnallisten asioiden edistämässä ja ratkaisemisessa. Verkostomainen toiminta kasvattaa myös demokraattista osallistumista, kun monimutkaisia ja monitahoisia ongelmia ratkotaan vuorovaikutteisesti eri toimijoiden kesken. (Virtanen & Stenvall 2010, 55-58.)

Haverin ja Pehkin mukaan hallinta-ajattelun ytimessä on näkemys siitä, ettei julkinen hallinto kykene enää ohjaamaan yhteiskuntaa ja taloutta yksin, vaan yhteisten asioiden hallinnan onnistuminen riippuu yhteistyöstä yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa. Uudenlaisia ohjauksen keinoja tarvitaan, kun ongelmien monimutkaistuesssa yksinkertaiset hierarkkiset järjestelmät menettävät merkitystään ja riippuvaisuus muista toimijoista lisääntyy. Julkisen hallinnan keskeisiä piirteitä ovat institutionaalisten ja hallinnollisten rajojen ylittäminen, yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet, sopimussuhteet ja uudenlaiset johtamisen ja organisoinnin mallit. (Haveri & Pehk 2008, 16-17.)



Kuva 2. Uusi julkinen hallinta hallinnonuudistusten kolmantena aaltona (Hakari 2013, 41.)

Suomen julkishallinnon ohjauksen kehityksestä voidaan tunnistaa 3 keskeistä kehityssykliä. 1980-luvulla julkishallintoa ohjattiin vahvasti **panoksilla**, jossa palveluiden tuottamisen resurssit olivat laajat ja turvatut, eikä tuloksia juurikaan mitattu. 1990-luvulla julkishallinnon ohjaus siirtyi panoksilla ohjatusta julkishallinnossa **tulosohjattuun** julkishallintoon. Jo 1980-luvulla tunnistettiin ja puhuttiin julkisen hallinnon tehostamisesta ja palveluiden laadusta, mutta lopullisesti tulosohjattuun malliin sysäsi 1990-luvun alun talouslama, jonka myötä myös julkishallinnon resurssit supistuivat. **Prosessilähtöiseen vaikuttavuuskeskeiseen** julkishallintoon alettiin siirtyä 2000-luvun alkuvuosina. (Virtanen & Wennberg, 2005, 30.)

Panoksiin perustuvassa ohjausmallissa eli resurssiohjausmallissa, määrärahoilla osoitetaan rahat resurssien hankkimiseen. Käytännössä rahojen kohdentamisella tehdään valinta siitä, mihin yhteiset voimavarat käytetään. Määrärahojen käyttöä valvotaan ja ohjataan erilaisilla asetuksilla ja ohjeilla. Tulosohjausmallissa puolestaan yhdistetään vahvemmin palveluiden ja rahoituksen näkökulma sekä nostetaan keskiöön palveluiden vaikutusten tarkastelu. Tulosohjausmalleja ovat mm. tulosbudjetti, kehysbudjetti ja tilaaja-tuottajamalli sekä palvelusetelit. (Anttiroiko ym. 2007, 84-86.)

Yksi tulosohjausmalleista on Suomen kunnissakin käytetty tilaaja-tuottajamalli. Mallin perusideana on erottaa palveluiden tilaaja ja tuottaja toisistaan ja luoda kilpailua palvelutuotannosta. Kunnat toimivat tilaajaorganisaationa ja vastaavat palveluiden järjestämisestä ja tuotettujen palveluiden arvioimisesta. Palveluiden tuotannosta vastaavia tuottajaorganisaatioita voi olla useita, kuten kunnan omia yksiköitä, ulkopuolisia yrityksiä tai yhdistyksiä. Tilaajan ja tuottajan välistä toimintaa ohjaa sopimus, joten tilaaja-tuottajamallissa korostuu sopimusohjauksen keinot. (Anttiroiko ym. 2007, 85, 217.)

Tilaaja-tuottajamallin ideana on uudistaa omaa palvelutuotantoa ja nostaa yksityisen palvelutuotannon osuutta kunnallisissa palveluissa. Tilaaja ja tuottaja eriyttämällä pyritään muodostamaan markkinoita muodostava suhde, jossa tilaaja ohjaa ja valvoo palveluiden järjestämistä, kun taas tuottaja tuottaa ja kehittää palveluita sekä kilpailee mahdollisesti markkinoilla. Tilaaja-tuottajamalli pohjautuu uuden julkisen johtamisen periaatteisiin, joissa kilpailun kautta pyritään kehittämään tuottavuutta ja strategisen johtamisen merkitys korostuu. (Haveri, Jänntti & Majoinen 2009, 84-88.)

Tilaaja-tuottajamalliin kohdistuu myös kritiikkiä. Tilaajan ja tuottajan tavoitteet eivät välttämättä kohtaa ja yhteinen etu voi unohtua, jos molemmat tavoittelevat vain omia etujaan. Kuntaliiton julkaisun Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa mukaan suurimmat mallin haasteet kohdistuvat organisaation toimintakulttuurin kehittymiseen, asiakkaiden valinnanvapautteen ja vaikutusmahdollisuuksiin sekä laatujohtamiseen ja -arviointiin. Tilaaja-tuottajamallin katsotaan olevan ”hallinnollisesti selvä, toiminnallisesti epäselvä”, eli käytännössä organisaatiokulttuurin haasteena ovat ihmisten erilaiset roolit, niiden sisäistäminen ja johtaminen. Tilaaja-tuottajamalli voi myös lisätä byrokratiaa ja nostaa palvelutuotannon kustannuksia. (Kuopila, Majava, Pauni, Majoinen & Asikainen 2011.)

Tulosohjatussa julkishallinnossa keskiössä olivat palvelun tulokset, mittaaminen ja asiakkaan kokemus palvelun laatu. Prosessilähtöiseen vaikuttavuuskeskeiseen julkishallintoon alettiin siirtyä 2000-luvun alkuvuosina, kun tulosohjattuun malliin liittyviä rakenteellisia haasteita alettiin tunnistaa. Prosessilähtöisesti ohjatun julkishallinnon ominaispiirteitä ovat selkeät toimintatavat, toimintojen läpinäkyvyys, asiakaslähtöisyys, tuloksellisuus ja vaikuttavuus sekä aito tilintekovastuu. (Virtanen & Wennberg 2005, 30.) Prosessilähtöisyyttä ja prosessien johtamista kuvataan tarkemmin luvussa 3.3.

Suomalaisessa nykyajan kuntajohtamisessa sovelletaan käytännössä julkisten johtamisjärjestelmämallien yhdistelmää, kunnan toimintaympäristön ja toimintakulttuurin mukaisesti (Virtanen & Stenvall 2010, 61). Suomalaisen kunnallishallinnon ja johtamisen yhtenäiset ja samankaltaiset hallintatavat ovat muuttuneet erilaisiksi eri alueilla. Kuntien toimintaympäristöt ovat erilaisia ja vaikuttavat kuntien strategiaan valintoihin ja johtamisen vaatimuksiin. Kuntien perinteisen, byrokrattisen ja vakaan uudistamisen mallin tilalle on tullut muutosten jatkuvaa toteuttamista ja nopeaa reagointikykyä vaativa malli. (Haveri ym. 2009, 30-31.)

Staattisesta hallintojärjestelmästä ollaan siirtymässä siis kohti dynaamista johtamisjärjestelmää, jossa nykyisiä toimintatapoja kyseenalaistetaan ja byrokratiaa puretaan. Laaja-alaista yhteistyötä, verkostomaista ja avointa toimintaa pyritään edistämään tulella pois siiloista ja suljetuista hierarkioista. Operatiivisessa toiminnassa korostuu kyky reagoida toimintaympäristön muutoksiin ja mukauttaa toimintaa ketterästi ja tehokkaasti. Strateginen johtaminen, kokonaisuuksien hahmottaminen ja jatkuvan uudistumisen kulttuuri korostuvat julkisen hallinnon tulevaisuuden johtamisessa ja siirtävät johtamisen painopistettä hallinto-alamaisjohtajuudesta yhteistyön johtamiseen. (Sydänmaanlakka 2015, 62-63.)

2.2 Kuntajohtamisen luonne ja toiminnan kehittäminen

Kuntajohtamisesta voidaan tunnistaa kolme keskeistä teemaa, joita ovat moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta. Moniarvoisuus antaa merkityksen kunnan olemassaololle ja toimii toiminnan perustana. Kuntien moniarvoisuus syntyy kuntien lainsäädännöllisestä tehtävästä ja roolista paikallisyhteisön, moniarvoisen yhteisön muodostajana. Kuntien toiminnassa on kyettävä yh-

teensovittamaan siihen kohdistuvien erilaisten intressien tavoitteet ja päätöksenteossa on huomioitava monia arvoja. Moniarvoisuuteen liittyvät myös kuntien toimintaan liittyvä julkisuuden kontrolli ja poliittisen ja ammatillisen johtamisen vuorovaikutus. Kuntien toiminnan moniarvoisuuden takia uuden julkisen johtamisen mallin mukaisia yksityisen sektorin johtamisoppeja ei voida täysin toteuttaa kunnan toiminnassa, mutta johtamisen hyviä käytänteitä ja oppeja voidaan kyllä soveltaa. (Haveri ym. 2009, 32-34).

Monimutkaisuus näkyy ja vaikuttaa kuntien toiminnassa olennaisesti. Kuntien ratkaistavana olevat asiat ovat moniulotteisia ja haastavia ja niihin vaikuttavat erilaiset intressit, yhteistyö- ja verkostorakenteet sekä asioiden nivoutuminen yhteen aiempaa monimutkaisemmin. Kuntajohtamisen näkökulmasta monimutkaisuus edellyttää tehtävien priorisointia, uuden oppimista ja erilaisten johtamismenetelmien soveltamista. Kuntajohtamisen kolmas keskeinen teema, hallinta, korostaa kunnan riippuvuutta muista organisaatioista ja toimijoista. Kunnan tehtäviä hoidetaan entistä enemmän verkostoissa yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa, jolloin kuntajohtaminen vaatii yhteistyö- ja neuvottelutaitoja, sopimus- ja kehittämisohjausta ja kykyä vaikuttaa verkostojen eri osa-alueisiin. (Haveri ym. 2009, 36-40).

Julkisen toiminnan kehittäminen tähtää vaikuttavuuden parantamiseen. Kehittämisen on oltava tavoitteellista ja konkreettista. Kehittämistoimenpiteillä voidaan tavoitella sisäisen tai ulkoisen toimintakyvyn vahvistamista tai ratkaista ongelmia. Sisäistä toimintakykyä kehittämällä parannetaan toimijan kykyä toteuttaa poliittisia päämääriä ja tavoitteita, kun taas ulkoista toimintakykyä kehittämällä pyritään toimimaan paremmin kansalaisiin ja yhteiskuntaan nähden. Yksinkertaisimmallaan kehittämistoiminta on oikeiden ongelmien tunnistamista ja niiden ratkaisemista. (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007, 106-107.)

Julkisen toiminnan kehittämistä voidaan tyypitellä uudistamistarpeen perusteluiden tai uudistuksen periaatteiden ja kohdistumisen mukaan. Uudistamistarpeen perusteluita ja keinoja ovat:

- yksityistäminen ja markkinalähtöiset uudistukset,
- rakenteelliset uudistukset,
- taloudellisuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämiseen tähtäävät uudistukset,
- laatuajattelun vahvistaminen ja

- demokratian ja osallisuuden lisääminen.

Yksityistäminen ja markkinalähtöiset uudistukset perustuvat ajatukseen markkinoiden toimivuudesta koordinoituneina ja hallinnon rooliin ja kokoon liittyvien ongelmien ratkaisuna. Rakenteelliset uudistukset perustuvat puolestaan ajatukseen siitä, että ongelmia voidaan ratkaista järjestelmällä toimintoja uudelleen. Taloudellisuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämisen taustalla on ajatus tuottavuuden lisäämisestä julkista johtamista kehittämällä ja laatuajattelun avulla pyritään puolestaan kehittämään liialliseen byrokraatiaan ja sääntöihin perustuvaa toimintaa laatujohtamisen keinoin. Demokratian ja osallisuuden lisäämisen taustalla on ajatus käyttäjälähtöisten palveluiden vahvistamisesta ja käyttäjien ottamisesta mukaan palveluiden kehittämiseen. (Nyholm, Stenvall, Airaksinen, Pekkola, Haveri, Ursin & Tiihonen 2016, 244-245.)

Uudistuksen periaatteiden ja kohdistumisen mukaan voidaan tunnistaa erityyppisiä kehittämisen periaatteita:

- rakennelähtöinen hallinnon kehittäminen,
- yksilölähtöinen hallinnon kehittäminen,
- yhteistyö- ja yhteisölähtöinen hallinnon kehittäminen,
- prosessilähtöinen hallinnon kehittäminen ja
- periaatelähtöinen hallinnon kehittäminen.

Organisaation tehtävät ja organisaatorakenne vaikuttavat toisiinsa, joten organisaation tehtävien kehittäminen vaatii myös organisaatorakenteen tarkastelua. (Kenni & Asikainen 2011, 20). Rakennelähtöisessä hallinnon kehittämisessä organisaatorakenne pyritään muodostamaan poliittisia päätöksiä ja tavoitteita mahdollisimman tehokkaasti toteuttavaksi koneistoksi. Poliitiikan ja hallinnon erottaminen, selkeät rakenteet ja ohjeet, valta- ja vastuusuhteet luovat turvallisuutta ja selkeyttä, mutta voivat toisaalta jäykistää toimintaa ja heikentää motivaatiota. Rakenteita tulee tarkastella politiikan toteutuksen, osaamisen ja asiantuntemuksen sekä tehokkaan toiminnan näkökulmista. (Harisalo ym. 2007, 108-110.)

Yksilölähtöinen kehittäminen tähtää työntekijän näkökulmasta tarkoituksenmukaiseen ja toimivaan järjestelmään, jossa myös kokonaisuus toimii. Yksilölähtöinen kehittäminen pohjautuu uuden julkisen johtamisen periaatteisiin, joissa korostuvat yksilöiden johtamisen taito, yrittäjämäinen asenne, tuloksellisuus, kilpailu, yksilön toiminnan vapaus ja vastuu sekä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kasvu. Yhteistyö- ja yhteisölähtöinen kehittäminen tähtää puolestaan vahvistamaan eri toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä, ja tavoitteena on saada eri toimijat toimimaan yhteisiä asioita ja tavoitteita edistävästi. Yhteistyölähtöinen kehittäminen perustuu verkostoajatteluun, jossa julkisen toimijoiden sisäisen yhteistyön lisäksi tarvitaan myös yhteistyötä yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kesken. (Harisalo ym. 2007, 111-114.)

Prosessilähtöisen kehittämisen perustana on kehittää toimivia ja sujuvia prosesseja, jotka parantavat työn tekemisen edellytyksiä ja joiden avulla saavutetaan kokonaisuuden kannalta hyviä tuloksia. Organisaation toimintojen tarkastelu prosessien näkökulmasta rikkoo sektorikohtaisen ajattelutavan ja lisää siten vaatimuksia eri yksiköiden väliselle yhteistyölle. Periaatelähtöinen kehittäminen puolestaan nojaa arvolähtöiseen kehittämisen tarkasteluun ja hyvän hallinnon periaatteisiin. Periaatelähtöisessä kehittämisessä kehittämistoimenpiteiden tarkastelu lähtee liikkeelle arvojen ja periaatteiden näkökulmista eli tarkasteluun nostetaan jokin periaate tai teema, ja kehittämistoimenpiteet suunnitellaan kyseistä periaatetta mahdollisimman hyvin toteuttavaksi. (Harisalo ym. 2007, 116-118.)

3 Palveluiden ja prosessien johtaminen

Palvelujen osuus bruttokansantuotteesta (BKT) on kasvanut teollisuuden ja alkutuotannon osuuksien pienenemyssä. Yksityinen ja julkinen palvelusektori ovat arvontuotannon kannalta keskeisessä asemassa, sillä yli kaksi kolmasosaa BKT:n arvosta syntyy palveluissa (Elinkeinoelämän Keskusliitto 2019). Julkiset palvelut ovat siis merkittävä tekijä kansantaloudessa ja kansallisessa kilpailukyvyssä. Julkisten palveluiden tulee olla kunnossa, helposti saavutettavissa sekä ne tulee tuottaa laadukkaasti ja tehokkaasti. Julkisten palveluiden ja paikallisen infrastruktuurin erinomaisuudella on merkittävä vaikutus yritysten kilpailukykyyn ja yritysten ja toimialojen kautta johdettuihin arvontuottamisketjuihin ja valintoihin. (Harisalo ym. 2007, 125-126).

Julkisia palveluita ja palvelutuotantoa voidaan organisoida nykyisin vapaammin ja monipuolisemmin. Asiakslähtöisyys, toiminnallinen vaikuttavuus ja kustannustehokkuus ovat nousseet julkisten palveluiden organisoinnissa keskiöön, kun lainsäädäntöön, normeihin ja asetuksiin perustuvasta ohjauksesta on siirrytty kohti joustavampia organisointimalleja. Julkisten palveluiden ominaispiirteinä korostuvat hyvän hallinnon periaatteet, joita ovat kansalaisten yhdenvertaisuus, hallintotoimenpiteiden avoimuus ja asiakslähtöisyys. Palvelukokemuksen ja asiakasvaikuttavuuden näkökulmat ovat myös nousseet keskiöön. Kansalaiset nähdään entistä vahvemmin asiakkaina, joilla on odotuksia ja tarpeita julkisia palveluita kohtaan. Julkisia palveluita tulee johtaa ja kehittää niin, että näihin asiakasodotuksiin kyetään vastaamaan. (Harisalo ym. 2007, 126-128.)

Julkisissa palveluissa ja niiden uudistamisessa ollaan siirtymässä tuotantolähtöisestä toimintavasta palvelulähtöiseen toimintalogiikkaan (Rintamäki & Tienhaara 2014, 13). Palvelulähtöisyys korostuu myös laajemmin, sillä teolliset ja tuotannolliset yritykset toimivat yhä enenevässä määrin palveluntuottajina ja myyvät kokonaispalveluita. (Helander, Kujala, Lainema & Pennanen 2013, 12). Harisalon ym. (2007) mukaan uuteen julkishallinnon konseptiin liittyy ajatus julkisen palvelujärjestelmän monipuolistamisesta. Virastomuotoisista palvelumalleista on käytännössä siirrytty kohti markkinaehtoisia palveluntuottamistapoja. Kuten Rintamäki ja Tienhaarakin (2014) toteavat, palvelut eivät ole arvon luomisen loppupään ilmiö vaan kehitystä ohjaava voima. Palveluliiketoiminnan keskiössä ovat asiakasarvon luominen, asiakastarpeiden ja kokonaispalveluiden tarjoamien mahdollisuuksien ymmärtäminen. (Helander ym. 2013, 11-12).

3.1 Palvelunäkökulma ja palvelulähtöisyys

Palvelunäkökulman ja palveluiden johtamisen taustaksi on hyvä ymmärtää, että palvelu muodostuu kokonaisprosessista, eli palvelun tuotannosta ja palvelun kulutuksesta, jossa asiakas itse on myös aktiivinen toimija. Asiakkaat ostavat tuotteista, palveluista, tiedoista ja taidoista sekä muista tekijöitä koostuvia palvelutarjoomia, jotka tuottavat heille hyötyjä. Asiakkaan saama arvo syntyy arvontuotantoprosesseissa, joissa hyödynnetään ostettua tuotetta tai palvelua. Asiakkaan saama arvo tuotteista, palveluista, osaamisesta tai muista resursseista siis syntyy vasta, kun niitä hyödynnetään asiakkaan omissa prosesseissa. Palveluprosesseissa asiakkaiden saama arvo ja palvelun luomisen prosessi, eli palvelun tuotanto- ja toimitusprosessi tapahtuvat pitkälti samanaikaisesti. Asiakkaat siis etsivät palveluita, jotka tuottavat heille arvoa heidän omiin toimintoihinsa. (Grönroos 2015, 25-26 ja 221.)

Yritys tai julkinen toimija voi asemoitua strategisesti useasta eri näkökulmasta. Grönroos nostaa esille neljä strategisesti keskeistä näkökulmaa, joita ovat **palvelunäkökulma, ydintuotenäkökulma, hintanäkökulma ja imagonäkökulma**. Ydintuotenäkökulman mukaan kilpailuetu syntyy ydintuotteen ylivoimaisuudesta ja ydintuotteen koetaan olevan asiakkaalle arvoa tuottava tekijä. Hintanäkökulmasta asemoituva yritys pyrkii saavuttamaan kilpailuetua edullisella hinnalla ja hinta on myös tällöin asiakkaalle arvoa tuottava tekijä. Imagonäkökulman mukaan toimiva yritys luo kuvitteellisia arvoja, jotka täydentävät ydintuotteen arvoa. Imagonäkökulman mukaan toimittaessa markkinointiviestinnän keinot ja onnistuminen ovat ratkaisevassa roolissa, jotta brändiin pohjautuva houkuttelevuus säilyy. (Grönroos 2015, 26-28.)

Palvelunäkökulma perustuu ajatukseen, että ydintuote- tai palvelu on riittävän hyvä kilpailuedun lähteeksi, mutta itse kilpailuetu syntyy asiakassuhteen eri osa-alueiden kautta muodostuvasta kokonaisuudesta, eli palvelutarjoomasta. Palvelunäkökulmassa ydintuote voi olla jokin yksittäinen fyysinen tuote, esimerkiksi ateria, mutta ydintuotteella ei riittävästi voida erottautua kilpailijoista, vaan asiakkaan saama hyöty pitää pyrkiä muodostamaan palvelukokonaisuudesta ja asiakassuhteen elementeistä. Palvelunäkökulman mukaan asiakkaiden arvontuotantoprosessien tukemisen ja kokonaisvaltaisen palvelutarjooman kautta saavutetaan pitkäaikaisten kustannusten alenemaa, jolloin yksittäisen palvelun hinta on asiakkaalle merkityksellisempi ja palvelun luoma arvo kokonaisprosessille merkityksellinen. (Grönroos 2015, 28-29.)

Kuvassa 3 on kuvattu Vargon ja Luschin esittämän palvelulähtöisen logiikan ja tuote- ja tuotantolähtöisen logiikan keskeisiä eroavaisuuksia. Palvelulähtöinen ajatusmalli perustuu ajatukseen siitä, että taloudessa on aina pohjimmiltaan kyse palveluvaihdannasta. Palvelulähtöisessä toimintalogiikassa aineettomat resurssit korostuvat ja aineellisten resurssien rooli on selkeästi vähäisempi. Palvelulähtöisessä toiminnassa pyritään hyödyntämään aineettomia resursseja kuten osaamista ja tietoa niin, että asiakkaan kokema arvo palvelusta paranee. Palvelulogiikassa arvon luominen lähtee asiakkaan näkökulmista ja tarpeista, ei yrityksen omista liiketoimintaprosesseista. Asiakas toimii aktiivisena osallistujana ja arvonluojana, joten ajattelua ja tekemistä syntyy myös organisaation ulkopuolella. (Rintamäki & Tienhaara 2014, 13-15.)

Tuote- ja tuotantolähtöinen logiikka	Palvelulähtöinen logiikka
Aineelliset resurssit, joita tarvitaan tavaroiden tuottamiseksi markkinoille (tuote)	Aineettomat resurssit, kuten tieto ja osaaminen, joita käytetään asiakkaan asiointilan parantamiseksi (palvelu)
Vaihdanta-arvo, joka määrittyy markkinoilla hintakeskeisesti	Käyttöarvo, joka asiakas määrittää paitsi taloudellisin, myös toiminnallisin, emotionaalisin ja symbolisin kriteerein
Organisaation omat prosessit, joissa arvon luomisen katsotaan tapahtuvan	Asiakaskonteksti, eli kuluttajan arjen tai yrityksen liiketoimintaprosessien tukeminen, jossa arvo yhteisluodaan

Kuva 3. Tuotantolähtöisen ja palvelulähtöisen logiikan painopiste-eroja (Rintamäki & Tienhaara 2014.)

Palvelulähtöisessä toiminnassa keskitytään asiakkaan saavuttamiin tuloksiin ja asiakkaan onnistumiseen. Palvelulähtöinen toiminta perustuu syvään asiakasymmärrykseen, jonka myötä voi kehittyä uusia toimintamalleja ja palveluita, resurssien käytön tehostumista ja uudenlaisia ansaintalogiikoita. Palvelulähtöinen ajattelu ja asiakaslähtöinen toiminta tarjoavat mahdollisuuksia omien palveluiden kehittymiselle ja yhteiselle arvon luomiselle. Palvelulähtöisen toiminnan mahdollisuutena korostuvat kumppanuudet ja ekosysteemit. Yksittäisten resurssien arvon maksimoinnista siirrytään kumppanuuksien ja verkostojen ekosysteemiin, jotka mahdollistavat tuotteiden ja palveluiden kokonaisvaltaisemman arvonluonnin. (Rintamäki & Tienhaara 2014, 15-17.)

Siirtyminen tuotantolähtöisestä toimintalogiikasta palvelulähtöiseen toimintalogiikkaan vaatii päämäärätietoista ja systemaattista johtamista. Organisaatiokulttuuri muuttuu, kun tuotantolähtöisen insinööriosaamisen ja toimintokohtaisen ajattelun näkökulmat täydentyvät esimerkiksi asiakasymmärryksen ja prosessijohtamisen näkökulmilla. Toimintalogiikan muutoksen haasteena on

luoda palvelumallit, joissa vanha ja uusi yhdistyvät niin, että onnistutaan luomaan molemmille osapuolille arvoa luovaa palvelua. (Rintamäki & Tienhaara 2014, 20.)

Palveluinnovaatioiden tavoitteena on luoda konkreettista hyötyä ja arvoa asiakkaalle palvelun käyttämisen näkökulmasta. Palvelut pyritään luomaan asiakaslähtöisiksi ja arvoa luodaan esimerkiksi hyödyntämällä tietoa ja osaamista toisen osapuolen hyväksi tai luomalla arvoa yhteistyönä molempia osapuolia hyödyntäen. Palveluita tuotettaessa puhutaan usein asiakaslähtöisyydestä, jolloin asiakas on mukana palveluiden suunnittelussa, muttei toteutuksessa. Asiakaslähtöisessä palvelussa näkökulma laajenee ja asiakas kohdataan kokonaisuutena, ei pelkästään yksittäisen asian tai ongelman näkökulmasta. Asiakaslähtöisessä palvelussa asiakas voi olla mukana sekä suunnittelemassa että vaikuttamassa aktiivisena toimijana palvelun lopputulokseen. (Rintamäki & Tienhaara 2014, 39 ja 48.)

Palveluinnovaatiot voivat olla parannusinnovaatioita, lisäys- ja vähennysinnovaatioita, yhdistelmäinnovaatioita tai systematisointi-innovaatioita. Parannusinnovaatioissa pyritään parantamaan yksittäistä palvelun tai prosessin osa-aluetta. Lisäys- ja vähennysinnovaatioissa nimensä mukaisesti palveluun lisätään tai siitä vähennetään joitain elementtejä. Yhdistelmäinnovaatioissa eri palveluita ja prosesseja yhdistelemällä luodaan uudenlainen palvelu ja systematisointi-innovaatioissa palvelua selkiytetään mahdollisimman paljon. Palveluinnovaatioiden avulla on mahdollisuus luoda kilpailuetua ja syventää sekä vahvistaa asiakassuhdetta. Innovaatiotoiminta haastaa organisaatiota uudenlaisten kysymysten äärelle ja sitä kautta kehittää oman toiminnan tasoa. (Rintamäki & Tienhaara 2014, 48-49.)

3.2 Palveluiden johtaminen

Grönroosin mukaan palvelujohtaminen tarkoittaa ymmärrystä siitä, miten liiketoimintaa johdetaan palvelukilpailussa, jossa menestymisen ratkaisee ennen kaikkea palvelut, olipa tarjoaman ytimenä sitten tuote tai palvelu. Palvelujohtamisessa tulee ymmärtää asiakkaalle muodostuva arvo eli konkreettinen hyöty palvelutarjoomista, asiakassuhteen kokonaisuuslaatu ja asiakassuhteen muuttuminen ajan myötä. Palvelujohtamisessa on tunnistettava, miten asiakasarvoa luodaan, tuotetaan ja toimitetaan sekä osattava johtaa ja kehittää omaa organisaatiota päämäärän saa-

vuttamiseksi. Palvelujohtamisessa on ymmärrettävä millaista laatua ja lisäarvoa asiakkaat siis tarvitsevat ja etsivät. On luotava konkreettisia keinoja ja osattava hyödyntää ja kehittää olemassa olevia resursseja niin, että asiakkaalle arvoa tuottavia palveluita kyetään tuottamaan. (Grönroos 2015, 269-270.)

Palvelujohtaminen muuttaa johtamisen painopistettä niin, että tuotteeseen tai palveluun perustuvasta vaihtoarvosta siirrytään asiakassuhteen kokonaisarvoa ns. käyttöarvoa korostavaan näkökulmaan. Yksittäisten tuotteiden ja palveluiden laadun korostamisesta siirrytään asiakassuhteen kokonaislaadun ja asiakasarvoa korostavaan näkökulmaan, sekä pitkäaikaisiin asiakassuhteisiin. Johtamisessa huomio kiinnitetään omien sisäisten prosessien sijasta ulkoisiin, asiakkaille koituihin tekijöihin sekä rakenteiden sijasta prosesseihin. (Grönroos 2015, 271-272.)

Palvelujohtamisen ja prosessien johtamisen näkökulma muuttaa käsitystä:

- ansaintalogiikasta liiketoiminnan käytiinpanevana voimana,
- päätöksentekovallasta,
- organisaation rakenteesta,
- työnjohdon painopisteestä ja
- palkkiojärjestelmistä sekä
- toiminnan seurannasta ja mittaamisesta.

Palveluiden johtamisessa ansaintalogiikan näkökulma muuttuu organisaation sisäisen tehokkuuden ja tuottavuuden johtamisesta ulkoisen tehokkuuden ja asiakkaan kokeman laadun johtamiseen. Päätöksentekovaltaa tulee hajauttaa operatiivisella tasolla mahdollisimman laajasti ja viedä se lähelle asiakasrajapintaa, jotta palvelun laatua ja asiakassuhdetta edistäviä päätöksiä kyetään tekemään riittävän nopeasti ja joustavasti. Kokonaisvastuuta ja strategisen tason päätöksentekovaltaa voidaan keskittää, mutta on huolehdittava, että operatiivista tasoa hyödynnetään, kuunnellaan ja sitoutetaan keskitettyyn päätöksentekoon. (Grönroos 2015, 272-274.)

Organisaatiorakenteen painopiste muuttuu perinteisestä normien valvontaa korostavasta rakenteesta kohti joustavampaa rakennetta, joka luodaan asiakkuuksien hallintaa tukevasta näkökulmasta. Rakenteen tehtävänä on tukea ulkoisen tehokkuuden johtamista mahdollisimman hyvin,

hyväksyttävän sisäisen tehokkuuden rajoissa. Työnjohdolliset toiminnot keskittyvät palveluiden johtamisessa työntekijöiden tukemiseen ja rohkaisemiseen sekä palveluiden teknisen laadun seurantaan. Palkkiojärjestelmissä korostuvat koetun palvelun laadun tuottamiseen ja erinomaisuuteen liittyvät tekijät sekä nopea välitön palkitseminen ja reagointi. Toiminnan seurannassa ja mittaamisessa kiinnitetään huomiota ulkoiseen tehokkuuteen liittyviin tekijöihin. Asiakastyytyväisyys ja palvelun laatua edistävät tekijät ovat toiminnan seurannassa ja mittaamisessa keskiössä ja muu seuranta vain tukee sitä. (Grönroos 2015, 274-276.)

Palveluiden laadun johtaminen on jatkuva prosessi. Laadun ja laatu prosessien johtaminen tulee huomioida organisaation strategisella tasolla ja organisaation jäsenten on puolestaan ymmärrettävä laadun ja laadunparannuskeinojen merkitys toiminnassa. Palvelun laatu määräytyy asiakkaan subjektiivisesta kokemuksesta palvelusta ja muodostuu palvelun tuotanto- ja toimitusprosessissa. Palvelun toiminnallinen laatu eli ostajan ja myyjän väliset vuorovaikutustilanteet on merkittävä palvelun kokonaislaadun tekijä, joten paikallisuus korostuu niin laadun suunnittelussa kuin myös laatu-toimenpiteiden johtamisessa. (Grönroos 2015, 141 ja 154.)

Organisaatiossa jokainen työntekijä vaikuttaa asiakkaan kokemaan laatuun. Laatua on seurattava ja laadullisten tekijöiden toteutumista on varmistettava koko organisaatiossa. Palveluissa usein asiakas itse osallistuu palvelun tuotantoprosessiin, joten myös asiakkaalla on oma roolinsa palvelun laadun muodostumisessa. Asiakkaiden tulee tietää mitä heiltä odotetaan sekä asiakkaita tulee ohjata ja kannustaa toimimaan palvelun kokonaislaatua edistävällä tavalla. Markkinointi- ja viestintätoimenpiteet on suunniteltava niin, että mielikuva palvelun laadusta vastaa todellisuutta. Koettu palvelun laatu muodostuu odotuksista ja todellisista kokemuksista palvelusta, joten virheellisillä odotuksilla palvelun laadusta on kielteisiä vaikutuksia koettuun palvelun kokonaislaatuun. (Grönroos 2015, 154-155.)

Palveluiden johtamisessa on otettava huomioon palveluprosessi kokonaisuudessaan, eli laajennettu palvelutarjooma. Laajennetun palvelutarjooman johtaminen muodostuu palveluiden teknisen laadun, palveluiden toiminnallisen laadun ja markkinoinnin ja viestinnän toimenpiteiden huomioimisesta sekä palveluprosessiin kuuluvista organisaation ja asiakkaan välisistä vuorovaikutustilanteista eli palvelun tuotanto- ja toimitusprosessista. Palvelutarjooman kehittämistä ja johtamista tulee tehdä asiakaslähtöisesti. Palvelutarjooman suunnittelua ja palveluiden tuotanto- ja toimitusprosessia ei saa erottaa ja asiakkaan kokemukseen vaikuttava toiminnallinen laatu, eli mi-

ten palvelut tuotetaan, tulee huomioida prosessissa. Palvelun tuotanto- ja toimitusprosessin johtamisen kulmakivinä ovat palvelun saavutettavuuden ja vuorovaikutuksen näkökulmat sekä asiakkaan osallistuminen. (Grönroos 2015, 222-226.)

Palveluiden tuottavuuden tarkastelussa on otettava huomioon perinteistä teollisuuden pohjautuvaa tuottavuuden tarkastelua laajempi näkökulma. Perinteinen teollisuuden pohjautuva tuottavuuden käsite pohjautuu tuotos- ja panosajatteluun, jossa sisäisen tehokkuuden maksimointi on keskiössä. Palveluiden tuottavuuden tarkastelussa tulee ottaa huomioon sisäinen tehokkuus, ulkoinen tehokkuus eli palvelun koettu laatu sekä palvelun kysyntään liittyvä kapasiteettitehokkuus. Palvelun tuottavuuteen vaikuttaa myös asiakkaan oma panos ja osallistuminen palveluprosessiin. Palvelun tuottavuuden johtamisessa on otettava huomioon nämä kaikki tekijät ja pyrittävä löytämään optimaalinen tasapaino sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden välille. Asiakkaan osallisuuden palveluprosessista tulee olla tasapainossa asiakkaan saaman hyödyn ja asiakkaan käyttämien resurssien näkökulmasta. Myös asiakkaan osallisuuteen ja asiakkaan kokemukseen palvelusta on pyrittävä vaikuttamaan. Palveluiden kysynnän ja tarjonnan on oltava tasapainossa koetun laadun ja tuottojen ja kustannusten näkökulmasta. (Grönroos 2015, 286-293.)

3.3 Prosessinäkökulma ja prosessien johtaminen

Prosessiajattelu haastaa organisaatioita ajattelemaan toimintaansa uudelleen kokonaisuutena. Prosessijohtamisen lähtökohtana toimii ydinprosessien tunnistaminen ja asiakaslähtöinen toiminta. Ydinprosessit läpileikkaavat organisaation toimintoja kokonaisuutena, joten käytännössä ydinprosessien tarkastelu ja kehittäminen edellyttää huomion kiinnittämistä prosessin kaikkiin vaiheisiin ja kehittää siten toimintaa kokonaisvaltaisesti. Prosessiorganisaatiossa toiminta on organisoitu prosessien näkökulmasta ja prosessien omistajat on nimetty. Asiakaslähtöiset ja yhdenmukaiset suoritustavoitteet ohjaavat eri toimintojen ja yksiköiden toimintaa, joten yksiköiden välinen yhteistyö ja vuorovaikutus on toiminnan ytimessä. (Hannus 1997, 31-41.)

Julkisen hallinnon prosessien johtamisessa korostuvat asiakaslähtöisyys, vaikuttavuuden todentaminen sekä organisaation toiminnan tuloksellisuuden kehittäminen. Julkisten palveluiden tulee

perustua asiakastarpeisiin ja toiminnan vaikuttavuutta tulee kyetä arvioimaan. Prosesseja johtamalla, kehittämällä ja mittaamalla voidaan parantaa organisaation toiminnan tuloksellisuutta niin tehokkuuden kuin tuottavuudenkin näkökulmasta. (Virtanen & Stenvall 2010, 148-149.)

Virtanen ja Wennberg ovat kuvanneet prosessilähtöisen oppivan organisaation seuraavan neljän teeman ympärille:

- tulosketjuajattelu (vaikuttavuusajattelu),
- houkutteleva työyhteisö,
- muutosjohtajuusmalli ja
- systeemiälykäs organisaatio.

Julkishallinnossa prosessilähtöisen toiminnan perustana on vaikuttavuusajattelu, jossa panosten ja toimenpiteiden vaikuttavuutta suhteessa tuloksiin ja tavoitteisiin pyritään maksimoimaan. Houkutteleva työyhteisö rakentuu, kun henkilöstö ymmärtää toiminnan tavoitteet ja toimintojen merkityksen asiakkaiden näkökulmasta. Muutosjohtajuusmalli korostaa muutosten johtamista ja valmistelua sekä rohkeutta tarkastella muutoksia organisaation syvärakenteiden kautta. Systeemiälykäs organisaatio on tavoitteellisen toiminnan organisaatiomalli, jossa hallitaan ja hyödynnetään tietoja niin organisaation rakenteellisilla tasoilla, kuin myös yksilöinä. (Virtanen & Wennberg 2005, 40-42.)

Julkisen hallinnon prosessilähtöinen kehittäminen merkitsee uuden luomista ja vanhoista toimintamalleista luopumista. Prosessilähtöisen ohjauksen luomisessa on väistämättä kiinnitettävä huomio organisaation rakenteisiin. Vanhat rakenteet on uskallettava purkaa ja luotava rohkeasti uudet prosessilähtöistä toimintaa tukevat rakenteet. (Virtanen & Wennberg 2005, 32-33). Hannus korostaa myös, että prosessijohtaminen edellyttää perinteisten organisaatorakenteiden uudelleenajattelua ja organisatoristen raja-aitojen madaltamista, jotta avoin tiedonkulku ja asiakaslähtöinen toiminta nousevat keskiöön. (Hannus 1997, 55.)

Prosessien johtaminen vaatii johdolta organisaation toimintojen kokonaisvaltaista tuntemusta. Johdon tulee kyetä käsitteelliseen ajatteluun ja ymmärtää organisaation toiminta-alue, jotta prosessit pystytään määrittelemään ja toiminnan vaikuttavuutta mittaamaan. Prosessien johtaminen

vaatii vahvaa organisaation sisäistä ja ulkoista vuorovaikutusta, sillä asiakkaalle tuotettavaan palveluun ja sujuvaan prosessiin vaikuttaa usein organisaation eri toimijat ja näiden väliset tekemiset. Prosessien johtamisessa korostuu tavoitteellisuus. Tavoitteellisuus muodostuu asiakastarpeen tyydyttämisessä onnistumisen ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ympärille, ja myös työntekijät ymmärtävät paremmin oman toiminnan vaikutukset ja tavoitteet osana kokonaisuutta. Prosessien johtamisessa prosessimainen toiminta on integroitava osaksi organisaation päivittäistä toimintaa ja organisaatiokulttuuria, jossa prosessien toimintaa valvotaan, prosessien poikkeamiin reagoidaan ja prosesseja kehitetään. (Virtanen & Stenvall 2010, 150-159.)

Kunnan johtamisen viitearkkitehtuurissa kuvataan kunnan toiminnan kokonaisuutta toiminta- ja tietopainotteisesti. Se perustuu asiakkuuksien, palveluiden, prosessien ja tiedon tarkasteluun. Kunnan johtamisen viitearkkitehtuuri on luotu kunnan johtamisen ja toiminnan kehittämisen työkaluksi. Se toimii organisaatioriippumattomana työkaluna, eli se ei ole sidonnainen kunnan toimintaympäristöön eikä kehitysvaiheeseen. Viitearkkitehtuurin ytimessä ovat prosessit, jotka on jaoteltu ohjaus-, ydin- ja tukiprosesseihin. Asiakastarpeet ja kunnan strategia ohjaavat prosessien toimintaa niin strategisella, taktisella, kuin myös operatiivisella tasolla. (Kuntaliitto 2016, 5-9.)

Kunnan johtamisen viitearkkitehtuurissa keskiössä on asiakas, jolle kunta tehtäviensä mukaisesti tuottaa palveluita. Asiakkaita ovat sekä kunnan ulkoiset että sisäiset asiakkaat, esimerkiksi kuntalaiset, yritykset, yhteisöt, joiden tarpeet antavat syötteen kunnan toiminnolle ja jotka hyötyvät kunnan tuottamista palveluista. (Kuntaliitto 2016, 28.) Prosessiajattelussa keskitytään tuottamaan lisäarvoa asiakkaille koko palvelutarjoomasta, eli tuotteista ja palveluista sekä niihin vaikuttavista toiminnoista. Prosesseja johtamalla varmistetaan toimintojen välinen yhteistyö ja asiakkaalle muodostuva maksimaalinen arvo kokonaisuudesta. (Grönroos 2001, 60.)

Ohjausprosessit ovat strategisen tason prosesseja, jotka määrittävät toimintojen tavoitteet, periaatteet ja reunaehdot. **Ydinprosesseja** ovat asiakkuuksien hallinta, palvelujen järjestäminen ja palvelutuotanto. Asiakkuuksien hallinta on strategisen tason prosessi, mutta se sisältää myös taktisen- ja operatiivisen tason ominaisuuksia. Palvelujen järjestäminen on taktisen tason prosessi, jossa tehdään valintoja siitä mitä palveluita tuotetaan. Palvelutuotannossa määritetään, kuinka palveluita tuotetaan ja se toimii operatiivisena prosessina. **Tukiprosessit** nimensä mukaisesti tukevat ydinprosessien ja ohjausprosessien toimintaa, ja sisältävät sekä strategisen-, taktisen- ja operatiivisen tason elementtejä. (Kuntaliitto 2016, 57-58.)

Kuvassa 4 kuvatut ohjausprosessit toimivat kunnan johtamisen välineinä, joilla ohjataan ydin- ja tukiprosessien toimintaa ja ne sisältävät myös yhteyksiä ohjausprosessien välillä.

OHJAUSPROSESSIT	
Strategiaohjaus:	Kuntastrategia, strategia ohjaa johtamista ja toimintoja.
Rahoitus- ja talousohjaus:	Talousarvio ja taloussuunnitelma, talouden suunnittelu ja seuranta sekä rahoitus.
Asiakkuuksien ja palveluiden ohjaus:	Palveluiden järjestämisen suunnittelu, seuranta ja periaatteet.
Kehittämisen ohjaus:	Kehittämistoiminnan ohjaus strategian mukaisesti, jatkuva kehittäminen ja innovaatioiden johtaminen.
Tulosohjaus:	Tavoitteiden konkretisointi kaupunkitasolta toimiala-, tulosityksikkö- ja henkilötasolle. Resurssien ja tavoitteiden optimointi, jotta tulokset saavutetaan.
Päätöksenteko:	Kuntalain mukainen päätöksenteko, päätöksen teon toimivalta, päätöksenteko osana asianhallinnan prosessia.

Kuva 4. Ohjausprosessit kunnan johtamisen viitearkkitehtuurin mukaan (Kuntaliitto 2016, 60- 77.)

Ydinprosesseista asiakkuuksien hallinnan tehtävänä on tunnistaa asiakastarpeet ja niiden kehittyminen. Strategian ja toimintaympäristön muutokset huomioiden asiakkuuksien hallinnassa pyritään tunnistamaan millaisia palveluita ja mihin aikaan kullekin kohderyhmälle tarvitaan. Palvelujen järjestäminen on kunnan johtamisen viitearkkitehtuurin mukaan toinen kunnan ydinprosesseista ja kuntalain mukaan kunnan tehtävänä on hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Palvelujen järjestämisessä päätetään mitä palveluita järjestetään sekä määritetään, kuinka paljon tuotetaan omana tuotantona ja kuinka paljon hankitaan ostopalveluina. Palvelujen järjestämisen tuloksia on seurattava ja arvioitava, jotta kuntalaisille voidaan taata yhdenvertaisten palveluiden toteutuminen ja palveluiden vaatimustenmukaisuus. Kolmas ydinprosesseista on palvelutuotanto, jossa palveluita tuotetaan

ja kehitetään sekä palveluiden vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta arvioidaan. (Kuntaliitto 2016, 78-84.)

Tukiprosessit nimensä mukaisesti tukevat ja vahvistavat niin ohjausprosessien, kuin myös ydinprosessien toimintaa. Kunnan johtamisen viitearkkitehtuurin mukaan keskeisiä tukiprosesseja ovat henkilöstöhallinta, taloushallinta, hankinnat, tilahallinta, tiedon hallinta, ict-hallinta ja markkinointi ja viestintä. (Kuntaliitto 2016, 86.) Kuntaliiton 2016 hallinnon tukipalveluiden järjestämistä koskevan esiselvityksen mukaan tukipalveluiksi voidaan tunnistaa myös mm. ateria- ja puhtaanapitopalvelut, lakiasioiden hoito ja sihteeri- ja toimistopalvelut. Tukipalvelut eivät kuulu kunnan ydintehtäviin, mutta ovat välttämättömiä ydintehtävien toteuttamisen kannalta ja tukipalveluiden toimivuudella on merkittävä rooli palveluiden tuloksellisuudessa. (Hietaharju, Majoinen, Asikainen & Antila 2016, 6.)

4 Organisaatiot ja organisaatorakenteet

Organisaatio on taloudellinen ja sosiaalinen järjestelmä, joka ohjaa valta- ja vastuusuhteita, tehtävien jakoa, informaatiovirtoja ja luo sääntöjä. Byrokratia on läsnä organisaatioissa ja byrokratian ja sen vaikutusten ymmärtäminen on keskiössä organisaatioita tarkasteltaessa. (Rissanen, Vornanen & Sääski 1996, 12-13.) Peltosen esittämän oppikirjamääritelmän mukaan organisaatiot ovat sosiaalisia rakenteita ja irrallisia yksiköitä ympäristöstään, jotka on tietoisesti luotu ja joiden toiminta perustuu tavoitteiden saavuttamiseen. Organisaatiot perustuvat ihmisten ja ryhmien väliseen vuorovaikutukseen ja organisaation erottaa jokin raja muista toimijoista. Organisaatiot ovat tietoisesti rakennettuja mahdollisimman toimiviksi ja tavoitteet ovat organisaation olemassaolon perusta. Organisaatio on periaatteessa vain väline tai keino tavoitteen saavuttamista varten. (Peltonen 2010, 9-10.)

4.1 Organisaation ominaisuudet

Organisaation yleisinä ominaisuuksina voidaan tunnistaa tavoitteet ja rationaalisuus. Tavoitteet toimivat organisaation tekemien valintojen pohjana ja ovat siten toiminnan perusta. Tavoitteet ohjaavat toimintaa ja toiminnan arviointia, kun tavoitteiden saavuttamista voidaan seurata ja tehdä niiden perusteella johtopäätöksiä. Organisaatiossa tavoitteita voi olla paljon ja eri tasoilla sekä ne voivat olla virallisia tai epävirallisia. Tavoitteet kuvaavat usein asioiden ihannetilaa ja ovat todellisuudessa saavuttamattomissa, mutta silti ne ohjaavat toimintojen kehittämistä ja resursien suuntaamista oikeisiin asioihin. Rationaalisuus puolestaan ilmenee tavoitteiden ymmärtämisessä ja hyväksynnässä sekä tavoitteiden saavuttamiseksi vaadittavien mahdollisimman tehokkaiden keinojen valinnassa. Rationaalisuus ilmenee myös sääntöjen noudattamisessa, mutta keskeisesti rationaalisuus liittyy tavoitteiden, keinojen ja arvomaailman yhdistämiseen, tasapainoon ja arvottamiseen. (Harisalo 2008, 19-22.)

Organisaatiot ovat jossain suhteessa väistämättä muodollisia. Toiminnan tarkoitus ja tehtävät vaikuttavat muodollisuuteen ja muodollisuuden avulla toimintaa luodaan rationaalisuutta, laatua ja luotettavuutta. Muodollisuus näkyy organisaation sisäisenä sääntelynä, esimerkiksi ohjeina,

määräyksiä tai tiettyinä toimintatapoina ja muodollisuus luo organisaatioon byrokraattisia piirteitä. Organisaation päätöksentekoon liittyy keskeisesti ominaisuuksina keskitys ja hajautus, joita molempia löytyy yleensä organisaatioista. Päätöksenteon keskittäminen voi nopeuttaa päätöksentekoa, mutta toisaalta se voi vähentää ihmisten vaikutusmahdollisuuksia asioihin. Päätöksenteon hajauttaminen puolestaan siirtää vastuuta henkilökohtaisemmalle tasolle, mutta toisaalta voi vaatia organisaation muodollisuuden vahvistamista, jotta toiminnan suuntaviivat ja arvojen mukainen toiminta toteutuvat organisaatiossa yhdensuuntaisesti. (Harisalo 2008, 22-24.)

Erikoistuminen organisaation ominaisuutena tarkoittaa työn jakamista horisontaalisesti ja vertikaalisesti. Organisaatiot luovat työtä jakamalla hierarkkisen jaon esimerkiksi toimintojen ja osastojen kautta. Erikoistumisen ideana on edistää organisaation tehokkuutta ja ihmisten osaamista ja pyrkiä saamaan kilpailuetua tekemällä asioita eri tavalla. Erikoistumisen negatiivisina piirteitä voidaan tunnistaa jäykkien hierarkoiden muodostuminen, oman edun ja organisaation kokonaisedun mahdollinen vastakkainasettelu sekä hallinnolliset rajat ylittävän yhteistyön puute. Parhaimmillaan erikoistuminen suuntaa ihmiset kehittämään työtään ja osaamistaan sekä tekemään myös hallinnolliset rajat ylittävää yhteistyötä sujuvasti. (Harisalo 2008, 24-25.)

Työn jakamisen näkökulmasta tarkastellen keskittämällä tavoitellaan tyyppillisesti mittakaavaetuja tai yhdistelmäetuja. Mittakaavaedut eli skaalaedut syntyvät suurimpien volyymien ja tehokkaampien resurssien hyödyntämisestä ja niiden saavuttamiseen vaikuttavat työn toistettavuus, resurssien yhteensovittaminen, yksikkökustannusten aleneminen, prosessien kattavuus, organisaation taloudellisuus, yleiskustannusten jakautuminen, rahoituksen edullisuus ja tuotteen vakiointi suuren käyttäjäryhmän tarpeeseen. Yhdistelmäedut puolestaan syntyvät useiden tuotteiden tuottamisesta yhdessä, kausi- ja olosuhdevaihteluiden hyödyntämisestä, työn organisoimisen ja osaamisen kehittämisen mahdollisuuksista. (Hietaharju ym. 2016, 18.)

Organisaation koko on myös organisaatioiden ominaispiirre. Organisaation koon merkitykseen ja vaikutukseen liittyvät tutkimustulokset ovat osittain ristiriitaisia, joten pelkästään koon perusteella analyysia organisaatioista ei pidä tehdä, vaan on otettava huomioon myös muita tekijöitä. Organisaation koko vaikuttaa organisaation rakenteeseen ja ihmisten väliseen vuorovaikutukseen. Organisaation kasvaessa työnjakoa, hallinnollisia prosesseja ja valvontatoimenpiteitä on tarkasteltava. Organisaation koon perusteella ei voida kuitenkaan suoraan sanoa, että isot orga-

nisaatiot olisivat automaattisesti tehokkaampia tai ne olisivat rakenteellisesti jäykempiä. Pienemmissä organisaatioissa ihmisten välinen vuorovaikutus on puolestaan tiiviimpää ja ihmiset tuntevat toisensa paremmin. (Harisalo 2008, 26.)

Monimutkaisuus organisaation ominaisuutena viittaa useisiin eri asioihin. Asioiden suuri määrä ja niiden yhtäaikainen käsittely sekä asioiden erilaisuus luovat monimutkaisuutta. Asioiden yhteisvaikutuksia ei myöskään voi ennakoida riittävästi, jolloin toteutuvat seuraukset luovat taas uusia ulottuvuuksia toimintaan. Asioiden moninaisuus ja monimutkaisuus vaikuttavat puolestaan asioiden hallintaan, joten tarvitaan laaja-alaista osaamista ja tietoa. Monimutkaisuus voi olla hyvin seikkaperäistä, eli yksityiskohtaista ja syy-seuraussuhteiden täsmälliseen hallintaan perustavaa monimutkaisuutta. Toisaalta monimutkaisuus voi olla dynaamista, esimerkiksi strategiset valinnat ja innovaatiot, jolloin syy-seuraussuhteita tai valintojen vaikutuksia ei voida tietää etukäteen. (Harisalo 2008, 27-28.)

4.2 Organisaatioteorioista

Organisaatioteorioiden kenttä on hyvin laaja ja monipuolinen. Organisaatioteorioiden tarkastelua voidaan luokitella monella eri tavalla esimerkiksi ajallisen kehityksen, teoreettisten ja metodologisten painopisteiden mukaan tai teoreettisten näkökulmien mukaan. Tässä kappaleessa kuvataan kuvassa 5 perinteisten ja keskeisten organisaatioteorioiden piirteitä ja esitetään muutama esimerkki myöhemmistä organisaatioiden tarkastelun suuntauksista.

Organisaatioteoria	Aika- kausi	Keskeiset piirteet
Tieteellinen liikkeenjohto	1910→	Työn tieteen kehittäminen, työsuoritusten tehokkuuden maksimointi, suorittavan työn paras mahdollinen organisointi ja työnjako.
Klassinen organisaatioteoria	1915→	Organisaation rakenteen ja hallinnollisten prosessien vaikutus toimintaan. Rakenteellisia tekijöitä: erikoistuminen, osastojako, keskitys & hajautus, muodollisuus Hallinnollisia tekijöitä: suunnittelu, organisointi, toteutus, ohjaus, valvonta.
Ihmissuhteiden koulukunta	1920→	Organisaation psykologiset merkitykset, monimutkaiset riippuvuussuhteet, ihmisten toimiminen ryhmässä, yksilön mukaan ottaminen ja huomioiminen tehokkuuden kehittämisessä. Ihmiset yhdistettynä rakenteisiin niin, että organisaatorakenteet vahvistavat ihmisten yhteistyötä ja vuorovaikutusta.
Byrokraatia- ja rakennekoulukunta	1920→	Weberin byrokraatia: hallintaan perustuva, hierarkkinen, valvonta ja säännöt, erikoistuminen. Rakennekoulukunta: rakenteellisten ominaisuuksien ohjaavana vaikutus, organisaatio sosiaalinen kokonaisuus, vuorovaikutussuhteet ja intressitiriidat, valta, auktoriteetti.
Päätöksentekoteoria	1950→	Päätöksenteon merkityksen korostaminen, täydellinen rationaalisuus ja rationaalisuutta rajoittavien tekijöiden tunnistaminen, päätöksentekoprosessiin vaikuttavien tekijöiden tunnistaminen

Kuva 5. Keskeiset organisaatioteoriat ja niiden piirteet. (mukailen Harisalo 2008 ja Rissanen ym. 1996.)

Organisaatioiden tarkastelu kulttuureina nousi esiin 1980-luvulla. Organisaation kulttuuri tarkoittaa organisaatiossa vallitsevia arvoja ja ajattelu- ja toimintatapoja, jotka ovat muotoutuneet ajan ja kokemusten myötä. Teoria organisaatioista kulttuureina nostaa tarkasteluun asioiden merkityksen ja sen, kuinka ihmiset suhtautuvat ja tulkitsevat asioita. Vahvassa organisaation kulttuurissa enemmistö ihmisistä on sisäistänyt yhteisen ajattelun sekä toimintatavat ja kulttuuri ohjaa toimintaa niin ihmisten vuorovaikutuksen kuin myös työn kehittämisen ja johtamisen näkökulmasta. Heikossa organisaation kulttuurissa puolestaan ilmenee ristiriitoja tavoitteiden, arvojen ja näkemysten välillä. Ihmiset eivät tällöin hyväksy ja sitoudu asioiden edistämiseen ja aiheutuu hämmennystä, välinpitämättömyyttä ja jännitteitä. (Harisalo 2008, 264-271.)

Jälkmodernien organisaatioiden teoria kuvaa puolestaan organisaatioita uuden talouden ja teollisuuden aikakauden ilmentyminä. Perinteisen teollisuuden tehokkuusperiaatteisiin ja massatuotannon piirteistä siirryttiin 1970-1980 luvulla ns. jälkifordismilaisiin piirteisiin, joissa korostuvat reagointi yksilöllisimpiin markkinoiden tarpeisiin, moniosaaminen, erätuotanto ja inhimilliset voimavarat. Piore ja Sabel (1984) esittivät joustavan erikoistumisen mallin, joka sisältää tuotannon ketteryyden ja monipuolisuuden, pientuottajien väliset verkostot, ammattiyhdistysliikkeiden kansallisen ja paikallisen tason roolin työntekijöiden edunvalvonnassa sekä laadukkaan julkisen hallinnon tarjoaman infrastruktuurin. Joustavissa organisaatioissa työntekijät osallistuvat prosessien ja tuotteiden kehittämiseen. Jälkmodernien organisaation ulottuvuuksina osallistavuus, vastuuttaminen ja luottamus korostuvat ja perinteiset hierarkkiset raja-aidat madaltuvat sekä siirrytään avoimempaan keskustelukulttuuriin. (Peltonen 2010, 193-196.)

4.3 Kunnan organisaatio

Organisaation rakenne ja tehtävät vaikuttavat siis toisiinsa, joten kuntaorganisaation rakenteita tarkasteltaessa on hyvä tunnistaa kuntien rooli ja tehtävät. Kunta voidaan nähdä sekä palveluiden järjestäjänä, että itsehallinnollisena organisaationa. Palveluiden järjestäjänä kunta organisoii tehtäviensä mukaista palvelutuotantoa joko tuottamalla niitä itse, tai hankkimalla palveluita markkinoilta ja kolmannelta sektorilta. Palveluiden järjestämisen rooli näkyy kuntaorganisaatioiden muuttumisessa hierarkkisista kuntaorganisaatioista taloudellisesti itsenäisempiä yksiköitä sisältävien kuntakonsernien suuntaan. Itsehallinnollisena organisaationa kunnan tehtävänä on luoda

alueelle elinvoimaa, kasvattaa tuloja ja hoitaa laajaa demokratiatehtävää. Kuntien itsehallinnollisessa roolissa korostuvat elinvoiman rakentaminen ja asukkaiden osallisuus- sekä vaikutusmahdollisuudet. (Pakarinen 2017, 31-32.)

Kuntalain mukaan kunnassa on oltava kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Valtuusto voi lisäksi asettaa kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia tai valiokuntia, johtokuntia liikelaitoksen tehtävien hoitamiseksi ja perustaa jaostoja em. toimielimien alaisuuteen. Käytännössä kunnat päättävät organisoitumisestaan parhaaksi katsomallaan tavalla. Kuntien organisaatorakenteet eroavat kuntien erilaisten toimintaympäristöjen, väestörakenteiden, palvelurakenteiden ja palveluiden järjestämistapojen takia. Julkisen sektorin toimintaa on organisoitu tyypillisesti funktionaalisen eli toiminnallisen organisaatorakenteen mukaisesti, josta organisoitumista on lähdetty kehittämään kohti joustavampaa ja matalampaa organisaatiota. (Hietaharju ym. 2016, 18; Kenni & Asikainen 2011, 21-23.)

Kunnan organisaatorakennetta voidaan tarkastella kahdelta eri tasolta, toimielinorganisaation ja henkilöstöorganisaation näkökulmasta. Toimielinorganisaatiot ovat monijäsenisiä kunnan viranomaisia, esimerkiksi kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta sekä esimerkiksi valtuuston asettamat lautakunnat, valiokunnat, jaostot tai liikelaitosten johtokunnat. Henkilöstöorganisaation tasolla tarkastellaan puolestaan toimielinorganisaation tehtäviä ja jakautumista tulosalueisiin sekä johtajien ja muiden viranhaltijoiden tehtävien jakautumista. (Myllymäki 2016, 19-26.)

Kuntien tukipalveluita voidaan tuottaa kunnan omana toimintana, kuntien välisten yhteistyömallien mukaisesti tai hyödyntää joissain toiminnossa myös valtakunnallisia tukipalveluiden tuottajaratkaisuja. Kunnan omana toimintana tukipalvelut voidaan järjestää joko keskitetysti jonkin toimielimen alaisuudessa tai liikelaitoksena. Tukipalveluiden tuottaminen voidaan myös hajauttaa niin, että toimielimet vastaavat palveluiden tuottamisesta kukin itse. Kunnat voivat perustaa yhdessä yhtiöitä tai tuottaa tukipalveluita kuntayhtymien tai vastuukuntamallien mukaisesti. (Hietaharju ym. 2016, 19-23.)

Kunnan toimielimet ovat kirjanpidollisesti osa kunnan toimintaa ja toimielimien talouden ohjauksessa käytetään tyypillisesti nettobudjetointia. Nettobudjetointia sitoo tulojen ja menojen erotuksena syntyvä toimintakate. Kunnallinen liikelaitos voidaan perustaa puolestaan liike-

taloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa kunnan tehtävää varten. Liikelaitos on osa kuntaa, mutta liikelaitoksen kirjanpito on eriytettävä ja liikelaitos laatii oman talousarvion, erillistilinpäätöksen ja liikelaitoksella on tasejatkuvuus. Kunta voi perustaa myös muita kirjanpidollisia taseyksiköitä sellaisten tehtävien hoitamiseen, jotka edellyttävät tasejatkuvuutta. Kirjanpidollisesti eriytetty muu taseyksikkö on osa kunnan toimintaa, mutta sillä on tasejatkuvuus ja se laatii talousarviossa tuloslaskelma-, rahoitus- ja investointiosan. Talousohjauksen kannalta kirjanpidollinen eriyttäminen mahdollistaa yli- ja alijäämien seuraamiseen ja vahvistaa talouden suunnittelua pitkällä tähtäimellä. (Oulasvirta & Aronen 2012, 20-23.)

4.4 Prosessilähtöiset organisaatorakenteet

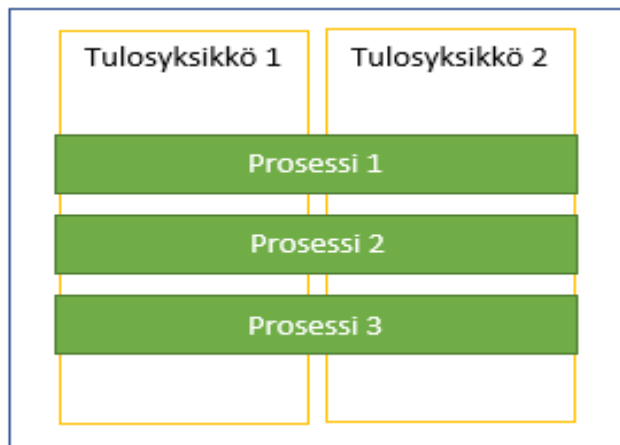
Prosessilähtöistä toimintaa tukee organisaation järjestäminen tulosityksikkö-, matriisi-, prosessitai verkosto-organisaation periaatteiden mukaan. Tulosityksikköorganisaatiossa toiminnot organisoitetaan tulosityksiköittäin ja tulosityksikön johdolla on valta ja vastuu päättää tulosityksikön toiminnasta ja resurssien käytöstä. Tulosityksiköt ovat itsenäisiä yksiköitä, joiden taloutta seurataan ja toimintoja ohjataan tavoitteilla. Tulosityksiköiden välille voidaan luoda myös kilpailua ja ideana on, että työntekijät voivat tunnistaa työpanoksen vaikutuksen organisaation tulokseen. Tulosityksikköorganisaatioon voidaan yhdistää prosessimaisia piirteitä siten, että ydinprosessien roolina on tukea tulosityksiköiden yhteistyötä ja kehittämistä. (Kenni & Asikainen 2011, 21; Rissanen ym. 1996, 31.)

Tulosityksikköorganisaation vahvuutena ovat toiminnan keskittyminen omaan substanssiosaamiseen ja sen kehittämiseen, asiakastuntemus, ja valta- ja vastuusuhteet sekä resurssien kohdentamisen helppous. Keskeisenä heikkoutena on, ettei se ota tarpeeksi huomioon koko organisaation näkökulmaa. Tulosityksiköiden välillä kulkevien asioiden organisointi on usein puutteellista ja se voi mahdollistaa jopa osaoptimointia. Tulosityksikköorganisaatioiden toiminta on tyypillisesti hyvin esimieskeskeistä, jolloin päätöksenteko on hidasta ja esimiehestä riippuvaista ja työntekijän mahdollisuudet vaikuttaa omaan työhönsä ovat vähäisemmät. (Kenni & Asikainen 2011, 21.)

Matriisiorganisaatiossa on vertikaalinen ja horisontaalinen ulottuvuus, jossa yhdistetään perinteinen funktionaalinen linjaorganisaatio ja poikkihallinnollinen divisioona- ja projektirakenne.

Matriisiorganisaation rakenteita voidaan tarkastella vallan ja vastuun jakautumisen näkökulmasta. Toiminnallisessa matriisissa funktionaalinen linjaorganisaatio vastaa päätöksistä ja matriisin toiminnoista vastaavalla on vain rajatusti valtaa. Tasapainoisessa matriisissa matriisitoiminnoista vastaava vastaa tavoitteiden saavuttamisesta ja linjaorganisaatio resurssoinnista. Projektimaisessa matriisirakenteessa valta ja vastuu toiminnoista ja resursseista on matriisitoiminnoista vastaavalla. (Pakarinen 2017, 35.)

Kuvan 6 mukaan prosesseittain ja tulosityksiköittäin järjestetyssä matriisissa prosessit palvelevat tulosityksiköitä prosesseihin liittyvissä asioissa. Prosessit ja tulosityksiköt voidaan yhdistää matriisissa tulosityksikkölähtöisesti, prosessilähtöisesti tai valtaa organisaation resurssien käytöstä voidaan jakaa tasapainoisesti ydinprosessien ja tulosityksiköiden välillä. Prosessien vastuulla olevia tehtäviä ovat esimerkiksi organisaation yhteisesti toteutettavien tehtävien koordinointi ja kehittäminen, asiakaspalvelu, sopimuskumppanien hallinta ja henkilöstön osaamisen kehittäminen. (Kenni & Asikainen 2011, 21.)



Kuva 6. Esimerkki prosessimatriisista

Matriisiorganisaatiossa kokonaisnäkemysllisyys korostuu ja yhteisten toimintamallien avulla voidaan saavuttaa tehokkuutta. Matriisiorganisaation vahvuutena on:

- yhteistyön ja kommunikaation lisääntyminen organisaatiossa,
- joustavuus resurssien käytössä,
- työntekijöiden motivaation ja sitoutumisen kasvu, mahdollisuus vaikuttaa kehittämiseen,

- tiedonhallinnan määrän kasvu ja
- henkilöstön kehittäminen.

(Kenni & Asikainen 2011, 21; Pakarinen 2017, 37-38.)

Matriisiorganisaation rakenteen omaksuminen on haastavaa, sillä toimintaan muodostuu ns. kahden pomon loukkuja ja valta- ja vastuusuhteiden epäselvyydet voivat aiheuttaa konflikteja. Matriisiorganisaation heikkouksia ovat vastuun puute, epäselvät tavoitteet ja roolit, päätöksenteon hitaus, byrokratian kasvu ja epävarmuuden sekä konfliktien määrän kasvu. Matriisimaisen toiminnan onnistumisen ratkaisee ihmisten kyvyt ja keinot toimia matriisissa. Matriisimainen toiminta vaatii uudenlaisia taitoja ja ominaisuuksia, kuten esimerkiksi monipuolista, siilorajat ylittävää kokonaisnäkökulmaa, epävarmuuden sietokykyä ja sopeutuvaisuutta. Matriisin ymmärtäminen omassa mielessä on keskeistä. (Pakarinen 2017, 38-40.)

Prosessiorganisaatiossa organisaatio muodostetaan prosesseista ja prosessien mukaan määritetään myös muodollinen työnjako. Prosessinomistajat vastaavat toiminnasta. (Virtanen ym. 2010, 150.) Prosessiorganisaatiossa toiminnot jaetaan ydinprosesseihin ja tukiprosesseihin. Ydinprosessit vastaavat keskeisistä asiakkaille tuotettavista palveluista ja niiden kehittämisestä ja tukiprosessit tukevat ydinprosessien onnistumista. Prosessiorganisaatiossa keskiössä on ydin- ja tukiprosessien sisäinen vuorovaikutus, palautteisiin reagointi ja laatujohtaminen sekä jatkuva kehittäminen. (Kenni & Asikainen 2011, 22.)

Prosessiorganisaation vahvuutena on vahva asiakaslähtöisyys ja asiakastyytyväisyyden parantaminen. Valta- ja vastuusuhteet muodostuvat prosessien mukaisesti, jolloin ne on hyvin ymmärrettävät ja selkeät. Byrokratia on myös prosessiorganisaatiossa parhaimmillaan vähäistä. Prosessiorganisaation toiminta vaatii työntekijöiltä kykyä mieltää omat työtehtävät uudelleen. Prosessiorganisaation tyypillisenä haasteena on organisaation muodostaminen, eli organisaatiota ei muodosteta täysin loppuun ja prosessinomistajien valta- ja vastuusuhteisiin jää epäselvyyksiä. (Kenni & Asikainen. 2011, 22-23.)

Verkosto-organisaatiot muodostuvat puolestaan yhteisen tavoitteen ja keskinäisen riippuvuuden ympärille. Verkosto-organisaatiossa toimijoiden väliset rajat hämärtyvät ja toimitaan yli organisaatorajojen. Verkosto-organisaatiot voivat olla mukana useissa eri verkostoissa ja riippuvuus-

suhteet toimijoiden välillä vaihtelevat. Verkostoissa korostuu yhteistyön kehittäminen ja yhteinen näkemys toiminnan suunnasta. Verkosto-organisaatioissa tarvitaan hyviä vuorovaikutustaitoja ja kykyä luoda rakenteita, joilla varmistetaan riittävien informaatiovirtojen syntyminen. (Viitala 2004, 125-126.)

5 Tutkimusstrategia ja tutkimus- ja kehittämismenetelmät

Opinnäytetyön lähestymistapa on kvalitatiivinen tapaustutkimus, jonka tavoitteena on kasvattaa ymmärrystä tila-, ateriala- ja puhtaanapitalpalveluiden keskeisistä menestystekijöistä sekä organisoimien ja johtamisen kehittämisestä. Tiedonkeruumenetelminä käytetään benchmarkingia ja ryhmähaastatellaan Kajaanin kaupungin johtoa, ko. toimialojen esimiehiä ja asiakkaita. Tiedonkeruumenetelmät mahdollistavat laajan tutkimusaineiston muodostumisen, erilaisten näkökulmien huomioon ottamisen ja edistävät yhteisen kehittämisen kulttuuria ja verkostoitumista.

Ymmärrys opinnäytetyön toteuttamiseen valituista menetelmistä ja vaiheista on muodostunut opinnäytetyön käynnistämisen kontekstissa. Opinnäytetyön tutkimuksessa arvioidaan benchmarking osion tuloksia suhteessa suunnitellun vaiheen tarkoitukseen ja pyritään ymmärtämään, miten ryhmähaastattelujen osio tulisi toteuttaa, jotta se parhaalla tavalla palvelisi opinnäytetyön toteuttamista kokonaisuudessaan.

5.1 Tutkimusstrategia

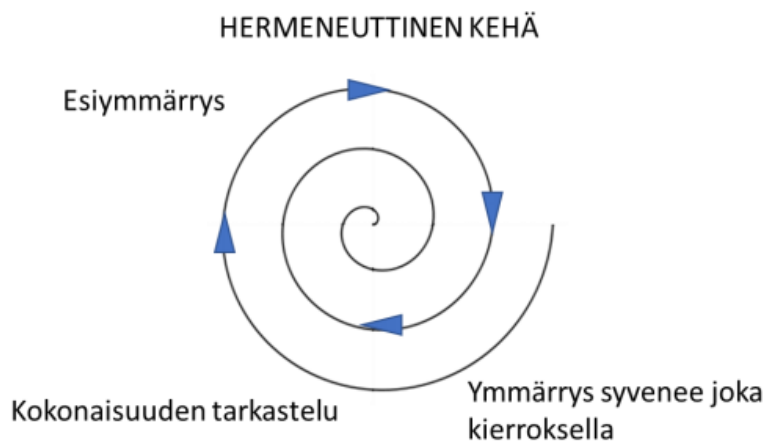
Case-tutkimuksessa tietoa kerätään eri lähteistä, erilaisien menetelmin ja muodostetaan kokonaiskuva kerättyjen aineistojen perusteella. Case-tutkimuksessa voidaan käyttää sekä kvalitatiivisia, että kvantitatiivisia tiedonkeruumenetelmiä. Tiedonkeruuaineistot voidaan luokitella kirjallisiin dokumentteihin, tallenteisiin, kyselyihin, haastatteluihin ja havainnointiin. Eri lähteistä kerättyjen tutkimusaineistojen tulosten yhdenmukaisuus parantaa case-tutkimuksen luotettavuutta, mutta toisaalta tutkimusongelman ratkaisua voi vaikeuttaa aineistojen väliset eriävät tutkimustulokset. (Kananen 2013, 77-80.)

Tutkimuksen metodologialla perustellaan tutkimuksessa käytettyjä valintoja ja ratkaisuja, joiden avulla päämäärä saavutetaan. Metodologialla perustellaan käytettyjen aineistonkeruu- ja analyysimenetelmien järjestyminen, joiden avulla tuotetaan tieteellistä tietoa. Opinnäytetyön tavoitteena on ymmärtää ilmiötä keskitetyt tila-, ateriala- ja puhtaanapitalpalvelut. Ymmärtäminen syntyy ihmistieteellisen tutkimuksen kautta, joka muodostuu ihmisen luoman merkitystodellisuuden kautta ja välittyy merkityssisältöinä. Ihmistieteellisen tutkimuksen kohde on olemassa vain ihmi-

sen kautta ja käsitys muodostuu jo olemassa olevien merkitysten ja tarkoitusten kautta. Ihmistieteellisen tutkimuksen metodologia nojaa hermeneuttiseen tutkimusperinteeseen, jonka tehtävänä on tarkastella sitä, mikä tekee ymmärtämisen mahdolliseksi. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 11-12.)

Fenomenologis-hermeneuttisessa tutkimusperinteessä ihminen on sekä tutkijana, että tutkimuksen kohteena. Fenomenologis-hermeneuttinen tutkimus on tulkinnallista tutkimusta. Tutkimuksen kohteena olevan ihmisen kokemusten, merkitystodellisuuden ja yhteisöllisyyden kautta muodostuva ihmiskäsitys sekä ymmärtämisen ja tulkinnan kautta muodostuva tiedonkäsitys vaikuttavat millaista tutkimustietoa saadaan. Ymmärrys syvenee tutkimuksessa ilmiöiden merkitysten oivaltamisen kautta ja tavoitteena on mahdollisimman uskottava tulkinta ilmiöstä. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 31-35.)

Kuvan 7 mukaan hermeneuttisen kehän kautta muodostuva ymmärtäminen lähtee liikkeelle tutkijan käsityksestä. Tutkimuksen aikana tutkijan ymmärrys ilmiöstä kehittyy ja syntyy uusia oivalluksia ja lähtökohtia, jotka saavat tutkijan irti hänen lähtökohtaisista oletuksistaan ja syventävät ymmärrystä pala palalta, eli ymmärtäminen kehittyy kehämäisesti. Hermeneuttinen tutkimus vaatii avointa vuoropuhelua tutkimusaineiston kanssa ja tavoitteena on ymmärtää aineistosta nousevia omista lähtöoletuksista poikkeavia merkityksiä. (Vilka 2015, 179 -183.)



Kuva 7. Hermeneuttinen kehä

Tutkija tekee tulkintaa aineiston ja oman ymmärryksen välillä useammassa vaiheessa ja arvioi tulkinnan luotettavuutta. Ymmärtämistä ja tulkintojen tekemistä syventää, kun tutkija tekee eroa

tutkimuskohteeseen ja tunnistaa myös omaa ymmärtämistä ohjaavat ennakkokäsitykset. Hermeuttisen metodin käytössä kokonaisuuden ymmärrys rakentuu kehämäisesti ja yksittäiset osat määrittävät kokonaisuutta. Kokonaistulkinta ja ymmärrys on onnistunut, mikäli yksittäiset osat ovat sopivia kokonaisuuden kanssa. (Vilka 2015, 179 -183.)

5.2 Tutkimus- ja kehittämismenetelmät

Tutkimusmenetelmien avulla pyritään ratkaisemaan tutkimusongelma. Tutkimusongelman laajaa lähestymistapaa kutsutaan tutkimusotteeksi ja tutkimusotteen valintaan vaikuttaa olennaisesti se, että onko tutkimusongelmaa selittäviä teorioita olemassa. Tutkimusotteet jaotellaan laadulliseen eli kvalitatiiviseen ja määrälliseen eli kvantitatiiviseen tutkimukseen. Case-tutkimuksen tarkoitus on ymmärtää ilmiötä ja tutkimusotteena voidaan käyttää sekä laadullista että määrällistä tutkimusta. (Kananen 2013, 22-24.)

Benchmarking toteutetaan Karlöfin ja Östblomin (1993) benchmarking-prosessin mallia mukailen. Benchmarking-prosessi toteutetaan selvitystyöryhmän toimesta vaiheittain ja opinnäytetyön kirjallisina dokumentteina käytetään prosessin tuotoksena muodostuvaa Benchmarking- yhteenvetoraporttia. Benchmarking-tapaamisia ja dokumentointia varten laaditaan benchmarking-lomake, jonka avulla tunnistetaan benchmarking osa-alueet. Benchmarking-lomakkeet täydennetään omasta toiminnasta ja benchmarking-tapaamisten avulla muodostetaan vastaavat tiedot benchmarking-kumppaneiden toiminnasta vertailua varten. Benchmarking-tapaamisten ja kumppaneiden toimittamien ja kumppaneista kerättyjen dokumenttien perusteella työryhmä analysoi benchmarking tulokset ja muodostaa benchmarking-raportit toimijoittain.

Sana benchmarking tarkoittaa alun perin maanmittaa, jota käytettiin sijainnin, korkeuden ja vuorovesien havainnoinnissa. Nykyään benchmarking hahmotetaan havaintokohtana mittausten tekemiseen. (Patterson 1995, 4). Karlöf ja Östblom (1993) mukaan ”benchmarking on jatkuva ja systemaattinen prosessi, jonka tarkoituksena on verrata omaa tuottavuuden, laadun ja työprosessien tehokkuutta valioluokkaa edustavien yritysten ja organisaatioiden tehokkuuteen”. Pattersonin (1995, 4) mukaan benchmarking on vertailua ja jakamista, jossa vertaamalla omaa toimintaa toisen toimintaan voi saavuttaa oman toiminnan kehittämiseen hyödynnettävissä olevaa in-

formaatiota. Codlingin (1998, 3) mukaan benchmarking on oman toiminnan parantamiseen tähtäävä menetelmä, jossa analysoidaan oman toiminnan nykytilaa, etsitään jollakin mittarilla paremmin toimiva organisaatio ja opitaan heidän toiminnastaan sekä viedään opitut asiat omiin käytäntöihin ja prosesseihin. Suomen Laatukeskuksen (Hotanen, Laine & Pietiläinen 2001, 6) määritelmän mukaan benchmarking on menetelmä, jonka avulla hankitaan tietoja ja taitoja hyviltä esikuvilta, ja pyritään parantamaan niiden avulla omaa toimintaa.

Benchmarkingin avulla voidaan parantaa kannattavuutta ja toimintojen tehokkuutta. Tuottavuus ja laatu paranevat, kun virheiden määrä, uudelleen tekeminen ja turha työ vähenevät ja tekeminen keskittyy arvoa lisääviin toimintoihin. Benchmarkingin avulla voidaan selkeyttää johtamista, kun huomiota kiinnitetään paremmin ydinasioihin ja prosessien tuntemus lisääntyy. Benchmarking voi parantaa myös yrityksen viestintää, kun asioiden prioriteeteista keskustellaan, toimintoja tarkastellaan kriittisesti ja mahdollisuuksien tunnistamisessa hyödynnetään myös organisaation ulkopuolisia tahoja. Benchmarkingin avulla saavutettujen taloudellisten hyötyjen muodostuminen voi vaatia aikaa ja voi olla myös haastava tunnistaa, kuinka paljon hyötyjä toteutettujen toimenpiteiden avulla on saavutettu. (Godling 1998, 49-55.)

Benchmarking-prosessi voidaan jakaa viiteen eri vaiheeseen, joita ovat suunnitteluvaihe, analyysivaihe, integraatiovaihe, toimintavaihe ja kypsyysvaihe. (Camp 1995, 19-22.) Karlöfin ja Östblomin benchmarking-prosessin mallissa on myös viisi vaihetta, joita ovat kohteen valinta, kumppaneiden valinta, tiedonkeruu, analysointi ja toteutus. Benchmarking-kohteen valinnassa on tunnistettava omasta toiminnasta perustellut tarpeet ja tavoitteet sekä benchmarkingiin soveltuvat osa-alueet. Kohteen valinnan tueksi on myös hyvä muodostaa käsitys siitä, millaisena asiakkaat kokevat toiminnan tuotoksen arvon, jotta osataan suunnata ja määrittää benchmarking oikeisiin osa-alueisiin. Kohteen valintavaiheessa keskeisenä tekijänä on oman toiminnan tuntemus. Omat toiminnot ja prosessit on tunnettava ja työn sisältöön liittyvät keskeiset suoritustekijät on ymmärrettävä. Kohteen valintavaiheessa tunnistetaan myös benchmarkingiin soveltuvat mittarit ja päätetään benchmarkingin laajuus. (Karlöf & Östblom 1993, 92-120.)

Kumppaneiden valintavaihetta ohjaa benchmarking-prosessin tarve ja tavoitteet. Valintavaiheessa päätetään benchmarking-tyyppi, eli toteutetaanko sisäinen, ulkoinen vai toiminnallinen benchmarking. Kumppaneiden valintavaiheessa pyritään löytämään sellaisia kumppaneita, jotka

ovat erinomaisia valioluokan toimijoita benchmarkattavalla osa-alueella. On kuitenkin hyvä tunnistaa, että vaikka benchmarking-kumppani edustaa valioluokan yksilöä valitulla osa-alueella, tietoihin tulee suhtautua terveen kriittisesti. (Karlöf & Östblom 1993, 122-133.)

Tiedonkeruuvaiheessa laaditaan benchmarking-kyselylomake, kerätään tietoa omasta toiminnasta, kumppaneilta ja muista lähteistä, dokumentoidaan tieto asianmukaisesti ja varmistetaan tietojen oikeellisuus. Analyysivaiheessa tiedot lajitellaan ja kootaan järkevään muotoon, jotta vertailua voidaan toteuttaa ja ymmärtää mahdollisimman kattavasti benchmarking-kumppanin toimintaa. Tietojen laatu varmistetaan tarkastamalla kerätty aineisto ja varmistetaan tietojen oikeellisuus myös kumppanilta. Vertailukelpoisuutta heikentäviä tekijöitä tunnistetaan ja vertailukelvottomat tulokset poistetaan. Analyysivaiheessa keskeisenä tehtävänä on muodostaa käsitys benchmarkatun osa-alueen välisestä suorituskuilusta kumppanin ja oman toiminnan välillä. Kerättyä tietoa hyödyntämällä on pyrittävä ymmärtämään mitkä tekijät selittävät suoritusten eroa. Analyysivaiheessa tehdään myös benchmarking-raportti, jossa kuvataan yhteenvetona toteutettu benchmarking-prosessi ja esitetään keskeiset tulokset ja johtopäätökset. (Karlöf & Östblom 1993, 138, 160-171.)

Toteutusvaiheessa benchmarkingin tulokset muutetaan toiminnan kehittämismahdollisuuksiksi, sovitetaan kehittämismahdollisuudet osaksi organisaation liiketoiminnan suunnitelmaa ja tavoitteita sekä toteutetaan muutokset erillisen toimintasuunnitelman mukaisesti. (Karlöf & Östblom 1993, 185-190). Oman toiminnan muutosprosessissa on varmistettava riittävä sitoutuminen sekä viestittävä etenemästä aktiivisesti. On myös varmistettava, että vanhoista käytännöistä opitaan pois. Muutetun toiminnan tuloksia on mitattava ja arvioitava. (Hotanen ym. 2001, 46-47.)

Kajaanin kaupungin johdon, palveluiden keskeisten ostaja-asiakkaiden ja tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluista vastaavien esimiesten näkemys keskittämisen vaikutuksista selvitetään ryhmähaastattelujen avulla. Ryhmähaastattelussa on samalla kertaa paikalla useita haastateltavia ja mahdollisesti myös haastattelijoita. Ryhmähaastattelun avulla voidaan saada tietoa tavallista enemmän, kun osallistujat voivat yhdessä muistella, pohtia ja vahvistaa vastausten perusteita. Ryhmähaastattelu soveltuu tutkimukseen, jossa tavoitellaan ymmärrystä tai uusia ideoita. Ryhmähaastattelu on tehokas menetelmä tutkimusaineiston muodostamiseen, kun samalla saadaan haastateltua useita ihmisiä. (Eskola & Suoranta 1996, 72-74.)

Haastattelu on tiedonkeruumenetelmänä joustava ja soveltuu tutkimukseen, jossa pyritään muodostamaan mahdollisimman paljon tietoa tutkittavasta asiasta. Haastatteluun voidaan kutsua osallistujat kohdennetusti, eli valita sellaisia henkilöitä, joilla on tietotaitoa käsiteltävästä aiheesta. Haastattelutilanteessa voidaan myös havainnoida miten osallistujat vastaavat ja havainnoinnoin huomioidaan ottaa huomioon tulosten analysoinnissa. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 75-76.) Haastattelu vaatii huolellista suunnittelua ja vie siten tutkijalta paljon aikaa. Haastatteluun laatuun ja tulosten yleistettävyyteen vaikuttavat niin tutkijan valinnat, kuin myös haastateltavaan vaikuttavat tekijät sekä haastattelun konteksti- ja tilannesidonnaisuus. (Hirsjärvi, Remes, & Sajavaara 2007, 200-201.)

Ryhmähaastattelut toteutetaan puolistrukturoituina teemahaastatteluina. Käsiteltävät teemat ja teemoihin liittyvät kysymykset suunnitellaan kohderyhmittäin etukäteen. Tutkimusongelman laajuuden vuoksi ryhmähaastatteluiden käsiteltävät teemat eroavat kohderyhmittäin, jotta saataisiin muodostettua mahdollisimman laaja-alaista tietoa keskittämisen vaikutuksista. Haastattelun teemat ja kysymykset toimitetaan haastatteluun osallistuville etukäteen tutustuttaviksi. Tutkija toimii ryhmähaastatteluiden haastattelijana apunaan selvitystyöryhmän jäsen, jonka tehtävänä on esittää tarkentavia kysymyksiä käsiteltävistä aihealueista ja siten syventää haastatteluiden antia.

Kirjallisena aineistona käytetään asianmukaista, luotettavaa ja ajallisesti tuoretta sekä monipuolista lähdemateriaalia. Kajaanin kaupungin Tilakeskuksen, Mamselli -liikelaitoksen ja Vimpelinlaakson kehittämisliikelaitoksen nykytilakuvaukset koostetaan työryhmän toimesta ja materiaali tiivistetään opinnäytetyöhön soveltuvin osin. Kirjallisena aineistona käytetään myös Kajaanin kaupungin virallisia julkaisuja, dokumentteja ja raportteja sekä talousarviota. Lähdemateriaalissa korostuvat Suomen kuntaliiton tuoreet julkaisut julkisen toiminnan johtamisesta ja kehittämisestä.

5.3 Analyysimenetelmien kuvaus

Laadullisen aineiston analyysillä pyritään selkeyttämään tutkimusaineistoa ja tuomaan esille sen olennainen informaatio. Tässä case-tutkimuksessa käytetään laadullisen tutkimuksen aineistojen analyysimenetelmiä, mukailen Kanasen (2013) case-tutkimuksen analyysimenetelmien kuvausta.

Benchmarking-raportit toimivat kirjallisena aineistona, joiden avulla vertaillaan omaa toimintaa benchmarking-kumppanin toimintaan ja erillistä analyysimenetelmää kirjallisen aineiston käsitteelyyn ei sinällään tarvita. Benchmarking aineistot analysoidaan selvitystyöryhmän toimesta ja analyysina muodostetaan benchmarking-raportit.

Ryhmähaastattelujen aineistoa analysoidaan aineiston sisällönanalyysilla. Ryhmähaastattelut nauhoitetaan ja nauhoitettu teksti litteroidaan tekstiksi. Ryhmähaastattelujen aineisto luokitellaan aineistolähtöisesti, eli aineiston sisältö määrää millaiseksi luokittelu muodostuu. Aineistoa kategorisoidaan ja koodataan tutkimuksen tarkastelukulman mukaisesti. Ryhmähaastattelujen aineistoa pyritään tulkitsemaan aineistolähtöisesti, eli induktion kautta, jolloin aineistoa kohtaan ei ole ennako-oletuksia. Kanasen (2013) mukaan täysin puhdasta induktiivisista aineiston analysointia on lähes mahdoton toteuttaa, jolloin kyseessä on deduktiivisen ja induktiivisen lähestymistavan yhdistelmä, eli abduktio. (Kananen 2013, 103-110.)

Ryhmähaastattelut litteroidaan eli äänitteet muutetaan tekstimuotoon, jotta aineistoa voidaan luokitella ja tiivistää sekä löytää aineistosta vastaukset tutkimuskysymyksiin. Litterointi suoritetaan yleiskielisenä litterointia, jossa murre- ja puhekielen ilmaisut poistetaan ja pyritään löytämään aineistosta ydinviestit ja oleelliset asiat. Aineisto tiivistetään tunnistamalla asiasisällöt haastatteluaineistosta ja luokitellaan vastaukset tutkimuskysymysten mukaan. (Kananen 2015, 160-163.) Aineisto luokitellaan vastaajaryhmittäin ryhmähaastatteluissa esitettyjen kysymysten mukaan ja tunnistetaan, onko asiasisällössä kyse keskittämisen vaikutuksista, edellytyksistä vai mahdollisuuksista tai riskeistä. Aineistosta kirjataan myös nykymuotoisen toiminnan kehittämismahdollisuudet.

5.4 Luotettavuustarkastelu

Tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa tutkimukseen perustuvaa, luotettavaa ja puolueetonta tietoa Kajaanin kaupungin omistajapoliittisen linjauksen mukaiseen jatkoselvitykseen. Tieteellisyyden vaatimuksena on, että käytetään yleisesti hyväksytyjä tieteellisiä tiedonkeruu- ja analyysimenetelmiä. Tieteellisyyttä vahvistaa myös tutkimuksen teoreettisuus, sillä teoria ja käytäntö nitoutuvat vahvasti yhteen. Tieteellisyyteen kuuluu tutkimuksen objektiivisuus, testattavuus, toistet-

tavuus ja julkisuus. Kriittinen tiedon käsittely, eli epäilyn periaatteen mukainen toiminta ja autonomisuus, eli riippumattomuus muista sidoksista vahvistavat tutkimuksen tieteellisyyttä. Tieteellisyteen kuuluu myös edistyvyyden näkökulma, eli tiede kehittyy ja ”korjaa itseään”. (Kananen 2013, 17-19.)

Tutkimuksen luotettavuudella mitataan työn laatua. Tieteellisen tutkimuksen luotettavuuskäsitteet ovat reliabiliteetti eli tutkimustulosten pysyvyys ja validiteetti eli tutkitaan oikeita asioita. Tutkimuksen luotettavuuden peruspilareita ovat dokumentaatio ja tieteelliset tutkimusmenetelmät. Luotettavuuden edellytyksenä on riittävä dokumentaatio, jolla todennetaan kuinka prosessin vaiheissa, tutkimusaineiston- ja tulosten käsittelyssä on toimittu. Dokumentoinnin avulla voidaan todistaa aukottomasti tutkimuksen etenemä aineistosta tuloksiin ja johtopäätöksiin. Tieteellisiä tutkimusmenetelmiä oikein käyttämällä vahvistetaan luotettavuutta ja todennetaan tiedon oikeellista käsittelyä tutkimusprosessin eri vaiheissa. (Kananen 2013, 115-116.)

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arviointi on haasteellista, koska arviointiin ei tahdo löytyä selkeitä yhtenäisiä kriteereitä. Laadullisen tutkimuksen luotettavuusarvioinnissa voidaan painottaa erilaisia näkökulmia ja asioita. Laadullisessa tutkimuksessa ei voida erottaa analyysia ja luotettavuuden arviointia niin selkeästi kuin määrällisessä tutkimuksessa, sillä tutkija tekee tutkimuksen analyysiin ja luotettavuuteen liittyviä valintoja tutkimusprosessin aikana ja kulkee edestakaisin aineiston, analyysin ja tulkintojen välillä. Tutkimuksen luotettavuuden arvioinnilla pyritään vakuuttamaan tieteen tekemisen eettisen normin eli järjestelmällisen epäilyn periaattein toimiva tiedeyleisö. (Eskola & Suoranta 1996, 164-165.)

Case- tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa käytetään laadullisen tai määrällisen tutkimuksen luotettavuuskriteeristöä, riippuen tutkimuksen lähestymistavasta. Case-tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa tulee hyödyntää tutkimuksen monilähteisyyttä ja tarkastella tutkimuksen arvioitavuutta, vahvistettavuutta, tulkinnan ristiriidattomuutta ja saturaatiota. Laadullisen tutkimuksen arvioitavuutta parantaa, kun tutkimuksen eri vaiheiden ratkaisut ja valinnat perustellaan. Tutkimustulosten vahvistettavuutta voidaan puolestaan parantaa, siten että tiedonantaja vahvistaa tulkinnan ja tutkimustuloksen. Case-tutkimuksen tulkintaa tehdään yhdistelemällä monilähteistä aineistoa ja tulkinnan ristiriidattomuutta voidaan vahvistaa esittämällä perustelut syy-seuraussuhteille monipuolisen aineiston avulla. Laadullisen aineiston saturaation riittävyden arviointi riippuu hyvin pitkälti ilmiöstä, jota tutkitaan. Saturaatiota voidaan arvioida tarkastelemalla esiintyvien havaintoyksikköjen ja haastateltavien määrää. Case -tutkimuksen monilähteisyyden

avulla tutkimustuloksia ja tulkintaa voidaan perustella eri aineistojen evidenssillä ja siten vahvistaa tutkimuksen luotettavuutta. (Kananen 2013, 117-122.)

Eskolan ja Suorannan (1996) mukaan laadullisen tutkimuksen keskeinen luotettavuuskriteeri on tutkija itse. Tutkija tekee ratkaisuja ja valintoja, vaikuttaa analyysin kattavuuteen ja työn rajauksiin ja arvioi itse jopa työn luotettavuutta. Tutkijan omat ennakko-oletukset ja käsitykset vaikuttavat tutkimukseen jollain tasolla, vaikka tutkija pyrkisi toimimaan mahdollisimman avoimesti ja olemaan ns. pelkästään tutkimusvälineenä. Tutkijan tulisi pyrkiä toimimaan mahdollisimman puolueettomasti ja objektiivisesti, mutta käytännössä laadullisessa tutkimuksessa tutkija luo tutkimusasetelman ja tekee tulkintoja, jolloin tutkijaan vaikuttavat tekijät heijastuvat väistämättä jollain tasolla tutkimuksen objektiivisuuden ja puolueettomuuden näkökulmaan. (Eskola & Suoranta 1996, 164-165; Tuomi & Sarajärvi 2002, 133.)

Tämän tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa mukaillaan Tuomen ja Sarajärven (2002) esittämää muistilistaa laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa ja huomioidaan Kananen (2013) kuvaamat laadullisen tutkimuksen luotettavuuskriteerit ja case-tutkimuksen monilähteyssyys. Tuomen ja Sarajärven (2002) mukaan tutkittavan ilmiön kokonaisuuden hahmottamiseen liittyvässä tutkimuksessa validiteetin perusteluna voidaan käyttää triangulaatiota, eli erilaisten metodien, tutkijoiden, tiedonlähteiden ja teorioiden yhdistelmää. Tässä opinnäytetyössä triangulaatioon liittyviä piirteitä on tiedon kohteessa, teoriassa ja metodeissa.

6 Tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden kehittäminen

Tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden yhdistämisen vaikutukset selvitetään nykytilakuvausten, benchmarking ja ryhmähaastatteluiden tulosten perusteella. Yhdistämisen vaikutuksia analysoidaan ja jäsennetään prosessinäkölle peilaten. Palveluiden menestystekijät ja ymmärrys keskitetyistä tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluista rakentuu tulosten analysoinnin kautta. Palveluiden kehittämisen keskeiset prioriteetit muodostetaan puolestaan tutkimusaineiston kokonaiskuvan perusteella ja tunnistetaan palveluiden kehittämisen kannalta olennaisimmat Kajaanin kaupungin toimintaympäristöön ja palveluiden nykytilan kehittämiseen soveltuvat tekijät.

6.1 Tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden organisoinnista

Tilapalveluiden organisoimisesta Suomen kunnissa ei ole selkeää ja yhtenäistä tilastoitua tietoa. Kuntien kiinteistönhoidon ja kiinteistöpalveluiden arvioinnin ja kehittämisen tutkimukseen vastanneiden 63 kunnan joukossa organisaatiomuoto oli pääsääntöisesti normaali kunnan oma osaorganisaatio. Liikelaitoksia ja osakeyhtiöitä oli vastaajista yhteensä vain kuusi. Tämä lienee yleinen tilanne kuntakentässä eli yhtiöittämissä ja liikelaitostamisissa on kuitenkin toistaiseksi tehty varsin vähän. (Niemi & Korhonen 2017.) Benchmarking kumppaneiden valintavaiheessa tarkasteltiin asukasluvultaan kahtakymmentä Kajaanin kaupunkia suurempaa ja pienempää kuntaa ja pääsääntöisesti tilapalvelut oli organisoitu normaalina kunnan omana osaorganisaationa. Asukasluvultaan suuremmissa kaupungeissa toimintoja oli organisoitu yhtiöinä ja liikelaitoksina.

Ruokapalvelukartoituksen 2014 mukaan kunnat järjestävät ateriapalvelut pääosin kunnan omana toimintana. Ruokapalvelukartoitukseen vastanneista kunnista 86 % järjestää ateriapalvelut omana toimintana, 5 % omana kunnallisena liikelaitoksena, 5 % omana kunnallisena yhtiönä ja 5 % yhteistoimintamallilla. Ateriapalveluita järjestetään pääsääntöisesti keskitetysti, yhden tuottajaorganisaation kautta ja palveluiden tuottaminen on organisoitu teknisen toimen tai keskushallinnon alaisuuteen. Kunnallisten ateriapalveluiden talouden ohjauksessa käytetään pääosin nettobudjetointia ja määrärahasidonnaisuutta. Kunnallisina liikelaitoksina tai kunnallisina osakeyhtiöinä tuotettavia palveluita ohjaavat liiketoiminnalliset periaatteet. (Haapala & Jalava 2014, 9-13.)

Tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden organisointiin liittyviä ratkaisuja ovat tehneet viime aikoina esimerkiksi Oulu, Tampere, Kuopio ja Iisalmi. Oulun kaupunki yhdisti Liikelaitos Oulun Serviisin, Liikelaitos Oulun Tilakeskuksen ja Oulun teknisen liikelaitoksen kiinteistö- ja logistiikkapalvelut yhdeksi Oulun Tilapalvelut -liikelaitokseksi 1.1.2019 alkaen. Liikelaitos Oulun Tilakeskuksen taseessa oleva rakennusomaisuus siirrettiin erilliseen perustettuun Kaupunginhallituksen alaiseen kirjanpidolliseen taseyksikköön. Työryhmäraportin mukaan uuden liikelaitoksen perustamisen tavoitteena on palvelutoiminnan kehittäminen, jonka myötä asiakkaan palvelukokemus paranee toimintojen keskittyessä yhdelle toimijalle. Palveluprosessit ja niiden kehittäminen tehostuvat, prosessien päällekkäisyydet poistuvat ja vastuut selkeytyvät toimijoiden vähentyessä. Tavoitteena on lisäksi toiminnan taloudellisuuden lisääminen sekä organisaation kehittäminen rakennetta yksinkertaistamalla ja johtamista selkeyttämällä. (Oulun kaupunki 2018.)

Liikelaitosten johtokuntien lausunnossa omistajaohjausryhmän esitykseen todetaan, että yhdistymisellä mahdollistetaan nykyisten osin päällekkäisten toimintojen purkaminen siten, että välilliset ja kiinteät kustannukset pienenevät, konsernin sisäinen laskutus vähenee ja henkilöstöressurssien käyttö tehostuu. Yhdistyminen vahvistaa liikelaitoksen roolia kiinteistönpito- ja käyttäjäpalveluiden järjestäjänä ja tuottajana uuden liikelaitoksen huolehtiessa koko palvelukokonaisuudesta. Henkilöstöjärjestöjen edustajien lausunnossa puolestaan todetaan, että liikelaitosten yhdistämisen synergiaeduista ei ole esitetty riittävästi konkreettista näyttöä. (Oulun kaupunki 2018.)

Tampereen kaupunki ja Pirkanmaan sairaanhoitopiiri perustivat yhteisen osakeyhtiön Pirkanmaan Voimia Oy:n 1.1.2019 alkaen tuottamaan ateria- ja puhtaanapitopalveluita. Yhtiöittämisselvityksen perusteella Tampereen kaupungin ja Pirkanmaan sairaanhoitopiirin yhteisyhtyrityksessä toiminnan volyyymi ja liikevaihto kasvavat, mikä mahdollistaa skaalaetujen entistä paremman hyödyntämisen tuotannossa, tuotannonohjauksessa ja ostoissa sekä resursoinnin toiminnan kehittämiseen edelleen. Yhteisyhtyrityksellä turvattiin myös Tampereen Voimia -liikelaitoksen toimintojen jatkuvuus, sillä mikäli Maakunta- ja Sote-uudistus olisi toteutunut, ei Tampereen Voimia -liikelaitos olisi voinut tuottaa palveluita uudelle Maakunnalle. (Tampereen kaupunki 2017.)

Kuopion kaupungin ja Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin yhdessä omistama Itä-Suomen huoltopalvelut liikelaitoskuntayhtymä yhtiöitettiin 1.1.2019 alkaen. Yhtiöittämisen taustalla oli valmistautuminen tulevaan Maakunta- ja Sote -uudistukseen, jonka myötä liikelaitoskuntayhtymä olisi purkautunut. Servican yhtiöittämisen perusteena oli toiminnan volyymien ja liikevaihdon kasvun

myötä skaalaetujen entistä parempi hyödyntäminen. Servican strategiakauden tavoitteena on asiakassuhteiden syventäminen, laadun ja laatujohtamisen kehittäminen, osaamisen ja kyvykkyyden kehittäminen, liikevaihdon ja työn tuottavuuden kasvattaminen sekä asetettujen tulostavoitteiden saavuttaminen. Servican menestystekijöitä ovat asiakaslähtöiset palvelut ja aito palvelu- asenne sekä uuden oppiminen ja kehittyminen yhdessä asiakkaan kanssa. (Kuopion kaupunki 2017.)

Iisalmen kaupunki puolestaan uudisti kaupunkiorganisaation vuoden 2017 alusta. Organisaatio- uudistuksessa uudistettiin toimielin- ja henkilöstöorganisaatiota sekä toimialojen sisäiseen orga- nisointiin ja työnjakoon tehtiin muutoksia. Tavoitteena oli koko kaupungin toiminnan tehostami- nen sekä kustannustehokkuuden ja tuottavuuden parantaminen. Uudistuksessa ruokapalvelut siirtyivät hallinto- ja tukipalveluihin. Puhtaanapitopalvelut puolestaan siirtyivät teknisen toi- mialan Toimitilat-vastuualueelle, joka muodostuu tilahallinnan, rakennuttamisen ja kunnossapi- don sekä kiinteistönhoidon vastuualueista. Myös vapaa-aikapalvelukeskuksen hallinnassa olevien kiinteistöjen kunnossapito siirtyi teknisen toimialan Toimitilat-vastuualueelle. (Iisalmen kaupunki 2016.)

6.2 Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalvelut

Kajaanin kaupungin Tilakeskus

Tilakeskus vastaa Kajaanin kaupungin rakennusten käytettävyydestä ja arvosta ja hoitaa raken- nusten elinkaaren aikaiset tehtävät, joita ovat rakentaminen ja korjaukset, tilatoiminnat, ylläpito, purkaminen ja luopuminen. Tilakeskus vastaa rakennusten hallinnasta, vuokrauksesta, keskite- tysti hoidettavista toimitila-, ylläpito- ja kunnossapitopalveluista, kustannus- ja energiaseuran- nasta, suunnittelu- ja rakennuttajatehtävistä. Se hoitaa myös Vimpelinlaakson kehittämisliikelai- toksen rakennuskannan hallinnan, rakennuttamis- ja asiantuntijatehtävät, kiinteistönhoidon ja kunnossapidon.

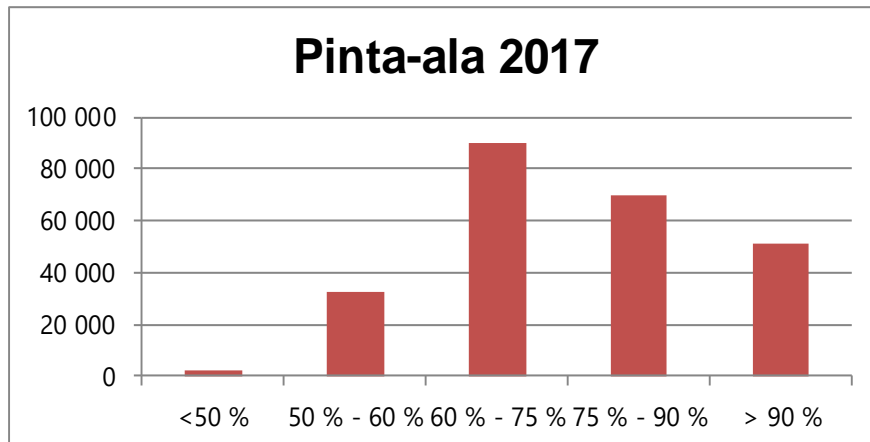
Tyyppi	TP 2018
Toimintatuotot	17,6 milj. €
Henkilöstövahvuus	47,1 htv
Käyttöomaisuus	232 milj. €
Rakennusten pinta-ala	240 000 m ²
Investointitaso (keskimäärin)	5-8 milj. € /v

Kuva 8. Tilakeskuksen talous- ja toimintatiedot

Tilakeskus on Kajaanin kaupungin Ympäristötekni­sen toimialan tulosalue. Ympäristötekni­sen toimialan toiminnasta, kehittämisestä ja tuottavuudesta vastaa Ympäristötekni­nen lautakunta kaupunginhallituksen alaisena toimielimenä. Tekninen johtaja johtaa Ympäristötekni­sen toimialan toimintaa ja toimitilapäällikkö vastaa Tilakeskus tulosalueen toiminnasta. Kuvan 8 mukaan Tilakeskuksen toimintatuotot olivat vuonna 2018 17,6 milj.€ ja henkilöstövahvuus oli yhteensä 47,1 HTV. Suunnittelun ja rakennuttamisen palveluissa toimii 6 henkilöä, toimitilapalveluissa 26 henkilöä sekä kunnossapidon ja talonrakennuksen palveluissa 16 henkilöä. Tilakeskuksen eläköitymisennusteen mukaan eläkkeelle jää vuosien 2018 - 2021 aikana 6 henkilöä.

Tilakeskuksen toiminnot jaetaan suunnittelun ja rakennuttamisen palveluihin, toimitilapalveluihin sekä kunnossapito- ja talonrakennuspalveluihin. Suunnittelun ja rakennuttamisen palveluissa tehdään kaupungin investointisuunnitelman mukaisesti tilojen investointeihin liittyvää suunnittelua ja kilpailutetaan sekä valvotaan rakennuttamisen palveluita. Toimitilapalvelut hallinnoivat, vuokraavat ja hoitavat kiinteistöjen isännöinti- ja kiinteistöhoitopalveluita. Kunnossapito ja talonrakennus vastaa rakennusten kunnossapitotehtävistä ja toteuttaa omana työnä vähäisessä määrin rakennusinvestointeja.

Tilakeskus järjestää pääasiassa kaupungin ja sen liikelaitosten sekä Kainuun Sote -kuntayhtymän palvelutuotannossa tarvitsemat tilat. Sen hallinnassa olevia keskeisiä rakennuksia ovat opetusrakennukset, päiväkotirakennukset, liikunnan- ja teknisen toimen rakennukset, kulttuuri- ja nuorisotilat, toimisto- ja hallintorakennukset sekä terveydenhuoltorakennukset. Kajaanin kaupungin rakennusomaisuuden kuntoa kuntoluokittain on kuvattu kuvassa 9.



Kuva 9. Kajaanin kaupungin rakennusomaisuuden pinta-alat kuntoluokittain 2017 (Trellum Oy 2018.)

Kuntoprofiilissa käytettäviä kuntoluokkia on viisi, joiden pohjalta nähdään, miten koko omaisuus on jakautunut erinomaisessa (>90 %), hyvässä (75 – 90 %), tyydyttävässä (60 – 75 %), välttävässä (50 – 60 %) ja huonossa kunnossa (<50 %) oleviin rakennuksiin. Kajaanin kaupungin rakennuksista vuoden 2017 kuntoprofiilin mukaan tyydyttävässä, välttävässä tai huonossa kunnossa olevien rakennusten osuus kaikista rakennuksista on 69 % (121 kpl) ja hyvässä tai erinomaisessa kunnossa olevien rakennusten osuus 31 % (55 kpl). (Trellum Oy 2018.)

Rakennusomaisuuden määrä on sekä pinta-alan, että rakennusten lukumäärän suhteen painotunut tyydyttävä sekä hyväkuntoisiin, jolloin välttävä ja heikkokuntoisten osuus koko omaisuuden pinta-alasta on varsin maltillinen, 14,2 %. Yleisesti Suomessa välttävä- ja heikkokuntoisen rakennusten pinta-alaosuus vaihtelee noin 10 – 30 % välillä, joten Kajaanin heikkokuntoisen omaisuuden määrä on hieman alle valtakunnallisen keskimääräisen tason. Toisaalta tyydyttäväkuntoisten rakennusten pinta-alaosuus on noin 37 % koko omaisuuden pinta-alasta ja tämä omaisuus kuluu noin 3 - 15 vuodessa kuntoluokaltaan alle 60 %, joten korjausvelka tulee todennäköisesti kasvamaan näiden rakennusten kulumisen johdosta. (Trellum Oy 2018.)

Kajaanin kaupungin omistamille rakennuksille on laadittu viiden vuoden investointiohjelma ja rakennukset ovat salkutettu. Rakennusten salkutuksen avulla arvioidaan rakennusten tarpeita ja kykyä omistaa rakennuksia pitkällä aikavälillä. Rakennukset ovat salkutettu seuraavasti:

- tarvittavat/pidettävät rakennukset

- pidettävät/kehittävät rakennukset
- realisoitavat rakennukset ja
- kaupunkikuvallisesti ja kulttuurihistoriallisesti tärkeät rakennukset (suojelukohteet).

Rakennusten salkkujen hallintaan on laadittu periaatteet, jotka ohjaavat investointien toteuttamista ja tilojen käytettävyyden ja kunnossapidon laatua. Investointiohjelma on laadittu rakennustyypeittäin, esimerkiksi opetusrakennukset, päiväkotirakennukset, ja ohjelma päivitetään vuosittain talousarvion laadinnan yhteydessä.

Kajaanin kaupungin omistamien rakennusten rakennemuutosta ohjataan investointiohjelman lisäksi rakennusten rakennemuutosohjelmalla. Rakennusten rakennusmuutosohjelmassa määritetään peruskorjausinvestointeja vaativat kohteet, joista vuokrasopimusten päätyttyä joko luovutaan tai ne puretaan. Rakennemuutosohjelman avulla karsitaan tarvetta peruskorjausinvestointeihin ja mahdollistetaan siten uusien rakennusten rakentamista palvelutarpeiden muuttuessa.

Asiakkaat maksavat tilakeskuksen palveluista tilavuokrana. Vuokra siirtää kaikki tiloista kunnalle aiheutuneet kustannukset varsinaisille tilojen käyttäjille vuokrana maksettavaksi. Tilavuokrasta käytetään käsitettä sisäinen vuokra ja se sisältää pääomavuokran ja ylläpitovuokran. Pääomavuokra kattaa pääomakustannusten osuuden vuokrasta ja ylläpitovuokra sisältää kiinteistöjen ylläpitoon liittyvät kustannukset.

Pääomavuokran laskentaperusteena oleva kirjanpitoarvo on alhainen verrattuna rakennusten reaaliarvoihin, jotka pohjautuvat rakennusten jälleenhankinta ja teknisiin arvoihin. Rakennusten kirjanpitoarvo ei kuvaa rakennusten todellista kulumista, joten kirjanpitoarvoon pohjautuva pääomavuokran laskenta ei tuota riittävää tulorahoitusta pitkällä aikavälillä rakennusten korvausinvestointien toteuttamiseen. Keskimääräinen pääomavuokra vuonna 2018 oli 3,3 €/m²/kk ja keskimääräinen ylläpitovuokra 4,2 €/m²/kk.

Tilakeskus ja Vimpelinlaakson kehittämisliikelaitos toteuttavat yhteisen asiakastytyväisyyskyselyn muutaman vuoden välein. Asiakastytyväisyyttä mitataan kiinteistöhoitopalveluiden ja rakennusten kunnossapitopalveluiden osalta. Kiinteistöhoitopalveluiden kokonaistulos vuonna 2016 toteutetussa asiakastytyväisyyskyselyssä oli 4,08 (vuonna 2013 3,85, asteikko 1-5). Kiin-

teistönhoitopalveluiden vahvuutena kyselyn mukaan olivat kiinteistönhoitohenkilöstön ammattitaito, palvelukyky ja ystävällisyys sekä asiakkaiden tarpeiden huomioon ottaminen. Keskeiset kehitettävät osa-alueet olivat kiinteistönhoidon riittävyys ja kiinteistönhoidon ja asiakkaan välinen tiedottaminen ja yhteistyö. Rakennusten kunnossapitopalveluiden kokonaistulos vuoden 2016 asiakastytyväisyyskyselyssä oli 3,28 (vuonna 2015, 3,70). Rakennusten kunnossapitopalveluiden vahvuutena olivat kunnossapitohenkilöstön ammattitaito, palvelukyky ja ystävällisyys ja keskeisinä kehitettävänä osa-alueina kunnossapidon riittävyys ja toiminnan ja palveluiden nopeus.

Vimpelinlaakson kehittämisliikelaitos

Vimpelinlaakson kehittämisliikelaitos (myöhemmin Vilake) kehittää, ylläpitää, peruskorjaa, rakentaa ja tarpeen mukaan vähentää hallinnassaan olevia valtiolta luovutuksena siirtyneitä Vimpelinlaakson ja Seppälän oppilaitoskiinteistöjä. Tehtävänä on tukea Kajaanissa järjestettävää korkean asteen ja toisen asteen ammatillista koulutusta ylläpitämällä ja kehittämällä Vilakkeen hallinnassa olevia kiinteistöjä ja muuta omaisuutta. Oppilaitoskiinteistöt ovat Kajaanin kaupungin toisen asteen koulutuksesta vastaavan Kajaanin kaupungin Koulutusliikelaitoksen ja Kajaanin Ammattikorkeakoulun käytössä ja luovutusehtojen mukaan kiinteistöt on säilytettävä opetustoimen valtionosuutta saavan toiminnan käytössä.

Tyyppi	TP 2018
Liikevaihto	4,1 milj. €
Käyttöomaisuus	21 milj. €
Rakennusten pinta-ala	64 100 m ²
Investointitaso (keskimäärin)	1-3 milj.€/v

Kuva 10. Vimpelinlaakson Kehittämisliikelaitos talous- ja toimintatiedot

Vimpelinlaakson kehittämisliikelaitos on perustettu vuonna 2004 ja se toimii tulostavasti ja päättää itsenäisesti toimintaansa liittyvistä asioista. Liikelaitoksen toiminnasta, kehittämisestä ja tuottavuudesta vastaa Kajaanin kaupunginhallituksen alainen Vimpelinlaakson kehittämisliikelaitoksen johtokunta yhteistyössä johtajan kanssa. Vilakkeen johtajana toimii oman työnsä ohessa Tilakeskuksen toiminnasta vastaava toimitilapäällikkö. Kuvan 10 mukaan Vilakkeen liikevaihto vuonna 2018 oli 4,1 milj.€ ja rakennusten pinta-ala 64100 m².

Vilakkeella ei ole palkattua henkilökuntaa, vaan se hankkii kaikki palvelunsa ostopalveluina. Palvelutuotanto perustuu kokonaan Tilakeskuksen ja keskitettyjen tukipalveluiden sekä kilpailutettujen ostopalveluiden käyttöön. Tilakeskus hoitaa myös Vilakkeen rakennuskannan hallinnan, rakennuttamis- ja asiantuntijatehtävät, kiinteistönhoidon ja kunnossapidon. Vilake kilpailuttaa investointien suunnittelun ja rakentamisen kaikki urakat sekä osan ylläpitopalveluista. Liikelaitoksena Vilakkeen kirjanpito on eriytetty kunnan kirjanpidosta ja se laatii oman erillisen tilinpäätöksen sekä talousarvion tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosineen sekä vastaa investointihankkeiden rahoituksen hankkimisesta.

Kajaanin Kaupunginvaltuusto asettaa Vilakkeelle vuosittaisen tuottovaatimuksen talousarvion laadinnan yhteydessä. Tuottovaatimus on ollut vuosittain peruspääoman korko sekä tilikauden ylijäämän on oltava positiivinen. Liikelaitosta perustettaessa sen hallinnoitavaksi siirrettiin alkuaan noin 4 milj. euron arvoinen kehittämisrahasto, joka oli syntynyt edeltävän organisaation Edukain tuottamista ylijäämistä. Kehittämisrahasto on käytetty kokonaisuudessaan ja konvertoitu poistoeroksi, jonka tasearvo 31.12.2017 oli n. 3,8 milj. euroa. Liikelaitoksen omistama rakennuskanta on pääosin valtiolta vuonna 1997 luovutuksena tullutta, eikä niillä ole ollut tällöin arvoa käyttöomaisuudessa eikä siten myöskään poistoja.

Asiakkaat maksavat Vimpelinlaakson kehittämisliikelaitoksen palveluista tilavuokrana. Tavoitteena on kattaa perityillä vuokrilla menot, poistot ja rahoituskulut, eli vuokrat hinnoitellaan omakustannusperiaatteella. Sisäisinä vuokrana käyttäjille kohdistetaan todelliset rakennuskohtaiset ylläpito- ja pääomavuokrat, jotka sisältävät peruspääoman koron kaupungilta ja lainojen todelliset lyhennykset ja korot.

Kajaanin Mamselli -liikelaitos

Kajaanin Mamselli -liikelaitos tuottaa ateria- ja puhtaanapitopalveluja Kajaanin kaupungille, Kainuun Sote -kuntayhtymälle ja muille asiakasryhmille. Palveluita tuotetaan päiväkodeille, peruskouluille, toisen asteen oppilaitoksille, ammattikorkeakoululle ja muille Kajaanin kaupungin yksiköille. Kainuun Sote -kuntayhtymälle palveluita tuotetaan Kajaanin ja Vuolijoen alueen terveysasemilla, Kainuun keskussairaalassa ja hoivakodeissa sekä valmistetaan kotipalveluaterioita. Mamselli tuottaa myös henkilöstö- ja tilausravintolapalveluita sekä kahviopalveluita.

Tyyppi	TP 2018
Liikevaihto	15,5 milj. €
Henkilöstövahvuus	240 htv
Valmistettavat ateriat	11 800 / pv
Puhtaanapidettävät tilat	170 000 m ²

Kuva 11. Kajaanin Mamselli -liikelaitos talous- ja toimintatiedot

Mamselli tuottaa palveluita yhteistoiminta- ja palvelusopimusten mukaisesti. Toimintaa ohjaavat sopimuskohtaiset ehdot ja palvelukuvauksilla määritelty palvelutaso. Ateriapalvelut tuotetaan asiakasryhmäkohtaisten suositusten mukaisesti ja puhtaanapitoa tuotetaan siivoustyön menetelmä- ja aikastandardien mukaisesti. Mamsellin laadunhallinta perustuu ISO 9001 laatustandardiin ja Mamsellilla on käytössä toiminnanohjaus- ja johtamisjärjestelmä.

Kajaanin Mamselli -liikelaitos on perustettu vuonna 2008 ja se toimii tulosvastuullisesti ja päättää itsenäisesti toimintaansa liittyvistä asioista. Liikelaitoksen toiminnasta, kehittämisestä ja tuottavuudesta vastaa Kajaanin kaupunginhallituksen alainen Kajaanin Mamselli -liikelaitoksen johtokunta yhteistyössä Mamsellin johtajan kanssa. Liikelaitoksen sisäistä hallintoa ja kehittämistä hoitaa liikelaitoksen johtaja apunaan johtoryhmä, jonka tehtävänä on tukea johtajaa liikelaitoksen toiminnan kehittämisessä sekä asioiden valmistelussa. Kajaanin Kaupunginvaltuusto asettaa Mamsellille vuosittaisen tuottovaatimuksen talousarvion laadinnan yhteydessä. Kuvan 11 mukaan Mamsellin liikevaihto vuonna 2018 oli 15,5 milj. € ja henkilöstövahvuus oli 240 htv.

Mamsellissa on matriisiorganisaatio, jossa toimintaa johdetaan prosesseittain ja palveluita tuotetaan liiketoiminta-alueittain. Mamsellin ydinprosesseja ovat ateriapalvelut ja puhtaanapitopalvelut. Ydinprosesseja tukevat tukiprosessit, joita ovat asiakkuuden hallinta, henkilöstöhallinta, johtaminen ja suunnittelu, talouden hallinta, tuote- ja palvelukehitys sekä viestintä ja markkinointi. Mamsellin toiminta jaetaan neljään liiketoiminta-alueeseen:

- Ateriapalvelut/Sote vastaa Kainuun Keskussairaalan ja Kajaanin pääterveysaseman sekä Vuolijoen alueen ja Toppilan hoitokodin ateriapalveluista.

- Ateria- ja puhtaanapitopalvelut /VarPe vastaa Kajaanin ja Vuolijoen alueen koulujen ja päiväkotien ateria- ja puhtaanapitopalveluista.
- Ravintolapalvelut vastaavat toisen asteen oppilaitosten ja ammattikorkeakoulun opiskelija ravintola- ja kahviopalveluista sekä Kajaanin kaupungintalon henkilöstöravintolasta, Kaukaveden kahvio- ja aulapalveluista sekä Kaukametsän tilausravintolatoiminnasta.
- Puhtaanapitopalvelut vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollon puhtaanapidon kohteista, toisen asteen oppilaitosten ja ammattikorkeakoulun oppilaitosten kohteista sekä muiden Kajaanin kaupungin yksiköiden puhtaanapidon kohteista.

Kajaanin Mamsellin henkilöstövahvuus oli vuonna 2018 yhteensä 240,0 henkilötyövuotta. Työntekijöistä 178 toimi toistaiseksi voimassaolevissa työsuhteissa, 56,4 määräaikaisissa työsuhteissa ja työllistettyjä työntekijöitä oli 5,6 henkilöä. Mamsellin eläköitymisennusteen mukaan eläkkeelle jää vuosien 2018 – 2021 aikana 30 henkilöä.

Mamsellilla on 7 tuotantokeittiötä ja 39 palvelukeittiötä. Tuotantokeittiö Lounatuuli on tuotantokapasiteetiltaan suurin ja se valmistui vuonna 2017. Lounatuussa valmistetut ateriat toimitetaan kylmänä perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen palvelukeittiöihin. Tuotantokeittiö Kätönlähti valmistaa perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen kaikki erityisruokavaliot sekä kuumana toimitettavat ateriat. Tuotantokeittiö Vimpeli valmistaa toisen asteen oppilaitosten ateriat ja Kaukametsän tilaustarjoilut. Tuotantokeittiö Fox valmistaa ammattikorkeakoulun opiskelijaravintolan ja kaupungintalon henkilöstöravintolan ateriat. Sote alueella toimii puolestaan kolme tuotantokeittiötä.

Tilakeskuksen laatiman investointiohjelman 2016 -2020 mukaan Kajaanin Mamsellin käytössä olevat tuotantokeittiöt ovat rakennuksissa, jotka ovat salkutettu luokkaan A tarvittaviin/pidettäviin rakennuksiin tai luokkaan B pidettäviin/kehitettäviin rakennuksiin. Tuotantokeittiöiden kunto on kuntoluokkien perusteella hyvällä tai erinomaisella tasolla lukuun ottamatta Sote-alueen tuotantokeittiöitä, jotka ovat tyydyttävässä kunnossa.

Kajaanin Mamselli toteuttaa vuosittain asiakastytyväisyyskyselyn palveluiden käyttäjäasiakkaille sekä erillisen laatuarviointikyselyn keskeisille palveluiden tilaaja-asiakkaille. Vuoden 2018 asiakastytyväisyyskyselyn tulos oli 3,08 (vuonna 2017 2,95, asteikko 1-4). Kyselyn mukaan ateria- ja

puhtaanapitopalveluiden selkeänä vahvuutena koetaan asiakaspalvelun ystävällisyys. Ateriapalvelun keskeiset kehityskohteet liittyvät ruoan ja salaattien makuun, kun taas puhtaanapidossa eniten kehitettävää on wc-tilojen siisteydessä. Tilaaja-asiakkaille toteutettavan laatuarviointikyselyn tulos vuonna 2017 oli 3,48 (vuonna 2016 3,63, asteikko 1-4). Parhaan tuloksen kyselyssä saa yhteistyön sujuvuus 3,63 ja heikoimman tuloksen palvelu on toimintaa tukevaa 3,37.

6.3 Kajaanin kaupungin toimintaympäristön muutos

Kajaanin kaupunki on noin 37 500 asukkaan kaupunki ja Kainuun maakunnan keskus. Kajaanin kaupunkikonsernin muodostavat kaupungin toimialat, liikelaitokset ja tytäryhtiöt. Kaupungin toimialoja ovat Kaupunginhallitus, Sivistystoimiala, Ympäristötekkinen toimiala, Vuolijoen aluelautakunta ja Kainuun pelastuslaitos, jotka muodostavat ns. Kajaanin peruskaupungin. Kaupungin liikelaitoksia ovat Kajaanin Kaupunginteatteri, Kajaanin kaupungin Koulutusliikelaitos, Kajaanin Mamselli, Kajaanin Vesi ja Vimpelinlaakson kehittämislaikeaitos. Kuvan 12 mukaan Kajaanin kaupungin toimialat ja liikelaitokset muodostavat ns. kaupungin sisäisen konsernin.



Kuva 12. Kajaanin kaupungin sisäinen konserni 1.1.2019

Kajaanin kaupungin toimintaympäristössä on tapahtumassa muutoksia. Väestörakenteen- ja kehityksen huolestuttava ennuste, taloudellisten resurssien niukkuus, kaupungistuminen ja alueiden välinen kilpailu haastavat kaupungin elinvoimaa ja kehittymistä. Kaupungin ateria- ja puhtaanapitopalveluita tuottava Kajaanin Mamselli -liikelaitos luopuu Kainuun Sote -kuntayhtymälle

tuotettavista palveluista 1.1.2020 alkaen ja Mamsellin toiminta supistuu merkittävästi. Kainuun Uusi Sairaala puolestaan valmistuu ja otetaan käyttöön vuosien 2020-2022 aikana. Uuden sairaalan käyttöönotto voi vaikuttaa ja vähentää Kainuun Sote- kuntayhtymän Kajaanin kaupungilta vuokraamien tilojen tarvetta.

Kajaanin kaupunkistrategian 2019-2022 visiona on, että luontokaupunki Kajaani on kasvun kärjessä väestön hyvinvoinnissa, kaupungin vetovoimaisuudessa ja innovatiivisuudessa. Keskeisinä strategiana toteuttavina ohjelmina toimivat omistajapoliittiset linjaukset ja omistajapoliittinen ohjelma, elinvoimaohjelma, hyvinvointisuunnitelma, maankäyttöpoliittinen ohjelma ja henkilöstöohjelma.

Kajaanin kaupungin talousarvion mukaan Ympäristöteknisen toimialan ja Vimpelinlaakson kehittämisliikelaitoksen keskeinen kaupunkistrategiaa tukeva toiminnallinen sitova tavoite on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä. Tavoitteena on vähentää rakennusten ja rakennuksessa toimivien prosessien yhteenlaskettua sähköenergian kulutusta. Vimpelinlaakson kehittämisliikelaitoksen tavoitteena on toisen- ja korkea-asteen kampuksen ja oppimisympäristön pitäminen tiiviinä ja viihtyisänä. Kajaanin Mamselli -liikelaitoksen kaupunkistrategiaa tukevana toiminnallisena sitovana tavoitteena on uusien reaaliaikaisten palautekanavien käyttöönotto sekä tuotanto- ja tarjoulävökin vähentäminen. (Kajaanin kaupunki 2018b.)

Kajaanin kaupungin taloustilanne on talousarvion ja taloussuunnitelman 2019-2021 mukaan kokonaisuudessaan vakaa. Verotulojen ennustetaan kasvavan vuosittain ja valtionosuuksien kehittyvän vuodesta 2020 alkaen positiivisesti. Kajaanin kaupungin talouden haasteena ovat viime vuosien korkeat investointimenot sekä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden menojen kasvu. Talouden tasapainottaminen suunnittelujaksolla edellyttää, että toimintakulut kaupungin oman toiminnan osalta eivät saa kasvaa. Kaupunginjohtajan mukaan talouden tasapainottaminen edellyttää taloudenhallintaan panostamista ja rakenteisiin pureutuvien muutosten toteuttamista. (Kajaanin kaupunki 2018b.)

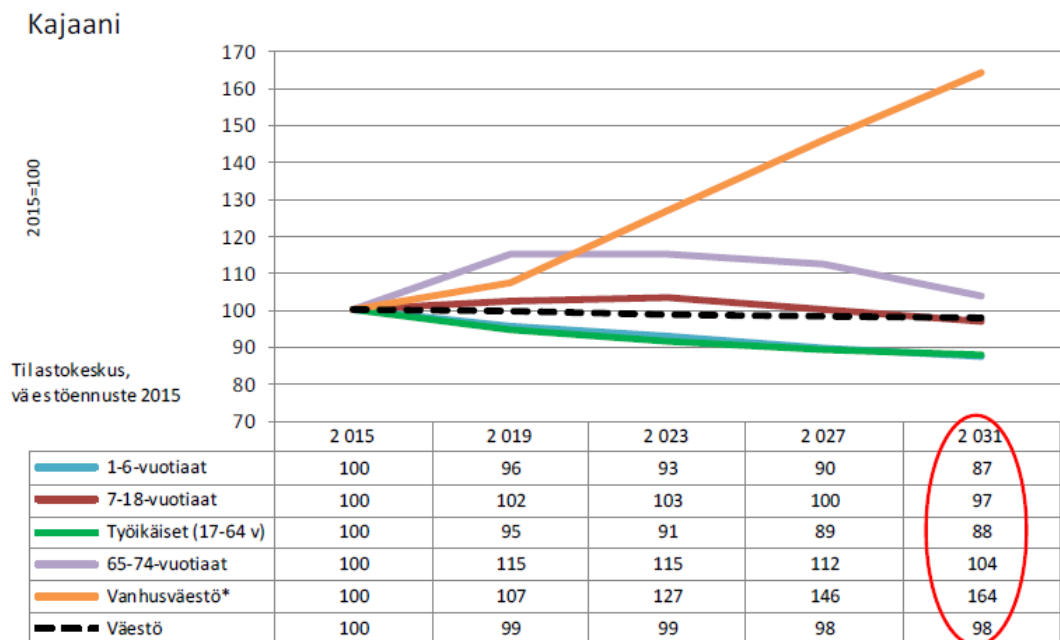
Palvelutuotannossa välttämättä tarvittava rakennuskanta pidetään kunnossa. Korjausvelan hallitsemiseksi peruskorjauksiin investoidaan vähintään 5,0 miljoonaa euroa vuosittain. Uudisrakennushankkeet rahoitetaan erikseen. Vimpelinlaakson kehittämisliikelaitoksen isot kehittämis- ja

rakentamishankkeet on toteutettu ja jatkossa keskitytään tarpeellisiin perus- ja muutuskorjauksiin. Vimpelinlaakson ja Seppälän opetustoiminnan muutokset, tilajärjestelyt ja tilojen käytön tehostaminen voivat vaikuttaa tilatarpeeseen. (Kajaanin kaupunki 2018b.)

Mamsellin toimintaan arvioidaan vaikuttavan asiakkaiden ympäristötietoisuuden lisääntyminen, työvoiman saatavuuden vaikeutuminen sekä opetusmenetelmien muuttuminen. Lainsäädännön mahdolliset muutokset voivat myös rajoittaa Mamsellin toimintamahdollisuuksia. Mamselli luopuu ateria- ja puhtaanapitopalveluiden tuottamisesta Kainuun Sote- kuntayhtymälle 1.1.2020 alkaen, joten Mamsellin toiminta supistuu merkittävästi. (Kajaanin kaupunki 2018b.)

Väestökehitys ja palvelutarve

Tilastokeskuksen vuoden 2015 väestöennusteen mukaan Kajaanin kaupungin väestökehitys ikäryhmittäin on seuraava:



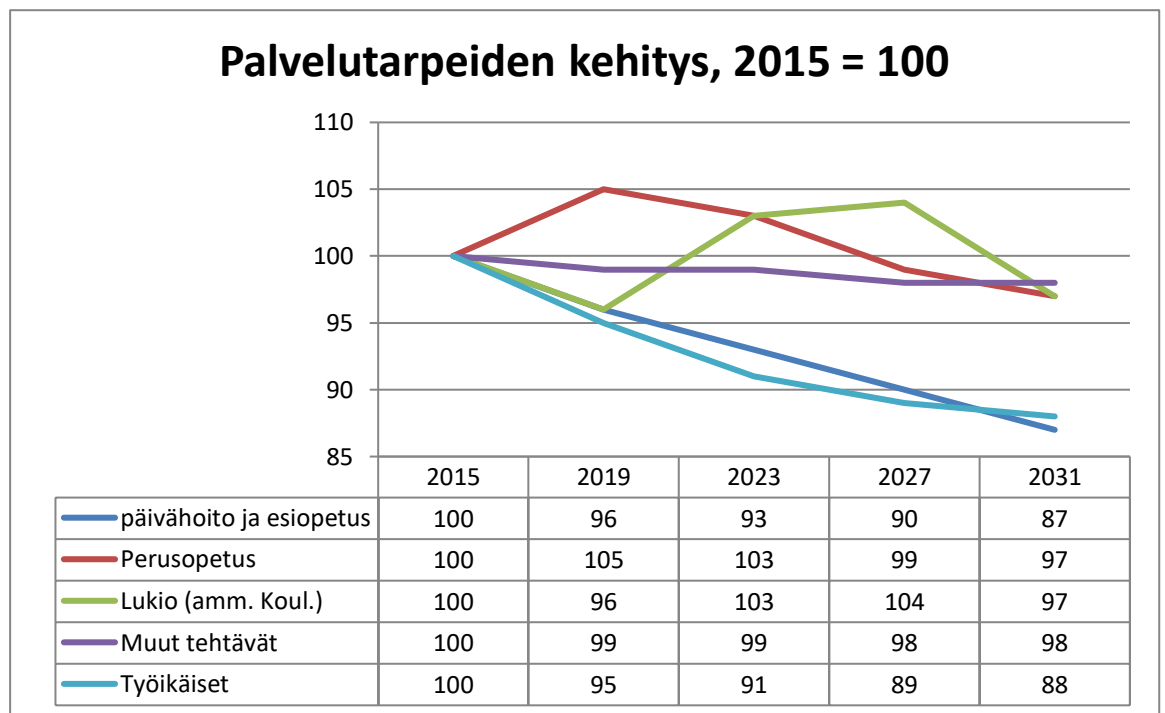
	2015	2019	2023	2027	2031
alle 1 -vuotiaat	348	404	387	375	370
1-6-vuotiaat	2 506	2 396	2 326	2 244	2 186
7-18-vuotiaat	4 897	5 005	5 047	4 910	4 742
Työikäiset (17-64 v)	23 026	21 798	21 044	20 522	20 191
65-74-vuotiaat	4 300	4 955	4 951	4 836	4 453
Vanhusväestö*	3 431	3 686	4 350	5 001	5 624
Kaikki	37 622	37 419	37 203	36 967	36 713

*yli 75-vuotiaat

Kuva 13. Väestökehitys ikäryhmittäin 2015 – 2031 (FCG Konsultointi Oy 2017.)

Väestöennusteen mukaan Kajaanin väkimäärä vähenee tasaisesti. Väestöennusteen mukaan 1-6 vuotiaiden osuus väestöstä laskee tasaisesti, 7-18 vuotiaiden osuus kasvaa lähivuosina, mutta kääntyy laskuun. Työikäisten osuus laskee tasaisesti ja yli 65- vuotiaiden osuus väestöstä kasvaa selkeästi.

Kuvassa 14 kuvattua palvelutarpeiden kehitystä on laskettu väestötekijöiden muutosten perusteella. Muut tehtävät kattavat kaikki muut kuin nimetyt tehtävät esim. sosiaali – ja kulttuuripalvelut ja luokan palvelutarpeet muuttuvat väestön kokonaismäärän kehityksen mukaisesti.



Kuva 14. Kajaanin kaupunki palvelutarpeiden kehitys 2015 – 2031 (FCG Konsultointi Oy 2017.)

Palvelutarve vähenee tasaisesti kuten väkimääräkin. Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalvelut painottuvat päivähoiton, perusopetuksen, ammatillisen koulutuksen ja työikäisen väestön palveluihin, joten palvelutarpeen voidaan ennakoida laskevan myös ko. tukipalveluissa. (FCG Konsultointi Oy 2017.)

6.4 Benchmarking-prosessi ja tulokset

Benchmarking valittiin selvitystyön suunnitelman vaiheeksi, jotta saadaan laajennettua ymmärrystä ja tietoa vaihtoehtoisista tavoista organisoida ja järjestää tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluita. Benchmarking tapaamisten tavoitteena oli:

- selvittää miten ja miksi tila-, ateria- ja puhtaanapitopalvelut on järjestetty benchmarking-kohteessa valitulla tavalla,
- kehittää omaa toimintaa etsimällä hyviä ja tehokkaita toimintatapoja ja
- vertailla taloudellisia tietoja.

Benchmarking-kumppaneiden valinta toteutettiin tarkastelemalla asukasluvultaan Kajaanin kaupunkia kahtakymmentä suurempaa ja kahtakymmentä pienempää kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden organisointimalleja. Maakuntakeskukset ja keskitettynä tukipalveluyksikkönä sekä yhteisenä liikelaitoksena toiminnan organisoivat kaupungit ja kunnat otettiin tarkempaan tarkasteluun ja benchmarking-kumppaneiksi valittiin Porvoo, Kokkola ja Jyväskylä.

Porvoo järjestää ateria-, puhtaanapito- ja kiinteistöhoitopalvelut Porvoon Tilapalvelut -liikelaitoksessa ja tiloihin liittyvät isännöinti- ja omistajapalvelut Kaupunginhallituksen alaisen Konsernijohdon vastuualueella. Porvoo on entinen maakuntakeskus ja kaupungissa on asukkaita n. 50 000, joten Porvoo on asukasluvultaan Kajaanin kaupunkia jonkin verran suurempi.

Kokkola järjestää isännöinti-, talonmies-, ruoka- ja puhtauspalvelut keskitettynä tukipalveluyksikkönä Kaupunkitoimitilat -vastuualueena osana Kokkolan kaupungin Kaupunkiympäristötoimialaa. Kokkola on maakuntakeskus, jossa on asukkaita n. 48 000. Kokkolan ja Porvoon valintaan vaikutti Kajaanin kaupungin omistajapoliittinen linjaus, jossa tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden yhdistämisen selvitettäväksi organisoinnin vaihtoehtoisiksi esitetään keskitettyä tukipalveluyksikköä tai yhteistä liikelaitosta.

Jyväskylä puolestaan tuottaa tilapalvelut ja ateriapalvelut erillisinä liikelaitoksina. Kylän kattaus -liikelaitos tuottaa ateriapalvelut ja Tilapalvelu -liikelaitos tilapalvelut. Jyväskylä valittiin kumppaniksi, koska kaupunki tunnetaan kuntakentässä edelläkävijänä ja kehitysmuotoisena organisaationa sekä haluttiin tarkastella myös muita vaihtoehtoisia tapoja järjestää ko. palvelut. Jyväskylä

on maakuntakeskus, jossa on asukkaita n. 140 000, joten se on selkeästi Kajaanin kaupunkia suurempi.

Benchmarking-tapaamiset toteutettiin vierailuna tapahtuvana prosessi- ja tunnuslukubenchmarkingina. Benchmarking-tapaamisia varten muodostettiin benchmarking-lomake, johon tunnistettiin keskeisiä käsiteltäviä osa-alueita. Lomakkeella kysyttiin taustatietoja, ohjausprosesseja, ydin- ja tukiprosesseja koskevia tietoja sekä taloudellisia tietoja ja keskeisiä toimintaa kuvaavia ajuritietoja. (Benchmarking lomake opinnäytetyön liitteenä 1)

Benchmarking-lomakkeet täydennettiin Kajaanin kaupungin omasta toiminnasta toimijoittain. Benchmarking-kumppaneille lähetettiin ennen tapaamista tiedoksi tyhjä benchmarking-lomake ja Kajaanin omasta toiminnasta täydennetyt lomakkeet. Benchmarking-tapaamisiin osallistuivat Kajaanin selvitystyötä toteuttavan työryhmän jäsenet ja benchmarking-kumppaneilta puolestaan toiminnoista vastaavia organisaatioiden esimiehiä ja asiantuntijoita. Benchmarking-tapaamisiin sovittiin selvitystyöryhmän jäsenten kesken työnjako, jolla pyrittiin varmistamaan riittävä dokumentaatio ja tapaamisten etenemä aikataulullisesti.

Benchmarking-tapaamisen aikana käsitellyt asiat kirjattiin benchmarking-lomakkeelle ja tapaamisen jälkeen täydennetty lomake lähetettiin tarkastettavaksi ja täydennettäväksi kumppanille sekä pyydettiin tarvittavia lisätietoja ja tapaamisessa käsiteltyä esitysmateriaalia. Benchmarking-lomakkeiden ja muun kumppaneiden toimittamien materiaalien pohjalta laadittiin benchmarking-raportit toimijoittain. Raporteilla tietoja analysoitiin tunnistamalla toimintojen eroavaisuudet ja tunnistamalla kumppanin toiminnasta hyviä käytänteitä, heikkouksia ja kysymysmerkkejä. Analysointiin kirjattiin myös kumppanin toimintaan ja organisointiin toteuttamat tai tulossa olevat keskeiset selvitykset ja tulevaisuuskuvan kannalta olennaiset asiat sekä muodostettiin talouden tunnuslukujen analyysi. (Benchmarking yhteenveto opinnäytetyön liitteenä 2)

Benchmarking tulokset ja analyysi

Liikelaitos Porvoon Tilapalveluiden ja Kajaanin kaupungin nykymuotoisen toiminnan keskeisinä eroina tunnistettiin toimintojen organisointiin ja talouden ohjaukseen liittyviä tekijöitä. Porvoon liikelaitos tuottaa ateria-, puhtaanapito- ja kiinteistönhoitopalvelut, mutta tilaomaisuuteen liittyvät isännöinti- ja omistajapalvelut on organisoitu Kaupunginhallituksen alaisen Konsernijohdon vastuualueelle. Palveluita järjestetään tilaaja-tuottajamallin mukaisesti, eli palvelusopimukset on

laadittu tilaajan ja tuottajan välillä. Palvelutarve ja palvelutaso tarkastellaan vuosittain osana talousarvioprosessia ja tilaaja varaa tietyn volyymin ja vastaa kustannuksista.

Porvoossa on käytössä keskitetty kiinteistöjen hallintamalli, eli isännöinti- ja omistajapalveluista vastaava konsernijohto vastaa kaupungin tarvitsemien tilojen hankkimisesta ja hallinnoimisesta. Ainoastaan liikuntapuoli vastaa omista tiloista ja niiden hallinnoimisesta. Liikelaitos Porvoon Tilapalveluiden taloudellisena sitovana tavoitteena on oman pääoman tuotto 5 % ja toiminnallisina sitovina tavoitteina ovat lisäksi kiinteistöhoitotoimenpiteiden dokumentointi, hävikin vähentäminen ja lähiruoan lisääminen.

Talouden ohjauksen eroja tunnistettiin investointien rahoituksessa, käyttöomaisuuden hallintaan ja ohjaukseen liittyvissä asioissa sekä tuotteiden ja palveluiden hinnoittelussa. Investointien rahoituksessa oli toteutettu useita rakennushankkeita elinkaarimallilla ja tuotantokeittiön koneet ja laitteet oli hankittu rahoitusleasing-sopimuksella. Tilojen käyttäjä valitsee oman toiminnan tarpeisiin irtaimiston, mutta investoinnit on vaiheistettu, eli kaikkia talousarvioon varattuja määrärahoja ei käytetä kerralla. Pääomavuokra perustuu rakennusten tekniseen arvoon ja vuokran laskentaperusteena on pääomavuokra +3% ja korjausvastike 1,6 % hankinta-arvosta ja ylläpito- vuokra laskutetaan kvartaaleittain toteuman mukaan. Ateria- ja toimitilapalveluiden laskutukset toteutetaan ennakkolaskuina kuukausittain ja tasataan kvartaaleittain. Kuvassa 15 on kuvattu benchmarking pohjalta tunnistettuja keskeisiä hyviä käytänteitä ja mahdollisia heikkouksia ja kysymysmerkkejä Liikelaitos Porvoon Tilapalveluiden toiminnoista.

Liikelaitos Porvoon Tilapalvelut

Hyvät käytänteet	Heikkoudet / Kysymysmerkit
Synergiaedut ateria – ja puhtaanapitopalveluiden tuottamisessa	Isännöinti – ja omistajapalveluiden organisointi? Siirretty KH:n alaiseen toimitilajohtoon liikelaitoksesta, kiinteistöt ovat erillään maaomaisuudesta, joka on kaupunkikehitys – toimialalla. Kunnossapidon vastuut/näkökulma?
Keskitetty kiinteistöjen hallintamalli	Tilaaaja – Tuottajamalli? Sopimushallinta / jäykkyys / joustavuus
Hallintosäännön ns. pitkälle menevä delegointi	Asiakkaan mahdollisuus vaikuttaa palvelun sisältöön/toimivuuteen?
Keskitetty tuotanto ateriapalveluissa	Kvartaaleittain toteutettava tasauslaskutus
Keittiöiden koneet ja laitteet liikelaitoksen taseessa	Viestinnän hajanaisuus
Tekniseen arvoon perustuva pääomavuokra	Liikuntapuoli vastaa omista kiinteistöistä ja niiden hallinnoinnista
Aktiivinen osallistuminen hankkeisiin	
Palvelutuotanto ja omistajuus eriytetty	

Kuva 15. Liikelaitos Porvoon Tilapalvelut, benchmarking havaintoja

Kokkolan kaupunkitoimitilojen ja Kajaanin kaupungin nykymuotoisen toiminnan keskeisinä eroina tunnistettiin toimintojen organisointiin, toiminnan- ja taloudenohjaukseen liittyviä tekijöitä. Kokkolan kaupunkiympäristötoimialan organisaatio uudistui vuoden 2019 alusta. Uudistuksena ideana on vastuualuemallin mukainen organisoituminen ja vastuualueiden toimintaa tukevien poikkihallinnollisten yhteistoiminnallisten tiimien muodostaminen. Kaupunkitoimitilat vastualue jakautui kolmeen erilliseen yksikköön: Isännöintipalvelut, Talonmiespalvelut ja Ruoka- ja puhtauspalvelut.

Toiminnan ohjauksessa Kokkolassa oli hallintosäännön lisäksi toimialan toimintaa ohjaava toimintasääntö. Toimintasäännössä kuvattiin toiminta-ajatus, lautakuntien tehtävät, organisaatio ja johtaminen sekä yhteistoiminnallisten ja vastuualuekohtaisten tiimien roolit ja toiminnan seuranta, mittaaminen ja arviointi. Strategiaohjaukseen Kokkolalla oli käytössä strategiatyökalu ja strategian toimintaa ohjaavaa vaikutusta oli pyritty lisäämään.

Talouden ohjaus perustui puhtaasti kaupunkien perinteiseen talouden raamiohjaukseen, jossa taloudelliset tavoitteet muodostuvat toimialalle kohdennetun taloudellisen raamin ja raamin

kohdentamista tarkentavien käyttösuunnitelmien perusteella. Kokkolan kaupungin sisäisen vuokran laskentaperusteena oli pääomavuokra + 2 % kirjanpitoarvosta ja ylläpitoavuokra toteuman mukaan. Ylläpitoavuokra sisälsi myös puhtaanapitopalveluiden osuuden. Ateriapalveluissa oli käytössä toimintolaskennan työkalu ja ateriapalvelut tasattiin vuoden lopussa toteutuneiden kustannusten mukaan. Kuvassa 16 on kuvattu benchmarking pohjalta tunnistettuja keskeisiä hyviä käytänteitä ja mahdollisia heikkouksia ja kysymysmerkkejä Kokkolan Kaupunkitoimialat toiminnoista.

Kokkola Kaupunkitoimitilat

Hyvät käytänteet	Heikkoudet / Kysymysmerkit
Kaupunkiympäristötoimialan organisoitumisen malli: Prosessi- ja palvelut (asiakslähtöisyys) edellä on lähdetty uudistamaan organisaatiota	Päätöksenteon kankeus
Poikkihallinnollista yhteistyötä tukeva tiimijattelun malli	Virkamainen henkilöstörakenne toimintasäännön mukaan? 23 viranhaltijatehtävää+ palveluyksiköiden päälliköt + vastuualuejohtajat
Oman toiminnan kehittämismyönteisyys	Organisaatorakenteen merkitys toimintaa ohjaavana tekijänä: Hallinto - Vastuualueet - Tiimit, ovatko roolit selvät?
Strategian toimintaa ohjaavan vaikutuksen parantaminen (työkalu)	Toimintasääntö? (laajuus, tarve)
Toimintasääntö hallintosääntöä täydentävänä osana	Kirjanpitoarvoon ja kirjanpidon poistoihin perustuva pääomavuokra

Kuva 16. Kokkola Kaupunkitoimitilat, benchmarking havaintoja

Jyväskylän Kylän Kattaus -liikelaitoksen ja Tilapalvelu -liikelaitoksen ja Kajaanin kaupungin nykymuotoisen toiminnan keskeisinä eroina tunnistettiin palveluiden järjestämismalliin, talouden ohjaukseen ja toimintojen ohjaukseen liittyviä tekijöitä. Tilapalvelu -liikelaitos toimii tilaajaorganisaationa, joka ostaa palvelutuotannon markkinoilta. Tilaajaorganisaation toiminta pohjautuu hankintaosaamiseen, sopimuksen- ja laadunhallintaan sekä tilaaja valvoo laatulupausta yhdessä asiakkaan kanssa.

Talouden ohjauksessa Kylän Kattaus -liikelaitoksen valtuuston nähden sitovina tavoitteina olivat toiminnan tehostaminen (€/htv) ja asiakastyytyväisyyden parantaminen. Talousarvioprosessia ohjattiin kaupungin talousarvion suunnitteluohjeessa annettavalla hinnoitteluohjeella. Kylän kattausten hinnoitteluperiaate perustui todellisiin kustannuksiin, mutta sisälsi myös strategisen hin-

noittelun elementtejä, kun liikelaitos purki kertyneitä ylijäämiä taseesta suunnitellusti, palauttamalla niitä asiakkaille. Ateriapalveluiden hinnoittelussa oli käytössä eri hintoja yksiköiden koon mukaan ja sosiaali- ja terveydenhuollon kohteissa hinnoittelu perustui palvelutarpeeseen. Tilapalvelu -liikelaitoksen sisäisen vuokran laskentaperusteena oli pääomavuokra + 5 % teknisestä arvosta ja ylläpitoavuokra toteuman mukaan.

Jyväskylässä strategiaohjauksessa oli pidemmän aikavälin suunnitelma strategian lisäksi ”Tiekartta vuoteen 2030”. Omistajaohjauksen elementtinä Tilapalvelu -liikelaitoksen johtokunnan jäsenet olivat kaupunginhallituksen jäseniä ja kiinteistöjohtaja kaupungin johtoryhmän jäsen. Kehittämistä ohjattiin koulu- ja päiväkotiverkkoselvityksillä ja projektien sekä hankkeiden kautta. Laadun ohjauksessa oli käytössä Insta 800 laadunarviointijärjestelmä sekä omavalvontaa. Kuvassa 17 on kuvattu benchmarking pohjalta tunnistettuja keskeisiä hyviä käytänteitä ja mahdollisia heikkouksia ja kysymysmerkkejä Jyväskylän Kylän kattauksen ja Tilapalveluiden toiminnoista.

Kylän kattaus - liikelaitos ja Tilapalvelut – liikelaitos

Hyvät käytänteet	Heikkoudet / Kysymysmerkit
Investointien suunnittelu, hanke – ja projektiohjaus	Omistajaohjaus? Omistajapolitiittisten linjausten puute, KH jäsenet johtokunnassa mutta onko riittävä?
Maakunnallisia selvityksiä on toteutettu yhdessä sairaanhoitopiirin ja muiden kuntien kanssa.	Johtokunnan puheenjohtajalla on otto-oikeus viranhaltijapäätöksiin?
Strategiaohjaus: palveluverkkoselvitykset, kiinteistö – ja ylläpitostrategia	Strategisia päämääriä ei ole sidottu sitoviin tavoitteisiin
Laadunarviointijärjestelmä Insta 800	Asiakkuudenhallinta palvelusopimus, palautteiden koordinointi
Tekniseen arvoon perustuva pääomavuokra	Laadunhallintaan ei ole erillistä käytännettä (ateriapalvelu)
Kiinteistöjen managerointi - malli (asiakslähtöinen toiminta)	Hajautettu palvelutuotanto tila-, ateria – ja puhtaanapitopalvelut + koulutuskuntayhtymä erikseen

Kuva 17. Jyväskylä, benchmarking havainnot

Benchmarking johtopäätökset

Benchmarking on yksi osa selvitystyön suunnitelman vaihetta 1, eli keskittämisen vaikutusten selvittämistä, ja tavoitteena oli selvittää miten ja miksi tila-, ateria- ja puhtaanapitopalvelut on järjestetty benchmarking kohteessa valitulla tavalla.

Benchmarking: keskitetyn toiminnan perustelu	Johtopäätös
<p>Porvoossa liikelaitosselvityksen pohjalta vuonna 2010 toteutettiin ko. toimintojen keskittäminen yhteiseen liikelaitokseen. Taustalla oli kaupungin kattava organisaatiomuutos, jolla haettiin toiminnan tuloksellisuuden kehittämistä ja toteutettiin merkittävä henkilöstövähennys</p>	<p>Toiminnot on keskitetty, jotta tuloksellisuutta voidaan kehittää, toimintaa tehostaa ja järkevöittää.</p>
<p>Kokkolassa toimialat ovat olleet kaupungin toimintana jo pitkään. Toteutettu vuonna 2015-2016 teknisen toimialan yhtiöittämisselvitys ja useita erillisiä liikelaitostamisselvityksiä. Selvitysten perusteella on todettu, ettei Teknistä toimialaa kannata lähteä pilkkomaan erillisiin organisaatioihin.</p>	<p>Hajautetun toiminnan etuja ei ole tunnistettu niin merkittäviksi suhteessa keskitettyyn toimintaan.</p>
<p>Kokkolassa on toteutettu vuoden 2019 alusta alkaen Kaupunkiympäristötoimialan organisaatiouudistus. Vastuualueittain jaettu organisaatio, joka on toteutettu kuntalaiselle tuotettavien palveluiden näkökulmasta. Tukena tiimijattelun malli, jossa haetaan vahvempaa yhteistyötä vastuualueiden välillä</p>	<p>Asiakaslähtöisyyden vahvistaminen Yhteistyön ja toiminnan laaja-alainen kehittäminen</p>
<p>Organisoinnin tulevaisuuskuvasa on Porvoossa tunnistettu matriisityyppiseen toimintaan ja verkostomaiseen rakenteeseen liittyviä mahdollisuuksia. Kokkolan organisaatiouudistuksessa on myös matriisityyppisen toiminnan piirteitä.</p>	<p>Organisaatorakenteen matriisityyppisillä rakenteilla pyritään tukemaan toiminnan laaja-alaisempaa kehittämistä Toimintojen ja prosessien rajapinoissa on tunnistettu kehitettävää</p>

Benchmarking – keskitetystä toiminnasta tunnistettu riski	Johtopäätös
Porvoossa isännöinti- ja asiantuntijapalvelut (omistajan edusmiehinä toimineet) oli siirretty vuonna 2017 yhteisestä liikelaitoksesta Konsernihallintoon toimitilajohtoon	Omistajaohjaus ei toteutunut riittävän hyvin liikelaitoksessa Muutosjohtaminen ei onnistunut toimintojen keskittämisessä riittävän hyvin

Kuva 18. Benchmarking: Keskitetyn toiminnan perustelut, tunnistetut riskit ja johtopäätökset.

Toteutettujen benchmarkingien perusteella keskitetyn toiminnan mahdollisuuksiksi voidaan tunnistaa tuloksellisuuden ja tehokkuuden kehittäminen, yhteistyön ja toiminnan laaja-alaisempi kehittäminen ja asiakaslähtöisyyden parantaminen. Keskitettyä toiminnan kehittämistä tukeviksi mahdollisuuksiksi voidaan tunnistaa organisaatorakenteen matriisityyppiset ratkaisut ja huomion kiinnittämisen toimintojen ja prosessien rajapintoihin. Keskitetyn toiminnan riskinä on, ettei omaisuuden hallintaan ja kehittämiseen liittyvä omistajaohjaus toteudu riittävän hyvin. Toimintojen keskittämisessä onnistumisen kriittiseksi menestystekijäksi voidaan tunnistaa muutosjohtaminen.

Omistajapoliittisen ohjelman toimenpiteenä oli selvittää toimintojen keskittämisen edellytykset, hyödyt ja haitat. Benchmarkingin perusteella keskittämisen edellytyksiksi tunnistettiin:

- kaupunkiorganisaation kehittämisen laajempi tarkastelu
- omistajaohjauksen toteutumisen varmistaminen
- yhteistyön varmistaminen muihin kaupungin toimintoihin
- asiakaslähtöisen palvelutuotannon tarkastelu ja
- toimintaympäristön ja palvelutarpeiden muutosten huomiointi.

Keskittämiseen liittyviä hyötyjä ja haittoja ei tunnistettu benchmarkingissa. Benchmarking kumppaneiden hyviä käytänteitä ja heikkouksia tunnistettiin, mutta kyseisiä tekijöitä ei voida yleistää keskittämisen hyödyiksi tai haitoiksi.

Benchmarkingin tavoitteena oli myös kehittää omaa toimintaa etsimällä hyviä ja tehokkaita toimintatapoja ja vertailla taloudellisia tunnuslukuja. Kumppaneiden toiminnasta tunnistetut hyvät käytänteet, jotka voisivat soveltua myös Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden järjestämiseen otetaan huomioon opinnäytetyön tuotoksena muodostettavassa kehittämissuunnitelmassa (Liite 4). Talouden tunnuslukujen luotettava vertailu vaatisi tarkemmin kumppaneiden laskentaperusteiden tuntemista, joten tunnuslukujen vertailua ei luotettavasti benchmarking-tietojen perusteella voida toteuttaa.

Benchmarking vaikutus selvitystyöhön

Benchmarking oli suunniteltu yhdeksi osa-alueeksi keskittämisen vaikutusten selvittämistä. Benchmarkingin perusteella ei kuitenkaan tunnistettu keskittämisen vaikutuksia, koska keskittelyn toiminnan perusteluina esitettyjen väitteiden sidonnaisuutta toimintojen keskitettyyn organisointiin ei arvioitu tai kyseenalaistettu. Benchmarking avulla tunnistettiin osa-alueita, joihin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden kehittämisessä ja mahdollisessa toimintojen keskittämisessä tulisi kiinnittää huomiota.

Benchmarking perusteella on pohdittava myös ymmärrystä tutkimusongelmasta, eli Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden keskittämisen edellytysten, hyötyjen ja haittojen selvittämisestä. Benchmarking avulla ei tunnistettu keskittämiseen liittyviä hyötyjä ja haittoja, vaan tulokset painottuivat mahdollisuuksien, hyvien käytänteiden ja heikkouksien tunnistamiseen. Keskittämisen hyötyjä ja haittoja tulee tarkastella keskittämisen mahdollisuuksien ja riskien kautta, jolloin tarkastelunäkökulmaa saadaan laajennettua. Tutkimusongelma painottuu ja muuttuu enemmän keskittämisen edellytysten, mahdollisuuksien ja riskien selvittämiseen, kuin hyötyjen ja haittojen vertailemiseen.

Benchmarking kirkastaa ryhmähaastatteluiden toteutusta ja tarkastelunäkökulmaa sekä keskittämiseen liittyvien tekijöiden tunnistamista. Keskittämisen vaikutuksia, mahdollisuuksia ja riskejä on perusteltua tarkastella johtamisen, talouden, toiminnan ja henkilöstön aseman näkökulmasta. Prosessinäkökulmaan liittyvät tekijät voidaan huomioida ryhmähaastatteluiden kysymyksissä ja tulosten analysoinnissa. Prosesseihin ja toimintaan liittyvät asiat ovat keskittämisen mahdollisuuksia, jotka voivat realisoitua keskittämisen vaikutuksiksi vain onnistuneen toiminnan ja toimintojen johtamisen kautta. Keskittämiseen liittyviä riskejä on myös hyvä tunnistaa.

6.5 Ryhmähaastattelut

Ryhmähaastattelut toteutettiin haastattelemalla Kajaanin kaupungin johtoa, Tilakeskuksen ja Mamsellin esimiehiä ja keskeisiä palveluiden maksaja-asiakkaita. Ryhmähaastatteluun kutsuttavat valittiin selvitystyöryhmän toimesta. Johdon ryhmähaastatteluun valittiin kaupungin ylimmästä virkamiesjohdosta 4 haastateltavaa, esimiesten haastatteluun valittiin Tilakeskuksesta ja Mamsellista yhteensä 6 haastateltavaa ja asiakkaiden haastatteluun valittiin yhteensä 8 haastateltavaa.

Ryhmähaastatteluiden tarkoituksena oli osallistaa kaupungin toimijoita mukaan tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluita koskevaan selvitystyöhön ja kehittämiseen. Ryhmähaastatteluiden tavoitteena oli muodostaa mahdollisimman laaja ja kokonaisvaltainen näkemys siitä, mitä kaikkea yhdistämiseen liittyy ja mitä ajatuksia palveluiden yhdistäminen herättää vastaajaryhmissä.

Ryhmähaastatteluiden kysymykset muodostettiin tutkimuskysymysten mukaisesti. Käsiteltäviä aihealueita ja kysymyksiä kohdennettiin eri painotuksilla eri vastaajaryhmille, jotta ryhmähaastatteluiden avulla saataisiin muodostettua riittävän laaja kuva tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden nykymuotoisen toiminnan keskittämisestä seuraavista vaikutuksista, mahdollisuuksista ja riskeistä. Johdon haastattelussa painotettiin organisaatioon, omistajaohjaukseen ja taloudenohjaukseen liittyviä asioita. Esimiesten haastattelussa painotettiin toiminnallisia asioita ja asiakkaiden haastattelussa asiakas- ja talousnäkökulmaa. Kaikille vastaajaryhmille esitettiin kysymyksiä teemoista organisaatio, talous ja nykymuotoisen toiminnan kehittäminen.

RYHMÄHAASTATTELUIDEN TEEMAT			
Tausta ja edellytykset	Organisaatio	Omistajaohjaus	Talous
Toiminta	Henkilöstö	Asiakas	Nykymuotoisen toiminnan kehittäminen
<i>Edellytykset, vaikutukset, mahdollisuudet ja riskit</i>			

Kuva 19. Ryhmähaastatteluiden teemat

Ryhmähaastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina ja haastattelun pääkysymykset lähetettiin haastateltaville etukäteen. Haastatteluissa käsiteltiin pääkysymysten avulla etukäteen suunniteltuja teemoja ja esitettiin tarkentavia lisäkysymyksiä tarpeen mukaan. Haastatteluissa esitettiin myös yllättäviä kysymyksiä, joita ei toimitettu etukäteen vastaajille. Toimin ryhmähaastatteluiden päähaastattelijana ja apuhaastattelijana johdon ja esimiesten haastatteluissa oli mukana selvitystyöryhmän jäsen ja asiakkaiden haastattelussa kaksi selvitystyöryhmän jäsentä. (Ryhmähaastatteluiden kysymykset opinnäytetyön liitteenä 3)

Haastatteluaineistot litteroitiin yleiskielisenä litterointia, jossa murre- ja puhekielen ilmaisut poistettiin ja pyrittiin löytämään aineistosta ydinviestit ja oleelliset asiat. Suoria lainauksia ei käytetty tutkimustulosten esittämisessä, jotta vastaajien henkilöllisyys tai vastaajaryhmä ei paljastu tutkimustuloksissa. Luokittelun perusteena esitetään esimerkkinä muutama lainaus kuvassa 20, joilla todennetaan esimerkinomaisesti, kuinka aineiston luokittelua on tehty. Havainnointia ei ryhmähaastatteluissa tehty, koska tavoitteena oli tunnistaa selkeitä keskittämiseen liittyviä tekijöitä ja faktoja. Ryhmähaastatteluiden litteroidusta aineistosta poimittiin vastausten olennainen sisältö ja luokiteltiin se keskittämisen edellytyksiin, vaikutuksiin, mahdollisuuksiin ja riskeihin. Haastateltavien vastauksista etsittiin kaikki tutkimuksen ja selvitystyön kannalta olennaiset asiat ja vastauksen luokittelu ratkaistiin vastauksen sisällön perusteella, aineistolähtöisesti.

Kysymys	Poiminta vastauksesta	Tulos	Luokittelu
Mikä ainakin muuttuu, jos toiminnot keskitetään?	”kyllähän siinä organisaatiomuutos tulee ilman muuta”	Organisaatiomuutos	Vaikutus
Miten toimintojen keskittäminen vaikuttaisi kaupunkioorganisaatioon?	”sellainen yksituumaisuus voisi löytyä sitä kautta asioiden hoitamiseen, kun ei oo niin montaa toimijaa”	Yksituumaisuus lisääntyy	Mahdollisuus
Miten nykymuotoista toimintaa tulisi kehittää?	”jos perustetaan tällöinen uusi organisaatio, niin siinä on vaarana että se rupeaa pöhöttymään”	Organisaation pöhöttyminen	Riski

Kuva 20. Esimerkki ryhmähaastatteluaineiston luokittelusta

Ryhmähaastatteluiden tulokset

Ryhmähaastatteluiden tulokset muodostuvat vastausten olennaisen sisällön poiminnasta ja luokittelusta. Ryhmähaastatteluiden tuloksena yhteensä muodostui 212 kappaletta havaintoja. Keskittämisen mahdollisuuksien ja riskien osuus tuloksista oli yhteensä 65 %, keskittämisen vaikutusten osuus 14 %, keskittämisen edellytysten osuus 13 % ja nykymuotoisen toiminnan kehittämiseen osuus 8 % vastauksista.

Luokittelu	Kaikki yhteensä kpl	%- osuus vastauksista
Edellytys	28	13 %
Mahdollisuus	93	44 %
Nykymuotoisen toiminnan kehittäminen	17	8 %
Riski	44	21 %
Vaikutus	30	14 %
Kaikki yhteensä	212	100 %

Kuva 21. Ryhmähaastatteluiden vastausten jakauma luokittelun mukaan

Keskittämisen edellytykset

Keskittämisen edellytyksenä tunnistettiin asioita, jotka olisivat lähtökohtia, tavoitteita tai vaatimuksia, mikäli toiminnot järjestettäisiin keskitetysti. Taloudellinen näkökulma nousi vahvasti esiin keskittämisen edellytyksenä, eli taloudellisia hyötyjä tai säästöjä pitäisi saada aikaan. Vuokratukannukset eivät saisi nousta ja aterial- ja puhtaanapitopalvelun tulisi pysyä kohtuuhintaisina. Tilal-, aterial- ja puhtaanapitopalveluiden palvelutasojen mahdolliseen parantamiseen rahan olisi löydettävä yhdistymisen synergioista, jotta kuntalaisille tuotettavista peruspalveluista ei tarvitsisi karsia.

Jos keskittämisestä ei syntyisi taloudellisia hyötyjä, niin sitten ainakin palvelun tulisi parantua. Palveluiden käyttäjän näkökulmasta lähtökohtana on, että palvelu on toimivaa ja joustavaa. Asiakasläheisen toimintatavan ylläpitäminen ja ”kasvojen säilyvyys” palveluissa tunnistettiin myös keskittämisen edellytyksiksi. Kajaanin kaupungin sisäiseen konserniin muodostuisi liikevaihdoltaan, henkilöstömäärältään ja omaisuuden arvoltaan suuri yksikkö ja toimija, joka olisi omistajaohjauksen näkökulmasta pidettävä lähellä päätöksentekoa. Päätöksenteko-organisaatiota tulisi vähentää tai tiivistää ja johtamistasoja ja esimiesportaita ei saisi tulla lisää. Keskittäminen edellyttäisi myös henkilöstön ja johdon sitoutumista muutokseen sekä entisestä mallista poisoppimista.

Kaupungin sisäinen vuokra tulisi perustella ja sisäisestä vuokrasta tulisi sopia selkeä ja yhtenäinen linjaus. Toisen asteen ja korkea-asteen koulutuksen tiloihin käytettävästä taloudellisesta panostuksesta tulisi sopia ja luoda selkeät pelisäännöt, jotta kampusalueen nopea ja mutkaton kehittäminen ei vaarantuisi. Korjausvelan hallinnasta tulisi sopia myös selkeät linjaukset. Vuokran toimintaa ohjaava vaikutus tulisi kuitenkin säilyttää, jotta se ohjaisi edelleen tilatarpeiden tarkastelua ja kehittämistä.

Keskittämisen edellytyksinä tunnistettiin, että paras toimintojen organisoitumismuoto tulisi tarkastella osaamisen näkökulmasta. Nykytilan vastuut ja tehtävät tulisi analysoida ja läpikäydä sekä tehtävien uudelleenjärjestely tulisi tarkastella myös osaamisen näkökulmasta. Tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden tarvitsema tukipalveluiden tarve ja tukipalveluiden järjestäminen tulisi arvioida ja sopia käytännöistä. Keskittäminen jo itsessään isona muutoksena vaatisi myös osaamista ja resursointia muutoksen onnistuneeseen toteutukseen sekä yhteistyön koordinointiin tarvittaisiin toimintojen yhteen sovittaja.

Keskittämisen edellytykset	
TALOUS	<p>Taloudelliset hyödyt tai säästöt</p> <p>Kustannukset eivät saa kasvaa</p>
TOIMINTA	<p>Palvelun parantuminen</p> <p>Asiakaslähtöisyys</p>
ORGANISAATIO	<p>Omaisuuuden hallinta ja kehittäminen lähellä päätöksentekoa</p> <p>Tiivistyvä päätöksenteko- organisaatio</p>
Kriittiset menestystekijät:	
Yhteisten pelisääntöjen luominen	Muutoksen johtamisessa onnistuminen

Kuva 22. Ryhmähaastattelu: Keskittämisen keskeiset edellytykset

Keskittämisen vaikutukset

Keskittämisen vaikutuksina tunnistettiin asioita, jotka väistämättä toteutuisivat, mikäli toiminnot järjestettäisiin keskitetysti. Kaikki vastaajaryhmät tunnistivat keskittämisen vaikutuksina organisaatiomuutoksen ja organisaation kokoluokkaan liittyviä asioita. Keskittäminen vaikuttaisi Kajaanin kaupungin organisaatioon ja muutoksen vaikutukset riippuisivat organisointitavasta. Kaupunkiorganisaation muutoksen vaikutuksena tunnistettiin, että Vimpelinlaakson kehittämisliikelaitos purettaisiin ja Mamselli -liikelaitokseen tulisi muutoksia, eli vähintään yksi liikelaitos tipahtaisi pois. Ympäristötekniinen toimiala kapenisi huomattavasti, mikäli Tilakeskuksen toiminnot siirtyisivät toimialalta pois.

Keskittämisen vaikutuksena syntyisi kokoluokaltaan iso yksikkö, joka olisi taloudellisesti ja henkilöstömäärältään merkittävä toimija Kajaanin kaupungin konsernissa. Taloudellinen liikkumavara lisääntyisi, kun yksiköllä olisi taloudellisesti ns. leveämmät hartiat. Talouden ohjaus olisi keskitympää, kun nykyisten toimijoiden talousarviot yhdistyisivät ja omaisuus ja investoinnit olisi yhteistä. Taloudelliset tuottotavoitteet muuttuisivat ja myös riskienhallintasuunnitelmat toteutettaisiin uuden organisaation kokonaisuuden näkökulmasta.

Keskittämisen vaikutuksina johtamiskäytännöt muuttuisivat ja byrokratia vähenisi tiivistyvän toimielin organisaation myötä. Johtokuntien ja johtoryhmien kokoonpanot muuttuisivat sekä päätöksentekotavat yhtenäistyisivät. Toimijoiden strateginen ohjaus muuttuisi ja visio ja päämäärät tulisi luoda uudelleen. Keskittämisen vaikutuksena nähtiin myös, että toimintamallit muuttuisivat. Toimintamalleja pitäisi uudelleen luoda ja osata myös luopua joistain toimintatavoista.

Henkilöstön näkökulmasta keskittämisen vaikutuksena muodostuisi organisaatio, jossa henkilöstöä olisi eri työehtosopimusten piirissä. Oman toimen ohessa hoidettavat tehtävät poistuisivat ja johtajien päällekkäisiin tehtäväkuviin tulisi muutoksia. Tietoisuus toisten tekemisestä ja toiminnasta parantuisi tila-, ateria- ja puhtaanapito toimintojen osalta.



Kuva 23. Ryhmähaastattelu: Keskittämisen keskeiset vaikutukset

Keskittämisen mahdollisuudet

Keskittämisen mahdollisuuksina tunnistettiin asioita, jotka voisivat muuttua toimintojen keskittämisen myötä. Mahdollisuudet eivät toteudu kuitenkaan suoraan toimintojen keskittämisen myötä, vaan vaativat johtamista ja oikeansuuntaisia konkreettisia toimenpiteitä.

Henkilöstön näkökulmasta keskittämisen mahdollisuutena tunnistettiin asiantuntijuuden lisääntyminen ja ammatillisen työn osuuden kasvattaminen. Tehtäväkuvien laajentaminen, tehtävänimikkeiden muuttuminen ja tehtävänkuvien ristiin tarkastelu olisi mahdollista keskittämisen myötä ja työntekijöillä voisi olla mahdollisuus vaikuttaa myös omaan tehtäväkuvaan. Tehtävien jaon ja resurssien läpikäynti olisi mahdollista ja esimiesten vastuualueisiin voisi tulla muutoksia.

Keskittämisen mahdollisuutena nähtiin henkilöstön näkökulmasta myös uuden oppiminen ja uudenlainen ajattelutapa. Kajaanin kaupungin yhteiset toimintalinjat henkilöstöön liittyen voisivat myös selkeytyä keskittämisen myötä.

Johtamisen ja toimintojen ohjausprosessien näkökulmasta keskittämisen keskeisiä mahdollisuuksia olivat:

- toimintakulttuurien muuttuminen & yhteensovittaminen
- palvelukokonaisuuden ja palvelutuotannon ajattelun muuttaminen kiinteistön elinkaaren mukaiseksi
- kiinteistöjen ylläpito ja kehittäminen selkeästi yhden organisaation vastuulla, kiinteistöjen yhdenvertainen käsittely ja kohtelu
- helpompi ja tiiviimpi ohjaus
- laatuohjauksen, laatujärjestelmän- ja toimenpiteiden kehittäminen
- tukipalveluiden tehokkaampi johtaminen ja tukipalveluiden virtaviivaistuminen (esim. henkilöstö- ja taloushallinta, viestintä ja markkinointi) ja
- muutos itsessään mahdollisuutena (on toimittu nyky muodossa jo pitkään).

Vastaajat toivat esille, että toimintakulttuurit ovat nyky muotoisessa toiminnassa erilaiset toimijoittain, joten toimintakulttuurien muuttuminen ja yhteensovittaminen tunnistettiin keskittämisen mahdollisuudeksi ja toisaalta samalla myös riskiksi. Toimintakulttuurista tulisi ottaa höydyt ”toinen toistanne parastaen”, eli ns. varastamalla toimijoiden parhaita käytäntöjä ja yhteen sovitamalla niitä.

Palvelukokonaisuus-ajattelumallin luominen, jossa selkeämmin toimintoja ryhmitellään ja vastuutetaan kiinteistön elinkaaren mukaan, eli kiinteistöjen tuottamisesta ylläpitoon, voisi vahvistaa toimintojen ohjaamista ja kehittämistä. Palvelukokonaisuus-ajattelumalli ohjaisi myös palvelutuotannon ajattelumallin muutosta kohti kiinteistön elinkaarenmittaisia palveluita, joissa korostuu asiakasrajapinnassa työskentely ja vuorovaikutus. Kiinteistöjen ylläpito ja niiden kehittäminen olisi selkeästi yhden organisaation vastuulla ja kiinteistöjä käsiteltäisiin tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti.

Keskittämisen mahdollisuutena tunnistettiin helpompi ja tiiviimpi ohjaus. Nykymuotoisessa toiminnassa kaupunginjohtaja ohjaa suoraan liikelaitoksia ja puolestaan ympäristötekniistä toimialaa kaupunginjohtaja ohjaa teknisen johtajan kautta. Helpompi ja tiiviimpi ohjaus mahdollistaa myös yksituumaisuuden lisääntymisen ja yhteisen kehittämisen koordinoinnin kautta yhteistyö kaupungin toimijoiden välillä voi helpottua ja jopa lisääntyä. Tiiviimpi ohjaus ja yhteinen tekeminen voi mahdollistaa laadukkaamman päätöksenteon.

Laatuohjauksen kehittäminen olisi toimintojen keskittämisen myötä mahdollista. Keskitetyssä toiminnassa voitaisiin hyödyntää yhteisiä laatutyökaluja, laatujärjestelmään ja laadunhallinnan toimenpiteisiin voitaisiin panostaa. Nykymuotoisessa toiminnassa Mamsellilla on käytössä toimintajärjestelmä ja toimintaa ohjaa laatustandardi, joten toiminnot keskittämällä laatuohjausta olisi mahdollista laajentaa myös tilapalveluihin. Laatuohjaus on oiva esimerkki toimintakulttuurin ja toimintamallien ”toinen toistanne parastaen” hyödyntämisen mahdollisuuksista.

Tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden tarvitsemissa tukipalveluissa olisi mahdollista saavuttaa taloudellisia säästöjä toimintojen tehostumisen ja virtaviivaistumisen myötä. Tukipalvelut voitaisiin saada myös paremmin suoraan keskitetylle yksikölle ja tiettyjä tukipalveluita yksikkö voisi tuottaa myös itse. Esimerkiksi hankintaosaaminen voisi laajentua ja viestintää voitaisiin yhtenäistää.

Toimintojen keskittäminen olisi iso muutos ja muutos jo itsessään nähtiin keskittämisen mahdollisuutena. Nykymuodossa on toimittu jo pitkään ja muutoksen myötä voisi syntyä uutta näkökulmaa tekemiseen ja asioiden hoitamiseen, uutta ajattelua ja uusia tapoja toimia. Muutoksen nähtiin toisaalta aiheuttavan myös riskejä. Olisiko muutoshalukkuutta ja aiheutuisiko muutosvastarintaa? Riskeiksi koettiin myös pitkään jatkuva muutostila sekä epä tietoisuus siitä, että keskittääkö toiminnot vai ei.

Keskittämisen riskit

Kaikki vastaajaryhmät nostivat esille keskeisenä riskeinä talouteen liittyviä riskejä. Kasvavat vuokrat, palveluiden hintojen nousu ja kasvavat kustannukset kiinteistöjen käyttäjälle nousivat selkeiksi huolenaiheiksi ja keskittämisen riskeiksi. Kaavamainen korjausvelan hallinta tunnistettiin talouteen vaikuttavaksi keskeiseksi riskiksi ja toivottiin joustavampaa ja kohdennetumpaa mallia korjausvelan hallintaan. Merkittävänä riskinä koettiin myös se, että mikäli kustannukset kasvaisivat, olisi kuntalaisille tarjottavista palveluista karsittava.

Taloudellisena riskinä tuotiin esille, että hankerahalla toteutettava tilojen kehittäminen voisi vaarantua. Intressi hankkia ulkopuolista rahoitusta tilamuutoksiin voisi vähentyä, mikäli päätöksenteko jäykistyisi ja hidastuisi. Talousarviomuutosten sujuva hoitaminen ja toteutettavien investointien priorisointi ja aikataulutus vuoden aikana voisi heikentyä verrattuna nykymuotoiseen toimintaan, jossa liikelaitoksessa on kyetty reagoimaan ja toteuttamaan muutokset sujuvasti. Keskittelyssä toiminnassa tulosalueiden välinen budjettien jako voisi myös olla epätasapuolista.

Keskittämisen riskeinä tunnistettiin päätöksenteon etäännyminen ja päätöksenteon jäykkyys, jolloin innovatiivisuus, joustavuus ja nopea toiminnallinen päätöksenteko voisi vaarantua. Hallinnollista päällekkäisyyttä voisi syntyä ja isona toimijana organisaatio voisi ”pöhöttyä” sekä toimija voisi alkaa elämään omaa elämää ison kokonaisuuden sisällä. Toisaalta riskinä koettiin myös organisaation supistuminen ja johtamisen sekä vallan käytön keskittymistä liian ylös organisaatiossa yhden ihmisen harteille pidettiin myös riskinä.

Asiakkaan näkökulmasta keskittämisen riskeiksi tunnistettiin palvelun etäännyminen ja henkilöiden saavutettavuus sekä vaikeampi ja kankeampi yhteistyö. Kajaanin kampusalueen kehittäminen hidastuisi lisääntyvän byrokratian myötä ja Kajaanin Ammattikorkeakoulun ja Kajaanin kaupungin Koulutusliikelaitoksen mahdollisuus vaikuttaa kampusalueen tilojen kehittämiseen voisi heikentyä. Nykymuotoisessa toiminnassa vahvuutena koettu asioiden nopea hoitaminen ja mutkattomuus vaarantuisi. Palvelun toimivuus isossa organisaatiossa koettiin myös riskiksi ja palvelun taso voisi muuttua myös heikompaan suuntaan.

Henkilöstön näkökulmasta keskittämisen riskinä tunnistettiin ammattiryhmien kaukaisuus toisistaan. Vastaajat pohtivat, että rakennusten suunnittelun, rakentamisen ja kunnossapidon, kiinteistöhuollon ja ateria- ja puhtaanapitopalveluiden ammattiryhmät ovat kuitenkin niin erilaisia, että löytyisikö ammattiryhmien väliltä suoria toiminnallisia tai työnjohdollisia synergioita sittenkään. Keskittämisen riskinä nähtiin myös, että yksiköt arvotettaisiin eri tavalla, jolloin toiminta ei olisi tasavertaista ja valta jakautuisi epätasaisesti.



Kuva 24. Keskittämisen riskit Kajaanin kaupungin riskialueiden mukaan.

6.6 Keskittämisen vaikutukset ja nykymuotoisen toiminnan kehittäminen

Nykytilaa tarkastelemalla voidaan tunnistaa tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden vaikutuksia talouden, henkilöstön ja organisaation näkökulmasta. Kajaanin kaupunkiorganisaatioon syntyisi taloudellisesti ja henkilöstömäärältään suuri ja merkittävä yksikkö. Lähtökohtaisesti jouduttaisiin organisoimaan uudelleen kahden liikelaitoksen ja Ympäristöteknisen toimialan Tilakeskus tulosalueen toiminta. Tuleva toiminnan organisointitapa, omaisuuden hallintaan ja henkilöstömuutokseen liittyvät linjaukset vaikuttaisivat merkittävästi lopullisiin keskittämisen vaikutuksiin. Uuden organisaation toimielin- ja henkilöstöorganisaatiota koskevat linjaukset tulisi kirjata Kajaanin kaupungin hallintosääntöön ja sovittaa yhteen toimijoiden nykyiset organisaatiot ja johtamisen käytännöt tai luoda kokonaan uudet toimintamallit.

Tuloslaskelma - proforma Taloussuunnitelma 2020				
Tuloslaskelmaosa 1000 €	Tilakeskus	Vilake	Mamselli	Yhdistetty TS 2020
Liikevaihto ja toimintatuotot	17 398	4 220	11 359	32 977
Valmistus omaan käyttöön	228	-	-	228
Materiaalit ja palvelut	- 7 650	- 2 578	- 4 845	- 15 073
Henkilöstökulut	- 2 262	-	- 5 636	- 7 898
Poistot ja arvonalentumiset	-	- 1 957	- 13	- 1 970
Liiketoiminnan muut kulut	- 1 665		- 805	- 2 470
Liikelylijäämä (-alijäämä)	6 049	- 315	60	5 794
Rahoitustuotot ja kulut		- 71	- 61	- 132
Varaukset ja satunnaiset erät		387		387
Tilikauden ylijäämä (alijäämä)	6 049	1	- 1	6 049
<i>*laskelma sisältää sisäiset ja ulkoiset tuotot ja kulut, keskinäisiä eriä ei ole eliminoitu</i>				
TASE - proforma Tilinpäätös 2018				
TASE 1000 €	Tilakeskus	Vilake	Mamselli	Yhdistetty TP 2018
Pysyvät vastaavat		20 849	46	20 895
Vaihtuvat vastaavat		53	5 473	5 526
VASTAAVAA YHTEENSÄ	-	20 902	5 519	26 421
Oma pääoma		6 172	3 384	9 556
Poistoero ja vap. eht. varaukset		3 429	-	3 429
Vieras pääoma		11 301	2 135	13 436
VASTATTAVAA YHTEENSÄ	-	20 902	5 519	26 421
<i>*Tilakeskuksella ei ole omaa tasetta</i>				
Henkilöstövaikutukset	Tilakeskus	Vilake	Mamselli	Yhdistetty TS 2020
Henkilöstö TS 2020	52		170	222
Eläköitymisennuste 2018 - 2021	6		22	28
<i>*Vilakkeella ei ole omaa henkilöstöä</i>				

Kuva 25. Keskittämisen vaikutukset taloudellisesti nykytilan mukaan

Taloussuunnitelmavuoden 2020 tuloslaskelmien yhdistelmien perusteella yhdistetyn organisaation liikevaihto olisi lähes 33 miljoonaa euroa, materiaalien ja palveluiden hankintaan kuluisi 15 miljoonaa euroa ja henkilöstökuluihin 7,9 miljoonaa euroa. Tilikauden ylijäämä olisi 6 miljoonaa euroa. Taseen loppusumma vuoden 2018 tilinpäätöstiedoilla yhdistettynä olisi n. 26 miljoonaa euroa. Henkilöstön määrä olisi 222 henkilötyövuotta ja eläköitymisennusteen mukaan eläkkeelle jäisi vuosien 2018–2021 aikana 22 henkilöä.

Tuleva organisoitintapa, omaisuuden hallintaan liittyvät linjaukset ja organisaation sisäisen kaupan käytännöt vaikuttaisivat merkittävästi tuloslaskelman ja taseen sisältöön. Jos rakennusomaisuus, kiinteät rakenteet ja laitteet ja näihin liittyvät investoinnit käsiteltäisiin kirjanpidollisesti keskitetyn organisaation kautta, kasvaisi tuloslaskelman poistot ja taseen pysyvät vastaavat merkit-

tävästi. Investointeihin liittyvä rahoituksen hankkiminen ja hallinta kasvattaisi puolestaan rahoituskulujen ja vieraan pääoman osuutta. Uuden organisaation tuottamien palveluiden määrittäminen ja linjaukset oman tuotannon ja ostopalveluiden osuudesta vaikuttaisivat merkittävästi talouteen ja henkilöstöön. Henkilöstön siirtoon liittyvät periaatteet ja henkilöstön tehtävänkuivissa tapahtuvat muutokset vaikuttaisivat lopulliseen henkilöstön määrään.

Benchmarking ja ryhmähaastatteluiden perusteella keskittämisen vaikutuksina tunnistettiin, että organisaatio muuttuisi ja kaupunkiorganisaatioon muodostuisi taloudellisesti ja henkilöstömäärältään suuri yksikkö. Johtamiskäytäntöihin, toimielinorganisaatioon ja päätöksentekotapoihin tulisi muutoksia ja taloudenohjaus olisi keskitetymppää. Henkilöstön tehtäväkuviin tulisi muutoksia ja yhteisessä organisaatiossa tietoisuus toisten tekemisistä lisääntyisi.

Prosessinäkökulmasta tarkastellen keskittämisen vaikutukset ovat ohjausprosessien tekijöitä. Tulosohjauksen elementtinä organisaatiomuutos olisi keino optimoida resursseja ja konkretisoida kaupunkitason tavoitteita. Talouden- ja rahoituksenohjaus muuttuisi keskitetyemmäksi ja päätöksenteon käytänteissä ja toimivaltaan liittyvissä tekijöissä tapahtuisi muutoksia. Keskittämisen vaikutuksina tunnistetut asiat mahdollistaisivat prosessiajattelun vahvistumista, sillä tarkasteluun nousisivat tavoitteiden ja tuloksellisuuden kehittäminen sekä yhteistyön ja vuorovaikutuksen lisääminen.

Keskittämisen edellytyksiä tunnistettiin kahdesta erilaisesta näkökulmasta. Benchmarking perusteella tunnistettiin keskittämisen onnistumisen kannalta kriittisiä tekijöitä, joihin keskittämisessä tulee kiinnittää huomiota. Ryhmähaastatteluissa tunnistettiin puolestaan keskittämisen lähtökohtaisia tavoitteita ja reunaehtoja. Keskittämisen keskeisiä edellytyksiä ovat taloudelliset tai toiminnalliset hyödyt, toiminnan asiakaslähtöisyys ja omistajaohjauksen toteutumisen varmistaminen. Keskittämisen tueksi tarvitaan kaupunkiorganisaation kehittämisen laajempaa tarkastelua, sillä muodostuvan yksikön toiminta vaikuttaisi laajasti myös kaupungin muihin toimijoihin.

Prosessien näkökulmasta tarkastellen keskittämisen edellytyksistä voidaan tunnistaa ohjaus-, ydin- ja tukiprosesseihin vaikuttavia tekijöitä. Tulosohjauksella konkretisoidaan tavoitteet ja asiakkuuksien ja palveluiden ohjauksella määritetään palveluiden järjestämisen periaatteet. Ydinprosesseista asiakkuuksien hallinta nousee keskiöön asiakaslähtöisen toiminnan ja toimintaympäristön muutosten huomioimisessa. Tukiprosessit on tarkasteltava niin keskitetyn yksikön

tarvitsemien tukipalveluiden osalta, kuin myös tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden kaupungin ydinprosesseja tukevasta näkökulmasta.

Keskittämisen mahdollisuuksien ja riskien tarkastelussa on hyvä tunnistaa, että tunnistetut mahdollisuudet voivat olla riskejä ja riskit voivat myös olla mahdollisuuksia. Keskittämisen keskeisinä mahdollisuuksina tunnistettiin tuloksellisuuden ja tehokkuuden kehittäminen, yhteistyön ja toiminnan laaja-alaisempi kehittäminen ja asiakaslähtöisyyden parantaminen. Riskeinä tunnistettiin puolestaan kustannusten kasvu, organisaation toiminnan etäännyminen ja palveluiden saavutettavuuden vaikeutuminen.

Keskittämisen mahdollisuuksina tunnistettiin myös henkilöstön osaamisen kehittyminen, toimintakulttuurin ja toimintaa ohjaavien elementtien muuttuminen ja tukipalveluiden tehostuminen. Toisaalta riskeiksi tunnistettiin ammattiryhmien kaukaisuus toisistaan, byrokratian lisääntyminen ja johtamisen keskittyminen liian ylös sekä palveluiden toimivuus isossa organisaatiossa. Keskeisenä riskinä tunnistettiin myös se, että omaisuuden hallintaan ja kehittämiseen liittyvä omistaja-ohjaus toteudu riittävän hyvin.

Prosessien näkökulmasta tarkastellen keskittämisen keskeiset mahdollisuudet ja riskit ovat ohjausprosesseissa ja ydinprosesseissa. Toimintaa ohjaavat periaatteet, asiakkuuksien- ja kehittämisenohjaus sekä toimintakulttuuri ovat hyvin ratkaisevassa roolissa mahdollisuuksien ja riskien realisoitumisessa. Ydinprosesseissa puolestaan palvelutuotannon järjestäminen ja asiakkuuksien hallinta ovat kriittisessä roolissa. Mahdollisuuksien ja riskien realisoitumisessa muutosjohtaminen nousee keskiöön ja onnistumista voidaan tukea luomalla organisaatorakenteeseen matriisityypisiä ratkaisuja ja kiinnittämällä huomiota prosessien rajapintoihin.

Nykymuotoisen toiminnan keskeiset kehittämistoimenpiteet ovat toimintaa ohjaavissa tekijöissä, kuten toimijoiden keskinäisen yhteistyön parantamisessa, asiakkuuksien hallinnan ja tiedonkulun kehittämisessä, tilapalveluiden joustavuuden kehittämisessä ja tilapalveluiden roolin vahvistamisessa tilojen omistajan edustajana. Tilapalveluiden kokonaisvaltaisempien palveluiden ja ohjauksen kehittämiseksi voidaan laatia palveluverkkoselvityksiä, kiinteistö- ja ylläpitostrategioita sekä kehittää asiakasrajapinnassa tapahtuvaa toimintaa kiinteistöjen managerointi-mallilla. Sisäisissä vuokrissa voidaan siirtyä teknisiin arvoihin perustuviin vuokriin, jolloin korjausinvestointien todellinen tarve saadaan paremmin näkyväksi ja talouden pitkän tähtäimen suunnittelua parannettua. Keittiöiden kiinteät rakenteet ja laitteet voidaan siirtää Mamselli -liikelaitoksen taseeseen, jolloin

keittiöiden investointisuunnittelu tulee vahvemmin osaksi ateriatuotannon kokonaisvaltaista suunnittelua.

6.7 Keskitetyt tila-, ateria- ja puhtaanapitopalvelut

Opinnäytetyön tarkoituksena oli ymmärtää paremmin ilmiötä ”keskitetyt tila-, ateria- ja puhtaanapitopalvelut” ja tunnistaa palveluiden keskeisiä menestystekijöitä. Ymmärrys keskitetyistä tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluista muodostuu ensinnäkin ko. palveluiden synergioiden ymmärtämisestä ja toiseksi ko. palveluiden yhteisen organisoinnin mahdollisuuksien tunnistamisesta. Kun palveluiden synergiat ja toiminnallinen yhteys on sisäistetty, voidaan ymmärtää myös organisoinnin ja rakenteen merkitys ja mahdollisuudet.

Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluilla on selkeitä yhteenliittymiä, joista muodostuvat ko. palveluiden järjestämiseen liittyvät synergiat. Palvelutuotannon näkökulmasta ateria- ja puhtaanapitopalveluiden yhdistelmätyö ja kiinteistöhuollon, kunnossapidon ja puhtaanapidon yhteistyö ovat konkreettisia, helposti tunnistettavissa olevia synergioita. Merkittävimmät synergiat ovat kuitenkin toimintoja ohjaavissa tekijöissä, joiden ymmärtäminen ja hahmottaminen on vaikeampaa. Toimintoja ohjaavien tekijöiden synergiat syntyvät yhteisen organisaation toimintamallien ja rakenteiden suunnittelun myötä.

Toimintoja ohjaavia synergioita ovat:

- yhteiset tavoitteet
- yhteinen päätöksentekokoelin
- yhteinen johtaminen, hallinto ja tukipalvelut
- yhteiset asiakkuudet ja asiakkuuksien hallinta
- yhteinen omaisuuden-, laadun- ja kehittämisenohjaus ja
- yhteinen toimintakulttuuri ja kollegiaalisuus.

Yhteisten tavoitteiden myötä resursseja voitaisiin suunnata entistä paremmin kaupunkitason tavoitteiden saavuttamiseen ja mahdollisesti tunnistaa myös uusia mahdollisuuksia palveluiden vaikuttavuuden ja omaisuuden hallinnan parantamiseen. Yhteinen päätöksentekoeelin tiivistäisi Kajaanin kaupungin toimielin organisaatiota, eli vähentäisi toimielimiin kuuluvien jäsenten määrää sekä kokousten määrää ja siten vähentäisi kokousten valmisteluun ja järjestämiseen liittyviä päällekkäisyyksiä. Yhteinen päätöksentekoeelin selkeyttäisi ja suoraviivaistaisi asioiden johtamista myös Kaupunginhallituksen ja Kaupunginvaltuuston näkökulmasta.

Yhteinen johtaminen, hallinto ja tukipalvelut tehostaisivat ennen kaikkea laadullisia tekijöitä, kun käytänteitä voitaisiin yhtenäistää ja resursseja hyödyntää laajemmin. Esimerkiksi yhteiset johtamisen käytännöt ja päätöksentekotavat voisivat vahvistaa kokonaisuuksien johtamista ja projektien ja hankkeiden kautta toteutettavaan kehittämiseen voitaisiin hyödyntää yhteisesti resursseja. Yhteisessä hallinnossa voitaisiin hyödyntää resursseja laajemmin, yhdenmukaistaa ja kehittää toimintamalleja yhdessä. Yhteiset tukipalvelut esimerkiksi taloushallinnon, henkilöstöhallinnon, viestinnän ja markkinoinnin osalta selkeyttäisivät tukipalveluiden tarvetta, järjestämistä ja kehittämistä.

Yhteinen asiakkuuksien hallinta laajentaisi asiakkuuksien ohjausta, mutta toisaalta syventäisi ja vahvistaisi palveluiden kokonaisvaltaisempaa kehittämistä. Resurssien käyttö tehostuisi ja toimintatavat yhtenäistyisivät niin asiakkaan, kuin myös tila-, ateriala- ja puhtaanapitopalveluiden näkökulmasta. Yhteinen omaisuuden hallinta, laadun- ja kehittämisenohjaus vahvistaisi sekä palvelutuotantoa, että toimintojen strategista kehittämistä. Esimerkiksi tiloja voitaisiin hyödyntää aiempaa tehokkaammin kehittämällä palvelutarjontaa ja kohdentamalla resurssien käyttöä tilojen käyttö- ja palvelutarvetta paremmin tukevaksi yhdessä asiakkaan kanssa, kuntalaisten palveluita ja omaisuuden hyötykäyttöä lisäten.

Yhteinen toimintakulttuuri ja kollegiaalisuus vahvistaisivat yhteistyötä, yhteenkuuluvuutta ja loisivat perustan käytännön toiminnalle. Kollegiaalisuuden voima syntyy siitä, että ollaan samaa organisaatiota, työkavereita ja meitä ohjaa yhteiset tavoitteet. Kollegiaalisuus voisi helpottaa jopa merkittävästi vuoropuhelua niin palvelutuotannossa, kuin myös toimintojen johtamisen tasolla. Yhteinen toimintakulttuuri syntyy puolestaan yhteisistä toimintaa ja käyttäytymistä ohjaavista arvoista, johtamisesta, ilmapiiristä, vuorovaikutuksesta ja oikeastaan kaikista edellä mainitusta ohjaavista elementeistä. Yhteisen toimintakulttuurin avulla voitaisiin edistää tavoitteiden saavuttamista, kun ihmisten ajattelu ja toiminta pohjautuisi yhdensuuntaisimpiin periaatteisiin.

Tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden organisoiminen tarjoaa paljon mahdollisuuksia, kun tarkastellaan tutkimuksessa esitettyjen muiden kuntien ratkaisuja ja ymmärretään palveluiden toiminnallinen yhteys ja synergiat. Kaupunkiorganisaation näkökulmasta kyse on merkittävän omaisuuserän, eli rakennusomaisuuden hallinnasta ja kehittämisestä sekä kaupungin ydintoiminnan tueksi välttämättömien tukipalveluiden palvelutuotannon organisoimisesta. Oulu ja Porvoo olivat eriyttäneet rakennusomaisuuden hallinnan ja kehittämisen sekä järjestäneet palvelutuotannon kiinteistönpitoa ja tilojen käyttäjäasiakkaan näkökulmaa tukien.

Omaisuuden hallinnan ja palvelutuotannon eriyttämisellä selkeytetään toimijoiden roolit ja lisäävät tavoitteellisuutta. Palvelutuotannon tavoitteiden asettamisessa ja kehittämisessä korostuvat päivittäisen toiminnan, tuotannon ja asiakassuhteiden kehittäminen, volyyymi- ja skaalaedut pyritään hyödyntämään ja optimoimaan toiminnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Omaisuuden hallintaa ja kehittämistä puolestaan ohjataan kaupungin kokonaiskuvan näkökulmasta ja omaisuuden kehittämiselle voidaan asettaa selkeitä tavoitteita. Miten tavoitteet ja toiminta sitten eroavat, jos omaisuuden hallintaa ja palvelutuotantoa ei eriytetä? Eriyttämisessä on käsittääkseni kyse erikoistumisesta, joten erot syntyvät toiminnan fokuksesta ja tehtävästä, johtamisesta, toimintakulttuurista ja rakenteen toimintaa ohjaavasta voimasta.

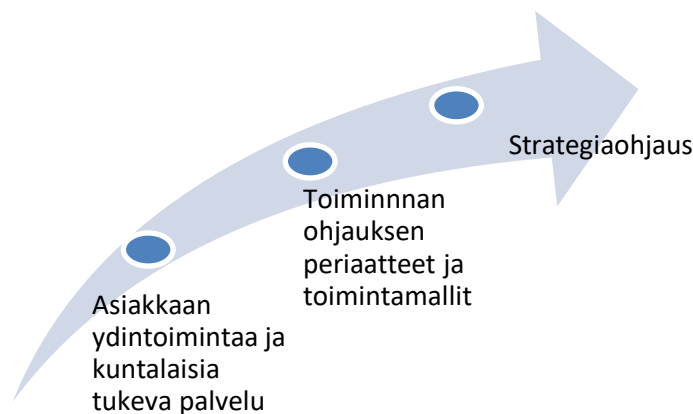
Kajaanin kaupungin näkökulmasta tarkastellen tutkimusaineisto tukee kuitenkin omaisuuden hallinnan ja palvelutuotannon kehittämistä yhtenä kokonaisuutena. Benchmarkingissa hyväksi käytänteeksi tunnistettiin keskitetty kiinteistöjen hallintamalli ja ryhmähaastatteluissa keskittämisen mahdollisuutena nähtiin kiinteistöjen ylläpidon ja kehittämisen oleminen selkeästi yhden organisaation vastuulla. Palvelukokonaisuus-ajattelumallin luominen eli kiinteistöjen elinkaaren mukaisten palveluiden kehittäminen nähtiin myös keskittämisen mahdollisuutena. Eriyttämisen perusteena tulisi olla saavutettavissa jonkinlaiset volyyymi- ja skaalaedut, mutta Kajaanin kaupungin tulevaisuuskuvasssa tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden palvelutarpeet ovat laskevat.

Organisaatorakenteen kehittäminen tarjoaa mahdollisuuksia myös nykymuotoisen toiminnan ja yhteistyön kehittämiseen monella eri tasolla. Matriisityyppiset organisoiminnan ratkaisut tukisivat laajempaa yhteistyötä ja palveluiden kokonaisvaltaisemman ajattelun vahvistumista. Rakenteissa olisi mahdollista tarkastella toimielinorganisaation kehittämisen mahdollisuudet, johtoryhmien kokoonpanot, laajempien tai kohdennettujen johtoryhmien tarve, tiimi- ja projektityöskentelyn sekä esimiesten yhteistyön kehittämisen mahdollisuudet.

Toimielinorganisaatiossa olisi mahdollista perustaa esimerkiksi yhteinen liikelaitosten johtokunta. Kokonaisvaltaisten tilapalveluiden ohjaamiseen voitaisiin perustaa oma johtoryhmä, joka koostuisi esimerkiksi tila- ja puhtaanapitopalveluiden edustajista, keskeisistä palveluiden maksaja-asiakkaista, poliittisesta edustuksesta ja muista asiantuntijoista. Yhteisiä tiimejä voitaisiin perustaa tarpeen mukaan palvelutuotannon yhteistyön tiivistämiseen ja kehittämistä voitaisiin ohjata yhteisillä projekteilla. Esimiespalaverit voitaisiin järjestää yhteisesti, sillä hallinnollisissa asioissa on paljon yhtäläisyyksiä ja kollegaverkostot ovat tärkeitä esimiestyössä.

Rakenteiden kehittämisessä on hyvä tunnistaa, että rakenteiden lisääminen tai muuttaminen voi aiheuttaa kritiikkiä, byrokratian lisääntymistä ja intressiristiriitoja. Rakenteiden tarkastelua tulisi tälläkin perusteella tehdä laajemmasta kaupunkitason näkökulmasta, mutta toisaalta tunnistaa myös se, että toiminnan ohjaukseen ja kehittämiseen tarvitaan monenlaisia rakenteita kuten ohjausryhmiä, tiimejä tai projektiorganisaatioita. Nykymuotoisen toimiala ja sektorikohtaisen rakenteen kehittämiseksi olisi tärkeää luoda asioiden laajempaa näkökulmaa tukevia rakenteita, esimerkiksi poikkihallinnollista yhteistyötä edistäviä matriisirakenteita. Rakenteiden kehittäminen merkitsee myös joistakin nykymuotoisista rakenteista luopumista, jotta päällekkäisyyksiä karsitaan ja ohjauksessa tapahtuva muutos todella tapahtuu.

Tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden menestystekijöiksi ja kehittämisen kulmakiviksi ovat tutkimustulosten pohjalta kirkastuneet strategiaohjaus, toiminnan ohjauksen periaatteet ja toimintamallit sekä asiakkaan ydintoimintaa ja kuntalaisia tukeva palvelu.



Kuva 26. Tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden menestystekijät

Toimiva strategiaohjaus on tila-, aterial- ja puhtaanapitopalveluiden toiminnan ja kehittämisen perusta ja palveluiden omistajalähtöisyys kanavoituu strategiaohjauksen kautta. Toimintaympäristönmuutos haastaa toteuttamaan ja päivittämään kaupunkitason palveluverkkoselvityksiä, sekä kiinteistöjen kehittämiseen ja ylläpitoon liittyviä strategisia linjauksia ja ohjelmia. Strategiaohjausta tarvitaan, jotta tulevaisuudessa palvelut vastaavat tarvetta ja ne voidaan tuottaa taloudellisesti järkevällä tavalla.

Toiminnan ohjauksen periaatteet ja toimintamallit ohjaavat puolestaan palveluiden johtamista ja tuottamista. Toiminnan ohjauksessa ytimessä ovat organisoituminen, palveluiden järjestämisen malli sekä talouden- ja kehittämisenohjauksen elementit. Organisoitumisella ja palveluiden järjestämisen linjauksilla vaikutetaan esimerkiksi siihen mitä keskitetään, mitä hajautetaan ja kuinka yhteistyötä tehdään. Esimerkkejä ohjauselementeistä ovat ateriatuotannon keskittäminen tai hajauttaminen, keskitetty kiinteistöjen hallintamalli ja poikkihallinnollista yhteistyötä tukevat tiimirakenteet sekä sisäisen vuokran ja tuotteiden ja palveluiden hinnoitteluperusteiden määräytyminen.

Kolmas tila-, aterial- ja puhtaanapitopalveluiden menestystekijä on asiakkaan ydintoimintaa ja kuntalaisia tukeva palvelu. Tila-, aterial- ja puhtaanapitopalvelut tulee käsittää ydintoimintaa tukeviksi kokonaisvaltaisiksi palveluiksi, joita tulee kehittää vahvasti yhdessä asiakkaan kanssa. Kokonaisvaltaisesti ajateltuna tila-, aterial- ja puhtaanapitopalvelut voivat tukea asiakkaan toimintojen, terveyden ja turvallisuuden edistämisessä ja tilojen kokonaisvaltaisemmassa käytössä. Periaatteessa tila-, aterial- ja puhtaanapitopalveluiden tehokkuutta voidaan pyrkiä optimoimaan myös yksittäisinä palveluina, mutta erikoistuminen vaatii riittävästi volyyymia.

7 Pohdinta

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää millaisia vaikutuksia Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden yhdistämiseen liittyy. Tutkimusongelma tarkentui ja muuttui tutkimusprosessin edetessä enemmän keskittämisen edellytysten, mahdollisuuksien ja riskien selvittämiseen, kuin hyötyjen ja haittojen vertailemiseen. Johtopäätöksissä arvioidaan tutkimuksen luotettavuutta ja tuodaan esille tutkimustulosten ja teorian tarkastelun pohjalta havaintoja johtamisen ja rakenteiden kehittämisestä. Lopuksi arvioidaan vielä tutkimusprosessia ja tarkastellaan mitä opinnäytetyön ja omistajapoliittisen ohjelman selvitystyön pohjalta saatiin aikaan.

7.1 Arvio opinnäytetyön luotettavuudesta

Opinnäytetyön ja omistajapoliittisen linjauksen mukaisen selvitystyön lähtökohta asetti omat haasteensa tutkimuksen onnistumiselle ja luotettavuuden vahvistamiseen. Tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden yhdistämisen vaikutusten selvittämiseen liittyy jo lähtökohtaisesti ongelma tai kysymys siitä, kuinka luotettavasti jotain tulevaisuuteen liittyvää voidaan tutkia tai ennustaa. Opinnäytetyön tuloksista huomataan, että yhdistämiseen liittyen voidaan tunnistaa kattavasti mahdollisuuksia ja riskejä, mutta riittävää varmuutta keskittämisen vaikutuksista ei saada aikaan.

Opinnäytetyön luonne muuttui prosessin aikana enemmän tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden ja organisoinnin kehittämisen mahdollisuuksia tunnistavaksi, kuin varsinaisen yhdistämisen vaikutuksia selvittäväksi. Luonne muuttui tutkimusaineiston ja analyysin pohjalta, kun aineistossa korostui keskittämisen mahdollisuudet ja asioiden sidonnaisuutta keskitetyksi tuotettaviin palveluihin ei voitu todentaa. Luonteen muutos parantaa ja laajentaa opinnäytetyön tuloksien siirrettävyyttä ja luotettavuutta, kun tunnistetut asiat eivät ole pelkästään sidoksissa keskitetyksi tuotettaviin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluihin. Toisaalta luonteen muutos heikentää tutkimusongelman ratkaisua, kun keskittämisen hyötyjen ja haittojen arviointi ei nouse esille tutkimusaineistossa, eikä tutkimustuloksissa.

Benchmarking-aineiston muodostaminen toteutettiin suunnitellun benchmarking-prosessin mukaisesti, eli ensin kerättiin aineistoa benchmarking-lomakkeille, jonka jälkeen analysointiin aineistoa benchmarking-raporteille. Aineistonkeruu pyrittiin toteuttamaan yhdenmukaisesti, mutta

käytännössä kumppaneiden dokumentaation kattavuuden välille syntyi selkeitä eroja. Benchmarking-lomakkeille suunniteltiin kirjattavan asioita tapaamisten aikana ja täydennettävän lomakkeita tapaamisten jälkeen. Tapaamisten aikana täydennettyjen lomakkeiden dokumentaatio jäi vajaammaksi verrattuna kumppaneihin, jotka olivat täydentäneet lomakkeita jo etukäteen keskustelun pohjaksi.

Benchmarking-menetelmällä dokumentoidusti toteutettavat tapaamiset olivat ensikertaisia sekä järjestävälle, että osallistuville tahoille. Benchmarking-lomakkeella kuvattujen asioiden määrä ja laajuus suhteessa tapaamisiin varattuun aikaan todettiin riittämättömäksi ensimmäisen benchmarking-tapaamisen jälkeen, joten keskustelua kohdennettiin seuraavissa tapaamisissa tunnistettuihin keskeisiin asioihin. Aineistonkeruun ja dokumentaation vaatimuksia ei sovittu riittävän tarkasti järjestävän ja osallistuvien tahon kanssa, mikä heikensi aineistonkeruun luotettavuutta ja tasapuolisuutta.

Benchmarking-tulosten vahvistettavuutta ja tulkinnan ristiriidattomuutta tutkimusongelman kannalta parantaa, se että tulosten tulkinta toteutettiin työryhmän toimesta ja benchmarking-aineistot toimitettiin kumppaneille tarkistettavaksi. Benchmarking-tulokset eivät ole yleistettävissä tai siirrettävissä toiseen kontekstiin, vaan ne ovat muodostuneet benchmarking-prosessin aikana Kajaanin kaupungin selvitystarpeeseen selvitystyöryhmän ymmärryksen pohjalta. Benchmarking avulla ei pyritty suoraan ratkaisemaan tutkimusongelmaa, vaan tavoitteena oli laajentaa ymmärrystä tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden organisoinnin ratkaisuihin, perusteista ja menestystekijöistä. Benchmarking-dokumentointi on riittävän kattava ja luotettava suhteessa sen tarkoitukseen opinnäytetyön selvityksen vaiheena.

Ryhmähaastatteluiden tulosten luotettavuutta heikensi se, että ryhmähaastatteluun osallistui tutkijan lisäksi myös selvitystyöryhmän jäsen tai jäseniä. Tämä saattoi vaikuttaa varsinkin esimiesten ja asiakkaiden haastatteluiden tuloksiin nykymuotoisen toiminnan kehittämistä koskevissa kysymyksissä. Esimerkiksi kun asiakkaiden haastattelussa annettiin nykymuotoista toimintaa koskevaa kehitettävää palautetta, annettiin heti perään positiivista palautetta ja toimintaa kehitettiin. Asiakkaat saattoivat jättää jotain myös sanomatta, koska mukana olivat tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluista vastaavat henkilöt. Esimiesten haastattelussa nykymuotoisesta toiminnasta ei noussut juuri kehityskohteita. Vastauksiin saattoi vaikuttaa se, että esimiehet eivät halunneet nostaa ongelmakohtia esille, jotta eivät loukkaa toistensa vastuualueita tai jättivät jotain kertomatta, koska paikalla oli myös Tilakeskuksesta vastaava henkilö.

Ryhmähaastatteluisa ei pyritty varsinaisesti saavuttamaan saturaatiota käsiteltävien teemojen ympärille, vaan muodostamaan riittävän laaja ja kattava kuva toimintojen keskittämiseen liittyvistä tekijöistä. Tulosten saturaatioon liittyviä tekijöitä oli havaittavissa, kun samoja tekijöitä nousi esille kaikille vastaajaryhmille esitetyissä yhteisissä kysymyksissä. Esimerkiksi organisaatiomuutokseen ja yhdistetyn organisaation kokoluokkaan liittyviä asioita tunnistettiin keskittämisen vaikutuksina ja mahdollisuuksina. Tulosten vahvistettavuutta ja tulkinnan ristiriidattomuutta parantaa se, että ryhmähaastatteluisa oli mukana tutkijan lisäksi selvitystyöryhmän jäsen tai jäseniä ja ryhmähaastatteluiden tulosten analysointi käsiteltiin työryhmässä.

Roolit opinnäytetyön tutkijana ja työryhmän vetäjänä pyrin erottamaan prosessin aikana ja opinnäytetyötä ei käsitelty työryhmässä. Roolit sekoittuivat jonkin verran varsinkin benchmarking tulosten analysoinnissa, kun aineistosta tekemiäni havaintoja ja analyysiä käsiteltiin ja laajennettiin työryhmän toimesta. Tämä paransi analyysin laajuutta ja tulosten luotettavuutta, kun asioiden tulkinnasta keskusteltiin monesta eri näkökulmasta. Opinnäytetyön tutkimuksen ja selvitystyön prosessien erottamisen toteutin dokumentaation toimesta. Esimerkiksi kumppaneiden täydennetyt benchmarking-lomakkeet ja muodostettu tulkinta benchmarking-raporteille erotettiin, joten varsinainen kumppanin dokumentoitu lähdemateriaali benchmarking-lomakkeella ei sisällä tulkintaa. Ryhmähaastattelun litteroitua aineistoa ei jaettu työryhmälle ja tuloksia tulkittiin työryhmässä selvitystyön kokonaisuuden ja johtopäätösten kannalta, kun taas opinnäytetyössä tulkintaa tein opinnäytetyön tavoitteen ja tarkoituksen kannalta.

Objektiivista ja puolueetonta toimintaani tutkijana paransi se, ettei minulla ollut ennakkoon vahvaa kokonaiskäsitystä tila-, ateria- ja puhtaanapitalpalveluista, vaan jouduin ensin tunnistamaan ja ymmärtämään asioiden perusteita, ennen kuin tein asioista tulkintaa ja johtopäätöksiä. Noin kymmenen vuoden työhistoriani aikana olen toiminut pääsääntöisesti matriisiorganisaatioissa ja Mamsellin organisaation olen kokenut hyvin toimivaksi. Tutkimusaineistosta nousi esille matriisimaiseen toimintaan hyvin soveltuvia tekijöitä, joten esiymmärrykseni matriisiorganisaation toiminnasta saattoi vaikuttaa siihen, etten tunnistanut niin hyvin, kuinka kyseisiä tekijöitä voitaisiin edistää perinteisessä funktionaalisessa organisaatiossa tai muissa rakenteissa.

Opinnäytetyön tiedonantajina toimi laaja joukko eritaustaisia henkilöitä, joilla oli erilaisia ennakkokäsityksiä ja kokemuksia kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitalpalveluista. Benchmarking-kumppaneihin oli selvitystyöryhmän jäsenillä aiempia kontakteja, mikä paransi asioiden avointa ja luottamuksellista vuoropuhelua. Ryhmähaastatteluiden osallistujat valittiin selvitystyöryhmän

toimesta ja ryhmähaastatteluiden kysymykset tukivat tutkimusongelman laajaa käsittelyä. Esi- miesten ja asiakkaiden haastatteluissa kyseltiin mitä muutoksella haetaan ja miksi muutosta tarvitaan, joten toimivaksi koetun nykytilan puolustelu saattoi rajoittaa jonkin verran keskitetyn toiminnan mahdollisuuksien tunnistamista. Ryhmähaastatteluiden segmentointi ja tiedonantajien määrä toi laajuutta tutkimusongelman käsittelyyn ja paransi tutkimuksen luotettavuutta.

Kokonaisuutena arvioisin opinnäytetyön tutkimusongelman kannalta riittävän luotettavaksi. Dokumentaatio toteutettiin työn eri vaiheissa asianmukaisesti ja syy-seuraussuhteiden ketjut ovat aineiston perusteella todennettavissa. Minuun tutkijana ei kohdistunut tutkimusongelman kannalta merkittäviä sidonnaisuuksia tai riippuvuuksia, vaikka toiminkin Mamselli -liikelaitoksessa ja selvitystyöryhmän vetäjänä. Opinnäytetyön aineistolähtöisyys ja tulosten sekä analyysin käsittely työryhmän toimesta vähensi tutkimuksen riippuvuutta tutkijaan vaikuttavista tekijöistä.

Opinnäytetyön yhdistäminen selkeästi johonkin tiettyyn teoreettiseen näkökulmaan oli haasteellista tutkimusongelman laajuuden takia. Tila-, aterial- ja puhtaanapalveluiden järjestämiseen liittyviä aiempia vastaavia tutkimuksia ei ollut myöskään käytettävissä. Case-tutkimuksen luonne tuli työssä esiin monilähteen aineiston ja erilaisten näkökulmien muodossa ja soveltui hyvin ymmärtävään tutkimusotteeseen. Opinnäytetyön tulokset ovat vahvasti sidoksissa Kajaanin kaupungin tila-, aterial- ja puhtaanapalveluiden kontekstiin ja toimintaympäristöön ja tutkimusaineiston riittävää saturaatiota ei voi todistaa aukottomasti. Tulokset eivät ole siirrettävissä toiseen kontekstiin tai käytettävissä sellaisinaan luotettavasti.

7.2 Näkökulmia johtamisen ja rakenteiden kehittämisestä

Kajaanin kaupungin, benchmarking-kumppaneiden ja tutkimuksessa esitettyjen muiden kuntien tila-, aterial- ja puhtaanapalveluiden järjestämiseen liittyviä ratkaisuja tarkastelemalla voidaan tunnistaa selkeä yhteys julkisten johtamisjärjestelmien kehitykseen. Uuden julkisen johtamisen periaatteisiin pohjautuvan tulosohtatun julkishallinnon näkökulma on ilmeinen, kun tarkastellaan nykymuotoisia tila-, aterial- ja puhtaanapalveluiden järjestämisen ratkaisuja ja kehitysvaiheita. Palveluiden järjestämisessä korostuvat liiketoiminnalliset elementit ja johtamisesta on tun-

nistettävissä vastaavia elementtejä kuin yksityisen sektorin puolella. Esimerkiksi liikelaitokset järjestävät palveluita liiketoimintaperiaatteella, tilaaja-tuottajamalleja on käytössä ja asiakas- ja omistajanäkökulma sekä tuloksellisuus ovat toiminnan keskiössä.

Julkisten johtamisjärjestelmien kehityskaareen peilaten tutkimuksesta voidaan tunnistaa, että kunnat ovat kehittyneet eri tahtia johtamisjärjestelmien muutoksessa. Jyväskylä perusti liikelaitoksia ensimmäisenä Suomessa jo 1990-luvun alkuvuosina, Kajaanissa puolestaan liikelaitosselvityksiä toteutettiin vuoden 2005 paikkeilla ja Porvoossa vuoden 2010 paikkeilla. Uuden julkisen hallinnan mallin piirteitä ei ole niin selkeästi havaittavissa tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden järjestämisen perusteella, mutta esimerkiksi Tampereen ja Kuopion seudun kuntien ja sairaanhoitopiirien yhteisyrityksissä on verkostomaisen toiminnan piirteitä. Havainnot tukevat (Virtasen ym. 2010; Haveri ym. 2009) näkemyksiä siitä, että kuntien johtamisjärjestelmissä sovelletaan käytännössä eri johtamismallien yhdistelmää ja, että ne kehittyvät eri tahtia ja erilaisiksi kunnan toimintaympäristön ja toimintakulttuurin mukaisesti.

Palvelulähtöisyyden korostumista voi tunnistaa myös julkisten johtamisjärjestelmien kehittymisellä kohti uuden julkisen hallinnan mallin mukaista toimintaa, jossa prosessien johtamisessa kiinnitetään huomiota ulkoisten prosessien kehittämiseen, kumppanuuksiin ja verkostomaiseen toimintaan. Tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluita yhdistää termi ”palvelu” ja toimintokohtaista palveluiden tarkastelemista on mahdollista laajentaa kohti kokonaisvaltaisempaa palveluiden ja palvelulogiikan uudistamista.

Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden kehittämisen näkökulmasta julkisten johtamisjärjestelmien kehityssuunta ja muiden kuntien viimeaikaiset ko. palveluiden organisointiin liittyvät ratkaisut on hyvä tunnistaa. Jos toimintoja halutaan kehittää prosessit edellä, organisaatorakenteet on uudistettava ja luotava prosessimaista toimintaa tukeviksi. Tila-, ateria- ja puhtaanapitopalvelut ovat kaupungin ydintoimintaa tukevia prosesseja, joten pelkästään yksittäisten tukipalveluiden prosessimaisen toiminnan kehittämisen ei välttämättä saavuteta tavoiteltuja hyötyjä. Kaupungin eri toimijoiden eroavat toimintamallit voivat aiheuttaa ongelmia toimintakulttuurin ja yhteistyön näkökulmasta. Tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden organisaation uudistamisen ja palveluiden kehittymisen tueksi tarvitaan kaupunkiorganisaation laajempaa tarkastelua, jotta yhteiset suuntaviivat ja toimintakulttuuri tukevat palveluiden todellista kehittymistä.

Prosessiajattelun ja prosessilähtöisyyden periaatteet soveltuvat hyvin tila-, ateria- ja puhtaanapitalpalveluiden järjestämiseen ja kehittämiseen. Asiakkaan näkökulmasta palveluissa on kyse ydintoiminnan kannalta välttämättömistä tukipalveluista ja palvelut liittyvät keskeisesti tilaan, jossa toimitaan. Tila on asiakkaalle käytännössä merkittävä toimintaympäristön tekijä, jolla on vaikuttavuutta terveyteen, turvallisuuteen ja yleisesti sujuviin toimintoihin. Kaupungin näkökulmasta tilat muodostavat puolestaan omaisuuserän, jolla on taloudellisesti merkittävä vaikuttavuus, mutta myös vaikuttavuudet ydintoimintaan ja ulottuvuudet kuntalaisiin ovat tärkeässä roolissa.

Tiloihin suoraan kytkeytyvien palveluiden eli rakentamisen, kunnossapidon, kiinteistönhoidon ja puhtaanapidon prosessiajattelun vahvistaminen mahdollistaa tilapalveluiden kokonaisvaltaisemman kehittämisen. Perinteisestä sektorikohtaisesta peruspalveluiden tuottamisesta voidaan kehittyä kohti vaikuttavuuskeskeistä asiakkaan toimintoihin vahvemmin kytkeytyvää tilapalvelua. Palveluiden kehittämistä tulisi tehdä vahvasti asiakas- ja palvelulähtöisesti ja löytää yhdessä asiakkaan kanssa konkreettinen lisäarvo, jonka tilapalvelu voisi esimerkiksi peruskoulujen tai päiväkotien toimintaan tuottaa. Myös työntekijöiden roolit, vastuut, tehtäväkuvat ja ajattelu uudistuisivat, kun vastuulla olisi edistää ja ymmärtää laajempaa vaikuttavuusajattelua arkityön hyvän laadun ja tehokkuuden lisäksi.

Opinnäytetyön tuloksista voi päätellä, että Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitalpalveluiden organisoinnin muutoksessa tai organisointiin liittyvässä kehittämisessä on kyse hyvin pitkälti johtamisesta. Palveluiden kehittyminen riippuu siis merkittävästi johtamisen ja ohjaamisen elementtien kehittämisen onnistumisesta. Julkisten johtamisjärjestelmien kehityssuuntana on tunnistettavissa prosessilähtöisen, vaikuttavuuskeskeisen ja verkostomaisen hallinta-ajattelun vahvistumisen piirteitä. Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitalpalveluiden organisoinnin ja toimintojen uudistaminen on perusteltua ja tarpeen, mikäli tavoitteena on vahvistaa laajempaa vaikuttavuusajattelua ja kehittää toimintaa prosessilähtöisesti.

Opinnäytetyön tuloksia talouden näkökulmasta tarkastellen voi päätellä, että tuotteiden, palveluiden ja tilavuokrien yksikkökustannusten alenemista ei olisi ainakaan lyhyellä aikavälillä näköpiirissä. Muutos painottuisi palvelutarjonnan ja rakennusomaisuuden hallinnan kokonaisvaltaiseen kehittämiseen ja voisi vaatia taloudellisia panostuksia. Taloudelliset panostukset vahvistaisivat palveluiden vaikuttavuutta ja turvaisivat pitkällä tähtäimellä omaisuuden hallintaa ja ohjausta sekä toimivien tila-, ateria- ja puhtaanapitalpalveluiden toteutumista.

Organisoitumisen näkökulmasta on ensinnäkin hyvä tarkastella keskittämisen ja hajauttamisen näkökulmaa ja toiseksi organisaatorakenteen kehittämisen tarjoamia mahdollisuuksia. Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden yhdistämisen edut syntyisivät pääosin yhdistelmäetujen kautta, kun palvelutarjontaa ja työtä ohjaavia elementtejä voitaisiin suunnitella ja kehittää yhdessä sekä mahdollistaa ja laajentaa ammatillisen osaamisen kehittymistä. Varsinaisten mittakaavaetujen saavuttaminen jäisi vähäiseksi, koska tuotteiden ja palveluiden volyymit eivät kasvaisi, eikä keskittämällä saavutettaisi merkittävää resurssien yhteensovittamista palvelutuotannossa.

Toimintaympäristön muutoksen arviointi ja tulevaisuuden kuvan muodostaminen on merkittävässä roolissa organisaation kehittämisessä, jotta osataan ennalta tunnistaa toimintaan vaikuttavia tekijöitä. Kajaanin kaupungin tulevaisuuden palvelutarve on laskeva, joten keskittämisen ja hajauttamisen tarkastelussa on aiheellista kysyä, onko nykymuotoinen toimijoittain ja toimintokohtaisesti toteutettu organisointi ja erikoistuminen tulevaisuutta? Vai tulisiko toimintoja organisoida laajempiin kokonaisuuksiin, joissa pyritään hyödyntämään moniosaamista ja edistämään laaja-alaisempaa yhteistyötä, ajattelua ja tekemistä?

Organisaatorakenteen kehittäminen tarjoaa mahdollisuuksia nykymuotoiselle toiminnalle ja kaupunkitaso laajemmalle tarkastelulle. Yhteistyötä, tiedonkulkua ja asiakaslähtöisyyttä voitaisiin kehittää esimerkiksi järjestämällä tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden asiakkuuksien hallinta yhteisesti tai perustamalla yhteinen tiloihin liittyvien toimintojen kehittämistä ohjaava ohjausryhmä. Tilakeskuksen perinteistä funktionaalista organisaatiota voitaisiin kehittää matriisimaisemman organisaation suuntaan, jolloin vastuualueiden välisiä toimintatapoja saataisiin yhtenäistettyä ja tiedonkulkua asiakkaaseen päin kehitettyä.

Ydin- ja tukiprosessien laajempi tarkastelu kaupunkitasoisesti voisi tuoda organisaatorakenteen kehittämiseen edelleen laajempia kokonaisuuksia tai tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden tuksi tunnistettavia mahdollisuuksia. Palvelutuotannon organisoimisen mahdollisuuksia voitaisiin tarkastella laajemmasta näkökulmasta, kun mukaan tarkasteluun otettaisiin esimerkiksi liikuntapalvelut, katujen ja puistojen palvelut, vahtimestaripalvelut ja muut kaupungin tuottamat tukipalvelut.

7.3 Prosessin arviointia ja näkemyksiä jatkosta

Omistajapoliittisen linjauksen ja ohjelman mukaiseen selvitystyöhön alkusysäys tuli käytännössä ulkoisen tekijän eli Maakunta- ja Sote-uudistuksen vaikutuksesta ja sitä myötä supistuvasta Mamselli -liikelaitoksen toiminnasta. Toiminnan supistuessa on selvitettävä tulevaisuuden ateria- ja puhtaanapitopalveluiden organisointia ja organisointia tukevia mahdollisuuksia. Organisoinnin tulevaisuuskuvaan ja mahdollisuuksiin liittyvä selvitystyö ulkoisen tekijän vaikutuksesta on asettanut tavallaan nykymuotoisen toiminnan kyseenalaiseksi ja vaatinut kykyä tarkastella asioita mahdollisimman laaja-alaisesti, objektiivisesti ja sietää myös kritiikkiä. Nykymuotoisesta toiminnasta on noussut esille keskeisiä haasteita ja kehitettäviä asioita ja organisoinnin mahdollisuuksia on löytynyt monelta eri tasolta, niin kaupunkitasoisesti kuin myös yksittäisten toimintojen näkökulmasta.

Benchmarking vahvisti ennakkokäsityksiä ja laajensi tietoisuutta tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden menestystekijöistä. Benchmarking auttoi tunnistamaan hyviä käytänteitä, joita voidaan hyödyntää myös Kajaanin kaupungin ko. palveluiden kehittämisessä. Benchmarking haasteena olivat käsiteltävien asioiden laajuus, aikataulu ja prosessin vaatimukset benchmarking-kumppania kohtaan. Dokumentoiduista, etukäteen valmistelluista, molemmin puolista hyötyä ja panostusta vaativasta benchmarking-prosessista ei ollut kokemuksia Kajaanin kaupungilla, eikä benchmarking-kumppaneilla. Kaupunkien välisistä vierailuista oli paljon kokemuksia, joten omasta toiminnasta osattiin kertoa monipuolisesti, mutta benchmarking-prosessin ja kumppanuussuhteen mahdollisuuksia ei täysin ymmärretty tai osattu hyödyntää.

Benchmarking-kohteen eli benchmarkattavien asioiden rajaaminen oli etukäteen haastavaa, koska ei tiedetty missä tekijöissä keskeiset eroavaisuudet ja toiminnan menestystekijät ovat. Jo lähtökohtaisesti pyrittiin benchmarkkaamaan kolmea isoa palvelukokonaisuutta, tila-, ateria- ja puhtaanapitopalvelua. Organisoinnin perusteiden, eli miksi on päädytty organisoimaan palvelut valitulla tavalla, perusteellinen selvittäminen olisi vaatinut benchmarking-kumppaneiden historian ja organisointiin liittyvien päätösten tutkimista pitkän aikavälin takaa. Benchmarking painotui kumppanin nykymuotoisen toiminnan perusteiden ja keskeisten toimintaa ohjaavien tekijöiden tunnistamiseen, joiden pohjalta analysointiin toimintojen eroavaisuuksista ja arvioitiin heikkouksia ja vahvuuksia. Toisaalta laajuuden ja käsiteltävien asioiden rajaamiseen haaste auttoivat tunnistamaan hyviä käytänteitä ja toimintoihin liittyviä ongelmakohtia monipuolisesti. Esille nousi

tekijöitä niin asiakkuuksien hallinnan, strategiaohjauksen, kuin myös riskienhallinnan näkökulmasta.

Benchmarking kuntien toiminnan kehittämistyökaluna sisältää paljon mahdollisuuksia. Palveluiden kehittämisessä ja ohjauksessa, palvelutuotannossa sekä ajankohtaisissa ongelmissa on paljon yhtäläisyyksiä, vaikka kuntien toimintaympäristöt, toimintojen kehitysvaihe, resurssit sekä tulevaisuuskuva eroavat. Benchmarking tarjoaa hyvän mahdollisuuden laajentaa näkökulmia ja hyödyntää jo olemassa olevaa tietoa sekä verkostoitua. Benchmarking vaatii molemmin puolista sitoutumista ja ymmärrystä benchmarking-prosessista ja sen tarjoamista mahdollisuuksista. Benchmarking menetelmänä on potentiaalinen työkalu edistämään julkisen toiminnan kehittämistä kohti verkostomaisempaa toimintaa.

Ryhmähaastattelu tiedonkeruu- ja kehittämismenetelmänä soveltui hyvin ymmärtävään tutkimukseen ja ryhmähaastatteluiden segmentoinnin avulla saatiin kartoitettua laajasti erilaisia näkökulmia ja hyödynnettyä erilaista tietoa ja osaamista tutkimuksessa. Tutkimusongelman kannalta tuli pyrkiä kuvittelemaan, että Kajaanin kaupunki järjestäisi keskitetysti tila-, ateria- ja puhtaanapalvelut ja tunnistaa tällaiseen organisaatioon liittyviä mahdollisuuksia ja riskejä. Ryhmähaastatteluiden jälkeen tuntui, ettei tällaista organisoimisen vaikutusten selvittelyä pitäisi yrittää tehdä etukäteen, vaan tulisi tunnistaa palveluiden tarpeeseen ja järjestämiseen liittyvät keskeiset tekijät ja tulevaisuuskuva sekä organisointiin liittyvät mahdollisuudet.

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää millaisia vaikutuksia Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapalveluiden yhdistämisellä yhteiseen organisaatioon olisi. Varmuudella toteutuvia yhdistämisen vaikutuksia saatiin tunnistettua varsin niukasti lähinnä organisaatiomuutokseen liittyvien perustekijöiden osalta. Tulokset painottuivat palveluiden yhdistämiseen liittyviin mahdollisuuksiin, riskeihin ja edellytyksiin sekä palveluiden menestystekijöiden tunnistamiseen. Opinnäytetyön luonne muuttui prosessin edetessä yhdistämisen vaikutusten selvittämisestä tila-, ateria- ja puhtaanapalveluiden menestystekijöiden ja kehittämismahdollisuuksien tunnistamiseen.

Opinnäytetyön lähtökohta ja tutkimusasetelma olivat jo alun perin haastavia, sillä ne pohjautuivat ymmärrykseen selvitystyön aloittamisen ja suunnittelun kontekstissa. Voidaanko teoriassa tai käytännössä etukäteen varmasti edes tietää yhdistämisen vaikutuksia tai sitä mikä organisoimisen malli on mihinkin toimintaympäristöön paras? Yhdistämisen vaikutuksia ja organisoimisen

vahvuuksia ja heikkouksia voitaisiin tutkia luotettavammin menneisyyteen liittyvänä tutkimuksena, eli kun toiminnot on yhdistetty ja toiminta on saatu vakioitua. Jäin myös pohtimaan, soveltuuko ihmisperäinen tutkimus ylipäänsä tällaiseen tutkimusasetelmaan tai miten tulevaisuusulottuvuuden omaavaa tutkimusongelmaa voitaisiin ylipäänsä luotettavasti tutkia?

Kajaanin kaupungin näkökulmasta tarkastellen en tunnista selkeitä jatkotutkimuksen tarpeita tila-, ateria- ja puhtaanapalveluiden järjestämiseen liittyen. Päätös toimintojen yhdistämisestä tai yhdistämättä jättämisestä syntyy omistajapoliittisen ohjelman selvitystyön myötä ja mahdollinen muutos vaatii muutosjohtamista, henkilöstön tehtävänkuvien, palveluiden ja rakenteiden kehittämistä ja tarkastelua. Kehittämissuunnitelman toimenpiteiden toteutumisen varmistamiseksi tulisi luoda jokin yhteistyötä tukeva rakenne Mamsellin, Tilakeskuksen ja Vilakkeen välille ja tarvittaessa perustaa projekteja tai työryhmiä kehittämissuunnitelmien toteuttamiseen. Organisaattiorakenteen tarkasteluun ja kehittämiseen sekä organisaatiomuutosten johtamiseen ja toteuttamiseen liittyviä toimintamalleja voitaisiin kehittää ja benchmarkata kaupunkitasoisesti, jotta laajempi kokonaisnäkökulma ohjaisi rakenteiden tarkastelua. (Kehittämissuunnitelma opinnäytetyön liitteenä 4)

Yleisellä tasolla kuntien palveluiden organisoimisen ja järjestämisen tutkimusta voitaisiin lisätä. Kunnat tekevät organisointiin liittyviä selvityksiä paljon itse tai konsulttiyritysten toimesta, jolloin tietoa ei kerry viralliseen tutkimukseen. Kunnan organisaattiorakenteiden ja toiminnan vaihtoehtoisten organisointimuotojen vertailevaa tutkimusta voitaisiin myös tehdä, jolloin kunnan olisi helpompi kehittää organisaatiota ja tunnistaa omaan toimintaympäristöön parhaiten soveltuvia malleja. Kuntien toiminnoissa on havaittavissa vahvasti edelleen perinteisen ja uuden julkisen johtamisen mallin mukaista johtamiskulttuuria, joten siirtyminen kohti uuden julkisen hallinnan mallin mukaista toimintaa vaatii muutoksen perusteiden ja mahdollisuuksien ymmärtämistä, uudenlaista ajattelua ja varsinkin rohkeutta uudistua.

Case-tutkimus ymmärtävällä tutkimusotteella soveltui hyvin Kajaanin kaupungin selvitystarpeeseen, sillä taustalla oli hyvin laaja-alaisen selvityksen tarve ja ymmärrystä siitä mitä pitäisi selvittää ja miten ei käytännössä ollut. Tutkimusongelma asetettiin suoraan omistajapoliittisen ohjelman mukaisesta toimenpiteestä ja myös ymmärrys tutkimusongelmasta kehittyi opinnäytetyöprosessin aikana. Tutkimusongelman luonne ja opinnäytetyön painopiste kehittyi benchmarking-vaiheesta ryhmähaastatteluihin niin, että keskittämisen edellytysten, hyötyjen ja haittojen selvittä-

misestä siirryttiin laajempaan tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden mahdollisuuksien ja vaikutusten tarkasteluun. Opinnäytetyön ja työryhmän toteuttaman selvitystyön avulla on saatu lisättyä ja vahvistettua ymmärrystä tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden menestystekijöistä ja mahdollisista kompastuskivistä sekä tunnistettua nykymuotoisen toiminnan kehittämistarpeet.

Omistajapoliittisen ohjelman mukainen selvitystyö ja opinnäytetyöprosessi ovat edistäneet Mamsellin, Tilakeskuksen ja Vilakkeen yhteistyötä ja ymmärrys toimijoiden toiminnasta on lisääntynyt. Yhteisesti toteutetut benchmarking-tapaamiset, selvitystyön prosessi kokonaisuudessaan ja työryhmän kokoukset ovat lisänneet vuoropuhelua toimijoiden välillä. Selvitystyön teema jo itsessään on nostanut vahvemmin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalvelut kaupunkitason keskusteluun ja tarkasteluun. Benchmarking-tapaamiset edistivät myös verkostoitumista ja Mamselli ja Kylän kattaus -liikelaitos ovat järjestäneet benchmarking-tapaamisen jälkeen jo kaksi erillistä kokousta, joissa on vaihdettu tietoa ennakkoon sovituista teemoista. Selvitystyön lopputulos tullaan myös esittelemään kaikille prosessiin osallistuneille kaupungeille, joten jatkumoa verkostoyhteistyön kehittämiseen on edelleen luvassa.

Työryhmä toteutti selvitystyön suunnitelman mukaisesti ja selvitystyön prosessin sekä opinnäytetyön aineistojen pohjalta työryhmä laati loppuraportin selvityksestä. Loppuraportissa annetaan suositus jatkotoimenpiteestä sekä esitetään aikataulutettu ja vastuutettu kehittämissuunnitelma. Kajaanin kaupungin tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluita tuotetaan suosituksen mukaan nykymuotoisella organisoinnilla, mutta kehitetään vahvemmin yhdessä. Tila-, ateria- ja puhtaanapitopalveluiden ohjaukseen luodaan yhteinen rakenne ja toteutetaan palvelumuotoiluprojekti palveluiden kehittämiseen.

Opinnäytetyöprosessin aikana olen oppinut ymmärtämään tutkimustyöhön liittyvää prosessia ja tutkimustyön vaatimuksia. Onnistuneen tutkimustyön edellytykseksi olen havainnut dokumentoinnin aukottomuuden ja selkeyden sekä tiedon kriittisen käsittelyn monesta eri näkökulmasta. Dokumentointi on mahdollistanut johtopäätösten tekemisen ja perustelemisen myös muille. Tiedon kriittinen tarkastelu monesta eri näkökulmasta on puolestaan toiminut pohjana tehdyille tulkinnoille ja siten parantanut tulkinnan luotettavuutta. Opinnäytetyön toteuttamisessa ehdoton rikkaus on ollut opinnäytetyön prosessi itsessään, joka on mahdollistanut uuden oppimista, uusien ihmisten tuntemista, verkostoitumista ja edistänyt ehkä hivenen kaupunkitason yhteistä keskustelukulttuuria.

Lähteet

Anttiroiko, A-V., Haveri A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (2007). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. (3. uud. p.)*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Saatavilla https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/65390/kuntien_toiminta_johtaminen_ja_hallintasuhteet_2007.pdf?sequence=1

Camp, R. C. (1995). *Business process benchmarking: Finding and implementing best practices*. Wisconsin: ASQC Quality Press.

Codling, S. (1998). *Benchmarking*. Aldershot: Gower.

Elinkeinoelämän keskusliitto. (2019). *Tuotanto ja investoinnit*. Saatavilla 31.7.2019. <https://ek.fi/mita-temme/talous/perustietoja-suomen-taloudesta/3998-2/>

Eskola, J., & Suoranta, J. (1996). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Rovaniemi: Lapin korkeakoulu.

FCG Konsultointi Oy. (2017). *Tilakeskuksen, Vilake- liikelaitoksen ja Mamselli- liikelaitoksen yhdistäminen, esiselvitys*. Kajaani: Kajaanin kaupunki.

Grönroos, C. (2001). *Palveluiden johtaminen ja markkinointi*. Porvoo: WSOY.

Grönroos, C. (2015). *Palveluiden johtaminen ja markkinointi*. 5.painos Vantaa: Hansaprint.

Haapala, A., & Jalava, T. (2014). *Ruokapalvelukartoitus 2014. kuntien ruokapalvelujen nykytila, toiminnan haasteet ja kehitysnäkymät*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Saatavilla http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3036

Hakari, R. (2013) *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Tampere: Suomen yliopistopaino Oy – Juvenes print

Saatavilla <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/94535/978-951-44-9263-1.pdf?sequence=1>

Hannus, J. (1997). *Prosessijohtaminen: Ydinprosessien uudistaminen ja yrityksen suorituskyky* (4. uud. p.). Espoo: HM & V Research.

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

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

Haveri, A. Jäntti, A. & Majoinen, K. (2009). *Haastava kuntajohtaminen*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Haveri, A., & Pehk, T. (2008). *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Tampere: Tampere University Press.

Helander, N., Kujala, J., Lainema, K. & Pennanen, M. (2013). *Avaimia asiakasläheisyyteen. Uudistuva verkostomainen palveluliiketoiminta*. Tampere: Suomen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Saatavilla https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/100705/Helander_ym_Avaimia_asiakasl%c3%a4heisyyteen.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Hietaharju, A., Majoinen, K., Asikainen, J. & Antila, A. (2016). *Hallinnon tukipalvelut kuntakonserneissa esiselvitys*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Saatavilla http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3243

Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2007). *Tutki ja kirjoita* (13., osin uud .p. ; 13.-14., osin uud. p. 2008. ed.). Helsinki: Tammi.

Hotanen, J., Laine, R. O., & Pietiläinen, S. (2001). *Benchmarking-opas*. Laatu keskus.

Iisalmen kaupunki. (2016). *Organisaatiouudistuksen tavoitteet ja aikataulu*. Saatavilla 31.7.2019. <https://www.iisalmi.fi/loader.aspx?id=2762a93c-1800-4732-8491-0729a572a10b>

Kajaanin kaupunki. (2018a). *Kajaanin kaupungin omistajapoliittiset linjaukset.*

Saatavilla 31.7.2019. http://www.kajaani.fi/sites/default/files/0.73_omistajapoliittiset_linjaukset.pdf

Kajaanin kaupunki. (2018b). *Talousarvio vuodelle 2019 ja taloussuunnitelma vuosille 2020 – 2021.* Saatavilla 31.7.2019. http://www.kajaani.fi/sites/default/files/talousarvio_2019_ja_taloussuunnitelma_2020_-_2021.pdf

Kananen, J. (2013). *Case-tutkimus opinnäytetyönä.* Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Kananen, J. (2015). *Opinnäytetyön kirjoittajan opas: näin kirjoitan opinnäytetyön tai pro gradun alusta loppuun.* Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Karlöf, B., & Östblom, S. (1993). *Benchmarking: Tuottavuudella ja laadulla mestariksi.* Espoo: Weilin+Göös.

Kenni, M. & Asikainen, J. (2011). *Kohti uuden sukupolven organisaatioita, esimerkkejä kuntien prosessimaisesta toiminnasta.* Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Saatavilla http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/esimerkkejaprosessimaisesta_toiminnasta_ebook.pdf

Korhonen, E. & Niemi, J. (2016). *Harkittua omistajuutta toimitiloihin. ohjeita kuntakonsernien tilaomaisuuden hallintaan.* Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Saatavilla http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3207

Kuopila, A., Majava, J., Pauni, M., Majoinen, K., & Asikainen, J. (2011). *Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa, raportti toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista.* Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Saatavilla http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=2508

Kuopion kaupunki. (2017). *Omistajaohjausjaosto 8.5.2017 § 37 Esitys Itä-Suomen huoltopalvelut liikelaitoskuntayhtymän toimintojen yhtiöittämisestä.* Saatavilla 31.7.2019.

<http://publish.kuopio.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=2017412347-4>

Myllymäki, R. (2016). *Kunnan hallintosääntö*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Saatavilla http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3228

Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., Ursin, K. & Tiihonen, S. (2016). *Julkinen hallinto Suomessa*. Helsinki: Tietosanoma.

Oulasvirta, L. & Aronen, K. (2012). *Budjetoinnin kehittäminen ja kannustavuus kunnissa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Saatavilla http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=2915

Oulun kaupunki. (2018). Kaupunginhallitus 21.5.2018 §139 *Oulun Serviisin, Oulun Tilakeskuksen ja Oulun teknisen liikelaitoksen kiinteistö- ja logistiikkapalveluiden yhdistäminen*. Saatavilla 31.7.2019.

http://asiakirjat.ouka.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil_tweb.htm?+bid=15407

Pakarinen, M. (2017). *Matriisimainen toimintatapa kuntaorganisaation uudistamisen osana: Tutkimus turun kaupungin toimintamalliuudistuksesta*. Tampere: Tampere University Press.

Patterson, J. (1995). *Benchmarking Basics Looking for a Better Way*. California: Course Technology Crisp

Saatavilla <https://kamezproxy01.kamit.fi:2252/lib/kajaani-ebooks/reader.action?docID=3116941>

Peltonen, T. (2010). *Organisaatioteoria klassisesta ja jälkimoderniin*. Helsinki: WSOYpro Oy.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis - new public management, governance, and the neo-weberian state*. (3rd edition) OUP Oxford.

Saatavilla https://kamk.finna.fi/Record/nelli27_kamk.2550000000064187

Rintamäki, T & Tienhaara, P (2014). *Palveluajattelun murros -näkyviä uudistuvaan palveluun*.

Tampere: Kirjapaino Tammerprint Oy

Saatavilla https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/95326/palveluajattelun_murros_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Rissanen, R., Vornanen, J., & Sääsä, K. (1996). *Uudistuvat organisaatiot: Käsikirja organisaatioista ja henkilöstöjohtamisesta*. Kuopio: Pohjois-Savon ammattikorkeakoulu.

Suomen Kuntaliitto. (2016). *Kunnan johtamisen viitearkkitehtuuri*. Helsinki: Kuntaliitto. Saatavilla http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3227

Sydänmaanlakka, P. (2015). *Älykäs julkinen johtaminen: Miten rakentaa älykäs verkostoyhteiskunta?* Helsinki: Talentum. Saatavilla <https://kamk.finna.fi/Record/kajakki.50234>

Tampereen kaupunki. (2017). Kaupunginhallituksen konsernijaosto 10.10.2017 § 32 *Tampereen Voimia Liikelaitoksen yhtiöittämisselvityksen tilannekatsaus ja jatkolinjaukset*. Saatavilla 31.7.2019. [http://tampere.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallituksen_konsernijaosto/Kokous_10102017/Tampereen_Voimia_Liikelaitoksen_yhtioitt\(37317\)](http://tampere.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallituksen_konsernijaosto/Kokous_10102017/Tampereen_Voimia_Liikelaitoksen_yhtioitt(37317))

Trellum Oy. (2018). *Kajaanin kaupungin tekniset- ja jälleenhankinta-arvot. Arvojen päivitys vuoden 2017 arvot*. Kajaani: Kajaanin kaupunki.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Viitala, R. (2004). *Henkilöstöjohtaminen* (4. tark. p. ed.). Helsinki: Edita

Vilkka, H. (2015). *Tutki ja kehitä* (4. uud. p. ed.). Jyväskylä: PS-kustannus.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). *Julkinen johtaminen*. Helsinki: Tietosanoma.

Virtanen, P. & Wennberg, M. (2005). *Prosessijohtaminen julkishallinnossa*. Helsinki: Edita

Wilson, J. (1998a). *Financial management for the public services*. Buckingham: Open University Press.

Liitteet