

Jaakko Virkkunen, Yrjö Engeström, Reijo Miettinen

Sosiaalihuollon kehittämistoiminnan

tulevaisuus

Projekteista konseptikehittämiseen



ISSN 1236-2115
ISBN 978-952-00-2437-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2438-3 (PDF)

Taitto: AT-Julkaisutoimisto Oy
Paino: Yliopistopaino, Helsinki 2007

Jaakko Virkkunen, Yrjö Engeström, Reijo Miettinen. Sosiaalihuollon kehittämistoiminnan tulevaisuus: projekteista konseptikehittämiseen. Helsinki, 2007. 45 s. (Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, ISSN 1236-2115, 2007:49) ISBN 978-952-00-2437-6 (nid.), ISBN 978-952-00-2438-3 (PDF)

Sosiaalihuollon kehittämistoiminnan arviointi (STM selvityksiä 2007:12) toi myönteisten tulosten ohella esiin myös projektikehittämisen ongelmia. Projektit ovat harvoin johtaneet merkittäviin toimintatavan muutoksiin. Sellaisten aikaansaaminen näyttää pikemminkin edellyttävän pitkäjänteistä, normaalina virkakatuna toteutettua kehittämistä.

Historian kuluessa kehittämistyön kohde on hahmotettu eri tavoin. Tehtävän hoidon ammatillistamisesta on siirrytty toimintojen rationalisointiin, tuloksikkorakenteen ja tulosohjauksen soveltamiseen sekä toimintaprosessien kehittämiseen laatutyön välinein ja tietotekniikkaa hyödyntäen. Vakiintuneimmat kehittämistyön muodot keskittyvät parantamaan nykyisen kaltaista toimintaa puuttumatta siihen, miten toiminnan kohde ja tarkoitus on määritetty tai mihin asiakkaiden tarpeisiin toiminnalla vastataan. Merkittävien toiminnan parannusten aikaansaaminen edellyttää kuitenkin myös toiminnan kohteen ja tarkoituksen uudelleenarviointia. Siihen perustuvaa kehittämistä on liikkeenjohtotieteen piirissä luonnehdittu liiketoimintamallin tai -konseptin uudistamiseksi.

Uuden julkisen johtamisen (UJJ, NPM) ideoihin perustuvassa kehittämistyössä ei ole kiinnitetty huomiota uuden tieto- ja viestintäteknologian tarjoamiin mahdollisuuksiin. Kehittämistyön uudessa aallossa katse siirretään organisaatioiden sisäisistä prosesseista kansalaisten välittömän asioinnin kehittämiseen uuden tieto- ja viestintäteknologian avulla sekä siihen, miten niiden avulla voidaan yhdistää toimintoja ja vastata kansalaisten tarpeisiin entistä eriytyneemmin ja monipuolisemmin. Nykyisen toiminnan rationalisoinnin sijasta kehitetään uusia toimintakonsepteja, joilla voidaan vastata entistä paremmin ja edullisemmin kansalaisten tarpeisiin. Konseptikehittämisessä

on kysymys tulevaa toimintatapaa määrittävän käsitteen ja käytännön toiminnan vastavuoroisesta kehittämisestä.

Kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen edellyttää myös toimintakonseptien uudistamista. Kansalaisten tarpeisiin vastaamisen edellytykset ovat eri alueilla ja erilaisissa kunnissa erilaiset. Siksi niihin vastaamiseksi tarvitaan erilaisia toimintakonsepteja. Toisaalta kunnat, joissa kohdataan samantapaisia haasteita, voivat kehittää uusia toimintakonsepteja yhdessä. Muistiossa esitetään nelivaiheinen suunnitelma konseptikehittämisen käynnistämiseksi sosiaalihuollossa.

Asiasanat

kehittäminen, projektit, sosiaaliala, sosiaalihuolto, toimintatavat

Jaakko Virkkunen, Yrjö Engeström, Reijo Miettinen. Framtiden för utvecklingsverksamheten inom socialvården: från projekt till konceptutveckling. Helsingfors, 2007. 45 s. (Social- och hälsovårdsministeriets rapporter, ISSN 1236-2115, 2007:49) ISBN 978-952-00-2437-6 (inh.), ISBN 978-952-00-2438-3 (PDF)

Vid sidan av positiva resultat avslöjade utvärderingen av socialvårdens utvecklingsverksamhet (SHM:s rapporter 2007:12) även problem inom projektutveckling. Projekten har sällan lett till betydande förändringar av praxis. Att åstadkomma sådana tycks snarare förutsätta långsiktigt utvecklande som utförs under ordinarie tjänstetid.

Under historiens lopp har målet för utvecklingsarbetet tolkats på olika sätt. Från professionalisering av arbetet har man övergått till rationalisering av funktionerna, tillämpning av resultatenhetsstruktur och resultatstyrning samt utvecklande av verksamhetsprocesser genom att använda verktyg för kvalitetsarbete och informationsteknik. De mest etablerade formerna av utvecklingsarbete koncentrerar sig på att förbättra dagens verksamhet utan att lägga sig i hur verksamhetens mål och syfte har definierats eller vilka behov hos klienterna man svarar på genom verksamheten. Att åstadkomma betydande förbättringar av verksamheten förutsätter dock en omvärdering av verksamhetens mål och syfte. Inom företagsledning (Business Management) har utvecklande som baserar sig på detta karakteriserats som en revidering av affärsverksamhetsmodellen eller affärsverksamhetskonceptet.

I utvecklingsarbete som baserar sig på idéerna i nytt offentligt ledarskap (New Public Management, NPM) har man inte fäst uppmärksamhet vid de möjligheter som den nya informations- och kommunikationsteknologin erbjuder. I den nya vägen inom utvecklingsarbetet flyttas blicken från organisationers interna processer till att utveckla medborgarnas direkta/elektroniska kommunikation med hjälp av den nya informations- och kommunikationsteknologin samt till hur man med hjälp av dessa kan slå ihop verksamheter och möta medborgarnas behov på ett mer differentierat och mångsidigare sätt

än tidigare. I stället för att rationalisera den nuvarande verksamheten utvecklar man nya verksamhetskoncept genom vilka man kan möta medborgarnas behov ännu bättre och billigare. Vid konceptutveckling är det fråga om ömsesidigt utvecklande av begreppet som bestämmer framtida praxis och den praktiska verksamheten.

En reform av kommun- och servicestrukturen förutsätter även en revidering av verksamhetskoncepten. Förutsättningarna för att svara på medborgarnas behov är olika i olika områden och kommuner. Därför behövs det olika verksamhetskoncept för att svara på dessa. Å andra sidan kan kommuner som konfronteras med samma typ av utmaningar tillsammans utveckla nya verksamhetskoncept. Promemorian presenterar en plan i fyra steg för hur man startar konceptutveckling inom socialvården.

Nyckelord

praxis, projekt, det sociala området, socialvård, utvecklande

Jaakko Virkkunen, Yrjö Engeström, Reijo Miettinen. Development of social services in the future: from projects to concept-driven development. Helsinki, 2007. 45pp. (Reports of the Ministry of Social Affairs and Health, Finland, ISSN 1236-2115, 2007:49) ISBN 978-952-00-2437-6 (pb), ISBN 978-952-00-2438-3 (PDF)

The recent review of social services development (Reports of the Ministry of Social Affairs and Health, Finland, 2007:12) not only recognized positive results but also drew attention to problems in the current project-based form of development. Projects have seldom led to considerable transformations in modes of operation. Those appear to presuppose long-term development in the context of ordinary office work.

In the course of history the object of development has been outlined in different ways. There has been a shift from professionalisation of managing a job to rationalisation of functions, application of performance unit structures and the idea of management by objectives, as well as the development of business processes combined to quality-assurance work and making use of information technology. The most established forms of development work focus on improving functions within the current operational concept without questioning the way the object and purpose of the activity is conceptualized and which needs of the clients are addressed by the current form of the activity. The achievement of marked improvements in any activity however presupposes a reassessment of its object and purpose, too. In business management such development efforts have been characterised as a transformation of the business model or concept.

In the development based on the ideas of new public management (NPM) attention has not been given to the possibilities brought about by the new information and communication technologies. In the new wave of development the focus is being shifted from intra-organisational processes to development of direct/electronic services for citizens by means of new information and communication technologies and to how functions can be combined by them and how the

citizens' needs can be addressed in a more differentiated and diversified way. Instead of rationalising the present functions, new operational concepts are developed to enable addressing the citizens' needs better and more profitably. Concept-based development involves a reciprocal development of the concept and the practices determining the future mode of operation.

The restructuring of local government and services also presupposes an adjustment of the operational concepts of social welfare work. The prerequisites for responding to the citizens' needs are different in different regions and municipalities. Therefore, different operational concepts are needed to respond to them. On the other hand, the municipalities that are faced with identical challenges can develop new operational concepts together. The memorandum presents a four-stage plan to initiate the concept-based development in social services.

Key words

development, modes of operation, projects, social services, social welfare

Keskustelu sosiaalialan kehittämistoiminnasta on vilkastunut suurten rakenteellisten muutosten kynnyksellä. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansalliset kehittämisohjelmat ovat nostaneet esille sekä vanhoja että uusia kehittämisteemoja 2000-luvun alussa. Kunta- ja palvelurakennehankkeen ympärillä käyty keskustelu on myös tuonut uusia painotuksia. Kuntien välinen yhteistyö, eri toimijoiden yhteistyö, uudet palvelukonseptit, ehkäisevän työn ja varhaisen puuttumisen teemat jne. ovat olleet keskeisiä sisällöllisiä kysymyksiä kehittämistoiminnassa.

Keskeisten sisällöllisten kysymysten rinnalla ovat viime vuosina nousseet tärkeiksi kysymyksiksi myös kehittämistoiminnan yleinen filosofia, kehittämisen rakenteet ja metodologia. Osittain rahoitussellisista syistä viime vuosien kehittämistoimintaa on luonnehtinut projektimaisuus. Erillisrahoitus on luonut eräällä tavalla normaali-toiminnasta ulkoistetun projektimaailman. Tämä on saanut jo runsaasti kritiikkiä osakseen, mutta luovia ratkaisuja, jotka voisivat ylittää tämän ongelman ei vielä ole kunnolla kehitetty.

Nyt käsillä oleva tiivis puheenvuoro kehittämisen tulevaisuudesta on laadittu sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä, eräällä tavalla jatkona sille työlle mitä aikaisemmin on tehty sekä sosiaalialan kehittämishankkeessa että Juha Kaakisen, Jarmo Niemisen ja Jukka Ohtosen tekemässä Sosiaalihuollon kehittämistoiminnan arviointitutkimuksessa (STM selvityksiä 2007:12). Virkkusen, Engeströmin ja Miettisen kirjoitus on kirjoittajien itsenäinen selvitys eikä sosiaali- ja terveysministeriö ole ottanut kantaa kirjoituksen arvioihin ja ehdotuksiin. Tarkoitus on tarjota monipuolisia aineksia ja näkökulmia sosiaalialan kehittämistä koskevaan tärkeään keskusteluun.

Helsingissä 5. päivänä syyskuuta 2007

Reijo Väärälä
Apulaisosastopäällikkö

Tiivistelmä.....	3
Sammandrag.....	5
Summary	7
Esipuhe.....	9
1 Projektikehittämisen kriisi sosiaalihuollossa.....	13
2 Toiminnan kehittämisen muotojen kehitys.....	15
3 Ehdotus sosiaalihuollon konseptipohjaisen kehittämistoiminnan rakenteeksi	28
3.1 Konseptikehittämisen periaatteet	28
3.2 Ehdotus sosiaalihuollon kehittämistoiminnan uudeksi toteuttamistavaksi.....	30
3.2.1 Uuden kehittämisotteen rakentamisen lähtökohdat	30
3.2.2 Kehittämistoiminnan uuden toteuttamistavan rakentamisen vaiheet.....	32
3.3 Kehittämisotteen ja otteen osajien kehittäminen edelläkävijäkunnissa	35
Lähteet.....	37
LIITE Kehittämistoiminnan muotojen vertailu	40



1

Projektikehittämisen kriisi sosiaalihuollossa

Juha Kaakisen, Jarmo Niemisen ja Jukka Ohtosen toteuttama sosiaalihuollon kehittämistoiminnan arviointi (STM selvityksiä 2007:12) antaa yleiskuvan sosiaalihuollon kehittämistoiminnan tämänhetkestä kehitysvaiheesta. Kehittämistoiminta on lisääntynyt – joskin se on edelleen vähäistä – ja sillä on saatu aikaan paikallisesti ja alueellisesti merkittäviä tuloksia. Sekä toiminnan kehittämisen haasteet että kehittämisen edellytykset ovat eri alueilla ja eri kokoisissa kunnissa hyvin erilaiset. Sosiaalialan osaamiskeskukset ovat muodostuneet tärkeäksi osaksi kehittämistoiminnan infrastruktuuria ja voivat osaltaan olla luomassa paikallisiin kehittämistarpeisiin vastaavaa kehittämistoimintaa.

Myönteisten tulosten ohella raportti tuo selvästi esiin kehittämistoiminnan organisaatioon ja toteuttamistapaan liittyviä ongelmia. Ne näyttävät liittyvän siihen, että kehittämistyö toteutetaan suurelta osin erillisinä projekteina. Projektit eivät ole täysin vastanneet kuntien tärkeimpiä kehittämistarpeita, niiden tulokset eivät ole ankkuroituneet riittävästi toimintaan eivätkä ne siksi ole luoneet kuntaan pysyvää uutta osaamista siinä määrin kuin olisi ollut tarpeen. Kuntien henkilökunta on väsynyt hankkeisiin, jotka eivät näytä vievän uudistustyötä johdonmukaisesti eteenpäin. Osaamiskeskusten toiminnastakin merkittävä osa liittyy kehittämistyön sisällön sijasta hankehallintoon. Kehittämistoimintaa on leimannut hajanaisuus. Käytännön toiminnan muutoksen, kehittämistyön ja tutkimuksen yhteydet ovat jääneet heikoiksi. Näyttää myös siltä, etteivät STAKESin valtakunnallinen kehittämistyö ja osaamiskeskusten alueellinen kehittämistyö ole tukeneet tehokkaasti toisiaan.

Kehittämistoiminta ei ole auttanut etenkin pieniä kuntia uudistustyössä (Kaakinen et al. 2007, 44):

“... pienten kuntien sosiaali- ja perusturvajohtajien kertomus hankkeiden hyödyllisyydestä ja tuloksellisuudesta on suurelta osin tyyliä kerrottavaa. Hankkeita tehdään paljon, kokouksia

pidetään, paperia syntyy, mutta hukkaan menneen työpanoksen ja tuloksettomien projektien määrä on suuri saavutettuihin tuloksiin nähden. Ja huolimatta onnistuneesta hankkeesta, viimeistään käyttöönottovaiheessa työ pysähtyy voimavarojen puutteessa ja prosessi jää lopulta tuloksettomaksi.

Kehittämishankkeiden määrä on suuri, mutta hankkeet pieniä, (...) tavoitteisiin nähden lyhytkestoisia ja raskaasti hallinnoituja. Hankkeet kattavat sosiaalipalvelujen keskeiset toiminta-alueet, mutta hankekokonaisuus on sekava ja varsinaisten läpimurtojen tai toimintatapojen muutosten aikaansaaminen on harvinaista ja edellyttää pikemminkin normaalina virkätöinä tehtävää pitkäjännitteistä työskentelyä, kuin useimmiten lyhytkestoisia projekteja.”

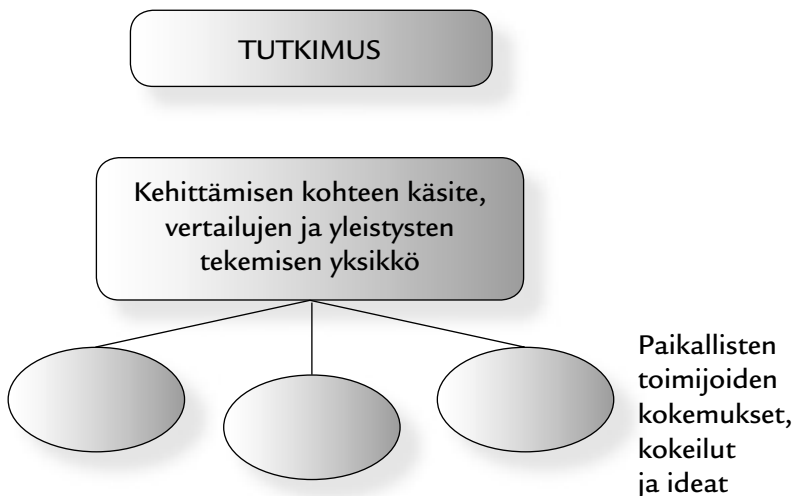
Vaikka monet kehittämishankkeet ovat olleet perusteltuja, hyvin toteutettuja ja tuloksellisia, näyttää siltä, että hankkeiden valinnan taustalta puuttuu riittävä kehittämistarpeiden ja -mahdollisuuksien analyysi ja siihen perustuva kehittämistyön pitkäjänteinen johtaminen. Raportista saa sen kuvan, että kehittämistyötä ei ole kunnissa kyetty kytkemään toiminnan kehityksen pitkäjänteiseen johtamiseen.

Samankaltaisia havaintoja projektikehittämisen ongelmista on tehty aikaisemminkin (Arnkil ym., 2002; Sosiaalivakuutus, 2002; Arnkil, 2006). Eric Abrahamson (2004) katsoo jopa tunnistaneensa ajallemme ominaisen organisaatioiden ongelmavyöhdin, johon kuuluvat kehittämisaloitteiden ylenmääräisyys, siitä johtuva organisaation kaaos ja henkilökunnan yllirasittuminen ja kyynistyminen.

2 Toiminnan kehittämisen muotojen kehitys

Arviointiraportin esiin tuomien ongelmien ymmärtämiseksi on syytä lyhyesti tarkastella kehittämistoiminnan historiallista kehitystä. Emme tässä kuitenkaan analysoi sosiaalitoimen kehittämistoiminnan historiaa, vaan kuvamme sen sijaan yleisellä, ideaalityyppien tasolla kehittämistoiminnan muotojen historiallista muutosta. Keskeisenä tyyppinä toisistaan erottavana tekijänä pidämme sitä, millä tavalla kehittämisen kohde on kulloinkin käsitteellistetty. Toiminnan kehitys perustuu monitahoiseen kollektiiviseen oppimiseen ja kokemusten vaihtoon. Toiminnan kohteen käsite ei ainoastaan rajaa paikallisen kehittämisen kohdetta, vaan välittää myös saman alan toimijoiden välistä tiedon vaihtoa ja tuloksellisuuden ehtoja koskevien yleistysten tekoa. Se välittää usein myös tutkimuksen ja käytännön välistä yhteyttä.

Kuva 1. Toiminnan kehittämisen kohteen käsite yleistysten muodostamisen yksikkönä





Toiminnan ammatillistaminen

Historiallisesti varhaisimpana kehittämistyön periaatteena voidaan pitää toiminnan *ammattillistamista*: tietyt tehtävät siirretään maallikoilta palkatuille toimihenkilöille tai muun työn yhteydestä päätoimisen henkilön työkentäksi ja tehtäviin aletaan kouluttaa erikoistuneita henkilöitä. Ammatin vakiintuminen ja koulutus käynnistävät ko. ammatin harjoittajien työn kohteen käsitteellistämisen ja menetelmien systemaattisen kehittämisen. Ammatti muodostaa tärkeän tiedon ja kokemuksen vaihdon yksikön ja luo samalla yhteisön, jossa tietoa ja kokemusta kehitetään ja vaihdetaan.

Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen antama peruskoulutus muodostaa perustan, jolle muu kehittämistoiminta voidaan rakentaa. Alan henkilöstön koulutustason kohoaminen mahdollistaa työntekijöiden laajan osallistumisen toiminnan kehittämiseen. Tällä hetkellä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen panos kehittämisessä ei enää rajoitu vain peruskoulutuksen antamiseen. Niillä on osaamista ja voimavaroja myös vallitsevien käytäntöjen uudistamistyöhön. Toisaalta ammatit ovat vain osa työnjakoon ja yhteistoimintaan perustuvan toiminnan kokonaisuutta. Ammatillisen erikoistumisen edetessä toiminnan kokonaisuuden hallintaa on yhä vaikeampi parantaa ammattikohtaisen kehittämisen tietä – siinäkin tapauksessa että myös johtaminen ammatillistuu.



Toiminnoittain keskitetty, asian laadun mukaan jaettu (funktionaalinen) kehittäminen

Ammatillistamisen jälkeen historiallisesti seuraava kehittämistyön toteuttamisen periaate on ollut ns. funktionaalisille organisaatioille ominainen toiminnoittain keskitetty kehittäminen. Kehittämissä kohteena on tietyn *toiminnon* (funktion) toteuttamista kaikissa paikallisissa yksiköissä. Toiminto on toiminnan kokonaisuudesta käsitteellisesti erotettu puoli tai osatehtävien luokka kuten talousasiat, henkilöstöasiat, lakiasiat tietohallintoasiat jne. Tällaista asian laatuun perustuvaa työnjakoa sovelletaan yleensä hierarkkisesti: suppeita erikoisaloja kootaan tietyn yläkäsitteen alle.

Toiminnoittain keskitetyn kehittämistyön kohteena on historiallisesti ollut yhtenäisten, hyvien käytäntöjen luominen toistuviin osa-

tehtäviin. Tämä on tarpeen, kun toiminta laajenee. Kehittämistyö on kytketty hallinnolliseen ohjaukseen. Sen tuloksena syntyy paikallisia toimijoita sitovia asiallisia ja menettelytapoja koskevia normeja.

Toimintoittain keskitetyn kehittämistyön myönteinen tulos on ollut moninaisten käytäntöjen yhtenäistäminen, rationalisointi sekä yhtenäisten mittapuiden ja välineiden luominen toiminnon toteuttamiselle. Toisaalta, kun toiminta muuttuu tai on käsiteltävä monitahoisia ongelmia, toiminnan kokonaisuudesta irrotettujen eri puolten kehittämistä on vaikea sovittaa yhteen. Tämän kehittämistoiminnan muodon tunnetut ongelmat liittyvätkin kokonaisuuksien puutteelliseen hallintaan, jäykkyyteen, paikallisten olosuhteiden puutteelliseen huomioonottamiseen ja paikallisen aloitteisuuden kahlitseminen. Suomen julkisessa hallinnossa keskusvirastojen 1970-luvulla toteuttama, ohjesääntöihin perustuva hyvinvointipalvelujen ohjaus ja kehittäminen noudatti tätä kehittämistoiminnan periaatetta.

Tulosityksikkörakenne ja markkinaohjattu kehittäminen - New Public Management

Tulosityksikköorganisaatio ja tulosohtaus ovat syntyneet liikeyrityksissä yrityksenä ratkaista toimintoittain keskitetyn johtamisen ja kehittämisen ongelmia. 1980-90 -luvuilla näitä ideoita alettiin soveltaa myös julkisessa hallinnossa. Sosiaalihuollossa tärkein tämän periaatteen sovellus on vuoden 1993 valtiosuuslainsäädännön muutos.

Toiminta jaetaan mahdollisimman selkeisiin *tulosalueisiin* esimerkiksi asiakasryhmien perusteella. Vastuu tulosten saavuttamisesta annetaan suhteellisen itsenäisesti toimiville tulosityksiköille. Kehittämistyö ja hallinnollinen ohjaus erotetaan toisistaan. Hallinnollista ohjausta toteutetaan asettamalla sitovia tulostavoitteita ja valvomalla niiden saavuttamista. Suunnittelu- ja kehittämistyö jaetaan kahteen osaan. Osa siitä on valtion ja kunnan keskushallintoa palvelevaa suunnittelua, valmistelua ja tulosityksiköiden toiminnan arviointia. Toinen osa on tulosityksiköitä palvelevaa kehittämistyötä, joka siirretään markkinaohjauksen piiriin. Suunnittelijat, kehittäjät ja kouluttajat ”tuotteistavat” kehittämistyönsä ja myyvät kehittämispalvelujaan tulosityksiköille. Nämä *kehittämistuotteet* ja projektit, joissa niitä käytetään, muodostavat tulosalueiden ohella toisen tälle mallil-

le ominaisen kehittämisen kohteen käsitteen. Tietoa jäsentää ja yleistyksiä tekee kehittämisspalveluja myyvä yritys.

Tuotteistetussa kehittämistyössä on kyetty liittämään eri alojen osaamista laajemmiksi kokonaisuuksiksi, joskin kehittämistyö on edelleen kytkeytynyt pääosin osatoimintoihin. Kehittämisen tuloksia ei välitetä käyttäjille velvoittavina säädöksinä ja standardeina, vaan konsultoivasti välineinä ja ratkaisumalleina. Kehittämisessä on näin voitu ottaa paikalliset tarpeet ja olosuhteet paremmin huomioon kuin toiminnoittain keskistetyssä kehittämistyössä. Tarjousmenettelyn soveltaminen on vahvistanut tilaajan roolia kehittämistyössä. Toisaalta tarjous voidaan tehdä vain hyvin täsmällisesti määritettyyn tehtävään. Sen vuoksi kehittämisspalvelujen ostamisen malli toimii parhaiten vallitsevan toimintatavan parantamiseen liittyvissä rajatuissa kehittämistehtävissä. Mitä vaikeammin hahmotettavasta ongelmasta tai syvällisemmästä toimintatavan muutoksesta on kysymys, sitä huonommin valmiit kehittämistuotteet tai tarjousmenettelyyn perustuva kehittäminen vastaavat kehittämistilanteen vaatimuksia.

Kun johdon asiantuntijaesikuntia on tulosohjaukseen siirtymisen yhteydessä usein karsittu voimakkaasti, linjajohdolla saattaa tässä mallissa olla entistä heikommat mahdollisuudet arvioida kehittämisen tarpeita kokonaisuutena ja luoda johdonmukaista kehittämistoiminnan suuntaa. Tämä saattaa osittain selittää sosiaalihuollon kehittämistyön arvioinnissa esiin tullutta henkilökunnan projektiväsymystä. Sama tekijä voi selittää kehittämisen epäjatkuvuuksia (Launis & Pihlaja, 2005; Engeström ym. 2007): toisiaan seuraavat kehittämisshankkeet edustavat erilaisia, keskenään ristiriitaisia periaatteita ja tulevaisuuden visioita.

Kaupallisilla kehittämistyön markkinoilla on nähtävissä kehityssuunta, jonka mukaan jotkut suuret konsulttiyritykset erikoistuvat laatimaan kehittämistyön pohjaksi kokonaisanalyysijä ja puitesuunnitelmia, joiden pohjalta päätetään rajatumpien kehittämispäntosten ostaminen (Toivonen, 2004). Tämän ratkaisun ongelmana on strategisen johtamisen pitkälle menevä ulkoistaminen ja organisaation oman muutoksen hallintaa koskevan osaamisen heikkeneminen.



Tavoiteohjelmiin perustuva kehittäminen

Täysin markkinaohjatun kehittämistoiminnan ongelmia on pyritty ratkaisemaan myös muodostamalla kehittämisen kohteita priorisoivia, kehittämishankkeita kokoavia *kehittämishohjelmia*. 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa kunnat ja seutukunnat ovat valmistelleet laaja-alaisia, useiden vuosien kehitystä linjaavia *hyvinvointipoliittisia ohjelmia* sekä eri kohderyhmiä ja ongelma-alueita koskevia erillisohjelmia kuten vanhusohjelmia, lapsi- ja nuoriso-ohjelmia, päihde- ja huumeohjelmia (Kinnunen & Kurkinen, 2003). Näillä on pyritty ennakoimaan väestön tarpeita ja muutoksia sekä sovittamaan eri organisaatioiden kehitysponnistuksia yhteen. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön vuonna 2002 käynnistämä kansallinen sosiaalialan kehittämishohjelma on asettanut vastaavalla tavalla tavoitteita koko maan sosiaalihuollon kehittämiseksi.

Kehittämishohjelmissa eri hankkeiden integrointi perustuu usein jonkinlaiseen tavoite-keino -hierarkiaan, jossa integraation oletetaan toteutuvan eri hankkeita yhdistävien yleisempien tavoitteiden kautta. Kehittämishohjelman tavoitteet ja teemat muodostavat sen kokonaisuuden, jota koskevaa tietoa ja yleistyksiä kehittämistyössä pyritään tuottamaan. Tavoitteet joudutaan kehittämishohjelmissa usein esittämään hyvin abstraktilla tasolla. Siksi ohjelmien yleistavoitteet irrottavat kehittämistyön helposti käytännön toiminnan konkreettisista ongelmista ja paikallisen toiminnan realistisista kehitysmahdollisuuksista.

Funktionaalisen kehittämisen tapaan kehittäminen koskee vain jotain toiminnan puolta tai aspektia. Beer, Eisenstatt ja Spector (1990) keräsivät laajassa kyselytutkimuksessa aineistoa suurten amerikkalaisten yhtiöiden kehittämishohjelmista. Hyvin suuri osa niistä ei koskaan toteutunut tarkoitetussa muodossa ja osa johti tavoitteiden vastaisiin tuloksiin. Tutkijat selittävät ilmiötä sillä, että hankkeet ovat perustuneet abstrakteihin tavoitteisiin eikä niiden suunnittelun ja toteuttamisen yhteydessä ole selvitetty riittävästi käytännön toimintaan vaikuttavia moninaisia tekijöitä.

Hubbard ym. (2006) tutkivat San Diegon alueen koulureformin toteutumista käytännössä. Heidän tutkimustuloksensa tarjoavat yhden selityksen yksipuolisesti ylhäältä johdettujen uudistusten epäonnistumisen syihin ja syventävät samalla kuvaa merkittävien uudistusten dynamiikasta. He toteavat, että uudistusten toteutta-

minen monimutkaisissa järjestelmissä on arvaamatonta siksi, että vallitseva järjestelmä ”iskee takaisin”. Koulureformi, jota Hubbard ym. tutkivat, epäonnistui, koska johto piti muutosta suunnitteleman-
sa ratkaisun täytäntöönpanona. Vaikutusten ajateltiin etenevän yksi-
suuntaisesti ylhäältä alas. Tosiasiassa jokainen hierarkiataso tulkit-
si muutoksen uudestaan omalla tavallaan kunnes lopputulos oli lähes
täydellinen alun tavoitteiden peilikuva. Uudistuksen muovaaminen
toteuttamisvaiheessa voidaan kuitenkin kääntää myös voimavaraksi.
Yhteiskehittely merkitsee uudistuksen toteuttamistapaa, jossa eri ase-
missa olevat, erilaista tietoa ja osaamista omaavat toimijat työskente-
levät yhdessä ja ratkaisevat muutoksen toteuttamisessa eteen tulevia
ristiriitoja ja ongelmia. Tämä luonnollisesti edellyttää, että asianosaiset
luottavat toisiinsa ja että he ymmärtävät muutoksen tarpeen.

Prosessien kehittäminen

Erityisesti Japanilaisten merkittävä menestyminen kansainvälisillä
markkinoilla herätti muut maat kiinnittämään huomiota toiminnan
laatuun. Kansainväliseksi esikuvaksi muodostui Toyotan autotuo-
tannossa kehitetty joustavan tuotannon malli, jossa toiminnan tar-
kastelun ja kehittämisen lähtökohtana eivät ole toiminnot, vaan *ti-
laus-toimitus* -prosessit. Toimintaa ei kehitetä parantamalla yksittäisten
toimenpiteiden toteuttamistapaa vaan poistamalla tuhlausta ja häi-
riöitä tilaus-toimitusprosessista ja sen osaprosesseista. Lähempänä
lopputuotetta olevat toimijat katsotaan prosessissa siitä kauempana
olevilta osia ja palveluja ostaviksi sisäisiksi asiakkaiksi (Imai, 1986;
Womac & Jones, 1996).

Kansallinen kiinnostus laadun ja prosessien kehittämiseen johti
useissa maissa uudenlaisiin, normatiivisiin kehittämistyön malleihin,
joista tunnetuimpia ovat laatusertifikaatteihin ja -palkintoihin kyt-
keytyvä kehittämistyön malli sekä Yhdysvaltain puolustusministeri-
ön ohjelmistotoimittajiaan varten kehityttämä ohjelmistotuotanto-
kyvyn kypsyysmalli. Nämä kiteyttävät kokemuksia ja tutkimustietoa
siitä, millaisia ovat hyvät, korkean laadun varmistavat prosessit.

Baldrige-laatupalkinto on edustava esimerkki laatusertifikaat-
teihin ja -palkintoihin perustuvasta kehittämistyöstä. Sen lähtökoh-
tana on normatiivinen hyvän toiminnan malli, jossa on määritetty
keskeiset toiminnan laatuun vaikuttavat johtamisen osa-alueet ja

niillä hyvänä pidetyt käytännöt. Kuvaukset ovat niin täsmällisiä, että tietyn organisaation toimintakäytäntöjä voidaan verrata malliin ja arvioida sen avulla. Esimerkiksi Baldrige-laatupalkinnon arviointikriteerit käsittävät seitsemän tarkastelun pääkohdetta, jotka jakautuvat 2-8 alakohtiin. Kullekin alakohdalle on määritetty suhteellinen paino, jolla ne vaikuttavat kokonaisarviointiin. Sertifikaattia tai palkintoa hakevat organisaatiot kuvaavat toimintaansa mallin antama jäsenyyksen mukaisesti. Auditoidijat käyvät sen jälkeen arvioimassa toimintaa (Garvin, 2000).

Ohjelmistotuotantokyvyn kypsyysmallissa on kuvattu viisi ohjelmistotuotantokyvyn ”kypsyysastetta”. Alimpana on tilannekohtaiseen improvisointiin perustuva yksilökeskeinen tuotantotapa. Kypsin tuotanto perustuu dokumentoitujen menettelytapojen noudattamiseen ja näiden menettelytapojen jatkuvaan parantamiseen. Kunkin kypsyysasteen kannalta olennaiset osaprosessit ja menettelytavat on kuvattu kypsyysmallissa niin seikkaperäisesti, että ohjelmistoyritys voi helposti laatia mallin perusteella suunnitelman ohjelmistotuotantokyvyn vaiheittaisesta kehittämisestä. Yhdysvaltain puolustusministeriön edustajat tekevät toimittajien organisaatioihin tarkastuksia ja arvioivat ohjelmistotuotantokyvyn kypsyystasoa. Yritykset parantavat järjestelmiään mallin ja auditoidijilta saamansa kritiikin perusteella. Alun pitäen hyvin yksilöllinen ja käsityömäinen ohjelmistotuotanto on tämän normatiivisen mallin ja siihen liittyvän arvioinnin ja valvonnan avulla saatu muuttumaan monissa organisaatioissa yhteistoiminnalliseksi. Ohjelmakoodin kirjoittajat on saatu dokumentoimaan ratkaisunsa, jakamaan tietoaan ja keksintöjään keskenään sekä hyödyntämään aiemmin tehtyä työtä (Adler, 2006).

Normatiivisen prosessien kehittämisen ilmeinen etu on sinä, että jokainen organisaatio kehittää itse omat sovelluksensa ja hankkii tarvitsemansa avun. Normatiivinen malli tarjoaa myös yhteisen käsitteistön ja työsuunnitelman sille, miten toimintakäytäntöjen parantamisessa edetään. Toisaalta normatiiviset mallit keskittyvät paljolti tuotannon ja johtamisen perusrutiinien kehittämiseen. Kehittämisote ei tue muutoksia, jotka liittyvät kokonaan uudentyyliin tarpeisiin vastaamiseen ja uudenlaisten toimintaperiaatteiden omaksumiseen. Laatuajatteluun perustuva prosessien kehittäminen ei yleensä ole ollut ristiriidassa tulosityksikkörakenteen ja tulosjohtamisen kanssa, koska huomio on siinä suunnattu olemassa olevien yksiköiden prosesseihin. Sen sijaan kustannusseurannan, resurssien



jaon ja kannusteiden kytkeminen prosesseihin johtaa helposti osa-optimoointiin, jossa prosessin sujuvuutta ja taloudellisuutta saatetaan kehittää kokonaisuuden hallinnan kustannuksella. Havainnollisen esimerkin tästä tarjoavat sairaanhoidossa kehitetyt ns. hoitoketjut, jotka määrittävät tietyn taudin hoidon prosessin ja työnjaon. Ne selkiyttävät ja parantavat olennaisesti tautikohtaista hoitoa, mutta eivät auta hallitsemaan monia sairauksia samanaikaisesti sairastavien potilaiden hoitoa (Kerosuo, 2006).

Liiketoimintaprosessien tietotekniikkaan perustuva uudelleenjärjestäminen (BPR)

Toiminnan kehittäminen on 1990-luvulta alkaen kytkeytynyt yhä selvemmin tietojärjestelmien kehittämiseen. 1990-luvun alussa Business Process Reengineering liike esitti mahtipontisesti, että vanhat toiminnan rakenteet on tuhottava ja niiden tilalle on rakennettava kokonaan uudet, tietojärjestelmiin perustuvat toimintaprosessit (Hammer, 1990; Davenport, 1993). Lähestymistapaa on Suomessa sovellettu enemmän terveydenhuollossa kuin sosiaalihuollossa.

Suuri osa kunnianhimoisista tietojärjestelmiin perustuvista prosessien uudelleenjärjestämishankkeista on epäonnistunut (kuten meillä esim. Suomessa Makropilotti hanke). Claudio Ciborran tutkimusryhmä (2000) on tutkinut tämän ilmiön syitä. Tietojärjestelmien suunnittelua koskevat oppikirjat esittävät suunnittelun tavoiterationaalisen prosessina. Olennaista näissä malleissa on, että ne koskevat kertaluontoista muutosta lähtötilanteesta tavoiteltuun uuteen tilanteeseen. Tutkittuaan monen kansainvälisen suuryrityksen tietojärjestelmien kehitystä Ciborran tutkimusryhmä tuli siihen tulokseen, että tietojärjestelmiin perustuvaa toiminnan uudistamista ei voi ymmärtää tavoiterationaalisen suunnittelun käsitteiden avulla. Tietojärjestelmien kehitys on luonteeltaan pikemminkin tilannekohtaisiin ratkaisuihin perustuvaa ajatelmista. Olennaista on nähdä, että kehitystyö on jatkuvaa ja siihen vaikuttavat hyvin monet, vain osittain ennakoitavissa olevat tekijät. Ciborran ym. (2000, 226) katsovat, että ajatus tietojärjestelmistä organisaation sisäisen ohjauksen välineenä heijastaa teollisen aikakauden ajattelua, joka pitäisi korvata näkemyksellä tietotekniikasta julkisena viestinnän ja maailmaan osallistumisen välineenä.

Yksi selitys tietojärjestelmiin perustuvien toiminnan uudistusten epäonnistumisille on se, että hyötyjen saaminen teknisistä innovaatioista edellyttää sosiaalisia innovaatioita, mutta etenkin sosiaalisia innovaatioita ei voida tuottaa tavoiterationaalisen päätöksenteon mallin mukaan. Sosiaalisten ja palveluinnovaatioiden synnyttäminen keskitetysti kehittämisohjelmien avulla on vaikeaa. Ne liittyvät siihen, miten työ organisoidaan paikallisesti ja miten vuorovaikutus asiakkaiden kanssa toteutetaan. Siksi kunnianhimoiset, yksipuolisesti ylhäältä päin johdetut kehittämishankkeet eivät usein tuota tarvittavia toimintatapamuutoksia lattiatasoin toiminnassa tai loppukäyttäjien elämässä (esim. Ohtonen 2002, Hyppönen 2004). Tietojärjestelmien ajalehtivassa kehityksessä ei olekaan kysymys vain teknisen järjestelmän ajalehtivasta kehityksestä vaan kehityksestä, jossa tekniset, kulttuuriset ja makro- ja mikropoliittiset tekijät vaikuttavat monitahoisella tavalla toisiinsa. Tämä havainto siirtää kehittämistyön tarkastelun painopisteen suunnittelusta ja kehittämisestä paikallisen kokeilutoiminnan pitkäjänteiseen tukemiseen ja sen tulosten kokoamiseen, jalostamiseen ja välittämiseen.

Uusien toimintakonseptien kehittäminen

Prosessien kehittämisessä pyritään parantamaan asiakkaiden saamaa palvelua, mutta yleensä lähtökohtana on vallitseva käsitys asiakkaiden tarpeista ja palveluista. Kehittämisohjelmissa on usein pyritty muuttamaan toiminnan sisältöä ja tarkoitusta, mutta ne kompastuvat helposti käytännön toiminnan muuttamisen ongelmiin. P. Venkataramin (1994) mukaan tietotekniikkaan perustuvissa uudelleenjärjestelyissä uudesta tekniikasta saadaan suurimmat hyödyt silloin, kun teknologiaa käytetään toiminnan kohteen laajentamiseen. Huomiota ei kiinnitetä ensisijassa olemassa olevan organisaation prosesseihin, vaan vastataan uudella toiminnalla ja yhteistoimintarakenteella tarpeisiin, joihin ei aikaisemmin ole kyetty vastaamaan ja jotka siksi ovat jääneet havaitsematta. Liikkeenjohtotieteessä on tässä yhteydessä puhuttu liiketoimintamallin tai -konseptin muutoksesta (Ostervalder, 2004).

Toimintakonsepti merkitsee toiminnan kohteen ja tarkoituksen uudenlaista käsitteellistämistä sekä lukuisia, toisiaan täydentäviä osaratkaisuja, joilla uusi toimintaperiaate saadaan toteutetuksi käy-

tännössä (Ostervalder, 2004; Virkkunen, 2002, 2004; Engeström, ym. 2005). Toimintakonsepti ei tarkoita ensisijassa ideaa tai suunnitelmaa, vaan uudenlaista käytännön toimintatapaa. Olennaista siinä on toimintaa koskevien monien eri osauudistusten keskinäinen täydentävyys, joka tekee uuden toimintatavan toteuttamisen käytännössä mahdolliseksi. Toimintakonsepti on rakenne, joka mahdollistaa vaikeasti yhteen sovitettavien tavoitteiden toteuttamisen samanaikaisesti. Pitkien sarjojen massatuotantoa voidaan pitää esimerkkinä toimintakonseptista, jossa toiminnan osat täydentävät toisiaan. Toyota aloitti Japanissa autojen valmistuksen pienille markkinoille, joilla tätä konseptia ei voitu soveltaa. Yritykseltä kului kaksikymmentä vuotta ennen kuin uusi, joustavan massatuotannon konsepti oli kehittynyt monien kokeilujen ja keksintöjen kautta kypsään, maailmalla tunnettu muotoonsa (Ohno, 1988).

Yleisimmät toiminnan kehittämisen muodot keskittyvät toiminnan parantamiseen vallitsevan konseptin puitteissa. Toiminnan ja olosuhteiden muuttuessa syntyy kuitenkin toistuvasti tilanteita, jossa vanha toimintakonsepti on ristiriidassa muuttuvien tarpeiden ja mahdollisuuksien kanssa ja on luotava uusi, ekspanstiivinen tapa hahmottaa toiminnan kohde ja tarkoitus. Tietotekninen kumous on monilla aloilla antanut sysäyksen tällaiselle kehitykselle. Liike-elämän piirissä yritykset ovat yhä enemmän siirtymässä tuoteperustaisista toimintakonsepteista ratkaisuperusteisiin liiketoimintakonsepteihin, joissa asiakkaille tarjotaan yksittäisen tuotteen sijasta kokonaisratkaisu, sekä eri organisaatioiden pitkäjänteiseen yhteisen kehittelyyn perustuviin liiketoimintakonsepteihin (Korkman, 2004). Monissa tapauksissa uudet toimintakonseptit edellyttävät perinteisten organisaatorajojen ylittämistä ja uudenlaista yhteistoimintaa erilaisten organisaatioiden kesken.

Julkisessa hallinnossa toiminnan kehittämisen edellisen aallon keskeiset ideat ovat perustuneet uuden julkisen johtamisen (UJJ; New Public Management) ideoihin kuten toimintojen eriyttämiseen, tulohajaukseen, markkinamekanismin käyttöön, kilpailuun ja kannusteiden kehittämiseen. Vaikka näiden ideoiden perusteella kehittämistyötä tehdään edelleen, UJJ:n ideoihin perustunut kehittämisen aalto on Dunleavyn ym. (2006) mukaan pääosin pysähtynyt tai käännetty tärkeimmissä tämän kehityksen edelläkävijämaissa. Syynä on se, että periaatteiden soveltaminen on lisännyt hallinnon ja politiikan monimutkaisuutta ja heikentänyt siten välillisesti kansalais-

ten mahdollisuuksia ratkaista sosiaalisia ongelmia. Dunleavyn ym. mukaan tällä hetkellä on jo nähtävissä UJJ:n jälkeisen, digitaalisen ajan hallinnon piirteiden muotoutuminen. He väittävät, että uuteen tieto- ja viestintäteknologiaan perustuvat ja siihen välillisesti liittyvät muutokset ovat keskeisiä jo alkaneessa uudessa muutosten aallossa. Muutokset tulevat merkitsemään toimintojen uudelleen- kokoamista, tarveperustaiseen kokonaistarkasteluun perustuvia ratkaisuja ja digitalisoinnin mukanaan tuomia uusia, välittömiä asioinnin muotoja. He katsovat, että kehittämisen painopiste siirtyy instituutiokeskeisestä toimintaprosessien parantamisesta ratkaisuihin, joissa lähdetään kansalaisten tarpeista ja keinoista vastata näihin tarpeisiin yhdistämällä eri organisaatioiden osaamista ja voimavaroja.

Tämä muutos on nähtävissä myös sosiaalihuollon alalla. Tuloshjauksen ja prosessien kehittämisestä on siirrytty etsimään uusia toimintakonsepteja, joilla voitaisiin vastata väestön muuttuneisiin tarpeisiin. Esim. Englannissa Every Child Matters, Every Youth Matters ohjelmissa on pyritty kehittämään uudenlaisia, lasten ja nuorten syrjäytymiskehitystä ennalta estävän toiminnan konsepteja, jotka perustuvat hallinnolliset ja ammattialarajat ylittävään yhteistyöhön (Edwards ym., 2006; Karvinen-Niinikoski, 2007). Samansuuntaisia pyrkimyksiä kehittää uusia toimintakonsepteja on toteutettu myös Suomessa (Rimpelä, 2006).

Uudet toimintakonseptit voivat syntyä monella eri tavalla. Hyvin tyypillinen lähtökohta on vallitsevan toimintatavan kriisi, johon mikään organisaatiokohtainen uudistus ei riitä tuomaan ratkaisua. Uudistuksen tarpeen tiedostaminen ja uuden ratkaisun kehittäminen edellyttää kuitenkin monen eri tahon yhteisen, vuoropuheluun perustuvan tutkimus- ja kehitysprosessin organisoimista ja ohjaamista. Tästä on kiinnostava esimerkki prof. Yrjö Engeströmin johdolla toteutettu, ns. rajanylityslaboratorio menetelmään perustunut kehittämishanke, jossa luotiin uudenlainen yhteistoimintakäytäntö kroonisesti monia sairauksia sairastavien potilaiden hoitoon Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä (Kerosuo, 2005; Engeström, Engeström, Kerosuo, 2006). Toinen esimerkki on samalla menetelmällä Uudessa Seelannissa omenan viljelyn kriisin voittamiseksi toteutettu hanke, jossa omenanviljelijät, korjuu-urakoitsijat, työvoimahallinto ja verohallinto keittivät yhdessä uudenlaisen omenanviljelyn konseptin, jolla päästiin eroon alalle ominaisesta laittoman kausityö-



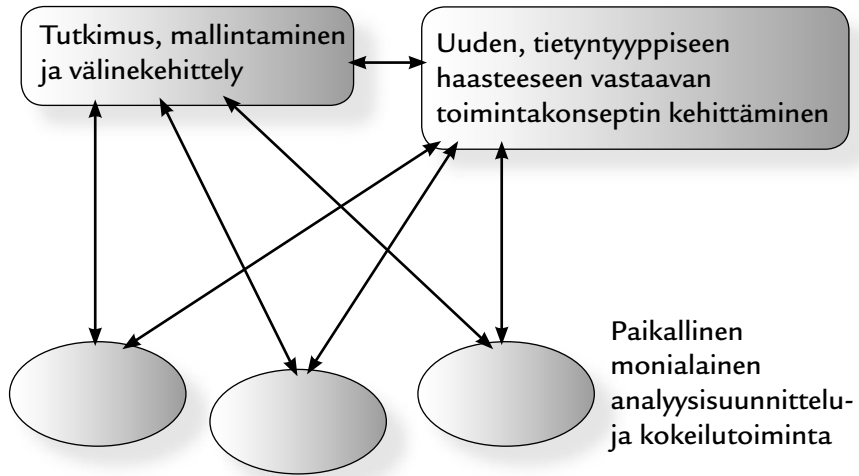
voiman käytöstä heikentämättä viljelyn kannattavuutta (Hill, Capper & Wilson, 2005; Hill ym., 2007).

Koska uudet toimintakonseptit edellyttävät monia toisiaan täydentäviä innovaatioita, ne saattavat syntyä parhaiten monen samalla toimialalla toimivan, samantapaisia haasteita kohtaavan organisaation yhteistyönä. Tällaisen yhteistyön tiellä on yhtäältä organisaatioiden välinen kilpailu ja toisaalta riittävän pitkäjänteisen, saman perusongelman voittamiseen tietyn johdonmukaisen idean pohjalta tähtäävän kehittämistyön puuttuminen. Uusi konsepti ei synny yhdistämällä toisiinsa mekaanisesti erilaisiin periaatteisiin pohjaavia osaratkaisuja.

”Toimintakonsepti” on kehittämisen kohteen käsite, joka on laajempi kuin esimerkiksi ”prosessi” siinä, että lähtökohtana on merkittävä, koko toimintaa koskeva kriisin uhka, kehityshaaste tai -mahdollisuus – ei erillinen ongelma, ja haasteeseen pyritään vastaamaan määrittämällä toiminnan kohde ja tuotos uudella, entistä laajemmalla tavalla. Toimintakonsepti voidaan ymmärtää tulevaa toimintatapaa koskevaksi malliksi, joka ohjaa toiminnan kehittämistä, mutta se on toisaalta myös käytännön toiminnassa toteutuva periaate ja rakenne. *Konseptikehittäminen on siksi tulevaa toimintatapaa määrittävän käsitteen ja käytännön toiminnan vastavuoroista kehittämistä.* Tiettyyn yhteiseen kehityshaasteeseen vastaavan uuden konseptin kehittäminen voi olla myös monen toimijan yhteinen kehittämisen kohde ja välittää tiedon ja kokemuksen vaihtoa monien paikallisten toimijoiden kesken. Olennaista on, että kokeilujen tuottamia havainnot kootaan ja niiden perusteella rakennetaan konseptia pitkäjänteisesti. Tässä työssä tarvitaan sekä eri alojen edustajien että tutkijoiden ja käytännön toimijoiden yhteistoimintaa.

Liitteessä on esitetty vertaileva yhteenveto edellä kuvatuista kehittämistyön muodoista.

Kuva 2. Toimintakonseptin kehittäminen paikallisten toimijoiden ja tutkijoiden yhteistyönä



3

Ehdotus sosiaalihuollon konseptipohjaisen kehittämistoiminnan rakenteeksi

3.1 Konseptikehittämisen periaatteet

Konseptikehittäminen ei ole edellä kuvattujen kehittämistyön muotojen erillinen vaihtoehto, vaan pikemminkin laajempi tapa tarkastella toiminnan kehittämistä. Konseptikehittäminen saattaa merkitä myös prosessien ja toimintojen kehittämistä sekä erillisiä kehittämishankkeita, mutta näitä tarkastellaan osana uuden toimintakonseptin rakentamista. Kuvaamme seuraavassa periaatteita, joihin konseptikehittäminen perustuu.

Hankkeilla pyritään toteuttamaan erillisiä parannuksia, mutta ei rakentamaan pitkäjänteisesti uutta toimintatapaa (Prusak, 1997; Scarborough et al., 2004). Taustalla on usein ajatusmalli, jonka mukaan muutos on siirtymistä yhdestä vakiintuneesta toimintatavasta toiseen (Lewin, 1952; Romanelli & Tushman, 1994). Mm. Ciborran tutkimusryhmän edellä lainatut havainnot korostavat sitä, että toiminnan kehittäminen on pikemminkin pitkäjänteinen ja ristiriitainen prosessi, jossa tuloksia arvioidaan kriittisesti seuraavien askelten hahmottamiseksi. Tarvitaan toiminnan kehitysprosessin pitkäjänteistä johtamista. Hankemuotoinen kehittäminen johtaa voimavarojen tuhlaamiseen, jos hankkeet eivät rakenna aikaisemman työn varaan ja rakenna johdonmukaisesti uudenlaista toimintatapaa.

Kehittämistyön jatkuvuutta ei voida rakentaa vain ongelmia tai mahdollisuuksia koskeviin ideoihin. Jatkuvuus edellyttää pitkäjänteistä vuorovaikutusta tietyn konkreettisen kohteen kanssa ja kehittämistoimenpiteiden kytkemistä siinä tapahtuvan muutoksen tukemiseen. Jokainen osauudistus ratkaisee joitain ongelmia, mutta tuottaa samalla sekä lisää tietoa kehityksen mahdollisuuksista että uusia ongelmia. Kuntien ja alueiden sosiaalihuollon kannalta tämä merkitsee painopisteen siirtämistä väestöön ja väestön eri ryhmien tarpeisiin nykyisten hallintoyksiköiden toimintaprosessien ja välineistön kehittämisestä. Kun kehittämistyö ankkuroidaan sosiaalihuollon toiminnan kohteeseen ja sen asiakkaiden tarpeisiin, syntyy

edellytykset tarkastella toimintaa monipuolisesti yli valitsevien hallinnollisten rajojen.

Kehittämistyössä on kysymys etenemisestä toiminnan realististen kehitysmahdollisuuksien alueella, sen *lähikehityksen vyöhykkeellä*. Jokainen askel eteenpäin tällä alueella muuttaa tilannetta sekä osoittamalla aikaisemmin tunnistamattomia kehityshaasteita että uusia mahdollisuuksia. Kehittämishanke menee hukkaan, ellei se vastaa toiminnan ajankohtaisia kehityshaasteita ja realistisia kehitysmahdollisuuksia. Ulkoapäin tarjottu hanke voi olla kunnan kehityksen kannalta liian lähellä nykyistä toimintatapaa, jolloin se ei vie kehitystä sanottavasti eteenpäin, tai liian kaukana siitä, jolloin tulokset eivät vaikuta käytäntöön.

Uusien toimintamuotojen kehityksessä ei synny jatkuvuutta ilman *vahvaa toimijuutta*, omistautumista ja sitoutumista uuden toimintatavan rakentamiseen. Hankkeina toteutetussa kehittämisessä toimijuus ja kehittämisprosessin omistajuus hajautuu ja jää helposti tilapäiseksi. Uudistustyössä ei toisaalta voida myöskään nojata byrokraattiseen organisaatiomalliin sisältyvään ajatukseen siitä, että toimijuus määräytyy viran mukaan. Uudenlaisen toiminnan kehittämisen edellyttää kiinteätä yhteistyötä eri tasoilla ja eri asemissa olevien henkilöiden kesken (Kotter & Cohen, 2002). Tällainen yhteistyö voi syntyä ja säilyä vain yhtäältä kehittämisen tarvetta ja mahdollisuuksia koskevan yhteisen analyysin sekä uutta ratkaisua koskevan idean ja toisaalta kehittämiseen liittyvän käytännön yhteistoiminnan kautta. Moniaineksisen, uudistukselle omistautuneiden toimijoiden ryhmän kehittämisen ohella tarvitaan kuitenkin myös vahvaa hallinnollista tukea ja uudistuksen omistajaa organisaatiossa. Tarvitaan nykyistä linjaorganisaatiota täydentävää kehittämistyön organisaatiota ja kehitysprosessin omistajuuden selvää määrittämistä.

Valmiin periaatemallin täytäntöönpanoon perustuvien muutoksen johtamisen mallien ohella muutosten johtamisessa on pyritty soveltamaan erilaisia osallistavia menettelytapoja. Yhteisen oppimisen kannalta pelkkä mukaan ottaminen ja keskustelu eivät riitä. Uudistusten aikaansaamiseksi tarvitaan yhteistä tiedon hankintaa, siihen perustuvaa vallitsevien käytäntöjen kriittistä erittelyä, nykyisten ajattelumallien ja toimintaperiaatteiden kyseenalaistamista ja uusien käsitteiden ja sosiaalihuollon toteuttamisen periaatteiden etsimistä, uusien ratkaisumallien suunnittelua ja kokeilua sekä kokeilujen tulosten kriittistä arviointia. Ilman tätä vallitsevat ajattelutavat



ja käsitteet jäävät helposti ulkoisista muutoksista huolimatta elämään. Käytännön työtä tekevillä tulee olla mahdollisuus analysoida toiminnan kehittämisen tarpeita ja mahdollisuuksia omaa nykyistä tehtäväänsä laiveammasta näkökulmasta. Kehitysprosessissa tarvitaan monen eri hierarkiatason ja monien eri toimintojen edustajien vuorovaikutukseen perustuvaa yhteistä oppimista ja tämän monita- hoisten oppimisprosessin määrätietoista ohjaamista.

3.2 Ehdotus sosiaalihuollon kehittämistoiminnan uudeksi toteuttamistavaksi

3.2.1 Uuden kehittämisotteen rakentamisen lähtökohdat

Kaikkien kuntien on kunta- ja palvelurakenteesta annetun lain mukaan suunniteltava kunta ja palvelurakenneudistuksen toimeenpanemisen edellyttämät järjestelyt ja toimitettava valtioneuvostolle tiedot 31.8.2007 mennessä. Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen Kuntaliitto korostavat yhteisessä muistiossaan (8.3.2007) mm. että

- sosiaalihuolto ja perusterveydenhuolto on perusteltua järjestää eheänä toiminnallisena kokonaisuutena
- näiden toimintojen tuottavuutta ja tehokkuutta on parannettava, jotta palvelut pystytään turvaamaan oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti kaikille asukkaille
- terveyden, toimintakyvyn ja hyvinvoinnin edistäminen, sosiaalisten ongelmien ehkäisy ja kuntalaisten osallisuuden vahvistaminen ovat tärkeimpiä näkökulmia kun pyritään väestön yleisen hyvinvoinnin parantamiseen ja sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeen ja kustannusten kasvun hallintaan
- väestön terveyden edistäminen ja sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen korostavat sosiaali- ja terveydenhuollon moniammatillisen muutosjohtamisen merkitystä.

Muistion kannanotot määrittävät selkeän sosiaali- ja terveyspoliittisen strategian, joka korostaa ennakoivaa, väestön tarpeista lähtevää työtä, hallinnolliset ja ammatilliset rajat ylittävää yhteistoimintaa

ja kumppanuuksia sekä kuntalaisten osallisuutta. Hyvinvointi 2015 hankkeessa on edelleen täsmennetty sosiaalihuollon tulevaisuuden tavoitteita.

Sosiaalihuollon strategian ja tulevaisuuden tavoitteiden toteuttamisen edellytykset ovat maan eri osissa, olosuhteiltaan erilaisissa kunnissa ja seutukunnissa hyvin erilaiset. Siksi strategian toteuttamiseksi tarvitaan eri kunnissa ja seutukunnissa erilaisia toimintakonsepteja ja rakenteita. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen kunta- ja seutukuntakohtainen täytäntöönpano ei suoraan johda innovatiivisten uusien sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakonseptien kehittymiseen. Niiden kehittämistä on tuettava vahvalla tutkimus- ja kehittämispanoksella. Tämä on alan kehittämistyölle uudenlainen haaste, johon nykyinen kehittämistoiminnan organisaatio ja tähänastiset kehittämistyön toteuttamisen muodot eivät sellaisinaan ehkä kykene tehokkaasti vastaamaan. Kehittämistyön voimavaroja on koottava uudella tavalla ja kehittämistyölle on löydettävä uusia muotoja.

Organisaatiokirjallisuudessa on keskusteltu paljon siitä, miten yhdistää nykyisen toiminnan vähittäinen kehittäminen ja radikaalisti uusien toimintamuotojen kehittäminen. Näyttää siltä, että aidosti uusien toimintamuotojen kehittäminen edellyttää niiden irrottamista perusorganisaatiosta omaksi kokonaisuudekseen. On puhuttu ”kaksikäteisestä organisaatiosta”, joka hoitaa nykyisten toimintojen vähittäistä uudistamista toisella ja radikaalisti uusien toimintojen kehittämistä toisella kädellä (Tushman, O’Reilly, 1996). Kansallisen terveyshankkeen piiriin kuuluvan hankerahoituksen arvioinnissa (STM, 2006, 45) esitetään, että hankerahoitus jaettaisiin kahteen osaan. Toinen osa varattaisiin innovaatiohankkeille, joilla pyritään aikaansaamaan kokonaan uusia palvelumuotoja, toinen hankkeille, joilla pyritään tehostamaan nykyisiä toimintoja. Hankerahoituksessa toteutettaisiin näin ”kaksikäteisen organisaation” periaatetta. Sosiaalihuollon uusien toimintakonseptien kehittämisessä on kysymys sosiaalisten innovaatioiden tuottamisesta, joka saattaa myös olla syytä erottaa nykyisten toimintojen rationalisointiin suuntautuneesta kehittämisestä.

Konseptikehittämisen lähtökohta on eri alojen osaamisen ja kehittämistyön voimavarojen suuntaaminen ratkaisemaan väestön tarpeisiin vastaamisen sosiaali- ja terveydenhuollolle olosuhteiltaan ja kehitysnäkymiltään erilaisissa kunnissa ja seutukunnissa asettamiin haasteisiin. Kehittämistyön lähtökohdaksi on otettava tietäntyyppisten kuntien ja seutukuntien tosiasialliset olosuhteen ja niihin si-



sältyvät haasteet ja mahdollisuudet. Kehittämistyöhön on olemassa voimavaroja ja osaamista, mutta niitä on nykyisessä kehittämistyöorganisaatiossa vaikea suunnata nykyisten toimintatapojen parantamisesta kokonaan uusien, eri alojen osaamista ja voimavaroja yhdistävien toimintamuotojen kehittämiseen.

Vallitsevat kehittämistyön rakenteet tukevat toimiala-, ammattiala- ja tieteenalapohjaista sekä prosesseihin kytkeytyvää oppimista ja ideoiden vaihtoa. Sen sijaan nykyisten vastuu- ja osaamisalueiden rajat ylittävän yhteisen kehittämistoiminnan kohteita ja niihin perustuvaa yhteistä oppimista tapahtuu vähän. Tietynlaisiin olosuhteisiin soveltuvien uusien sosiaalihuollon toimintakonseptien kehittäminen voi olla tällainen osaamisalueita yhdistävä, pitkäjänteisen yhteisen oppimisen mahdollistava kohde. Se suuntaa huomion sosiaalihuollon uusiin tarpeisiin ja niihin vastaamisen mahdollisuuksiin nykyisten toimintojen ja palvelujen sijasta. Uudet konseptit suuntaavat kehittämisen kohteisiin, jotka sijoittuvat valtakunnallisen ja paikallisen kehittämistoiminnan välimaastoon. Ne voivat luoda uudenlaisia, moniaineksisia kehittämisyhdistäjiä, joiden kohteena ei ole sosiaalihuolto yleensä tai tietyn kunnan sosiaalihuolto, vaan sosiaalihuollon toteuttamisen tapa tietyntyyppisissä kunnissa ja seutukunnissa. Uusien sosiaalihuollon konseptien luomisessa on kysymys pitkäjänteisestä kehittämistyöstä, joka luo pohjan ja suunnan myös suppeille, nopeasti toteutettaville uudistuksille.

3.2.2 Kehittämistoiminnan uuden toteuttamistavan rakentamisen vaiheet

1. vaihe: erilaisten toimintakonseptien pitkäjänteisen kehittämisen ympäristöjen tunnistaminen

Kuntien kunta- ja palvelurakenteen uudistamista koskevat suunnitelmat luovat pohjan uusien sosiaalihuollon toimintakonseptien kehittämiselle. Suunnitelmien perusteella on mahdollista erottaa keskeisten kehittämisen haasteiden ja kuntien valitsemien perusratkaisujen perusteella erilaisia sosiaalihuollon kunta- ja seutukuntakohtaisen kehittämisen ympäristöjä. Esim. väestökatoalueiden ja väestöltään kasvavien alueiden, tiiviin asutuksen ja pitkien etäisyyksien alueiden, kaupunkien ja maaseutualueiden kunnissa ja seutukunnissa sosiaa-

lihuollon kehittämisen ympäristö on olennaisesti erilainen. Kunnat, joiden tilanne on esimerkiksi näissä suhteissa erilainen, valitsevat todennäköisesti erilaisia etenemistapoja ja kehittämisen perusratkaisuja. Sosiaalihuollon kehittämisen erilaisten ympäristöjen luonnehdintaa voidaan käyttää uusien toimintakonseptien kehittämiseen tähtäävän yhteistoiminnan organisoinnin lähtökohtana.

Esitämme, että Sosiaali- ja terveysministeriö määrittää kuntien imaisemien kehityshaasteiden ja kuntien valitsemien ratkaisujen perusteella suppean joukon tyypillisiä kehityshaasteiden ja ratkaisujen yhdistelmiä. Näitä voidaan pitää erilaisina sosiaalihuollon kehittämisen ympäristöinä ja erilaisten uusien sosiaalihuollon toimintakonseptien kehittämisen lähtökohtina.

2. vaihe: kehittämisen kohteiden määrittäminen

Konseptikehittämisen kohteiden määrittäminen edellyttää kehittämisen haasteiden määrittämistä tavalla, joka ei ole sidoksissa nykyiseen organisaatorakenteeseen. Tämä voi tapahtua organisaatorajoja ylittävässä kehittämisinterventiossa, johon kootaan kunnan sosiaalitoimen kehittämishaasteiden tuntemuksen ja uusien toimintakonseptien suunnittelun ja toteuttamisen kannalta olennaisia toimijoita. Tällaisen intervention toteuttamisessa voidaan osittain soveltaa ns. rajanylityslaboratorion toteuttamiseen kehitettyjä menettelytapoja (Engeström, Virkkunen, 2007), osittain tehtävään on kehitettävä uusia työtapoja.

Osaamiskeskukset organisoivat erilaisia sosiaalihuollon kehittämissympäristöjä edustavien kuntien sekä alueen asiantuntijaorganisaatioiden ja valtakunnallisten asiantuntijoiden kanssa ko. kehittämissympäristön keskeisiä sosiaalihuollon kehittämisen haasteita ja edellytyksiä koskevan yhteisen analyysiprosessin. Sen perusteella määritetään 1-2 ko. kehittämissympäristön kannalta keskeistä uuden toimintakonseptin kehittämisen kohdetta sekä alustavat ideat kehitettävien konseptien luonteesta.

3. vaihe: konseptikehittämisen organisointi

Kehitettävien konseptien alustavan määrittämisen perusteella osaamiskeskukset organisoivat uusien konseptien kehittämisselityksen. Alueelta valitaan kuntia, jotka ovat halukkaita toimimaan näiden konseptien kehittämisen pioneereina ja pilotteina. Yhteistyöhön kut-



sutaan alueellisista ja valtakunnallisista asiantuntijaorganisaatioista tutkijoita ja kehittäjiä, jotka ovat kykeneviä ja halukkaita paneutumaan ko. konseptin pitkäjänteiseen kehittämiseen. Kutakin kehitettävää uuta konseptia varten muodostuu näin kehittäjäverkosto. Lähtökohtana on, että kunnat omistavat kehittämistyön, vaikka se toteutetaan monitahoisena yhteistoimintana.

Uusien konseptityyppien alustavan määrittämisen jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö tekee yhteenvedon esitetyistä konsepti-ideoista ja ryhmittelee ne kohteen mukaan päätyyppeihin. Kullekin päätyypille nimetään ministeriöön omistaja, joka vastaa ryhmään kuuluvien konseptien kehittämisen ohjauksesta ja tuesta.

Kukin osaamiskeskus ottaa vastuulleen yhdestä kolmeen uuden toimintakonseptin kehittämisen edellyttämän yhteistoiminnan organisoinnin ja ohjaamisen. Konseptikohtaisesti luodaan kehittäjäryhmä, jossa on sekä perustason työntekijöitä, kuntien vastuullisia johtajia, että eri alojen asiantuntijoita. Kullekin ryhmälle nimitään yksi päätoiminen tutkija, joka vastaa konseptin kehittämisen edellyttämästä tiedonhankinnasta.

4. vaihe: konseptien kehittäminen ja levittäminen

Kunnat voivat valita minkä konseptien kehittämiseen ne haluavat osallistua ja missä vaiheessa ne tulevat mukaan kehittämistyöhön. Konseptit kehitetään ja otetaan käyttöön ensin piloteiksi ilmoitautuneissa kunnissa, joiden kehitystä voivat seurata samanlaisessa kehittämisympäristössä toimivat muut kunnat. Tätä varten kullekin konseptille luodaan verkkosivu, johon kootaan konseptia ja sen kehittämistä koskevaa tietoa. Kehittämistyöhön kytketään mukaan myös asiantuntijoita, jotka voivat myöhemmässä vaiheessa konsultoida muita kuntia vastaavan kehittämistyön toteuttamisessa.

Konseptin kehittämisen edettyä pilottikunnassa riittävän pitkälle, muut kunnat voivat käyttää pilottikunnan kehittämisessä syntynyttä tietoa ja osaamista vastaavan kehittämistyö aloittamiseksi omassa kunnassaan tai seutukunnassaan. Konseptin verkkosivu toimii samaa konseptia kehittävien kuntien yhdyssiteenä ja yhteisen oppimisen forumina.

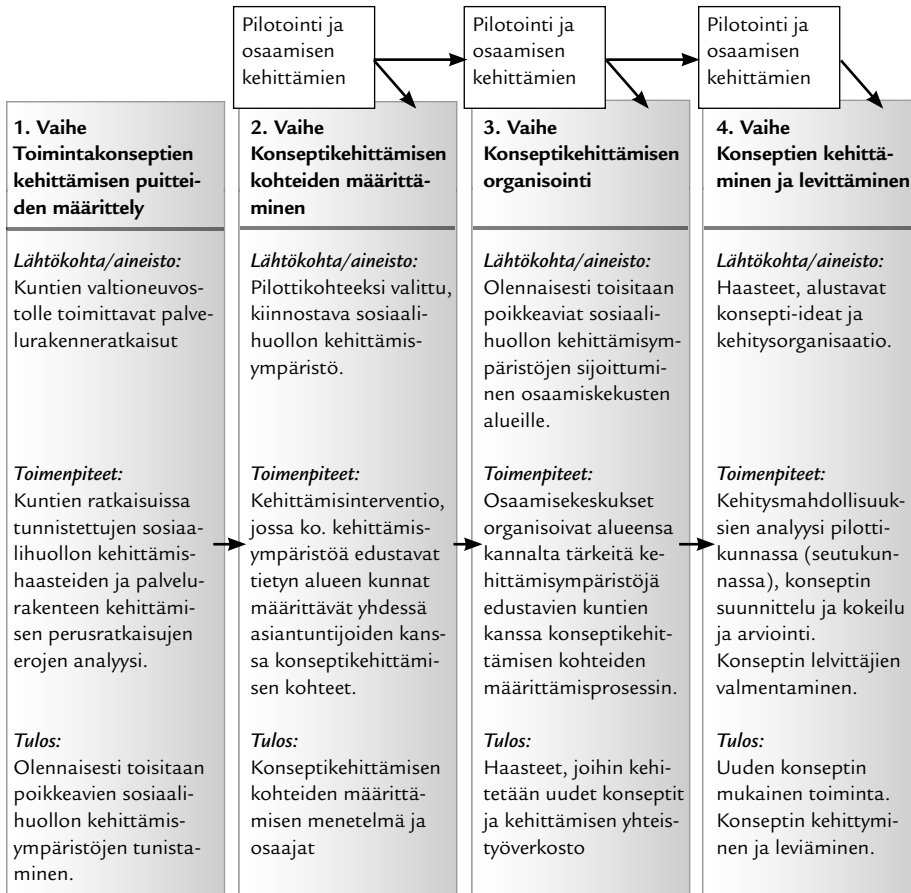


3.3 Kehittämisosotteen ja otteen osaajien kehittäminen edelläkävijäkunnissa

Kehittämisessä edetään portaittain. Ennen tietyn vaiheen laajempaa toteuttamista se toteutetaan edelläkävijäkunnissa. Edelläkävijäkunnan toteutuksen yhteydessä luodaan menetelmät tarvittavin kehittämisen interventioihin sekä valmennetaan osaamiskeskusten asiantuntijoita toteuttamaan kehittämistyön ko. vaihe omalla alueellaan jotain kehittämisympäristöä edustavissa kunnissa. Edelläkävijäkuntien kehittämisinterventioiden suunnittelun ohella niissä tapahtuva kehittämistyö dokumentoidaan, ja sitä tutkitaan ja arvioidaan. Samassa yhteydessä suunnitellaan, miten vastaavaa kehittämistyötä voidaan myöhemmin tukea.

Osaamiskeskuksista ja valtakunnallisista asiantuntijoista kootaan kehittämisen valtakunnallinen ydinryhmä, joka ohjaa konseptikehittämisen periaatteiden soveltamista sosiaalihuollossa. Kuvassa 3 on esitetty yhteenveto konseptikehittämisen käynnistämisen ehdotetuista vaiheista.

Kuva 3. Uuden kehittämistavan rakentamisen päävaiheet



- Abrahamson, E. 2004. *Change Without Pain. How Managers Can Overcome Initiative Overload, Organizational Chaos, and Employee Burnout.* Boston Mass.: Harvard Business School Press.
- Adler, P. S. 2006. *From Labor Process to Activity Theory.* Teoksessa: P. H. Sawchuk, N. Duaerte, M. Elhammoumi (toim.): *Critical Perspectives on Activity. Explorations across education, work, & everyday life.* Cambridge. Cambridge University Press, 160-192.
- Beer, M. Eisenstat, R. A. & Spector, B. 1990. Why change programs don't produce change. *Harvard Business Review*, 68(6), 158-166.
- Ciborra, C. U. Braa, K. Cordella, A. Dahlbom, B. Failla, A. Hanseth, O. Hepsø, V. Ljungberg, J. Monteiro, E. & Simon, K. A. 2000. *From Control to Drift. The Dynamics of Corporate Information Infrastructures.* Oxford: Oxford University Press.
- Davenport, T. H. 1993. *Process Innovation.* Harvard Business School Press, Boston, MA.
- Davenport, T. H. 1994. Reengineering: Business Change of Mythic Proportions? *MIS Quarterly*, 121-127.
- Dunleavy, P. Margetts, H. Bastow, S. & Tinkler, J. 2006. *New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance.* *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(3):467-494.
- Edwards, A. Barnes, M. Plewis, I. & Morris, K. 2006. *Working to Prevent the Social Exclusion of Children and Young People. Final Lessons from the National Evaluation of the Children's Fund.* Birmingham. Research report 734. University of Birmingham & Institute of Education.
- Engeström, Y. Engeström, R. & Kerosuo, H. 2006. *Neuvotteleva työtapa monisairaiden asiakkaiden hoidossa.* Helsinki: Toiminnan teorian ja kehittävän työntutkimuksen yksikkö. Tutkimusraportteja 8.
- Engeström, Y. Kerosuo, H. Kajamaa, A. 2007. *Beyond Discontinuity: Expansive Organizational Learning Remembered.* *Management Learning* 38(3), 1-18.
- Engeström, Y. & Virkkunen, J. 2007. *Muutoslaboratorio - kehittävän työntutkimuksen uusi vaihe.* Teoksessa: Elisa Ramstad ja Tuomo Alasoini (toim.) *Työelämän tutkimusvusteinen kehittäminen Suomessa. Lähestymistapoja, menetelmiä, kokemuksia, tulevaisuuden haasteita.* Helsinki: Tykes raporteja 53, 67-88.
- Hammer, M. 1990. *Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate.* *Harvard Business Review*, 68 (4), 104-112.
- Hill, R. Capper, P. & Wilson, K. 2005. *Muutoslaboratoriomenetelmän kokeilu*

- Uuden-Seelannin puutarha-alan kausityövoimaongelman ratkaisemisessa. KONSEPTI- toimintakonseptin uudistajien verkkolehti 2 (2) [www.muutoslaboratorio.fi /e-lehti](http://www.muutoslaboratorio.fi/e-lehti).
- Hill, R. Capper, P. Wilson, K. Whatman, R. & Wong, K. 2007. Workplace learning in the New Zealand apparel industry network: a new codesign method for government ”practice making. *Journal of Workplace Learning* 19(6), 359-376.
- Hubbard, L. Mehan, H. & Stein, M. K. 2006. *Reform as Learning: School Reform, Organizational Culture, and Community Politics in San Diego*. New York: Routledge.
- Hyppönen, H. 2004. Tekniikka kehittyy, kehittyvätkö palvelut? Tapaustutkimus kotipalvelujen kehittämisestä teknologiahankkeessa. STAKES Tutkimuksia 134. Helsinki: STAKES.
- Imai, M. 1986. *Kaizen: The Key To Japan’s Competitive Success*. New York: Random House.
- Kaakinen, J. Nieminen, J. Ohtonen, J. 2007. Sosiaalihuollon kehittämistoiminnan arvioinnin loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. Selvityksiä 2007:12.
- Karvinen-Niinikoski, S. 2007. Kehittävä toimintakonseptiarviointi. KONSEPTI- toimintakonseptin uudistajien verkkolehti 4 (1) [www.muutoslaboratorio.fi /e-lehti](http://www.muutoslaboratorio.fi/e-lehti).
- Kerosuo, H. 2006. *Boundaries in action – An activitytheoretical study of development, learning, and change in health care with patients with multiple and chronic illnesses*. Helsinki: Helsinki University Press.
- Korkman, O. 2004. Olisiko aika vaihtaa liiketoimintamallia. KONSEPTI- toimintakonseptin uudistajien verkkolehti 1 (1) [www.muutoslaboratorio.fi /e-lehti](http://www.muutoslaboratorio.fi/e-lehti)
- Launis, K. ja Pihlaja, J. 2005. Työhyvinvointi ja toimintakonseptien muutokset. KONSEPTI- toimintakonseptin uudistajien verkkolehti 2 (1) [www.muutoslaboratorio.fi /e-lehti](http://www.muutoslaboratorio.fi/e-lehti)
- Lewin, K. 1952. *Group decision and social change*. Teoksessa G. E. Swanson, T. M. Newcombe & E. L. Hartley, (toim.), *Readings in Social Psychology*, rev. ed. New York: Holt, Rinehart, & Winston, 156-163.
- Ohno, T. 1988. *The Toyota Production System. Beyond Large-Scale Production*. Portland: Oregon. Productivity Press.
- Ohtonen, Jukka. 2002. Satakunnan makropilotti: tulosten arviointi. *FinOHTAn raportti 21/2002*. Helsinki: Stakes.
- Osterwalder, A. 2004. *The Business Model Ontology. A Proposition in a Design Science Approach*. PhD-Thesis. Lausanne: University of Lausanne.
- Prusak, L. 1997. *Knowledge in organizations*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Rimpelä, M. Kehitysyhteisöt ja peruspalvelut lapsen hyvinvoinnin tukijana. STM:n Perhehanke, verkostokokous, 17.8.2006. Saatavissa osoitteessa: <http://info.stakes.fi/NR/rdonlyres/09CEA7D3-DF09-4DBB-B6E7->

- D15CE3F35173/0/Perhehanke_170806.pdf
- Romanelli, E. & Tushman, M. 1994. Organizational Transformation as Punctuated Equilibrium: An Empirical Test. *Academy of Management Journal* 37:1141-1166.
- Scarborough, H. Bresnen, M. Edelman, L. F. Laurent, S. Newell, S. & Swan, J. 2004. The Process of Project-Based Learning. *Management Learning* 35 (4), 491-506.
- STM 2006. Kansallisen terveysthankkeen piiriin kuuluvan hankerahoituksen arviointi. Helsinki: Sosiaali ja terveysministeriön selvityksiä 2006:4.
- Toivonen, M. 2004. Expertise as business: Long-term development and future prospects of knowledge-intensive business services (KIBS). Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- Tushman, M. & O'Reilly, C. A. 1996. The Ambidextrous Organization: Managing Evolutionary and Revolutionary Change. *California Management Review*, 38 (4), 8-30.
- Venkataram, N 1994. IT enabled business transformation: from automation to business scope re-definition. *Sloan Management Review* 35(2): 72-87.
- Virkkunen, J. 2002. Konseptien kehittäminen osaamisen johtamisen haasteena. Teoksessa J. Virkkunen (toim.) Osaamisen johtaminen muutoksessa. Helsinki: Työelämän kehittämisohjelma. Raportteja 20, 11-50.
- Virkkunen, J. 2004 Toimintakonseptin osallistava kehittäminen – tekijät mukaan uudistamistyöhön. KONSEPTI- toimintakonseptin uudistajien verkkolehti. 1 (1) www.muutoslaboratorio.fi /e-lehti
- Womack, J. P. & Jones, D.T. Jones 1996. *Lean thinking: Banish waste and create wealth in your corporation*. New York: Simon & Schuster.

Liite: Kehittämistoiminnan muotojen vertailu

Kehittämis-toiminnan muoto	Välineet	Laajuus, systeemisyys	Jatkuvuus, pitkäjänteisyys
Ammatin kehittäminen	Alan tutkimus, tiedotus, koulutus	Koskee vain tiettyä henkilöryhmää. Ei tue moniammatillisen yhteistyön kehittämistä.	Monien ammattiryhmien kohdalla jatkuvaa. Ei yleensä pitkäjänteistä.
Funktio-kehittäminen	Rationalisointi, standardointi, välinekehittely	Koskee kaikkia yksiköitä, mutta vain tiettyä osatoimintoa.	Yleensä jatkuvaa, pitkäjänteisyys vaihtelee.
Projekti-kehittäminen	Projektihallinto ja projektikohtaiset välineet.	Keskittyy rajattuun ongelmaan ja rajatun tavoitteen saavuttamiseen.	Kertaluontoista, usein lyhytjänteistä.
Tulos-kehittäminen	Tulosmittarit ja -tavoitteet. Tilaajatuottaja -jako. Rahalliset kannustimet, kilpailu ja markkinamekanismi	Vastuualueiden rajojen korostaminen vaikeuttaa systeemisten yhteyksien hallintaa.	Jatkuvaa, mutta lyhytjänteistä. Korostaa välitömiä tuloksia.
Ohjelma-kehittäminen	Painopistealueiden ja tavoitteiden määrittely. Tavoitteisiin suunnattu hankerahoitus.	Kokoaa samaan teemaan liittyviä hankkeita. Tavoitteet painottavat yleensä vain jotain toiminnan aspektia.	Jatkuvuuden ja pitkäjänteisyyden turvaaminen on keskeinen ongelma.
Prosessi-kehittäminen	Vaihemallit & vuokaaviot, riippuvuus-suhteiden analyysi.	Auttaa ylittämään toimintojen ja yksiköiden rajoja. Merkitsee siirtymistä yksilötyöstä kollektiiviseen työskentelyyn.	Keskeinen lähtökohta on prosessien jatkuvaa parantaminen
Konsepti-kehittäminen	Tarpeiden ja toiminnan historiallisen muutoksen analyysi. Toiminnan uuden kohteen ja periaatteen mallintaminen.	Keskitytään uuden toimintamuodon kehittämiseen. Kehittäminen kattaa kaikki toiminnan osat.	Edellyttää pitkäjänteistä ”sitkeää” kehittämis-toimintaa.

Tulosten täytäntöönpano ja käyttö	Toimijuus, omistautuminen	Ekspansiivisuus
Toteutuu hyvin siltä osin, kun ei vaikuta muiden henkilöryhmien työhön.	Alan tuntijat, kouluttajat ja ammattikunnan aktivistit.	Ei yleensä suuntaudu ekspansiivisiin ratkaisuihin.
Toteutuu hallinnollista tietä ja ottamalla käyttöön järjestelmiä.	Funktiosta vastaavalla johdolla. Henkilökuntaa vaikea saada osallistumaan.	Funktiokohtainen uudistuksesta voi seurata ennakoimattomia ekspansiivisiä muutoksia.
Tulosten täytäntöönpano ja käyttö on toistuva ongelma.	Erillinen projektiryhmä. Henkilökunta jää helposti ulkopuolelle.	Lyhytjänteisyys ja tavoitteiden rajaus rajoittavat ekspansiivisten ratkaisujen tuottamista.
Toteutuksen ongelmat liittyvät tuloksen mittaamisen mahdollisuuksiin ja markkinoiden olemassa oloon.	Korostaa voimakkaasti yksilötoimisuutta ja vastuuta.	Ekspansiivista kehitystä on vaikea tukea mittaviin tulostavoitteisiin perustuvassa toiminnassa.
Tulosten täytäntöönpano ja käyttö ovat myös keskeisiä ongelmia.	Erilliset projektiryhmät. Henkilökunta jää helposti ulkopuolelle.	Voi tuottaa ekspansiivisiä ratkaisuideoita.
Kehittämisote korostaa toimintakäytännön muutosta. Radikaaleissa prosessin uudelleenjärjestelyissä toteutus vaikeata.	Ajattelutapa edellyttää omistautumista prosessin sujumisen varmistamiseen ja sen kehittämiseen.	Prosessikehittämisessä pitäydytään tyypillisesti nykyispalvelujen tuotannon parantamisessa.
Muutos toteutetaan analyysin, suunnittelun ja kokeilujen vuorotteluna.	Edellyttää ammatin ja aseman suhteen moniaineksista toteuttajaa ja monitahoista vuoropuhelua. Uuden omistajuus usein ongelma.	Lähtökohtana nykyisen toiminnan kriisin uhkan voittaminen ekspansiivisellä ratkaisulla.



SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN SELVITYKSIÄ
ISSN 1236-2115

- 2007: 1 Mikael Fogelholm, Olavi Paronen, Mari Miettinen. Liikunta – hyvinvointipoliittinen mahdollisuus. Suomalaisen terveystliikunnan tila ja kehittyminen 2006.
ISBN 978-952-00-2232-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2233-4 (PDF)
- 2 Jussi Huttunen. Lääkkeiden kustannusvastuun ongelmat ja ehdotuksia ongelmien ratkaisemiseksi. Selvityshenkilön raportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2237-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2238-9 (PDF)
- 3 Salme Kallinen-Kräkin, Tero Meltti. Sosiaalipalvelut toimiviksi. Sosiaalialan kehittämishankkeen arviointikierroksen raportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2245-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2246-4 (PDF)
- 4 Simo Salminen, Riikka Ruotsala, Jarmo Vorne, Jorma Saari. Työturvallisuuslain toimeenpano työpaikoilla Selvitys uudistetun työturvallisuuslain vaikutuksista työpaikkojen turvallisuus-toimintaan.
ISBN 978-952-00-2247-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2248-8 (PDF)
- 5 Perhepäivähoidon kehittämisen suuntia. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2255-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2139-9 (PDF)
- 6 Varhaiskasvatustutkimus ja varhaiskasvatuksen kansainvälinen kehitys. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2259-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2260-0 (PDF)
- 7 Varhaiskasvatuksen henkilöstön koulutus ja osaaminen. Nykytila ja kehittämistarpeet. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2261-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2262-4 (PDF)
- 8 Markku Lehto. Tie hyvään vanhuuteen. Vanhusten hoidon ja palvelujen linjat vuoteen 2015. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2263-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2264-8 (PDF)
- 9 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tulossopimukset kaudelle 2004–2007. Tarkistusvuosi 2007. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2265-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2266-2 (PDF)
- 10 Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma vuodelle 2007. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2267-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2268-6 (PDF)
- 11 Samapalkkaisuusohjelma. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2273-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2274-7 (PDF)

- 2007:12 Sosiaalihuollon kehittämistoiminnan arvioinnin loppuraportti. Toim. Jaana Kaakinen, Jarmo Nieminen, Jukka Ohtonen.
ISBN 978-952-00-2279-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2280-8 (PDF)
- 13 Varhaiskasvatuksen kehittämisen suuntaviivoja lähivuosille. Väkiraportti varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan työstä. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2281-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2282-2 (PDF)
- 14 Annakaisa livari, Pekka Ruotsalainen. Suomen eTerveys -tiekartta. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2283-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2284-6 (PDF)
- 15 Annakaisa livari, Pekka Ruotsalainen. eHealth roadmap - Finland. (Stencil)
ISBN 978-952-00-2285-3 (pb)
ISBN 978-952-00-2286-0 (PDF)
- 16 Opportunities to reconcile family and work. Ed. by Rolf Myhrman, Riitta Säntti.
ISBN 978-952-00-2287-7 (pb)
ISBN 978-952-00-2288-4 (PDF)
- 17 Tomi Hussi, Guy Ahonen. Business-oriented maintenance of work ability. (Stencil)
ISBN 978-952-00-2289-1 (pb)
ISBN 978-952-00-2290-7 (PDF)
- 18 Anita Haataja. Viisikymppisten työllisten työssä jatkamista ennakoivat tekijät.
ISBN 978-952-00-2292-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2293-8 (PDF)
- 19 Sanna Parrila. Perhepäivähoidon ohjauksen kehitysvaihtoehtoja.
ISBN 978-952-00-2294-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2295-2 (PDF)
- 20 Elina Renko. "Alkoholinkäyttö ei ole yksityisasiä". Alkoholiohjelmaan ja alkoholipolitiikkaan liittyvä lehdistökirjoittelu 2004–2006.
ISBN 978-952-00-2296-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2297-6 (PDF)
- 21 Nikotiinivalmisteiden seurantatyöryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2304-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2305-8 (PDF)
- 22 Leena Tamminen-Peter. Ergonomiaopetuksen kehittäminen sosiaali- ja terveydenhuollon oppilaitoksissa. (Julkaistaan ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 978-952-00-2306-5 (PDF)
- 23 Sosiaali- ja terveysministeriön taloussääntö 1.3.2007.
ISBN 978-952-00-2315-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2316-4 (PDF)
- 24 Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantaryhmän raportti. Vuoden 2006 toiminta. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2321-8 (nid.)
ISBN 978-952-00-2322-5 (PDF)



- 2007:25 Erityisryhmien asumisturvallisuuden parantaminen. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2327-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2328-7 (PDF)
- 26 Markku Kuisma. Ensihoito- ja sairaankuljetuspalvelujen kehittäminen. Selvityshenkilön raportti.
ISBN 978-952-00-2332-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2333-1 (PDF)
- 27 Koko perhe kierteessä. Lähisuhdeväkivalta ja alkoholi.
ISBN 978-952-00-2342-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2343-0 (PDF)
- 28 Päivi Voutilainen, Eija Kattainen, Reija Heinola. Omaishoidon tuki sosiaalipalveluna. Selvitys omaishoidon tuesta ja sen vaihtelusta 1994–2006.
ISBN 978-952-00-2344-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2345-4 (PDF)
- 29 Terveysalan opettajan ammatillisen osaamisen ylläpitäminen ja kehittäminen. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2352-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2353-9 (PDF)
- 30 Aila Kumpulainen. Kehitysvamma palvelut vuonna 2004.
ISBN 978-952-00-2356-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2357-7 (PDF)
- 31 Stefan Ehrstedt. Työelämän kehittämishankkeet ja -ohjelmat valituissa OECD-maissa sekä kansainvälisissä järjestöissä. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2362-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2363-8 (PDF)
- 32 Samapalkkaisuusohjelman seurantaryhmän (2006–2007) loppuraportti.
ISBN 978-952-00-2370-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2371-3 (PDF)
- 33 Lapsiasiavaltuutetun toimintakertomus vuodelta 2006.
ISBN 978-952-00-2374-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2375-1 (PDF)
- 34 Sairaanhoidovakuutuksen kehittäminen. Sairausvakuutuksen sairaanhoidovakuutuksen kehittämistyöryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2378-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2379-9 (PDF)
- 35 Palveluksessanne STM.
ISBN 978-952-00-2390-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2391-2 (PDF)
- 36 Mirja Willberg, Hannu Valtonen. Pohjoismaiden terveydenhuollon rahoitus- ja palvelujärjestelmien vertailu.
ISBN 978-952-00-2386-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2387-4 (PDF)
- 37 Mirja Willberg, Hannu Valtonen. Jämförelse av finansierings- och servicesystemen inom hälso- och sjukvården.
ISBN 978-952-00-2388-1 (inh.)
ISBN 978-952-00-2389-8 (PDF)

- 2007:38 Raija Volk, Tuula Laukkanen. Palvelusetelin käyttö kunnissa.
ISBN 978-952-00-2390-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2391-1 (PDF)
- 39 Janne Jalava, Tuomas Ketola, Nina von Hertzen, Petri Virtanen. Tasa-arvoa edistävien EU-hankkeiden arviointi.
ISBN 978-952-00-2400-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2401-7 (PDF)
- 40 Anita Haataja, Ossi Korkeamäki, Tomi Kyyrä. Soviteltu työttömyysetuus: kohdentuminen, toimeentulo ja vaikutus työllistymiseen. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2406-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2407-9 (PDF)
- 41 Maahanmuuttajien palvelut ja työllistyminen sosiaalialalle. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2408-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2409-3 (PDF)
- 42 Suomen kansainvälisten lapseksiottamisasioiden lautakunta. Toimintakertomus 2006. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2423-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2424-6 (PDF)
- 43 Nämnden för internationella adoptionsärenden i Finland. Verksamhetsberättelse 2006.
ISBN 978-952-00-2425-3 (inh.)
ISBN 978-952-00-2426-0 (PDF)
- 44 The Finnish Board of Inter-Country Adoption Affairs. Annual Report 2006.
ISBN 978-952-00-2427-7 (pb)
ISBN 978-952-00-2428-4 (PDF)
- 45 Apteekkityöryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2429-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2430-7 (PDF)
- 46 Lääkkeiden viitehintajärjestelmää selvittäneen työryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2431-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2432-1 (PDF)
- 47 Hannu Puolijoki, Anja Tuulonen. Erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen arviointi.
ISBN 978-952-00-2433-8 (nid.)
ISBN 978-952-00-2434-5 (PDF)
- 48 Mikko Wennberg, Olli Oosi, Kaisa Alavuotunki, Sirpa Juutinen, Henrik Pekkala. Sosiaalialan kehittämishankkeen organisoinnin arviointi. Sosiaalialan kehittämishankkeen loppuarviointi. Osaraportti 1.
ISBN 978-952-00-2435-2
ISBN 978-952-00-2436-9
- 49 Jaakko Virkkunen, Yrjö Engeström, Reijo Miettinen. Sosiaalihuollon kehittämistoiminnan tulevaisuus. Projekteista konseptikehittämiseen.
ISBN 978-952-00-2437-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2438-3 (PDF)

