

**”NYT JOS KYSYTÄÄN, ET HALUAISITKO PALATA  
ENTISEEN, NIIN EN MISSÄÄN NIMESSÄ”:**

**Sosiaalityöntekijöiden kokemuksia kuntayhtymästä**

Titta Turunen

Pro gradu -tutkielma

Sosiaalityö

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Kevät 2013

## TIIVISTELMÄ

”Nyt jos kysytään, et haluaisitko palata entiseen, niin en missään nimessä”: sosiaalityöntekijöiden kokemuksia kuntayhtymästä

Titta Turunen

Pro gradu -tutkielma

Sosiaalityö

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Kevät 2013

Ohjaajat: Pekka Kettunen ja Tuija Kotiranta

Sivumäärä: 81

Liitteiden määrä: 2

Pro gradu -tutkielmani tarkoituksena on selvittää sosiaalitoimen sosiaalityöntekijöiden kokemuksia Ylä-Savon sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän perustamisesta ja sen vaikutuksista sosiaalityön käytäntöön. Etsin vastauksia kysymyksiin siitä, mikä kuntayhtymän kunnissa on muuttunut organisaatiomuutoksen seurauksena, miten sosiaalityöntekijät ovat kokeneet organisaatiomuutosprosessin ja mitä uudistus on ennen kaikkea merkinnyt käytännön työlle.

Tutkimuskysymyksiini vastaamiseksi haastattelin kuutta kuntayhtymän eri kunnissa sekä ennen organisaatiomuutosta työskennellyttä että tälläkin hetkellä työskentelevää sosiaalityöntekijää yksilöllisin teemahaastatteluin, jotka analysoin laadullisella sisällönanalyysillä. Analyysi pohjautuu hermeneuttis-fenomenologiseen lähestymistapaan, jossa ihmisten kokemukset kytketään ympäristön olosuhteisiin. Nostan aineistosta esiin keskeisiksi tulkitsemiäni teemoja organisaatiomuutosprosessista sekä muutoksen hyödyistä ja haitoista.

Organisaatiomuutos näyttäytyi työntekijöille aluksi hyvin epämääräisenä. Etenkin pienissä kunnissa ilmeni epävarmuutta tulevaisuudesta. Muutoksen suunnittelussa oli mukana vakiintuneita työntekijöitä, jotka kokivat kohtuutonta kiirettä suunnittelutyössään. Muutoksen suurimpia hyötyjä ovat yhteistyön syveneminen kuntien välillä, sosiaalityön sisällöllinen kehittyminen, vahva kehittämisen mentaliteetti ja asiakkaiden tasavertaistuminen. Haittoina nähtiin lähipalvelujen karsiminen pienistä kunnista, kuntayhtymän byrokraattisuus ja sosiaalihuollon jääminen terveydenhuollon varjoon uudessa organisaatiossa.

Työntekijät näkivät organisaatiomuutoksen pääosin myönteisenä alkukangerteluista huolimatta. He suhtautuvat luottavaisesti tulevaisuuteen, jossa seudullisuus syvenee ja ennaltaehkäisevä työ nostaa päätään.

Avainsanat: kokemus, organisaatiomuutos, kuntayhtymä, kunta- ja palvelurakennemuutos

## Sisältö

1. JOHDANTO .....	1
2. ORGANISAATIOT JA MUUTOS.....	4
2.1 Emotionaalisuus organisaatiomuutoksessa.....	5
2.2 Organisaatiomuutoksen kokonaisvaltaisuus ja kriittiset kohdat.....	7
2.3 Kunta- ja palvelurakennemuutos organisaatiomuutoksen taustatekijänä.....	9
2.4. Mikä ihmeen kuntayhtymä?.....	15
3. SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON ORGANISAATIOMUUTOKSET TUTKIMUKSEN VALOSSA.....	17
4. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	24
4.1 Aineistonkeruu yksilöllisin teemahaastatteluin.....	25
4.2 Laadullinen sisällönanalyysi hermeneuttis-fenomenologisesta näkökulmasta.....	27
4.3 Tutkimuksen eettiset kysymykset.....	28
5. MITEN SOSIAALITYÖNTEKIJÄT OVAT KOKENEET ORGANISAATIOMUUTOKSEN? .....	30
5.1 ”Kaikki oli varmaan vähä jäissä siinä alussa”.....	30
5.2 ”Vaikka se toisaalta on uhka, niin se on myös mahdollisuus”.....	32
5.3 ”Tämä se on tehty ja tätä lähetään kokkeilemaan”.....	33
5.4 ”Herra jestas, et nyt pitäis niinku muutamaa viikkoon näin iso juttu tehdä” .....	35
5.5 ”On tää nykyinen käytäntö monta kertaa parempi, et siinä on niin paljon hyviä seikkoja nyt”.....	37
6. MITÄ HYÖTYÄ MUUTOKSESTA ON OLLUT SOSIAALITYÖN KÄYTÄNNÖSSÄ?.....	39
6.1 ”Meillä on tullu hyvä yhteishenki ja semmonen yhdessä tekemisen meininki” .....	40
6.2 ”Se mejän työ ei oo enää semmosta sillisalaattia”.....	42
6.3 ”Että nyt ehkä semmonen keskitie löydetty”.....	45
6.4 ”Kuntalaisten kannalta se on tuonu sitä laatua, että isommalla porukalla mietitään niitä asioita”.....	46
6.5 ”Ei saa jäähä koskaan lillumaan siihen paikoilleen” .....	48
7. MISSÄ OLISI PARANTAMISEN VARAA? .....	50
7.1 ”Asiakkaitten näkökulmasta tiettyjä työnteekijöitä on aika vaikeeta tavoittaa”.....	50
7.2 ”Olipa se asia mikä tahansa, mitä haluat viiä etteenpäin, nii se ei oo ihan niin yksinkertasta tämän konneiston läpi” .....	53
7.3 ”Sosiaalityö on jääny aika lailla terveydenhuollon varjoon”.....	54
8. KUNTAYHTYMÄN TOIMINTA MUUTOSTEORIAN VALOSSA.....	57
9. MYÖNTEINEN MUUTOS ALKUKANGERTELUSTA HUOLIMATTA.....	61
9.1 ”Kyllä minusta tämä on niinku hyvään suuntaan mennyt ja koko ajan on varmasti menossaki” .....	64
9.2 Tutkimustulosten arviointia.....	66
9.3 Katse tulevaisuuteen.....	68
KIRJALLISUUS.....	70

ELEKTRONISET LÄHTEET.....	74
LIITE 1.....	77
LIITE 2 .....	78

## TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1. Kuntayhtymä perustamisesta nykypäivään

# 1. JOHDANTO

Sosiaali- ja terveystalvelujen uudistamista on ruodittu paljon alkuvuoden mediakeskuste- luissa. Olen ollut sosiaalityön opintojeni aikana useana vuonna kesätöissä Ylä-Savon so- siaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän palveluksessa, jossa työskennellessäni olen myös pannut merkille, kuinka paljon uuden organisaation toiminta on keskusteluttanut työnteki- jöitä kahvihuoneessa. Kesätyökokemukseni ovat selvästi osoittaneet työntekijöiden tarpeen päästä puhumaan muutoksesta ja saaneet minut tarttumaan lakitekstien korulauseista uudis- tuksen käytännön vaikutusten tarkasteluun heidän näkökulmastaan. Pro gradu -tutkielmani tarkoituksena on selvittää sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän sosiaalityöntekijöi- den kokemuksia<sup>1</sup> organisaatiomuutoksesta ja sen vaikutuksista sosiaalityön käytäntöön. Olen erityisesti kiinnostunut siitä, miten sosiaalityöntekijät näkevät muutosprosessin hoi- detun ja sosiaalityön mahdollisesti muuttuneen uuden organisaation seurauksena.

Iisalmi, Kiuruvesi, Sonkajärvi ja Vieremä yhdistivät sosiaali- ja terveystalvelunsa Paras- lain puitteissa vuoden 2010 alusta alkaen tavoitteenaan turvata laadukkaat, taloudellisesti kestävät ja saatavuudeltaan yhdenvertaiset palvelut kuntayhtymän alueen noin 40 000 asukkaalle (Ylä-Savon Sote esittelyohjelma 2011). Koska uusi organisaatio on toiminut pian jo kolme vuotta, on otollinen aika tutkia muutosta lähimpänä asiakkaita työskentele- vän henkilöstön näkökulmasta. Jokinen, Nakari ja Heiskanen (2011, 27) ovat todenneet: ”Henkilöstö on hyvinvointipalveluja järjestävän kunnan tärkein voimavara.” Koen siksi tärkeäksi antaa puheenvuoron kuntien sosiaalityössä työskenteleville ennen kaikkea sosiaa- lityön sisällön arvioimiseksi, sillä käytäntöjen muutoksia organisaatiotasolla ei ole paljon- kaan tarkasteltu (Baines 2006, 26). Paras-uudistuksen sisällölliset näkökulmat ja vaikutuk- set palveluihin ovat muutenkin jääneet julkisessa keskustelussa hallinnollisten ja abstrak- tien näkemysten jalkoihin (Niemelä 2008, 50). Koska uusi organisaatio on myös sosiaali- ja terveystalveluineen merkittävä paikallispoliittinen toimija kuntayhtymän alueella ja vahvasti läsnä alueen asukkaiden elämässä, sen toiminnasta tarvitaan tieteellistä tutkimus-

---

<sup>1</sup> ”Fenomenologinen erityistiede pitää kokemusta suhteena. Kokemus sisältää sekä tajuavan subjektin ja hä- nen tajunnallisen toimintansa että kohteen, johon tuo toiminta suuntautuu. On luontevaa kutsua kokemus- ta erityiseksi suhteeksi, merkityssuhteeksi. Kokemuksen rakenne on juuri tämä suhde, joka liittää subjek- tin ja objektin yhdeksi kokonaisuudeksi.” (Perttula 2009, 116 - 117.)

tietoa palvelujen kehittämiseksi ja järkevän päätöksenteon perustaksi. Kuntayhtymän toiminnan alkamisesta on kulunut riittävän pitkä aika prosessin tarkastelemiseksi etäältä ja sisällöllisten muutosten arvioimiseksi, sillä pahimman alkukaaoksen yli on jo päästy.

Lisäksi perustelen aihevalintaani sen paikantumisella osaksi erittäin ajankohtaista yhteiskunnallista keskustelua jatkuvista uudistuksista, jotka koskettavat ja keskusteluttavat ihmisiä kansainvälisestäkin väestön ikärakenteen muutosten, sosiaali- ja terveystalouden tarpeiden kasvamisen ja menojen lisääntymisen vuoksi (Koskiahho 2008, 7). Kunta- palvelurakennemuutos eli Paras-hanke on tämän tutkimuksen taustana yksi keskeisimmistä. Suomessa oli vuoden 2011 alussa 66 sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta- aluetta, jotka tarjoavat palveluja kolmasosalle suomalaisista (Sosiaalibarometri 2012, 16). Varsinaisia sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymiä on toiminnassa tällä hetkellä 34 (Suomen Kuntaliitto 2013). Kunta- ja palvelurakennemuutos koskettaa siis jo nyt huomattavaa määrää työntekijöitä ja palvelujen käyttäjiä. Muutokset ovat rajuimpia nimenomaan sosiaalipalveluissa, koska ne on järjestetty pienissä kunnissa aikaisemmin itse (Heinämäki 2011). Sakari Möttönen (2011) on erityisen huolissaan sosiaalisen näkemyksen toissijaisuudesta ja terveydenhuollon dominoinnista uudistuksen toteuttamisessa, mihin ulkomaisessakin tutkimuksessa on yhdytty (Beresford & Croft 2004, 65). Sosiaalipalveluiden uudistamisesta on myös keskusteltu osana muiden palvelujen kehittämistä ja ohjattu paljolti näiden keskustelujen pohjalta sosiaalipalvelujen erityisluonne unohtamalla (Toikko 2012, 155–157, 180; Koskiahho 2008, 11–12).

Briitta Koskiahho (2008, 182) osoittaa hyvin liike-elämän taloudellisten näkökulmien pohjalta kehittämisen ongelman sosiaalipalveluissa: ”Tässä sosiaalinen merkitsee hyvien liikesuhteiden luomista, jotta itse menestyy. Sosiaalipolitiikassa sosiaalisella on huolenpidon ja aidon välittämisen, jopa altruismin tulkinta.” Palveluiden perimmäisten tarkoitusten ja sosiaalisen vision unohtamista on jo havaittakin palvelujen uudistamisessa (Baines 2006, 22–23). Vaikka niiden lähtökohdat eroavat toisistaan, toiminnan taloudellinen näkökulma on tärkeä palveluiden järjestämisessä, jotta rajalliset resurssit käytetään järkevästi ja vastuullisesti ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi (Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 159). Kunta- ja palvelurakennemuutos pystyy varmasti parhaimmillaan vastaamaan yhteiskun-

tamme kohtaamiin väistämättömiin muutosvaatimuksiin, mutta pahimmillaan se saattaa heikentää palveluita, mikäli uudistusten vaikutuksia ei arvioida jatkuvasti eri näkökulmista eikä heittäydytä vakavaan arvokeskusteluun. Tämä tutkimus antaa osaltaan tilaa nimenomaan uudistuksen sosiaalisille näkökulmille. Etsin tutkimuksellani vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Mikä kuntayhtymän kunnissa on muuttunut organisaatiomuutoksen seurauksena?
- Miten sosiaalityöntekijät ovat kokeneet organisaatiomuutoksen?
- Mitä organisaatiomuutos on merkinnyt sosiaalityön käytännölle?

Toisessa luvussa käsittelen organisaatiota käsitteenä, organisaatiomuutosprosessia ilmiönä siihen liittyvine erilaisine ulottuvuuksineen ja kunta- ja palvelurakennemuutosta (Paras-hanke) tutkimukseni organisaatiomuutoksen keskeisenä taustatekijänä. Kolmannessa luvussa käyn läpi lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiouudistuksia niin yleisellä tasolla kuin työntekijöiden näkökulmasta käsitteleviä tutkimuksia. Neljännessä luvussa kuvaan tutkimukseni toteutuksen eri vaiheineen aineistonkeruun suunnittelusta toteutuksen kautta tuloksiin. Viidennessä, kuudennessa ja seitsemännessä luvussa esittelen tulokseni aineistoni keskeisistä havainnoista. Kahdeksannessa ja yhdeksännessä luvussa keskustelen tutkimuksestani ja katson tulevaisuuteen.

## 2. ORGANISAATIOT JA MUUTOS

Organisaatiolla tarkoitetaan yksinkertaisimmillaan ihmisten muodostamaa yhteisöä. Määritelmässä on olennaista, nähdäänkö organisaatiot ensisijaisesti rationaalisina, tiettyä tavoitetta ajavina rakenteellisina kokonaisuuksina vai korostetaanko organisoitumisen irrationaalisia prosesseja. (Hughes & Wearing 2007, 13.) Erilaisia näkemyksiä niistä on kuvattu erilaisin metaforin: ensinnäkin organisaatiot on nähty mekaanisina, tehokkuuteen tähtäävinä koneina (byrokraattiset, managerialistiset ja teknokraattiset teorit), mitä pidetään nykyisin vanhentuneena käsityksenä monimutkaisista, poliittis-ideologisten tekijöiden läpäisemistä organisaatioista. Niitä on myös kuvattu biologiasta ammentavalla elävän organismin (systemi- ja funktionalistiset teorit) metaforalla, joka painottaa organisaatioita ympäristöönsä sopeutuvina toimijoina evoluutioteoriaa mukailemalla. Organisaatiot linsseinä ja rakennelmina (muun muassa kulttuuri- ja vuorovaikutukselliset teorit) korostavat taas kulttuurisen symboliikan, kielen ja vuorovaikutuksen merkitystä organisoitumisessa. Postmodernit ja kriittiset organisaatioteorit kiinnittävät huomionsa organisaatioiden monimutkaiseen, epävakaiseen ja monikerroksiseen luonteeseen sekä niissä piileviin erilaisiin valtakysymyksiin. Antirasistiset, postkoloniaaliset ja aboriginaaliteorit suuntaavat katseensa erilaisiin me vastaan muut -jaotteluihin eri ihmisryhmien välillä. (Hughes ym. 2007, 35–53.)

Karkean jaottelun välimaastoon mahtuu siis monenlaisia organisaatioiden määritelmiä, joista kukin painottaa vähän erilaisia tekijöitä. Kaikki näkemykset kertovat kuitenkin organisaatioista varmasti jotakin olennaista, mutta yksittäin ne maalaavat yksipuolista kuvaa organisaatioista. Parasta on varmaankin muodostaa jonkinlainen eri metaforien yhdistelmä, joka kuvastaa nykyorganisaatioiden monimutkaista luonnetta eri ulottuvuuksineen. Näin ymmärrän organisaation omassa tutkimuksessani, mutta mitä tarkoittaa sitten organisaatiomuutos?

Jo kliseeltä kuulostava toteamus ”vain muutos on pysyvää” on nykyorganisaatioissa vallitseva realiteetti, johon tulee mukautua menestyäkseen tulevaisuudessakin (Mattila 2012; Toikko 2012; Setälä 1994; Valtee 2002). ”Organisaatiomuutos muutos voidaankin määritel-



lä niin, että siinä työpaikka vähitellen siirtyy nykyisestä toimintatavasta ja elämästä uuteen, nykyiseen verrattuna toisenlaiseen, elämänmenoon” (Setälä 1994, 10). Kyse on siis hyvin kokonaisvaltaisista muutoksista organisaatioissa toimintaa ja ajattelua myöten. Niiden on erityisen haasteellista pysytellä organisaatioita paljon nopeammin muuttuvan ulkoisen ympäristön perässä, sillä organisaatiot rakentuvat lähtökohtaisesti jatkuvuuden, vakauden ja kestävyuden ajatukselle (Burke 2008, 1). Jatkuvat muutokset horjuttavat ihmisten elämässä kaipaamaa, kulttuuriin pohjautuvaa vakautta ja ennustettavuutta. Jos he eivät tiedä, mitä odottaa tulevaisuudelta, ihmiset ahdistuvat ja vastustavat herkemmin muutoksia. (Schein, 1999, 26.) Burke (2008, 129) on todennut ja korjannut oivaltavasti niihin liittyviä harhoja: ”To assume that change in organizations is or can be rational is irrational.” Ei siis pidä olettaa, että muutosprosessi etenisi tiukan järjestelmällisesti ja hallitusti, vaan siihen liittyy paljon järjen ulottumattomissa olevia irrationaalisia tekijöitä, jotka ohjaavat osaltaan muutoksen kulkua. Huuhtanen (1994, 170–172 ) puhuu taloudellis-teknisestä ja inhimillisestä muutoksen hallinnan ulottuvuuksista, joista edellinen käsittää toiminnallis-rakenteellisia seikkoja ja jälkimmäinen psyykkis-sosiaalisia tekijöitä, jotka tulisi huomioida samanaikaisesti muutosprosessin hallitsemiseksi ja sen läpiviemisen onnistumiseksi.

## **2.1 Emotionaalisuus organisaatiomuutoksessa**

Hughes ja Wearing (2007, 71, 101) ovat nostaneet esiin tunteiden laiminlyömisestä ja vähätelyn muutosprosesseissa, vaikka muutos saattaa koskettaa eniten nimenomaan tunnetasolla. Tunteet tulisikin heidän mukaansa nähdä ennen kaikkea voimavarana sosiaalityön kaltaisessa ihmiskeskeisessä työssä. Irrationaalisen organisaation teorian edustaa osaltaan muutoskeskustelun inhimillisempää näkökulmaa korostamalla monesti unohdettua emotionaalista herkkyyttä organisaatioissa usein hallitsevan rationaalisuuden sijaan. Koska sen mukaan tunteiden huomioiminen on hyvin toimivan organisaation perusedellytys, teoria kiinnittää erityistä huomiota vuorovaikutukseen, organisaatiokulttuuriin ja työntekijöiden motivointiin. Organisaation painopisteinä tulisi olla toiminnan järjestäminen yhteisesti sovitujen pelisääntöjen mukaisesti, organisaatioideologian kehittäminen, yhteistyö ja riippuvuussuhteessa toisiinsa olevien osapuolten motivaation, sitoutumisen sekä odotusten onnistunut yhdistäminen.

Organisaatioideologia koostuu subjektiivisista arvoista, arvioista muiden ihmisten uskoksista ja objektiivisista arvioista organisaation tilasta. Nimenomaan onnistuneen organisaatioideologian luominen nähdään teoriassa keskeisimpänä tavoitteena toimivan organisaation rakentamiseksi. (Vartola 2004, 236–241.) Usein saatetaan ajatella, että ensin täytyy muuttaa ajatuksia, jotka johtavat sitten toiminnan muuttumiseen, mutta tieteellisen tutkimustiedon valossa tulisi toimia juuri päinvastoin eli muuttuneen toiminnan kautta päästään hiljalleen organisaatioideologian uudelleenrakentumiseen. Toimintamalli perustuu siihen, että ihmiset toimivat usein tietyllä tavalla tiedostamattaan ja ymmärtävät toimintaansa vasta jälkeinpäin tarkasteltuna. (Burke 2008, 129.) Ilari Karppi ja Sanna Luostarinenkin (2002, 15–16) puhuvat organisaation toiminnan arvoperustan muodostamasta kulttuurisesta mallista yhteistoimintaa edistävänä yhtenä keskeisenä rakenteellisena edellytyksenä.

Karen L. McKenzie (2010, 4–5, 11, 98, 111, 114) puhuu tunneälyn alikäytöstä muutosprosessien voimavarana. Organisaatiomuutoksen emotionaalisuus johtuu osaltaan tulevaisuuteen liittyvästä epävarmuudesta, tietämättömyydestä ja ennustamattomuudesta. Hänen mielestään sitä tulisi hyödyntää muutoksen syiden ja vaikutusten työstämisessä ja siihen sopeutumisessa työyhteisössä yhdessä työntekijöiden kanssa onnistuneen muutosprosessin läpiviemiseksi. Tunteiden työstäminen auttaa työntekijöitä valmistautumaan muutokseen paremmin, mikä palvelee laajemminkin organisaation hyvinvointia. Scheinin (1999, 138) mukaan muutos on ylipäättään mahdollinen vain, mikäli työntekijät tuntevat turvallisuutta sen vallitessa. Muutoksen kohtaaminen vaatii Valteen (2002, 27) mukaan ”toisaalta muutospelkojen ja uhkakuvien hälventämistä, toisaalta muutokseen sisältyvien mahdollisuuksien näkyväksi tekemistä ja edistämistä.”

Rationaalinen byrokratia on tehokas vallankäytön muttei yhteiskunnallisen toiminnan väline. Jotta voidaan palvella paremmin yhteiskuntaa, organisaatiomuutokseen tarvitaan tiukan kurinpidollisuuden purkamista ja päätöksenteon hajauttamista. Tällöin työntekijät kokevat saavansa konkreettisesti vaikuttaa työhönsä, mikä tekee heistä entistä vastuuntuntoisempia. (Vartola 2004, 220–222.) Sosiaalityöntekijöiden kielteisen suhtautumisen muutokseen on todettu johtuneen muun muassa heidän syrjäyttämistään muutosprosessista, ylhäältä alas-

päin johdetusta toteutuksesta ja managerialismin hallitsevuudesta muutoksessa sosiaalityön arvojen kustannuksella (Hughes ym. 2007, 56; Mattila 2012, 21). Organisaatiomuutosten yhteydessä on vakavan arvokeskustelun paikka: miten organisaatiot nähdään, miltä pohjalta toimintaa muutetaan ja miten työntekijät kohdataan.

## **2.2 Organisaatiomuutoksen kokonaisvaltaisuus ja kriittiset kohdat**

Kun tarkastellaan sosiaalityön muuttuvia organisaatioita, muutoksessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota alhaalta ylöspäin lähtevään työntekijöitä osallistavaan bottom up -muutos-työhön, kyseenalaistaa liiketoiminnasta kumpuavan managerialismin soveltuvuus sosiaalialan organisaatiota itsestään selvästi myönteiseen suuntaan kehittävänä ideologiana ja pohdita vaihtoehtoisia mahdollisuuksia toiminnan parantamiseen. Managerialismi on jo lähtökohtaisesti ristiriidassa sosiaalityön kanssa, sillä käytännössä joudutaan paikoitellen tekemään tahdonvastaisia päätöksiä ja tavoitteena on saada asiakas riippumattomaksi avusta, mikä on päinvastaista liiketoiminnan tavoitteille ja toimintamalleille. Haastavaa sosiaalityöntekijöiden aktiivisessa osallisuudessa on se, että työntekijän on toisaalta toimittava organisaation luomissa rajoissa, mutta toisaalta pyrittävä aktiivisesti edistämään myönteisiä muutoksia työympäristössään sosiaalityön arvojen mukaisesti ja asiakkaiden parhaaksi. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistäminen ja talouden sekä politiikan ehdoilla toimiminen luovat organisaation toimintaan jännitteitä, joiden välimaastossa sosiaalityöntekijät painottelevat käytännön työssään. He ovat vastuussa työstään eri tasoille: niin organisaatiolle, ammattikunnalle, asiakkaille kuin laajemmin koko yhteiskunnalle. (Hughes ym. 2007, 4–6 10, 12, 22, 55, 186.)

Mielestäni seuraavaan lauseeseen kiteytyy hyvin vaatimus sosiaalityöntekijän roolista yhteiskunnan eri tasoilla toimijana: ”So to be an effective social worker it is necessary to be an effective organisational operator” (Hughes & Wearing 2007, 3). Organisaatioiden toiminta on siis kaikin tavoin poliittisuuden läpäisemää jännitteineen ja osapuolten erilaisine tavoitteineen (Mattila 2011, 12). Tämä tulisi tiedostaa niiden toiminnan perusominaisuutena ja ottaa poliittisuus huomioon, jotta päästään onnistuneisiin muutoksiin.

Evert Vedung (2005, 212–245) on selvittänyt kokonaisvaltaisesti ja perusteellisesti erilaisten poliittisten uudistusten vaikutuksia selittäviä tekijöitä. Niiden valossa voidaan arvioida uudistusten onnistumista. Hän on jakanut tekijät kuuteen laajaan kokonaisuuteen eli toimenpiteiden historialliseen taustaan, suunnitteluun, toteutukseen, vastaanottajien reaktioihin, muihin taustalla vaikuttaviin valtiollisiin toimenpiteisiin ja erilaisten verkostojen sekä sidosryhmien huomioimiseen. Historialliseen taustaan kuuluvat muutoksen suuruus ja suunta, uudistuksen saama poliittinen tuki, päättäjien sitoutuneisuus, symboliikka (uudistus edustaakin välillisesti joitakin muita tavoitteita) ja sidosryhmien osallistuminen. Suunnitteluun liittyvät muutoksen kielellinen ja tavoitteellinen selkeys, tekninen monimutkaisuus ja ymmärrys erilaisten tekijöiden vaikutuksesta muutoksen kohteena olevaan ilmiöön. Toteutuksessa yhdistyvät kansallisten toimijoiden, välittäjien, katutason byrokratian ja kansalaisten ymmärrys muutoksesta ja kyky sekä halu sen toteuttamiseen. Kansalaisten reaktiot liittyvät edellisiin tekijöihin, mutta reagoinnin erilaisina tasoina voidaan erottaa vielä naamioijat (kansalaistottelemattomuus), vastustus ja vapaamatkustajat toisistaan. Valtiolliset toimenpiteet tarkoittavat muita samaan aikaan toteutettavia poliittisia uudistuksia, jotka kytkeytyvät johonkin yksittäiseen muutokseen. Muilla ympäristöillä viitataan lukuisiin taustavaikuttajiin, kuten päättäjien ja sidosryhmien tukeen, mediaan ja muihin alueellisiin muutoksiin. Nämä tekijät osoittavat, miten monenlaiset seikat vaikuttavat uudistusten taustalla ja miten haastavaa onnistuneen uudistuksen toteuttaminen erilaisten intressien ristipaineissa on.

Vincent Wright (1997, 9–12) on ruotinnut hallintouudistuksiin liittyviä poliittisia paradokseja, jotka juontavat juurensa uudistuksiin vaikuttavien ideologioiden välisistä jännitteistä. Ensimmäinen ristiriita on kunnianhimoisimpien uudistusten toteutus parhaiten toimivissa hallinnoissa ja vähiten uudistuksia kaipaavissa organisaatioissa. Toinen paradoksi liittyy yksityiseltä sektorilta omaksuttuihin teorioihin, joihin uskotaan sokeasti analysoimatta niiden ongelmakohtia ja heikkouksia. Kolmas paradoksi käsittää usein tehottomuudesta ja mukavuudenhalusta syytettyjen ylimpien virkamiesten keskeisen roolin uudistuksissa. Neljäs paradoksi viittaa nopeasti säästöjä tavoittelevien uudistusten lopulta kuluja lisääviin vaikutuksiin. Viides paradoksi käsittelee poliittisen vastuun hämärtymistä ja demokratiaus-

kon heikkenemistä managerialismin jyllätessä. Kuudes paradoksi viittaa taloudellisen tehokkuuden nimeen vannomiseen, jossa unohdetaan yhteinen hyvä toiminnan ensisijaisena tavoitteena ja omaksutaan bisnesmaailman arvot tehokkuuden toteuttamiseksi. Seitsemäs paradoksi liittyy haluun vähentää valtion roolia, vaikka itse asiassa uudistaminen vaatii valtion vahvaa toimijuutta ja kasvattaa sen roolia uudistusten valvonnassa sekä arvioinnissa. Mustavalkoinen ja sokean idealistinen ajattelu hämärtää kokonaisvaltaista käsitystä uudistamisesta ja johtaa pahimmillaan tarpeelliset uudistukset vesittäviin, vahingollisiin lopputuloksiin. Onnistunut organisaatiomuutos edellyttää uudistusprosessin kokonaisvaltaista ja kriittistä tarkastelua, sillä lukuisten tutkimusten mukaan noin kaksi kolmasosaa niistä ei johda toivottuihin lopputuloksiin (Mattila 2012, 18; Valtee 2002, 11; Setälä 1994, 12).

Organisaatiot ovat järkiperäisiä, rakenteellisia kokonaisuuksia, joissa on vahva tunnetason ulottuvuus. Ne ovat moniulotteisia muodostelmia, joiden toiminnassa valta, kulttuuri, arvot politiikka ja ideologiat kietoutuvat tiukasti toisiinsa. Näiden eri tekijöiden ristipaineessa vakautta haluavien organisaatioiden tulee pysyä alati muuttuvan ympäristönsä vauhdissa. Organisaatioiden uudistaminen on kokonaisvaltainen ja pitkäkestoinen prosessi, jossa onnistuminen vaatii moninaisten vaatimusten ja realiteettien huomioimista muutostyössä.

### **2.3 Kunta- ja palvelurakennemuudistus organisaatiomuutoksen taustatekijänä**

Mikko Niemelä (2008) on tutkinut julkisen sektorin uudistamisen perusteluja 30 vuoden ajalta hyvinvointivaltion laajimman rakennusvaiheen jälkeen. Uudistusta on mietitty ensimmäisen kerran jo 1970-luvulla, mutta varsinaisesti uudet tuulet alkoivat puhaltaa 1980-luvulla, jolloin liike-elämän mallit kantautuivat suomalaiseen sosiaalipolitiikkaan Anglo-Amerikasta ja muista Pohjoismaista. Aikaisemmin uudistamisen argumenteissa korostuivat kuntademokratian vahvistamisen, byrokratian keventämisen ja sääntelyn höllentämisen näkökulmat, mutta 1990-luvulla perusteluissa näkyivät etenkin eurooppalaisen ja globaalin lainsäädännön vaatimukset sekä heikon taloudellisen tilanteen realiteetit, jotka hallitsevat politiikkaa nykypäivänäkin. Kulttuurinen tulkintakehys muuttui niin arvoissa, puheissa

kuin politiikassa. Lama, Euroopan unionin jäsenyys ja globalisaatio vaikuttivat suuntaviivihin enemmälti 1990-luvulla, jolloin hyvinvointivaltion laajentuminen kääntyi sen voimakkaaksi supistamiseksi. 2000-luvulla palvelujen uudistamisen rinnalla alettiin puhua kuntarakenteen reformista (Paras-hanke). (Niemelä 2008, 9–13, 17–19, 29–31, 35–36, 46, 48.) Kansainvälisten kehityssuuntien välillistä vaikutusta nykyajan suomalaiseen sosiaalipolitiikkaan ei tule aliarvioida (Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 82). Ne itse asiassa ohjaavat varmasti entistä enemmän suomalaisia sosiaalipoliittisia ratkaisuja tulevaisuudessa.

Tutkimusaiheeni taustoittaa keskeisesti käynnissä oleva kunta- ja palvelurakennemuutos eli Paras-hanke, joka alkoi vuonna 2005. Sitä ohjaava laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta, niin kutsuttu Paras-puitelaki, tuli voimaan 23.2.2007, ja se on voimassa vuoden 2012 loppuun asti. (Suomen Kuntaliitto 2011; Valtiovarainministeriö 2011.) Vaikka laki on toimintasuunnitelmanomainen, se ohjaa osaltaan merkittävästi suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuuden kehitystä (Niemelä 2008, 41). Lain moninaiset tavoitteet on ilmaistu seuraavassa:

”Lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunta- ja palvelurakennemuutukselle. Uudistuksen tarkoituksena on *kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjako* siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoituksena on *parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi*. Lain tavoitteena on *elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne*. Lisäksi lain tavoitteena on *varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö.*” (Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 1§, kurs.TT.)

Laissa korostuvat etenkin uudistuksen taloudellisuuden ja tehokkuuden tavoitteet rakenteellisin uudistuksin: vasta sen lopussa mainitaan palvelujen turvaaminen. Vaikka lakitekstissä puhutaan uudistuksen toteuttamisesta kuntademokratian ehdoilla, useat tutkimukset ovat tuoneet esille kokemukset ylhäältä alaspäin johdetusta uudistuksesta (esim. Jokinen, Nakari & Heiskanen 2011; Grenier & Wong 2010; Taskinen 2005; Øvretveit, Hansson &

Brommels 2010). Laki heijastelee vahvasti ajan henkeä, jossa talouden näkökulma hallitsee kaikkea toimintaa. Lain 4 ja 5 §:ssä esitellään keinot tavoitteisiin pääsemiseksi:

*”Kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. - - Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaali-toimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta.”* (Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 5 §, kurs. TT.)

Tässä talous ja henkilöstö ovat keskeisinä tekijöinä uudistuksen onnistumisessa, mutta käytännössä ne ovat usein ristiriidassa keskenään esimerkiksi silloin, kun erilaisissa henkilöstökuluissa säästetään talouden ehdoilla. Harvoin tilanne on ollut toisinpäin. Uudistuksen sisällölliset ja konkreettiset toimenpiteet tuntuvat ylipäättään jääneen paitsioon sitä koskevassa keskustelussa (Niemelä 2008, 45). Lain 13 §:ssä käsitellään vielä erikseen henkilöstön asemaa uudistuksessa:

*”Tämän lain 5 ja 6 §:ssä tarkoitettujen toiminnan uudelleenjärjestelyjen perusteella työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Työntekijä tai viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain 7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta työtehtävää tai virkaa. Tämä kieltö on voimassa viisi vuotta henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen. Kielto koskee edellä mainittujen uudelleenjärjestelyiden kohteena olevissa palveluissa uuden ja vanhan työnantajan palveluksessa työskentelevää henkilöstöä kokonaisuudessaan.”* (Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 13 §, kurs. TT.)

Koska uudistusta on paikoitellen toteutettu hitaasti, valtioneuvosto muutti lakia keväällä 2011 siten, että sillä on oikeus velvoittaa kuntia yhteistyöhön vuoden 2012 loppuun asti. Lisäksi valtioneuvosto täsmensi tavoitetta kaikkien sosiaalihuollon palveluiden siirtämistä yhteistoiminta-alueille lukuun ottamatta lasten päivähoitoa. Jyrki Kataisen hallituskaudella 2011–2015 puitelaki tullaan korvaamaan koko maan laajuisen kuntauudistuksen myötä rakennelailla, jonka keskeisenä tavoitteena on turvata koko maan kattavat taloudellisesti kestävä, laadukkaat ja yhdenvertaiset palvelut kansalaisille työssäkäyntialueista muodos-

tuvin vahvoin peruskunnin. Vaativat sosiaalipalvelut ja erikoissairaanhoido jäävät sen ulkopuolelle. (Suomen Kuntaliitto 2011; Valtiovarainministeriö 2011.) Peruskuntamalli on kuitenkin hallituksen tavoitteiden vastaisesti kaatumassa, ja sen tilalle kaavaillaan noin 35 sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja isäntä- tai kuntayhtymämallilla järjestävää aluetta. Tästä pitäisi tulla keväällä lakiesitys, jonka on määrä astua voimaan vuonna 2015. (HS 27.2.1013.)

Paras-hanke koostuu siis kahdesta osasta eli kuntajaon ja palvelurakenteen uudistamisesta, joka on nähty välttämättömänä alueellisten erojen tasoittamiseksi kuntien välisessä palvelutarjonnassa (Raivio 2006, 186). Uudistuksen tarpeellisuutta on perusteltu myös muun muassa palvelujen tuotantotapojen kirjavuudella ja ennen kaikkea väistämättömillä väestörakenteen muutoksilla, jotka kasvattavat vanhusväestön osuutta ja vähentävät työikäisten määrää maassamme. Tämä luo paineita palvelujen turvaamiselle ja julkistalouden kestävyydelle, mihin kunta- ja palvelurakennemuutosten on toivottu vastaavan. (Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 2009.) Koska tulojen ei uskota riittävän kasvavien menojen kattamiseen, kulujen kasvua tulisi pystyä hillitsemään. Tämä tarkoittaa palvelujen tehostamista eli käytännössä niiden karsimista, asiakkaiden lisääntyvää vastuuttamista ja ennen kaikkea ennaltaehkäiseviin palveluihin panostamista. Vaikka suurilla yksiköillä on mahdollista saavuttaa synergiaetuja, erikokoisten ja -tyyppisten alueiden yhdistäminen ei useinkaan suju ongelmitta. (Meklin 2010, 8, 11.) Vaikea taloustilanne pakottaa ja kannustaa vielä entisestään uudistusten toteuttamiseen. Ideologiset tekijät kytkeytyvät myös vahvasti taloudellisiin ja demografisiin yhteiskunnallisiin muutoksiin, uudistuksiin ja hyvinvointiyhteiskunnan kehitykseen (Kananoja ym. 2008, 144).

Liisa Heinämäki (2010, 18) on jaotellut uudistuskeskustelun eri näkökulmia. Kuntapalveluiden uudistamisen näkökulmassa on keskeistä kuntien yhteistoiminnan organisointitapojen ja yhteistyön syvyyden tarkastelu. Hallinnollis-taloudellisessa tarkastelutavassa korostuvat tehokkuus ja hallinnon yhteensovittaminen. Toiminnallisessa näkökulmassa keskitytään palvelujen organisointiin. Osaamista painotettaessa on olennaista työntekijöiden työn yhteensovittaminen. Asiakkaiden osalta palvelujen saatavuus nousee tärkeimmäksi asiaksi.



Keskustelua ovat mielestäni hallinneet kohtuuttoman paljon etenkin hallinnollis-taloudellis-rakenteelliset näkemykset sisällöllisten näkökulmien kustannuksella.

Brian Munday (2007, Heinämäen 2010, 15 mukaan) on perustellut eurooppalaisesta kontekstista yhteistoiminnan hyödyllisyyttä seuraavilla argumenteilla:

- Yhdistetyt palvelut pystyvät parhaiten vastaamaan ihmisten monenlaisiin ja pitkäkestoisiin tarpeisiin
- yhdistämisen etuina nähdään muun muassa palvelujen järjestämisen nopeutuminen, päätöksenteon helpottuminen, resurssien käytön tehostuminen, tyytyväisyyden lisääminen
- asiakkaiden oikeudet ja vaikutusmahdollisuudet taataan eroteltuja palveluita paremmin
- yhteistoiminta mahdollistaa taloudellisen tehokkuuden ja erityispalvelujen tarjonnan.

Mundayn perusteluista näkyy hyvin, miten monta eri ulottuvuutta kunta- ja palvelurakennemuutoksessa on ja millaisia asioita niissä on haluttu painottaa. Hän näkee uudistuksen itsestään selvästi niin asiakkaiden, järjestelmän kuin talouden etuna. Perustelut eivät kuitenkaan ole mitenkään yksiselitteisiä, sillä mihinkään edellisestä tavoitteista ei päästä, mikäli inhimillisyys ja sosiaaliset näkökannat unohdetaan uudistuksen vetureina. Sosiaali- ja terveystalouden yhdistämisessä on kyse niin institutionaalisesta, organisatorisesta kuin professionaalista integraatiosta: ensimmäinen viittaa vaatimukseen eri toimijoiden yhteistyöhön tehokkaiden ja vaikuttavien palveluiden tarjoamisen kehikkona, toinen uusiin rakenteisiin palveluprosessien koordinoimiseksi ja kolmas eri ammattien työkäytäntöjen yhtenäistämiseen (Tousijn 2012, 523). Palvelut integroituvat eri tasoilla varmasti hyvin eri tahtiin: vaikka oltaisiin rakenteellisesti yhtä, niin näin ei ole välttämättä työkäytäntöjen tasolla kulttuurisesta integraatiosta puhumattakaan.

Marjo Hannu-Jama (2011) on laatinut pohjoismaiseen dokumenttiaineistoon pohjautuvan katsauksen palvelujen uudistamisesta ja kehittämisestä Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Ruotsissa on korostettu konkretiaa ja mukana olevien eri osapuolten välistä vuoropuhelua, Norjassa on painotettu asiakaslähtöisyyttä ja byrokratian karsimista ja Tanskassa on nojattu alueellisen kehittämisen malliin. Vaikka uudistaminen ei ole ollut ongelmatonta, painopisteet eroavat suuresti Suomen palvelujen uudistamista hallitsevista hallinnollisista, rakenteellisista ja toimijakeskeisistä näkökulmista, joissa kansalaisten osallisuus on ollut minimaalista. Suomen Paras-hanke on leimallisesti ennen kaikkea kuntauudistus. Uudistamisen tulisi pohjautua yhteisiin arvoihin, jotka ohjaavat keskeisesti muutosprosessia. (Hannu-Jama 2011, 16–17, 21–24, vrt. Paras-lain sisältö.) Onnistunut uudistaminen vaatii eri tahojen yhteistyötä keskittymistä sisältöihin, eri intressien yhteensovittamista, yhteisen sävelen löytämistä ja tavoitteen joustavien järjestelmien luomisesta, mikä muissa Pohjoismaissa on ymmärretty:

Tämän katsauksen perusteella voidaan kootusti todeta, että Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa sosiaali- ja hyvinvointialan *kehittämiskokonaisuuksien tehtävänä on tukea hyvinvointia ja uudistaa tähän tarvittavaa osaamista, soveltaa erilaisia tutkimus- ja toimintaperinteitä, välittää ja tuottaa tietoa sosiaalialan tutkimuksesta ja kehittämisestä yhteistyössä tutkimuksen, käytännön (kuntalaiset+ asiantuntijat), kehittämisen, koulutuksen ja arvioinnin keinoin*. Tämä kehittämiskokonaisuus on pikemminkin *elävä systeemi kuin jäykkä rakenne*. Kehittämiskokonaisuuden elinvoimana on edellä mainittujen elementtien synnyttämä innovatiivinen prosessi. Koossa pitävänä voimana on *yhteinen tahtotila*. Tällaisessa systeemissä voi parhaimmillaan kehittyä toimintaa, jossa optimoituvat mahdollisuudet palveluinnovaatioihin ja palvelujen vaikuttavuuden parantamiseen. Parhaimmillaan toiminnan tulos näkyy myös kuntalaisten arjessa ja kuntien palvelutuotannossa mitattavissa olevana palvelujen laadun paranemisena sekä palvelujärjestelmän kykyä auttaa ja tukea erilaisissa elämäntilanteissa eläviä ihmisiä. (Hannu-Jama 2011, 24, kurs. TT.)

Eri osapuolten jakamalla yhteisellä arvopohjalla, tavoitteilla ja vastavuoroisella yhteistyöllä voidaan parhaiten luoda järjestelmiä parantavia ratkaisuja, mikä on lopulta koko yhteiskunnan etu. Toikko (2012, 155–157) puhuu toimijalähtöisen kehittämisen mallista, jossa kaikki palvelujen kanssa kosketuksissa olevat kehittävät niitä yhdessä avoimella vuoropuhelulla, järjestävät palveluja yhteistoiminnassa ja arvioivat toimintaansa kriittisesti. Tästä tunnutaan olevan Suomessa kovin kaukana, sillä keskustelua ovat hallinneet rakenteelliset näkökulmat hallintohimmeliin purkamisesta, joiden jalkoihin kaikista tärkein eli palvelujen sisältöjen kehittäminen on jäänyt (Koskiahho 2008, 15–16). Lisäksi kunta- ja palvelura-

kenneuudistusta on pohdittu erottamalla osatekijät toisistaan, vaikka Paras-lain pyrkimyksenä on tarkastella kuntarakenteita ja palveluita käsi kädessä sisältöihin keskittymällä ja raskasta byrokraattisuutta purkamalla. Uudistus on jo käytännössä vesittynyt (HS 27.1.2013).

## **2.4. Mikä ihmeen kuntayhtymä?**

Kuntayhtymällä tarkoitetaan kuntien, yritysten tai yhteisöjen yhteistoimintaa erilaisten palvelujen tuotannossa. Tärkeimmät yhteistyön ilmenemismuodot ovat maakuntien liitot, sairaanhoitopiirit sekä erityishuoltopiirien, kansanterveystyön ja koulutuksen kuntayhtymät, joita oli toiminnassa kaikkiaan 136 vuonna 2012. Merkittävä osuus eli noin 75 % kaikista kuntayhtymän menoista koituu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista, joihin liittyvästä päätöksenteosta ja kuntayhtymän eri elinten tehtävistä sovitaan kaikkien osapuolten vahvistamassa perussopimuksessa. Julkisyhteisöinä niihin pätee kuntalainsäädäntö. (Suomen Kuntaliitto 2013.) Yhden organisaation puitteissa erilaisten palvelujen järjestämisestä on hyviä kokemuksia ja etuja, kuten tukitoimintojen yhdistäminen (Kananoja ym. 2008, 186).

Ylä-Savon sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä perustettiin kuntien yhteisestä halusta laadukkaiden ja kustannustehokkaiden palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseksi jäsenkuntiensa yhteensä noin 40 000 asukkaalle, joista noin 22 000 asuu Iisalmissa, 9000 Kiuruvedellä, 4600 Sonkajärvellä ja 4000 Vieremällä. Kunnista Iisalmi on selvästi kaupunkimaisin ja muut maaseutumaisempia (Iisalmen kaupunki 2013; Kiuruveden kaupunki 2013; Sonkajärven kunta 2013; Vieremän kunta 2013; Ylä-Savon Sote -esittelyohjelma 2011.) Toimeenpanosuunnitelmat yhteistoiminnasta hyväksyttiin jäsenkunnissa 31.8.2007 ja niitä tarkennettiin helmikuussa 2008 päättämällä palveluiden järjestämisvastuun siirtämisestä yhteistoiminta-alueelle. Yhteistoiminnan tavoitteet sisältävä seutusopimus hyväksyttiin kunnissa kesäkuussa 2008, ja se allekirjoitettiin 17.9.2008, jolloin varsinaisen kuntayhtymän suunnittelu alkoi. (Pietikäinen 2009.) Toimitusjohtaja aloitti työnsä järjestelyn vetäjänä kesällä 2009, muut tärkeät virat täytettiin syksyllä 2009 ja perustamisopimus allekirjoitettiin elokuussa 2009 (Iisalmen Sanomat 2009). Hallinnollinen toiminta alkoi virallisesti 1.9.2009 (Ylä-Savon seutuportaali 2013).

Kuntayhtymän yhteistoiminta palveluissa käynnistyi varsinaisesti 1.1.2010. Se järjestää kuntayhteistyönä sosiaali- ja terveydenhuollon ohella ympäristönsuojelun, terveysvalvonnan ja eläinlääkintähuollon palvelut. Toiminnot on järjestetty neljälle vastuualueelle terveyden- ja sosiaalihuollon, ympäristö- ja terveysvalvonnan palveluiksi sekä hallinto- ja tukipalveluiksi. Kuntayhtymän toiminta on organisoitu siten, että jäsenkuntien kunnanvaltuustot huolehtivat rahoituksesta ja vahvistavat järjestämissuunnitelmat sekä palvelusopimukset. Yhteislautakunta vastaa hyväksytyjen toimenpiteiden valmistelusta, seurannasta sekä valvonnasta. Varsinaisilla kuntayhtymän elimillä eli yhtymähallituksella ja -valtuustolla sekä perusturvalautakunnalla on palvelujen järjestämismvastuu, joka kattaa strategioiden suunnittelun ja poliittisen vallan sekä ohjauksen käytön palveluja järjestettäessä. (Kuntayhtymän esittelyohjelma 2011; Ylä-Savon Sote -kuntayhtymä 2012.)

### **3. SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON ORGANISAATIOMUUTOKSET TUTKIMUKSEN VALOSSA**

Palvelurakennemuutoksia on tutkittu niin Suomessa kuin ulkomailla suhteellisen paljon etenkin hallintotieteissä ja sosiaali- ja terveystieteissä ja uudistamista on käsitelty erikseen erityisesti viime vuosina kunta- ja palvelurakennemuutuksen vanavedessä. Käsitteiden seuraavaksi seutuyhteistyötä ja palvelurakennemuutoksia sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden kokemana.

Seutuyhteistyö on ollut vapaaehtoisuuteen perustuvaa yhteistoimintaa lähikuntien kanssa seutuyhteistyökokeilulain puitteissa. SEUTU-hankkeessa oli mukana kahdeksan kokeilukuntaa, joissa oli tavoitteena parantaa palveluja, tehostaa elinkeinopolitiikkaa ja kehittää yhdyskuntasuunnittelua uusien yhteistyömuotojen ja seudullisten yhteistyöelinten. (Airaksinen, Haveri & Valli 2005, 7–9.) Hankkeen arviointiraportista käy ilmi, että seutuyhteistyö koettiin kokeilukunnissa pääasiassa myönteiseksi: tietotaidon keskittyminen ja erilaisten hankintojen mahdollistuminen mainittiin selkeinä hyötyinä. Yhteistyössä nähtiin keskeisenä luottamuksellinen johtajuus, selvä visio, palautteen antaminen, oikea-aikainen ja selkeä viestintä sekä tiedotus ja tavoitettavuus. Raportin tärkein sanoma kuitenkin on, että vapaaehtoinen yhteistyö on liian hidasta vastataksaan tulevaisuuden haasteisiin palvelujen organisoimisessa, mikä onkin myöhemmin muun muassa kunta- ja palvelurakennemuutuksen myötä johtanut kuntien palvelujen yhteenliittymiseen. (Airaksinen ym. 2005, 253–254.)

Paras-uudistuksen vaikutukset näkyvät sosiaalipalveluissa ennen kaikkea organisaatioiden suurenemisena ja toimintojen yhdenmukaistamisena (Virkki, Vartiainen, Kettunen & Heinämäki 2011, 79). Sitä on tutkittu lukuisin erilaisin alkukartoituksin ja selvityksin uudistuksen valmisteluvaiheessa ennen varsinaisten toimenpiteiden käynnistymistä, mutta Paras-hankkeen vaikutuksista ei ole paljonkaan tutkimusta uudistuksen tuoreuden ja keskeneräisyyden vuoksi. Tutkimuksia on alkanut kuitenkin ilmestyä viime vuosina muun muassa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen nelivuotisen (2008–2011), laaja-alaisen ParasSos-ar-

viointi- ja seuranta tutkimuksen puitteissa, jossa aineistoina olivat palvelujen saatavuuden indikaattorit, kysely palvelujen käyttäjille sekä viranomaisjohdon, työntekijöiden ja asiakkaiden haastattelut. (Kaskisaari, Tammelin, Hirvonen, Hämeenaho, Ilmarinen & Vartiainen 2010, 16–17; THL 2011). Kuntaliitolla on myös oma viisivuotinen vuonna 2008 alkanut Paras-uudistusta arvioiva ARTTU-tutkimusohjelma, jossa hanketta on tarkasteltu kunta- ja paikallistalouden, demokratian ja johtamisen, palveluiden, henkilöstön ja yhdyskuntarakenteen toimivuuden näkökulmasta 40 tutkimuskunnassa. Työntekijöiden kokemuksista muutosprosessista ja työelämän laadusta on tehty alkukartoitus 2009 ja keväällä 2011 on kerätty vertailuaineisto, jonka tuloksia ei ole vielä julkaistu. (Suomen Kuntaliitto 2012.)

Henkilöstön kokemuksia Paras-uudistuksesta on tarkasteltu sen suunnitteluvaiheessa toteutetulla kyselyllä, johon vastasi yhteensä 3710 sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelujen työntekijää. Noin 25 % vastanneista koki täydellistä suunnitteluvaiheen tiedon puutetta, 9 % sai osallistua riittävästi suunnitteluun ja 75 % ilmoitti konkretian puutteesta alkuvaiheessa, mutta puolet henkilöstöstä oli kuitenkin epäkohdista huolimatta sitoutunut muutokseen ”ei osaa sanoa” -vastausten karsimisen jälkeen. Huomionarvoista on myös se, ettei viidesosa henkilöstöstä kyennyt ottamaan minkäänlaista kantaa uudistukseen. (Jokinen ym. 2011, 4, 29.) Tulokset kertovat tiedotuksen ja työntekijöiden osallistamisen riittämättömyydestä sekä muutosten vaikutusten epäselvyyksistä, joihin tulee kiinnittää erityistä huomiota uudistuksissa onnistumiseksi.

Perhetyön, kotihoidon, sosiaalityöntekijöiden ja sosiaalipalvelujen johtajien kokemuksista Paras-uudistuksesta on saatu ristiriitaisia tuloksia, jotka havainnollistuvat hyvin vastakkaisina muutossuuntina. Uudistus on heidän mielestään toisaalta johtanut palvelujen monipuolistumiseen, mutta toisaalta taas palvelujen karsiutumiseen. Lisäksi se on aiheuttanut niin kokonaisuuksien syntymistä kuin palveluiden hajautumista. Yhteistyö on sekä lisännyt palvelutarjontaa etenkin pienissä kunnissa että kiristänyt palvelujen saannin kriteerejä koko yhteistyöalueella kasvavien asiakasmäärien vuoksi. Sosiaalityön erikoistuminen ja tiimit ovat lisänneet osaamista, mutta myös hajauttaneet palveluja eri työntekijöiden hoidettavaksi. Pienet kunnat nähdään uudistuksen suurimpina hyötyjinä ja kärsijöinä. Ne hyötyvät palvelutarjonnan ja -valikoiman moninaistumisesta ja ammattimaisempien palvelujen saata-

vuudesta, mutta kärsivät sosiaalityön karsimisesta lähipalveluna, kokonaisvaltaisuuden puutteesta ja kiristyneistä palvelujen saamisen ehdoista. (Virkki ym. 2011, 75–76, 80.)

Heinämäki (2010) haastatteli vuonna 2010 toiminnassa olleiden yhteistoiminta-alueiden johtavia viranhaltijoita sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä. Tutkimuksessa keskityttiin erityisesti palveluiden integraation tason ja niiden saavutettavuuden, hallinnon sekä johtamisen kysymyksiin. Viranomaisjohto nosti keskeisinä asioina esiin henkilöstöön, kehittämiseen ja talouteen liittyviä hyötyjä. Johtajat kertoivat muun muassa rekrytoinnin ja sijaisten saamisen helpottuneen, kehittämistyön lisääntyneen sekä taloudellisesti joustavien ratkaisujen mahdollistuneen. He näkivät yhteistoiminnan vaikeuksia eniten hallinnollisissa asioissa, kuten uusien toimintamallien toimivuudessa. Johtavat viranhaltijat mainitsivat myös henkilöstöön ja talouteen liittyviä hankaluuksia, kuten pienten paikkakuntien työntekijöiden paikallisuudesta irtautumisen haasteellisuuden ja kuntien välisten taloudellisten tilanteiden eroavaisuuksien yhteensovittamisen. Kaiken kaikkiaan viranomaisjohto näki yhteistoiminnasta olevan eniten hyötyä henkilöstöasioissa ja ongelmia hallinnossa. Lisäksi sen katsottiin hyödyttävän nimenomaan pieniä kuntia muun muassa takaamalla erityisosaamisen saamisen kumppanuuskunnista, helpottamalla rekrytointia ja turvaamalla kuntien peruspalvelut. Toisaalta uudistusta myös osittain kritisoitiin sen yksioikoisesta näkemyksestä tuottavuuden parantumisesta suurina kokonaisuuksina muodostamalla. Yhteistoiminnan toteuttaminen käytännössä on osoittautunut paikoitellen hyvin haastavaksi tehtäväksi: varsinkin sosiaalihuollossa kunnat eroavat yllättävän paljon toisistaan. (Heinämäki 2010, 78–80; 86.)

Ulkomailla on selvitetty itsestänselvyyksien kyseenalaistamiseen tähtäävällä kriittisellä etnografialla haastatteluin ja dokumentein sosiaalityöntekijöiden ja esimiesten kokemuksia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta sen alkuvaiheessa yhdessä organisaatiossa Québecissa Kanadassa. Tutkimuksessa tarkasteltiin kriittisesti muutosprosessia, organisaatiomuutoksen emotionaalisia vaikutuksia ja uutta julkisjohtamista (New Public Management) uudistuksen keskeisenä taustaideologiana. Sen keskeisimpiä havaintoja ovat uudistuksen suunnittelun ja toteutuksen epäjohdonmukaisuus, rakenteellisten tekijöiden korostuminen, laajan osallistumisen sekä prosessin hallinnan puutteet. Työntekijät kokivat osallistumis-

mahdollisuuksien vähäisyyttä uudistuksen suunnittelussa, tiedon puutetta muutosten vaikutuksista työn sisältöihin ja kasvokkaisen vuorovaikutuksen välttelyä. Lisäksi he kertoivat työnkuvien autoritäärisistä muutoksista ja vastuun sekä byrokratian lisääntymisestä. Työntekijät ymmärsivät muutoksen tarpeen, mutta suhtautuivat siihen epäilevästi syrjäyttämiskokemustensa vuoksi. Tutkimus kuvaa hyvin valtakuilua päättäjien, työntekijöiden ja asiakkaiden välillä ja sisällöllisten ristiriitojen kätkemistä argumentointia hallitsevan rakennepuheen varjoon. (Grenier & Wong 2010, 41, 43–45, 48–57.) Se kyseenalaistaa nykypolitiikkaa vahvasti ohjaavan managerialismin itsestään selvästi myönteisiin muutoksiin johtavana ajattelumallina ja nostaa esiin ihmisten sosiaalisen hyvinvoinnin vaalimisen tärkeyden uudistuksissa.

Donna Baines (2006) on haastatellut sosiaalipalveluiden työntekijöitä ennen ja jälkeen valanvaihdon, jossa neoliberaali hallitus astui valtaan. Tutkimus osoittaa, kuinka sosiaalityön käytännössä on kadotettu sosiaalinen visio etäännyttäen perimmäisistä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämisen tavoitteesta. Byrokraattiset tehtävät vievät kohtuuttoman suuren osan työajasta, ulkopuolisten suunnittelemat, managerialistiset arviointimenetelmät hallitsevat arkea, päättäjät pyrkivät standardisoimaan työtä ja työntekijöiden käytännön asiantuntijuus jää toissijaiseksi päätöksenteossa. Organisaatioiden rajoitteet yhdessä mikro- ja makrotason tekijöiden kanssa ovat siis osaltaan hämärtäneet sosiaalityön visiota, vaikka päättäjien pitäisi romuttamisen sijaan turvata palveluja. Sosiaalityöntekijöillä on paljon ajatuksia palveluiden kehittämisestä ennaltaehkäisevään, proaktiiviseen ja kokonaisvaltaiseen suuntaan asiakkaiden kokemusasiantuntijuutta unohtamatta. (Baines 2006, 21–26; 29–31; Beresford & Croft 2004, 64–65.)

Maija Laitila (2010) on selvittänyt lisensiaatintyössään fokusryhmähaastatteluin yhden jo toiminnassa ja toisen toiminnan valmisteluvaiheessa olleen kuntayhtymän sosiaali- ja terveystoimen johtavien viranhaltijoiden mielipiteitä seudullisesta kotihoidon vahvuuksista, heikkouksista, mahdollisuuksista ja uhista hyödyntämällä SWOT-analyysiä. (S= strengths, W= weaknesses, O= opportunities, T= threats). Tutkimuksen mukaan onnistunut muutos johtaa parhaimmillaan ensisijaisesti asiakkaiden tarpeet huomioiviin, taloudellisesti tehokkaisiin ja kuntarajat ylittäviin, toimiviin palveluihin, mikä edellyttää muun oikeudenmu-



kaista ja työntekijöitä arvostavaa henkilöstöpolitiikkaa ja erilaisten toimintakulttuurien välisten jännitteiden huomioimista eri osapuolten välisen luottamuksen rakentamiseksi. Muutoksen johtamisessa on olennaista rakentaa avoin keskusteluilmapiiri, joka mahdollistaa toimivan tiedonkulun ja todellisen ymmärryksen muutoksen vaikutuksista, osallistaa henkilöstöä ja asiakkaita muutoksen suunnitteluun, arvioida muutosta eri vaiheissa ja ennen kaikkea luoda yhtenäinen toimintakulttuuri uuteen organisaatioon. (Laitila 2010, 2, 106–111; 114–115.)

Kuopio-projektin alkukartoituksen osatutkimuksena on tarkasteltu puolistrukturoidulla kyselylomakkeella sosiaali- ja terveystoimen henkilöstön ja johdon ( $n= 251$ ) näkemyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon yhdistämisestä. Vastaajat kokivat yleisesti uudistuksen toteuttamisen aikataulun liian tiukaksi, tiedonsaannin yhdistymisestä ja muutoksista työn sisältöihin niukaksi ja osallistumismahdollisuutensa suunnitteluun vähäisiksi. Vastauksista nousivat erityisesti esiin myös sosiaali- ja terveystoimen välisten kulttuurierojen luomat jännitteet, valtataistelut sekä oikeudenmukaisuus- ja arvostuskysymykset yhteistyön suurimpina haasteina. Työn kannalta uudistus mahdollisti heidän mielestään työtapojen ja -sisältöjen kehittymisen, kokonaisvaltaisemman näkemyksen saamisen asiakkaiden tilanteesta, vastuun jakamisen, laadukkaampien palvelujen tarjoamisen ja erityisosaamisen paremman hyödyntämisen. Työntekijät näkivät kielteisenä pelot työn hallittavuuden ongelmista kasvavassa organisaatiossa, mahdollisesti lisääntyvästä kiireestä ja ammatti-identiteetin heikkenemisestä. Toisaalta samanaikaisesti puhuttiin niin palvelujen heikkenemisestä kuin niiden paranemisesta. Kaiken kaikkiaan uudistus katsottiin hyödyllisemmäksi koko organisaation kuin oman työn näkökulmasta. Siltä odotettiin paljon monimutkaistuviin ongelmiin vastaamiseksi, erityisryhmien liittyvän asiantuntemuksen hyödyntämiseksi ja toimintojen tehostamiseksi, muttei niihin päästä ilman riittävää tiedottamista, työntekijöiden osallistamista, selkeitä tavoitteita, koulutusta, kulttuurierojen käsittelyä ja prosessin kriittistä arviointia. (Taskinen ym. 1995, 17, 60–61, 65–68, 75–77, 80–82, 98–99, 101, 109–112, 115–116, 140–143.)

Helena Taskinen (2005) selvitti väitöskirjassaan postikyselyin kahden organisaation eli Kuopion sosiaali- ja terveydenhuollon yhdistämistä ja HUS-organisaation toiminnan alka-

mista työntekijöiden kokemana ennen uudistuksia ja niiden jälkeen osana laajempaa arviointitutkimusta. Lisäksi hän pohti yleisten organisaatiouudistusten järjestämistapojen sopivuutta sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Tutkimuksen mukaan työkulttuuri- ja oikeudenmukaisuuskysymykset ovat kriittisimmät tekijät, joihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota onnistuneen uudistuksen toteuttamiseksi, sillä työntekijät mainitsivat epäkohtina epäonnistuneen tiedotuksen, vähäiset osallistumismahdollisuudet, asemaan ja resurssinjakoon liittyvät arvostuskysymykset, tehtävänjaon uudelleenjärjestelyn haasteet ja työkulttuurien erilaisuuden yhteensovittamisen vaikeudet. Uudistuksen jälkeen Kuopiossa vanhoja työtapoja oli säilynyt, kun taas HUS:ssa toimintakulttuurit olivat sekoittuneet tai henkilöstö oli omaksunut isomman toimijan tavat. Kielteisyys uudistusta kohtaan organisaatiossa oli joko pysynyt ennallaan tai lisääntynyt, vaikkakin etenkin tiedonkulun arvioitiin kohentuneen. Tutkimus osoittaa, kuinka ratkaisevan tärkeää muutoksen alkuvaiheen onnistunut muutosjohtaminen on uuden organisaation toimivuuden turvaamisessa. (Taskinen 2005, 17–18, 23, 180–182, 190–195.)

John Øvretveit, Johan Hansson & Mats Brommels (2010) perehtyivät pitkittäistutkimuksessaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisorganisaation (TioHundra AB) rakentamiseen Ruotsin Norrtäljessä haastatteleamalla eri vaiheissa 13–17 johtavassa asemassa olevaa työntekijää. He havaitsivat rakenteellisen integraation edenneen, mutta käytännön integraation olevan hidasta ammatillisten ja kulttuuristen tekijöiden vuoksi. Rakenteiden ja käytännön yhteensovittaminen vaatii aikaa, minkä uudistuksen toteuttajat aliarvioivat. Huolellisella suunnittelulla ja paremmalla tiedottamisella käytännötkin integroituisivat nopeammin. Yhteistyön hyödyt heijastuvat asiakkaiden saamiin palveluihin vasta myöhemmin. (Øvretveit ym. 2010, 113, 115–116; 118–120.)

Kuten kaikista edellä palvelurakenneuudistuksia ja organisaatiomuutoksia käsittelevistä tutkimuksista käy ilmi, uudistamisen tarve kyllä ymmärretään, mutta etenkin alkuvaiheessa koetaan yleensä epätietoisuutta ja -varmuutta tulevaisuudesta. Siksi on äärimmäisen tärkeää tunnistaa tutkimuksissa havaitut uudistamisen kriittiset kohdat ja tarttua niihin, jotta uudistaminen olisi hyödyllistä. Tutkimukset osoittavat myös asioiden moniulotteisuuden, sillä samat asiat voidaan nähdä monin eri tavoin, kuten näkemykset palvelujen samanaikai-

sesta paranemisesta ja heikkenemisestä osoittavat. Eriolaisten poliittis-ideologisten tekijöiden, osapuolten arvomaailman ja intressien, vaikutusta uudistuksissa ei sovi unohtaa (Tas-kinen 1995, 25). Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyössä piilee paljon mahdollisuuksia, muttei uudistamisessa ole valitettavasti onnistuttu useinkaan huomioimaan kaikkia olennaisia seikkoja, etenkin poliittis-ideologis-kulttuurisia eroavaisuuksia, eikä hallitsemaan uudistusprosessia. Muutosjohtamisessa on siis oltu usein pahasti hakoteillä.

## 4. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Kiinnostuin sosiaalityöntekijöiden kokemuksista organisaatiomuutoksesta ja sen vaikutuksista sosiaalityön käytäntöön työskenneltyäni useampana kesänä kuntayhtymän palveluksessa niin Iisalmissa kuin Sonkajärvellä, joissa olen nähnyt sosiaalityön arkea erikokoisten kuntien näkökulmasta. Uusi kuntayhtymä on herättänyt runsaasti keskustelua kahvipöydissä, eikä vääntämiselle uusimmasta sote-uudistuksesta näy loppua politiikassa. Tuon keskusteluun yhden, syvää luotaavan näkökulman tutkimuksellani. Tutkimuksessani on kolme ulottuvuutta, joita perkaan seuraavin tutkimuskysymyksin:

- Mikä kuntayhtymän kunnissa on muuttunut organisaatiomuutoksen seurauksena?
- Miten sosiaalityöntekijät ovat kokeneet organisaatiomuutoksen?
- Mitä organisaatiomuutos on merkinnyt sosiaalityön käytännölle?

Lähetin syksyllä 2012 sähköpostiviestin kuntayhtymän eri paikkakuntien lastensuojelun, perhepalvelujen ja aikuissosiaalityön työntekijöille tiedustellakseni heidän halukkuuttaan tutkimukseeni osallistumiseen ja esitelläkseni tutkimusaiheittani. Kun suostumuksia alkoi tulla riittävästi, hain tutkimusluvan marraskuussa 2012 ja sain siitä päätöksen joulukuussa 2013.

Lähetin haastattelun teemarungon nähtäväksi suostuneille noin kuukautta ennen haastatteluja, jotta työntekijöillä oli riittävästi aikaa valmistautua niihin. Pyysin samalla luvan haastattelujen nauhoittamiseen. Teemarunko käytiin läpi seminaarissa ohjaajien ja muiden graduntekijöiden kanssa, minkä lisäksi katsoin sitä ammattitoimittajan kanssa kysymystenasettelujen tarkistamiseksi. Läpikäymisen lisäksi en testannut runkoa ennen tutkimushaastatteluja, koska kysymykset muotoutuivat osittain aikaisemman tutkimuksen pohjalta, esitestaaminen olisi ollut aiheeni tapaustutkimuksellisuuden vuoksi hiukan hankalaa ja koin kysymysteni vaikuttavan inhimillisiltä. Kyseessä ei ole myöskään mikään erityisryhmä,

kuten lapset, joka vaatisi erityistä tarkkaavaisuutta kysymysten asettelussa. Toki kiinnitin huomiota kysymysten muotoiluun mahdollisimman avoimiksi, jotta saisin kerättyä runsaasti aineistoa ja tutkittavilla olisi mahdollisimman paljon tilaa ajatuksilleen.

#### **4.1 Aineistonkeruu yksilöllisin teemahaastatteluin**

Aineistoni koostuu kuuden kuntayhtymän sosiaalitoimen sosiaalityöntekijän yksilöllisestä teemahaastattelusta. Teemahaastattelu eli puolistrukturoitu haastattelu on haastateltavan ja haastattelijan välinen molemminsuuntainen, kielellinen vuorovaikutustilanne, jossa käsitellään vapaamuotoisesti tutkijan ennalta määrittelemät aihepiirit eli teemat tutkimusasetelman mukaan (Eskola & Suoranta 2008, 85–86; Tuomi & Sarajärvi 2009, 75). Kävin haastatteluissani läpi teemarunkooni (liite 1) pohjautuvat aihealueet laatimieni apukysymysten avulla niin, että käsitelin jokaisen haastateltavan kanssa kaikki etukäteen muotoilemani teemat. Haastatteluista puhuttaessa on tärkeää muistaa sekä haastattelijan että haastateltavan vaikuttavan toiminnallaan niiden sisältöön (Hirsjärvi & Hurme 2000, 23). Koska aloite haastatteluun tulee tutkijalta, tämän tulee ohjata haastattelutilannetta ja pitää se hallinnassa (Eskola & Suoranta 2008, 85). Valitsin teemahaastattelun aineistonkeruumenetelmäksi, koska se antaa joustavuudessaan paljon tilaa tutkittavien äänelle ja heidän yksilöllisille kokemuksilleen (Hirsjärvi & Hurme 2000, 35–36; 48). Teemahaastattelu sopii tutkimustehtävääni, koska olen kiinnostunut sosiaalityöntekijöiden muutokselle antamistaan merkityksistä ja tulkinnoista, jotka saadaan parhaiten selville vapaamuotoisella haastattelulla, jossa voidaan tarvittaessa tarkentaa ja selventää kysymyksiä.

Haastattelujen ehtona minulla on ollut työskentely sekä kuntayhtymän kunnissa ennen organisaatiouudistusta että sen jälkeen muutostokemusten ja uudistuksen vaikutusten tarkastelemiseksi. Haastateltavien joukossa on niin kokeneita kuin uraansa aloittelevia sosiaalityöntekijöitä, mikä rikastuttaa aineistoani. Kuntayhtymän neljästä kunnasta kolme on edustettuna tutkimuksessani, sillä yhden kunnan osalta ehtoni työhistoriasta ei valitettavasti toteutunut. Pienten kuntien näkökulma tulee kuitenkin esiin.

Haastattelin kutakin työntekijää heidän työhuoneessaan ja käytin apuna ennalta laatimaani teemahaastattelurunkoa, jonka olin lähettänyt heille hyvissä ajoin etukäteen tutustuttavaksi. Koin haastattelutilanteet hyvin rennoiksi, sillä tunsin haastateltavani etukäteen, sillä olen ollut jossain määrin tekemisissä kaikkien heidän kanssaan kesätöitteni aikana. Tuttuus loi osaltaan leppoisaa ja avointa ilmapiiriä haastattelutilanteisiin, mikä poisti minultakin haastattelijana turhaa jännitystä. Vaihdoin yleensä ensin lyhyesti kuulumisia ja selostin haastattelun etenemisestä rungon teemojen mukaisesti ennen aloittamista työntekijöiden rentouttamiseksi ja tunnelman keventämiseksi. Kävin kaikkien kanssa läpi aikaa ennen organisaatiomuutosta, muutosprosessia, nykyorganisaation aikaa ja tulevaisuutta. Uskon työntekijöiden pystyneen kertomaan kokemuksistaan suhteellisen avoimesti, sillä haastatteluisa tuli esiin niin myönteisiä kuin kielteisiäkin asioita. Lisäksi olen luvannut turvata työntekijöiden anonymiteetin tutkimuksessani.

Pyrin kysymään mahdollisimman avoimesti ja välttämään niin johdattelevia kuin suljettuja kysymyksiä. Halusin saada heidän äänensä kuuluviin haastattelutilanteissa. Jouduin kuitenkin muutaman kerran turvautumaan suljettuihin kysymyksiin haastateltavien epäröidessä. Haastateltavat pystyivät vastaamaan pääasiassa vaivattomasti kysymyksiini; ainoastaan organisaation tavoitteita ja muutosprosessin tarkastelua käsittelevät kysymykset osoittautuivat hiukan haastavimmiksi. Ehkä moniportainen organisaatio on tavoitteineen etäännyttänyt työntekijöistä ja muutosprosessin yksityiskohtainen tarkastelu useamman vuoden jälkeen on ymmärrettävästi vaikeampaa.

Haastattelujen pituus vaihteli noin 22 minuutista puoleentoista tuntiin, ja litteroitua tekstiä on yhteensä 64 liuskaa rivivälillä 1 ja fontilla 12 kirjoitettuna. Litteroin haastattelut sanatarkasti kaikkine täytesanoineen, mutta jätin tekstistä pois analyysini kannalta epäolennaisia keskustelurönsyjä merkitsemällä pois jättämisen litteraatioihin. Haastatteluihin valmistautuminen vaihteli tutkittavien keskuudessa, mikä selittää osaltaan suurta hajontaa niiden pituudessa. Aloitin aineistooni tutustumisen alleviivaamalla kustakin haastattelusta aikaan ennen organisaatiomuutosta (EOM), organisaatiomuutosprosessiin (OMP) ja uuteen organisaatioon (hyödyt ja haitat) liittyviä asioita ja nimeämällä ne mainitsemillani koodeilla.

Seuraavaksi kokosin löytämäni havainnot omien otsikoidensa alle luetteloiksi, joiden pohjalta aloin yhdistellä ja jaotella löydöksiäni suuremmiksi teemakokonaisuuksiksi.

## **4.2 Laadullinen sisällönanalyysi hermeneuttis-fenomenologisesta näkökulmasta**

Aineistoni analyysi pohjautuu hermeneuttis-fenomenologiseen lähestymistapaan, joka painottaa ihmisten elämismailmaa, henkilökohtaisia kokemuksia, ajallisuutta ja historiallisuutta tulkinnan perustana (Perttula 2009, 106). Kokemukset ovat siis aina suhteessa ympäröivään todellisuuteen. Pidän tutkittavieni kokemuksia sellaisinaan arvokkaina ympäristötekijöitä unohtamatta. Analysoin aineistoni laadullisella sisällönanalyysillä, jolla tarkoitetaan sekä laajasti sen muodostamaa teoreettista kehystä kaikkien laadullisten aineistojen sisältöjen analyysimenetelmien perustana että yhtä analyysimetodia. Jäsennän aineistoani edelleen teemoittamalla, joka on aineiston järjestämistä tutkimusasetelman teemojen ohjaamana ja niihin liittyvien tärkeiden näkökulmien esille nostamista. (Eskola, 1998, 176; Moilanen & Räihä, 2010, 55; Tuomi & Sarajärvi 2009, 91, 93.) Teemoihin tiivistyy siis aineiston olennainen sisältö. Tutkijan tehtävänä on nostaa keskeiset aiheet aineistosta esiin ja perustella valintansa mahdollisimman vakuuttavasti. Teemoitteluun liittyy uskollisuus aineistolle, mutta samalla tulee kuitenkin suhtautua kriittisesti esiin nostamiinsa teemoihin ja pohtia niiden pätevyyttä (Moilanen & Räihä 2010, 56). Nostan haastatteluistani esiin keskeisimmiksi tulkitsemani tekijät organisaatiomuutoksesta ja sen vaikutuksista sosiaalityön käytäntöön.

Sisällönanalyysini on luonteeltaan teoriasidonnaista tai teoriaohjautuvaa, joka tarkoittaa aikaisemman teorian tiedon roolia analyysin tukena ja uusien ajatusten virittäjänä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 97). Analyysini ei siis pohjautu tiukasti teoriaan (vrt. teorialähtöisyys), mutta kytkeytyy kuitenkin kiinteästi siihen. Pysin ensisijaisesti etsimään teoriasta tukea ja selityksiä omille havainnoilleni, mutta tarvittaessa osoitan myös omien havaintojeni ja teorian eroavaisuuksia. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Sitaatteja käytetään ennen kaikkea esimerkkeinä aineistosta esiin nostettujen teemojen havainnollistamiseksi. Lisäksi niillä perustellaan tutkijan väitteitä ja autetaan tulkinnassa. (Eskola 2011.) Sitaattien käytön tulee olla hyvin perusteltua ja harkittua, jotteivat ne jää merkityksettömäksi tutkielman täydennykseksi. Tutkijan tulee keskustella sitaattien kanssa kommentoimalla niitä ja kytkemällä sitaatit teoriaan. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.) Olen poistanut käyttämästäni sitaateista ylimääräisiä täytesanoja, mutta olen säilyttänyt haastateltavien murteen autenttisuuden takaamiseksi. Olen merkinnyt yksittäisiä sanoja pidemmät poisjätöt hakasulkeilla, joiden sisällä on kolme pistettä ( [...]).

### 4.3 Tutkimuksen eettiset kysymykset

Ihmistieteiden etiikka pohjautuu lääketieteessä kehitettyihin hyödyn, vahingon välttämisen, autonomian kunnioituksen ja oikeudenmukaisuuden periaatteisiin yhdistettynä hyviin tieteellisiin käytäntöihin ja tutkittaviin liittyvän tietojen luottamuksellisuuden turvaamiseen. Ne voidaan edelleen jakaa tutkimuksen luotettavuutta, ihmisarvon kunnioittamista ja tutkijoiden välisiä suhteita kuvaaviin normeihin. (Kuula 2006, 59–60.)

Lähetin syksyllä 2012 kuntayhtymän kuntien sosiaalityöntekijöille sähköpostin, jossa kerroin tutkimuksestani ja tiedustelin heidän halukkuuttaan osallistua tutkimukseeni. Samassa yhteydessä lupasin noudattaa tutkimusetiikkaa korostamalla tutkittavien tietojen luottamuksellista käsittelyä ja hyviä tieteellisiä käytäntöjä. Kuuden sosiaalityöntekijän suostuttua haastateltavikseni hain virallisen tutkimusluvan sosiaalijohtajalta, jolta sain myönteisen päätöksen joulukuussa 2012. Kaikki haastateltavat suostuivat etukäteen haastattelujen nauhoittamiseen. Haastateltavien anonymiteetin turvaamiseksi en kerro taustatietoina heidän ikäänsä, työskentelypaikkakuntaansa, asemaansa enkä tarkkaa työhistoriaansa, vaan viitataan työntekijöihin käyttämällä ainoastaan koodeja Stt1-6. Olen kuitenkin kuvannut aineistoni yleisesti. Olen saanut niin organisaatiolta kuin haastateltavilta luvan kertoa kuntayhtymän nimen työssäni, joten käytän sitä läpi tutkielman.

Olen litteroinut haastattelut sanatarkasti ja murretta kunnioittamalla, mutta jättänyt litteraatioista tietoisesti pois epäolennaisia, selvästi varsinaisesta tutkimusaiheestani ohi meneviä



puheenvuoroja merkitsemällä ne aineistoon. Osalla työntekijöistä murre on hyvinkin vahvaa, mutta toisaalta kaikkien puheessa esiintyy sitä, joten työntekijöitä ei pitäisi pystyä tunnistamaan murteen perusteella sitaateista. Vaikka joku organisaation jäsen tunnistaisikin jonkun kollegansa niistä, kyseessä ei kuitenkaan ole arkaluontoinen eikä henkilökohtainen aihe, vaan yleisellä tasolla organisaation toimintaa ruotiva tarkastelu, joka parhaimmillaan tuottaa hyödyllistä tietoa sen toiminnan kehittämiseksi. Lähetin työni nähtäväksi kaikille haastateltavilleni ennen työn viralliseen tarkastukseen jättämistä, jotta saisin heiltä kommentteja ja voin tarvittaessa korjata työssäni ilmeneviä mahdollisia väärinymmärryksiä. En ole saanut heiltä muutospyyntöjä. Hävitän aineistoni eri tallennuspaikoista tutkielmani hyväksymisen jälkeen.

Koska kyseessä on tiettyä organisaatiota tai kuntayhtymää koskeva tapausnomainen tutkimus, tutkittavien määrä ei ole ollut ratkaisevassa asemassa. Tutkimustulokset eivät ole sellaisinaan yleistettävissä muutosprosessien ainutlaatuisuuden ja niihin liittyvien tilan-tekijöiden yhteisvaikutuksen vuoksi, mutta niistä voidaan toki löytää paljonkin yhtymäkohtia vastaavankaltaisiin muutoksiin. Tutkimukseni tarkoituksena ensinnäkin on tuoda esiin työntekijöiden näkemyksiä uudistusprosessista: miten he ovat sen kokeneet ja mitä merkitystä muutoksella on ollut sosiaalityön käytännölle. Toiseksi työntekijöiden antama palaute ja arviointi palvelevat parhaimmillaan organisaatiotyöskentelyn ja sosiaalityön sisällöllisessä kehittämisessä. Koska haastattelujen ennakohtona oli työhistoria niin ennen organisaatiomuutosta kuin uuden organisaation ajalta, yhdestä kuntayhtymän kunnista puuttuu haastateltavia osittain tiuhan työntekijävaihtuvuuden vuoksi. Tätä voidaan pitää yhtenä tutkimukseni puutteena, mutta mielestäni työntekijöiden näkemykset antavat sinänsä arvokasta tietoa uudistuksesta kuntaan katsomatta, eikä tavoitteenani ole ollut verrata kuntayhtymän eri kuntien työntekijöiden muutoskokemuksia keskenään. Ne saattavat toki olla kuntien välillä hyvinkin erilaisia, mutta keskityn työntekijöiden kuuntelemiseen laajasti kuntayhtymän tasolla.

## **5. MITEN SOSIAALITYÖNTEKIJÄT OVAT KOKENEET ORGANISAATIOMUUTOKSEN?**

Iisalmen, Kiuruveden, Vieremän ja Sonkajärven valtuustot päättivät Paras-puitelain ohjaamana yhteistoiminnan aloittamisesta sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseksi maaliskuussa 2009, ja uusi kuntayhtymä käynnisti toimintansa 1.1.2010. (Iisalmen Sanomat 2009; Kuntayhtymän esittelyohjelma 2011.) Kuten lukuisat aikaisemmat organisaatiomuutoksia käsittelevät tutkimukset (Grenier & Wong 2010 Jokinen ym. 2011; Taskinen 1995; Taskinen 2005; Valtee 2002; Øvretveit ym. 2010) ovat osoittaneet, niiden huolellinen hoitaminen vaikuttaa merkittävästi uuden organisaation toimivuuteen jatkossa. Uudistamisessa täytyy huolehtia tiedottamisesta, työntekijöiden riittävästä osallistamisesta, realistisesta aikataulutuksesta, huolellisesta suunnittelusta ja kulttuuristen tekijöiden käsittelystä. Organisaatioita uudistetaan jatkuvasti, mutta myönteisen muutoksen aikaansaaminen ei ole mitenkään itsestään selvää, sillä organisaatiouudistuksissa epäonnistutaan usein huolimattomuuden ja laiminlyöntien vuoksi (Mattila 2012, 18). Miten organisaatiomuutosprosessi on sitten hoidettu haastattelemieni sosiaalityöntekijöiden mielestä heidän työpaikallaan, nyt neljättä vuotta toimivassa Ylä-Savon sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymässä?

### **5.1 ”Kaikki oli varmaan vähä jäissä siinä alussa”**

Uusi sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä ei aluksi oikein hahmottunut henkilöstölle, ja organisaation toiminta näyttäytyi hyvinkin hämäränä etenkin työntekijöille, jotka eivät olleet osallistuneet suunnitteluvaiheeseen (Jokinen ym. 2011, 4, 79; Niiranen ym. 2013, 37; Virkki ym. 2011, 34–35). Tunnelma heidän keskuudessaan, varsinkin pienissä kunnissa, oli odottava, jännittynyt ja vähän pelokaskin, koska ei tiedetty tarkalleen tulevista käytännön muutoksista. Tällaisessa ilmapiirissä tulisi käydä läpi työntekijöiden tunteita, sillä muutoksen emotionaalinen käsittely helpottaa heidän sopeutumistaan, motivoi sitoutumaan uudistuksen toteuttamiseen ja edistää sen läpivientiä (Hughes ym. 2007; McKenzie 2010; Valtee 2002). Uudistukseen suhtauduttiin hiukan eri tavoin isoissa ja pienissä kunnissa: Iisalmen ajateltiin suurimpana osapuolena johtavan uudistusta ja säilyttävän entiset käytäntönsä, kun

taas pienempien kuntayhtymän jäsenten joutuvan muuttamaan paljonkin toimintaansa ja omaksumaan Iisalmen toimintatavat:

*”Iisalmessa oli jotenki sillai, että heijän käytännöt ei juurikaan muutu, kun tullee vaan näitä muita tähän, ja ehkä muuttaa omia käytäntöjään. Sit ku tulin tänne, niin sitten täällä [...] ihmeteltiin sitä, et no mitä tää nyt meinaa, että odotettiin varmaan, et mitä tässä tuleman pitää, että odottavin mielin täällä sitten täällä oltiin.” (Stt1)*

Tällainen ajattelu juontaa osittain juurensa yhden työntekijän ounasteluun siitä, ettei Iisalmen olisi alun perin välttämättä tarvinnut yli 20 000 asukkaan kuntana lähteä kuntayhtymän toimintaan mukaan, mutta pienille kunnille yhteistyön aloittaminen oli tarpeellista palvelujen turvaamiseksi. Toisaalta oli varmaankin järkevää ennakoida tulevaisuuden kehitystä väestörakenteen muutoksista ja valtiovallan vaatimuksista, jotka ennemmin tai myöhemmin olisivat pakottaneet Iisalmenkin etsimään yhteistyökumppaneita palveluiden järjestämiseksi.

Kuntien yhteistyö ei alkanut sujuvasti heti alusta, vaan ensimmäiset kuukaudet kuluivat toimintaa käynnistellessä ja ohjeistuksia odotellessa. Odottelu lamaannutti sosiaalityötä ja vei huomiota merkityksettömiin asioihin:

*”[...] sitte ku se alku oli semmonen, että ei nyt heti kuulunukkaan yhtään mitään, miten toimitaan, [...] sitten vaan kirjekuoriin niitä tarroja liimailtiin, ei oikeesti varmaan tehty semmosta oikeeta työtä alkuvuonna, ku ootettiin, että joku sitten meille sannoo, että mitä ja miten.” (Stt1)*

Osittain tämä saattoi myös yhden haastateltavan mukaan olla lamaannuttava sokkireaktio muutokseen, minkä vuoksi työntekijät eivät keskittyneet pohtimaan uudistuksen merkityksellisiä puolia. Etenkin pienten kuntien työntekijät olivat mielteliäinä ja hiukan huolissaan tilanteestaan, sillä yksi muita isompi kunta toimii tavallaan kuntayhtymän keskuksena, jonne osa palveluista, kuten esimies-, lastenvalvonta- ja vammaissosiaalityö, keskitettiin kuntayhtymän myötä. Tietämättömyys kuntayhtymän palvelukokonaisuuden lopullisesta muotoutumisesta herätti huolta. He epäilivät työpaikkojensa säilymistä ja asemaansa pienten kuntien työntekijöinä isossa organisaatiossa:

*”[...] jossain vaiheessa täälläki juteltiin, niin se oli aika pelottavaa, kun ei oikeen tienny, että mitä tässä on, onko työpaikan menettämisiä, mitä siirtyy tuonne ja kaikkee tämmösiä [...].” (Stt3)*

Koska niissä on totuttu työskentelemään itsenäisesti ja hyvinkin joustavasti, uuden organisaation nähtiin ehkä uhkaavan tuttuja, turvallisia ja toimivia toimintatapoja, pakottavan luopumaan niistä ja omaksumaan isomman toimijan työskentelymallit yhteistyön perustana. Ajateltiin, että pienet kunnat joutuvat alistumaan suurimman kunnan edessä, jonka ei tarvitse muuttaa omaa toimintaansa. Työntekijät pelkäsivät sitä, miten pienet maaseutukunnat omine työskentelytapoineen ja erityispiirteineen (Ginsberg 2005, 4–7; Pugh 2000, 150–151) huomioidaan uudistamisessa:

*”[...] et ehkä se oli pelko pienen kunnan työntekijänä sit se, et jääks sitä, että tämmöissä isossa organisaatiossa, että miten sitten se pikkukunta ja pienen kunnan työntekijät huomioidaan se työ, mikä siellä tehhään. [...] Että pelätiin ehkä sitä Iisalmi-keskeisyyttä.” (Stt4)*

## **5.2 ”Vaikka se toisaalta on uhka, niin se on myös mahdollisuus”**

Epävarmuudesta, peloista ja epäilyistä huolimatta työntekijöiden puheista huokuu silti pohjimmitaan luottamus uudistuksen onnistumiseen. Usko siihen tuntuu lisääntyneen varsinkin, mitä pidemmälle suunnittelussa päästiin ja mitä konkreettisemmin sosiaalityön palvelukokonaisuus hahmotettiin. Etenkin suunnitteluun osallistuneet työntekijät ilmaisivat luotavaisuuttaan uudistukseen kunnan koosta riippumatta ja näkivät sen nimenomaan oivana tilaisuutena kehittää parempia palveluja suurista muutoksista huolimatta, minkä Niiranenkin ym. (2013, 24) on havainnut tutkimuksessaan. Osallistumismahdollisuus suunnitteluun on varmasti lisännyt myönteistä suhtautumista uudistukseen, sillä työntekijät ovat saaneet itse vaikuttaa sisältöjen muotoutumiseen ja ovat olleet ajan tasalla suunnitelmien etenemisestä.

*”[...] alussa tottakai ku se oli kaikille epämäärästä, niin se oli vähä hahmotonta, että no mitä tässä tapahtuu, mutta jotenki mää nyt jälkeenpäin aattelen, että hirveen luottavaisin mielin ite sitä kait oli koko ajan.” (Stt 4)*

*”[...] ja sitten kun lähti selkiytymään, että mitenkä nämä alueelliset palvelut, lähi-palvelut on, niin kyllä jollaki tavalla ajattelin sitä, että tästä tulee hyvä.” (Stt3)*

Haastateltavien keskuudessa ei ilmennyt paljonkaan muutosvastarintaa, vaikka se tuli puheissa esiin luonnollisena reaktiona epämääräiseen tulevaisuuteen yhden työntekijän puheissa. Ehkä vähäinen vastarinta johtuu osaltaan siitä, että uudistus oli työntekijöiden keskuudessa pohjimmiltaan toivottu ja sen toteuttamiseen oli siksi sitouduttu. Toisaalta voi olla, että haastateltaviksi on sattumalta valikoitunut kaikista myönteisimmin uudistukseen suhtautuneet työntekijät tai sitten siihen on suhtauduttu neutraalisti väistämättömänä yhteiskunnallisena muutoksena ilman suurta vastustusta. Yhtäältä aika auttaa sopeutumaan tilanteeseen, sillä käytännöt hioutuvat paremmiksi kaiken aikaa. Eräs työntekijä peräänkuuluttaa työntekijöiden osallisuutta uudistuksissa selvästi muutosvastarintaa vähentävänä tekijänä:

*”Ne muutokset oli aika isoja aiempaan nähden, tokihan se aiheutti vastarintaa. Sitä se ensimmäinen vuosi suurin piirtein kärjisteltiin ja irvisteltiin, mutta nyt [...] voin sanoa, että tähän tilanteeseen on sopeuduttu [...].” (Stt5)*

*”[...] ihminen on semmonen, että muutokset on aina vaikeita ja aina vaan vastustaa... kun se on aina niin, että jos ei pakoteta, jos aina lähtee itsestä, niin se muutos on helpompi, ja se onnistuu sitten, että jos ylhäältäpäin sanellaan, niin silloinhan se ei oikeen mene sitten niin hyvin.” (Stt5)*

### **5.3 ”Tämä se on tehty ja tätä lähetään kokeilemaan”**

Vakituisessa virassa olevia sosiaalityöntekijöitä osallistui työryhmiin, joissa suunniteltiin sosiaalityön sisältöjä yhdessä muissa kuntayhtymän kunnissa työskentelevien kollegoiden kanssa. Mukana oli niin johtavassa asemassa olevia että rivisosiaalityöntekijöitä. Työryhmiin nimettiin aina joku tai joitakin sosiaalityöntekijöitä kustakin kunnasta, joten kaikki työntekijät, muun muassa sijaiset, eivät osallistuneet siis virallisiin työryhmien tapaamisiin. Ne työntekijät, jotka olivat olleet mukana suunnittelutyöryhmissä, kokivat saaneensa hyvin tietoa suunnitteluprosessin aikana:

*”[...] niin minä sain kyllä hirveen hyvästi tietoo, koska minun piti sitten taas viedä viestiä eteenpäin ja olin monessa tilaisuudessa sitten, missä käytiin läpi näitä eri malleja”. (Stt3)*

*”[...] et ehkä se oli semmosta se tiedottaminen ku voi nyt kohtuulla vaatia [...], niin että minusta siinä ihan hyvin tuli sitä infoo työntekijöille.” (Stt4)*

Organisaatiomuutoksia käsittelevien tutkimusten mukaan (Grenier & Wong 2010; Jokinen ym. 2011; Taskinen 2005) työntekijät suhtautuvat muutokseen sitä myönteisemmin, mitä enemmän he ovat saaneet osallistua itse sen suunnitteluun ja saaneet tietoa aikaansaannoksista. Eräs haastattelemani työntekijä oli hyvin kiitollinen saamastaan osallistumismahdollisuudesta, sillä yhdessä suunniteltua lähdettiin konkreettisesti toteuttamaan käytännössä. Koska hän sai vaikuttaa osaltaan uudistuksen toteutukseen, työntekijä koki olleensa siksi paljon valmiimpi muutoksen kohtaamiseen:

*”Siis tosi hyvä, että pääs silloin 2009 syksyllä istumaan niihin palaverihin ja miettimään, ja ihan oikeesti niitä laatikoita piirreltiin, et miten nää esimiehet mennee ja perhepalvelut ja aikuissosiaalityö ja muut, niin et ite koen olleeni vaikuttamassa siihen [...]”. (Stt4)*

Muutoksen suunnittelussa osallisina olleet työntekijät kuitenkin epäilivät muiden työntekijöiden tiedon saantia, sillä esimiehekään eivät olleet mukana jokaisessa, kutakin erikoistunutta palvelua käsittelevässä tilaisuudessa tai työryhmässä mukana. Tämän vuoksi tiedotus on paikoin saattanut olla puutteellista:

*”[...] sitten kun rupes eriytymään, just että on aikuissosiaalityö ja lastensuojelu, niin ehkä siinä vaiheessa jo jollaki tavalla se tieto ei välttämättä hyvin kulkenut [...]” (Stt3)*

Yhden työntekijän mielestä työtehtävien jakoa olisi voitu miettiä enemmän analysoimalla tarkemmin työntekijätasolla kunkin osaamista ja kuunnella työntekijöitä asian tiimoilta enemmän:

*”[...] nyt ihan ylleisemmällä tasolla, lähettiin sitten miettimään, että kuka siinä*

*Sotessa tekköo loppupelissä mitäki, niin emmää tiä, tuliko siinä työntekijöitä riittävästi kuultua [...] , että mitkä on kenenkääkii työntekijän vahvuuet ja se osaamistaito tehä jotaki juttuja.” (Stt6)*

Suunnittelun ulkopuolelle jääneet sosiaalityöntekijät olivat lähinnä esimiesten tiedottamisen ja sähköpostiviestien varassa. Tietoa alkoi tihkua enemmän ensimmäisen toimintavuoden talven aikana. He eivät muista enää kovinkaan tarkasti muutosaikojen tiedotuksesta: työntekijät jatkoivat normaalisti työntekoaan ja ikään kuin odottelivat organisaatiouudistuksen realisoitumista käytännössä.

*”[...] tein sillä tavalla töitä niinku aina ennenki ja jotakin sähköpostiviestejä jossain vaiheessa sitten tuli jostakin yhteisistä jutuista ja jossain vaiheessa oli hyvin paljo sähköpostiviestien varassa ehkä se informointi siitä muutoksesta.” (Stt 1)*

*”Joo, kyllä siitä jonku verran tuli sähköpostissa tietoo, että on muutos tulossa, mutta jotenki tässä työkiireissä ei kerennyt sitä edes miettimään, että no on tulossa ja että katotaan sitten, millon se tulee [...].” (Stt2)*

Tässä on yhtäläisyyksiä Jokisen ym. (2011), Taskisen (2005) ja Grenier & Wongin (2010) tutkimuksiin, joista käyvät ilmi työntekijöiden kokemat tiedonkulun vaikeudet, käytännön vaikutusten hahmottomuus ja osallistumismahdollisuuksien rajallisuus suunnitteluvaiheessa. Jos työntekijöitä osallistettaisiin laajasti uudistusten suunnitteluun, he kokisivat saavansa itse vaikuttaa tulevaisuuteensa, hahmottaisivat muutokset paremmin ja olisivat siten paljon valmiimpia kohtaamaan ne käytännössä uuden organisaation toiminnan alkaessa.

## **5.4 ”Herra jestas, et nyt pitäis niinku muutamaan viikkoon näin iso juttu tehä”**

Vaikka kuntayhtymää oli kaavailtu jo vuosia, työntekijät kokivat saaneensa käytännön muutosten suunnitteluun epärealistisen vähän aikaa ja työskennelleensä kauhealla kiireellä. He olisivat halunneet väljemmän aikataulun, sillä sosiaalityöntekijät eivät ehtineet valmistella kunnolla uudistusta eivätkä valmistautua siihen rauhassa suunnittelun vaativuudesta huolimatta. Kaikista tärkeimpään asiaan eli sosiaalityön palvelujen organisoimisen valmis-

teluun jäi siis paradoksaalisesti kaikista vähiten aikaa. Suunnitteluajan vähyys ja siitä johtuvat hutaisemisen kokemukset näkyvät osittain edelleenkin joidenkin toimintojen vakiintumattomuutena ja epäselvinä rooleina. Käynnistymisvaikeuksia olisi voitu välttää antamalla yksinkertaisesti enemmän aikaa sisältöjen suunnittelulle:

*”[...] et ainut mikä siinä oli, et se oli niin nopeella tahilla sillon syksyllä [...], et miksei sitä aiemmin, vaikka puolta vuotta aiemmin sitä ryhmää laitettu kasaan [...], mut sillon pelotti, että nytkö se muutamassa viikossa pittää näin iso juttu ratkasta.” (Stt4)*

*”[...] se oli ihan hirvittävän nopeella aikataululla, se ei ollu ku kaks, korkeintaan kolome tapaamista, parin tunnin tapaamista, jonka puitteissa ois pitäny saaha semmonen runko aikasiks, mitenkä perhepalavelut Sotessa järjestetään. No sitten joku runko siitä kait tuli, mut tuota, ol se musta hirveetä, hirveetä haparoinnista” (Stt6)*

Yksi haastateltava kuvaa suunnittelutyötä suorastaan kaaosmaiseksi haparoinniksi, koska asioita täytyi saada eteenpäin valtavalla kiireellä:

*”[...] et ensiks tehtiin se Sote ja sitten oikeestaan lähettiin miettimään, että mitä tämä tarkoittaa kääntämissä [...], että semmonen päälytuntuma, et olhan se ihan kaaosta minun mielestä se alakuaeka siinä Sotteen siirtymisessä, että ku ei tienny, eikä oikeestaan vieläkään välttämättä tiiä, että ketkä ihmiset tekköö mitäki juttuja.” (Stt6)*

Taskinen ym. (2005) tuovat myös tutkimuksessaan esiin työntekijöiden kokemukset kiireestä uudistuksen suunnittelussa. Kuinka realistista ja kohtuullista on suunnitella näin iso uudistus muutamassa tapaamisessa lyhyessä ajassa? Voisi ajatella, että mikäli uudistukseen konkreettiseen suunnitteluun ei varata riittävästi aikaa, organisaatiouudistuksissa ilmenee usein käynnistymisvaikeuksia, ja siksi ne pahimmillaan epäonnistuvat (Mattila 2012). Uudistuksen sisäänajo vie silloin kohtuuttoman paljon aikaa ja voimavaroja, jos toimintoja aletaan miettiä kunnolla vasta uuden organisaation toiminnan alettua. Toki niitä joudutaan kehittämään kaiken aikaa yhteiskunnallisten muutosten seurauksena, kun palvelujen toiminta nähdään käytännössä, mutta vanhan sanonnan viisaus ”hyvin suunniteltu on puoliksi tehty” pitänee varmasti tässäkin yhteydessä paikkansa.



Hannu-Jama (2011) on todennut pohjoismaisten palvelu-uudistusten tarkastelussaan Suomen keskittyvän liikaa hallinnollis-rakenteellisiin näkökulmiin reformeissaan ja Koskiaho (2008) olevan helpompaa miettiä rakenteita vaativamman sisällöllisen suunnittelun sijaan, mikä saattaa osaltaan selittää sisällöllisten muutosten näkymättömyyttä ja syrjäyttämistä Suomen uudistuksissa. Tämän on nähtävissä Ylä-Savon Sote -kuntayhtymän perustamisesakin: hallinnollis-rakenteelliset päätökset ja suunnitelmat tehtiin hyvissä ajoin, mutta palvelujen toteuttamisen suunnittelussa jouduttiin kiirehtimään. Tavallaan kaikista tärkeintä työtä vältellään sysäämällä se taka-alalle, keskittymällä epäolennaisempiin asioihin ja tarttumalla sisällöllisiin muutoksiin vasta viime hetkellä. Ehkä tällaisella toiminnalla naamioidaan se, ettei oikeasti tiedetä, mitä ollaan tekemässä ja mihin muutokset ovat mahdollisesti johtamassa.

### **5.5 ”On tää nykyinen käytäntö monta kertaa parempi, et siinä on niin paljon hyviä seikkoja nyt”**

Ylä-Savon Sote -kuntayhtymä on nyt toiminut kolme vuotta. Siinä ajassa työntekijöille on jo ehtinyt muodostua kokonaisvaltainen näkemys organisaation toimivuudesta, vaikka siinä kyseessä on suhteellisen lyhyt aika kaikkien muutosten konkretisoitumiselle. Haastattelimieni sosiaalityöntekijöiden näkemyksistä voi kuitenkin tulkita yleisesti, että muutos on ollut pääasiassa enemmän myönteinen kuin kielteinen eri näkökulmista tarkasteltuna riippumatta siitä, työskennelläänkö kuntayhtymän pienissä vai isoissa kunnissa. Haastateltavistani kukaan ei halua palata vanhoihin aikoihin, vaikka nykyorganisaatiossa riittää toki vielä kehitettävää ja joitakin joustavampia toimintamalleja esimerkiksi kehittämisessä kaittaisiin takaisin. Heistä parempaan suuntaan mennään koko ajan. Yksi haastateltava korostaa muutoksen hyödyllisyyden laajaa näkökulmaa nimenomaan sosiaalityön eri osapuolten kannalta:

*”Enemmän myönteistä kyllä. Ehdottomasti. Niin työntekijöitten kuin asiakkaittenki kannalta.” (Stt1)*

Kuntanäkökulmasta uudistus nähdään etenkin pienten kuntien etuna, sillä muutoin ne eivät selviäisi tehtävistään eivätkä pystyisi turvaamaan palveluja (Heinämäki 2010, 86):

*”[...] vielä huonommassa tilanteessahan ne ois itsenäisinä kuntina [...]”.* (Stt4)

Moni työntekijä näki muutoksen tarpeellisuuden myös sosiaalityön käytännön näkökulmasta. Käytäntöjen kehittäminen kulki sopivasti käsi kädessä uuden organisaation luomisen kanssa. Etenkin uusin lastensuojelulaki vuodelta 2008 on tuonut niin paljon uusia velvoitteita työskentelyyn, että vanhalla mallilla lain noudattaminen olisi käynyt ylitsepääsemättömäksi. Yhteistyö nähtiin siis välttämättömänä keinona noudattaa lakia ja turvata sen mukaiset palvelut:

*”Ja just mitä nämä lakiuudistukset ja kaikki tämmöset on tuonu tullessaan, niin ne vaatii niin paljo eri tavalla sitä ajankäyttöä asiakkaan asioitten hoitamiseen ja saattamiseen ajan tasalle, niin se ois ollu tämmönen yhtälöllinen mahdottomuus.”* (Stt3)

*”[...] tietysti kun lastensuojelulaki muuttu sillon vuonna 2008, niin sekkii toi lisätöitä ja aikasemmalla työmallilla ei varmaan enää ois pärjännytkään.”* (Stt2)

Heinämäki ym. (2012) ja Virkki ym. (2011) ovat myös todenneet tutkimuksissaan yhteistoiminnan hyödyttävän varsinkin pieniä kuntia palvelujen järjestämisessä, sillä muutoin ne eivät selviäisi lain määräämistä tehtävistään ikärakenteen vinouman ja vaikean taloudellisen tilanteen vuoksi. Yhteistyö on siis osaltaan auttanut säilyttämään pienten kuntien lähipalveluja, vaikka niitä on jouduttu samalla karsimaan (Virkki ym. 2011, 75–76; 80). Yhteistoiminta on väistämätöntä tulevaisuuden kehityksen valossa, ja se hyödyttää kaikkia osapuolia hyvin toimiessaan. Seuraavaksi sukellan syvemmälle: miksi haastatteleman sosiaalityöntekijät pitävät nykyorganisaatiota aikaisempaa parempana myös sosiaalityön käytännöstä katsottuna?

## 6. MITÄ HYÖTYÄ MUUTOKSESTA ON OLLUT SOSIAALITYÖN KÄYTÄNNÖSSÄ?

Hyödyistä on hahmotettavissa neljää selvästi vahvimmin esille nousevaa teemaa, jotka ovat yhteistyön syveneminen, sosiaalityön sisällöllinen kehittyminen, vahva kehittämisen mentaliteetti ja asiakkaiden tasavertaistuminen. Yhteistyö on syventynyt tiiviin yhteydenpidon ja yhtenäistyneiden käytäntöjen ansiosta, minkä lisäksi eri kunnat ovat henkisesti lähentyneet toisiaan. Sosiaalityön sisällöllinen kehittyminen on mahdollistunut työnkuvien rajaamisen ja erikoistumisen myötä, koska työntekijöillä on enemmän aikaa paneutua työhönsä ja pohtia parempia toimintatapoja. Jatkuva työn kehittäminen on myös iskostunut työntekijöihin, sillä he näkevät sen välttämättömänä toimintana yhteiskunnallisiin muutoksiin sopeutumiseksi ja kollegojen yhteistyön ylipäättään avaavan moninaisia työn kehittämisen mahdollisuuksia. Kuntien asiakkaat ovat myös tasa-arvoisemmassa asemassa keskenään, koska on haettu yhteisiä toimintalinjauksia käytäntöön ja mahdollistettu erikoispalvelujen saatavuus kaikille kuntayhtymän asukkaille perustamalla muun muassa perheoikeudellinen yksikkö ja sijaishuollon sosiaalityöntekijän sekä palveluasumisohjaajan virat.

On syytä todeta, että hyödyt näyttäytyvät osittain samanaikaisesti hyvinkin dikotomisina eri näkökulmista tarkasteltuna: esimerkiksi sosiaalityön sisällä yhteistyö on toisaalta tiivistynyt, mutta toisaalta aiemmin vahvat, paikalliset yhteistyösuhteet muihin viranomaisiin ovat saattaneet heikentyä uuden organisaation aikana. Lisäksi toimeentulotukiohjeistuksen yhtenäistäminen on tasavertaistanut asiakkaiden välistä kohtelua eri kunnissa samalla kun pienistä kunnista on hävitetty lähipalveluja keskittämällä niitä keskuskuntaan (Virkki ym. 2011; Niiranen ym. 2013, 38–39). Tulkitsen kuitenkin tutkimusaineistoni perusteella uudistuksen hyötynäkökulman olevan kielteistä puolta vahvemman, joten kokonaisuutena se on kannattanut kaikkien kuntayhtymän osapuolten näkökulmasta. Olen rakentanut neljä teemaosiotani toisiinsa liittyvistä pienemmistä osatekijöistä, joita avaan seuraavaksi kunkin teeman yksityiskohtaisemmassa käsittelyssä.

## 6.1 ”Meillä on tullu hyvä yhteishenki ja semmonen yhdessä tekemisen meininki”

Vaikka kuntien sosiaalityöntekijät kuuluivat aiemmin hallinnollisesti erillisiin organisaatioihin, yhteistyötä on tehty jollakin tasolla jo ennen kuntayhtymän toiminnan alkamista. Yhteistoiminta ei siis ole ollut syöksymistä tuntemattomaan: työntekijät ovat kokoontuneet aikaisemminkin silloin tällöin sosiaalityöntekijöiden alueellisiin tapaamisiin ja soittaneet muihin kuntiin neuvojen saamiseksi. Merkittävänä, vakiintuneena yhteistyön muotona on ollut jo ennen kuntayhtymään siirtymistä vuodesta 2007 lähtien toiminut seudullinen sosiaalipäivystys, jonka kautta muiden kuntien sosiaalityöntekijät ovat tulleet etukäteen tutuiksi ja joka on osaltaan pohjustanut kuntien yhteistyön tiivistymistä.

*”[...] meillähän on joitaki asioita alueellisesti toteutettu eli tämä sosiaali päivystys oli nyt yks semmonen asia [...],että aina tavattiin ja opittiin tunte maan näitä muitaki työntekijöitä ja toimimaan yhdessä [...]. [...] seki oli just sitä etukäteen verkottautumista [...] et me ei menty, ihan hupsahettu semmo seen vieraaseen tilanteeseen, että ei ois ollut yhteistyötä aikasemmin.” (Stt3)*

Etenkin pitkäaikaiset työntekijät kokivat yhteistoimintaan siirtymisen vaivattomaksi, sillä he tunsivat hyvin toisten kuntien työntekijät ja heidän työtapansa:

*”[...] et tietysti ehkä sosiaalityössä tässä päästiin aika hyvin heti vauhtiin, et me oltiin suurin osa tuttuja toisillemme, ku meillä oli niitä yhteisiä Ylä-Savon sosiaalityöntekijöitten kokkoontumisia, et aika hyvin tunnettiin myö vanhat konkarit ainaki toisemme ja vähän toistemme työstäki jotaki, et sillä lailla oli ehkä helppo lähtee sitä yhteistyötä tekemään.” (Stt4)*

Toisaalta vaikka kunnat olivat tehneet yhteistyötä jo ennen uudistusta, on aivan eri asia yhdistää kuntien erilaiset toimintakulttuurit. Niiden yhtenäistämiseksi vaaditaan paljon kompromisseja, sillä kunnissa on tehty niin laaja-alaista kuin eriytettyä sosiaalityötä, myönnetty toimeentulotukea erilaisin kriteerein ja nojattu omiin yhteistyökuvioihin kullakin paikkakunnalla. Kiuruvedellä sosiaalityötä esimerkiksi tehtiin pitkään omanlaisellaan aluemallilla ja käytettiin muista kunnista poikkeavaa asiakastietojärjestelmää, josta päästiin siirtymään kaikille yhteiseen vasta vuosi kuntayhtymän toiminnan alkamisen jälkeen. Uudistaminen

ajaa väistämättä kaikkia luopumaan jostakin totutusta ja oppimaan uusia toimintatapoja, mikä vaatii aivan uudenlaista asennoitumista ja sopeutumista työntekijöiltä. Yksi haastateltava, joka on työskennellyt useammassa kuntayhtymän kunnissa, toi esiin kuntien toimintakulttuureiden erilaisuuden ja niihin liittyvän yhtenäistämisen vaikeuden:

*”[...] aivan erilaiset käytännöt, tosi erilaiset toimintatavat, ihan erilainen kulttuuri näillä paikkakunnilla, työtavat kaikki aivan erilaisia, niin mietin sitä, et todella iso homma yhtenäistää nämä.” (Stt1)*

Laitilan (2010) ja Taskisen (2005) tutkimusten mukaan juuri kulttuuristen erojen huomioiminen ja niiden työstäminen on nimenomaan uudistamisen kriittisintä aluetta. Muuttuneesta toiminnasta päästään yhteenkuuluvuutta luovan organisaatioideologian luomiseen, jossa tunteiden käsittely on keskeistä ja joka nähdään hyvin toimivan organisaation perusedellytyksenä (Hughes ym. 2007, 101; Vartola 2004, 236-241). Kulttuurin keskeisen roolin ymmärtäminen ihmisten ajatteluun ja toimintaan monitasoisesti - usein tiedostamatta - vaikuttavana tekijänä on toimivan ja tehokkaan organisaation edellytys (Schein 1999, 14–15). Yhtenäisen organisaatiokulttuurin rakentaminen vie valtavasti aikaa, mutta ainakin kuntayhtymän sosiaalityössä näytetään olevan hyvää vauhtia matkalla kohti tavoitetta.

Nykyisessä organisaatiossa aikuis- ja perhepalvelujen sosiaalityöntekijät kokoontuvat viikoittain kaikkien kuntayhtymien sosiaalityöntekijöiden kesken omiin erillisiin tiimeihinsä esimiestensä johdolla käsittelemään kuntiensa haastavimpia tapauksia, oppimaan toisiltaan ja kertomaan ylipäättään kuulumisiaan kunnista. Kokoontumiset ovat luoneet me-henkeä ja yhteenkuuluvuuden tunnetta sosiaalityöntekijöiden keskuuteen samalla, kun yhteisiä toimintalinjoja on työstetty.

Lisäksi kussakin kuntayhtymän kunnassa järjestetään joka toinen viikko tiedotustilaisuus, jossa sosiaalityön päällikkö käy läpi ajankohtaiset asiat kuntayhtymän toiminnasta ja työntekijät saavat kysellä niistä ja kertoa terveisiä kuntansa tilanteesta. Infot toimivat siis molemminpuolisina tiedonvaihdon tilaisuuksina, joiden pohjalta toimintoja hitsataan yhteen. Kuntayhtymän kunnat ovat näin hiljalleen lähentyneet toisiaan, yhteistyö on syventynyt ja

yhteydenpito tiivistynyt tiimienkin ulkopuolella (Heinämäki 2010, 52). Monenkirjava työkokemus nähdään valtavana voimavarana tiimityössä: nuoret työntekijät tuovat uusia näkökulmia kentälle ja konkarit puolestaan ohjaavat heitä rautaisella ammattitaidollaan:

*”[...] viikottain on ne tapaamiset, ja sitten soitellaan ja lähetellään sähköpostia ja koko ajan on ehkä lisääntynyt se yhteistyö, minun mielestä toimii hyvin.” (Stt1)*

*”[...]niissä on tullu niitä yhteisiä työnäkymiä ja työkäytäntöjä, niin onhan se tuus lisänny sitten jotenki neljän kunnan työntekijöitten semmosta yhteenkuuluvuuen ja semmosen tiimiytymisen tunnetta.” (Stt6)*

*” [...] ja kun on tämmönen isompi porukka, niin se on varmaan kans semmonen etu, et meitä on aika lailla eri-ikäisiä ihmisiä [...] plus sitä on eri pitkän aekoo ite kukanenki ollu töessä. Ja sitten voi olla, että on sitten myöski eri aloilta kokemusta, minusta se on ihan hirvittävä rikkaus.” (Stt6)*

Tiimityö heijastuu myös asiakkaiden eduksi (Virkki ym. 2011, 75–76, 80). Kun on monta ihmistä erilaisine taustoineen yhdessä miettimässä ratkaisuja, tukemassa toisiaan ja jakamassa asiantuntijuuttaan toistensa käyttöön, syntyy todennäköisesti kokonaisvaltaisesti paremmin asiakkaita palvelevia ratkaisuja:

*”[...] kaiken kaikkiaan et kyllähän me opitaan koko ajan toisiltamme ja kyllähän se välittyy asiakkaisiinki sitten se, että nyt on enempi aivoja miettimässä jotaki asiaa ja kehittämässä jotakii juttuja [...].” (Stt4)*

Tiimit ovat palvelleet myös oivina työn kehittämisen tilaisuuksina, joissa on muun muassa työstetty lastensuojeluprosessia vaihe vaiheelta ja visioitu perheiden sosiaalityön sisältöjä yhtenä keskeisenä kehittämisalueena. Laaja kollegiaalinen tuki koetaan ensiarvoisen tärkeäksi ratkaistaessa vaikea tilanteita (Ylä-Savo Sote -kuntayhtymän toimintakertomus ja ti-linpäätös 2011, 28).

## **6.2 ”Se meidän työ ei oo enää semmosta sillisalaattia”**

Myönteinen suhtautuminen uudistukseen perustuu ennen kaikkea palvelujen uudelleen organisointiin ja sitä kautta toimintojen järjeistämiseen. Kaikissa kunnissa on siirrytty laaja-

alaisesta eriyettyyn sosiaalityöhön, jossa lastensuojelun, perheoikeudellisten palveluiden sekä vammais- ja aikuissosiaalityön tehtäväalueet ovat erikseen. Lisäksi osa toiminnoista on keskitetty keskuskuntaan perustamalla sinne perheoikeudellinen yksikkö hoitamaan lasten tapaamisia ja huoltajuutta käsitteleviä asioita ja sosiaalityöntekijän virka sijaishuoltoon koko kuntayhtymän asukkaiden palvelemiseksi. Näitä uusia toimintoja ovat kiitelleet niin muut työntekijät kuin asiakkaat (Ylä-Savon Sote -kuntayhtymän toimintakertomus ja tilinpäätös 2011).

Lisäksi resursseja on lisätty etenkin perhetyössä ja koulujen sosiaalityössä, mikä on tasanut työmääriä työntekijöiden kesken. Merkittävä uudistus on myös ollut perustoimeentulotukityön hoituminen etuuskäsittelyn kautta kirjallisin hakemuksin harkinnanvaraisia toimeentulotukipäätöksiä lukuun ottamatta. Tämänkaltaiset ratkaisut ovat vapauttaneet resursseja vaativampaan sosiaalityöhön, sillä aikaisemmin työhön on sisällynyt myös sosiaalityöntekijälle kuulumattomia työtehtäviä. Työtehtävien eriyttäminen on rajannut työntekijöiden työnkuvaa ja mahdollistanut keskittymisen tiettyihin sosiaalityön osa-alueisiin, joissa kaikissa riittää jo yksistään työtä. Uudistus on kaiken kaikkiaan järjeistänyt käytännön työtä, raivannut tilaa työn kehittämiseksi ja tehnyt siitä mielekkäämpää, mikä on ensiarvoisen tärkeää psyykkisesti erittäin kuormittavassa työssä jaksamiseksi.

Toimintojen eriyttäminen lastensuojelun, perhepalveluiden ja aikuissosiaalityön työtehtäviin on selvästi rajannut ja selkiyttänyt sosiaalityöntekijöiden työnkuvaa. Työntekijät pysyvät keskittymään täysipainoisemmin tiettyihin työtehtäviin, kun heidän ei enää tarvitse hallita koko laaja-alaisen työn repertuaaria, eivätkä sosiaalityöntekijälle kuulumattomat työtehtävät vie kohtuuttomasti työaika sosiaalityöltä. He hahmottavat ja hallitsevat nyt työnkuvansa paremmin. Jako on ollut työntekijöille helpotus:

*”[...] näen semmosena hirveen helpottavana asiana just tämän työnkuvan selkiytymisen, entistä enemmän on mahdollisuus toteuttaa tätä lastensuojelutyötä.” (Stt3)*

*”[...] ite vähä ehkä jossain vaiheessa ihmettelin ja kritisoinkin, että kuuluuko se kaikki oikeesti sosiaalityöntekijälle, mitä piti tehdä, et vähä semmonen joka paikan höylä kaikessa mahdollisessa asiassa.” (Stt1)*

Työnkuvan rajautuminen nähdään myös asiakkaitten etuna, sillä työntekijöillä on enemmän aikaa paneutua asiakkaiden tilanteisiin ja hyödyntää tietoisesti työskentelyssään paremmin erilaisia työmenetelmiä, kuten psykososiaalista työtettä tai palveluohjausta. Etenkin aikuissosiaalityö on kehittynyt sisällöllisesti, koska laaja-alaisen työskentelymallin aikaan siihen ei riittänyt aikaa lastensuojelun viedessä suurimman osan työajasta. Aikuissosiaalityön asiakkaat olivat lähinnä etuuskäsittelyssä, eikä asiakassuunnitelmia ollut olemassaakaan. Nyt aikuissosiaalityössä on pienissäkin kunnissa omat työntekijät, jotka keskittyvät aikuisten aktivointityöhön aikaisemman pelkän toimeentulotukityön sijaan. Koska työ on nyt selvästi suunnitelmallisempaa, johdonmukaisempaa ja systemaattisempaa, työntekijät ja asiakkaat hahmottavat paremmin työskentelyn etenemisen, ja työ tulee kaikille näkyvämmäksi dokumentoinnin ja asiakassuunnitelmien kautta. Työnteosta nautitaan myös aikaisempaa enemmän ja asiakkaille voidaan tarjota laadukkaampia palveluja.

*”[...] mitä sitä aikuissosiaalityötä tehtiin ennen Sotea, niin se ei ollut ehkä kauheen suunnitelmallista tai että kun ei ollu aikaa, niin ei kerennyt tehdä asiakassuunnitelmia esimerkiksi ollenkaan, et nyt ainaki pyritään siihen suunnitelmalliseen työhön enemmän. [...] Että tieteenki se ero on se, et on enemmän aikaa asiakkaille, että pystyy antamaan aikoja, ja pystyy silleen työskentelemään enemmän menetelmällisemmin.” (Stt1)*

Muutokset kohti parempia käytäntöjä ovat alkaneet näkyä aivan viime aikoina, muutama vuosi toiminnan alkamisen jälkeen. Tämä kertoo toimintojen ja työnkuvien hiljattaisesta vakiintumisesta käytännössä.

*”[...] niin oikeestaan viimesen vuoden aikana, niin on nytten ihan muutos tässä meidän työkäytännössä tapahtunu just nimenommaan, että on sitten niin sanotusti tai enemmän sitä oikeeta sosiaalityötä päässyt tekemään, että siihen kokonaistilanteeseen enemmän pystytty paneutumaan ja vastuuttamaan ja suunnitelmallisuutta ja tämmöstä tekemään.” (Stt5)*

Sosiaalityön järkevöityminen vaikuttaa myös myönteisesti työntekijöiden työssä jaksamiseen psyykkisesti kuormittavalla alalla: työnteko on mielekkäämpää etenkin suunnitelmallisuuden lisääntymisen ansiosta:

*”[...] mielekkäämpää on tämä työn tekeminen just nimenommaan, että pystyy teke-*



*mään asiakkaalle, niin asiakkaan kanssa sitten tämmöstä suunnitelmallisuutta.”*  
(Stt5)

### **6.3 ”Että nyt ehkä semmonen keskitie löydetty”**

Kaikissa neljässä kuntayhtymän kunnassa sosiaalityötä oli totuttu tekemään omalla tavallaan, joten edessä oli iso yhtenäistämisorakka. Toimintalinjojen ja asiakastietojärjestelmien yhtenäistäminen on vienyt paljon aikaa (Ylä-Savon Sote -kuntayhtymän toimintakertomus ja tilinpäätös 2011). Toimintojen yhtenäistäminen yhdessä organisaatioiden koon kasvamisen kanssa onkin nähty yhtenä merkittävimmistä viimeaikaisten organisaatiouudistusten seurauksista (Virkki ym. 2011, 79). Työntekijät ovat nyt kokeneet käytäntöjen hiljalleen yhtenäistyneen ja löytäneen yhteisen linjan muun muassa toimeentulotuen myöntämiseen.

Käytännöt ovat lähtökohtaisesti olleet hyvin kirjavia eri kunnissa, mistä kertovat yhtäältä työntekijöiden kokemukset esimerkiksi toimeentulotukikriteerien selkeästä tiukentumisesta joissakin kunnissa ja toisaalta niiden löystymisestä toisaalla. Kriteerien kiristymistä kokeneet työntekijät pelkäsivät alussa sitä, että heiltä viedään tärkeän työkalu, mutta ehtojen keventymistä kokeneet taas iloitsivat saaneensa jopa uuden työvälineen käyttöönsä. Uusi linja on mahdollistanut asiakkaan yksilöllisen tukemisen toimeentulotuen keinoin hänen elämäntilanteensa mukaan:

*”[...] voi asiakkaat saaha myös harkinnanvarasta toimeentulotukkee ja ehkäisevää toimeentulotukkee, jos se katotaan tarpeelliseksi, että ei mee enää niin hirveen tiukalla linjalla, että huomioijiaan myös se asiakkaan yksilöllinenki tilanne siinä, et se on muuttanu sitä työn sisältöä, että se on oikeestaan tullu ehkä yheks työvälineeks se toimeentulotuki [...].” (Stt1)*

Löystyneemmän linjan kunnissa toimeentulotukimenot ovat tämän vuoksi lisääntyneet, mikä ei ole luonnollisesti ilahduttanut talouslukuja tiukasti tuijottavia päättäjiä. Avokäitsemmän linjan kunnissa oltiin puolestaan aluksi hämmentyneitä paljon aikaisempaa tiukemmasta ohjeistosta, johon olikin kovasti totuttelemissa:

*”[...] minä olin joistain asioista suoraan sanottuna järkyttyny, että se linja oli niin*

*tiukka, tuntu sen aiemman jälkeen, että voiko tämä olla totta, että se oli niin raamitettu [...]” (Stt5)*

*”No sillon ne ohjeet eivät olleet niin tiukkoja ku nykypäivänä, jos esimerkiksi ajatellaan toimeentulotukea, niin kyllä sitä myönnettiin paljon levveemmällä kädellä mitä nyt [...]” (Stt2)*

Yhtenäistäminen on pakottanut kaikkien kuntien työntekijöitä pysähtymään ja tarkastelemaan kriittisesti omia toimintatapojaan. He ovat ymmärtäneet, että asioita voi tehdä toisinkin ja paremmin, mikä on tietysti vaatinut työntekijöiltä luopumista, uudenlaista asennoitumista ja orientoitumista työssään. Jälkeenpäin on kuitenkin huomattu uusien toimintatapojen myönteiset vaikutukset, vaikka niitä on alun alkaen saatettu vastustaakin:

*”[...] on varmaan avannu aika monella taholla silmiä, et tietenki helposti varmaan kangistutaan semmosiin tiettyihin työtapoihin ja tiettyyn systeemiin, mitä pietään sitten ainoona oikeena. Ehkä siinä on tullu nyt ainaki uusia semmosia näkökulmia, että voijjaan toimia myös toisella tavalla, että se oma tyyl, millä on tehty, niin ei välttämättä oo se ainut oikee.” (Stt1)*

Käytäntöjä yhtenäistetään ennen kaikkea työntekijöiden viikoittain kokoontuvissa tiimeissä. Lastensuojelussa on muun muassa mallinnettu lastensuojelun prosessia työntekijöiden työn tukemiseksi ja yhtenäisten toimintatapojen löytämiseksi työskentelyyn. Aikuissosiaaliryöön työntekijät ovat tällä hetkellä tyytyväisiä yhteiseen toimeentulotuen raamiin, joka ei kuitenkaan ole vienyt mahdollisuutta harkinnanvaraiseen toimeentulotukeen. Toisaalta ohjeistuksia tulee päivittää kaiken aikaa, ja niitä hiotaan lähiesimiehen johdolla seudullisissa tiimeissä.

#### **6.4 ”Kuntalaisten kannalta se on tuonu sitä laatua, että isommalla porukalla mietitään niitä asioita”**

Työntekijät katsovat työkäytäntöjen yhtenäistymisen, työnkuvien selkiytymisen ja erikoistumisen johtaneen parempiin palveluihin asiakkaille ja tasapuolistaneen heidän kohteluaan kuntayhtymän eri toimipisteissä. Kaikissa kunnissa on sekä lastensuojelussa ja aikuissosiaaliryöössä erikoistuneet työntekijät, minkä lisäksi tiettyjä palveluita on keskitetty Iisal-

meen palvelemaan koko kuntayhtymän alueen asukkaita. Asiakkaiden kohtelu on tasapuolistunut eri tavalla kunnissa: löysempää linjaa seuranneissa asiakkaat ovat tietysti olleet hiukan näreissään tiukentuneista käytännöistä, mutta he ovat alkaneet hiljalleen tottua muutoksiin, joita työntekijöiden on ollut turvallista perustella uudella organisaatiolla uusine toimintakäytäntöineen. Toisaalla uudistus on avannut asiakkaille uusia tuen mahdollisuuksia, sillä tiukemman linjan kunnissa asiakkaat taas ovat ottaneet ilolla vastaan mahdollisuuden saada harkinnanvaraistakin toimeentulotukea ja joidenkin kohdalla pitkään jatkuneet toimeentulotuen perusosan alennusten purkamiset. Kuntayhtymän myötä asiakkailta myös vaaditaan enemmän vastuunottoa elämästään, sillä esimerkiksi vuokratien maksamista ei lähdetä enää kevein perustein tukemaan ilman asiakkaan omaa panosta tilanteensa parantamiseksi ja yhdessä asetettujen tavoitteisiin pääsemiseksi.

Kirjavasta lain tulkinnasta eri kunnissa on siis hiljalleen päästy asiakkaiden yhdenvertaiseen kohteluun sosiaalityön käytännössä. Erityisesti viikoittaisissa tiimeissä konsultoidaan kollegoja vaikeissa asiakastapauksissa ja hiotaan toimintatapoja yhtenäisiksi, mikä turvaa asiakkaiden tasavertaista kohtelua kuntayhtymän eri toimipisteissä:

*”[...] niitten yhteisten käytäntöjen luominen tuo tietysti nämä alueen immeiset ja asukkaat, jotka muutenki varmaan kunnasta toiseen siirtyy, niin tuo tasa-arvoosempaan asemaan.” (Stt6)*

*”Muutos on tässä Sotessa muuten asiakkaitten näkökulmasta just se, että voi saada myös harkinnanvaraista toimeentulotukea, kun on yhtenäiset harkinnan myöntämiskriteerit [...], että vaikka on yhtenäinen toimeentulotukilaki Suomenmaassa, niin sitä lakia on tulkittu ihan eri tavalla [...].” (Stt1)*

Yhtenäisen toimintakäytäntöjen ohella kuntayhtymän asiakkaat hyötyvät sosiaalityön palvelujen eriyttämisestä ja erikoistumisesta, koska työntekijät voivat keskittyä tiettyihin työtehtäviin kuntayhtymän alueella. Heidän ei enää tarvitse, varsinkaan pienissä kunnissa, hallita koko sosiaalityön kenttää (Heinämäki 2011). Pienten kuntien laaja-alaisen työskentelytavan aikaan moni asiakas saattoi jäädä ilman tarvitsemaansa palvelua: nyt esimerkiksi vammais-, perheoikeudellisissa ja sijaishuollon palveluissa on erikseen työntekijät auttamassa koko kuntayhtymän alueen asukkaita näihin osa-alueisiin kuuluvissa asioissa. Kai-

ken tämän odotetaan parantavan sosiaalityön palvelujen laatua ja turvaamaan erityispalvelujen saatavuutta koko kuntayhtymän alueella (Heinämäki 2011, 86; Virkki ym. 2011, 59).

## 6.5 ”Ei saa jäähä koskaan lillumaa siihen paikoilleen”

Työntekijät ovat kokeneet sosiaalityön kehittämisen näkökulman selvästi vahvistuneen yhteistoiminnan aikana ja esimiesten kannustaneen tämänkaltaiseen työskentelyyn, minkä Heinämäkikin (2011, 78, 80, 86) näki tutkimuksessaan yhtenä yhteistoiminnan selkeimmistä hyödyistä. Ensinnäkin sosiaalityöntekijöillä on säännöllisiä kehittämispäiviä, joissa pohditaan tulevaisuudennäkymiä. Lisäksi kehittämisen paikkoja mietitään viikoittaisissa seudullisissa tiimeissä, joissa on jo muuan muassa mallinnettu yhdessä lastensuojelun prosessia työskentelyn avuksi. Sosiaalityön eriyttäminen on mahdollistanut eri osa-alueiden kehittämisen, sillä aikaisemmin esimerkiksi aikuissosiaalityön kehittämiseksi ei yksinkertaisesti ole ollut aikaa. Aikuissosiaalityöllä ja lastensuojelulla sekä perhepalveluissa on omat esimiehensä ohjaamassa kehitystoimintaa, jota sosiaalijohtajakin on osaltaan tukenut vahvasti. Lisäksi taloudelliset reunaehdot ja pienten kuntien haavoittuvuus työntekijämene-  
tysten vuoksi pakottavat myös luomaan uudenlaisia käytäntöjä.

Kehitettävää on etenkin lapsiperheiden sosiaalityössä, sillä resurssit riittävät tällä hetkellä vain puhtaasti korjaavaan lastensuojelutyöhön. Taloudellisista vaikeuksista kärsivät lapsiperheet ovat väliinputoajia, sillä he eivät oikein kuulu lastensuojelun asiakkaiksi, koska lastensuojelullista huolta ei välttämättä ole eivätkä aikuissosiaalityöhönkään, joka palvelee lapsettomia aikuisia. Työntekijät ovat sisäistäneet jatkuvan kehittämisen tarpeen alati muuttuvissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa (kts. Burke 2008; Mattila 2012; Setälä 1994; Toikko 2012; Valtee 2002): ei ole ylipäätään varaa jäädä junnaamaan paikoilleen, vaan heistä täytyy pystyä ennakoimaan tulevaa ja ikään kuin haistella tulevaisuuden tuulia:

*”Mut koko ajan on kuitenkin ehkä ollu tässä lupa kehitellä ja et sillä lailla esimiesten taholta varmaan annettu mahollisuus siihen, että saa kehitellä [...].” (Stt4)*

*”[...] ehkä on enemmän jotenki semmonen oman työn kehittämisen näkökulma tullu selkeemmin esille [...], jotenki tuntuu, että se on kuitenkin just se työn kehittäminen siellä tavoitteena, että ei oo silleen jämähtäny paikalleen se systeemi kun ehkä ai-*

*kasemmin, kun oli niin hirvee kiirekin, niin ei kyllä todellakkaan mietitty paljon mitään työn kehittämistä, ainakaan aikuissosiaalityön kehittämistä, et se oli kyllä ihan paitsiossa.” (Stt1)*

Työn kehittämisen ohella iso organisaatio mahdollistaa joustavia ja luovia ratkaisuja työn järjestelemiseen. Työntekijöille on tarjottu esimerkiksi mahdollisuutta vaihtaa lyhyeksi ajaksi työtehtäviä organisaation sisällä. Työnkierto tukee osaltaan työntekijöiden jaksamista ja ylläpitää motivaatiota työskentelyyn työtehtävien vaihtumisen ansiosta:

*”[...] et jos jossaki joku paikka vappautuu, niin meiltä kysytään, että haluaisko joku siirtyä siihen, et haluaisitko tehdä jotakin muuta, et sillä tavalla semmonen työnkierto on mahdollistettu [...], että tässä niitä tilaisuuksia on varmaan ollu jokkaisella, joka ois halunnu vaihtaa sitä työtä, vaikka vähäks aikaa tehdä jotaki muuta, et se on ollu musta kiva mahdollisuus, että jos on halunnut kokkeilla [...].” (Stt4)*

Lisäksi yhteistyö tarjoaa mahdollisuuden erilaisiin työpariyhdistelmiin kunkin tilanteen vaatimalla tavalla. Tällaista variointia voisi olla erään työntekijän mielestä vielä nykyistäkin enemmän eri työntekijöiden vahvuuksien hyödyntämiseksi vaativissa asiakastapauksissa:

*”[...] voijaan joustavasti tarvittaessa vaihtaa työparejakki tai ottaa joku toinen [...]...tää koko systeemi antaa mahdollisuuden semmoseen joustavaan työntekijöitten käyttämiseen ja jota pitäis varmaan vielä enemmän, ehkä se on just sitä, että seudullisesti enemmän hoijettas, että pystyttäs vähä eri tavalla hyödyntämään myös niitä työntekijöittenki vahvuuksia ehkä sitte [...].” (Stt4)*

Kiitosta kehittämiseen kannustamisesta saavat niin lähiesimiehet kuin sosiaalijohtaja, jonka toiminta kuntayhtymän johtoryhmässä sosiaalityön edustajana on koettu hyvin ammattitaitoiseksi ja sosiaalityölle myönteiseksi.

Vaikka organisaatiomuutosprosessissa ilmeni kiirettä ja konkretian puutetta, työntekijät kuitenkin ymmärsivät muutoksen tarpeellisuuden ja suhtautuivat siihen toiveikkaasti. Kukaan ei haluaisi palata vanhaan aikaan, vaikka joitakin joustavia toimintamalleja kaivattiinkin sieltä takaisin. Kaiken kaikkiaan uusi organisaatio on vienyt sosiaalityötä sisällöllisesti eteenpäin, kun toimintoja on eriytetty ja työkäytäntöjä parannettu. Organisaation toiminnan kehittäminen jatkuu kaiken aikaa.

## 7. MISSÄ OLISI PARANTAMISEN VARAA?

Kuntayhtymän selkeistä eduista huolimatta sen toiminta ei ole ollut ongelmaton, vaan sitä on kehitettävä jatkuvasti. Haastattelemiini sosiaalityöntekijät totesivat organisaation toiminnan kaipaavan etenkin jouhevuutta ja läpinäkyvyyttä, sosiaalityön sisältöjen edelleen kehittämistä kohti syvempää seudullisuutta ja yhteistyön parantamista muiden viranomaisien kanssa. Muutoksen tuulet ovat puhaltaneet voimakkaimmin kuntayhtymän pienissä kunnissa, joissa on siirrytty eriytettyyn sosiaalityöhön ja joista esimiestyö on siirtynyt keskuskuntaan Iisalmeen. Vaikka sen asukkaille jotkut palvelut ovat paremmin saatavilla, Iisalmessa sijaitsevaan hallintoon ja sinne keskitettyihin palveluihin kohdistuu paineita, sillä ne vastaavat koko kuntayhtymän alueen toiminnasta ja palvelevat eri kunnista tulevia asiakkaita. Palveluiden saatavuus ja saavutettavuus merkitsevät eniten niiden käyttäjille (Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 79). Koska sosiaalihuolto tuntuu jäävän terveydenhuollon varjoon, ammattikunnan tulisi aktivoitua tiedottamisessa, yhteiskunnallisessa keskustelussa ja väärinkäsitysten korjaamisessa.

### 7.1 ”Asiakkaitten näkökulmasta tiettyjä työntekijöitä on aika vaikeeta tavoittaa”

Vaikka kuntayhtymän kaikissa kunnissa on edelleen paikalliset sosiaalikeskukset lastensuojelun ja aikuissosiaalityön palveluineen, pienissä kunnissa on kutistettu lähipalveluja<sup>2</sup> ja keskitetty niitä, kuten vammais- ja lastenvalvojan palvelut, kuntayhtymän keskuskuntaan (Heinämäki 2011, Virkki 2011, Niiranen ym. 2013, 56). Paras-lain on nähty vaikuttavan lähi- ja erityispalvelujen uudelleenorganisointiin (Kananoja ym. 2008, 81). Avohuoltopainotteisuus on myös vienyt töitä paikallisilta palvelualan yrittäjiltä, jotka eivät ole olleet kehityksestä mielissään. Asiakkaille on ollut palvelujen keskittämisessä totuttelemista, eivätkä kaikki vielääkään ymmärrä tiettyjen palvelujen siirtyneen suurimpaan kuntaan. Ky-

---

<sup>2</sup> Vaikka lähipalvelu on käsitteenä vakiintumaton, tässä on yksi synteisinomainen määritelmä: ”Lähipalvelu on asiakasläheistä, matalan käyttökynnyksen palvelua. Sitä käytetään usein tai päivittäin, ja se sijaitsee lähellä käyttäjiensä elinympäristöä tai on muuten helposti saavutettavissa.” (Niiranen ym. 2013, 75)

selyjä esimerkiksi vammaispalvelujen kuljetusasioista on tullut vielä lähiaikoinakin. Lisäksi asiakkaat ovat kokeneet vaikeuksia erikoistuneiden työntekijöiden tavoittamisessa, mikä kertoo osittain uusien käytäntöjen hioutumattomuudesta ja palveluketjujen sujumattomuudesta. Yhteistyö kuntayhtymän kuntien välillä näyttää vielä siis orastavan. Tiedottamisessakin on nähtävissä aukkoja, sillä asiakkaat eivät välttämättä tiedä, kehen tulisi ottaa yhteyttä:

*”No siinä on varmaan ehkä se huononutus asiakkaitten näkökulmasta sitten, kun Soten myötä esim. lastenvalvojan palvelut siirtyi Iisalmeen ja vammaispalvelut ja kehitysvammaispalvelut, että ei ennää oo täällä paikkakunnalla sitä työntekijää, kehen ottaa yhteyttä [...] ” (Stt1)*

*”Asiakkaitten näkökulmasta tiettyjä työntekijöitä on aika vaikea tavoittaa...ehkä se lähinnä koskee sitä vammaispalvelua, että sieltä aika hankalasti saa kiinni ja että toisaalta siinä ehkä se tiedotus ja yhteistyö ei välttämättä kauheen hyvin toimi.” (Stt 1)*

Monien palvelujen ohella esimiestyökin on nykyään keskuskunnassa. Tämä on paikoitellen niin asiakkaitten kuin työntekijöiden taholta koettu hankalammaksi, sillä aikaisemmin pienissä kunnissa esimiesten huoneet olivat samalla käytävällä rivityöntekijöiden kanssa. Näin työntekijöiden oli helppo käydä kysymässä neuvoa läheltä tai pyytää työpariksi asiakastilanteeseen ja asiakkaiden tarvittaessa käydä ilmaisemassa tyytymättömyyttään päätöksiin kasvatusten. Toki asioita voidaan hoitaa esimiehen kanssa puhelimitse tai sähköpostitse, muttei muutoin yhteistyön tekeminen käy yhtä vaivattomasti kuin samassa rakennuksessa esimiehen kanssa olevilla keskuskunnan työntekijöillä, jotka voivat yläkerrassa käydä konsultoimassa esimiestään. Keskuskunnan työntekijät ovat tässä mielessä pieniä kuntia paremmassa asemassa:

*”Tietenki se ero, mitä joskus ollaan täällä mietitty, on ehkä semmonen, et Iisalmella on se etulyöntiasema, et he voi käyttää sitä esimiestä tarvittaessa, jos on joku tosi hankala asiakastappaus, voi pyytää helpommin sen esimiehen sieltä yläkerrasta, että tuletko tähän mukkaan työpariks ja tuutko kuuntelemaan sinäki tätä tilannetta.” (Stt1)*

*”[...]mutta että se esimiehen näkyvyys sitte, kun hän on semmonen etä, niin enkä pelkästään ajattele, et se on mejän puolella, vaan et esimiestyö ku on Iisalmessa, se on ehkä ollu semmonen yks, mikä on täällä koettu hankalammaks.” (Stt3)*

Lähipalvelujen katoamiseen liittyy myös osittainen yhteistyön heikentyminen muiden viiranomaisten kanssa. Ennen kuntayhtymää useissa kunnissa yhteistyökumppaneita oli sijoitunut saman katon alle, ja yhteistyökuviot olivat hioutuneet vuosikymmenien aikana, mutta nyt monet heistä ovat siirtyneet keskuskuntaan tai levittäytyneet ympäri kuntayhtymää. Palvelujen ollessa levällään yhteistyön toimimiseksi täytyy ponnistella enemmän, sillä palvelukokonaisuudet eivät ole vieläkään täysin hahmottuneet ja hakevat vielä muotoaan. Kaikki paikalliset yhteistyökumppanit eivät ole vieläkään välttämättä ymmärtäneet kuuluvansa osaksi kuntayhtymää, vaan ajattelevan yhteistyön vanhoin toimintatavoin:

*”[...] se vei meiltä myös työparin, et se ei enää toiminut sillä tavalla ku saman katon alla oltiin, yhteistyö toimi paremmin.” (Stt3)*

Sosiaalityön erikoistuminen ja palvelujen keskittäminen ovat myös osaltaan tehneet pienten kuntien sosiaalityöstä entistä haavoittuvaisempaa. Aikaisemmin työntekijät tekivät niissä vähän kaikkea hyvinkin joustavasti ja työskentelivät työpareina hyvin vaivattomasti, mutta nyt pienissä kunnissa on omia sektoreitaan hoitava sekä yksi lastensuojelun että yksi aikuissosiaalityön työntekijä. Toinen työntekijä ei välttämättä hallitse toisen työnkuvaan kuuluvia asioita, minkä vuoksi esimerkiksi lomien aikaan tuuraamisessa saattaa ilmetä vaikeuksia. Oma lukunsa on myös pienten kuntien tiuha työntekijöiden vaihtuvuus, jonka vuoksi ne saattavat olla pitkiäkin aikoja ilman tietyn sosiaalityön sektorin työntekijää:

*”[...] pienten kuntien sosiaalityö on aavistuksen verran ehkä muuttunu haavoittuvammaks. No silleen tietysti jo ihan kääntännössä, että työntekijöiden määrä on pienissä kunnissa vähentyny [...], ku hallinto muuttu erilaiseks ja sitten ku aikuis-sosiaalityö tuli yheks kokonaisuueks yhen kunnan alueella ja perhepalvelut omaks kokonaisuueks, niin siellä tietysti ne työntekijäporukat, mitkä aikasemmin siellä pienemmissä kunnissa oli, niin ne hajos.” (Stt6)*

Tämän vuoksi työntekijät puhuvatkin entistä tiiviimmän seudullisen työskentelymallin puolesta, jota onkin ainakin puheissa jo paljon mietitty pienten kuntien palvelujen turvaamiseksi tulevaisuudessa. Syvempi seudullisuus helpottaisi etenkin äkillisten työntekijävaajojen paikkaamista. Nähtäväksi jää, häviävätkö loputkin lähipalvelut pienistä kunnista, ellei niihin ei saada pitkäaikaisia, päteviä työntekijöitä ja keskitetäänkö kaikki sosiaalityön palvelut lopulta keskuskuntaan.



## 7.2 ”Olipa se asia mikä tahansa, mitä haluat viiä etteenpäin, nii se ei oo ihan niin yksinkertasta tämän koneiston läpi”

Vaikka työn kehittämisen näkökulma ja mentaliteetti ovat vahvistuneet uudessa organisaatiossa, työntekijät ovat myös kokeneet aikaisempaa raskaampaa byrokraattisuutta, joka on nähty ongelmana aikaisemmassakin tutkimuksessa (Heinämäki 2011, 78–80; 86). Isossa ja hallinnollisesti moniportaisessa organisaatiossa asioiden edistäminen, kuten kehittämistyö, on hitaampaa ja mutkallisempaa, mikä on turhauttanut työntekijöitä. Aikaisemmin esimerkiksi uusia kehittämisideoita pystyttiin testaamaan käytännössä joustavasti ja työtä kehitettiin melko itsenäisestikin ammattikunnan sisällä. Uudistuksen myötä monimutkaisena näyttäytyvä organisaatio on tavoitteineen ja toimintatapoineen osaltaan etäännytynyt työntekijöistä ja muuttunut kasvottomammaksi. Ennen kuntayhtymää sosiaalityötä ohjaavan organisaation toiminta on pienissä piireissä tiiviin yhteistyön ansiosta hahmottunut selvemmin etenkin pienissä kunnissa ja tieto on kulkenut paremmin:

*”[...] että jos jotaki haluaa siitä entisestä takasi, niin se on ehkä just sitten se joustavuus siinä oman työn kehittämisessä ja semmonen mutkattomuus, emmä tiää, onko se byrokratiaa vai mitä, onhan tämä isompi organisaatio.” (Stt6)*

Yksi haastateltava harmitteli kunnassaan kehitettyjen hyvien toimintamallien menneen hiukan hukkaan, koska niitä ei sellaisenaan alettu hyödyntää uuden organisaation toiminnassa (kts. Jokinen ym. 2011, 34–35). Tämä on osaltaan hidastanut käytäntöjen yhtenäistymistä:

*”[...] kun on pienempi porukka ollu [...], ne lähti nopeesti omana toimintana, ja jollaki tavalla olisin itse toivonut, että niitä keskusteluja oltas käyty ja niistä oltas heti kipattu semmonen hyvä juttu ja otettu käytäntöön [...].” (Stt3)*

Tarkastellessani Sote-kuntayhtymän organisaatiokaavioita, ymmärrän täysin työntekijöiden tuntemuksia raskaasta byrokraattisuudesta ja asioiden eteenpäin viemisen vaikeudesta. Hallinnollisia toimijoita eri tasoilla eri tehtävineen on lukuisia: yhteis- ja perusturvalautakunta, kuntien sekä kuntayhtymän hallitukset ja valtuustot. Tässä kohtaa herää kysymys: eikö uudistuksilla tulisi pyrkiä karsimaan turhaa hallintoa, luomaan toimivia, yksinkertaisia ja läpinäkyviä rakenteita ja helpottamaan käytännön työn kehittämistä? Näyttää siltä, että

on edetty juuri päinvastaiseen suuntaan monimutkaistamalla toimintoja ja luomalla turhia ”hallintohimmeleitä”. Monimutkainen hallinto syö valtavasti resursseja ja voimia ruohonjuuritasolta, jossa on koko ajan huutava pula työntekijöistä.

### 7.3 ”Sosiaalityö on jäänyt aika lailla terveydenhuollon varjoon”

Työntekijöiden mielestä uusi kuntayhtymä on leimallisesti ennen kaikkea terveydenhuolto-organisaatio. Vaikka terveydenhuolto muodostaakin palveluineen ja kuluineen suurimman osan kuntayhtymän toiminnasta ja sosiaalihuolto pienempänä osana salassapitovelvollisuusineen ja asiakkaiden kokemine häpeän leimoineen ajautuu herkästi taka-alalle, työntekijät toivoisivat kuitenkin arvostavampaa suhtautumista sosiaalihuoltoon. Sosiaalityössä vaikuttaa yhtä lailla merkittävästi ihmisten elämään, mikä tulisi ymmärtää ja tunnustaa koko organisaation toiminnassa eri tasoilla. Työntekijöistä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta orastaa edelleen annetuista paranemisen lupauksista ja työntekijöiden toiveista huolimatta: yksi työntekijä mainitsee sosiaalihuollon aseman jopa heikentyneen aikaisempaan aikaan verrattuna. Uuden organisaation vakuutettiin helpottavan, sujuvoittavan ja parantavan toimialojen yhteistyötä, mutta kuilu niiden välillä tuntuu edelleen olevan olemassa, mikä varmaan johtuu molemminpuolisesta ymmärtämättömyydestä, tietämättömyydestä ja perinteistä (Niiranen ym. 2013, 67). Näiden tekijöiden nähdään osaltaan uhkaavan sosiaalityön asemaa organisaatiossa, mihin sosiaalityön ammattilaisten pysyvät omalla toiminnallaan vaikuttamaan. Tasavertaisen aseman saavuttamisessa on siis vielä tekemistä:

*”Että oisko jopa ollu, että jos aattelloo sitä vanhaa aikaa, et sosiaalityö oli jollain tavalla näkyvämpätä. Et se tietysti pelottaa, jos aattelloo tulevaisuuttaki, et sosiaalityö kuitenkin ois semmosena yhtä tärkeenä osana tätä ku terveydenhuollon puolikki.” (Stt6)*

*”Mut ehkä muuten tää koko sosiaalityö on sitten jäänyt pimentoon, että toki se on pieni alue verrattuna terveydenhuoltoon ja vanhustenhuoltoon [...], isoja asioita ja merkittäviä ihmisten elämään vaikuttavia asioita ja ratkasuja tehhään täälläki. [...] Tuua esille, mikä merkitys meidän työllä on terveydenhuoltoonki päin, et se oli se pettymys, mikä ihan tähän organisaatiokuviioon ku sillon mainostettiin, ku tähän ryhdyttiin [...], et ne raja-aidat kaatuu ja yhdessä tehhään.. ja kissanviikset, tää on huonompaa [...].” (Stt4)*

Toisen työtä tulisi tehdä tunnetummaksi jo pelkästään eri palveluissa toimivien sosiaalityöntekijöiden välillä: esimerkiksi sosiaalitoimen sosiaalityöntekijät eivät välttämättä tiedä terveydenhuollon sosiaalityöntekijän työstä riittävästi ja toisinpäin. Molemminpuolinen ymmärrys pohjustaisi paremman yhteistyön kehittymistä:

*”[...] et ehkä ne toiveet oli silloin mulla ainaki ku Soteen menttiin, et se on jotenki sitä yhdessä tekemistä [...], et sitä me toivottiin [...], et samallahan se tulis niinku esmerkiks terveydenhuollon toimintatavat lähemmäs meitä ja meidän heitä, kun et sosiaalityöntekijät jotenki keskustelis keskenään enemmän yhdessä.” (Stt4)*

Kentällä tarvitaan realistisia mielikuvia sekä omasta että toisten työstä ja näkemystä omasta ammatista niin tietoa antavana kuin saavana osapuolena moniammatillisessa työskentelyssä epäkohtien korjaamiseksi (Lindén 1999, 104; Metteri 1996, 118). Kokonaisvaltaisen ja moniammatillisen yhdessä työskentelyn merkitystä ja haasteita luonnehtiikin osuvasti Metterin (1996, 62) antama esimerkki näkökulmien valtataistelusta: neljä sokeaa taistelee siitä, millainen eläin norsu on. Yksi tunnustelee kärsästä, toinen hännästä, kolmas vatsasta ja neljäs jalasta. Koska kaikki lähestyvät norsua eri tavalla, erimielisyyksiä ilmenee helposti. Kun kaikki neljä jakavat tietonsa toisilleen ja pohtivat sen avulla yhdessä kokonaisuutta, he saavat varmasti yhteistyöllä selville, millainen eläin norsu kokonaisuutena on.

Sosiaalityöntekijät kertovat myös työnsä arvostamisen ja ammattitaidon kunnioittamisen puutteesta, mikä on näkynyt muun muassa sosiaalityön ulkopuolelta tulevana neuvomisena ymmärtämättä sosiaalityöntekijöiden työnkuvaa. Laitila (2010), Taskinen, Sinkkonen & Kinnunen (1995) ja Taskinen (2005) ovat myös havainneet ammattikuntien molemminpuoliseen arvostukseen liittyvää pulmallisuutta ja valtataistelua sosiaali- ja terveydenhuollon yhdistämistä käsittelevissä tutkimuksissaan. Koska yhteistyön ongelmat pohjautuvat ennen kaikkea kulttuurien, arvojen ja intressien eroavaisuuksiin, niihin tulisi tarttua yhteistyön parantamiseksi (Axelsson & Axelsson 2006, 84; Beresford & Croft 2004, 64–65; Metteri 1996, 117, 121). Pahimmillaan siinä ilmenevät epäkohdat romuttavat sosiaalityön identiteetin (Beresford & Croft 2004, 56).

*”Ja jollakin tavalla on semmosia eri ammattikuntia, jotka voi ohjailta ja määrällä*

*sosiaalityötä [...], ja just sitten se arvostuski sitä ommaa työtä kohti, niin ymmärrä sitä.” (Stt3)*

Näihin ongelmakohtiin tulisi puuttua muun muassa tiedottamalla, aktiivisella julkisella keskustelulla ja sosiaalityön myönteisellä näkyvyydellä mediassa väärinkäsitysten korjaamiseksi ja yhteistyön parantamiseksi. Sosiaalityöntekijät tunnustavat ammattikuntansa keskuudessa passiivisuuden ja myöntävät itsekkin aktivoitumisen tarpeensa sosiaalityön aseman parantamiseksi ja arvostuksen lisäämiseksi. Yhden haastateltavan mielestä sosiaalityöntekijät eivät ole oikein osanneet nostaa itseään esille. Media on kuitenkin tärkeä linkki sosiaalityön käytännön ja poliittisen päätöksenteon välillä (Kananaja ym. 2008, 211). Esiläolo on kuitenkin välttämätöntä, sillä monilla ihmisillä ei ole henkilökohtaista kokemusta eikä tietoa sosiaalihuollon palveluista:

*”[...] jotenki enempi olla esillä ja semmosta yhteiskunnallista vaikuttamista, niin et kyllähän siinä vielä on mahdollisuuksia sosiaalityöllä hirveesti kehittyä omana alueenaan [...], mut et ihan ulospäin semmonen yhteiskunnallinen vaikuttaminen, niin et siinä varmaan on vielä ihan melkeen koskematon sarka sitten meillä.” (Stt4)*

Sosiaalihuollon työntekijöiden kokemuksiin toissijaisuudesta tulee suhtautua vakavasti, jotta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyön valtava potentiaali voidaan hyödyntää ja lupaukset hedelmällisestä yhteistyöstä lunastaa (Beresford & Croft 2004, 63). Kuten yksi haastateltava totesi, osaltaan on myös hyvin pitkälti kyse taloudellisista tekijöistä eli sosiaali- ja terveydenhuollon määrärahakilpailusta heikossa taloudellisessa tilanteessa.

## 8. KUNTAYHTYMÄN TOIMINTA MUUTOSTEORIAN VALOSSA

Ylä-Savon Sote -kuntayhtymän perustamiseen vaikutti keskeisesti Paras-laki, joka ohjasi yhteistyöhön etenkin Ylä-Savon pienten kuntien palvelujen turvaamiseksi. Niillä oli yhteistä tahtoa yhteistoimintaan, joten kuntayhtymän perustaminen hyväksyttiin lopulta kaikissa valtuustoissa. Miten uusi kuntayhtymä näyttää toimivan tutkimukseni perusteella suhteessa laissa ilmaistuihin tavoitteisiin demokratian, rakenteiden, talouden ja palveluiden kehittämisestä (Niiranen ym. 2013, 104)?

Kuntien sosiaalityöntekijät ovat ilmaisseet kokonaisvaltaisesti tarkasteltuna tyytyväisyytensä uudistukseen, jonka toteuttaminen ei tietenkään ole ollut kivutonta. Uudistamisella on ollut kahdet kasvot: lähipalveluja on karsittu pienissä kunnissa, keskitetty niitä keskuskuntaan ja jouduttu luovimaan kuntien erilaisten toimintakulttuureiden viidakossa toimintojen yhtenäistämiseksi. Toisaalta yhteistyö on turvannut pienten kuntien palvelujen saantia ja erikoistuminen on lisännyt resursseja sosiaalityön eri osa-alueilla. Laaja-alaisen sosiaalityön aikaan etenkin pienissä kunnissa ei yksinkertaisesti ollut aikaa paneutua kaikkiin työtehtäviin, vaan oli pakko keskittyä eniten työllistäviin ja jättää muut tehtävät taka-alalle. Nyt esimerkiksi vammaispalveluissa ja perheoikeudellisessa yksikössä on työntekijät, jotka palvelevat kaikkien kuntayhtymän alueen kuntien asiakkaita näillä tehtäväalueilla. Tämä istuu Paras-lain tavoitteeseen palvelurakenteen vahvistamisesta. Keskuskunnan asiakkaat ovat toki etulyöntiasemassa palvelujen saavutettavuudessa keskitettyjen palvelujen osalta, mikä voi osaltaan vaikeuttaa pienten kuntien asukkaiden palveluihin hakeutumista.

Vaikka uudistus ilmenee ristiriitaisena, työntekijät tuovat esiin enemmän sen hyötyjä kuin kehittämiskohtia. Tässä on tietysti tarkasteltu Paras-lain vaikutuksia vain yhdestä, sosiaalihuollon sosiaalityön näkökulmasta, joten olisi mielenkiintoista katsoa asiaa myös muiden toimijoiden kannalta. Todellisuus saattaisi näyttää hyvin erilaiselta heidän näkökulmastaan.

Kuntayhtymässä vallitsee myös vahva kehittämisen mentaliteetti, mihin Paras-lakikin kannustaa (Niiranen, Kaarakainen & Kinnunen 2010, 24). Työntekijät ovat selkeästi omaksuneet jatkuvan kehittämisen tarpeen ja varoittavat paikalleen jämähtämisen riskeistä. Esi-miehet ja sosiaalityöntekijät ovatkin rohkaisseet heitä työn kehittämiseen. Tulevaisuuden vi-sioissa perheiden sosiaalityöhön aletaan tosissaan panostaa ja seudullista yhteistyötä sy-vennetään entisestään ennaltaehkäisevien palvelujen vahvistamiseksi: kuntayhtymään on-kin muun muassa perustettu oma kuntayhtymän kuntien yhteinen lastensuojeluyksikkö. Seudullisuuden syvenemistä saattavat kuitenkin jarruttaa oman reviirin puolustaminen kun-nissa ja päätöksenteon raskas byrokraattisuus (Kuntayhtymän strategia 2011–2014, 4). Li-säksi yhteistyötä tehdään tiiviisti niin yksityisen kuin kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Tämänkaltaisen toiminta täyttää Paras-lain tavoitteen palvelujen tuotantotapojen ja organisoinnin kehittämisestä, vaikka toisaalta eri toimijoiden kirjo monimutkaistaa palve-lujärjestelmää (Niiranen ym. 2013, 55–56).

Miten Paras-laissa korostetut tuottavuuden, taloudellisuuden ja tehokkuuden tavoitteet ovat sitten tähän mennessä toteutuneet kuntayhtymässä? Todellisuus näyttää hiukan ristiriitaisena: kokonaiskustannukset ovat kasvaneet valtakunnallisesti tarkasteltuna suhteellisen maltillisesti, 2,8 % vuodesta 2010, mutta menot ovat lisääntyneet esimerkiksi sosiaalityös-sä etenkin lastensuojelussa, perhepalveluissa, psykiatriassa ja toimeentulotuessa (Ylä- Sa-von Sote -kuntayhtymä talousarvio 2013 ja taloussuunnitelma 2014–2015, 11, 16–17; Ylä-Savon Sote -kuntayhtymän toimintakertomus ja tilinpäätös 2011, 6). Kustannusten kasvua tulisi pystyä hillitsemään, sillä tulot eivät riitä kasvaviin menoihin tulevaisuudessa. Tämä tarkoittaa ennaltaehkäisyyn panostamista, mutta myös asiakkaan omavastuun lisäämistä ja samalla palveluiden supistamista. (Meklin 2010, 8.)

Talouden ulottuvuuksien toteutumisen arviointi on vaikeaa, sillä esimerkiksi ennaltaehkäi-sevien palvelujen kehittäminen vaatii paljon taloudellista panostusta, mutta kustannussääs-töt näkyvät vasta vuosien tai vuosikymmenten päästä näkymättömästi palvelutarpeen vähe-nemisenä. Koskiaho (2008, 174) onkin kritisoinut sosiaalipalveluiden arvioinnin ongelmal-lisuutta perinteisin taloustieteellisin mittarein, vaikka niitä pitäisi tarkastella lyhyen aikavä-

lin taloudellisten lukujen sijaan ennen kaikkea ihmisten kokemusten kautta. Eräs haastateltavani totesi tuloksellisuuden problemaattisuudesta osuvasti:

*”[...] mä ymmärrän tuloksellisuuden sillä tavalla yrityspuolesta, että kun on myynti esimerkiks paremmin, mitä on budjetoitu, mutta kuntapuolella se on sitä, että jos on 100 000 esim. lasten sijoittamis- tai laitushoitoon varatty määrärahaa ja se alitetaan, niin meillä se on just päinvastoin [...].” (Stt3)*

Kuntayhtymän kunnissa on tällä hetkellä yhteensä noin 40 000 asukasta, joista vanhusväestön osuus kasvaa kaiken aikaa, nuorempien sukupolvien osuus vähenee, alueen työttömyys on suhteellisen korkeaa ja kuntatalous on epätasapainossa (Kuntayhtymän strategia 2011–2014). Koska kunnat ovat vaikeuksissa, niiden yhteistoiminta tulee syvenemään entisestään, kuntayhtymään liittyy tulevaisuudessa lisää pieniä kuntia tai kunnat liittyvät yhteen palvelujen turvaamiseksi kuntien asukkaille. Onneksi kuntayhtymässä on vahvaa osaamista, kehittämishalua ja sitoutuneisuutta uudistusten toteuttamiseen tulevaisuuden haasteiden kohtaamiseksi (Kuntayhtymän strategia 2011–2014). Nähtäväksi jää, mitä hallitus lopulta päättää orastavien uudistustensa osalta, mutta asiat on saatu hyvälle mallille Ylä-Savon sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymässä. Koska tutkimustehtäväni ei ole varsinaisesti ollut selvittää seikkaperäisesti Paras-puitelain yksittäisten tavoitteiden toteutumista, vaan tarkastella sen mukanaan tuomia muutoksia sosiaalityön käytännön näkökulmasta, olen todennut tässä hyvin yleisluontoisesti tavoitteiden toteutumisesta.

Miten organisaatiomuutos on onnistunut Vedungin (2005, 212–245) uudistuksiin vaikuttavien tekijöiden valossa? Kuntayhtymän kuntien päättäjillä oli yhteistä, poliittista tahtoa uudistuksen toteuttamiseen, johon Paras-puitelaki on velvoittanut ja kuntien taloudellinen todellisuus pakottanut. Vaikka uudistusta alettiin suunnitella jo vuonna 2007, sosiaalityöntekijöiden mielestä suunnittelutyössä tuli kuitenkin lopulta kohtuuton kiire. Vaikka kuntayhtymän toimintaa on arvosteltu paljon paikallismediassa, työntekijät suhtautuvat siihen pääosin myönteisesti.

Miltä uudistus näyttää sitten Wrightin (1997, 9–12) poliittisten paradoksien kautta tarkasteltuna? Haastattelemistani sosiaalityöntekijöistä se ei ole ollut turha, vaan päinvastoin

kuntien yhteistyö on kehittänyt sosiaalityötä ja lisännyt työnteon mielekkyyttä. Vaikka kuntayhtymän toiminta on hyvin talouskeskeistä, budjetin ylitykset eivät ole estäneet tekemästä tarvittavia toimenpiteitä sosiaalityön kentällä. Hallintoa olisi varmasti varaa keventää ja rakenteita yksinkertaistaa, sillä sosiaalityöntekijät kritisoivat organisaation jäykkyyttä muun muassa kehittämistoiminnassa. Kustannuksia ei ole saatu pienennettyä säästötoiveista huolimatta, mutta toisaalta kustannukset ovat kasvaneet maltillisesti samankokoisten kuntayhtymien valtakunnalliseen kehitykseen verrattuna. Koska organisaatio on rakenteeltaan hyvin monimutkainen, ei ole ihme, että työntekijät ovat kokeneet sen toiminnan osittain etäiseksi ja vaikeaselkoiseksi. Tämä on varmaankin osaltaan hämärtänyt ymmärrystä siitä, kuka vastaa mistäkin ja vienyt päätöksentekoa kauemmas kansalaisista, mikä uhkaa lähidemokratian toteutumista. Vaikka tulevaisuus haastaa tosissaan palvelujen järjestäjiä, panostamalla nyt ennaltaehkäiseviin, koordinoituihin ja toimiviin palvelukokonaisuuksiin tulevaisuudessa säästetään valtavasti.



## 9. MYÖNTEINEN MUUTOS ALKUKANGERTELUSTA HUOLIMATTA

Mitä tutkimukseni on tuonut esille Ylä-Savon Sote -kuntayhtymän organisaatiomuutosprosessin hoitamisesta, sosiaalityön palvelujärjestelmästä ja muutosten vaikutuksista sosiaalityön käytäntöön? Muutosprosessin hoitamisessa ilmeni samankaltaisia ongelmia, joita aikaisempikin tutkimus (Grenier & Wong 2010; Jokinen ym. 2011; Taskinen 1995 & 2005) on osoittanut. Uudistukseen liittyi niiden tapaan epämääräisyyttä, kiirettä, suunnitteluun osallistumisen rajallisuutta ja tiedon puutetta muutoksista, mikä osaltaan epäilytti, pelotti, jännitti ja hämmensi haastattelemiani työntekijöitä. He eivät oikein tienneet tarkkaan tulevaisuudesta ja odottivat organisaatiomuutoksen realisoitumista. Työskentely oli lamaantunut, eikä yhteistyö päässyt heti sujuvasti käyntiin, vaan työntekijät odottelivat ohjeistuksia ylemmältä tasolta useamman kuukauden.

Etenkin pienissä kunnissa oltiin hiukan huolissaan omasta asemasta ja pelättiin suurimman kunnan eli Iisalmen hallintaa uudistuksessa. Isoimmassa kunnassa organisaatiomuutokseen suhtauduttiin neutraalimmin, sillä muutokset eivät olleet siellä yhtä rajuja pienempiin kuntiin verrattuna. Uudistuksen onnistumiseen kuitenkin luotettiin sitä enemmän, mitä paremmin se alkoi käytännössä hahmottua ja mitä enemmän uudistuksen suunnitteluun oli osallistuttu. Vaikka uudistaminen ei ollut ongelmatonta, työntekijät luottivat sen onnistumiseen, sillä he näkivät uudistuksen mahdollisuutena kehittää palveluja kaikissa kunnissa. Työntekijät eivät tuoneet esiin muutosvastarintaa uudistukseen yksittäistä mainintaa lukuun ottamatta. Jatkossa muutosprosessien huolelliseen läpiviemiseen tulee kiinnittää paljon aikaisempaa enemmän huomiota, jotta ollaan valmiimpia muutoksen kohtaamiseen, uusi toiminta saadaan sujuvasti käyntiin ja uudistuksesta hyödytään jotenkin. Työntekijöiden tuntemuksien käsittelyäkään ei tule syrjäyttää eikä vähätellä muutosprosessissa, sillä useimpien muutokset koskettavat heitä eniten juuri tunnetasolla (Hughes ym. 2007, 71, 101). Virheistä on otettava opiksi, sillä organisaatiouudistuksen sujuvuus on kaikkien osapuolten etu. Tämä organisaatiouudistus ei sitä paitsi varmasti jää viimeiseksi, mikäli hallituksen sote-uudistus menee läpi (HS 20.3.2013).

Uusi kuntayhtymä on niin hyödyttänyt kuin haitannut sosiaalityön käytäntöä: sama asia voidaan nähdä osittain niin myönteisenä kuin kielteisenä näkökulmaa vaihtamalla. Ristiriitaisuus on muunkin tutkimuksen valossa ollut tyypillistä Paras-hankkeen puitteissa toteutetuille uudistuksille (Niiranen ym. 2013, 38–39; Virkki ym. 2011, 75–76, 80). Tutkimukseni perusteella uusi kuntayhtymä on kuitenkin vaikuttanut sosiaalityön käytäntöön kaiken kaikkiaan enemmän myönteisesti kuin kielteisesti muutosten ristiriitaisuudesta huolimatta niin pienten kuin suurten kuntien sosiaalityöntekijöiden näkökulmasta. Lisäksi tietyt asiat voidaan nähdä selkeästi uudistuksen vahvuuksina ja heikkouksina työntekijöiden puheiden perusteella.

Organisaatiomuutoksen yksi keskeisimmistä hyödyistä on sosiaalityön sisällöllinen kehittyminen. Eriyttäminen on rajannut työnkuvia, antanut työntekijöille lisää aikaa paneutua huolellisemmin asiakkaiden tilanteisiin ja mahdollistanut työn kehittämisen tiimityönä yhdessä kuntayhtymän muiden sosiaalityöntekijöiden kanssa. Heidän on mahdollista työskennellä suunnitelmallisemmin ja menetelmällisemmin, mikä on työntekijöiden mielestä myös lisännyt työnteon mielekkyyttä ja laatua. Rajanvedot eivät kuitenkaan saa johtaa asiakkaiden väliinputoamiseen esimerkiksi lastensuojelun ja aikuissosiaalityön välillä, vaan erikoistuneiden työntekijöiden tulee työskennellä yhdessä, ja jollakin heistä täytyy olla kokonaisnäkemys asiakkaan tilanteesta. Väliinputoaminen huolettaa työntekijöitä, sillä lastensuojelussa ehditään tällä hetkellä tehdä lähinnä korjaavaa lastensuojelutyötä ja aikuissosiaalityössä asioivat lapsettomat perheet ja yksinasuvat. Miten käy esimerkiksi perheille, joissa ei ole varsinaista lastensuojelullista huolta, mutta muunlaista sosiaalityön tuen tarvetta?

Kuntayhtymän sosiaalityöntekijät ovat myös alkaneet lähentyä henkisesti. Työyhteisössä on aistittavissa yhdessä tekemisen meininkiä ja yhteenkuuluvuuden tunnetta, varsinaista me-henkeä. Toki kunnissa on työskennelty aikaisemmin omalla tyylillään, mutta yhteisen organisaatiokulttuurin muotoutuminen on hiljalleen päässyt vauhtiin. Aikaisemmin alkanut yhteistyö muun muassa seudullisessa sosiaalipäivystyksessä on osaltaan pohjustanut yhteistoimintaan siirtymistä. Koska monet työntekijät ovat olleet jo ennestäänkin tuttuja toi-

silleen, tiiviin yhteistyön aloittaminen on ollut suhteellisen vaivatonta. Sitä voisi kuitenkin syventää entistä seudullisemmaksi toisten kuntien työntekijöiden tukemiseksi ja lähipalvelujen säilyttämiseksi, sillä kuntayhtymän pienet kunnat ovat työntekijäporukoineen haavoittuvaisia muutoksille, ja niihin ollut paikoitellen vaikeaa rekrytoida uutta työvoimaa.

Syventynyt yhteistyö on vahvistanut työn kehittämisen mentaliteettia kuntayhtymässä. Vuosittaisilla kehittämispäivillä ja viikoittaisissa tiimeissä pohditaan yhdessä, mikä jo toimii, mitä ongelmakohtia käytännössä on havaittu ja miten ne voidaan ratkaista. Työntekijät ilmaisivat vahvasti jatkuvan työn kehittämisen tarpeen alati muuttuvissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa: ei ole varaa kangistua kaavoihin, vaan mielellään pitäisi olla askel edellä tulevaisuuden kehitystä, olla kaukaa viisas.

Työntekijöistä asiakkaiden kohtelu on myös tasapuolistunut yhdessä luotujen ohjeistusten ja kuntien välisen tiiviin tiimityön ansiosta. Aikaisemmin hyvinkin tiukkaa toimeentulotuen linjaa noudattaneissa kunnissa on nyt mahdollisuus auttaa asiakkaita harkinnanvaraisenkin toimeentulotuen turvin, mutta löysemmän otteen kunnissa on taas jouduttu luopumaan vanhojen aikojen huomattavasti avokätisemmistä käytännöistä.

Uudistuksen haittoina mainittiin muun muassa lähipalvelujen karsiminen pienistä kunnista. Osa palveluista on keskitetty kuntayhtymän keskuskuntaan Iisalmeen, jonne täytyy hakeutua esimerkiksi perheoikeudellisissa ja vammaispalvelun asioissa. Työntekijöiden lähiesimiehetkin työskentelevät Iisalmessa. Uusien käytäntöjen omaksuminen vie aikaa: jotkut asiakkaat ovat vanhasta muististaan kyselleet edelleen erityispalveluja pikkukunnista.

Kuntayhtymän byrokraattisuus on turhauttanut työntekijöitä. Aikaisemmin kehittämisessä oli ollut suhteellisen vapaat kädet, mutta kuntayhtymässä kehittämisideoiden edistäminen moniportaisen hallintokoneiston läpi ei ole yhtä mutkatonta. Monimutkaisten rakenteiden nähdään hidastavan palveluiden kehittämistä ja hämärtävän käsitystä organisaation toiminnasta.

Lisäksi sosiaalihuollon toissijaisuus organisaatiossa vaatii toimintaa. Haastateltavat ovat sitä mieltä, että sosiaalityöntekijöiden tulisi ammattikuntana aktivoitua yhteiskunnallisessa keskustelussa ja esittää rohkeammin näkemyksiään. Usein asioista keskustelevat nimittäin ihmiset, jotka eivät ole kokeneet tai eivät tunne sosiaalityön todellisuutta ja saattavat siksi vääristää sitä. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten pitäisi heittäytyä avoimempaan vuoropuheluun väärinkäsitysten korjaamiseksi ja tiedon lisäämiseksi työstään. Kyse on ennen kaikkea arvojen, kulttuurien ja intressien ristiriidoista, joita tulisi käsitellä yhdessä (Axelsson & Axelsson 2006, 84; Beresford & Croft 2004, 64–65; Metteri 1996, 117, 121). Tämä loisi hedelmällisempää maaperää toimivammalle yhteistyölle. Lupaukset sosiaali- ja terveydenhuollon raja-aitojen kaatumisesta on lunastettava, sillä niiden toimivassa yhteistyössä piilee valtava potentiaali moniongelmaisten asiakkaiden tarpeisiin vastaamiseksi.

Jatkossa tulee vaalia hyvin toimivia käytäntöjä ja puuttua nopeasti ongelmakohtiin. Yhteisen organisaatiokulttuurin rakentaminen jatkuu varmasti edelleen, sillä kuntayhtymän eri kunnissa on noudatettu hyvinkin erilaisia käytäntöjä. Kukaan haastattelemistani työntekijöistä ei haluaisi palata aikaan ennen kuntayhtymää, sillä kuntayhtymä on tuonut paljon hyvää sosiaalityöhön. Ainoastaan vanhojen aikojen mutkattomuutta vähän kaivattiin. Hillary Robertson (2011, 29-30) on koonnut kirjallisuuskatsauksessaan integraatiota tukevia ja estäviä tekijöitä. Sitä edistävät yhteinen organisaatio, budjetti, sijainti, tietojärjestelmä, ajantasainen tiedonkulku ja moniammatillinen yhteistyö. Integraatiota haittaavat erilaiset organisaatiokulttuurit, kilpailuasetelma, kirjava hallinto ja talouden sekä tietojärjestelmien erillisyys. Toimintojen täytyy yhdentyä siis monella eri saralla - niin institutionaalisesti, organisatorisesti kuin professionaalisesti - jotta sosiaali- ja terveydenhuolto voivat aidosti integroitua (Tousijn 2012, 523).

### **9.1 ”Kyllä minusta tämä on niinku hyvään suuntaan mennyt ja koko ajan on varmasti menossaki”**

Miltä uuden sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän tulevaisuus näyttää kolmen vaiheikkaan toimintavuoden perusteella? Terveydenhuollon hallitsevuudesta huolimatta so-

siaalityöntekijät näkevät nykyorganisaation tulevaisuuden valoisana, sillä sosiaalihuollossa on ammattitaitoisia työntekijöitä ja toimintoja on pystytty kehittämään. Sosiaalityötä tullaan tarvitsemaan jatkossakin. Vaikka monella saralla, kuten seudullisuuden syventämisessä ja yhteistyökuvioiden toimivuudessa, on vielä parannettavaa ja joitakin kysymysmerkkejä on ilmassa muun muassa hyvän sosiaalijohtajan poislähdön vuoksi, uudistus on koettu kokonaisuudessaan hyväksi. Työntekijät eivät hahmottele mitään tulevaisuuden kauhuskenaarioita:

*”Et ihan hyvänä minä nään sen tulevaisuuden, että meillä on vahvat, hyvät työntekijät ja esimiehet, että ihan tässä Sotessa, että sillä tavalla aattelen, että hyvä monella tappaa se tulevaisuus, positiivinen sosiaalityölle, näin.” (Stt4)*

Yhtenäisen toimintakulttuurin muotoutuminen ja syvä integraatio vaativat kuitenkin vielä paljon aikaa ja malttia:

*”Kyllä varmaan koko ajan muotoutuu se sama, yhteinen toimintakulttuuri ja siis kaiken aikaa mennään siihen suuntaan, mutta että hyvin hitaastihan se varmasti onnistuu, että edelleenki varmaan on semmosia, mitkä tulee jostaki takaraivosta semmoset tietyt [...] toimintamallit tai et käytetään sitä vanhaa systeemiä.” (Stt1)*

Sosiaalityöntekijöillä on myös selvä viesti päättäjille, joiden käsissä tulevaisuuden rakentaminen viime kädessä on. Asioita pitäisi osata katsoa pitkällä tähtäimellä, eikä tehdä hätiköityjä lyhyen aikavälin päätöksiä nopeiden säästöjen toivossa. Ennaltaehkäisevän työ vaikuttaa näkyvästi vasta vuosikymmenien päästä korjaavien palvelujen käytön vähenemisenä:

*”[...] toivos, että päättäjät ois silleen kaukonäköisiä, et monestihan tehhään semmosia lyhyen tähtäimen suunnitelmia, että siihen ennaltaehkäisyyn ei panosteta, mut sitten maksetaan paljo kalliimmin sitten se korjaava työ.” (Stt6)*

Taulukko 1. Kuntayhtymä perustamisesta nykypäivään

ORGANISAATIO- MUUTOS	MUUTOKSEN HYÖDYT	KEHITTÄMIS- KOHTEET
epämääräisyyttä alussa	yhteistyön syveneminen	lähipalvelujen karsiminen
vakituisia suunnittelussa mukana	sosiaalityön kehittyminen	byrokraattisuus
kiireessä konkretia	asiakkaiden tasavertaistuminen	sosiaalityön toissijaisuus organisaatiossa
kuitenkin tervetullut uudistus	kehittämismyönteisyys	

## 9.2 Tutkimustulosten arviointia

Tutkimustuloksien luotettavuutta arvioidaan yleisesti tarkastelemalla niiden reliabeliutta eli toistettavuutta ja validiutta eli pätevyyttä. Edellinen viittaa siihen, että toistamalla tutkimus saadaan samankaltaisia tuloksia ja jälkimmäinen siihen, että tutkimus mittaa juuri haluttua asiaa. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2008, 226 – 227.) Ne eivät sellaisenaan päde tutkimuksessani, sillä se on tehty tiettyä ajankohtana, joten haastateltavien näkemykset saattavat hyvinkin vaihdella ajassa. Reliabelius liittyy tässä pikemminkin siihen, että olen raportoinut huolellisesti ja avoimesti tutkimukseni eri vaiheet. Validius toteutuu tässä niin, että olen saanut vastaukset haluamiini tutkimuskysymyksiin.

Aineistoni koostuu kuuden työntekijän yksilöllisestä teemahaastattelusta. Vaikka niitä ei ole paljon, laadullisessa tutkimuksessa on kuitenkin olennaista kerätyn aineiston sisällöllinen rikkaus eikä sinänsä haastattelujen määrä. Sillä ei pyritä tilastolliseen yleistettävyyteen, vaan ymmärtämään tutkittavana olevaa ilmiötä. Laadullisessa tutkimuksessa voidaan kuitenkin puhua aineiston kylläntymisestä: lisätapaukset eivät enää tuo aineistosta mitään uutta esille. (Eskola 2008 60 - 63.) Huomasin kuudennen haastattelujen jälkeen, että samat asiat alkoivat toistua, joten aineistoni alkoi kylläntyä. Aina voi toki pohtia haastatteluun

suostuneiden motiiveja ja haastattelupyyntöön vastaamattomien ihmisten syytä toimintaansa, mutta aineistoni on yhdenlainen otos työntekijäjoukosta, joka on työskennellyt niin nykyorganisaatiossa kuin kunnissa ennen kuntayhtymää. Osa on ollut välillä muualla töissä, joten he eivät muista tarkkaan organisaatiomuutosprosessin etenemistä. Laajemmassa tutkimuksessa olisi mielenkiintoista verrata työntekijöiden kokemuksia sosiaalityön käytännöstä esimerkiksi pelkästään kuntayhtymässä työskennelleiden näkemyksiin.

Aikaisemmat Paras-uudistusta käsitelleiden tutkimusten tulokset ovat olleet aika kriittisiä, mikä johtuu varmasti osittain niiden ajoittumisesta sen alkuaikoihin, jolloin ihmiset ovat olleet kriittisimmillään muutospelkojen kourissa (Niiranen ym. 2013, 38 - 39). Koska oma tutkimukseni sijoittuu aikaan kolme vuotta kuntayhtymän toiminnan käynnistymisen jälkeen, ihmiset ovat todennäköisesti ehtineet sopeutua uuden organisaation toimintakäytäntöihin ja omaksua ne. Tästä kertoo muun muassa se, etteivät monet työntekijät muistaneet enää kovinkaan tarkasti muutosaikoja: suunnitteluun osallistuneet muistivat siihen osallistumattomia huomattavasti paremmin. Useamman vuoden takaisia asioita voi olla vaikeaa muistella, koska uudistuksen sulatteleminen on vienyt voimavaroja tai sitten uudessa kuntayhtymässä toimimiseen on vain yksinkertaisesti totuttu. Voi olla, että haastateltavani olisivat todennäköisesti olleet paljon kriittisempiä, mikäli olisin haastatellut heitä uudistuksen sisäänojovaiheessa. Suhtautuminen saattaisi olla myös erilaista, jos olisin haastatellut työntekijöitä vieläkin myöhemmin, jolloin toiminnan vakiinnuttaminen olisi vielä nykyistäkin pidemmällä.

Mielestäni haastatteluajankohtani oli kuitenkin otollinen siksi, että työntekijät pystyivät tarkastelemaan etäämmältä muutosprosessia, mutta samalla kuntayhtymän ajan muutokset on nähtävissä hiljalleen käytännönkin tasolla. Molemmista on tavallaan kulunut sopivasti aikaa vertailun mahdollistamiseksi. Lisäksi uskon tuttuuteni rohkaisseensa työntekijöitä kertoamaan minulle rehellisesti kokemuksistaan ja koin haastattelutilanteissa vallinneen rennon ilmapiirin. Tutkimuksessani on tarkasteltu organisaatiomuutoskokemuksia tiettyä ajankohtana, mikä antaa sinänsä arvokasta tietoa siitä, miltä nykytilanne näyttää työntekijöistä ja mihin suuntaan kuntayhtymän sosiaalityössä ollaan menossa.

### 9.3 Katse tulevaisuuteen

Olen selvittänyt tutkimuksessani organisaatiomuutosta työntekijöiden näkökulmasta, mutta ensiarvoisen tärkeää olisi kuulla myös kuntalaisten ja asiakkaiden mielipiteitä uudistuksesta – millaisia palvelukokemuksia heillä on kuntayhtymästä? Ne saattavat hyvinkin erota työntekijöiden näkemyksistä muun muassa parantuneesta laadusta ja asiakkaiden kohtelun tasapuolistumisesta. Koska palvelut ovat asiakkaita varten, näiden palautetta tulee huomioida palveluiden kehittämisessä. Timo Toikko (2012, 154-155) puhuu sosiaalipalveluiden kehityssuuntia käsittelevässä teoksessaan erityisesti asiakkaiden kokemusasiantuntijuuden tutkimisen puolesta eri menetelmiä yhdistämällä (triangulaatio). Paikallismediassa kuntayhtymän toimintaa on ainakin ruodittu melko kriittisesti, mutta usein juuri epäkohdat saavat helpoiten julkisuutta, eivätkä toimivat asiat välttämättä pääse edes päivänvaloon. Toisaalta jos työntekijät ovat pääasiassa tyytyväisiä nykytilanteeseen käytännön näkökulmasta, niin tämän luulisi jollain tapaa heijastuvan palvelujen laatuun.

Tutkimukseni esittää yhden puheenvuoron ajankohtaiseen keskusteluun kunta- ja palvelurakennemuutoksesta. Se on tapaustutkimus yhdestä lukuisista Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymistä, jonka organisaatiomuutosprosessia ja merkitystä sosiaalityön käytännölle olen tarkastellut. Paras-hankkeen ei voida väittää suoraan aiheuttaneen muutoksia, vaan todeta sen osaltaan vaikuttaneen uudistuksen taustalla lukuisten muiden yhteiskunnallisten muutosten ohella (Kettunen & Sandberg 2011, 117; Niiranen ym. 2013, 32, 39). Tutkimukseni osoittaa organisaatiomuutoksen pääasiassa onnistuneen sosiaalityön näkökulmasta ja parantaneen sosiaalityön toimintamahdollisuuksia. Tämänkaltaiset positiiviset kokemukset luovat osaltaan uskoa uudistamisen mahdollisuuksiin, sillä epäonnistumisiakin on valitettavasti ollut. Muutosten vaikutuksista tarvitaan tutkimustietoa oikean suunnan säilyttämiseksi tai löytämiseksi. Työntekijät kyllä näkevät uudistamisen tarpeen tulevaisuuden kehityskulkujen valossa, mutta usein päättäjät ovat ryhtyneet toimiin kiireellä ymmärtämättä tilannetta käytännössä ja työskennelleet etäällä siitä. Lisäksi uudistusta tulisi arvioida muiden viranomaisten, yhteistyökumppaneiden ja päättäjien näkökulmasta



kokonaisvaltaisen arvioinnin saamiseksi. Kuntayhtymän kaltaiset moniportaiset organisaatiot hämärtävät päätöksentekoa ja etäännyttävät kuntalaisia siitä, joten niiden toiminnan jatkuva arviointi korostuu entisestään.

Kunta- ja palvelurakennemuutos on edelleen levällään ja tulevaisuuden ratkaisuihin on kiistelty kiivaasti koko kevät. Valmistusta ei ole tullut, sillä eri osapuolten intressit ovat hyvin ristiriidassa keskenään. Tällä hetkellä kiistellään sote-alueiden määrästä, sopivasta koosta ja niiden vastuulla olevista tehtävistä (HS 26.3.2013). Juuri tämän vuoksi päätöksenteko on vaikeaa, mikä on silti huono tekosyy haparoivalle päätöksenteolle rivakampaa toimintaa vaativissa, tärkeissä tulevaisuuden ratkaisuihin. Keskustelua seuraavat ihmiset ovat hämmentyneitä, ja hallituksen uskottavuus kärsii kaiken aikaa. Toivottavasti päättäjiltä löytyisi kuitenkin tarpeeksi rohkeutta, määrätietoisuutta, yhteisymmärrystä, selkeyttä ja realismia uudistuksen toteuttamisessa vahingollisten ratkaisujen estämiseksi ja hyvinvointiyhteiskunnan säilyttämiseksi. Aamulehteä (23.3.2013) siteeraten: ”Hallituksen poukkoileva sote-jumppa ei anna päätöksenteolle hyvää pohjaa.” Uudistusten aika tuskin on vielä ohi Ylä-Savon Sote -kuntayhtymässäkään.

## KIRJALLISUUS

Airaksinen Jenni, Haveri Arto & Vallo Minna (2005). Seutuyhteistyön tilinpäätös. Seutukuntien tuki -hankkeen loppuarvio. Tampere: Tampereen yliopisto.

Airaksinen, Jenni (2009). Hankala hallintouudistus. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. Yhdyskuntatieteiden laitos. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Axelsson, Rune & Axelsson, Susanna Bihari (2006). Integration & collaboration in public health – a conceptual framework. *International Journal of Health Planning & Management* 21, 75-88.

Baines, Donna (2006). 'If You Could Change One Thing': Social Service Workers and Restructuring. *Australian Social Work*. Vol. 59, No. 1, 20-34.

Beresford, Peter & Croft, Suzy (2004). Service Users and Practitioners Reunited: The Key Component for Social Work Reform. *British Journal of Social Work* 34, 33-68.

Burke, W. Warner (2008). *Organization Change: Theory & Practice*. Second Edition. Thousand Oaks: SAGE.

Carey, Malcolm (2009). 'It's a Bit Like Being a Robot or Working in a Factory': Does Braverman Help Explain the Experiences of State Social Workers in Britain Since 1971? *Organization*. Vol. 16 (4), 505-527.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2008). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 8. painos. Tampere: Vastapaino.

Eskola, Jari (2011). Miten selviän hengissä laadullisen aineiston analyysistä? Luento 2.2.2011 Jyväskylässä.

Ginsberg, Leon H. (2005). *Social Work in Rural Communities*. 4<sup>th</sup> Edition. Alexandria, Virginia: Council of Social Work Education.

Grenier, Amanda M. & Wong, Trudy (2010). The Process of Health and Social Service Reform in Quebec as Experienced on the Frontline. *Canadian Social Work Review*, Vol. 27, No. 1, 41-61.

Hakkarainen Tyyne, Londén Piia, Luhtanen Marjukka, Peltosalmi Juha, Siltaniemi Aki, Särkelä Riikka (2012). *Sosiaalibarometri 2012. Ajankohtainen arvio palveluista, palvelujärjestelmän muutoksesta ja kansalaisten hyvinvoinnista*. Helsinki: Suomen sosiaali ja terveys ry.

Hannu-Jama, Marjo (2011). *Sosiaali- ja hyvinvointialan kehittämisen rakenteista ja rakentajista Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa*.  
<[http://www.tekes.fi/fi/gateway/PTARGS\\_0\\_201\\_403\\_994\\_2095\\_43/http%3B/tekes-](http://www.tekes.fi/fi/gateway/PTARGS_0_201_403_994_2095_43/http%3B/tekes-)

ali1%3B7087/publishedcontent/publish/programmes/sote/documents/kehittamisrakenteet\_pohjoismaissa.pdf>.

Heinämäki, Liisa (2010). Yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveystalvet. Järjestämisen, tuottamisen ja hallinnon kysymyksiä uusissa palvelurakenteissa. Raportti 41/2011. Tampere: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. <<http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/882a70d8-8e25-4e4f-b1e3-0e700d774530>>.

Heinämäki, Liisa (2011). Palvelurakenneuudistusta tutkimassa – palveluaukkoja ja yhteistyötä. Puheenvuoro ParasSos-seminaarissa 29.11.2011.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2000). Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi Sirkka, Remes Pirkko & Sajavaara Paula (2008). Tutki ja kirjoita. 13. – 14., osin uudistettu painos. Helsinki: Tammi.

Hughes, Mark & Wearing, Michael (2007). Organisations & Management in Social Work. London: SAGE.

Huhtanen, Pekka (1994). Muutoksen hallinta ja johtaminen. Teoksessa Lindström, Kari (toim.) Terve työyhteisö – kehittämisen malleja ja menetelmiä. Helsinki: Työterveyslaitos, 166 – 182.

Jokinen Esa, Heiskanen Tuula & Nakari Risto (2011). Henkilöstö Paras-uudistuksessa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro. 8. Acta nro. 228. Tampereen yliopisto ja Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Kananoja Aulikki, Niiranen Vuokko & Jokiranta Harri (2008). Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. Jyväskylä: PS-kustannus.

Karppi, Ilari & Luostarinen, Sanna (2002). Seutukunnallinen yhteistoiminta ja neuvottelumenettely aluekeskustytön haasteena. Tampereen yliopisto, aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos.

Kaskisaari, Marja, Tammelin, Mia, Hirvonen, Johanna, Hämeenaho, Pilvi, Ilmarinen, Katja & Vartiainen Anssi (2010). Kuntalaisten arvioita sosiaalipalveluista. ParasSos-tutkimus Keski-Suomen yhdeksän kunnan alueella. Raportti 6/2010. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. <<http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/55b5dafa-c856-4f65-b34f-cfbf80605b09>>.

Kettunen, Pekka & Sandberg, Siv (2011). Kompromissens programteori. En analys av den finländska kommun- och servicestrukturen. Nordisk Administrativ Tidskrift 88, 110-119.

Koskiahho, Briitta (2008). Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa: palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Kuula, Arja (2006). Tutkimusetiikka: aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Tampere:

Vastapaino.

Laitila, Maija (2010). Pannaan paremmaksi – kahden yhteistoiminta-alueen johtavien sosiaali- ja terveystoimen viranhaltijoiden ajatuksia kunta- ja palvelurakennemuutuksesta kotihoidossa. Ammatillinen lisensiaatintutkimus. Hyvinvointipalveluiden erikoisala. Lapin yliopisto.

Lindén, Mirja (1999). Terveystoiminnan sosiaalityö moniammatillisessa toimintaympäristössä. Stakes Raportteja 234. Helsinki.

Mattila, Pekka (2011). Johdettu muutos: avaimet organisaation hallittuun uudistumiseen. 2. painos. Helsinki: Talentum.

McKenzie, Karen L. (2010). Leading an Organization Through Change Using Emotional Intelligence. ProQuest Dissertations and Theses. University of Phoenix.

Meklin, Pentti (2010) (toim.) Parasta Artun mitalla? Arviointia Paras-uudistuksen lähtötilanteesta ja kehittämispotentiaalista kunnissa. Paras-ARTTU-tutkimusohjelman kokoomaraportti. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 5.

Metteri, Anna (toim.) (1996). Moniammatillisuus ja sosiaalityö. Sosiaalityön vuosikirja 1996. Helsinki: Sosiaalityöntekijäin liitto & Edita.

Möttönen, Sakari (2011). ParasSos-seminaarin kommenttipuheenvuoro 29.11.2011.

Nakari, Risto (2010). Henkilöstö voimavarana hyvinvointipalvelujen tuottamisessa. Teoksessa Meklin, Pentti (toim.) Parasta Artun mitalla? Arviointia Paras-uudistuksen lähtötilanteesta ja kehittämispotentiaalista kunnissa. Paras-ARTTU-tutkimusohjelman kokoomaraportti. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro. 5, 27-33.

Niemelä, Mikko (2008). Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Paras-hankkeeseen. Helsinki: Kela, sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 102.

Niiranen, Vuokko, Puustinen Alisa, Zitting Joakim & Kinnunen Juha (2013). Sosiaali- ja terveystoimen palvelut kunta- ja palvelurakennemuutoksissa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 25. Acta 245. Itä-Suomen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.

Niiranen, Vuokko, Kaarakainen, Minna & Kinnunen, Juha (2010). Sosiaali- ja terveystoimen palvelut Paras-uudistuksessa. Teoksessa Meklin, Pentti (toim.) Parasta Artun mitalla? Arviointia Paras-uudistuksen lähtötilanteesta ja kehittämispotentiaalista kunnissa. Paras-ARTTU-tutkimusohjelman kokoomaraportti. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 5, 21 – 24.

Perttula, Juha (2009). Kokemus ja kokemuksen tutkimus: fenomenologisen erityistieteen tieteenteoria. 3.painos. Teoksessa Perttula, Juha & Latomaa, Timo (toim.) Kokemuksen tutkimus: merkitys, tulkinta, ymmärtäminen. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus, 115 -162.

Pugh, Richard (2000). Rural Social Work. Lyme Regis: Russell House.

Raivio, Kari (2006). Paras-hanke Suomea muokkaamassa. *Yhteiskuntapolitiikka* 71:2, 186-192. <<http://yp.stakes.fi/NR/rdonlyres/FB5BAC03-294D-4B2E-834A-FBA6DC44DDA8/0/062raivio.pdf>>.

Schein, Edgar H. (1999). *The corporate culture survival guide: nonsense and sense about culture change*. San Francisco: Jossey-Bass.

Setälä, Maija-Leena (1994). *Seireenien laulut: muutoksen läpivienti johdon työnä*. Helsinki: Painatuskeskus.

Taskinen Helena, Sinkkonen Sirkka & Kinnunen Juha (1995). *Sosiaali- ja terveystoimen yhdistämisen alkuvaiheet Kuopiossa. Työntekijöiden kokemuksia ja arviointeja. Terveystoiminnan ja -talouden laitos. Kuopion yliopisto.*

Taskinen, Helena (2005). *Oikeudenmukaisuus ja kulttuurien kohtaaminen sosiaali- ja terveysalojen organisaatioiden yhdistämisessä. Väitöskirja. Terveystoiminnan ja -talouden laitos. Kuopio yliopisto.*

Toikko, Timo (2012). *Sosiaalipalveluiden kehityssuunnat*. Tampere: Tampere University Press.

Tousijn, Willem (2012). *Integrating health & social care: Interprofessional relations of multidisciplinary teams in Italy*. *Current Sociology* 60 (4), 522-537.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 6. uudistettu painos. Helsinki: Tammi.

Vartola, Juha (2004). *Näkökulmia byrokraatiaan*. 2. painos. Tampere: Tampereen yliopisto.

Vedung, Evert (2005). *Public Policy and Program Evaluation*. Third Edition. New Brunswick (N. J.) : Transaction Publishers.

Virkki Tuija, Vartiainen Anssi, Kettunen Pekka, Heinämäki Liisa (2011). *Sosiaalipalvelut muutoksessa. Kuntalaisten ja henkilöstön näkemyksiä Paras-uudistuksesta. Raportti 56/2011*. Helsinki: Terveystoiminnan ja hyvinvoinnin laitos.

Wright, Vincent (1997). *The Paradoxes of Administrative Reform*. Teoksessa Kickert, Walter J.M (edited). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Øvretveit John, Hansson Johan & Brommels Mats (2010). *An integrated health & social care organisation in Sweden: Creation and structure of a unique local public health and social care system*. *Health Policy* 97, 113-121.

## ELEKTRONISET LÄHTEET

Aamulehti (2013). Saatavilla www-muodossa: URL: <<http://www.aamulehti.fi/Paakirjoitukset/1194803277768/artikkeli/sote-jumppa+jatkuu.html>>. Viitattu 23.3.2013.

Finlex (2012). Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007. Saatavilla www-muodossa: URL: <<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070169>>. Viitattu 1.12.2012.

Helsingin Sanomat (2013). Saatavilla www-muodossa: URL: <<http://www.hs.fi/paivanlehti/kotimaa/Suuri+kuntaudistus+mureni/a1359176524524?src=haku&ref=arkisto%2F>>. Viitattu 25.2.2013.

Helsingin Sanomat (2013). Saatavilla www-muodossa: URL: <<http://www.hs.fi/paivanlehti/kotimaa/Esitys+Suomeen+35+sote-alueetta/a1361853815387>>. Viitattu 27.2.2013.

Helsingin Sanomat (2013). Saatavilla www-muodossa: URL: <<http://www.hs.fi/paivanlehti/kotimaa/Sote-soppa+kuumeni+taas/a1364193024786>>. Viitattu 26.3.2013.

Iisalmen kaupunki (2013). Saatavilla www-muodossa: URL: <[http://www.iisalmi.fi/Suomeksi/Kaupunki-Info/Taskutieto\\_ja\\_tilastot.iw3](http://www.iisalmi.fi/Suomeksi/Kaupunki-Info/Taskutieto_ja_tilastot.iw3)>. Päivitetty 26.10.2012. Viitattu 2.3.2013.

Iisalmen Sanomat (2009). Saatavilla www-muodossa: URL: <<http://www.iisalmensanomat.fi/uutiset/yla-savo/sosiaali-ja-terveysalan-kuntayhtym%C3%A4-saa-kasvot/452029>>. Viitattu 18.2.2013.

Iisalmen Sanomat (2009). Saatavilla www-muodossa: URL: <<http://www.iisalmensanomat.fi/uutiset/yla-savo/sote-yhtym%C3%A4n-perussopimus-allekirjoitettiin/478485>>. Viitattu 18.2.2013.

Kiuruveden kaupunki (2013). Saatavilla www-muodossa: URL: <[http://www.kiuruvesi.fi/Suomeksi/Tietoa\\_Kiuruvedesta.iw3](http://www.kiuruvesi.fi/Suomeksi/Tietoa_Kiuruvedesta.iw3)>. Viitattu 2.3.2013.

Pietikäinen, Leena (2009). Ylä-Savon sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alue. Valmistelutilanne 26.2.2009. <<http://www.yla-savo.fi/loader.aspx?id=072ca62a-1a2b-474e-ad43-54c502f1fdaa>>. Viitattu 1.3.2013.

Robertson, Hilary (2011). Integration of health & social care. A review of literature and models. Implications of Scotland. Saatavilla www-muodossa. <[http://www.rcn.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/455633/Hilarys\\_Paper.pdf](http://www.rcn.org.uk/__data/assets/pdf_file/0008/455633/Hilarys_Paper.pdf)>.

Saaranen-Kauppinen Anita & Puusniekka Anna (2006) KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkójulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä

ja tuottaja]. <<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>>. Viitattu 25.3.2013.

Sonkajärven kunta (2013). Saatavilla www-muodossa: URL: <[http://www.sonkajarvi.fi/Suomeksi/Tietoa\\_Sonkajarvesta/Yleistietoa\\_Sonkajarvesta.iw3](http://www.sonkajarvi.fi/Suomeksi/Tietoa_Sonkajarvesta/Yleistietoa_Sonkajarvesta.iw3)>. Viitattu 2.3.2013.

Suomen Kuntaliitto (2011). Saatavilla www-muodossa: URL: <<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/paras/Sivut/default.aspx>>. Viitattu 6.11.2011.

Suomen Kuntaliitto (2012). Saatavilla www-muodossa: URL: <<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/arttu/Sivut/default.aspx>>. Viitattu 1.12.2012.

Suomen Kuntaliitto (2012). Saatavilla www-muodossa: URL: <<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/arttu/tutkimusmoduulit/henkilosto/Sivut/2011-04-29-henkilosto.aspx>>. Viitattu 1.12.2012.

Suomen Kuntaliitto (2013). Saatavilla www-muodossa: URL: <<http://www.kunnat.net/fi/Yhteystiedot/kunta-alan-yhteystiedot/sosiaali-ja-terveydenhuollon-kuntayhtymat/Sivut/default.aspx>>. Viitattu 7.2.2013.

Suomen Kuntaliitto (2013). Saatavilla www-muodossa: URL: <<http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/yhteistoiminta/Sivut/default.aspx>>. Viitattu 7.2.2013.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2011) Sosiaalipalvelujen muutoksen seuranta- ja arviointitutkimus (ParasSos). Saatavilla www-muodossa: URL: <[http://www.thl.fi/fi\\_FI/web/fi/hankesivu?id=21948](http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/hankesivu?id=21948)>. Viitattu 10.11.2011.

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (2009). Saatavilla www-muodossa: URL: <[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/03\\_kunnat/VNK-selonteko\\_suomi%20kansia.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/VNK-selonteko_suomi%20kansia.pdf)>. Viitattu 6.11.2011.

Valtiovarainministeriö (2011). Saatavilla www-muodossa: URL: <[http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/025\\_uusi\\_paras/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/025_uusi_paras/index.jsp)>. Viitattu 6.11.2011.

Vieremän kunta (2013). Saatavilla www-muodossa: URL: <[http://www.vierema.fi/Suomeksi/Kuntainfo/Tilastollisia\\_tietoja.iw3](http://www.vierema.fi/Suomeksi/Kuntainfo/Tilastollisia_tietoja.iw3)>. Viitattu 2.3.2013.

Ylä-Savon Sote-kuntayhtymän esittelyohjelma (2011). Saatavilla www-muodossa: URL: <<http://www.ylasavonsote.fi/index.asp>>. Päivitetty 30.9.2011. Viitattu 6.11.2011.

Ylä-Savon Sote -kuntayhtymän toimintakertomus ja tilinpäätös (2011). Saatavilla www-muodossa: URL: <<http://www.ylasavonsote.fi/default.asp?link=6523.5>>. Päivitetty 5.2.2013. Viitattu 19.2.2013.

Ylä-Savon Sote -kuntayhtymän strategia 2011-2014. Saatavilla www-muodossa: URL: <<http://www.ylasavonsote.fi/default.asp?link=6519.5>>. Päivitetty 11.2.2013. Viitattu 19.2.2013.

Ylä-Savon Sote -kuntayhtymän talousarvio 2013 ja taloussuunnitelma 2014-2015. Saatavilla www-muodossa: URL: <<http://www.ylasavonsote.fi/default.asp?link=6373.1>>. Päivitetty 5.2.2013. Viitattu 19.2.2013.

Ylä-Savon seutuportaali (2013). Saatavilla www-muodossa: URL: <<http://www.ylasavo.fi/Etusivu/Apuvalikko/PARASSOTE/Aikataulut.iw3>>. Viitattu 1.3.2013.

Ylä-Savon seutuportaali (2013). Saatavilla www-muodossa: URL: <<http://www.ylasavo.fi/loader.aspx?id=072ca62a-1a2b-474e-ad43-54c502f1fdaa>>. Viitattu 1.3.2013.



# LIITE 1

## TEEMAHAASTATTELURUNKO

Tutkimuskysymykset: 1. Miten palvelut ovat muuttuneet kunnissa? 2. Miten sosiaalityöntekijät ovat kokeneet organisaatiomuutoksen? 2. Mitä muutos on merkinnyt sosiaalityön käytännölle?

## ENNEN ORGANISAATIOMUUTOSTA

- Organisaation toiminta: tavoitteet, toimintatavat jne..
- Sosiaalityö käytännössä: menetelmät, työkäytännöt, tuki jne..

## ORGANISAATIOMUUTOS

Tiedotus (perustelut, seuraukset, konkretia, työntekijöiden kohtaaminen jne..)

Sosiaalityöntekijöiden osallisuus muutoksessa

Oma näkemys muutoksesta: tarpeellisuus jne...

## MUUTOKSEN MERKITYS NYKYÄÄN JA TULEVAISUUDESSA

- Nykyorganisaation toiminta: mikä erilaista?
- Sosiaalityö nykyorganisaatiossa, muutokset?
- Muutoksen hyödyt
- Muutoksen epäkohdat, jotain vanhaa ehkä takaisin?
- Sosiaalityön asema ja toimintamahdollisuudet
- Sosiaalityön tulevaisuus

## VAPAA SANA

## **LIITE 2**





623/13.00/2012

**Tutkimuslupa Titta Turunen**

Selostus asiasta

Valmistelija ja yhteystiedot:  
Tarja Huttunen, puh. 040 830 4304

Titta Turunen on anonut tutkimuslupaa Pro Gradu – tutkielmaan Sosiaalityöntekijöiden kokemuksia organisaatiomuutoksesta ja sen merkityksestä sosiaalityön käytännölle.

Pro gradu -tutkielman tarkoituksena on selvittää Ylä-Savon SOTE kuntayhtymän kuntien eli Iisalmen, Kiuruveden, Sonkajärven ja Vieremän sosiaalikeskusten sosiaalityöntekijöiden kokemuksia organisaatiomuutoksesta ja sen vaikutuksista sosiaalityön käytäntöön.

Aineisto kerätään yksilöllisin teemahaastatteluin. Analysointi suoritetaan laadullisella sisältöanalyysillä.

Päätös

Myönnän tutkimusluvan Titta Turuselle tutkimussuunnitelman mukaisesti. Tutkimuksessa noudatetaan julkisuuslainsäädäntöä ja henkilötietolakia.

Päätöksen perustelu

Tutkimuksella saadaan tietoa työntekijöiden kokemuksista ja organisaatiomuutoksen vaikutuksista sosiaalityöhön.

Peruste

Ylä-Savon SOTE kuntayhtymän hallintosääntö § 46

Otto-oikeus

Yhtymähallitus

Nähtävilläolo

Ylä-Savon SOTE kuntayhtymä, Kirjaamo 19.12.2012.

Muutoksenhaku ja  
toimielin

Oikaisuvaatimus, Yhtymähallitus

Tarja Huttunen  
Vs. Sosiaalijohtaja  
Tämä asiakirja on allekirjoitettu asianhallintajärjestelmän sähköisellä tunnuksella.

14.12.2012

101 § / 2012

Jakelu

Saaja:  
Outi Heusala  
Turunen Titta  
Marja-Liisa Korhonen  
Tiedoksi:  
Pääkkönen Ritva  
Virpi Kauppinen  
Heusala Outi  
Korhonen Marja-Liisa  
Ritva Pääkkönen

## Oikaisuvaatimusohjeet

Oikaisuvaatimus oikeus	Päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen.  Oikaisuvaatimuksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen.
------------------------	--

Oikaisuvaatimus viranomaisen	Viranomaisen, jolle oikaisuvaatimus tehdään, osoite ja postiosoite:  Ylä-Savon SOTE kuntayhtymä/Yhtymähallitus/Kirjaamo PL 4 (Meijerikatu 2), 74101 Iisalmi Sähköposti: kirjaamo@ylasavonsote.fi Puhelin: (017) 27 231
Oikaisuvaatimus -aika ja sen alkaminen	Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, kun pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäville. Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä, saantitodistuksen osoittamana aikana tai erillisen tiedoksisaantitodistukseen merkittynä aikana.

Pöytäkirjan nähtäväksi asettaminen	Ylä-Savon SOTE kuntayhtymä, kirjaamo	
Tiedoksianto asianosaiselle 1)	<input checked="" type="checkbox"/> Lähetetty tiedoksi kirjeellä (kuntalaki 95 §)	Asianosainen Turunen Titta
	Annettu postin kuljetettavaksi, pvm/tiedoksiantaja 17.12.2012 VK	
	<input type="checkbox"/> Luovutettu asianosaiselle	Asianosainen
	Paikka, pvm ja tiedoksiantajan allekirjoitus	Vastaanottajan allekirjoitus
	<input type="checkbox"/> Muulla tavoin, miten	

Oikaisuvaatimuksen sisältö ja sen toimittaminen	Oikaisuvaatimuksesta on käytävä ilmi vaatimus perusteineen ja se on tekijän allekirjoitettava.  Oikaisuvaatimus on toimitettava oikaisuvaatimusviranomaiselle ennen oikaisuvaatimusajan päättymistä.
Lisätietoja	

Liitetään päätökseen / otteeseen

1) Täytetään otteeseen, jos päätös annetaan erityistiedoksiantona tiedoksi kuntalain 92 §:n 1 momentissa tarkoitetulle asianosaiselle.  Tummennettu alue täytetään myös viranomaiselle jäävään kaksoiskappaleeseen.

**Valitusosoitus****Kunnallisvalitus**

Valituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta kunnallisvalituksin vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Mikäli päätös on oikaisuvaatimuksen johdosta muuttunut, saa päätökseen hakea muutosta kunnallisvalituksin myös asianosainen sekä kunnan jäsen.

Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

Viranhaltijalla ei kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/709) 26 §:n johdosta ole kuitenkaan oikeutta tehdä valitusta saman lain 2 §:n mukaisesta asiasta, jos hänellä tai viranhaltijayhdistyksellä on oikeus panna asia vireille työtuomioistuimessa.

**Hallintovalitus**

Kunnan viranomaiset tekevät paljon päätöksiä erilaisten erityislakien nojalla. Erityislakien muutoksenhakusäännökset, jotka ovat hyvin vaihtelevia, menevät kuntalain muutoksenhakusäännösten edelle.

Hallintovalituksen tekemistä ei ole rajattu siihen, että päätös on syntynyt laittomalla tavalla (laillisuusperuste), vaan hallintovalituksen voi tehdä myös sillä perusteella, että päätös on valittajan mielestä epätarkoituksenmukainen (tarkoituksenmukaisuusperuste).

Hallintovalituksen saa tehdä vain asianosainen eli sellainen henkilö tai yhteisö, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta päätös koskee.

Kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen alaisiin päätöksiin haetaan muutosta kirjallisella valituksella, joka on toimitettava valitusviranomaisen alla olevaan osoitteeseen:

**Kuopion hallinto-oikeus**

Puijonkatu 29 A 2.krs, PL 1744

70101 KUOPIO

S-posti: [kuopio.hao@oikeus.fi](mailto:kuopio.hao@oikeus.fi), Faksi: 010 364 2501

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, kun viranhaltijapäätös on asetettu yleisesti nähtäväksi. Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämistä, saantitodistuksen osoittamana aikana tai erilliseen tiedoksisaantitodistukseen merkittynä aikana.

Valituskirjassa on ilmoitettava

- valittajan nimi, ammatti, asuinkunta ja postiosoite
- päätös, johon haetaan muutosta
- miltä osin päätöksestä valitetaan ja muutos, joka siihen vaaditaan tehtäväksi
- muutosvaatimuksen perusteet.

Valituskirja on valittajan tai valituskirjan muun laatijan omakätisesti allekirjoitettava. Jos ainoastaan laatija on allekirjoittanut valituskirjan, siinä on mainittava myös laatijan ammatti, asuinkunta ja postiosoite.

Valituskirjaan on liitettävä päätös, josta valitetaan, alkuperäisenä tai viran puolesta oikeaksi todistettuna jäljennöksenä sekä todistus siitä päivästä, josta valitusaika on luettava.

Valituskirjat on toimitettava valitusviranomaiselle ennen valitusajan päättymistä. Jos valitusajan viimeinen päivä on pyhäpäivä, itsenäisyyspäivä, vapunpäivä, joului- tai juhannusaatto tai arkilauantai, saa valitusasiakirjat toimittaa valitusviranomaiselle ensimmäisenä sen jälkeisenä arkipäivänä. Omalla vastuulla valitusasiakirjat voi lähettää postitse tai lähetin välityksellä. Postiin valitusasiakirjat on jätettävä niin ajoissa, että ne ehtivät perille ennen valitusajan päättymistä.

Tuomioistuimen ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain (701/93) nojalla muutoksen-hakijalta peritään oikeudenkäyntimaksua.