

20 kaupungin tuottavuusohjelmatyö/kärkihanke 5

Raportti

15.10.2010

## PALVELUVERKOT – KÄRKI HANKE

Vetäjinä Joensuun kaupunki ja Suomen Kuntaliitto

## Sisälllys:

1. Johdanto .....	3
2. Tuottavuus ja palveluverkot – johdatus aiheeseen .....	5
2.1 Palveluverkot –kärkihanketyön tavoitteet ja rajaukset.....	5
2.2. Palveluverkkotarkastelun ja tuottavuuden teoriaa.....	5
3. Konkreettiset esimerkkitarastelut.....	9
3.1. Kouluverkon tarkastelu tuottavuuden näkökulmasta ja ymmärrettävyys asukkaiden näkökulmasta, Lappeenranta .....	9
3.2.Monitoimipalvelupisteet ja keskuksset sektoreittaisen tarkastelun sijalla, Vantaa ja Tampere.....	11
3.3 Liitossopimuksella mahdollisuus joustavaan palveluverkkotarkasteluun tuottavuuden näkökulmasta vai palveluverkkojen betonointi, Oulu ja Salo ....	14
3.4. Palvelujen porrastaminen, ICT:n käyttäminen, logistiikka ja liikkuvat palvelut, Joensuu .....	17
3.5.Vahuspalvelukampus, palveluasumisen tarkastelu, Joensuu ja Tampere ..	18
3.6. Pitemmän aikavälin tarkastelu, maankäyttö, tehokkaampi yhdyskuntarakenne, joukkoliikenne, ilmastonmuutos, Jyväskylä .....	23
3.7.Kirjastopalvelut, Jyväskylä ja Lahti .....	24
3.8. Hyvinvoinnin lähipalvelut, aluepalvelut, keskitettävät palvelut ja hyvinvointipuisto, Pori ja Kotka.....	26
4. Palveluverkon tarkastelun valinnat.....	32
5. Johtopäätökset .....	35

## 1. Johdanto

Hallituksen politiikkariihi alkuvuodesta 2009 päätti velvoittaa 20 suurinta kaupunkia laatimaan tuottavuusohjelman ja päätti samalla ohjelman toteuttamisesta ja seurannasta yhteistyössä kaupunkien kassa. Päätöksen toimeenpano on edennyt siten, että valmisteleavassa vaiheessa kaupungeista kysyttiin niiden toimista tuottavuuden parantamiseksi ja tehtiin sitä varten asetetussa työryhmässä valmisteleavaa työtä kaupunkikohtaisen tuottavuusohjelman sisällöstä. Hankkeelle asetettiin koordinointi ja seurantar ryhmä ja keväällä 2010 käynnistettiin tuottavuusyhteistyö kaupunkien vetämissä ns. kärkihankkeissa. Kärkihankkeiden tavoitteena on edelleen selkiyttää kaupunkien mahdollisuuksia tuottavuutensa parantamiseen kärkihankkeiden teemoissa, joita ovat:

1. Henkilöstön osaamisen kehittämisen ja työhyvinvoinnin kehittämisen parhaiden käytäntöjen tuottavuusvaikutusten vertailu,
2. Yhteinen ICT- ja sähköisen asiainnin kehittäminen,
3. Koulutustasovaatimukseen ja ammattikuviin liittyviin työjärjestelynormeihin liittyvät esteet,
4. Palveluprosessien ja -innovaatioiden kehittäminen,
5. Palveluverkot,
6. Organisaation kehittämisen ja palvelujen järjestämiskäytännön tuottavuusvaikutusten vertailu ja kuntayhtymien tehokkaan ja tuotavuuteen kannustavan omistajaohjauksen sekä tilaaja-tuottajamenettelyyn pohjautuva sopimusohjaus,
7. Tuottavuusmittarit sisällytetään kuntien johtamisjärjestelmiin ja kehitetään yhteistyössä paremmin laadun ja vaikuttavuuden huomioon ottava tuottavuusmittari

Kärkihankkeiden tavoitteena on tukea koko hankkeen tavoitetta, jonka mukaan tehtävänä on laatia ohje kaupunkien tuottavuusohjelman laatimisesta. Lisäksi koordinaatio- ja ohjausryhmä on perustanut alatyöryhmän valmistelemaan tuottavuustyölle asetettavia valtakunnallisia tavoitteita ja niiden arviointia.

Tavoitteena on, että kaupungit voisivat sisällyttää kärkihanketyön kautta täsmentyneet tuottavuustoimenpiteensä, niitä koskevat tavoitteet ja niiden arvioinnissa käytettävät mittarit talousarvioihinsa vuodelle 2012.

Tämä raportti on kärkihankkeen numero 5 työn tulos. Hankkeen vetovastuun ovat jakaneet Joensuun kaupunki ja Suomen Kuntaliitto. Eryteisesti on mainittava, että vetovastuun ottamisen motiivina oli tämän kärkihankkeen konkreettisuus, odotettavissa olevat selkeät tulokset tuottavuuden näkökulmasta. Näin arvioitiin ainakin työn käynnistyessä. Tätä lähtökohtaa kuvaa hyvin Kunnallistieteen aikakauskirjan nro 2/2010 pääkirjoitus, jonka on laatinut professori Jarmo Vakkuri:

”Kuntien koon muuttaminen (yleensä kasvattaminen) saa laajaa huomiota, kun taas paljoakaan ei tarkastella palveluverkkojen ja toimipisteiden koon muuttamisen tuottavuusvaikutuksia. Suuri osa kuntapalvelujen kustannusvaikutuksista syntyy kuitenkin varsinaisessa palveluverkossa: kouluverkoissa, terveysasemilla ja palvelupisteissä. ... Keskustelua olisi syytä käydä myös siitä, millaisia todellisiin kustannusrakenteisiin vaikuttavia toimipisteverkkojen ratkaisuja kunnissa tulisi kehittää. Suurissa kaupungeissa voi olla hyvinkin pieniä hajautuneita toimipisteverkkojen malleja, kun taas asukasmäärältään pienessä kunnassa voi olla suhteellisesti ottaen suuriakin toimipisteitä.”

Toimipiste- tai palveluverkon tiivistämisellä odotetaan siis olevan selkeitä tuottavuusvaikutuksia, varsinkin jos asiaa tarkastellaan toiminnallisella kaupunkiseudulla kuntarajojen yli kokonaisuutena, kuten kaupunginjohtaja Matti Pennanen Oulusta totesi hankkeen avausseminaarissa säätytalolla. Tämän odotuksen voi olettaa olleen syynä siihen,

että kärkihankkeen työhön on kaupungeista osallistuttu innostuneesti ja työ on saatu aikataulun mukaisesti päätökseen. Myös valtiovarainministeriö on ollut mukana työn ohjauksessa. Työhön ovat osallistuneet seuraavat henkilöt:

Joensuu	Jere Penttilä, suunnittelujohtaja
Jyväskylä,	Risto Kortelainen, muutosjohtaja Sakari Möttönen, kehitysjohtaja Arto Lepistö, apulaiskaupunginjohtaja
Kotka	Hannu Tuittu, Strategia- ja rahoitusjohtaja Matti Erävala, yhteyspäällikkö, strategia ja kehittäminen Jarkko Puro, kaavotusarkkitehti
Kouvola	Riku Rekonen, projektipäällikkö, Kouvola Innovation Oy
Kuopio	Katri Hiltunen, hallinto- ja kehittämiskeskus, talous- ja strategiapalvelusuunnittelija
Lahti	Maritta Vuorinen, toimialajohtaja, sivistystoimi Tiina Granqvist, talousjohtaja, sivistystoimi
Lappeenranta	Markku Heinonen, kehitysjohtaja
Oulu	Maria Ala-Siuru, va. strategiapäällikkö Kari-Pekka Kronqvist, controller
Pori	Aulis Laaksonen, apulaiskaupunginjohtaja Terttu Nordman, perusturvajohtaja
Salo	Janne Hyvärinen, yksikön päällikkö, Kehittämis- ja elinkeinotoimi, aluekehittäminen
Tampere	Sisko Hiltunen, suunnittelupäällikkö, tilaajaryhmä
Vantaa	Eila Tanninen talous- ja hallintojohtaja, sivistystoimi
Valtiovarainministeriö	Suvi Savolainen, ylitarkastaja, kuntaosasto Katja Palonen, neuvotteleva virkamies, kuntaosasto
Suomen Kuntaliitto	Kauko Aronen, kaupunkitutkimuspäällikkö, kuntakehitys ja tutkimus Inka Kanerva, asiantuntija, kuntakehitys ja tutkimus

## 2. Tuottavuus ja palveluverkot – johdatus aiheeseen

### 2.1 Palveluverkot –kärkihanketyön tavoitteet ja rajaukset

Työn tavoitteista keskusteltiin 6.5.2010 pidetyssä aloitustilaisuudessa. Lähes kaikissa kunnissa oltiin tekemässä sektoreiden yhteistä, kuntakohtaista palveluverkkoselvitystä, mikä ensisijaisena tarkastelukohteena on siksi tässä työssä loogisin valinta. Osallistujat ja VM:n edustajat pitivät tärkeänä sitä, että hankkeesta saadaan konkreettista hyötyä osallistujille sekä sellaisia tuloksia, joita muutkin kunnat voivat hyödyntää.

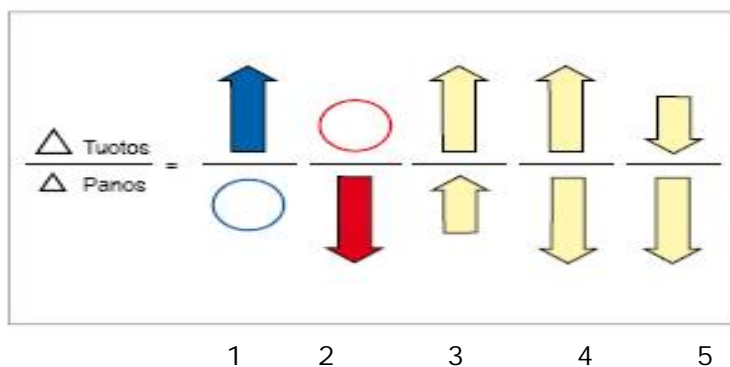
Työryhmä linjasi tavoitteita niin, että ei pyritä tekemään teoreettisesti painottunutta, mutta silti kaivattiin perusteita palveluverkon uudistamiselle. Kaupunkien yhteistyönä voidaan nostaa esiin yhteneväisiä (mm. taloudellisia) periaatteita, joilla voidaan valistaa kuntalaisia verkkotarkastelun taustoista ja tehtävistä valinnoista. Koska kyseessä on kuntien ja valtiovarainministeriön hanke, jolla pyritään paikallistamaan tuottavuuden parantamismahdollisuuksia kunnissa, on selvää, että tuottavuuden paranemisen näkökulma edelleen läpileikkaa koko työn. Näin ollen etsitään vastausta kysymykseen, millä tavoin ja millä ehdoin palveluverkkojen tiivistäminen ja palveluverkkotarkastelut parantavat kaupungin palvelutuotannon tuottavuutta.

Työryhmän mukaan palveluverkkojen tarkastelua ei voida irrottaa palveluprosesseista eli esimerkiksi siitä mitä ja kuinka vaativaa palvelua eri palvelupisteissä pyritään tarjoamaan. Niitä voidaan ja tulee tarkastella samanaikaisesti. Palveluverkkojen ja -prosesseihin yhteistarkastelusta voi tarkoittaa palvelun "palastelua" siten, että esimerkiksi yhteispalvelupisteellä, *palvelukioskilla* tai palveluautossa, tietotekniikan tukemana, hoidetaan lähipalvelun asiakaskontaktia, jonka jälkeen erikoistuneempia palveluita voidaan keskittää kunnan *markettiin*. Myös henkilöstön yhteiskäyttö ja moniammatillisuus nähtiin osana palveluverkon suunnittelutyötä.

Tässä kärkihankkeessa vain sivutaan palvelupisteverkon näkökulmasta informaatio- ja kommunikaatiotekniikan (ICT) tarjoamia mahdollisuuksia, joka ovat palveluprosessien uudistamisen ja edellä kuvatun palvelujen palastelemisen kannalta merkittävät. Jos palveluverkkotarkastelussa otettaisiin tässä tarkasteluun palveluiden uudet tuottamisen kaikki mahdolliset muodot (sähköiset palvelut, mobiiliteknologia, sosiaalisen median hyödyntäminen, kotiin tuodut palvelut,...), kasvaisi tämän raportoinnin laajuus liian suureksi. Nämä asiat tulevat esille muissa kärkihankkeissa

### 2.2. Palveluverkkotarkastelun ja tuottavuuden teoriaa

Tässä työssä tarkastellaan tuottavuuden muutosta eri toimenpidevaihtoehdoissa. Käytetään tuttua "nuolikuviota" havainnollistamaan ratkaisujen tuottavuusvaikutusta:



Kaikissa vaihtoehdoissa (1-5) tuottavuus paranee, mutta kuntalaisten näkökulmasta ratkaisut ovat erilaisia. Vaihtoehdossa 1) tuotosta saadaan lisää ja panokset säilyvät ennallaan. Tällainen ratkaisu on kuntalaista miellyttävä, mutta kunnan taloudellista tilannetta se ei ainakaan lyhyellä aikavälillä paranna. Sama pätee vaihtoehtoon 3), jossa tuottavuuden kasvu edellyttää panosten käytön lisäämistä, esimerkiksi investointeja. Punainen kuvio 2) on houkutteleva, koska tuotos ei muutu, se vain saadaan aikaan vähemmän panoksilla. Asiakastyytyväisyyden voi siis olettaa pysyvän muuttumattomana, toisin kuin kuviossa 5) jossa myös tuotoksen määrä (tai laatu) huononee. Vaihtoehto 4) on vaikeasti saavutettava, ellei kunta ole tähän asti ollut tuhlava ja hukannut resurssejaan. Tosin joissakin palveluissa voidaan palveluverkon keskittämällä (riippuen kaupungin lähtökohtatilanteesta) päästä sijoittamaan heikosti tuottavan palveluyksikön palvelutarjonta paremmin tuottavaan (suurempaan) yksikköön, jolloin voidaan saada aikaan sekä säästöjä tilakustannuksissa ja tukipalvelukustannuksissa, ja samanaikaisesti palvelun monipuolisuuden paranemista, palvelun aukioloaikojen paranemista haavoittuvuuden vähenemistä jne..

Toimipisteen sulkeminen ja palvelun keskittäminen voi tuottaa sektorikohtaisesti tarkastellen punaisen kuvion lopputuleman silloin, kun asiakkuus toteutuu keskittämisestä huolimatta joko siksi, että palvelua on pakko käyttää (peruskoulu) tai sitä ilman ei voida olla (päiväkot). Ratkaisusta aiheutuu kuitenkin kuluja (kuljetusmatkat, stressi,...), jotka kokonaistarkastelussa pitäisi ottaa huomioon kustannustekijöinä, mutta ei ole olemassa hallintokuntaa, joka näistä vastaisi vaan ne kantaa kuntalainen itse. Palvelun tuottavuus siis nousee. Nuolikuvion tilanne 5) voi sisältää tällaisia muutoksia, jossa asiakkaalle siirtyy osa kustannuksista. Jos muuten saavutettu tuottavuushyöty on suurempi kuin nämä esimerkiksi kohtuullisina asiointimatkan pitenemisenä toteutuvat asiakkaan lisääntyvät kustannukset, tuottavuus on parantunut. Tämä ratkaisu rinnastuu vähittäiskaupan market -ratkaisuihin.

Joissain palveluissa asiakkuus lakkaa, joten mitattava tuotos (käynnit, yms) vähenevät. Tällaisia palveluita voivat olla esim. kirjasto, jossain tai jotkin terveyspalvelut, joiden keskeinen arvo on siinä, että niitä on suhteellisen lähellä (lastenneuvolat?), sekä liikuntapalvelut. Näiden osalta tuottavuus ei parane useinkaan keskittämisen seurauksena, vaikka kunta saakin säästöjä. Siksi työryhmä totesikin, että saavutettavuus tulee ottaa huomioon käytännön tarkasteluissa.

Palvelutoiminnan tuottavuus kasvaa kun fyysisten panosten käyttö tuotettua suoritetta kohden pienenee. Luonnollisesti oletetaan, että palvelun laatu ei heikkene, vaan palvelulla on edelleen samat vaikutukset kuin aiemmin. Toisin sanoen opetuksen taso ei heikkene, sairast tulevat yhtä hyvin hoidetuiksi kuin aiemminkin, jne.

Myös siinä tapauksessa, että entisillä fyysisillä panoksilla (tilat, laitteet, henkilöstö) saadaan tuotettua enemmän palvelusuoritteita, on tuottavuus kasvanut. Tähän voidaan päästä vaikkapa paremmalla suunnittelulla ja johtamisella. Jos saadaan aikaan parempaa laatua ja

vaikuttavuutta, voidaan sanoa, että hyvinvointituottavuus<sup>1</sup> on kasvanut, vaikka suoritteiden määrä olisikin ennallaan.

Palveluverkon tarkasteleminen koskee ensisijaisesti toimitiloja, niiden mittakaavaa, ja toimipisteessä olevan työvoiman määrää ja monipuolisuutta. Tarkastellaan siis eli toimipisteen palvelutarjonnan valikoimaa ja mittakaavaa sekä ja mahdollisesti myös tukipalvelujen ja oheispalvelujen hankintaa. Tavallisimmin kaikissa näissä eduissa, joita ajatellaan saavutettaviksi, on kyse skaalaetua tuottavista ratkaisuista, keskittämistä ja siirtymistä suurempiin toimintayksiköihin. Myös toiminnallisesti paremmat tilat mahdollistavat uuden teknologian käytön sekä rakennuksen sisäisen logistiikan tai asiakkaiden/potilaiden/lasten/jne sijoittelun niin, että palvelusuoritteiden laatu voi jopa parantua, vaikka henkilöstöä on vähemmän.

Palveluverkon tarkistaminen voi kohdistua joko yhteen sektoriin tai kaikkiin sektoreihin samaan aikaan. Se voi myös olla alueellisesti rajattu. Tuottavuuden lisäämisen kannalta olisi viisainta tarkastella palveluverkkoa kokonaisuutena, jotta tilojen poikkisektoraalinen yhteiskäyttö, toimintojen yhdistäminen ja asiakasprosessin eri vaiheet voitaisiin parhaiten huomioida suunnittelussa. Näihin hyötyihin viitataan tässä raportissa myös monituotannon etujen käsitteellä. Nämä hyödyt edistävät paitsi kunnan toimintojen tuottavuuden paranemista, myös niin sanotun asiakaslähtöisyyden paranemista.

Asiakasprosessin tarkastelu eli se, paljonko, miten, ja millaisella kynnyksellä asiakkaat käyttävät palvelua, on tärkeää hyvinvointituottavuuden parantamisen kannalta. Onnistunut tarkastelu estää rasitteiden valuttamisen asiakkaille kun palveluverkkoa muutetaan, tai ainakin kompensoi esimerkiksi pitempiä asiointimatkoja palvelupisteen monipuolisuudella, aukioloajoilla tai muilla asiakashyödyillä.. Asiakasprosessin tarkastelu ehkäisee myös palveluverkon muutoksista aiheutuvaa hyvinvoinnin alenemista tai kysynnän kasvamista toisen sektorin palveluissa.

Asiakasprosessin kannalta saavutettavuus lienee yksi tärkeimmistä asioista, joihin pitää kiinnittää huomiota, kun tehdään muutoksia fyysiseen palveluympäristöön ja tavoitellaan tuottavuutta lisääviä ratkaisuja. Silloin kun ihmisten on objektiivisesti pakko käyttää palvelua, ei saavutettavuuden heikkeneminen vaikkapa välimatkan pitenemisenä vähennä käyttöä. Paras esimerkki tästä lienee peruskoulu. Siellä käydään joka tapauksessa.

Saavutettavuuden heikkeneminen vähentää kysyntää niissä palveluissa, joita asiakkaiden ei ole pakko käyttää. Saavutettavuuden heikkeneminen aiheuttaa jo ennestään huono-osaisissa pudokkuutta, joka kostaatuu muilla kunnan tai yhteiskunnan sektoreilla lisämenoina tai menetettyinä (työ)tuloina.

Palvelut, joiden käyttämiseen on hyvin vähäinen tai ei lainkaan subjektiivista "sisäistä pakkoa", kuten kirjasto, uimahalli, nuorisotalo, ym, menettävät asiakkaansa varsin nopeasti saavutettavuuden heiketessä. Tällöin myös tuottavuus voi heiketä, koska suoritteet vähenevät asiakkaiden katoamisen myötä. Menot tietysti karsiutuvat toimipisteitä suljettaessa tai aukioloaikoja rajattaessa.

Saavuustarkastelussa voidaan ottaa huomioon myös liikkumisen, kulutuskäyttämisen ja elämäntapojen muutokset sekä liikenneolojen kehitys. Kaupunkialueilla ihmiset liikkuvat yhä enemmän erikoistuneiden palvelupisteiden verkostossa ja näitä tarjoavissa palvelupisteissä taas toteutuu monialaisuus ja myös suuremman koon tarjoamat skaalaedut. Tätä käyttäytymismallia tukee lisääntynyt liikkuvuus ja paremmat joukkoliikenneyhteydet. Saavutettavuuden heikkenemistä voidaan lieventää liikennejärjestelyin, yli- ja alikulkusilloin,

---

<sup>1</sup> Hyvinvointituottavuus eroaa kapeammasta palvelutuotannon tuottavuudesta siinä, että se sisältää mm. palveluiden vaikuttavuuden ja ennaltaehkäisevyyden. Hyvinvointituottavuutta voidaan pitää palveluiden todellisena tavoitteena. Kapeamman palvelutuotannon tuottavuuden parantaminen ei saisikaan tapahtua hyvinvointituottavuuden heikentymisen kustannuksella.

sekä kohdennetulla julkisella liikenteellä. Näin ollen kaupungin palveluiden tarjonnan toimipisteet voivat myös sijoittua uudella tavalla tässä kokonaisuudessa ilman merkittäviä heikennyksiä palveluiden saavutettavuudessa.

Kuten edellä jo on todettu, palveluverkon skaalaetujen tavoittelu voi kuitenkin samalla merkitä palvelun laadun (erimerkiksi sen tarjoaman monipuolisuuden lisääntymisen, haavoittuvuuden vähenemisen jne. kautta ) paranemista: esimerkiksi suurempi terveyskeskus on laitteiltaan, henkilöstön ammattitaidolta ja palveluvalikoimaltaan parempi kuin pieni muutaman lääkärin terveyskeskus. Myös laajemmat aukioloajat kompensoivat kasvaneen etäisyyden aiheuttamaa fyysisen saavutettavuuden heikkenemistä. Nämä muutokset ovat omiaan parantamaan tuottavuutta.

Nykyaikaiset kalliit laiteinvestoinnit, joita suuriin yksiköihin voidaan tehdä, mahdollistavat niin paljon parempien ja monipuolisempien palvelutuotteiden tarjoamisen oli kyse kirjastosta tai terveydenhoidosta, että huolimatta heikennyksestä matkoissa, jäävät useimmat väestöryhmät "voiton puolelle".

Tarkastelujen ja tavoitteenasettelun aikajänteellä on merkitystä. Voi olla viisasta, että tarkasteluväli sovittaisiin yhdessä ennen verkkotarkastelua, ja tehtäisiin selväksi, pyritäänkö säästöihin vaikkapa neljän seuraavan talousarviokauden aikana, vai pyritäänkö tuottavuuden kohottamiseen seuraavan 15 vuoden tähtäimellä. Nämä kun voivat olla pahimmillaan toisensa poissulkevia valintoja.

Onkin syytä tehdä rajausta tarkasteluun siten, että vain harvat ja tarkasti määriteltävät kustannusten leikkaus ja säästötoimenpiteet voivat olla myös tuottavuutta parantavia toimenpiteitä. Kaupunkien on nykyisessä taloudellisten ongelmien tilanteessa tarkoituksenmukaista jakaa toimenpiteensä toisaalta välittömään selviytymiseen (kuntapalveluiden pelastusohjelma) ja toisaalta pitemmän aikavälin tuottavuutta parantavaan toimintaan. Viime mainitulla vastataan osaltaan kuntatalouden pitkän aikavälin kestävyyshaasteeseen ja erityisesti kysymykseen siitä, miten suuri osuus työvoimasta tarvitaan tulevaisuudessa tuottamaan kuntapalvelut, joiden tarve näyttää kasvavan väestön ikääntymisen myötä. Nämä pitemmän aikavälin haasteet tekevät kuntien tuottavuuden parantamisen välttämättömäksi nimenomaan kuntien oman intressin vuoksi eikä pelkästään valtion asettaman velvoitteen johdosta.

Tämän raportin kannalta edellä esitetty merkitsee rajausta. Tässä muistiossa pyritään tarkastelemaan kaupunkien toimia nimenomaan tuottavuuskäsitteen mukaisesti, mikä merkitsee vähintään keskipitkää tai pitkää aikajännettä toimen vaikuttavuudella. Mekaaniset kustannussäästöt eivät välttämättä ole tuottavuutta parantava toimi. Kuitenkin on huomattava, että sellainen kustannussäästö, joka voidaan tehdä palvelun laadun, saatavuuden tai vaikuttavuuden heikentymättä, parantaa tuottavuutta. Tällaisten kustannussäästöjen löytämien on kuitenkin vaikeaa, ellei mahdotonta. Jos tällaisia kustannussäästöjä helposti löytyisi, se merkitsisi sitä, että tähän asti kuntapalveluissa on resursseja haaskattu tarpeettomasti. Talouskriisin oloissa säästöt voivat kuitenkin pakottaa palvelutuottajat myös tuottavuuden parantamiseen, kun ei haluta tinkinä palvelun laadusta asiakkaalle. Hyöty voi jäädä lyhytaikaiseksi, jos se merkitsee liian suurta kuormaa henkilöstölle.

### 3. Konkreettiset esimerkkitarjonnat

#### 3.1. Kouluverkon tarkastelu tuottavuuden näkökulmasta ja ymmärrettävyys asukkaiden näkökulmasta, Lappeenranta

Kunnat ovat viimeisten vuosikymmenten aikana lisänneet merkittävästi resursseja opetuksen laatuun ja opetusryhmien koon hallittuina pitämiseen. Oppilasmäärät ovat ikärakenteen vanhenemisen johdosta useissa suurissakin kaupungeissa vähenemässä huolimatta kokonaisasukasmäärän kasvusta. Esimerkiksi Lappeenrannassa 7-15- vuotiaiden määrä vähenee vuosien 2005 ja 2015 välillä noin 700 koululaisella. Maaseutukunnissa suhteellinen muutos on vielä kaupungeja selvästi jyrkempää.

Oppilasmäärän väheneminen uhkaa johtaa tuottavuuden alenemiseen, mikäli kaupungeissa ei saman aikaisesti tehtäisi rakenteisiin vaikuttavia päätöksiä. Opetusryhmät voivat jäädä vajaiksi, koulutilojen osalta kustannukset oppilasta kohden kasvavat ja muissa tukipalveluissa ei päästä tuottavuuden parantamiseen.

Kouluverkon uudistaminen kulminoituu kansalaiskeskustelussa koulujen lakkauttamispäätöksiin. Tuottavuustavoitteilla ei nähdä olevan arvoa, kun asukkaiden kiintymyksen kohteena olevaa koulua uhkaa lakkauttaminen. Koulutuspoliittisten tavoitteiden rinnalle nousevat tällöin kuntalaiskeskustelussa myös laajemmat yhteiskuntapoliittiset tavoitteet, kuten tietyn asuinalueen lähipalvelujen pysyvyys tai maaseutualueilla huoli asukkaille yhteisen kokoontumispaikan kohtalosta.

Tuottavuutta edistävien päätösten tekeminen edellyttää, että kuntalaisille voitaisiin ymmärrettävässä muodossa viestiä kouluverkon uudistamisen tavoitteista ja päätöksentekoon liittyvistä kriteereistä.

Lappeenrannassa toteutettiin pitkäaikainen prosessi kouluverkon tarkastelusta. Työ käynnistettiin jo vuonna 2005, jolloin määriteltiin keskeisimmät kriteerit myöhemmin tehtäville päätöksille. Kuntalaisille ja oppilaiden vanhemmille on järjestetty runsaasti informaatio- ja kuulemistilaisuuksia valmistelutyön eri vaiheissa vuosien 2006 – 2010 aikana. Tämä työ on osoittautunut varsin raskaaksi tuottavuudesta vastuullisille viranhaltijoille.

Lappeenrannassa tehdyn kouluverkon uudistustyön ydintavoitteena on ollut turvata sopivan pienet opetusryhmät. Kaupunki haluaa ensisijaisesti turvata kasvatuksen ja opetuksen laadun sekä siihen tarvittavat resurssit. Siinä voidaan onnistua, jos voidaan vähentää kustannuksia muusta kuin opetuksesta eli:

- käyttää tiloja tehokkaasti ja luopua tarpeettomista toimitiloista sekä niiden korjaus- ja ylläpitokustannuksia
- edistää ruokapalvelujen järjestämisen tehokkuutta

Keskittämällä toiminta isompiin yksiköihin, kiinteistöhoito ja ruokailumenot pienenevät ja määrärahoja jää enemmän käytettäväksi opetukseen eli ryhmät ovat pienemmät tai ainakin ryhmäkokojen nostouhkaa voidaan lieventää.

## Lappeenrannan palveluverkkotarkastelussa 2010 sovelletut periaatteet

## Laatukriteerit

Laadukas kasvua ja oppimista edistävä kasvatus ja opetus

- Varhaiskasvatus- ja opetussuunnitelman mukainen toiminta
- Lasten yksilöllisten tarpeiden ja oppimisedellytysten huomioon ottaminen
- Osaava, pätevä, kehittymiskykyinen ja –haluinen, pysyvä, hyvinvoiva henkilöstö
- Riittävästi henkilöstöä, sopiva ryhmäkoko
- Hyvät liikenneyhteydet, turvalliset kulkureitit
- Tarpeelliset tukipalvelut

Toimitaan tiloissa, jotka ovat

- terveellisiä, turvallisia ja riittäviä
- varhaiskasvatussuunnitelmien ja opetussuunnitelmien mukaisia
- muunneltavia ja joustavia, taloudellisesti tehokkaan toiminnan mahdollistavia
- koulujen pihoista lähiliikuntapaikkoja, jotka mahdollistavat koulupäivän jälkeisen leikin ja liikunnan

Linjaukset laadun toteuttamiseksi, mm:

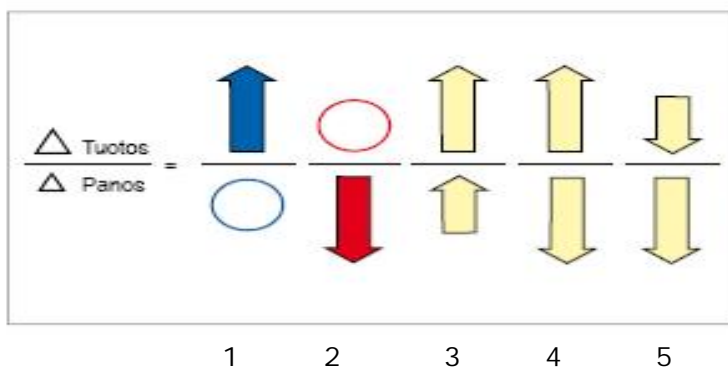
- sijoitetaan esiopetusta koulutiloihin
- rakennetaan 3 - 5 uutta päiväkotia koulujen yhteyteen ja luovutaan vuokratiloissa toimivista ja pienistä yksiköistä, mikäli tarve vähenee
- luovutaan tarpeettomista koulutiloista ja vähennetään näin kiinteitä kustannuksia
- ryhmitellään oppilaita siten, että määrärahat voidaan käyttää opetukseen ja pitää opetusryhmät pieninä
- sijoitetaan päivähoito ja opetus niin, että kaikilla päivähoitoyksiköillä ja kouluilla on asianmukaiset ja riittävät tilat
- peruskorjataan kiinteistöjä niin, että tilat ovat terveelliset ja turvalliset

yllä oleva laatikkoon!!

Koulutiloihin kohdistuvat tarpeet ovat vuosittain oppilasta kohden kasvaneet. Luokkatilojen erityisvarustelu ja valinnaisaineiden tarjonta on tuottavinta toteuttaa keskikokoisissa tai suurissa kouluyksiköissä. Lappeenrannan kouluverkkoesityksen tavoitteena on muodostaa ammattikorkeakoulun käytöstä vapautuvalle kampusalueelle ja kaupungin omiin Kimpisen kouluikiinteistöihin 800-900 oppilaan yhtenäinen peruskoulu sekä 400-600 oppilaan lukio. Kukin koulu toimii omana yhteisönään ja siten, että oppilaat viettävät välituntejaan omilla alueillaan. Näin vältetään julkisuudessa esitetyn ”jättikoulun” aiheuttamia ongelmia.

Tiivistelmä tarkastelussa esillä olleista tuottavuusvaikutuksista

Sijoittamalla tässä käytettyyn ja alla olevaan tuottavuushyötyjen syntymälle esittävään nuolikuvioon havaitaan tarkastelussa todetun uista tuottavuutta parantavia mahdollisuuksia.



Kouluverkon tarkastelulla aikaansaadaan ensinnäkin panosten käytössä säästöjä (suoritetta kohden):

- mahdollistetaan koulujen palvelutarjonnan määrän sopeutuminen aleneviin oppilasmääriin
- tehostetaan tilapalvelujen (kunnossapito, ylläpito) käyttöä suoritetta kohti,
- tehostetaan tukipalvelujen tuottamista suoritetta kohti (ruokahuolto)

Samanaikaisesti tuottavuuden suhdelukua kuvaavan viivan päällä saadaan parempaa koulutuksen laatua, monipuolisuutta ja myös ajanmukaisten toimitilojen tuottamia hyötyjä. Pieneen kouluun verrattuna myös haavoittuvuuden väheneminen on ilmeistä. Pieneen kouluun verrattuna myös opettajien ja muun henkilöstön kokema hyöty monipuolisen työyhteisön tuesta ja mahdollisuuksista esimerkiksi kollegoiden tukeen on olemassa.

Esiin tulee myös monituote-etujen saavuttamien yhdessä esiopetuksen kanssa.

Asiakkaan kokemiksi lisäkustannuksiksi tulee pitenevä koulumatka. Lisäksi koulun liian suuresta koosta voi aiheutua ongelmia, joita suunnitelmassa yritetään tietoisesti hallita.

### Viestit kaupunkien yhteistyölle ja valtiovallalle

Kaupunkien väliset tuottavuusvertailut edellyttävät yhteisten kriteerien määrittelyä ja tunnuslukujen sopimista kaupunkien kesken. Kuntaliiton johdolla työskentelevältä yleissivistävän vertailutiedon kehittämisryhmältä odotetaan määrittelytyön valmistumista vuoden 2011 aikana, jolloin otetaan koekäyttöön sähköinen alusta ao. vertailutietojen esittämiselle.

Kaupunkien välistä vertailutietoa tarvitaan laatumittareiden lisäksi mm:

- oppilaskohtaisten kustannusten vertailemiseksi eri toiminnoissa ja tukipalveluissa
- koulujen keskikokojen ja opetusryhmäkokojen esille tuomiseksi
- koulutilojen riittävyyden arvioimiseksi

Opetushallitus on antanut suosituksia koulutilojen riittävyydestä oppilasmäärään suhteutettuna. Laatutekijöiden lisäksi tulisi tarkastella myös taloudellisia perusteita näiden kriteerien soveltamisesta kaupunkien tulevan kouluverkkotyön perustana. Koulutiloilta tullaan jatkossa odottamaan entistä tehokkaampaa moninaiskäyttöä siten, että tilat voivat palvella esim. päivähoitoa, koululaisten iltapäiväkerhoja, nuorison harrastustarpeita sekä asukas- ja yhdistysaktiviteetteja.

### 3.2. Monitoimipalvelupisteet ja keskuksat sektoreittaisen tarkastelun sijalla, Vantaa ja Tampere

#### Esiopetuksen ja perusopetuksen kokoaminen yhteisiin palvelupisteisiin

Tilan käytön tehokkuutta voidaan parantaa myös erilaisten toimintojen sijoittamisessa yhteisiin tiloihin. Yhteisiin tiloihin on mielekästä sijoittaa toimintaa, joissa voidaan olettaa saatavan synergiaetuja. Esiopetuksen ja perusopetuksen sijoittaminen yhteisiin mahdollistaa useita synergiaetuja. Myös päivähoiton ja perusopetuksen sijoittamisella samoihin tiloihin löytyy synergiaetuja.

Tampereelle perusopetus ja varhaiskasvatus (esiopetus osa päivähoitoa) ovat samaa tuotantoaluetta, siis samaa "sektoria". Näin ollen organisatorinen saman katon alle asettumien tekee myös toimipistetason tarkastelun helpommaksi ja luontevammaksi. Oppilasmäärän vähentymisen myötä kouluista on vapautunut tiloja, joita on hyödynnetty ja hyödynnetään esiopetuksen ja päivähoiton tilatarpeisiin.

Tällä hetkellä Tampereella noin kolmannes esiopetusryhmistä on sijoitettuna koulukiinteistöihin ja pääosin myös esiopetuksen jälkeinen päivähoito järjestetään samoissa tiloissa. Muutamassa tapauksessa kouluihin on sijoitettu myös päivähoitoa esim. viisivuotiaiden ryhmiä. Tampereella

on myös toteutettu hankkeita, joissa päivähoito, esiopetus ja perusopetuksen alaluokat sijaitsevat samassa kiinteistössä.

Vantaalla esiopetusta on sekä kouluissa että päiväkodeissa siten, että 87,9% ikäryhmästä on päiväkodeissa ja 11,6% kouluissa. Organisaatiouudistus tulossa vuonna 2011, jolloin suomenkielinen esiopetus siirtyy kokonaan suomenkielisen varhaiskasvatuksen hoidettavaksi. Ruotsinkielinen varhaiskasvatus ja perusopetus kuuluvat jo nyt ruotsinkielisen palvelun tulosalueelle.

Vantaalla on todettu päiväkotij- ja kouluverkon rakentamisen periaatteissa, että uudisrakentamisen yhteydessä päiväkotij ja koulu sijoitetaan samalle tontille. Vantaalla on jo tällä hetkellä seitsemän yhteishanketta, joissa päiväkotij ja peruskoulu toimivat samoissa rakennuksissa. Vantaalla panostetaan tilojen käytön tehokkuuteen, joten elokuussa 2009 tehtiin suunnitelma sijoittaa varhaiskasvatuksen toimintaa koulujen tiloihin, jotta voidaan siirtää tulevia päiväkotijhankkeita tai luopua vuokratiloista.

Esiopetuksen ja perusopetuksen uudenlaiset sijoitusmahdollisuudet

Lähtökohtana ovat ensinnäkin koulutilat ja oppilasennusteet. Oppilasmäärän vähennys kouluissa on mahdollistanut tilajärjestelyt. Oppilasennusteet perustuvat kaupungin väestösuunnitteesen, joten tarkastelussa on mukana kaupungin kasvuennusteet.

Tavoitellut hyödyt tilojen käytössä

- tilaratkaisulla tuetaan esi- ja alkuopetuksen yhteistyötä, tilaratkaisut edesauttavat ja helpottavat yhteistyön tiivistämistä mm. joustava esi- ja alkuopetus (Tampereella kokeilu menossa)
- tilat säilyvät tuotantoyksikön käytössä, joustavuutta tilasuunnitteluun, esim. voidaan jossakin vaiheessa palauttaa perusopetuksen käyttöön, jos tarvitaan
- Vantaalla tilakäytön tehostamisella on voitu lykätä päiväkotien rakennushankkeita joillakin vuosilla kun koulutiloista on annettu tilaa päivähoidolle ja esiopetukselle

Asiakkaan kokemat hyödyt

- lapsen ja vanhempien näkökulmasta koulu yhteisö tulee tutuksi jo esiopetuksen aikana
- tiedonkulku helpottuu, tiivistyy

Henkilöstön kokemina hyötyinä voidaan mainita moniammatillisuuden hyödyntäminen ja yhteistyön lisääntyminen esi- ja alkuopettajien välillä. Muutoksina voidaan todeta, että esiopetusryhmien henkilökunnan viiteryhmä muuttuu, päiväkodista koulun suuntaan ja päiväkodin johtajalle, jolle esiopetus kuuluu, tulee useampi johdettava toimipiste. Myös ongelmia ja jonkinlaisia kustannuksia voi ilmetä henkilöstön taholla. Asennemuutosta tarvitaan ja toimintakulttuuriin tulee muutoksia, joissa joku voi kokea joskus ongelmia ja hankausta.

Tuottavuuden muutos

Tampereella on arvioitu, että jos päivähoidon (esiopetuksen) tilat olisi jouduttu toteuttamaan rakentamalla uusia päiväkoteja, niitä olisi tarvittu 7 kpl lisää sillä lapsimäärällä, joka syksyllä 2009 oli sijoitettu koulutiloihin. Seitsemän uuden päiväkodin perustamiskustannukset olisivat olleet noin 24,5 milj. euroa. Toki esiopetusryhmän siirtyessä koulun tiloihin, tiloissa joudutaan tekemään joitakin muutostöitä, joista koituu muutostyökustannuksia. On arvioitu, että koulun tiloihin siirtyneet 39 esiopetusryhmää (syksyn 2009 tilanne) on aiheuttanut kustannuksia noin 1,1 milj. euroa (sis. vuokrat, muutostyöt, perustamiskustannukset).

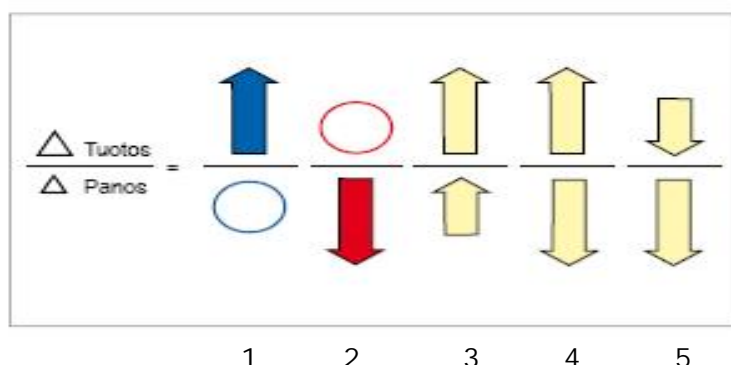
Vantaalla on investointeja pystytty lykkäämään ja muuttamaan yksi hanke pienemmäksi tilakäytön tehostamisella. Lisäksi on voitu luopua joistakin vuokratiloista. Myös ruotsinkielisessä päivähoitossa pystytään luopumaan osittain ostopalveluista tilanketjutuksella. Päiväkoti- ja koulujen rakennemuutoksia tehdään seitsemällä eri alueella. Kustannussäästö saadaan vuosien 2011-2015 aikana investoinneissa 4,2 milj. euroa ja vuokrissa n. 900 000/vuosi.

#### Muita monitoimipalvelupisteitä

Myös muiden palvelujen tilajärjestelyjä suunniteltaessa lähtökohdaksi otetaan usein julkisten palvelujen keskittäminen sijainniltaan hyvin saavutettaviin palvelukeskittyymiin. Tavoitteena on, että sijoittamalla erilaisia palveluita samoihin toimintaympäristöihin, saadaan aikaan sekä toiminnallisia että tilallisia synergiaetuja. Asiakkaiden näkökulmasta palvelujen saavutettavuus paranee, samalla asiointikerralla voi asioida joustavasti eri palveluissa. Tällä hetkellä Tampereella on suunnitteilla kaksi laajahkoa julkisten palvelujen keskittymää: Lielähtitalo ja Tesomatori. Lielähtitaloon on tarkoitettu sijoittua terveysasema, suun terveydenhoito, hyvinvointineuvola, ikäihmisten päiväkeskus, kotihoidon tukitilat ja kirjasto. Lähellä sijaitsee myös kaupallisia palveluita. Tesomatorille kaupallisten palvelujen kanssa samaan kiinteistöön on suunniteltu terveysasemaa, suun terveydenhoitoa, hyvinvointineuvolaa, kotihoidon tukitiloja, kirjastoa ja nuorisokeskusta. Keskittämällä palveluita voidaan luopua pienistä erillisistä yksiköistä, mikä osaltaan lisää tuottavuutta.

#### Tiivistelmä tarkastelussa esillä olleista tuottavuusvaikutuksista

Sijoittamalla tässä käytettyyn ja alla olevaan tuottavuushyötyjen syntymälle esittävään nuolikuvioon havaitaan tarkastelussa todetun useita tuottavuutta parantavia mahdollisuuksia.



Kouluverkon tarkastelulla aikaansaadaan ensinnäkin panosten käytössä säästöjä (suoritetta kohden):

- mahdollistetaan koulujen palvelutarjonnan määrän sopeutuminen aleneviin oppilasmääriin, investoinnissa säästäminen,
- saavutetaan joustavuutta tilojen käytössä
- tehostetaan tilapalvelujen (kunnossapito, ylläpito) käyttöä suoritetta kohti,

Samanaikaisesti tuottavuuden suhdelukua kuvaavan viivan päällä saadaan parempaa palvelujen laatua ja monipuolisuutta. Pieneen kouluun verrattuna myös haavoittuvuuden väheneminen on ilmeistä. Pieneen kouluun verrattuna myös opettajien ja muun henkilöstön kokema hyöty monipuolisen työyhteisön tuesta ja mahdollisuuksista esimerkiksi kollegoiden tukeen on olemassa. Monituote-etujen saavuttaminen korostuu mm. moniammatillisuuden näkyvänä hyödyntämisenä.

Merkittäviä ovat myös asiakkaan kokemat hyödyt, kustannuksia ei siirretä asiakkaalle.

### 3.3 Liitossopimuksella mahdollisuus joustavaan palveluverkkotarkasteluun tuottavuuden näkökulmasta vai palveluverkkojen betonointi, Oulu ja Salo

#### Salon kaupunki

Kuntaliitossopimus Halikon, Kiikalan, Kiskon, Kuusjoen, Muurlan, Perniön, Perttelin, Salon, Suomensjärven ja Särkisalon valmistui toukokuussa 2007. Kuntaliitossopimuksen mukaan uuden kunnan palvelujen kehittämistavoitteena on:

1. Järjestää lähipalvelut kuntalaisten lähellä taajamissa ja kylissä vahvistamalla sillä tavoin näiden alueiden elinvoimaisuutta ja asumisviihtyvyyttä. Lähipalveluissa korostuvat erityisesti lasten päivähoito, perusopetus (1-6 lk.), lähikirjastot, lähiliikuntapaikat, terveyspalvelut, palveluliikenne, kotipalvelut, vanhusten kotihoito ja vanhusten palveluasuminen.
2. Järjestää keskitettävät hallintopalvelut ja suurta väestöpohjaa vaativat palvelut monipuolisesti ja laadukkaasti.
3. Vahvistaa ennaltaehkäiseviä palveluita, jotta kunnan asukkaiden hyvinvointi ja elämisen laatu sekä palveluiden kustannukset olisivat hyvässä suhteessa keskenään.

#### Asioiden eteneminen vuoden 2009 alusta

Uuden Salon alkumetreillä, keväällä 2009 käynnistettiin kaupunkistrategian teko. Uusi kaupunkistrategia hyväksyttiin elokuussa 2009 ja siinä linjattiin ensimmäisen valtuustokauden strategisia tavoitteita ja visio vuoteen 2020. Johtamisjärjestelmä-hanke käynnistyi kesällä 2009 – sen tavoitteena oli muodostaa kokonaiskuva uudesta organisaatiosta johtamisen näkökulmasta. Samalla käynnistettiin palvelustrategiatyö syksyllä 2009 ja siinä tarkasteltiin palveluja, rakenteita, taloutta ja henkilöstöä, tulevat tarpeet ennakkoiden. Keväällä 2010 käynnistyi kaupungin prosessimaisen toiminnan hanke.

Palvelustrategiassa tarkasteltiin seuraavia asioita:

- palveluiden tuottamisen eri mallit
- henkilöstörakenne ja henkilöstösuunnitelma
- kaupungin palveluiden palveluvalikoima tulevaisuudessa ja
- palveluverkkosuunnitelma.

Palvelustrategia pitää sisällään:

- Linjauksia palveluiden sisällöistä, painotuksista,
- palveluverkosta ja kehittämisestä, taustalla väestön, talouden ja palvelutarpeiden kehitysarviot

Palveluverkon kehittämisen tavoite ja perusteet ovat, että Salon kiinteä palveluverkko on asukkaita palveleva, nykyiset resurssit hyvin hyödyntävä, taloudellinen ja toimiva.

Yleiset perustelut palvelujen sijoittamiselle:

- kaupunkilaisten nykyiset ja tulevat asuinalueet
- olemassa olevat kiinteistöt/palvelut
- liikenneyhteydet ja
- luonnollisten palveluvyöhykkeiden olemassaolo.

Samassa tarkastelussa Salon eri palvelukeskuksia luokiteltiin keskusta-alueeseen, aluekeskuksiin, palvelukyliin ja koulukyliin.

Samalla koko aluetta profiloitiin seuraavalla jaolla:

- keskusta-alue

- merellinen Salo
- jokien Salo ja
- järvien Salo.

Näillä tarkasteluilla pyrittiin samalla määrittelemään myös sitä, miten kasvun ja kehittämisen panostus alueisiin tulevaisuudessa kohdistuu.

Samalla on valmisteltu talouden sopeuttamisohjelmaa vuosille 2011 – 2014. Jo ensi vuoden sopeuttamistarve kaupungilla on 18 M€, johon liittyviä säästöpäätöksiä tullaan syksyn aikana tekemään. Tältäkin osin on ollut tarpeellista käydä läpi koko kaupungin palveluita koskeva strateginen tarkastelu.

Palvelustrategian ohessa sivistystoimi teki oman selvityksen, koskien lähinnä tulevaa palveluverkkoa. Opetuslautakunta päätti kokouksessa 21.9.2010 merkitä palveluverkkoselvityksen tiedokseen ja hyväksyi mainitut muutokset kaupungin palvelurakenteeseen opetuslautakunnan alaisten palveluiden osalta lukuun ottamatta Mussaaren ja Nurkkilan koulun sekä Perniön lukion lakkauttamista kevätlukukauden 2012 päätyttyä, koska koulujen lakkauttamisesta päättäminen ei ole ajankohtaista yhdistymissopimuksessa mainittujen ehtojen mukaan. Näin ollen ko. asia palaa käsittelyyn vuoden päästä, syksyllä 2011.

## Oulun kaupunki

Haukiputaan, Kiimingin, Muhoksen, Oulun, Oulunsalon ja Yli-Iin kunnat päättivät 28.6.2010, että kunnat lakkaavat 31.12.2012 ja ne yhdistetään perustamalla uusi kunta 1.1.2013. Tämän uuden kunnan nimi on Oulu. Viiden kunnan tekemässä yhdistymissopimuksessa on linjattu keskeiset lähtökohdat uudelle Oululle.

### Palvelujen järjestämisen lähtökohdat

#### Kuntarakenteen, palvelurakenteen ja palveluiden kehittäminen

Kuntarakenteen muutos tarjoaa runsaasti mahdollisuuksia kehittää ja uudistaa palvelurakennetta, palveluprosesseja ja yksittäisiä palveluja. Strategisen kehittävän yhdistymisen yhtenä tärkeänä tavoitteena on hyödyntää sekä rakenteisiin että palveluihin liittyvä kehittämispotentiaali.

#### Palveluiden järjestäminen ja tuottaminen kuntalaislähtöisesti

Palvelutarjonnassa, muun muassa lähipalveluissa, otetaan huomioon uuden kunnan alueiden asukkaiden erityistarpeet ja -olosuhteet. Suurta väestöpohjaa vaativat palvelut ja hallintopalvelut tuotetaan laadukkaasti ja tehokkaasti lisäämällä kuntalaisten mahdollisuuksia käyttää uutta teknologiaa ja monikanavaista palveluverkostoa.

#### Palvelujen periaatteet

#### Kuntalaislähtöiset palveluprosessit

Ennakoivia ja avohoidon palveluita sekä asukkaiden omahoitoa tukevia menetelmiä kehitetään määrätietoisesti, jotta uuden kunnan asukkaiden hyvinvointi ja elämisen laatu sekä palveluiden vaikuttavuus ja kustannukset ovat hyvässä suhteessa keskenään. Panostaminen ennakoiviin palveluihin edellyttää vahvaa, yli valtuustokauden ulottuvaa pitkän tähtäimen kehittämisotetta. Palveluiden hyvän ja keskeytyksettömän saannin varmistamiseksi kuntien palveluverkot yhdistetään vaiheittain vuosina 2010-2013.

## Monikanavainen palveluverkosto

Uuden Oulun tärkeäksi periaatteeksi kirjataan monikanavaisen palveluverkoston kehittäminen. Käytännössä se tarkoittaa muun muassa lisääntyviä mahdollisuuksia uusien palvelukonseptien hyödyntämiseen. Kehitettäessä monikanavaista palveluverkostoa ja kuntalaislähtöisiä palveluprosesseja syntyvät edellytykset palveluiden saatavuuden, saavutettavuuden, laadun, kustannusten, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden hyvään hallintaan. Palveluketjujen alkupään merkitys korostuu pyrittäessä tulokselliseen ja vaikuttavaan toimintaan.

Uusi Oulu käyttää palveluiden järjestämisessä hyväkseen suurta väestöpohjaansa ja pitää palvelurakenteen lähellä kuntarakennetta, jolloin palveluita ei ilman hyvää perustetta irroteta vaikeasti ohjattaviin yhteistoimintaorganisaatioihin.

## Lähipalveluilla keskeinen merkitys

Palveluiden ja aivan erityisesti lähipalveluiden merkitys korostuu viiden kunnan yhdistymisen visiossa, jossa tavoitteeksi asetetaan alueeltaan moni-ilmeinen, viihtyisä ja houkutteleva kestävä kehityksen verkostokaupunki.

Kuntalaisten asumisen näkökulmasta palvelujen järjestämisen ytimen muodostavat lähipalvelut. Lähipalvelut tarjotaan asukkaana lähiympäristössä tai tuodaan kotiin, niiden piiriin on helppo hakeutua ja niitä tarvitsee usea henkilö päivittäin tai jatkuvasti. Lähipalvelut tuotetaan uuden kunnan asukkaille yhteneväisin perustein ottaen kuitenkin huomioon alueelliset erityispiirteet etäisyyksissä, liikenneyhteyksissä ja palvelutarpeissa. Lähipalveluita tuotetaan monikanavaisesti.

Tyypillisiä lähipalveluita terveydenhuollon palveluissa ovat perusterveydenhuollon palvelut; ikääntyneiden palveluissa kotiin annettavat palvelut; sosiaalityössä muun muassa ehkäisevä lastensuojelu; päivähoiton palveluissa esimerkiksi perhepäivähoito tai päiväkotihoito sekä avoin varhaiskasvatus; koulupalveluissa esimerkiksi alakoulut erikseen sovittujen alueellisten kriteerien mukaisesti; kulttuuripalveluissa muun muassa kirjastopalvelut, liikuntapalveluissa esimerkiksi lähiliikuntapaikat; teknisissä palveluissa muun muassa rakentamisen ohjaus- ja valvontapalvelut ja liikennepalveluissa esimerkiksi palveluliikenne.

## Jatkovalmistelu

Palveluverkkoratkaisuja arvioidaan ja tehdään yhtenäisin periaattein yhdistymissopimuksen ja palvelujen järjestämisen linjausten pohjalta. Lähipalvelujen järjestämisen lähtökohtana on, että niitä tarvitsee usea henkilö päivittäin tai jatkuvasti. Lähipalvelut tuotetaan uuden kunnan asukkaille yhteneväisin perustein ottaen kuitenkin huomioon alueelliset erityispiirteet etäisyyksissä, liikenneyhteyksissä ja palvelutarpeissa. Lähipalveluita tuotetaan monikanavaisesti. Linjauksen perusteella esimerkiksi terveyskeskuspalveluja keskitetään nykyistä enemmän.

Tehokkuustavoitteita palvelun käyttäjien määrään suhteessa resursseihin on myös asetettu. Esimerkiksi koulutilojen määrän kasvu on rajoitettu korkeintaan oppilasmäärän kasvua vastaavaksi. Opetuslautakunta asettaa tarkemmat tavoitteet. Koska uusille rakennettaville alueille joudutaan rakentamaan uusia koulutiloja, jotka täyttyvät vasta keskipitkällä aikavälillä, käytännössä vanhoilla, kouluikäluokiltaan vähenevillä alueilla tiloja vastaavasti vähennetään. Näin tilojen määrän ja tilakustannusten kasvua saadaan rajattua.

## Yhteenveto:

Kuntaliitoskuntien palveluverkkoja koskevissa tarkasteluissa olisi hyvä edetä niin, että määriteltäisiin ensin uuden kunnan strategiset tavoitteet ja keskeiset, kriittiset

menestystekijät. Niiden pohjalta määriteltäisiin uuden kunnan johtamisjärjestelmä, kuvattaisiin ydinprosessit ja prosessikartta sekä organisaatorakenne – näiden kuvausten pohjalta tarkasteltaisiin palveluverkkoa, niin fyysisenä rakenteena kuin laajemminkin niin, että huomioidaan tulevaisuuden tarpeet ja kehityskulut. Tässä tarkastelussa pitää huomioida myös henkilöstötarpeet ja koko henkilöstöresurssin joustava ja tehokas käyttö.

Uuden Oulun yhdistymissopimuksen keskeisenä lähtökohtina ovat kuntalaislähtöiset palveluprosessit, monikanavainen palveluverkosto sekä yhtenäinen palvelupisteverkoston tarkastelutapa tuottavuustavoitteet ja uudet palvelutuottamistavat huomioiden. Rakenteelliset palveluverkkoratkaisut tulevat päätöksentekoon em. linjausten johtopäätösten pohjalta.

### 3.4. Palvelujen porrastaminen, ICT:n käyttäminen, logistiikka ja liikkuvat palvelut, Joensuu

Joensuun kaupunginvaltuusto hyväksyi palveluverkkosuunnittelun periaatteet 22.2.2010. Periaatteissa todetaan, että

1. Palveluverkkoa tarkastellaan kuntalaisen näkökulmasta.
2. Palveluiden saavutettavuus ja alueellinen tasavertaisuus taataan asukasmäärä, etäisyydet ja liikenneyhteydet huomioiden.
3. Aukkaat saavat lähi-, alue- ja keskitetyt palvelut niille asetettujen kriteerien puitteissa.
4. Väestön ikärakenteen, kaupunkirakenteen ja niistä johtuvien palvelutarpeiden vaikutus palveluverkkoon huomioidaan. Väestön määrän ja ikärakenteen muutos näyttäytyy eri tavoilla eri palvelualueilla.
5. Suunnitellaan uusien alueiden palveluverkosto ottaen huomioon lähialueiden palvelurakenne. Palveluverkkoa tarkastellaan laajemmalla alueella ja vaikutukset palveluiden saavutettavuuteen sekä lähialueiden nykyisten palveluiden tarpeisiin tarkistetaan. Yhteistyö kaavoituksen ja kaupunkisuunnittelun kanssa korostuu.
6. Erilaisten palvelun tuotantotapojen ja 3. sektorin huomioon ottaminen. Joissakin palveluissa pitää pohtia myös yksityisen palvelutuotannon ja palvelusetelin trendejä; onko tarve kasvava vai vähenevä ja mitä se vaikuttaa omaan palvelupisteverkkoon.
7. Seutuyhteistyön mahdollisuus selvitettävä; palvelujen yhteissuunnittelu raja-alueilla ja yhteistyön tiivistäminen.
8. Taloudelliset resurssit optimoitava palveluiden järjestämisessä. Tilojen käyttö tulee olla tarkoituksenmukaista, tehokasta ja monipuolista.

Toimipisteistä muodostetaan suurempia kokonaisuuksia, jolloin varmistetaan palvelun saatavuus, palvelun tasalaatuisuus ja erikoistuneemmat palvelut. Toimintojen sijoittelussa tulee huomioida asiakaslähtöisyys ja elämäntapaajattelu (esim. päivähoito, koulu ja nuorisopalvelut sekä monipalvelupisteet ja kirjasto).

Joensuussa on ajateltu, että pelkästään toimipisteverkkoon keskittymällä ei palveluverkkosuunnittelusta saada parasta tuottavuutta. Tarkoituksena ei siis ole tarkastella ainoastaan toimipisteverkkoa, vaan samalla tutkitaan palveluprosesseja sekä erilaisten palvelujen tuottamistapojen ja tuottamistahojen malleja. Lisäksi mietitään mobiiliratkaisuja, ICT:n hyväksikäyttöä, liikkuvia palveluja ja joukko- ja asiointiliikenteen parempaa hyväksikäyttöä palveluverkon suunnittelussa.

Tuottavuutta on saatava nousemaan, koska huoltosuhte muuttuu ja palvelut on hoidettava taloudellisesti kannattavasti ja ihmisten kannalta järkevästi.

Muutoksen taustalla ovat väestöennusteet, jotka ulottuvat vuoteen 2020 saakka. Väestöennusteet on laadittu palvelualuekohtaisesti (kaupunki jaettu 7 palvelualueeseen). Ennusteiden mukaan väki vanhenee ja keskittyy erityisesti keskuksiin, kouluikäisten määrä pienenee ja alle kouluikäisten määrä kasvaa. Erot palvelualueiden välillä ovat suuria.

Asiakasprosessi ja henkilöstöprosessi muuttuvat laaja-alaisella tarkastelulla joustavammaksi. Tämä vaatii kuitenkin perinteisten toimintamallien purkamista. Henkilöstöä pitää voida hyödyntää joustavammin yli perinteisten hallintorajojen ja tehtävien sekä samalla pitää pystyä palvelemaan asiakasta moniammatillisemmin. Tämä vaatii henkilöstön kouluttautumista ja vahvaa johtamista; henkilöstö tarvitsee muutosvalmennusta, kun koko toimintakulttuuri muuttuu.

Tilojen hyödyntäminen paranee, koska tavoitteena on parantaa tilojen käyttöä yhdessä henkilöstön yhteiskäytön kanssa. Tilanormit ja suositukset täytyy huomioida.

Laaja-alainen palveluverkon tarkastelu ja siihen panostaminen voi pitkällä aikavälillä tuottaa nuolikuvion 4 ihannetilanteen mukaisen tuottavuuden, jolloin panosta vähentämällä tuotos kasvaa. Myös lyhyellä aikavälillä voidaan päästä vastaavaan tilanteeseen.

Kustannuksia ei pitäisi valua kuntalaisille tai muille hallintokunnille. Tämä vaatii kuitenkin suunnitelmallisuutta ennen päätöksentekoa.

### 3.5. Vahuspalvelukampus, palveluasumisen tarkastelu, Joensuu ja Tampere

Väestön ikääntyessä ja ikääntyneen väestön kunnon, heidän palveluilta odottaman laadun ja monipuolisuuden lisääntyessä palveluverkon sopeuttaminen lisääntyvään palvelutarpeeseen on välttämättömyys. Tarkastelun lähtökohtana on väestön ikärakenteen muutos, suuret ikäluokat vanhenevat, elinikä pitenee. Ikärakenteen muutos on nähtävissä sekä valtakunnallisissa että kaupunkien omissa väestöennusteissa.

Ikärakenteen muutoksen lisäksi palvelujen suunnittelussa on kiinnitettävä huomiota muistisairauksiin. Muistisairaudet ovat nykyisin merkittävä vanhusväestön terveyttä ja itsenäistä toimintakykyä uhkaava sairaus, joka on usein este kotona selviytymiseen. Lisäksi ikäihmisten palvelujen piiriin tulee tai vastaavia palveluita tarvitsee myös nuorempia erityisryhmiä, jotka tarvitsevat ympärivuorokautista eritasoista hoitoa.

Lisäksi ikääntyvän väestön ja heidän omaisten odotukset palveluilta ja niiden laadulta ovat toisenlaiset kuin menneinä vuosikymmeninä. Ikäihmisten palveluita ja niiden moninaisuutta on mietittävä uudelta pohjalta. Lähtökohtana pitää olla aktiivinen ihmiskäsitys ja kaikenikäisten yhteiskunta, jossa eri ikäisten vuorovaikutusta lisätään yhteisöllisyyttä unohtamatta.

Tarkasteluna oleellisena osana ikäihmisten palvelujen ratkaisuisissa on tuottavuuden lisääminen. Huoltosuhte muuttuu ja palvelut on hoidettava taloudellisesti kannattavasti ja ihmisten kannalta järkevästi.

Tarkastelun lähtökohtana on palvelurakenteen muutos laitoshoidosta kotona asumisen tukemiseen. Tähän tavoitteeseen liittyy mm. seuraavia asioita:

- korostuu terveyden ja toimintakyvyn ylläpito ja ennakoivien palvelujen vahvistaminen sekä kotiin annettavien palvelujen kehittäminen
- ikäihmisten palvelujen valtakunnalliset laatusuositukset palvelurakenteesta
- valtakunnallinen suuntaus vähentää laitospaikkoja edellyttää uusia ratkaisuja ikäihmisten asumiseen. Tehostetun palveluasumisen vaihtoehto ei yksin riitä, vaan tarvitaan sitä keveämpiä, toimivia uusia asumisen muotoja, missä ikääntynyt voi asua elämänsä loppuun saakka vaikka tarvitsisikin runsaasti hoivaa.

- luopuminen sairaalassa asumisesta, tavoitteena on, että sairaalassa pitkäaikaisessa hoidossa ovat vain ne henkilöt, jotka tarvitsevat terveydentilansa vuoksi sairaalassa annettavaa hoitoa

Ikäihmisten palvelurakenteen muutoksen ratkaisuksi sekä Tampereella että Joensuussa on lähdetty kehittämään ikäihmisten palvelukeskittymiä. Vanhuspalvelukeskittymällä tai vanhuspalvelukampuksella tarkoitetaan sellaisia ratkaisuja, jossa yhdistyy ikäihmisten asumista ja monimuotoista palvelua. Palvelu on tarkoitettu kampuksella asuville ja usein myös laajemmalle asiakasryhmälle. Tavoitteena on saada palvelujen käyttäjiksi eri-ikäisiä alueen asiakkaita ja omaisia, näin saadaan toiminta kytkettyä kiinteästi lähialueeseen ja lisättyä alueen yhteisöllisyyttä.

Vanhuspalvelukeskittymällä tai –kampuksella tavoiteltavia asioita:

- osaamisen keskittyminen esim. lääketieteen ja hoitotyön osaaminen konsultaatiot kuten geriatria, kipuhoito ja sosiaalityö
- yhteistyö eri palveluntuottajien kanssa "kampuksella", toisten toimintamallien hyödyntäminen
- elämäntapa-asumisen mahdollistuminen; ei tarvitse muuttaa palvelutarpeen muuttuessa, siirrot vähenevät, kampuksella mahdollisuus toteuttaa erilaisia asumismuotoja esim. ryhmäkoti, tehostettu palveluasuminen
- kampuksella myös muita palveluita, varsinkin asiakkaiden hyvinvointia tukevia palveluita (parturi-kampaamo, jalkahoito)
- kun kampuksella tehostettua palveluasumista mahdollistuu myös tilapäinen ilta- ja yöhoito koteihin
- kampuksella voi toimia myös kotona asuvien ikäihmisten toimintakykyä tukevia palveluita esim. ruokailumahdollisuus, päiväkeskustoiminta
- matkakustannukset pienet kampuksessa ja sen lähialueella, syrjään ei voida järjestää kaikkia palveluja, palveluliikenteen kehittäminen
- kampuksien kehittämisessä tärkeää kokemuksista oppiminen ja ikäihmisten oman äänen kuuleminen
- sukupolvien välisen vuorovaikutuksen lisääminen, muutkin kuin ikäihmiset voivat käyttää palveluja kampuksella olevia palveluita esim. kampuksella voi olla kampaamo, päiväkoti, kirjasto ja piha-alueiden yhteinen käyttö muiden kanssa
- kokemukset, nykyisen palveluverkon hyödyntäminen nykyiseen palvelutarpeeseen, kysyntään ja palvelujen monimuotoisuuteen
- nykyisen palveluverkon muuttaminen (peruskorjaus) vastaamaan uusia palvelutarpeita
- jollakin alueella voi olla esim. palvelukeskuksen tilat valmiina, mikä mahdollistaa kampuksen ennakoivat palvelut. Tilatarpeet riippuvat kampusalueen asukkaiden iästä, toimintakyvystä ja palvelutarpeista. Tulee olla palveluiltaan ja tiloiltaan erilaisia kampuksia.

Asiakkaan näkökulmasta tavoiteltavia asioita:

- portaittaisesta palvelujärjestelmästä päästään pois, palvelujärjestelmä joustaa ei asiakas
- kuntoutus- ja hoitoketjujen kehittäminen niin, että asiakkaalle on aina oikea-aikaista palvelua, kotiutuksen kehittäminen, kotisairaala
- sairaalassa asuminen vähenee
- asiakkaan muuttaminen paikasta toiseen vähenee, jos muuttamista tarvitaan, se voi tapahtua saman kampuksen alueella tai palvelu tuotetaan kampuksella asiakkaan kotiin
- kodin merkitys ja kotona asuminen korostuu
- laitospäinen asuminen vähenee, tilasuunnittelussa korostuu kodinomaisuus, oma huone –ajattelu, tilojen muunneltavuus asiakkaiden tarpeiden mukaisesti, palvelua tukevat tilat välittömässä läheisyydessä kuten sauna, askartelu ym.

- asiakkaan itsemääräämisoikeus ja vaikutusmahdollisuudet lisääntyvät esim. tehostetussa palveluasumisessa asiakas tekee itse vuokrasopimuksensa, mikä takaa normaalit vuokralaisen oikeudet asunnossa, ei voida siirtää "osastolta"/"huoneesta" toiselle, lisäksi tehostetussa palveluasumisessa räätälöidään palvelupaketti asiakkaan yksilöidyn tarpeen mukaan, sovitaan hoito- ja palvelusuunnitelmasta, jolloin hinta muodostuu asiakkaan käyttämien palvelujen, siihen kuluneen ajan ja tulojen perusteella
- kampuksia eri puolille kaupunkia, jolloin mahdollistuu myös omalla tutulla alueella asuminen

Vanhuspalvelukeskittymillä tavoitellaan myös uusia tapoja toteuttaa palvelua ja uusia käytänteitä työn tekemiseen. Palvelutuottajien määrä on jo nyt tällä sektorilla lisääntynyt, julkisen palvelun lisäksi on tullut paljon yksityisiä palveluntuottajia. Järjestöt ja yhdistykset ovat myös varteenotettavia yhteistyökumppaneita palveluissa. Hoivateknologian kehittyminen ja käyttöönotto tuo myös uusia mahdollisuuksia. Näillä kaikilla on vaikutusta henkilöstöön.

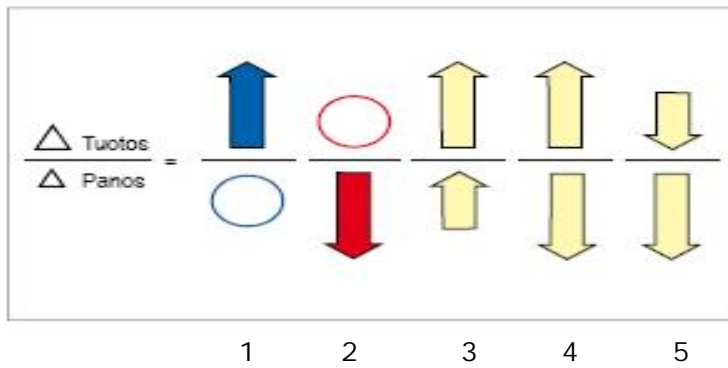
Henkilöstöprosessin muutoksia ovat mm.:

- tiimityö ja moniammatillisuus mahdollistuu ja tarve siihen kasvaa, konsultaatioiden käyttö helpottuu
- hoiva- ja huolenpitoteknologian käyttöönotto tarkoittaa hoitohenkilökunnan työskentelyä tukevia, henkilöstön ja asiakkaiden turvallisuutta ja hyvinvointia lisääviä sekä palvelun tuottavuutta kohentavia teknologisia ratkaisuja, käyttöönottoon liittyy uuden oppimista, toimintamallien muuttumista
- tehokkaampi henkilöstön käyttö, matkoihin kuluu vähemmän aikaa
- monitoimijuus korostuu: henkilöstö, järjestöt, julkiset ja yksityiset palvelutuottajat, omaiset, ei kenenkään toimijan oma kampus vaan kaikkien yhteinen
- yhteistyö eri palveluntuottajien kanssa (kumppanuusmalli), toisista oppiminen, parhaiden käytänteiden leviäminen
- mahdollistaa myös uusien "senioriyrittämismallien" syntymisen (esim. henkilöstön perustama yhteiskunnallinen yritys – Tampereella käynnistyy syksyllä 2010 tähän liittyvä hanke)
- asennemuutosta tarvitaan, henkilöstö tarvitsee muutosvalmennusta, kun koko toimintakulttuuri muuttuu
- johtamisen haasteellisuus monitoimijaisessa työssä

Tuottavuuden lisääminen on tavoitteena esitetystä mallissa. Tehostettu palveluasuminen on noin 35% (Joensuussa) edullisempaa kuin pitkäaikaisessa laitoshoidossa asuminen. Kotihoito on edullisempaa kuin tehostettu palveluasuminen, jos käyntejä saman asiakkaan luona vuorokaudessa 4-5 lähentelee kustannus laitoshoidon kustannusta. Kampusalueella kotihoito tulee matkakustannusten säästön vuoksi edullisemmaksi kuin kotihoito hajallaan oleviin koteihin. Palvelurakenteen muutos ja siitä syntyvä tuottavuuden säästö ei kuitenkaan näy heti, vaan vasta viiveellä. Lisäksi muutoksiin liittyy investointitarpeita (tilojen peruskorjauksia, hoivateknologian hankkimista jne.), jotka lähitulevaisuudessa nostavat kustannuksia, mutta pitkällä aikavälillä lisäävät tuottavuutta. Myös kuntoutus- ja hoitoketjujen sekä asiakasohjauksen kehittäminen lisää osaltaan tuottavuutta.

Miten käy tuottavuuden kampusajattelussa

Sijoittamalla tässä käytettyyn ja alla olevaan tuottavuushyötyjen syntymälle esittävään nuolikuvioon havaitaan tarkastelussa todetun uista tuottavuutta parantavia mahdollisuuksia.



- vanhuspalvelukampuksiin ja/tai ikäihmisten asumiseen panostaminen voi pitkällä aikavälillä tuottaa nuolikuvion 4 ihannetilanteen mukaisen tuottavuuden, jolloin panostuksen vähentämisestä huolimatta tuotos kasvaa. Tämä perustuu laitostilanteen kalleuteen verrattuna asumisen kautta järjestettävään hoivaan.
- pitkäaikaista laitoshoidon purkamalla ja tehostettua palveluasumista ja muita asumisen vaihtoehtoja lisäämällä kustannuksia säästyy ja säästyneet resurssit voidaan siirtää kevyempiin palveluihin
- jos kokonaisuus myös ennakoidaan toimintaan panostaminen toimii, niin asiakkaita ei enää tule raskaisiin palveluihin entiseen malliin ja ikäihmisten toimintakyky pysyy yllä pidempään
- tällä hetkellä kehitetään uutta samaan aikaan kun entinen raskas toimintamalli on osin yllä (koska kaikkia laitostilanteita vanhuksia ei voida siirtää asumispalveluihin) , joten tuottavuussäästöt tulevat viiveellä.
- nykyisin käytössä olevat tilat ovat osaltaan epätarkoituksenmukaisia ja näin ollen heikentävät tuottavuutta, jos esimerkiksi ei voida hyödyntää apuvälineitä.
- hoiva- ja huolenpitoteknologian käyttöönotto lisää tuottavuutta
- kuntoutus- ja hoitoketjujen ja asiakasohjauksen kehittäminen lisää myös tuottavuutta
- jää nähtäväksi, miten erilaisten senioriyrittämismallien kehittäminen vaikuttaa tuottavuuteen

#### Valuuko kustannuksia ratkaisun takia

Tulevat ikääntyneet ovat erilaisia kuin vielä nykyiset. He ovat usein terveempiä, he ovat kulutuskykyisempiä ja heidän odotuksensa palveluilta ovat monipuolisemmat. Heissä on myös erityisiä palveluita tarvitsevia (muistisairaat) eriytyneemmin kuin ennen. Tulosidonnaiset palvelut lisääntyvät ja asiakkaan oma vastuu ainakin uusista palvelumuodoista ja vivahteikkoudesta lisääntyy. Samalla malli tukee tarjonnan syntymistä näihin palveluihin. Kysynnän keskittäminen suurempiin alueellisiin kokoihin kampeuksille mahdollistaa tarjontaa vastaavan yritystoiminnan tai kolmannen sektorin toiminnan syntymistä. Tällä tavoin malli hyödyntää ns. kaupunkimaisuuden etuja (urbanisaatioetuja) ja on tehokkaampi kuin mihin hajallaan oleva kysyntä antaisi mahdollisuuden. Teknologian palvelumaksut tulevat vastaavien palvelujen mukana uutena kustannuksena, asumisen taso nousee ja se vaikuttaa vuokratasoon.

Toisaalta maksetaan siitä palvelusta, mitä saadaan

- palveluseteli, kunta subventoi asiakkaan osuutta, tulossa ehkä asumiseen
- alueen toimittava ikääntyneitä varten, palveluliikenteen pelattava pisteiden välillä → kustannuksia tekniselle sektorille ja kuntalaisille
- asumisen kustannukset maksavat itse, joilla on varaa, pientuloisille asumistuki

Lopuksi näkyjä teemaan liittyen:

- palvelukampusmallin uskotaan pitkällä aikavälillä lisäävän tuottavuutta
- osallistaa ikäihmisiä
- liike-elämän tuottavuutta lisää, esim. palvelusetelin kautta

- palvelut näkyviksi palvelukulttuurin ja toimintatapojen muutoksilla
- ikääntyvä on pitkään itsenäinen toimija ja tulee entistä myöhemmin palvelujen piiriin
- terveyskeskusten vuodeosastolla asuu turhaan ihmisiä, resursseja voidaan siirtää ennakoiviin palveluihin
- toimivan asumisen strategista ja tuottavuutta lisäävää ajattelua syytä vahvistaa kunnissa

#### Lyhyt kuvaus Tampereen esimerkistä

Tampereella on valmistunut Koukkuniemen alueen kehittämistä ja palveluasumista koskeva suunnitelma toukokuussa 2010.

##### Suunnitelman lähtökohtia:

- ikäihmisten määrän kasvu: vuosi 2009 yli 75-vuotiaita yht. 16388, vuonna 2012 yht. 17150 ja vuonna 2020 arvio 22420
- ikäihmisten palveluiden piiriin tulee myös nuorempia erityisryhmiä, jotka vaativat ympärivuorokautista hoitoa
- kehittämissuunnitelmalla vastataan palvelurakenteen muutokseen: Tampereella tavoitteeksi on asetettu vuoteen 2012, että yli 75-vuotiaista 91 % asuu kotona, vähintään 4 % tehostetussa palveluasumisessa ja enintään 5 % pitkäaikaisessa laitoshoidossa.
- tavoitteena asumispalveluissa kodinomaisuus, elämänkaariasuminen
- tehostetussa palveluasumisessa lähtökohtana on, että asiakas saa asua ko. paikassa loppuun asti
- Suunnitelma on pitkänaikavälin kehittämissuunnitelma, joka ulottuu aina 2020-luvulle
- Tampereella tavoitteena on, että eri puolille kaupunkia lisätään tehostetun palveluasumisen paikkoja. Kaupunkirakenteeseen pyritään muodostamaan ikäihmisten osaamis- ja palvelukeskittymiä, joista löytyy senioriasumista, tuettua ja tehostettua asumista niin ikäihmisille kuin erityisryhmille. Näissä palvelukeskittymissä voi olla myös muita palveluita kuten päiväkeskustoimintaa, kuntosali, kerhotoimintaa jne. Linkittyä kuljetuspalvelujen kehittämiseen: palveluliikenne, kohdennettu liikenne.
- Koukkuniemen alue on yksi osaamis- ja palvelukeskittymä.

##### Koukkuniemen alue

- Koukkuniemen alueella tarjotaan tehostetun palveluasumisen lisäksi tulevaisuudessa myös sairaalahoitoa ja vanhainkotiasumista
- Koukkuniemen alueella nykyisissä tiloissa tarjottavaa vanhainkotihoitoa tullaan muuttamaan tehostetuksi palveluasumiseksi pääasiassa ko. rakennusten peruskorjausten yhteydessä
- Koukkuniemessä tulee tulevaisuudessa toimimaan sekä yksityisiä että julkisia asumispalveluita ja hoitoa tarjoavia palveluntuottajia, jotka yhteistyössä kehittävät palveluita (kumppanuusmalli)
- yhteiskunnallisen yrityksen –hanke
- Koukkuniemessä suunnittelussa otetaan huomioon tilojen muunneltavuus, jolloin asiakkaan ei tarvitse muuttaa hoidontarpeen muuttuessa, tilojen soveltavuus kustannustehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti hoitotyöhön sekä hoiva- ja huolenpitoteknologian käyttöönotto.
- Koukkuniemen alueen kehittämisessä turvataan myös tukipalvelujen saatavuus (esim. jalkahoito, kampaamo), myös muita alueen asukkaita, omaisia tai yhteistyötahoja tukevia toimintoja (kahvila, kokoontumistilat) otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon, alueen monipuolisuus
- Suunnitelmassa on esitetty kiinteistöittäin tulevat paikkamäärät, lähtökohtana on ryhmäkotimuotoinen yhteisöllinen palveluasuminen, joka pääosin on tehostettua

palveluasumista. Myös kevyempää ryhmäkotimuotoista palveluasumista on suunniteltu alueelle jonkin verran.

- suunnitelmassa on otettu kantaa myös Koukkuniemen alueen kiinteistöjen säilyttämiseen, peruskorjauksiin, uudisrakentamistarpeisiin, tilojen omistukseen jne.

#### Ikäihmisten tehostettu palveluasuminen

- tällä hetkellä kaupunki ostaa kaikki tehostetun palveluasumisen palvelut yksityisiltä palveluntuottajilta, nyt käytössä noin 500 paikkaa
- hankkeita on tulossa lisää (tehty selvitys ja hankkeet esitetty kartalla jaoteltuna olemassa olevat, suunnitellut hankkeet 2010-15 ja suunnitellut hankkeet vuoden 2015 jälkeen)
- tämän hetken paikkatilanne, vanhainkotiasumisen tehostetuksi palveluasumiseksi muutokset ja em. suunnitellut rakennushankkeet huomioiden paikkamäärä on arvioitu olevan Tampereella vuoden 2012 lopussa noin 1000 ja 2020-luvun alussa noin 1600.

Yllä oleva laatikoon

### 3.6. Pitemmän aikavälin tarkastelu, maankäyttö, tehokkaampi yhdyskuntarakenne, joukkoliikenne, ilmastonmuutos, Jyväskylä

Case KymppiR –ohjelma, Jyväskylä:

Jyväskylässä maankäytön ja palveluiden yhteensovittamiseksi laaditaan kerran vuodessa KymppiR-ohjelma, joka sisältää maankäytön toteuttamisohjelman kymmeneksi vuodeksi ja asunto-ohjelman kolmeksi vuodeksi. Jatkuva, yhteistoiminnallinen ohjelmatyö varmistaa, että kaupungissa on vuosittain riittävästi tontteja asuntorakentamiselle, tontit sijaitsevat alueellisesti tasapainoisesti eri puolilla kaupunkia ja mahdollistavat monipuolisen asuntotuotannon. KymppiR-ohjelmaa laadittaessa arvioidaan suunnitellun asuntotuotannon vaikutuksia kaupungin eri osien väestörakenteen kehitykseen ja edelleen palveluverkkoihin.

Ovatko uudet asuinalueet palveluverkon piirissä, onko koko kunnan tai sen osa-alueen lapsimäärä voimakkaasti vai vähän kasvava tai laskeva, riittääkö kunnan eri osissa päiväkotipaikkoja nykyisten kysyjien lisäksi uusille tulokkaille? Onko uusien alueiden asemakaavoitus edennyt toivottuun tahtiin? Voiko kurjaan kuntoon päässeen koulun purkaa ja toiminnan siirtää uuteen paikkaan vai tarvitaanko koulua – ehkä nykyistä alakoulua hieman pienempänä korttelikouluna tai yhdistettynä päiväkotikorttelikouluna – samassa paikassa kuin ennenkin?

Eri vaihtoehtojen tuottama väestön määrä ja –rakenne voidaan suhteuttaa olevaan palveluverkkoon, sen toimipisteiden kapasiteettiin ja joukkoliikennereitteihin. Tämän pohjalta voidaan tehdä väestö- ja palveluarvioita maankäytön, joukkoliikenteen ja palveluverkon suunnittelun pohjaksi. Jokaisella alueella on kehityskaarensa, joka riippuu mm. alueen sijainnista, koosta, rakennuskannasta, kasvuvauhdista ja iästä. Uuden alueen käyttöönottoa arvioidaan palvelujen kysyntätarkastelun ja vaikutusarvioinnin avulla.

Miten toimenpide vaikuttaa tuottavuuden paranemiseen?

Maakunta- yleis- ja asemakaavoituksella pyritään tasapainoiseen ja ennakoivaan yhdyskuntasuunnitteluun. Joskus muuttovoittoalueilla tai uudessa suhdannetilanteessa ei esimerkiksi rakentamisen volyymin, palveluiden järjestämisen, infrastruktuurin

rakentamistahdin tai asuntojen hallintamuodon jakauman kannalta päästä optimaaliseen tilanteeseen.

Mikäli asukasrakenne on laajalla alueella kovin yksipuolinen sosioekonomiselta tai ikäjakaumaltaan, siitä seuraa yksipuolinen mutta volyymiltään korkea palvelukysyntä. Erityisesti yksipuolinen ikäjakauma hankaloittaa toimitilatarjonnan mahdollisuuksia palvella väestöä ja hallintokuntia oikea-aikaisesti ja toiminnallisesti parhailla mahdollisilla tiloilla. Jos esimerkiksi suurelle uudelle asuinalueelle muuttaa paljon vauvaperheitä, tarvitaan ensin suuri määrä neuvolapalveluita, sitten päivähoito-, esikoulu-, koulu-, nuoriso-, liikunta- ja muita tiloja, jotka ns. lähipalveluina pitäisi kulloinkin riittävinä löytyä kyseiseltä alueelta. Vaarana on, että ylikäytössä olleet tilat ovat pian vajaakäytössä tai tyhjillään, tai vaihtoehtoisesti monikäyttöisyyden nimissä palveluja tarjotaan epäkuranteissa, toiminnan tuottavuutta ja vaikuttavuutta vahingoittavissa tiloissa. Tällaisia tilanteita ennaltaehkäistään parhaiten ennakoivalla yhdyskuntasuunnittelulla, johon kunnalla kaavoitusmonopolinsa ansiosta on mahdollisuus, mikäli tontteja on saatavissa tarvetta vastaavasti.

Ennakoivan, hallintokuntien rajat ylittävän yhdyskuntasuunnittelun vaikutukset tuottavuuteen varmistetaan siten, että palvelutarpeen vähetessä tilat uskalletaan poliittisessa prosessissa osoittaa akuutimpaan käyttöön. Tilat, joiden muunneltavuus on mahdollista ilman raskasta muuntelukorjausta helpottavat päätöksentekoa sekä sitä, että asukkaat hyväksyvät muutoksen. Muutos on ikään kuin alusta alkaen rakennettu kiinteistöön, se ei ole leimallisesti koulu tai muu, vaan tila jossa tuotetaan kulloinkin eniten tarvittuja lähipalveluita.

Tuottavuusvaikutuksien saamista voidaan parantaa hyvällä ja kilpailukykyisellä joukkoliikenteellä. Myös valtion on otettava enemmän vastuuta kaupunkiseutujen joukkoliikenteen kilpailukyystä.

### 3.7. Kirjastopalvelut, Jyväskylä ja Lahti

#### Jyväskylä

Jyväskylän kaupungin on vuoden ajan osana tuottavuusohjelmaansa tehnyt kirjastoverkkoselvitystä. Lisäksi selvityksen taustalla on kirjaston resurssien ja palvelujen sekä tiloissa edessä olevien korjausinvestointien puntarointi. Vuoden 2009 aikana kirjaston henkilökunta tuotti tarveselvityksen, jossa tarkastellaan kirjastojen yleistä merkitystä, Jyväskylän kirjastopalveluiden nykytilaa, toimipisteitä, henkilöstöä ja tiloja. Tarveselvityksessä on vertailtu mm. Jyväskylän tiloja ja menoja suhteessa muihin suuriin kaupunkeihin. Tässä vertailussa Jyväskylässä on kallis, tiheä ja raskas verkko.

Selvitystä täydennettiin yhteistyössä Tilapalvelun kanssa tehdyssä esityksessä, jossa analysoitiin yksityiskohtaisesti tilojen peruskorjaustarve ja arvioitiin kustannusten tason nousua vuoteen 2020 asti. Selvityksen mukaan joudutaan peruskorjaamaan tällä vuosikymmenellä merkittävä osa tiloista (kuusi toimipistettä viidestätoista, sisältäen myös pääkirjaston). Käytännössä tämä merkitsisi noin miljoonan euron lisäystä (61 % kasvu) kirjastojen vuokratuloissa

Valtakunnallisesti vertaillen Jyväskylässä on runsaasti kirjastotilaa ja toimipisteitä. Resurssien pysyessä nykyisellä tasolla, kirjastoverkkoon on voitava tehdä muutoksia, jotta kirjastotoiminnan olisi mahdollista kehittyä tulevina vuosina. Suurena huolena on myös kirjastojen kunto. Mikäli nykyiset tilat peruskorjattaisiin tarpeen mukaan, vuosivuokrat nousisivat vuoteen 2020 mennessä noin miljoona euroa, mikä tarkoittaisi vuosivuokriin 61 % nousua.

Selvityksessä ns. pienkirjastot esitetään lakkautettavaksi ja osassa jäljelle jääväksi esitettyjä toimipisteitä tilat pienenisivät, kun luovuttaisiin kirjaston ydintehtäviin kuulumattomista tiloista. Lakkautettavaksi esitettyjen kirjastojen henkilöstö sijoittuisi kaupunginkirjaston muihin

toimipisteisiin sekä kirjaston keskitettyjen ja verkkopalvelujen kehittämiseen. Tämä mahdollistaisi myös kirjastojen pidemmät aukioloajat sekä kirjastoauto- ja kotipalvelujen kehittämisen.

Säilytettäväksi esitettävien kirjastojen kohdalla yhteistä on, että ne kaikki ovat alueensa koulujen välittömässä läheisyydessä ja aktiivista koulu yhteistyötä tekeviä.

Kirjastojen henkilöstöä on jo vähennetty ja tämä vaikuttaa jo nyt henkilöstön jaksamiseen, sijaisjärjestelyihin sekä myös aukioloaikoihin. Virkamiesesityksessä epäsuhtaa oikaistaan ehdottamalla kolme kirjastoa lakkautettavaksi. Haetaan entistä monipuolisempaa osaamista. Oma lukunsa on verkkokirjaston kehittäminen. Jyväskylässä verkkokirjaston käyttö ylitti ensimmäisen kerran perinteisen lainauksen määrän. Lakkautettavaksi esitettyjen kirjastojen henkilöstöä tarvitaan myös verkkokirjaston kehittämistyössä.

Taustalla on verkon kokonaistarkastelu kuntalaisten palvelun saavutettavuuden kannalta. Kaksi esityksessä lakkautettavaa kirjastoa sijaitsee suuremman kirjaston läheisyydessä, toinen alle kahden kilometrin päässä.

Kymmenen vuoden aikajänteellä tavoitteena on vuokratustannusten kasvun hillitseminen tiloja ja toimipisteitä vähentämällä. Henkilöstöä ei ole luvassa lisää, joten pyrimme kehittämään toimintaamme entisellä resurssilla, mutta osittain uudella tavalla suuntaamalla.

#### Asiakkaan kokemat vaikutukset

Esityksen mukainen verkko on edelleen tiivis. Jyväskylässä on peräti kolme kirjastoautoa, joiden käyttöä voidaan entisestään tehostaa, mikäli saamme henkilöstöä sisäisesti siirrettyä autotyöskentelyn pariin. Lakkautettavia kirjastoja kompensoidaan suunnittelemalla autoreitit uudella tavalla ja lisäämällä pysäkkiaikoja. Lähtökohtaisesti lainan hinta autossa on edullisempi kuin kiinteässä kirjastossa. Lisäksi kehitetään säilytettävien kirjastojen aukioloaikoja ja samalla tarjoamaan kirjastoautopalveluja lähelle kuntalaisia. Haasteena kirjastoauto toiminnan ja verkkokirjaston kehittäminen siten, että kynnyks myös näihin palveluihin olisi mahdollisimman matala.

#### Lahti: kirjastojen palveluverkkotarkastelu

Lahdessa tehtiin keväällä 2010 kirjastoverkkoselvitys, jonka toteuttaminen on valmisteluvaiheessa.

#### Palveluverkkotarkastelun keskeisiä teemoja ovat

- kirjastojen kehittäminen kansalaisten sähköisinä asiointipaikkoina
- hyvinvoinnin ja tuottavuuden lisääminen tilojen yhteiskäytöllä ja uusilla yhteistoiminnallisilla palvelukonsepteilla
- kirjaston palvelutuotannon ja tilojen käytön uusiutuminen

#### Kirjastoja kehitetään kansalaisten sähköisinä asiointipaikkoina

Asukkaiden sähköistä asiointia tulee kehittää siten, että kaupunkilaisilla on käytettävissä kotitalouksien verkkoyhteyksien lisäksi riittävä määrä eri puolilla kaupunkia sijaitsevia, saavutettavissa olevia sähköisen asiointin toimipaikkoja sekä opastusta sähköiseen asiointiin. Kaupunginkirjaston palveluverkko toimii hyvän saavutettavuuden, laajojen aukioloaikojen sekä verkkoyhteyksien myötä kansalaisten sähköisinä asiointipaikkoina.

Kirjastojen tehtävänä on tiedon ja kulttuurin välityksen lisäksi kansalaisten tietoyhteiskuntataitojen edistäminen ja sähköisen asiointin edellytysten tarjoaminen.

Hyvinvointia ja tuottavuutta lisätään tilojen yhteiskäytöllä ja uusilla yhteistoiminnallisilla palvelukonsepteilla

Kirjastotilojen yhteiskäyttöä lisätään tarjoamalla kirjastotiloja kolmannen sektorin ja muiden tilantarvitsijoiden kokoontumis- ja tapahtuma- ja toimintatiloiksi. Kirjastotilojen yhteiskäyttötarpeita ja mahdollisuuksia selvitetään kaupungin toimialojen ja palveluyksiköiden sekä muiden toimijoiden kanssa. Luodaan palvelumalli hyvinvointi- ja kansalaispalvelujen jalkautumiselle: ennaltaehkäisevää toimintaa ja helpdesk-palveluja matalan kynnyksen kirjastoihin. Tavoitteena on, että kirjastoissa kokeillaan kansalaisen helpdesk-palvelua, jossa sosiaali-, terveys-, asumis-, työvoima- ja muiden palvelujen asiantuntijat antavat ohjausta.

Kirjaston palvelutuotannon ja tilojen käytön uusiutuminen

Kirjastotilojen tulee olla helposti saavutettavia ja sijaita keskeisesti asukkaiden liikkumis- ja asiointiväylien suhteen. Kirjastotilojen tulee soveltua aineiston esillepanoon ja säilytykseen sekä asiakaspalveluun, lukemiseen ja opiskeluun sekä sähköiseen asiointiin ja asiakastyöasemien käyttöön sekä asukkaiden kohtaamisiin ja oleskeluun sekä tapahtumiin ja tilaisuuksiin

Kirjasto- ja tietopalvelujen tuottavuutta ja laatua lisätään edistämällä asiakkaiden itsepalvelua ja verkkoasiointia. Uutta tekniikka ja toimintatapoja ovat mm. itsepalvelulainaus ja palautusautomaatit sekä asiakastyöasemat ja verkkokirjastopalvelut.

Kirjasto- ja tietopalvelujen tuottavuutta ja laatua tehostetaan asiakkaiden itsepalvelulla ja henkilöstön asiantuntijapalveluilla. Kirjasto- ja tietopalvelujen tuottavuutta edistetään kohdentamalla henkilöstöresursseja asiantuntijapalveluihin. Tällaisia ovat mm. kirjallisuuspalvelut, näyttelyt ja esillepano, kirjavinkkaus, esittelyt, kirjallisuuspiirit, suosittelu ja kotipalvelu, tieto- ja musiikkipalvelut, lasten, nuorten ja seniorien palvelut, media- ja tietoyhteiskuntataitojen opetus ja opastus sekä verkkosisältöjen ja tapahtumien tuottaminen.

3.8. Hyvinvoinnin lähipalvelut, aluepalvelut, keskitettävät palvelut ja hyvinvointipuisto, Pori ja Kotka

Pori

Pori teki maaliskuussa 2009 Paras-lain mukaisen yhteistoiminta-alueen viiden naapurinsa kanssa. Toiminta kattaa kaikki kuntien järjestämistä olevat sosiaali- ja terveyspalvelut. Toiminta käynnistyi kuluvaan vuoteen alkuun. Porin ja Noormarkun kuntaliitoksen toteututtua Sopimuskuntia on kaikkiaan viisi.

Yhteistoiminta-alueen sopimuksessa on tuottavuudenkin näkökulmista muutamia kiinnostavia periaatteita, joista vain osa ilmenee niissä tarkasteluissa, jotka kesän aikana on koottu kärkihanke 5 osallistujien pohdintoihin.

Keskeiset periaatteen tai maininnan arvoiset asiat:

- Palvelut jaotellaan vain kahteen ryhmään; lähipalveluihin ja yhteisiin palveluihin,
- Lähipalveluissa on toiminnan tasolla pyritty hävittämään kuntarajat, alueista on muodostettu asiointiin kannaltakin luontevia 15 – 20 000 asukkaan kokonaisuuksia
- Alueella terveyspalvelut ja perhetyö muodostavat moniammatillisesti toimivan kokonaisuuden, joka tuntee oman väestönsä tarpeet ja toimii asiakaslähtöisesti ja ennalta ehkäisevää työtä soveltaen

- sairaanhoito ja asuminen on eritelty toisistaan kuntouttavaa toimintaotetta korostaen
- Kuntien kumppanuuteen, kokonaisuuden ja sen osien johtamiseen ja henkilöstön tarpeisiin on kiinnitetty erityistä huomiota

Yhteistoiminta-alueella on nyt noin 150 aktiivista toimipistettä. Hajakeskitetyllä lähipalvelumallilla tavoitteena on vähentää niiden määrä ainakin puoleen seuraavan valtuustokauden loppuun mennessä.

Yhteistoiminta-alueella on tavoitteena turvata palvelut ja niiden tuotanto- ja järjestämisedellytykset hyvinä koko alueella jo ennen välttämätöntä kuntarakenneuudistuksen seuraavaa aaltoa. Yhteiset tavoitteet on kirjattu seuraavasti:

- turvataan yhteistoiminta-alueella tuotettavat palvelut kaikille yhteistoiminta-alueen asukkaille yhdenmukaisin perustein;
- kehitetään kaikkia perusturvan palvelualueita tasapuolisesti;
- parannetaan sosiaali- ja terveystalouden laatua, tuottavuutta ja vaikuttavuutta;
- rakennetaan yhtenäiset ja kustannustehokkaat palvelurakenteet ja –prosessit mm. kehittämällä avo- ja lähipalveluita sekä moniammatillista ja ennakoivaa toimintaotetta;
- vahvistetaan omistajaohjausta yhteistoiminta-alueen ja sairaanhoitopiirin välillä;
- turvataan koko yhteistoiminta-alueen henkilöstön saatavuus hyvällä henkilöstöpolitiikalla.

## Kotka

Suomen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä on murroksessa. Kuntien talous tulee olemaan seuraavat vuosikymmenet erittäin kireällä. Hyvinvointipuistohankkeella tavoitellaan merkittävää kustannussäästöä Kotkan ja koko Kymenlaakson alueella. Tähän asti on voitu ratkaista uudet asiat aina kasvattamalla henkilökunnan määrää. Kymenlaaksossa on tultu tilanteeseen, jossa teollisuuden rakennemurros ja väestön eläköityminen pienentävät verotuloja merkittävästi. Myös alaa palvelevat tilat ovat suurremontin edessä. Keskussairaalan nykyinen kunto on erittäin heikko. Perusterveydenhuollon tilatkin ovat kunnoltaan vaihtelevasti korkeintaan keskinkertaisia. Tämä merkitsee sitä, että joudutaan tulemaan toimeen pienemmällä työntekijämäärällä rappeutuvassa toimintaympäristössä ja selviämään lukumääräisesti kasvavasta vanhusväestön hoitotarpeesta. [Heikko tulevaisuudennäkymä heijastuu myös ammattitaitoisen henkilökunnan vaikeutuneessa rekrytoinnissa.](#) Laskelmien mukaan ala on joka tapauksessa raskaiden investointien kynnyksellä. Nykyisen kaltaisen palveluntuotantomallin jatkaminen ei käytännössä ole enää vaihtoehto.

Kunnat ovat ymmärtäneet edessä olevan kustannuskriisin ja ryhtyneet sopeuttamaan toimintaansa tähän. On myös ymmärretty, että sosiaali- ja terveyssektori on yksi kokonaisuus, joka rahoitetaan samoista verovaroista. Epävirallisena tavoitteena on tehostaa nykyistä toimintaa 10% kustannussäästön verran sekä muuttamaan vanhustalouden rakennetta siten, että sama työntekijämäärä hoitaa kaksinkertaisen määrän vanhuksia.

## Hyvinvointipuisto

Hyvinvointipuiston suunnittelun tarkoituksena on Kotkan kaupungin sosiaali- ja terveystalouden sekä Kymenlaakson keskussairaalan toimintojen yhdistäminen ja

sijoittaminen keskussairaalan alueelle. Tavoitteena on uusien toimintamallien myötä löytää synergiaetuja, tehokkuutta ja asiakaslähtöisyyttä sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamiseen. Kymenlaakson keskussairaala-alue on täydennysrakentamisen sekä toimintojen optimoinnin myötä tarkoitus muuttaa toimivaksi uudenaikaiseksi terveydenhuollon palvelukeskukseksi. Keskussairaalan toimintojen lisäksi Hyvinvointipuistoon keskitetään ainakin terveysasema, hyvinvointineuvola, mielenterveyskeskus, suun terveydenhuolto, sosiaalihuolto ja työterveys. Painopisteenä on alueen, tilojen ja prosessien toiminnallinen ja logistinen kehittäminen.

Hanke koostuu kahdesta osahankkeesta. Toinen hanke on Kymenlaakson sairaanhoitopiirin hanke, jossa olemassa olevaa keskussairaala laajennetaan ja modernisoidaan. Toisen osahankkeen muodostaa kunnallisten sosiaali- ja terveystalvelujen keskittäminen uuteen yksikköön keskussairaalan tuntumaan. Nämä kaksi hanketta yhdistetään yhtenäiseksi kokonaisuudeksi tilojen sekä prosessien osalta. Lisäksi tutkitaan lähiympäristössä sijaitsevien sosiaali- ja terveystalvan koulujen, vanhuspalvelukeskuksen, tuettujen asumistalvelujen, pelastuskeskuksen sekä kaupungin keskuskeittiön ottamista osaksi hyvinvointitalvelujen yhteenliittymää.

Nykyisellään keskussairaalan alue on kokonaisuus, jonka suunnittelusta on vastannut arkkitehtitoimisto Veli ja Jaakko Paatela. Pääosa rakennuksista valmistui vuonna 1967.

## Keskittämisen etuja

### Laaja-alainen ammatikunta

Sosiaali- ja terveystalvelujen keskittäminen yhden katon alle sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon osaamisresurssien yhdistäminen luo erittäin arvokasta asiakaslähtöistä synergiaetua koko prosessiin. Monialainen ammatikunta pystyy vastaamaan erilaisiin haasteisiin ja reagoimaan moniin erilaisiin ongelmiin. Asiakas saa jonottamatta ja räätälöidysti yhden käynnin periaatteella koko sen ammattitaidon käyttöönsä, mitä alalla on tarjota. Nopea yhden käynnin hoitoprosessi vähentää kokonaiskustannuksia henkilöstökulujen, tila- ja laitekulujen, hallinnon sekä potilaan matkojen ja työstä poissaolojen osalta.

### Tehoja henkilökunnasta

Perinteiset pienet hajasijoitetut palveluyksiköt eivät pysty nostamaan tehoja riittävästi tulevaisuutta varten. Pieni yksikkö on myös haavoittuva esim. henkilökunnan sairauspoissaolojen osalta. Lisäksi ruuhkansietokyky ja hiljaisen ajan tehokas toimintakyky ovat vaillinaisia. Keskitetysti sijaitseva laaja-alainen henkilökunta voidaan organisoida tehokkaasti ja joustavasti. Luonnollinen eri ammattiryhmien yli tapahtuva konsultaatio on mahdollista vain samoissa tiloissa toimiessa. Pyrkimyksenä on, että jokainen alueen kuntalainen saa tasapuolista palvelua tehokkaasti laaja-alaiselta ammattilaistiimiltä.

### Tehoja tiloista ja varusteista

Suuren organisaation ja runsaan asiakasmäärän myötä voidaan tilojen ja varusteiden käyttöastetta nostaa huomattavasti. Standardoituja huoneita jaetaan kulloisellekin organisaatiolle tarpeen mukaan ja työtä voidaan tehdä vuoroissa. Tilojen ja varusteiden käyttöasteen noustessa tarvitaan niitä vähemmän. Samalla määrällisesti vähempien tilojen ja varusteiden laatuun voidaan panostaa entistä enemmän. Samat aputilat mm. neuvottelutilat, kopiolaitokset, tauko- ja sosiaalutilat palvelevat koko prosessia. Apupalvelut mm.

turvallisuuspalvelut, siivouspalvelut sekä toimisto- ja tietotekniikkapalvelut voidaan tuottaa koko prosessia palvelemaan. Tekniset uudistukset hoidossa ja palvelun tuottamisessa mahdollistavat keskittymisen intensiiviseen asiakaspalveluun. Yhtenäisen uuden keskuksen myötä voidaan panostaa myös henkilökunnan ja asiakkaiden viihtyvyyteen sekä mm. esteettömyyteen.

#### Keskittämisen haasteet

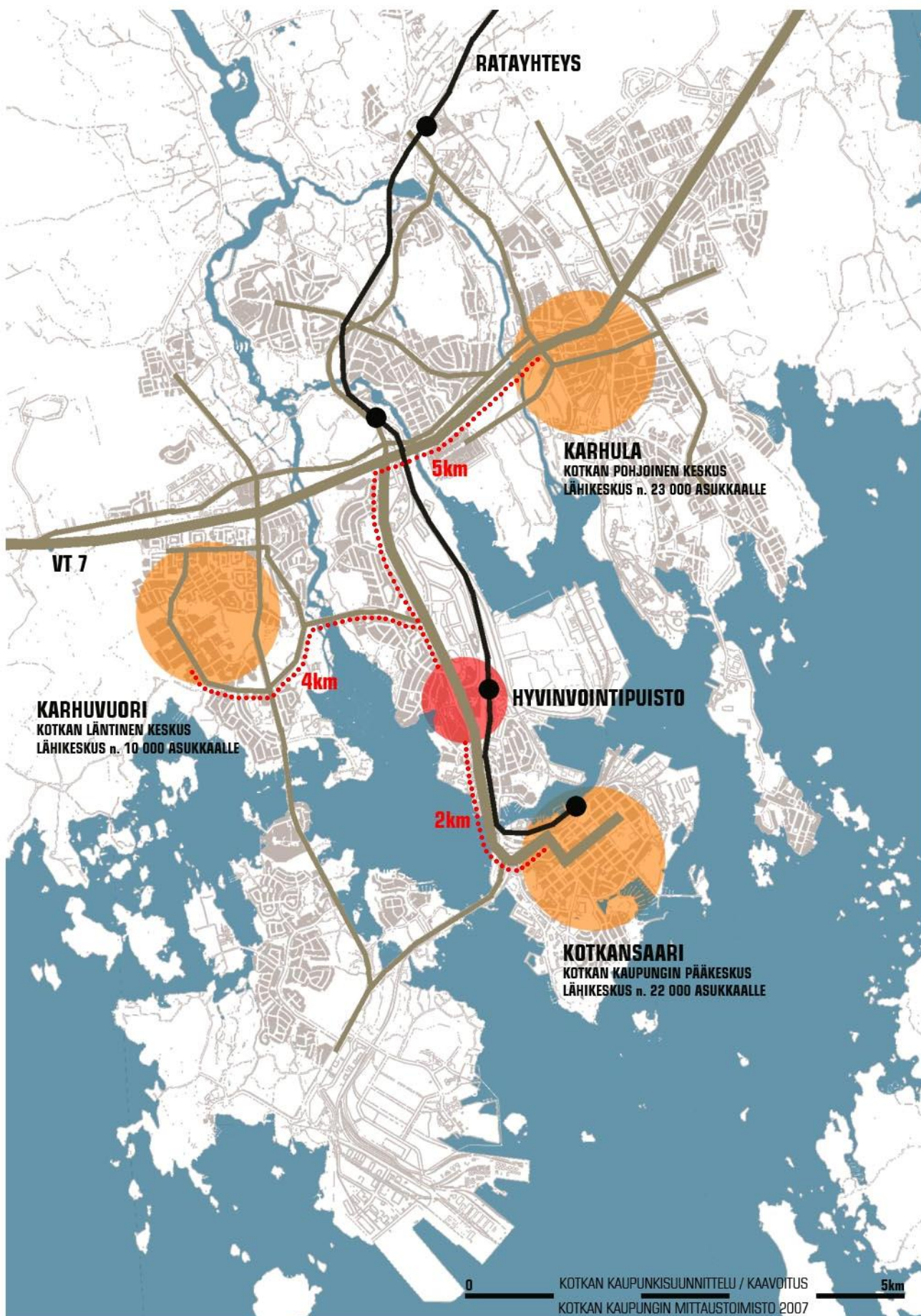
#### Rakennuskustannukset

Nykyisen sairaalarakennuksen prosessi uudistus sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen keskittäminen vaativat uutta tilaa ympärilleen. Nykyajattelun mukaan palvelun tuottajan ei tarvitse keskittyä seinien omistamiseen vaan prosessiin seinien sisällä. Prosessi uudistuksen ja keskittämisen odotetaan tuovan säästöjä palvelun tuottamisessa. Pyrkimys on, että vuosittaisilla säästöillä kuoletetaan valtaosa rakentamisesta aiheutuneista kustannuksista. Mahdollinen ulkopuolinen operaattori hallinnoi tiloja ja apuprosesseja ja vuokraa näitä eri palveluntuottajille kulloisenkin tarpeen mukaan.

#### Saavutettavuus

Monen kuntalaisen huolena on Kotkan hyvinvointipuiston saavutettavuus ja palveluiden keskittäminen yhteen paikkaan. Huolenaihetta pyritään poistamaan parantamalla entisestään Hyvinvointipuistoa syöttävää joukkoliikennettä, paikoitus- ja tiejärjestelmiä sekä ennen kaikkea jalkauttamalla palveluja. Lisäksi erilaisten etäpalvelupisteiden tai terveystioskien mahdollisuutta tutkitaan osana prosessi uudistusta.

Saavutettavuuden haasteeseen pyritään vastaamaan kehittämällä erilaisia lähipalvelupisteitä. Pilottiprojektina toimii kauppakeskus Pasaatin terveystioski Kotkansaarella.

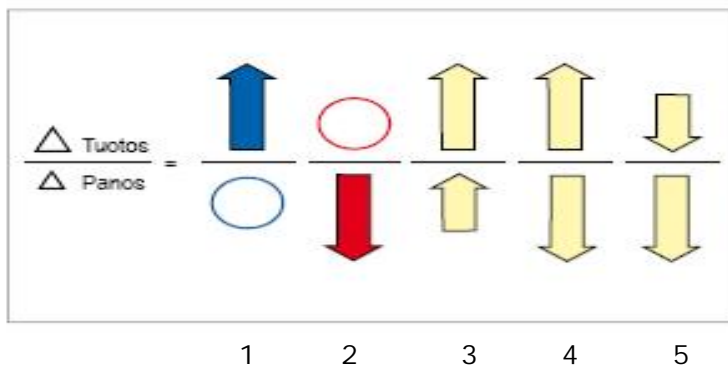


## Inhimillisyys

Suuren keskittymän viihtyvyyteen ja laajaan palvelutarjontaan kiinnitetään erityistä huomiota. Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon rajapinnan häivyttämisen lisäksi pyritään häivyttämään rajapintaa julkisen ja yksityisen palvelutarjonnan välillä. Asiakkaalle tarjotaan valinnanvapaus eri palvelujen välillä palvelun tuottajasta riippumatta. Inhimillisyyttä pyritään lisäämään myös tarjoamalla mahdollisuutta vakiintuneen hoitosuhteen säilyttämiseen. Kaupalliset aulapalvelut, apteekit ja ravintolat muuttavat kylmän hoitoprosessin helpommin lähestyttäväksi. Asiakslähtöisyysmallit haetaan hotelleista, kaupalliset mallit kauppakeskuksista, prosessimallit teollisuudesta ja logistiikkamallit esimerkiksi satamista ja lentokentiltä. Sairaala ei ole enää sairaala vaan tehokkaasti toimiva hyvinvointipalveluita tuottava viihtyisä ja monikirjoinen palvelukeskus.

Mitkä ovat hyvinvointipuiston vaikutukset tuottavuuden näkökulmasta?

Sijoittamalla tässä käytettyyn ja alla olevaan tuottavuushyötyjen syntymälle esittävään nuolikuviin havaitaan tarkastelussa todetun uista tuottavuutta parantavia mahdollisuuksia.



Viivan alla:

- toimitilojen keskittäminen, tilakustannus- ja tilapalvelupanosten säästöt suoritetta kohden,
- investointitarve uusiin tiloihin keskitettäessä, hyödyt pitkällä tähtäyksellä

Viivan päällä:

- moniammatillisuus
- monituote-edut (esim. laboratorio aina lähellä)
- asiakkaan kokemus parempi palvelun laatu, aukioloajat
- kaupunkimaisuuden hyödyt vrt. vanhustalokampus

#### 4. Palveluverkon tarkastelun valinnat

Kaupunkien kunnallisessa päätöksenteossa kansalaisten valitsevat demokraattiset luottamuselimet päättävät palveluverkkojenkin rakentamisen ja muuttamisen linjauksista.

Tässä raportissa on toistaiseksi pyritty osittamaan, että monissa tapauksissa palveluverkkoja voidaan tiivistää ja koota suurempiin ja monipuolisempiin palvelupisteisiin palveluiden tavoitteen, hyvinvointituottavuuden heikentymättä ja itse palvelutuotannon tuottavuuden selvästi parantuessa. Nämä tuottavuusvaikutukset on tämän raportin mukaan mahdollista saada aikaan sen vuoksi, että tuottavuuden suhdelukuasetelmassa (tuotos/panos) palveluverkkojen tarkastelu tällä tavoin tuottaa selvästi tuotokseen parannuksia. Tuotoksen parannuksina on mainittu mm. monipuolisuus, mahdollisuus paremmin palvelemaan aukioloaikoihin, haavoittuvuuden väheneminen, henkilöstön kesken mahdollisuus parempaan kollegoiden tukeen työssä jne. Tämän lisäksi voidaan päästä aivan yksinkertaisesti skaalaetuihin työn tehostumisena. Jos palveluverkon tarkasteluun liittyy uusinvestointeja modernimpiin työtiloihin ja niihin liittyen työ- ja asiakasprosessien kehitystä tietotekniikan ja logistiikan antamalla mahdollisuuksilla, voidaan saavuttaa myös lisää tehokkuutta verrattuna vanhoihin toimitiloihin.

Saadaan siis viivan päälle tuotokseen parannuksia. Samanaikaisesti nähdään mahdollisuuksia toimitilasäästöihin, tukipalveluiden skaalan kasvattamiseen ja säästöihin niissä jne. Tuottavuuden suhdeluvussa siis viivan alla tapahtuu myös tuottavuuden paranemiseen johtavia muutoksia. Tarkastelun yksi johtopäätös on, että näitä vaikutuksia voidaan saada aikaan monessa tapauksessa asiakkaan palveluiden saavutettavuuden juurikaan heikentymättä. Asiakkaan palveluiden saavutettavuuteen voidaan palveluverkkotarkastelun osana myös vaikuttaa (joukkoliikenneyhteydet). Elämäntapojen ja liikkuvuuden muutokset myös vaikuttavat tähän suuntaan. Voidaan muuttuvassa kaupunkirakenteessa sijoittaa ja koota palveluita sinne, missä ihmiset muutenkin liikkuvat.

Palveluverkkojen keskittäminen ja kokoaminen suuremmiksi yksiköiksi, alueelliset keskittymät, hyvinvointipuistot ja kampukset, market-kioski -ratkaisut ja minipalvelupistemallit voivat siis olla merkittäviä tuottavuuden lähteitä. Kun palveluverkkojen kehittämisen linjaukset tulevat päätettäviksi, luottamushenkilöt aivan perustellusti ottavat tarkasteluun myös muita, laiveampia näkökohtia. Näitä ovat mm. palveluverkkojen tarkastelun vaikutukset asuinalueiden ja kylien kehitykseen. Nämä alue- ja yhdyskuntarakenteen muutokseen liittyvät vaikutukset ovat palveluverkkotarkastelun ja kuntien palveluiden kehittämisen kannalta ns. ulkoisvaikutuksia. Päätäjät ovat vastuussa kokonaisuudesta, koko alueensa ja yhdyskuntansa kehityksestä ja sen vuoksi myös ulkoisvaikutukset on oikein ottaa huomioon. Poliittisessa keskustelussa on oikein, että myös nämä näkökohdat tulevat punnituiksi, kun päätöksiä tehdään.

Jospa esimerkiksi kouluverkon rakenteella tavoitellaankin myös muita tavoitteita kuin opetukseen ja sen tuottavuuteen (lasten oppimiseen) liittyviä tavoitteita. Päätösasetelmassa on kuitenkin tärkeää nähdä, että jos tuottavuusargumentin sijasta verkkotarkastelua koskevan päätöksen argumenttina painavatkin nämä palveluverkkojen ulkoisvaikutukset ratkaisevasti, niitä saatetaan tavoitella juuri esimerkiksi edellä kuvattujen tuotoksen paranemista kuvaavien osatekijöiden kustannuksella (monipuolisuus, mahdollisuus paremmin palvelemaan aukioloaikoihin, haavoittuvuuden väheneminen, henkilöstön kesken mahdollisuus parempaan kollegoiden tukeen työssä, tukipalveluiden skaalaedut jne).

Palveluverkon tarkistaminen nostattaa aina runsaasti poliittista keskustelua. Keskustelu sisältää monia ongelmia. Ensinnäkin asiat ovat harvoin yhteismitallisia, valintoja ja niiden vaikutuksia ei useinkaan verrata toisiinsa millään yhtenevällä asteikolla, joten debatti jää helposti kinaksi erilaisten arvovalintojen välillä. Toisekseen, vaikka debatti saataisiin rajattua

taloudellisiin vaikutuksiin, on niilläkin lyhyt ja pitkä aikaväli ja keskustelun osapuolet painottavat eri tavoin lyhyen ja pitkän aikavälin mahdollisia vaikutuksia.

Kunnan verkkotarkastelua argumentoidaan myös muilla kuin niillä tarpeilla, joihin peruspalvelujen on alun perin tarkoitettu vastaavan. Imago-, tasa-arvo-, ympäristö- ja monet muut argumentit taipuvat puolustamaan erilaisia vaihtoehtoja esittäjästä riippuen. Laskennallisia perusteita niille löytää vaikeammin ja niiden kanssa onkin syytä olla melko tarkkana.

Kullakin palvelulla on useita funktioita. Esimerkiksi:

1. Suppea palvelun sisäinen funktio,
  - a. Koululla: oppilaiden oppiminen,
  - b. Päiväkodilla: lasten emotionaalisesti ja fyysisesti turvallinen oleskelu, varhaiskasvatus
  - c. Terveysasemalla: terveyspalvelut, terveyshaittojen ennaltaehkäisy
  - d. Liikuntapaikalla: liikuntasuoritteet, jne
2. Ulkoisvaikutukset muiden palvelusektoreiden kannalta,
  - a. Koululla: nuorison "päivähoito" ja sosiaalistaminen,
  - b. Päiväkodilla: sosiaalistuminen, vanhempien oman ajan mahdollistaminen
  - c. Terveysasemalla: syrjäytymisongelmien ennaltaehkäisy
  - d. Liikuntapaikalla: kansanterveyden edistäminen
3. Lisäksi on muita, laaja-alaisia ulkoisvaikutuksia, jotka eivät kohdennu kunnan hallinnonaloille vaan hyödyttävät yhteiskuntaa laajemmin esim. aluekehityksen, kylien, työllisyyden, yhteisöllisyyden, elinkeinopolitiikan tms. kannalta; esim. aluesairaalan ylläpito, kunnan laboratorion tai kyläkoulun ylläpito onkin keino säilyttää jokin työpaikka alueella, kylä elävänä, imago parempana, jne.

Kunnan päätöksenteon kannalta ei ole yhdentekevää, miten nämä tavoitteet/palveluiden funktiot kussakin kohdassa painottuvat. Alustava palveluverkkojen kannalta hyväksyttävä päättelysääntö on, että tavoitellaan hyvinvointituottavuutta, jolloin kunnan palveluiden sisäiset funktiot ja ulkoisvaikutukset muiden kunnan palvelusektoreiden kannalta ovat hyväksyttäviä. Sen sijaan laaja-alaiset ulkoisvaikutukset aluekehityksen ja työllisyyden kannalta ovat kyseenalaisia. Niissä kohdin kunta voi kysyä, mitä muita keinoja on käytettävissä jotta päästään kohti tavoiteltua lopputulosta. Onko heikosti perusfunktioita toteuttavan koulun ylläpito pitkällä aikavälillä oikea ratkaisu alueellisen vetovoiman ylläpitämiseksi? Ei voitane pitää lasten kannalta kohtuullisena, että vaikkapa kyläyhteisön vetovoiman vuoksi ylläpidetään koulua, jossa on yksi ekaluokkalainen ja kourallinen 4-5 luokkalaista.

Palvelujen funktiot on hyvä kirjoittaa auki, jotta tarkastelua voidaan tehdä yhdessä muiden hallintokuntien kanssa. Näin taataan hyvinvointituottavuuden parantaminen. Esimerkiksi kirjasto toteuttaa tehtäviä, jotka hyödyttävät ainakin sosiaali- koulu- ja nuorisotointa. Mikäli kirjaston toimipisteen lakkauttaminen on kirjastotoimen näkökulmasta järkevää, kannattaa huolehtia siitä, että jossain fyysisessä tilassa tulevat huolehdituiksi koululaisten iltapäiväoleskelu, perheiden virkistäytyminen, vanhusten lehtisalikäynnit, köyhien ATK-tarpeet, yms. Tällöin saatetaankin päätyä kirjaston säilyttämiseen jollain laihdutetulla, sen hetkisiin tarpeisiin tehokkaammin vastaavalla konseptilla.

Olisi noloa valmistelulle, jos vasta valtuustosalissa tuotaisiin esiin se tärkeä seikka, että kirkonkylän kirjasto on ainoa paikka, jossa lapset voivat odottaa koulukyytiä ja että he saavat odottaessaan apua läksyjen teossa. Esimerkiksi isojen kaupunkien lähiökirjastojen merkitys muun kuin ydintoiminnan kannalta ei välttämättä ole valmistelijoiden tiedossa. Samoin se, kuinka suuri osa vaikkapa paikallista järjestötoimintaa on jonkin tietyn tilan varassa. On helppo ajatella, että "onhan siellä muitakin tiloja", mutta tosiasiaissa toiminta saattaa kuolla, ellei kaupunki huolehdi myös sen siirtymävaiheesta. Erityisesti vapaaehtoistyö on haavoittuvaista.

Verkkotarkastelussa tilahallinto on solmukohdassa. Tilahallinnon tulee tietää, mikä toimiala tarvitsee mihinkin tarpeeseen tiloja ja miltä alueelta, sekä missä on liikaa tilaa, jolle tulee etsiä uutta käyttöä. Myös se, mistä tiloista kaupungin kannattaa luopua kokonaan ja toisaalta mitä tiloja kannattaa korjata tai muuntaa ja pitää omassa käytössä on tilakeskuksen ydinosaamista. Toimialojen edustajat toki keskustelevat tilatarpeista suoraan keskenäänkin, mutta viime kädessä tilakeskuksella tulee olla kontakti kaikkiin sisäisiin ja ulkoisiin asiakkaisiin ja sen tulee tuntea näiden tarpeet.

Ennen palveluverkkotarkastelua olisi hyvä käydä periaatteellinen keskustelu siitä aiotaanko tehdä ensisijaisesti toimialojen tuottavuutta ja taloudellista kestävyyttä parantavia muutoksia ja korostaa palveluiden modernisointia ja laadun parantamista, vai tehdäänkö laajempaa kehittämistyötä, jossa palveluverkko on vain osatekijänä. Mikäli halutaan esimerkiksi elävöittää maaseutua, vahvistaa lähiyhteisöjä ja lyhentää asiointimatkoja, tulee palveluverkosta erinäköinen, kuin jos tavoitellaan ykköslaadun palvelua, laajaa palvelutarjontaa, skaalatuotannon etuja, tehokasta tilan ja työvoiman käyttöä ja pieniä yksikkökuluja. Jos tuottavuusargumentin sijasta verkkotarkastelua koskevan päätöksen argumenttina painavatkin nämä palveluverkkojen ulkoisvaikutukset ratkaisevasti, on hyväksyttävä, että niitä saatetaan tavoitella edellä kuvattujen tuotoksen paranemista kuvaavien osatekijöiden kustannuksella (monipuolisuus, mahdollisuus paremmin palvelemaan aukioloaikoihin, haavoittuvuuden väheneminen, henkilöstön kesken mahdollisuus parempaan kollegoiden tukeen työssä, tukipalveluiden skaalautuneet jne). Valittujen strategioiden tulee myös olla mahdollisia toteuttaa nykyisten ja tulevien resurssien puitteissa. Jos esimerkiksi työvoima vähenee ja osaajat muuttavat, on keskittäminen varmasti ainoa tapa ratkoa rekrytointin vaikeuksia.

## 5. Johtopäätökset

Palveluverkkojen keskittäminen ja kokoaminen suuremmiksi yksiköiksi, alueelliset keskittymät, hyvinvointipuistot ja kampukset, market-kioski -ratkaisut ja minipalvelupistemallit voivat olla kaupungeille merkittäviä tuottavuuden lähteitä.

Nämä tuottavuusvaikutukset on tämän raportin mukaan mahdollista saada aikaan sen vuoksi, että palveluverkkojen tarkastelu tuottaa selvästi tuotokseen parannuksia. Tuotoksen parannuksina on mainittu mm. monipuolisuus, mahdollisuus paremmin palvelemaan aukioloaikoihin, haavoittuvuuden väheneminen, henkilöstön kesken mahdollisuus parempaan kollegoiden tukeen työssä jne. Tämän lisäksi voidaan päästä aivan yksinkertaisesti skaalaetuihin työn tehostumisena. Jos palveluverkon tarkasteluun liittyy uusinveistointeja modernimpiin työtiloihin ja niihin liittyen työ- ja asiakasprosessien kehitystä tietotekniikan ja logistiikan antamalla mahdollisuuksilla, voidaan saavuttaa myös lisää tehokkuutta verrattuna vanhoihin toimitiloihin.

Samanaikaisesti nähdään mahdollisuuksia toimitilasäästöihin, tukipalveluiden skaalan kasvattamiseen ja säästöihin niissä jne. Tuottavuuden suhdeluvussa siis viivan alla tapahtuu myös tuottavuuden paranemiseen johtavia muutoksia. Näitä vaikutuksia voidaan saada aikaan monessa tauksessa asiakkaan palveluiden saavutettavuuden juurikaan heikentymättä. Asiakkaan palveluiden saavutettavuuteen voidaan palveluverkkotarkastelun osana myös vaikuttaa (joukkoliikenneyhteydet). Elämäntapojen ja liikkuvuuden muutokset myös vaikuttavat tähän suuntaan. Voidaan muuttuvassa kaupunkirakenteessa sijoittaa ja koota palveluita sinne, missä ihmiset muutenkin liikkuvat.

Kuitenkin palveluverkkotarkastelut ovat kaupungeille erittäin työläitä ja vaikeita saattaa päätökseen.

Nämä vaikeudet johtuvat usein siitä, että päätöksenteossa palveluverkon funktioiksi, siltä odotetuiksi vaikutuksiksi tulee luettua mukaan myös palvelun kannalta ns. ulkoisvaikutuksia, kuten vaikutukset alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen. Johtopäätös tältä osin on, että palveluverkkoratkaisujen tekeminen painottuneesti näiden argumenttien pohjalta on kyseenalaista. Niissä kohdin kunta voi kysyä, onko muita ja ehkä tehokkaampia keinoja on käytettävissä jotta päästään kohti palveluverkon ulkoisvaikutuksena näkyvää tavoiteltua lopputulosta esimerkiksi alue- ja yhdyskuntarakenteessa. Ainakin päättäjälle on kyettävä tarjoamaan valintatilanne selkeästi esiin: jos tuottavuusargumentin sijasta verkkotarkastelua koskevan päätöksen argumenttina painavatkin palveluverkkojen ulkoisvaikutukset ratkaisevasti, niitä saatetaan tavoitella juuri tuotoksen paranemista kuvaavien osatekijöiden kustannuksella (monipuolisuus, mahdollisuus paremmin palvelemaan aukioloaikoihin, haavoittuvuuden väheneminen, henkilöstön kesken mahdollisuus parempaan kollegoiden tukeen työssä, tukipalveluiden skaalaedut jne).

Kaupunkien väliselle yhteisyydelle johtopäätöksenä on, että eri palveluissa palveluverkkotarkasteluissa käytettäviä suhdelukuja on tarpeen yhdenmukaistaa. Palveluverkkotarkastelut voivat hyötyä siitä, että on käytössä yhteisiä kriteereitä ja tarkastelujen pohjana käytettäviä tunnuslukuja. Kuntaliiton johdolla työskentelevältä yleissivistävän vertailutiedon kehittämisryhmältä odotetaan määrittelytyön valmistumista vuoden 2011 aikana, jolloin otetaan koekäyttöön sähköinen alusta ao. vertailutietojen esittämiselle.

Esimerkiksi kouluverkkotarkastelujen pohjaksi kaupunkien välistä vertailutietoa tarvitaan laatumittareiden lisäksi mm:

- oppilaskohtaisten kustannusten vertailemiseksi eri toiminnoissa ja tukipalveluissa
- koulujen keskikokojen ja opetusryhmäkokojen esille tuomiseksi

- koulutilojen riittävyyden arvioimiseksi.

Eri palveluissa palvelupisteiden vertailuun käytettävät tunnusluvut ovat erilaisia ja eri toimialojen palveluverkkotarkastelujen kriteereitä tulisikin kehittää ja määritellä kaupunkien yhteistyönä. Toimipisteiden vertaileminen tällaisilla kriteereillä ei kuitenkaan ole vielä riittävää. Näillä kriteereillä määritellyllä tavalla kyetään löytämään olevan palveluverkon ongelmia ja heikoiden tuottavia toimipisteitä. Sen lisäksi tarkastelussa tulee kyetä osoittamaan, että tunnusluvuilla kuvattujen palveluverkon tuottavuusongelmien korjaamisen lisäksi palveluverkon tarkastelu, keskittäminen ja mahdollisesti kokoaminen suuremmiksi yksiköiksi merkitsee myös asiakkaan saaman palvelun laadullista paranemista, monipuolistumista jne., sen saavutettavuuden juurikaan heikentymättä.

Kaupunkien yhteistyönä voidaankin lisätä ymmärtämystä kaupungeissa tehtäville palveluverkkojen tarkasteluille, keskittämiselle ja kokoamiselle suurempiin toimipisteisiin. Tässä raportissa on monia hyviä esimerkkejä palveluiden laadun ja asiakkaan kokeman hyödyn paranemisesta palveluverkkojen tarkastelun tuloksena. Erityisesti nousevat esiin tietynlaisina uutuuksina kaupunkimaisuuteen liittyvien etujen mahdollisuus, kun kootaan esimerkiksi vanhuspalveluja ja -asumista fyysiseen läheisyyteen (vanhuspalvelukampus ja hyvinvointipuisto), mistä myös alan uuden yksityiset toimijat voivat hyötyä.

Juuri kaupunkiseuduilla, jossa samalla toiminnallisella alueella on tyypillisesti useita kuntia ja asukkaiden elämä tyypillisesti jo ylittää kuntarajat, palveluverkon tarkastelulla on erityisen suuri tuottavuuspotentiaali. Pitkällä aikavälillä koko alueen yhtenäinen suunnittelu asutuksen, työpaikkojen, palveluiden, liikenneväylien ja joukkoliikenteen kokonaisuuden kattaen voi tuottaa merkittävän tuottavuuden parannuksen. Kunta- ja palvelurakennemuutostusta onkin syytä jatkaa ja terävöittää kaupunkiseuduilla.