

Tehokkuutta ja kansalaislähtöisyyttä samassa paketissa? Päätösrationaliteettien välinen jännite kuntarakenteen muutoksessa

Kristiina Engblom-Pelkkala & Jarmo Vakkuri

Johdanto ja artikkelin asetelma

Rakennemuutoksista on tullut julkisen hallinnon kehittämisen iskusana, jo jonkinlainen tautologia. Suomalaisessa viitekehyksessä tästä esimerkkinä ovat olleet kuntaliitokset sekä ”suurempien” ja ”elinvoimaisempien” kuntien luominen (Valtiovarainministeriö 2012). Vaikka erityisesti kansainvälistä tutkimuskeskustelua hallinnon toiminnan ymmärtämisen näkökulmasta on käyty (vrt. Askim et al. 2011), on rakennemuutosten nykyistä laaja-alaisemmalle tarkastelulle selkeästi tarvetta. Suurempi kuntakoko ja asukaspuhjan laajeneminen haastaa uuden kunnan kehittämään toimintamallejaan ja järjestämään hallintoaan uudella tavalla. Samoin kuntalaisten tarpeiden muutokset ja palvelujen saatavuus tuovat muutosvaateita kuntaan, sen hallintoon, johtamiseen ja palveluihin.

Toisin kuin ajankohtainen keskustelu antaa ymmärtää, kuntaliitos ei ole menojen vähentämisen automaatti. Taloudellisessa merkityksessä se on ennen kaikkea tulevaisuuteen suuntaava investointi, joka luo mahdollisuuden synnyttää, kokeilla ja tehdä uutta ja joka pitkällä aikavälillä voi (mahdollisesti) hillitä kunta- ja kaupunkitalouden menojen kasvua (Vakkuri 2013). Tämä mahdollisuus syntyi myös Hämeenlinnan kaupungille, kun ympäristökunnat Hauho, Lammi, Tuulos, Kalvola ja Renko yhdistyivät Hämeenlinnan kaupungin kanssa vuoden 2009 alussa. Rakennemuutos synnytti tarpeen järjestää uuden,

lähes 66 500 asukkaan Hämeenlinnan kaupungin palvelut asiakaslähtöisyyttä, tuottavuutta ja käytettävissä olevia resursseja korostaen. Hämeenlinnan kaupungin toimintamallit perustuivat tilaaja-tuottaja-toimintatapaan ja elämäntaariajatteluun. Oleellista oli näiden mallien yhdistäminen ja samanaikainen käyttö.

Artikkelimme tavoitteena on *tarkastella hallinnon muutoksen mekanismeja kuntien rakennemuutoksen viitekehyksessä*. Erityisenä kiinnostuksen kohteena on *hallinnon uudistamisen erilaisten päätösrationaliteettien välinen jännite* (vrt. Vartola 2006; Vakkuri 2010). Tapausesimerkkinä analysoimme Hämeenlinnan kaupungin kuntaliitosprosessia, jossa jännite syntyy pyrkimyksestä edistää samanaikaisesti kaupungin palvelutuotannon skaala- ja tehokkuusetuja sekä asiakas- ja kuntalaisnäkökulman parempaa huomioon ottamista. Empiirisen tarkastelun taustana on kirjoittajien osallistuminen Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen tutkimukseen vuosina 2010–2012. Hämeenlinnan kaupungin hanke toteutettiin SITRA:n rahoittamana. Laaja-alaista ja käytännönläheistä hanketta tutkittiin kolmen erillisen kokonaisuuden kautta erilaisilla tutkimusmenetelmillä. Jokaisessa tutkimuksen vaiheessa tutkimusmenetelminä käytettiin asiakirja-aineistoja ja dokumentteja sekä havainnointia ja haastatteluja. Tutkimushankkeen aikana tehtiin 23 teemahaastattelua.¹

Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen tavoitteena oli luoda maantieteelliseltä alueeltaan ja asukaspohjaltaan kasvavan kaupungin alueelle uudenlaisia hallinnollisia ja yhteisöllisiä toimintamalleja. Tälle oli erityinen tarve, koska uuden kaupungin alueet erosivat hyvinkin merkittävästi toisistaan. Samaan aikaan kaupunki pyrki tehostamaan toimintaansa siirtymällä yhtenäisiin käytäntöihin ja suurempiin toimintayksiköihin. Tämä ei kuitenkaan ole poistanut pienten lähiyhteisöjen hallinnoinnin tarvetta, vaan itse asiassa päinvastoin.

1 Yhteensä haastatteluja tehtiin eri tutkimusvaiheiden aikana 127 sekä perinteisesti että nykyteknologiaa hyödyntäen. Haastattelujen kesto vaihteli muutamasta minuutista aina puoleen toista tuntiin, riippuen siitä, mitä haastattelumenetelmän käytöllä kulloinkin tavoiteltiin. Lyhyisiin mobiilihaastatteluihin ja päiväkirjahuoneissa toteutettuihin videonauhoituksiin osallistuivat monet eri-ikäiset kuntalaiset. Näitä haastatteluja tehtiin 114 kappaletta (Engblom-Pelkkala 2012, 269–273). Loput 23 haastattelua olivat noin tunnin mittaisia teemahaastatteluja, joihin osallistui niin kuntalaisia kuin poliittisia päätöksentekijöitä ja viranhaltijoita. Tutkimuksen kannalta teemahaastattelut olivat hyödyllinen tapa saada monipuolista tietoa uudenlaisesta tilanteesta niin viranhaltijoilta kuin kuntalaisiltakin, tilanteessa jossa kirjoitettua ja tutkimuksen käyttöön saatavaa aineistoa oli vielä varsin vähän.

Hallinnolla oli siis konkreettinen tarve löytää ratkaisuja vaikeisiin ongelmiin. SITRA:n näkökulmasta Uudistuva kylä kaupungissa -hanke on osa sen pyrkimystä synnyttää uudenlaisia palvelujen järjestämisen ja tuotannon innovaatioita sekä edistää kansalaisuuden ja lähidemokratian uusia muotoja (<http://www.sitra.fi/hankkeet/uudistuva-kyla-kaupungissa-asukkaat-kaupunki-yritykset-jarjestot-ja-yhteisot-palvelujen>).

Hämeenlinnassa palveluiden kehittämisessä ja resursoinnissa on otettu huomioon paitsi alueiden heterogeenisuus myös eri-ikäisten palvelunkäyttäjien tarpeet elämänkaari-ajattelun kautta. Tämä on toteutettu lisäämällä tilaajapäälliköiden tehtäväkuvaan aluevastuut. Puhutaan alueellisista tilaajapäälliköistä. Tilaajapäällikön työssä tämä tarkoittaa kykyä ymmärtää, ei vain ”tilaamista” sinällään, vaan myös eri ”ikäsegmenttien” ja ”kaupunginosien ja alueiden” tarpeita. Ammatillinen osaaminen muuntuu alueellisen vastuun myötä kaupungin sisäisen jaon perusteella tietyn alueen palvelutarpeiden kuuntelijaksi ja hallinnon näkyviksi kasvoiksi.

Metodisessa mielessä artikkelin esimerkkitapaus muodostaa tarkastelun kiintopisteen, jota refleктоimme kahden toisistaan poikkeavan, mutta rinnakkain etenevän teoreettisen tarkastelun avulla. Ensinnäkin keskiössä on suuruuden ekonomia ja se, mitä suurkuntaliitoksen toteutumisella on tavoiteltu. Toiseksi tarkastelu liittyy julkisten palvelujen uudelleenjärjestämisen tarpeeseen erilaisten alueiden tarpeet huomioon ottaen. On olemassa institutionaalinen paine ylläpitää uudenlaista vuorovaikutusta kansalaisiin ja kuntalaisiin. Tähän paineeseen vastaaminen luo tarpeen kvalifikaatioiden sekä olemassa olevien tehtävien ja professioiden uudennlaisille yhdistelmille (vrt. esim. Abbott 1988). Miten hallinto ja päätöksenteko hallitsevat kahden kehityssuunnan aiheuttaman dilemman? Hämeenlinnan tapauksen valossa on kiinnostava tarkastella uudella tavalla jäsenettyä ”alueellisuutta” kuntien muutoksen hallinnoinnissa ja johtamisessa.

Kuntaliitoksen tuotos – uusi ja ”leveämpiharteinen” Hämeenlinna

H3: *”... kun tää organisaatio on rauhottunu muutosten jälkeen ni kaikki rupee ymmärtää sen et tån hallitseminen on ihan äärimmäisen vaikeeta. Siis tån koko kentån. Et vanha Hämeenlinna oli vielä hallittavissa sektorikohtaisesti, mut tää uus ei ookaan sitä, johtuen ihan puhtaasti etäisyyksistäkin...”* (haastattelu 10.10.2012.)

Vuonna 2007 Hämeenlinna, Hauho, Lammi, Tuulos, Renko ja Kalvola sopivat kuntien yhdistymisestä. Kuntien tekemään sopimukseen kirjattiin uuden kunnan rakentamisen periaatteet todeten muun muassa, että *”laajentuneen Hämeenlinnan palvelut järjestetään korostaen asiakaslähtöisyyttä ja tuottavuutta sekä käytettävissä olevia resursseja”*. Kuuden kunnan kuntaliitos toteutui 1.1.2009, jolloin uuden kunnan asukasmäärä nousi lähes 66 500 asukkaaseen. Monikuntaliitoksen ja sen myötä vuosina 2009–2012 käyttöön otetuilla uusilla toimintamalleilla, kuten tilaaja-tuottajamallilla, monituottajamallilla, elämänkaarijattelulla sekä palvelujen ikäsegmentoinnilla haettiin ”leveämpiä hartioita” vastata alueeltaan laajan, sekä maaseudusta että ydinkaupungista koostuvan uuden Hämeenlinnan moninaisiin tarpeisiin. Uudenlaisten toimintamallien haluttiin näkyvän poliittisessa järjestelmässä, organisaatiossa, hallinnossa, palvelujen tuotantotavoissa sekä johtamis- ja tietojärjestelmissä. (Hämeenlinnan kaupungin Palvelu- ja hankintastrategia 2010, 3.)

Hämeenlinnan tilaaja-tuottajamallissa on koko kaupungin kattava ohjausjärjestelmä ja tuotannon puolella sovelletaan ammatillista johtamista. Toimintatavaltaan Hämeenlinna eroaa monista muista kaupungeista siinä, että sen tuotannon puolelta puuttuu erillinen, poliittinen edustus lukuun ottamatta liikelaitosten johtokuntia, joiden valinnassa korostuu vahva toimialan tuntemus. Palvelutuotannosta vastaa apulaiskaupunginjohtaja ja tuotantojohtaja, jonka vastuulla ovat palvelualueet. Tuotantoalueet ovat suoraan kaupunginhallituksen alaisia. Tilaajapuoli on organisoitunut elämänkaarimallin mukaisesti ammatillisiin tilaajatiimeihin ja tilaaja-lautakuntiin. Sopimusohjaus ohjaa toimintaa. Sisäiset palvelusopimukset ovat olleet käytössä vuodesta 2009. Tilaajalautakunnat hyväksyvät tilaaja-tuottajaviranhaltijoiden valmistelumat

vuosittaiset palvelusopimukset, vastaavat sopimusten syntymisestä, niiden sisällöistä ja arvioinnista. Ulkopuolelta tilattavat palvelut määritellään palvelujen hankintastrategioissa. (Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista 2010, 23.)

Kuntaliitoksen jälkeinen uusi kaupunki lähti tavoittelemaan tehokkuusetuja. Kuntaliitoksen kanssa samaan ajankohtaan osunut yleinen talouden taantuma ja kasvaneet kustannukset ovat saaneet Hämeenlinnan kaupungin toteuttamaan budjettia, jossa palvelurakenteen muutoksilla on haettu säästöjä (Hämeenlinnan kaupungin tilinpäätös 2010). Tulojen ja menojen tasapainottamisen ongelma on ollut läsnä uuden kaupungin päätösagendalla koko sen olemassaolon ajan. Kaupunki on laatinut erilaisia talouden tasapainottamisen ja toiminnan tehostamisen ohjelmia. Ensimmäinen, vuosille 2009–2012 laadittu tuottavuusohjelma painotti talouden tasapainottamista, tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Tavoitteena oli karsia henkilöstömenoja, uudistaa palvelurakenteita ja prosesseja muun muassa hyödyntämällä sähköistä asiointia ja tietotekniikkaa sekä tehostaa tilojen käyttöä. Tämän jälkeen vuosille 2012–2015 laadittiin talouden tehostamisen ja sopeuttamisen toimenpideohjelma, jonka lisäksi vielä talouden tasapainottamisohjelmaa on tarkennettu jatkumaan aina vuoteen 2018 asti. (Hämeenlinnan kaupungin tilinpäätös 2012.) Kaupunki arvioi tekevänsä säästöjä vuosien 2009–2012 aikana 16,7 miljoonaa euroa erilaisten toiminnan ohjaukeinojen kautta. Vuoden 2009–2012 tuottavuusohjelman, 2010–2013 palvelu- ja hankintastrategian ja vuoden 2012–2013 henkilöstön tuottavuussopimuksen on arvioitu tuovan kaupungille henkilöstötyövuosien vähennystä yhteensä 187 henkilötyövuotta, jonka vaikutuksen on arvioitu olevan 8,3 miljoonaa euroa. Työhyvinvoinnin panostusten ja varhemaikojen alentumisten vaikutukset on arvioitu olevan noin 0,4 miljoonaa euroa sekä muut tuottavuushyödyt 8 miljoonaa euroa. (Raukko 2013.)

Palvelutuotannon kehittäminen

Hämeenlinnassa tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoa perusteltiin sillä, että palveluiden järjestämisen näkökulmasta oli tarpeen tehdä kuntaliitoksen myötä suuri muutos, joka oli mahdollista toteuttaa juuri kyseistä mallia sovelta-

malla. Hämeenlinnan kaupungilla on vuodesta 2009 lähtien ollut toiminnassaan kaikki ne rakenteet, jotka mahdollistavat tilaaja-tuottajatoimintatavan toteuttamisen. Pelkät rakenteet eivät kuitenkaan tuota tavoiteltuja hyötyjä, eli tuottavuutta, laatua ja asiakaslähtöisyyden kasvattamista, vaan toimiva tilaaja-tuottajatoimintatapa edellyttää, että kaupunki linjaa toimintansa ja palvelu- ja hankintastrategiansa niin, että ne vahvistavat kaupungin järjestämisvastuuta, markkinoiden hyödyntämistä ja monituottajamaista palvelurakennetta. (Hämeenlinnan kaupungin palvelu- ja hankintastrategia 2010, 4.)

Tilaaja-tuottajamallilla on haettu tehokkaampaa ohjausta ja johtamista. Kaupunki on halunnut lisätä vertailtavuutta myös suhteessa ulkopuolisiin palveluntuottajiin. Monituottajamallissa kunnan palvelutarjonta järjestetään siten, että palvelujärjestelmä koostuu kunnallisista, järjestöjen, yhdistysten, yritysten ja vapaaehtoisten tarjoamista palveluista. Aidon monituottajamallin toteuttamisen edellytys on, että julkinen sektori, yritykset ja kolmas sektori kykenevät toimimaan yhteistyössä. Hämeenlinnassa monituottajamallia toteutetaan sisäisenä toimintatapana, mikä tarkoittaa, että palveluita ja niiden järjestämistä tarkastellaan uudella tavalla. Tämä on positiivinen kehityspiire ja korostaa uudenlaisen ajattelun vahvistumista kaupungin toiminnassa. Ideaalisen toiminnan kannalta tämä ei kuitenkaan ole riittävää, sillä pitkän aikavälin kehittämisen tavoitteena tulisi olla, että kaupunki kykenee ohjaamaan tietoisilla strategisilla ratkaisuillaan sekä omaa että ulkopuolista tuotantoa, edistämään palvelutuotannon kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä osallistumaan palvelumarkkinoiden synnyttämiseen ja ylläpitämiseen Hämeenlinnan seudulla.

Kuntaliitoksen jälkeisen uuden kunnan henkilöstön suuri määrä saattaa muodostua esteeksi hankkia palveluja ulkopuolisilta palveluntuottajilta, vaikka se olisikin kunnan kannalta taloudellisesti kannattavaa. Tämä uhka on tiedostettu Hämeenlinnan kaupungin palvelu- ja hankintastrategiassa, jossa todetaan, että kaupungin henkilöstön tuotannollisia ja taloudellisia irtisanomisperusteita koskeva viiden vuoden palvelussuhdeturva kestää vuoden 2013 loppuun. Kaupungilla on kuitenkin oikeus uudelleen organisoida henkilöstöään tarjoamalla uusia työtehtäviä ja koulutusta. On myös muistettava, että tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto ei velvoita kuntaa ulkoistamaan ja kilpai-

luttamaan palveluiden tuotantoa, vaan palvelut voidaan tuottaa kunnan omassa organisaatiossa ja kunnan omana tuotantona. Se mikä kuitenkin muuttuu periaatteellisella tasolla, on tuotannon ohjausjärjestelmä, joka muuttuu hierarkkisesta, nettobudjetointiin perustuvasta toiminnasta sopimusperusteiseen toimintamalliin. (Kuopila et al. 2007, 37–38.)

Tilaja-tuottajamallissa palvelut on tuotteistettava, mikä tarkoittaa palveluiden yksityiskohtaista määrittelemistä, jotta niille voitaisiin laskea yksikkökustannukset. Hämeenlinnassa on haettu tuottavuuden kasvua palveluiden järjestämisessä tuotteistamalla palvelut ja tehostamalla kustannuslaskentaa. Kaupungin palvelut tuotteistettiin taloushallinnon ja palvelutuotannon toimesta ja niille laskettiin kustannukset keväällä 2011. Tuotteistaminen on osa sisäistä sopimusohjausta. Hämeenlinnassa huomattiin pian tilaja-tuottajamalliin siirtymisen jälkeen, etteivät kaupungin talouden seurantarjestelmät ja talouden johtaminen taipuneet malliin toivotulla tavalla. Syy on saattanut olla siinä, että uutta toimintamallia käyttöönotettaessa ei ollut ajateltu niiden vaikutusten laajuutta (Meklin, Oulasvirta & Vakkuri 2005, 204).

Väkiluvun ja pinta-alan kasvaessa oli Hämeenlinnassa perusteltua pohdita niitä palveluiden tarjontaan liittyviä ongelmia, joita toimintaympäristön muutos toi tullessaan. Kuntaliitosta seurasi palvelurakenneuudistus ja palveluverkkoselvitykset. Hämeenlinnan kanssa yhdistyneiden kuntien alueilla järjestettiin viranhaltijoiden toimesta alueellisia asukasiloja kuntalaisille, joissa käsiteltiin muun muassa kaupungin palvelutarjontaa ja liitoskuntien palveluverkkoja. Kaupungin palveluverkot joutuivat tarkastelun alle, sillä niitä haluttiin tiivistää palveluprosesseja uudistettaessa. Konkreettisesti tämä tarkoitti palveluiden keskittämistä suurempiin yksiköihin. Palveluverkon karsimisen lisäksi aloitettiin alueellisten palvelujen harmonisointi. Esimerkkinä tästä voidaan lasten ja nuorten palveluiden osalta mainita viiden kaksiopeettajaisen alakoulun ja yhden lukion lakkauttaminen. Koko opetuksen osalta tuntikehykset leikattiin minimiin ja nuorisopalvelut siirrettiin koulujen yhteyteen. Varhaiskasvatuksessa on pyritty eroon pienistä yksiköistä samalla kun täytö- ja käyttöastetta on haluttu nostaa. Varhaiskasvatuksen henkilöstön vuosiloma-ajat on allukoitu koulujen loma-aikoihin. Myös sähköisiä palveluita on lisätty. Lastensuojelun avopalveluita on vahvistettu tavoitteena vähentää

näin kalliimpia ja raskaampia lastensuojelun palveluita, kuten huostaanottoja ja sijoituksia. Tämä on tarkoittanut sitä, että joitakin alueilta palvelut ovat vähentyneet ja toisilla taas on palvelutarjonta lisääntynyt. Lasten ja nuorten palvelujen tilaajan mukaan lähipalvelut ovat kuitenkin säilyneet asukkaiden lähellä alueille myös uudessa Hämeenlinnassa, palvelujen harmonisoinnista huolimatta. Alueellisten palvelujen välillä on eroja toimivuuden suhteen, mikä osaltaan johtuu kunnan alueellisista eroista.

Tilajapuoli on organisoitunut elämänkaarimallin mukaisesti ammatillisiin tilajatiimeihin ja tilaaja-lautakuntiin. Elämänkaariajattelun avulla on pyritty irti perinteisestä sektori- tai siiloajattelusta. Lasten ja nuorten palveluissa on palvelujen kehittämiseen ja tilaajapäälliköiden työn perustaksi lisäksi vielä ikäsegmenttiajattelu. Ikäsegmentit ovat 0–3, 4–8, 9–13, 14–18 ja 19–29 vuotta. Ikäsegmenttiajattelua on kehitetty oman tuotannon kanssa, koska noin 90 prosenttia lasten ja nuorten palveluista on omaa tuotantoa. Ikäsegmenttiajattelu on sisällytetty tilaajapäälliköiden työnkuvaan ja niiden käyttöönotto on laajentanut lasten ja nuorten tilaajapäälliköiden työnkuvien vastuualueita entisestään, sillä vastuualueet eivät toteudu edellä esitetyn ikäsegmenttijaon mukaisesti, vaan ikäsegmenttejä on pilkottu siten, että esimerkiksi varhaiskasvatuksen tilaajapäällikkö vastaa 0–8-vuotiaiden palveluista, kasvua tukevien palveluiden tilaajapäällikön vastuualue koskee 9–15-vuotiaiden palveluita ja opetuspalveluiden tilaajapäällikön vastuualue koskee 16–29-vuotiaiden palveluita.

Kaupungille on muodostunut varsinaiseksi haasteeksi saada kaikki nämä uudenlaiset toiminnan ja ajattelun tavat toimimaan käytännössä. Monia eri toimintamalleja on kuitenkin perustelu juuri niiden tuottamalla hyödyillä. Esimerkiksi tilaajapäälliköiden vastuualueen laajentamisen on ajateltu lisäävän asiakasprosessien kokonaisvaltaisempaa tarkastelua osaoptimoinnin sijaan. Uudenlainen palveluiden järjestäminen ikäsegmentteittäin on aiheuttanut kuitenkin ongelmia tilaajan ja oman palvelutuotannon välillä. Vuoden 2012 tilaajan tarjouspyyntö piti sisällään ikäsegmentit, mikä aiheutti tuottajapuolella ihmetystä miten juuri valmistunut tuotteistus taipuu uudenlaiseen ikäsegmenttiajatteluun. Ikäsegmenttien käyttöönotto on aiheuttanut kaksinkertaista työtä myös hallinnon ja kirjanpidon tehtävissä, joissa käytössä on

ollut samaan aikaan sekä uusi että vanha kirjanpito- ja raportointijärjestelmä, jotta kaupunki voisi tuottaa tarvittavat tiedot myös valtakunnallisiin tilastointeihin ja raportteihin.

Vaikka tilaaja-tuottajamalli on saanut osakseen kritiikkiä, voidaan mallin nähdä myös puolustavan julkisia palveluita, koska sen avulla tavoitellaan julkisten toimintamallien uudistamista ja palveluiden säilyttämistä. Sinällään tämä malli, kuten ei mikään muukaan, takaa toiminnan onnistumista, sillä se luo vain osittaiset edellytykset tuottajien väliselle kilpailulle. Parhaimmillaan tilaaja-tuottajamalli voi toimia instrumenttina, jolla saavutetaan säästöjä, lisätään työmotivaatiota ja kehitetään palvelutuotantoa. Pahimmillaan se hankaloittaa toimintarutiineja ja aiheuttaa lisäkustannuksia.

Uudistuva kylä kaupungissa -hanke

Hämeenlinnan kaupungin ja Sitran rahoittamassa Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeessa etsittiin vuosina 2010–2012 uudenlaisia tapoja lasten ja nuorten palveluiden kehittämiseen käyttäjälähtöisesti, perinteiset sektorirajat ylittäen ja uutta, elämäntapaomallin mukaista tilaaja-tuottajamallin mukaista organisaatiota hyödyntäen. Hankkeen tavoitteena oli lisätä palvelujen tuloksellisuutta ja asukas- ja asiakasymmärrystä sekä kehittää yhteisöllistä ja verkostomaista kehitystä tukeva, elämäntapaomalliin ja asiakaslähtöisyyteen perustuva toimintatapa. Hanke toteutettiin kahdella asuinalueella kantakaupungin Jukolassa ja maaseutumaisessa Iittalassa. Pyrkimyksenä oli tukea alueiden omaa toimintakulttuuria ja luoda yhteisöllisyyttä tukevia toimintamuotoja, kuten välittämistä, turvallisuutta, viihtyvyyttä ja lisätä alueiden vetovoimaisuutta. Hankkeen projektipäällikkö toimi pilottialueiden asukasagenttina. Asukasagentin roolissa hänen tehtävänä oli kutsua mukaan toimijaverkostoon pilottialueiden asukkaita, alueella toimivia järjestöjä ja yrittäjiä sekä kaupungin omia viranhaltijoita. Uudistuva kylä kaupungissa -hanke eteni kolmen vaiheen kautta, jotka olivat: Asiakasymmärryksen/käyttäjälähtöisyyden toimintamallit (1.8.2010–31.3.2011), Paikallinen monituottajamalli, uudet palvelukonseptit ja innovatiiviset hankinnat (1.4.2011–31.12.2011) ja Kylän toimintamalli (1.1.2012–31.12.2012). Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen kehittämistyö

kulminoitui keväällä 2012 viiteen ehdotukseen tilaajan tuleviksi työvälaineiksi, jotka olivat:

1. Palvelukokonaisuuksien kehittäminen asukasnäkökulmasta,
2. Asukkaiden innostaminen ja kannustaminen toimimaan oman hyvinvointinsa ja asuinalueensa kehittämiseksi, sekä sopimuksellisuus, kansalaisaktiivisuus ja osallistuminen,
3. Vastuutilaajapäälliköiden nimeäminen tilastoalueille (alueellisuus),
4. Bottom-up -kehittämisen mallin rakentaminen ja tilaajan yhteistyö oman tuotannon kanssa,
5. Erilaisten asukastietopalveluiden yhdistäminen ja kehittäminen todelliseksi työvälaineeksi. (Hämeenlinnan kaupunki, Uudistuva kylä kaupungissa, esitys Jorylle 26.3.2012.)

Edellä mainitut viisi kehittämis ehdotusta kokoavat yhteen ne tiedostetut tilaajapuolen toimintaan liittyvät ongelmat, jotka hankkeen eri vaiheissa nousivat esiin ja joiden kehittäminen eri mallien toimimisen kannalta nähtiin tarpeelliseksi. Näin työ hankkeen kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttamiseksi sai jatkoa, kun ongelmat muotoiltiin tilaajan työvälaineistöä koskeviksi kehittämis ehdotuksiksi. Ehdotuksia on syytä seuraavaksi hiukan avata, jotta ymmärretään miten laajoista toimenpiteistä niissä on kyse.

Ensimmäinen ehdotus viittaa palvelustrategian hyödyntämiseen tilaajan työvälaineenä ja sellaisten tilaajan yhteisten tavoitteiden määrittämisestä, jotka toteutuvat kaikkien tilaajien toiminnassa. Tilaajayhteistyön tavoitteena ovat eri substanssisektorien muodostamat palvelukokonaisuudet, jotka on mahdollista saavuttaa yhteisen tavoitteen avulla. Jotta kaupunkia voitaisiin kehittää asukasnäkökulmasta, tulee kaupunki jakaa tilastoalueisiin, joiden avulla voidaan alueille laatia aluekuvaukset. Pilottialueiden, Iittalan ja Jukolan aluekuvaukset laadittiin Uudistuva kylä kaupungissa -tutkimushankkeen toisen vaiheen aikana, mikä innosti tilaajapuolta kiinnittämään alueiden erityisyyden tarkasteluun huomiota ja hyödyntämään järjestelmällisemmin tilasto- ja muuta alueista saatavaa tietoa omassa työssään. Toinen ehdotus tarkoittaa, että alueellisia toimijoita kutsutaan mukaan yhteistyöhön kaupungin kanssa

ja yhteisöllisyyden kehittämiseen panostetaan monin eri tavoin. Lisäksi se tarkoittaa erilaisten asukaskyselyjen tekemistä, asukasraatien perustamista, mahdollisuutta minipilottimäärärahojen² käyttöön ja asukkaiden osallistamista ja kannustamista. Kolmas kehittämiss ehdotus viittaa tilaajapäälliköiden alueelliseen vastuujakoon ja neljäs oman tuotannon kanssa tehtävään yhteistyöhön. Viidentenä ehdotuksena on tietoprisman rakentaminen, joka pitää sisällään tilastoalueiden aluekuvaukset ja hiljaisten signaalien mallin sekä tiedot, jotka saadaan asukas- ja asiakaskyselyistä, asukasraadeilta, minipiloteista ja nuorilta. (Hämeenlinnan kaupunki, Uudistuva kylä kaupungissa, esitys Jorylle 26.3.2012.)

Tässä artikkelissa käsittelemme erityisesti kohtia kaksi ja kolme, joita kutsumme alueiden aktivointiin liittyviksi toimenpiteiksi sekä aluetilaajapäällikömalliksi. Tarkastelumme pohjautuu Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen tutkimuksen loppuraporttiin tehtyihin ylempien viranhaltijoiden haastatteluihin, käytössä olleisiin dokumenttiaineistoihin ja havainnointiin. Pyrimme ymmärtämään mekanismeja, joilla uusi ja maantieteellisesti laajentunut Hämeenlinnan kaupunki pyrkii kannustamaan asukkaitaan toimimaan oman hyvinvointinsa ja asuinalueensa kehittämiseksi. Lisäksi tarkastelemme, mitä kaupunki tavoittelee tilaajapäälliköiden uudella työnkuvalla ja siihen liittyväällä uudenlaisella aluevastuulla. Kuten artikkelin alussa mainitsimme, näkökulmana ovat erityisesti näin syntyvät jännitteet kuntaliitokseen liittyvien hallinnon muutosrationaali-teettien välillä.

2 Minipilotti on pieni kokeilu tai uudenlainen tapa tehdä ja tuottaa jokin entuudestaan tuttu palvelu, jossa asukkaat tai muut toimijat, kuten yhdistykset ovat mukana aina palvelun suunnittelusta, toteutuksesta ja arviointiin saakka. Minipilotti voi olla tuote, prosessi tai toimintatapa, joka on uutta tietyssä ympäristössä. Hämeenlinnan kaupunki myöntää minipilotiksi hyväksytylle toiminnalle 500 euron kerta-avustuksen, jolla voi maksaa esim. palkkion, tarjoiluja, tarvikkeita tai muuta vastaavaa mitä minipilotti tarvitsee toimiakseen. (<http://www.hameenlinna.fi/Asiointi/Avustukset/Minipilotti/>)

Suuruuden ekonomian ja alueellisuuden välinen dilemma kuntaliitoksessa

Hämeenlinnan kaupungin monikuntaliitos on eräänlainen hallinnon kehittämisen ajankuva. Se kertoo julkisen hallinnon uudistamiseen liittyvästä vaikutusvaltaisesta muutosrationaalisesta: uskosta suuruuden ekonomiaan. Ajattelutavalla viitataan tarkkaan ottaen lisääntyvien skaalatuottojen ja mittakaavaetujen ajatukseen (Vakkuri 2013). Tämän mukaan kuntakokoa kasvattamalla on mahdollista tehostaa palvelujen järjestämistä ja tuottamista sekä parantaa kuntapalvelujen tuloksellisuutta. Mahdollista olisi siis lopulta edistää kuntien selviytymistä niille määritellyistä tehtävistä. Tämä on yksi viime vuosien ja kahden viimeisen hallituksen reformipolitiikan keskeisistä lähtökohdista ja uskomusjärjestelmistä (vrt. Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007; Valtiovarainministeriö 2012).

Lisääntyvien skaalatuottojen teoria ja ajatus suuruuden ekonomiasta on laajasti keskusteltu aihe taloustieteellisessä ja talousorientoituneessa hallinnon tutkimuksessa (Holzer et al. 2009). Se voidaan ymmärtää yhdenlaiseksi pyrkimykseksi ymmärtää erästä hallinnon perusongelmaa: miten allokoida ja yhdistellä sosiaalisia, inhimillisiä, taloudellisia ja hallinnollisia voimavaroja yhteisten tavoitteiden ja päämäärien saavuttamiseksi (vrt. Vartola 2006). Ajattelutapa on kaikkea muuta kuin yksiselitteinen, päinvastoin se on erittäin monitulkintainen (Vakkuri 2009). Tätä havainnollistetaan seuraavaksi kahdesta hallinnon muutoksen ymmärtämisen kannalta tärkeästä eri näkökulmasta.

Ensiksi, julkisen hallinnon organisaationa kunta on varsin monimutkainen ja koostuu erilaisista, erilaisia skaalaetuja sisältävistä palvelutuotannon alueista. Näin ollen ideaalitalanteessa erilaisia tehtäviä varten olisi olemassa itse asiassa erilaisia ”kuntakokoja”. Kunnan koko on tehokas suhteessa siihen palvelutehtävään, jota kunta kulloinkin toteuttaa. Kun pääomaintensiivisen palvelutuotannon alueella (esimerkiksi energia, infrastruktuuri) skaalakoon kasvattaminen voi auttaa hyödyntämään mittakaavaetuja, työvoimavaltaisessa asiantuntijaorganisaatiossa (esimerkiksi sosiaalityö, varhaiskasvatus) koon kasvattaminen voi aiheuttaa lähinnä uudenlaisia johtamisen, hallinnan ja koordinaation ongelmia. Toisaalta ”asiakaslähtöinen” palveluprosessi ei useinkaan

tarkoita organisaation koon kasvattamista, enemmänkin sen ohentamista ja madaltamista. Lopullinen kuntakoko on siis tosiasiallisesti hallinnollinen ja institutionaalinen kompromissi, joka on määritelty huomioiden erilaiset palvelutehtävät ja -alueet.

Toiseksi, kuntien suuruuden ekonomiaa koskevan laajan tutkimusperinteen eräs havainto on se, että suoraa yhteyttä kuntakoon ja palvelutuotannon tehokkuuden välille ei voida määrittää, kun kuntakokoa mitataan asukasmäärällä (vrt. Andrews & Boyne 2009). Päinvastoin. Tutkimusevidenssi viittaa ns. U-käyrämalliin, jonka mukaan väestömääriin perustuvissa arvioinneissa tehottomuusongelmia on havaittu eniten pienimmissä ja suurimmissa kunnissa (Holzer et al. 2009). Voidaan siis löytää perusteita sille, että kunta on liian pieni, mutta myös liian suuri toimiakseen tehokkaasti. ”Optimaalisen” kuntakoon sijaan Capello ja Camagni (2000) puhuvatkin ”tehokkaan” kuntakoon käsitteestä. Samalla kun väestömäärä voi olla universaali tapa mitata kunnan kokoa esimerkiksi eri maissa, se voi jättää huomiotta esimerkiksi suomalaiselle järjestelmälle oleellisen erityispiirteen, suhteellisesti pienen asukastiheyden. Kuntien hallinnon uudistajan täytyy kysyä, mikä yhteys on väestöpohjan lisäämisellä ja näin laajajenevalla maantieteellisellä alueella. Hämeenlinnan tapaukseen soveltaen: miten olettaen skaalaetujen hyödyntämisestä sopii yhteen kuntalaisten tasavertaisista palveluista uuden kaupungin eri alueilla? Miten palvelutuotannon keskittämisestä mahdollisesta aiheutuvat tehokkuusedut sekä osaamisen ja asiantuntemuksen yhdistelmäedut sovitetaan erilaisten alueiden erilaisiin tarpeisiin ja vaateisiin? Näin ajatellen väestömäärältään suuressa kaupungissa voi olla hyvinkin pieniä ja hajautuneita toimipisteverkkojen malleja, kun taas asukasmäärältään pienessä kunnassa voi olla suhteellisesti ottaen suuriakin toimipisteitä.

On määriteltävä, kenen leväämistä hartioista itse asiassa puhutaan. Näin myös Hämeenlinnan kaupungin tapauksessa, jossa väestömäärän kasvaminen ja yksikkökoon suureneminen on hallinnollisesti yhdistettävä uusiin, moninaiisiin tarve- ja preferenssirakenteisiin uuden kaupungin alueella. Syntyy tarve uudentilaiselle ”alueellisuudelle”. Ongelman ratkaisuun Hämeenlinnan kaupunki loi kaksi erilaista instrumenttia, joita kutsumme alueiden aktivointiin liittyviksi toimenpiteiksi sekä aluetilajapäällikkömalliksi. Näitä tarkastelemme seuraavaksi.

Alueiden aktivointiin liittyvät toimenpiteet

Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen tavoitteena oli kannustaa asukkaita osallistumaan monin eri tavoin, välittämään omasta hyvinvoinnistaan ja kehittämään sitä. Yksi tilaajapuolelle ehdotetuista työvälineistä on *asukkaiden innostaminen ja kannustaminen toimimaan oman hyvinvointinsa ja asuinalueensa kehittämiseksi*. Konkreettisesti tämä tarkoittaa tilaajan tehtävissä erilaisten asukaskyselyjen tekemistä, asukasraatien perustamista, mahdollisuutta minimipilottimäärärahojen käyttöön, asukkaiden osallistamista sekä innostamiseen kannustamista. (Hämeenlinnan kaupunki, Uudistuva kylä kaupungissa, esitys Jorylle 26.3.2012.) Mutta saavutetaanko näin alueilla todellista vaikuttamista? Miten eri alueiden asukkaat lähtevät mukaan kaupunkivetoiseen kehittämiseen? Miten näissä toimenpiteissä näkyy alueiden erilaisuuden huomioiminen? Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen kahden erilaisen pilottilueen kokemusten perusteella asiaa voidaan vahvasti epäillä. Esimerkiksi Jukolan lähiön osallistumattomuuden kulttuuri vaatii muuttuakseen pitkäjänteistä työtä osallistumisen lisäämiseksi toisin kuin esimerkiksi Iittalassa, jossa kuntaliitoksen jälkeisen lamaan jälkeen alueen asukkaat aktivoituvat nopeasti ajamaan oman alueensa asioita. Kokemukset hankkeen aikana toivat esiin sen, että innovatiivisiin kokeiluihin kannustavaa minimipilottirahoitusta hakivat pääasiallisesti kaupungin oman tuotannon alueelliset toimijat, kuten koulut, päiväkodit ja ikäihmisten palvelut sen sijaan, että nämä avustukset olisivat suuntautuneet suoraan alueen asukkaille ja heidän kehittämiinsä innovaatiokokeiluihin. (Engblom-Pelkkala 2011, 17.)

Katajamäki (2011, 53–54) toteaa, että kuntien kehrittelemä lähidemokratia ei ole aitoa ja toimivaltaista, vaan vaikuttamismahdollisuudet ovat jääneet lähinnä nimellisiksi kun alueellisten elimien ja asukkaiden rooliksi on jäänyt lausuntojen antaminen ja internetin palautekyselyihin vastaaminen. Vaikka tämä tiedostettaisiinkin kunnissa, puoltaa epäsuorien vaikuttamisen mahdollisuuksien tarjoamista se, että ne ovat helposti toteutettavissa myös suurissa kunnissa. Kunnan koolla on suuri merkitys kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksiin, sillä kuntakoon kasvaessa etäännyy myös palveluita koskeva päätöksenteko. Hämeenlinnassa perustettiin kuntaliitoksen jälkeen lähidemokratian

tueksi vanhoihin kuntiin kaksi toimikuntaa, Ydin-Hämeen ja Kalvola-Rengon aluetoimikunnat. Kaupunki muutti kuitenkin aluetoimikuntien rahoitusta vieden niiltä siten mahdollisuuden toimia alueellisena toimijana ja kehittäjänä. Vuoden alusta 2012 aluetoimikuntien toiminta lopulta päättyi.

Suurten kuntien ääri-laidoilla väestö vähenee, ikärakenne vanhenee ja sitä kautta myös palvelujen tarve muuttuu muotoaan. Jos vielä työvoiman tarjonta laskee, pelkona on monin paikoin, että alueen yritystoiminta ja lähipalvelut etäännyvät erikoispalvelujen mukana entistä kauemmas asukkaista. (Pihlaja 2010, 11; vrt. Katajamäki 2012.) Vuoden 2013 alussa Hämeenlinnassa otettiin käyttöön lautakuntajaon mukaiset vaikuttajaraadit, jossa alueellisuuden sijaan korostuu kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet ja rooli palvelujen käyttäjänä ja arvioitsijana (Sjöblom 2010, 37–41).

Asukkaiden halua vaikuttaa ja kehittää omaa asuinalueitaan voidaan perustella niin sosiaalisesti, poliittisesti kuin taloudellisestikin. Sosiaaliset perustelut näkyvät esimerkiksi siinä, miten ihmisten kosketus julkiseen päätöksentekoon muuttuu konkreettiseksi yksityisen ja julkisen rajapinnassa. Myös lähipalvelujen toimivuutta tai toimimattomuutta voidaan testata asukkaiden arjessa suhteellisen vaivattomasti heidän käyttäessään niitä. Osallistuminen oman asuinalueen palvelujen innovointiin ja kehittämiseen koetaan mielekkäänä ja vaikuttavana, samoin kuin päätöksentekoon osallistuminen. Poliittiset perustelut näkyvät muun muassa siinä, että lähidemokratia lisää ihmisten halua osallistua, koska se koetaan helpompana. Myös ne alueelliset johtohahmot, jotka osallistuvat alueelliseen vaikuttamiseen, reagoivat herkemmin ja heillä on usein omaa kokemusta ajamiensa asioiden suhteen. Alueen asukkaiden on helpompi olla yhteydessä näihin tuttuihin alueen toimijoihin ja keskustella heidän kanssaan. Tällä tavoin myös alueen asukkaiden kokemukset siirtyvät nopeasti alueellisten vaikuttajien tietoisuuteen ja asioihin voidaan vaikuttaa nopeammin. Taloudelliset perustelut liittyvät siihen, että pienemmällä ja rajatummalla alueella päätöksentekoon tarvittavia resursseja voidaan käyttää tehokkaammin ja vaikuttavammin, koska mittakaava on pienempi ja tiiviimpi. Kaikki myös tietävät ketkä osallistuvat toimintaan. Tämä edesauttaa alueen palvelutarpeiden tunnistamisessa. Lisäksi alueen asukkaiden palvelutarpeista saadaan täsmällisempää tietoa. Kun klassinen väite suuruuden eko-

nomiasta perustuu suurten yksiköiden hyötyyn, nostetaan alueellisuuden taloudellisissa perusteluissa esiin skaalaetu ja hyötyjen niputtaminen sekä luova synergia alueellisessa palvelutoiminnassa. Taloudellisiin perusteluihin voidaan lisätä vielä se, että pienempi hallinto käyttäytyy usein joustavammin, mikäli se osaa hyödyntää myös muiden toimijoiden tarjoamia resursseja. Se tarkastelee omaa tilivelvollisuuttaan monipuolisesti, enemmänkin alhaalta ylöspäin. (Lowndes & Sullivan 2008, 58–59.)

Kaupungin erilaisten alueiden kehittämisessä kohdataan monenlaisia ja -tasoisia ulottuvuuksia, jotka sopivat varsin huonosti skaalaetujen tavoittelua painottavaan hallintorationaliteettiin. Kyse on rajapinnoista, joissa kohtaavat julkinen ja yksityinen, yhteisöllinen ja kaupallinen sekä maksullinen ja ilmainen. Lehdon (2005) mukaan kuntien rooli ja niissä elävät asenteet voidaan nähdä kuntakoon kasvattamisen ja yhteisöllisyyden välisenä yhtälönä. Aitoon kunnalliseen kulttuuriperintöön kun kuuluu yhteisöllisyys, joka toteutuu usein aidoimmin pienissä yhteisöissä. Paradoksaalista sinällään on se, miten kuntaliitoksista keskusteltaessa korostetaan samalla yhteisöllisyyden ja sosiaalisen pääoman vahvistumista kuntayhteisöissä. Näiden seikkojen merkitys korostuu entisestään kuntakoon kasvaessa ja palvelutoiminnan järjestelmien monimutkaistuesssa. Julkisen vallan läsnäolon ohentuessa kuntaliitosten myötä nousevat ihmisten keskinäinen kanssakäyminen ja kansalaisyhteiskunnan toimivuus entistä tärkeämmiksi tekijöiksi paikallisen hyvinvoinnin turvaamisessa. (Pihlaja 2010, 81.)

Aluetilaaajapäälliköt hallinnollisena ratkaisuna

Toinen tilaajan työvälineeksi tarkoitettu kehittämis ehdotus koski aluetilaaajapäälliköiden mallin käyttöönottoa. Yksi keskeinen syy tilaajaapäälliköiden tehtävänkuvan laajentamiseksi aluevastoilla on ollut kaupungin eri alueiden keskinäinen erilaisuus, joka on noussut koko tilaajapuolen yhteiseksi päätöksenteon ongelmaksi. Tilaajapuolella on huomattu, että kaupungin erilaiset alueet edellyttävät myös tilaajan työssä alueiden moninaisuuden huomioon ottamista, erilaisten mahdollisuuksien ja voimavarojen tunnistamista ja hyödyntämistä (vrt. Vartola 2009, 38). Alueiden erilaisuus on vaikuttanut asukas-

suhteisiin, mutta myös tilaajien keskinäiseen yhteistyöhön. Monimuotoisuus on havaittavissa kuntalaisten erilaistuvissa tarpeissa ja asukaslähtöisyydessä. Tavoitteena asukassuhteissa on ”hyvä elämä alueella”, joka edellyttää Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeesta saatujen kokemusten hyödyntämistä ja erilaisten kohtaamisten mahdollistamista sekä ”kolmikantayhteistyötä”, jossa ovat mukana kuntalaiset, viranomaiset ja muut toimijat. Yhteistyötä tehdään asukkaiden hyväksi, mikä tukee eri alueiden ”kielen” ymmärtämistä, alueen tunnusomaisuuden tuntemusta ja kykyä yhdistellä asioita ja palveluita. (Yhteenveto tilaajien työpajasta 28.–29.5.2012.)

Aluetilajapäälliköt ovat mielenkiintoinen jatkumo Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen projektipäällikölle, jonka yhtenä tehtävänä oli toimia pilottialueiden asukasagenttina. Alueelliset tilajapäälliköt ovat tilajapäälliköitä, joilla jokaisella on vastuu yhdestä kaupungin tilastoalueesta. Aluevastuujako noudattelee kaupungin 12 tilastoaluetta. Ajatuksena aluevastuuissa on, että alueesta vastuussa oleva tilajapäällikkö tarkastelee vastuullaan olevaa aluetta laajasti, kaikkien palvelusopimusten tavoitteiden näkökulmasta. Aluetilajapäällikön tehtävänä on koota yhteen alueensa toimijat ja resurssit sekä rakentaa asukkaiden ja alueen toimijoiden kanssa uudenlaista kumppanuutta laatimalla yhdessä toiminnallisen vuosikellon, jakamalla alueelle minipilottirahat erilaisiin innovatiivisiin kokeiluihin ja motivoimalla alueen toimijoita tekemään yhteistyötä ja kokeilemaan asioita rohkeasti. Aluetilajapäällikköiden tehtäväkuva on tarkoitus tarkentaa saatujen kokemusten myötä. (Hämeenlinnan kaupunki, Uudistuva kylä kaupungissa, esitys Jorylle 26.3.2012.)

Alueellista vastuutehtävää ja tilajapäällikköiden työn syventämistä on perusteltu sillä, että kuntaliitoksen jälkeinen Hämeenlinnan kaupunki on laajentunut ja monimuotoistunut. Alueellisen tilajapäällikön työltä odotetaan paljon. Alueellisen työn toivotaan vahvistavan tilaajien yhteistyötä palvelusuunnitelmien ja vuositavoitteiden kehittämiseksi, mikä puolestaan vahvistaa tilaajien kokonaisnäkemyistä strategisista tavoitteista ja painopisteistä eri alueilla. Lisäksi sen odotetaan tukevan tilaajan työprosesseja monin eri tavoin, kun alueelliset havainnot ja kokemukset saadaan mukaan tilaajan kehittämissuunnitelmiin. Aluetilajapäällikköiden odotetaan muodostavan jonkinlaisen kuvan alueensa ilmapiiristä ja yhteisöllisyydestä, aktiivisuudesta sekä asukkaiden

käsityksistä omaa aluettaan kohtaan. Alueilla tehtävän työn tarkoituksena on tuottaa tilaajalle tietoa siitä, millaisia ovat eri alueiden asukkaiden näkemykset hyvästä palvelujen järjestämisestä sekä antaa ennakoit tietoa alueiden resursseista, mahdollisuuksista ja voimavaroista sekä asukkaiden palvelutarpeista. Lisäksi tilaajapäälliköiden alueellisen työn odotetaan lisäävän myös asukkaiden omaa halua toimia alueensa asioiden kehittämiseksi ja innovaatioiden luomiseksi. (Yhteenveto tilaajien työpajasta 28.–29.5.2012.)

Jotta edellä esitettyihin tavoitteisiin voitaisiin päästä ja alueellisten tilaajapäälliköiden tehtävä voisi onnistua, edellyttää se tilaajapuolen keskinäistä ja toimivaa yhteistyötä. Konkreettisesti tämä tarkoittaa säännöllisiä tilaajapuolen tilaajohtajien vuoroin vetämiä keskinäisiä aluekatsauksia, joissa tietoa vaihdetaan ja keskustellaan. Tilaajapäälliköt keräävät alueeltaan aineistoa erilaisin tiedontuottamisen menetelmin, kuten asukaskyselyjen, avoimen palautteen ja aluekuvausten avulla. Alueiden tuntemus lisää puolestaan tiedolla johtamista. (Yhteenveto tilaajien työpajasta 28.–29.5.2012.) Tilaajapäälliköiden keskinäisen yhteydenpidon foorumit ovat tärkeitä siksi, että jokaisen aluetilaajapäällikön oma vastuualue on ainutlaatuinen ja eroaa muiden tilaajapäälliköiden alueista. Alueellisuus edellyttää myös tilaajapäälliköiltä laajempaa osaamista ja ammatillisia kvalifikaatioita kuin mitä häneltä on tilaajatiimissä ja omalla vastuualueellaan edellytetty. Alueen asukkaiden kokemukset ja ongelmat kun voivat liittyä mihin tahansa alueen asioihin. Siksi aluetilaajapäälliköiden yhteiset keskustelut ja tapaamiset edesauttavat tilaajan yhteisen näkemyksen luomisessa koko kaupungin tasolla tarkasteltuna. Tilaajien keskinäinen yhteistyö parantaa työprosesseja ja auttaa kehittämään monialaisuutta siten, että ne tulevaisuudessa näkyvät myös palvelusopimuksissa.

Tilaajapäälliköille on suunniteltu alueellisia työvälineitä, joilla he operoivat omalla vastuualueellaan. Tällaisia työvälineitä ovat tarkennettu alueellinen vastuunjako, alueella toteutettavat ”löytöretket”³ sisältäen tapaamiset ja kontaktit, vuosikello, tilastollinen aluekuvaus, minipilottiohjeet, asukkaiden laatima aluekuvaus ja tilaajien katsaukset sekä tilaajien keskinäinen yhteistyö. (Yhteenveto tilaajien työpajasta 28.–29.5.2012.) Löytöretket ovat alueellisia ti-

3 Löytöretki-termi on Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen 4. väliraportissa käytetty nimitys alueellisen tilaajapäällikön työvälineiksi, ei tutkijoiden antama metafora. (https://www.hameenlinna.fi/pages/404811/SUURI_MUUTOS_VALIRAPORTTI.pdf)

laisuuksia, jotka tilaajapäällikkö kutsuu koolle ja järjestää. Ennen tilaisuuden järjestämistä tulee tilaajapäälliköllä olla aluekuvaus, asukaskyselyn tulokset sekä jonkinlaista tietoa alueen palvelusopimuksista. Luonteeltaan tilaisuudet ovat mahdollisimman epävirallisia kohtaamisia, joissa tilaajapäälliköille muodostuu käsitys alueen ilmapiiristä. Ne on suunniteltu noudattamaan tiettyä kaavaa: tilaajapäällikkö toivottaa osallistujat tervetulleiksi, jonka jälkeen ryhmässä keskustellaan tilaajapäällikön kysymysten pohjalta. Nämä kysymykset ovat kaikille tilaajapäälliköille samat ja ne laaditaan tilaajapäälliköiden kesken yhteisesti. Ryhmien keskusteluista tehdään yhteenvedot ja rakennetaan niiden pohjalta alueellinen vuosikello. Tilaajapäällikkö esittelee alueen kuvauksen ja asukaskyselyn sekä sopii jatkosta. (Yhteenveto tilaajien työpajasta 28.–29.5.2012.) Tilaisuuksilla, jotka etenevät tietyn formaalin kaavan mukaan, on osallistumisen kannalta oma merkityksensä (esim. Farelly 2009). Tilaisuuden formaalilla muodolla voidaan esimerkiksi nostaa tilaisuuden profiilia, luoda uskoa asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksiin ja tehdä näin selkeä ero tavallisiin kahvipöytäkeskusteluihin (Ainasoja 2013). Asukkaita kuunnellaan näissä tilaisuuksissa alueen asiantuntijoina ja voimavaroina, koska asukkailla on mahdollisuus vaikuttaa alueen toimintoihin. Siksi tärkeää olisikin lisätä vuorovaikutusta asukkaiden ja järjestöjen sekä muiden alueen toimijoiden kesken. Alueellisten tilaajapäälliköiden työn tavoitteena on innostaa asukkaita alueelliseen yhteistyöhön, ideoida heidän kanssaan alueen kehittämistä ja muodostaa alueen toimijoiden kanssa yhteistyöverkosto ja mahdollistaa näin yhteydenotot myös tapaamisten välillä.

Alueellisen tilaajapäällikön työtehtävien kuvauksesta nousee selkeästi esiin ainakin se, mitä tilaajapäälliköiden oletetaan alueella tekevän. Yhtä lailla kuvaus tuo esiin myös sen, millaista osallistumista ja aktiivisuutta asukkailta odotetaan. Ratkaisu synnyttää kuitenkin usein uusia hallinnollisia ongelmia, niin tässäkin tapauksessa. Voidaan kysyä onko tällainen alueellisuus ja osallistuminen juuri sitä, mitä alueen asukkaat ja toimijat odottavat kaupungilta ja etenkin palvelujen järjestäjältä ja tilaajalta? Entä miten voidaan luoda luottamuksellinen suhde kaupunkilaisten kanssa alueilla, jotka ovat jo kokeneet kaupungin harmonisoinnin ja keskittämisen nimissä vähentäneen palveluita ja siten myös alueen elinmahdollisuuksia? Riskinä on, että luottamussuhteen

epätasapaino johtaa tilanteeseen, jossa epäluottamus toista toimijaa kohtaa estää yhteistoiminnan syntyminen. Tärkeitä luottamuksen luoja ja vuorovaikutuksen vahvistajia kun ovat vastavuoroisuus ja siihen kytkeytyvät odotukset reiluudesta. (Ilmonen 2000, 14–31.)

Voidaankin kysyä luottavatko alueen asukkaat kaupunkiin toimijana? Asukkaat ja toimijat saattavat pelätä, että mikäli he osallistuvat aluetilajaapäälliköiden toimintaan ja siten osoittavat luottavansa kaupungin toimintaan, saattaa lopputuloksena kuitenkin olla alueellisten palveluiden väheneminen. Tällainen tilanne saattaa lisätä epäluuloisuutta ja tuottaa tunteen hyväksikäytöstä. (Kotkanvirta 2000, 55–56.) Kuntalaisten yhteistyö asiantuntijajärjestelmän kanssa on tärkeä edellytys luottamuksen syntymiselle. Olennaista suhteen toimivuuden kannalta on, että osapuolet ymmärtävät suhteen laadun samalla tavoin. Kyse ei siten ole osapuolten ominaisuuksista, vaan nimenomaan suhteen ja sen organisoinnin ominaislaadusta. (Haapakorpi 2010, 20.) Tärkeää alueellisen tilaajapäällikön toiminnan onnistumiselle on myös yhteistyö oman tuotannon kanssa. Alueen palvelutuotannon edustajilla on konkreettista tietoa ja kokemusta alueen palveluiden operatiivisesta toiminnasta ja alueen asukkaista palvelujen käyttäjinä. Erään haastateltavan mukaan:

H1: *”... jos on fiksu tilaajapäällikkö, joka menee sinne alueelle kuulemaan, niin se ottaa mukaan jonkun tuotannosta”.* (Haastattelu 10.10.2012)

Alueellinen ”löytöretkeily” hallinnollisena instrumenttina voi siis jäädä kovin symboliseksi. Kyse on paljolti siitä, onko hallinnollisen toiminnan avulla mahdollista muuttaa alueen osallistumisen sisäistä dynamiikkaa. Vai kumuloituu ko osallistuminen niille, jotka muutenkin osallistuvat ja haluavat aktiivisesti vaikuttaa? On muistettava, että yhteisöä edustavat eivät voi edustaa kaikkea mitä he sanovat edustavansa. Näin esimerkiksi marginaaliryhmien ääni saattaa jäädä täysin kuulematta. (Lowndes & Sullivan 2004, 61.) Mikäli osallistuminen jää niiden toimijoiden varaan, jotka muutenkin osallistuvat, eivät löytöretket sinänsä tuo paljoakaan lisäarvoa. Mutta mikäli mukaan saadaan myös niitä kuntalaisia, jotka eivät syystä tai toisesta kuulu näihin asuinalueen aktiivisiin osallistujiin ja vaikuttajiin, hallinnollisten instrumenttien hyödyllisyys on perusteltu.

Päätelmät ja keskustelua

Artikkelin tapausesimerkki Hämeenlinnan kaupunki on joutunut tasapainottelemaan kahden erilaisen hallinnollisen muutosrationaali-teetin välillä. Kuntaliitoksella se on pyrkinyt tavoittelemaan laajasti palvelutuotannon skaalautuja ja tehokkuushyötyjä. Tähän Hämeenlinnaa on ohjannut kuntatalouden tiukeneva kehitys, kaupungin oma reformeille myönteinen kehittämishistoria, palvelutuotannon mallien uudistamisen tarpeet sekä nykyajalle ominainen suuruuden ekonomian *zeitgeist*. Toisaalta Hämeenlinna on pyrkinyt varmistamaan maantieteellisesti laajemman sekä palvelutarpeiltaan ja -odotuksiltaan heterogeenisemmän kaupungin palvelujärjestelmän hallinnan. Kuntaliitosprosessin synnyttämä institutionaalinen paine on pakottanut Hämeenlinnaa ratkaisemaan kahden keskeisen muutostekijän hallintaa koskevan hallinnollisen ongelman. Se on aktiivisesti lähtenyt kehittämään varsin innovatiivisia keinoja vastatakseen kuntaliitoksen aikaansaamaan tilanteeseen.

Tilanne on saanut kaupungin kehittämään uudenlaisia toimintamalleja, joita olemme kuvanneet ja analysoineet tässä artikkelissa. Miten hyvin päätöksentekijät ovat kyenneet vastaamaan uusiin hallinnollisiin ongelmiin? Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen vastaukset alueellisuuden kehittämiseksi ja alueen asukkaiden ja muiden toimijoiden osallistumisen lisäämiseksi sekä vastuutilaajapäällikön asettamiseksi kunnan tilastoalueille näyttäytyvät ylhäältä ja ulkoa esitettyinä toiveina saada kuntalaisia mukaan. Ratkaisu ei siis paljoakaan heijasta asukkaiden lähtökohtia, heidän elinpiiriään ja tarpeitaan, vaan enemmänkin hallinnollisen organisaation näitä koskevia tulkintoja. Todellista merkitystä kuntaliitosten kaltaisissa prosesseissa on varmastikin sillä, miten hyvin vanhojen kuntien tai alueiden asukkaat kyetään ottamaan täysivaltaisesti mukaan.

Parhaimmillaan tilaajapäälliköiden työ alueilla auttaa heitä kehittämään työtään ja palveluita entistä paremmin juuri alueiden erilaisuus huomioon ottaen. Käynnit vastuualueella saattavat asukkaiden silmissä kuitenkin näyttää siltä, että oman alueen palvelut joka tapauksessa katoavat tai siirtyvät kauemmaksi suurempiin yksiköihin tilaajien kehittäessä yhteistyön tuloksena tehokkaampia palveluprosesseja suuremmalle kohdejoukolle. Tämän suuntainen ke-

hitys ei välttämättä lisää asukkaiden luottamusta viranhaltijoihin saati heidän haluaan toimia yhdessä heidän kanssaan. Yhtä lailla asukkaat saattavat kokea, ettei heidän osallistumisellaan ole mitään vaikutusta, vaan he toimivat lähinnä informanttina asuinalueensa asioissa. On vaikea kuvitella, että he haluaisivat pitkään toimia tässä roolissa ilman todellisia vaikutusmahdollisuuksia. Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen luomat kehittämisen välineet saattavat kyllä olla innovatiivisia, mutta todellisia kuntaliitoksen jälkeisiä ongelmia ne eivät yksinään ratkaise. On itse asiassa mielenkiintoista nähdä, miten nyt luodut kehittämisen välineet jonkinlaisina todettuihin ongelmiin kehiteltyinä osaratkaisuuksina luovat samalla pohjan uudelleenlaisille hallinnollisille ongelmille. Paradoksaalista sinällään on, että vaikka rakennemuutoksen eräs tehokkuuteen liittyvä päämäärä on vähentää ”hallinnointia”, se usein jopa lisää sitä (Brunsson 1989; Vartola 2009).

Tapausesimerkki ja sitä koskeva pohdinta nostavat esiin joitakin hallinnon muutoksen kiinnostavia mekanismeja. Eräs keskeinen kysymys on, miten muutos tulisi ymmärtää samanaikaisten eri suuntiin vetävien päätösrationaliteettien jännitteessä. Rationaliteetithan ovat useimmiten erittäin perusteltuja ja hallinnon uudistajien mielestä aina ”välttämättömiä”. On kovin vaikea vastustaa kuntaliitoksiin liittyvää tehokkuusetujen tavoittelua tai asukkaiden ja kansalaisten tarpeiden parempaa huomioon ottamista. Tästä on kuvaavamme Hämeenlinnan kaupungin tapaus hyvä osoitus. Julkishallinnon päätöksenteko joutuu ratkaisemaan tällaisten eri suuntaan vetävien päätöslähtökohtien toteuttamisen muodot. On ilmeistä, että monet näin syntyvät ratkaisut näytettyvät ”byrokraattisilta” ja ”tehottomilta”, koska usein sekä tehokkuusetujen tavoittelu että asukkaiden tarpeiden huomioiminen jäävät vain puolitiehen. Astetta syvällisempi ja analyttisempi näkökulma asiaan voisi olla se, että moniin ratkaisuihin kätkeytyy itse asiassa paljonkin sellaista rationaalisuutta, joka ei päätösten ilmirakenteesta nouse selkeästi esiin.

Tämä ei tarkoita hallinnon tutkimukseen erottamattomasti liittyvän teknokraattisen kehittämisideologian väheksymistä. Kuntia on uudistettava ja hallintoa kehitettävä. Näkökulma voi kuitenkin auttaa ymmärtämään hallinnon muutoksen luonnetta samanaikaisten, monitulkintaisten rationaliteettien jännitteessä. Hallinnon muutoksessa on kaikeksi aina jossain määrin kyse tästä.

Lähteet

- Abbott, Andrew (1988). *The System of Professions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ainasoja, Tuula (2013). Lähidemokratia voi tukea kunnan päätöksentekoa. *Kuntalehti*, 5/2013, 46–49.
- Andrews, Rhys & Boyne, George A. (2009). Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analysis of English Local Authorities. *Urban Studies*, Vol. 46, No. 4, 739–759.
- Askim, Jostein & Fimreite, Anne Lise & Moseley, Alice & Holm Pedersen, Lene (2011). One-Stop Shops for Social Welfare: The Adaptation of an Organisational Form in Three Countries. *Public Administration*, Vol 89, No. 4, 1451–1468.
- Brunsson, Nils (1989). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. New York: John Wiley & Sons.
- Capello, Roberta & Camagni, Roberto (2000). Beyond Optimal City Size: An Evaluation of Alternative Urban Growth Patterns. *Urban Studies*, Vol. 37, No 9, 1479–1496.
- Engblom-Pelkkala, Kristiina (2011). *Mitä tiedetään asiakkaiden tarpeista? Asiakkaan arjen tarpeet ja kuntapalveluiden kehittämisen Hämeenlinnan kaupungissa*. Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen tutkimuksen väliraportti. Saatavissa 30.5.2014 osoitteessa: <http://www.hameenlinna.fi/pages/396957/Tutkimuksen%201.%20v%C3%A4liraportti%2030082011%5B1%5D.pdf>.
- Engblom-Pelkkala, Kristiina (2012). Minne katosi kuntalainen asiakaslähtöisiä kuntapalveluja kehitettäessä? Teoksessa L-M. Sinervo & J. Vakkuri (toim.) *Inhimillinen kuntatalous. Kunnallistalouden emeritaprofessori Tuija Rajalan juhlakirja*. Tampere: Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, 259–274.
- Farrelly, Michael (2009). Citizen Participation and Neighbourhood Governance: Analysing Democratic Practice. *Local Government Studies*, Vol. 35, No. 4, 387–400.
- Haapakorpi, Arja (2010). Luottamussuhde ja yhteinen tulevaisuusperspektiivi sektoritutkimuksen vaikutusvallan kanavoijana. *Tiedepolitiikka*, 3/2010, 17–28.
- Holzer, Marc & Fry, John & Charbonneau, Etienne & van Ryzin, Gregg & Wang, Tiankai & Burnash, Eileen (2009). *Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency*. Newark: Rutgers University School of Public Affairs and Administration.
- <http://www.hameenlinna.fi/Asiointi/Avustukset/Minipilotti/> (Luettu 30.7.2014.)
- http://www.hameenlinna.fi/pages/404811/SUURI_MUUTOS_VALIRAPORTTI.pdf (Luettu 30.7.2014.)

- <http://www.sitra.fi/hankkeet/uudistuva-kyla-kaupungissa-asukkaat-kaupunki-yritykset-jarjestot-ja-yhteisot-palvelujen> (Luettu 30.7.2014.)
- Hämeenlinnan kaupunki (2010). *Palvelu- ja hankintastrategia*. Liite 4/Kh 31.5.2010 §9. Esitys KH 31.5.2010.
- Hämeenlinnan kaupunki (2012). *Hämeenlinnan kaupungin tilinpäätös 2012*.
- Hämeenlinnan kaupunki (2012). *Uudistuva kylä kaupungissa*. Parhaat osat hankkeen kokemuksista tilaajan työvälineiksi. Power Point -esitys Jorylle 26.3.2012.
- Hämeenlinnan kaupunki (2012). *Tilaajan alueellinen työnkuva ja työvälineet*. Yhteenveto tilaajien työpajasta 28.–29.5.2012 Tallinnassa.
- Ilmonen, Kai (2000). Sosiaalinen pääoma: käsite ja sen ongelmallisuus. Teoksessa K. Ilmonen (toim.) *Sosiaalinen pääoma ja luottamus*. Sophi. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä: Kopijyvä Oy, 9–38.
- Katajamäki, Hannu (2011). Paikallisyhteisöjen Suomi. *Tiedepolitiikka*, 3/2011, 52–54.
- Katajamäki, Hannu (2012). Kuntaliitokset ja uusi paikallinen hallinta. Teoksessa J.-E. Helenelund & I. Luoto & N. Mäntylä & K. Siikavirta (toim.) *Julkista yksityistä; millaisissa rakenteissa? Offentligt-privat; i hurdana strukturer? Jublakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiviksi*. Acta Wasaensia No 265. Oikeustiede II, Julkisoikeus. Vaasa: Vaasan yliopisto, 181–194.
- Kuopila, Antti et al. (2007). *Tilaaja-tuottaja-toimintatapa ideasta käytäntöön. Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kotkavirta, Jussi (2000). Luottamus instituutioihin ja yksilöllinen hyvinvointi. Teoksessa K. Ilmonen (toim.) *Sosiaalinen pääoma ja luottamus*. Sophi. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä: Kopijyvä Oy, 55–68.
- Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta* (169/2007).
- Lehto, Markku (2005). *Takaisin tulevaisuuteen valtion ja kuntien yhteinen taival*. Polemia-sarjan julkaisu nro 56. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissätiö.
- Lowndes, Vivien & Sullivan, Helen (2004). Like a Horse and Carriage or Fish on a Bicycle: How Well do Local Partnerships and Public Participation go Together? *Local Government Studies*, Vol. 30, No. 1. Taylor & Francis Ltd, 51–73.
- Lowndes, Vivien & Sullivan, Helen (2008). How long can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance. *Public Administration*, Vol 86, No 1. Blackwell Publishing Ltd, 53–74.
- Meklin, Pentti & Oulasvirta, Lasse & Vakkuri, Jarmo (2005). Markkinat, tarkastus ja kontrolli: Tarkastuksen muuttuva rooli julkisella sektorilla. *Kunnallistieteellinen aikakausikirja*, 3/2005, 203–214.
- Pihlaja, Ritva (2010). *Kolmas sektori maaseutukunnissa*. Julkaisuja 19. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti.
- Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista (2010). *Kebittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Raukko, Päivi (2013). *Palvelurakenteen ja -verkkojen uudistaminen tuloksellisuuden välineenä Hämeenlinnassa 3.6.2013.*
- Sjöblom, Marianne (2010). Kunta on kuntalaisia varten kuntalaisten monet roolit. Teoksessa P. Meklin (toim.) *Parasta Artun mitalla.* Paras-Arttu-ohjelman tutkimuksia nro 5. Acta plus, Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki: Kuntaliitto, 37–41.
- Vakkuri, Jarmo (toim.) (2009). *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat.* Helsinki: Gaudeamus.
- Vakkuri, Jarmo (2010). Struggling with Ambiguity Public Managers as Users of NPM-Oriented Management Instruments. *Public Administration*, 88(4), 999–1024.
- Vakkuri, Jarmo (2013). Liitosta vaille valmis. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 41(3), 209–211.
- Valtiovarainministeriö (2012). *Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne.* Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja 5A/2012.
- Vartola, Juha (2006). *Näkökulmia byrokraatiaan.* Tampere: Tampereen yliopisto. Johtamistieteiden laitos.
- Vartola, Juha (2009). Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa I. Karppi & L.-M. Sinervo (toim.) *Governance Uuden hallintatavan jäsentyminen.* Tampere: Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden keskus, 13–43.