

LIISA JURMU

Millaisella asiantuntijuudella tulevaisuuden kunta rakennetaan?

LIISA JURMU

Millaisella asiantuntijuudella
tulevaisuuden kunta
rakennetaan?

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Esitetään Tampereen yliopiston
Johtamisen ja talouden tiedekunnan
suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi
Tampereen yliopiston Päätalossa (Luentosali A1),
Kalevantie 4, Tampere,
05.06.2021, klo 12

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

*Vastuuohjaaja
ja Kustos*

Professori Markku Sotara
Tampereen yliopisto
Suomi

Esitarkastajat

Apulaisprofessori Pia Bäcklund
Helsingin yliopisto
Suomi

Dosentti Kaija Majoinen
Itä-Suomen yliopisto ja
Tampereen yliopisto
Suomi

Vastaväittäjä

Apulaisprofessori Pia Bäcklund
Helsingin yliopisto
Suomi

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

Copyright ©2021 tekijä

Kannen suunnittelu: Roihu Inc.

ISBN 978-952-03-1915-1 (painettu)

ISBN 978-952-03-1916-8 (verkkojulkaisu)

ISSN 2489-9860 (painettu)

ISSN 2490-0028 (verkkojulkaisu)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1916-8>

PunaMusta Oy – Yliopistopaino

Joensuu 2021

KIITOKSET

Olen yksi niistä ihmisistä, joista ei pitänyt koskaan tulla ainakaan tutkijaa. Hallintotieteiden maisteriksi valmistuttuani menin töihin kuntaan, jonka jälkeen jatkoin erilaisissa työtehtävissä kunnan ja järjestöjen välisissä projekteissa. Käytännön työssä syntyneet havaintoni eivät vastanneet sitä käsitystä, minkä olin opintojeni kautta omaksunut. Analyttisen luonteeni vuoksi koin tarvetta ymmärtää syvällisemmin mistä kuntakentällä esiintyvissä uudistamisen esteissä voi olla kysymys. Ja näin vuosia kestänyt kiinnostava, opettavainen ja paikoin raskaskin projekti sai alkunsa.

Konkreettisesti työ lähti liikkeelle, kun otin yhteyttä ensimmäistä graduani ohjanneeseen professori Markku Sotaraan. Jo graduvaiheessa huomasin, että Markun ohjaustyylillä sopii hyvin minulle. Tämä näkemys on vahvistunut väitöskirjatutkimukseni aikana. Kiitos Markku kaikesta, parempaa ohjaajaa en osaa kuvitella. Nöyrin kiitos myös esitarkastajilleni dosentti Kaija Majoiselle ja apulaisprofessori Pia Bäcklundille. Tärkeiden huomioidenne avulla sain viimeisteltyä väitöskirjani entistä paremmaksi kokonaisuudeksi. Lämmin kiitos myös Pia Bäcklundille lupautumisesta vastaajakseni.

Olen tehnyt väitöskirjatutkimukseni pääosin muiden töiden ohella. Kiitän Kunnallissalan kehittämissäätiötä vuoden mittaisesta väitöskirjarahoituksesta, joka mahdollisti keskittymisen tutkimustyöhön sen kriittisessä vaiheessa. Kiitän myös Tampereen yliopiston Johtamisen ja talouden tiedekuntaa, jossa sain viimeistellä tutkimustani kolme kuukautta väitöskirjatutkijan työsuhteessa.

Tutkimukseni on otteeltaan käytännönläheinen. Olen tehnyt väitöskirjatutkimukseni aikana monenlaisia työprojekteja kunnissa ja kuntien kanssa yhteistyötä tekevien organisaatioiden parissa. Hyvin usein minulta on kyselty tutkimuksestani ja olen käynyt kiinnostavia keskusteluja kunnissa toimivien ja kuntien kanssa yhteistyötä tekevien henkilöiden kanssa. Erityisesti haluan kiittää niitä Kempeleen kunnan ja Oulun kaupungin viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä, jotka suostuivat tutkimukseeni haastateltaviksi. Lämpimät kiitokset teistä jokaiselle. Erityinen kiitos kuuluu myös kunnallisneuvos Kari Ahokkaalle, johon tutustuin tutkimusprosessini aikana. Olemme käyneet Karin kanssa useita, tunteja kestäneitä keskusteluja kuntien uudistamiseen liittyvistä näkökulmista. Kiitos Kari myös kannustuksesta työn loppuvaiheessa. Kiitos keskusteluista arvostamani kehittäjäkollegat Hannakaarina Sarvela,

Virpi Ilmakangas, Virpi Harilahti-Juola, Jukka Hakola ja Marjo Pääkkö. Marjolle kuuluu kiitos myös tutkimukseni kielenhuollosta. Kiitos myös korkealle arvostamani Tampereen alue- ja kuntatutkijat. Olen saanut teiltä aina apua sitä kysyessä ja tärkeää tsemppiä tutkimuksen kriittisissä vaiheissa.

Olen onnellisessa asemassa, koska minulla on monta luottoystävää. Useimmat läheisimmistä ystäväistäni tunnen jo ala-asteen ensimmäiseltä luokalta. On valtavan arvokas asia omistaa ystäviä, joiden kanssa on kokenut ja jakanut lapsesta saakka niin paljon. Kiitos Anna, Henna, Jonna ja Kirsi. Teillä on ollut tärkeä merkitys tutkimukseni etenemiselle, erityisesti jaksamiseni ja hyvinvointini näkökulmista. Olette kaikessa omituisuudessanne ihan parhaita tyyppejä, luottonaisiani.

Olen kasvanut kodissa, jossa on saanut tehdä nuoresta asti valinnat oman elämänsä suhteen. Kaikkeen on löytynyt kannustus ja tuki, ja löytyy edelleen. Isää haluan kiittää erityisesti niistä lukuisista kirjastoreissuista, joita kahdestaan teimme, kun olin pieni. Ne herättivät innostuksen lukemiseen, ja sitä intoa on tässä työssä tarvittu! Äitiä haluan kiittää erityisesti loputtomasta kannustuksesta, joka on antanut vuosien varrella uskoa omiin kykyihin. Veljeäni Jukkaa kiitän henkisestä huolenpidosta, jota olen elämäni ajan saanut kokea. Sinun ylpeytesi pikkusiskoistasi on liikuttavaa. Siskoani Riittaa haluan kiittää henkisestä tuesta ja ymmärryksestä mitä sinulta saan. Voin vain yrittää ottaa mallia asenteestasi ja vahvuudestasi. Lisäksi äitiä ja anoppiani Railia haluan kiittää käytännön tuesta, mitä tutkimustyön aikana olen saanut. Ilman mummuja olisi pienten lasten äidin ollut vaikeaa tehdä töiden ohessa väitöskirjaa. Rakas appiukkonni Samuli ei valitettavasti ole paikalla iloitsemassa tämän projektin päättämistä, mutta tiedän hänen olevan ylpeä saavutuksestani.

Kiitos rakas aviomieheni Tuomo, kun olet jaksanut katsella tätä touhua monta vuotta. Rakkaus, keskinäinen kunnioitus ja kyky nauraa yhdessä kaiken kaaoksen keskellä on kantanut tähän pisteeseen. Tukesi ja rakkautesi on ollut edellytys tämän projektin toteuttamiselle. Omistan tämän väitöskirjan kahdelle aarteelleni, Konstalle ja Helmille. Väitöskirja valmistui teidän ollessa pieniä, mutta voi kuinka te olette osanneet ilahduttaa ja kannustaa äitiä vuosien varrella.

Väitöskirjan tekeminen oli vuosien mittainen projekti. Elämässäni ehti näiden vuosien aikana tapahtua paljon hyviä, mutta myös hyvin vaikeita asioita. Näiden kokemusten myötä olen oppinut, että elämässä on hyvä keskittyä tekemään joka päivä niitä asioita, joista nauttii. Väitöskirja on ollut minulle yksi niistä. Nyt on aika jatkaa muiden iloa tuottavien asioiden parissa. Olen kiitollinen, että rohkenin lähteä tälle matkalle!

Mökeillä Kainuussa ja kotona Oulussa keväällä 2021 Liisa Jurmu

TIIVISTELMÄ

Millaisella asiantuntijuudella tulevaisuuden kunta rakennetaan?

Tutkimuksen aiheena on kuntien uudistuminen, jota lähestytään tiedon ja asiantuntijuuden näkökulmasta. Kuntien uudistumista tutkitaan uuden julkisen hallinnan (New Public Governance/NPG) viitekehyksessä. Uutta julkista hallintaa pidetään yleisesti kuntatutkimuksessa tämän päivän kuntauudistamisen paradigmatana, ja kuntakentällä puhutaan usein kuntien siirtyneen ”hallinnosta hallintaan”. Tutkimuksessa tarkastellaan empiiristen havaintojen avulla uuden julkisen hallinnan toteutumista kunnissa. Tutkimustyön käytännöllisenä tavoitteena on tiedon tuottaminen kuntien uudistamisen tueksi.

Tutkimus kohdistuu kahteen jo toteutettuun uudistusprosessiin, jotka ovat Oulun monikuntaliitos ja Kempeleen valiokuntamalli. Tutkimuksessa tarkastellaan myös, millaista asiantuntijuutta uudistuvissa kunnissa tarvitaan ja miten kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen nähdään kuntien uudistamisessa. Tutkimus on otteeltaan laadullinen, ja aineistona on Kempeleen ja Oulun viranhaltijoille ja luottamushenkilöille tehdyt yksilö- ja ryhmähaastattelut sekä uudistusprosesseihin liittyvät kirjalliset materiaalit. Tutkimuksen tieteenfilosofinen perusta on konstruktivismissa, ja tavoitteena on hermeneuttisin menetelmin ymmärtää ja tulkita kuntien uudistumista yksilöiden kokemusten ja käsitysten kautta.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että kunnissa hyödynnettävää tietoa ja asiantuntijuutta tarkastelemalla voidaan lisätä ymmärrystä kuntien kyvystä uudistaa toimintaansa. Jo toteutetuissa uudistusprosesseissa tunnistettiin verkostojen, kumppanuuk-sien ja erilaisten osaamisten yhdistämisen merkitys tärkeäksi, mutta uudistamistyötä rakennettiin monin kohdin keskeisissä rooleissa olevien luottamushenkilöiden ja vi-ranhaltijoiden tiedolla ja asiantuntijuudella. Olemassa olevan tiedon lisäksi hyödyn-nettiin luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteisessä työskentelyssä syntyvää kollektiivista tietämystä ja asiantuntijuutta. Kuntaorganisaation ulkopuolisten toimi-joiden asiantuntijuuden hyödyntäminen vaihteli määrältään ja muodoltaan uudistus-prosessien eri vaiheiden välillä, ja sille oli tyypillistä satunnaisuus.

Uudistuvien kuntien asiantuntijuustarpeiden tarkastelu osoittaa asiantuntijuuden olevan muutoksessa. Asiantuntijoiden osaamisessa korostuvat tiedon hyödyntämisen

taidot, viestintä- ja vuorovaikutustaidot, verkostoitumistaidot, kokonaisuuksien hallinta, muutostilanteiden hoitaminen ja johtaminen. Asiantuntijuuden osa-alueet liittyvät eri toimijoiden välisen yhteistyön ja verkostojen merkityksen kasvuun eli myös uudessa julkisessa hallinnassa korostuviin osa-alueisiin. Tiedon prosessoinnilla on asiantuntijatyössä keskeinen rooli. Asiantuntijoiden tulee löytää olennainen tieto suuresta tietomassasta sekä kyetä soveltamaan tietoa omassa kontekstissaan. Tärkeänä näyttäytyy asiantuntijoiden taito tiivistää olennainen tieto ja esittää se muille ymmärrettävällä tavalla. Viestintä- ja vuorovaikutustaidot ovat tutkimuksen mukaan uudistuvien kuntien erilaisissa asiantuntijatehtävissä toimivien osaamisen ydintä, ja niiden korostuminen liittyy myös kuntayhteisön vuorovaikutuksen merkityksen kasvuun.

Vuorovaikutus kuntayhteisön eri toimijoiden kanssa tunnustetaan tärkeäksi, mutta yhteistyö muodostuu kuitenkin edelleen osin hallintolähtöisesti. Tutkimus osoittaa kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisessä olevan monenlaisia haasteita. Kokemustiedon hyödyntämiseen vaikuttaa se, ollaanko kunnissa valmiita hyödyntämään eri toimijoiden tietoa ja erilaisia asiantuntijuuksia, kenen asiantuntijuutta arvostetaan ja millaista tietoa pidetään pätevänä. Johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemykset kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisestä ovat vaihtelevat.

Asiantuntijuus rakentuu kunnissa yhteistyön kautta, ja tärkeänä näyttäytyy erilaisien osaamisten yhdistymisen mahdollistaminen. Kollektiivisen asiantuntijuuden syntyyn vaikuttavat kuntaorganisaation rakenteet, jotka voivat olla yhteisiä tiedon luomisen prosesseja edistäviä tai ehkäiseviä. Rakenteita olennaisempaa vaikuttaa kuitenkin olevan kuntien toimintakulttuuri. Vaikuttaa siltä, että kuntien uudistamisessa ei ole kiinnitetty rakenteiden ja prosessien tavoin huomiota toimintakulttuurin uudistamiseen.

Kuntien uudistumisen kannalta tärkeitä ovat sellaiset yksilöt, jotka reflektoivat omaa ja yhteisön toimintaa. Sen pohjalta he pyrkivät muuttamaan näkyviä ja näkyttömiä instituutioita eli ihmisten toimintaan vaikuttavia rakenteita ja toimintamalleja uudistusten aikaansaamiseksi.

Tutkimuksen mukaan siirtyminen uuden julkisen hallinnan mukaiseen toimintaan ei ole kunnissa vielä niin pitkällä kuin teoreettiset tarkastelut osin antavat olettaa. Uudenlainen kumppanuuksiin ja verkostoihin perustuva toiminta näyttää rakentuvan kunnissa osittain vanhojen rakenteiden päälle. Tämän voidaan tunnistaa olevan seurausta perinteiselle hallinnolle tyypillisten instituutioiden ja toimintakulttuurin olemassaolosta.

Avainsanat: kunta, asiantuntijuus, tieto, paikallishallinto, uudistus, reformi, uusi julkinen hallinta

ABSTRACT

What kind of expertise is required in developing a future municipality?

The subject of this study is the renewal of municipalities, which is approached from the viewpoint of knowledge and expertise. The frame of reference used to explore municipal reform is New Public Governance/NPG. In today's municipal research, New Public Governance is generally regarded as the paradigm of municipal reform. In this study, the implementation of New Public Governance in municipalities is examined through empirical observations. The practical goal of the research is to produce information to support municipal reform.

This study focuses on two reform processes that have already been implemented. These processes are Oulu municipal consolidation and the Kempele select committee model. The study also examines what kind of expertise reforming municipalities need, and how the utilisation of the experiential knowledge of municipal citizens is understood in municipal reform processes. The research approach is qualitative, and the research material comprises individual and group interviews of Kempele and Oulu municipal and elected officials as well as written materials related to reform processes. The philosophy of science underlying this study is constructivism and, using hermeneutical methods, the aim of the study is to understand and interpret municipal reform through the experiences and conceptions of individuals.

The research shows that reviewing the knowledge and expertise utilised in municipalities will increase understanding of the ability of municipalities to renew their operations. In already implemented reform processes, the consolidation of networks, partnerships, and various skills were identified as important, but, in many instances, the reform work was conducted utilising the knowledge and expertise of officials and politicians holding key positions. In addition to existing knowledge, the collective knowledge and expertise arising from the joint work of officials and politicians was utilised. The utilisation of expertise arising from outside the municipal organisation varied both in quantity and form in various phases of reform and was typically coincidental.

Examination of the expertise needs for expertise in reforming municipalities shows that expertise is changing. Among the skills of experts, the following were

emphasised: utilisation of information, communication and interaction, networking, comprehensive understanding of matters, and the management of change. The sectors of expertise are related to the increased importance of cooperation between various actors and networks, i.e., to the sectors also emphasised in New Public Governance. In expert network, information processing is essential. Experts must be able to find essential pieces from a great mass of information, and apply them within their own context. What manifests as important to experts is the skill of summing up essential information and presenting it to others in an understandable form. This study shows that communication and interaction are the core skills of experts who work in various roles in reforming municipalities. If emphasised, these skills are also related to increased significance of interaction within the local community.

Interaction between various actors in the municipal community is regarded as important. However, cooperation is still partly based on administration. This study shows that many different challenges can still be found in the utilisation of experiential knowledge of possessed by citizens. Utilisation of experiential knowledge is affected by whether the municipal officials are prepared to utilise the knowledge of expertise of various actors, who are the people whose expertise is valued, and what kind of knowledge is considered valid. Leading political and elected officials have varied opinions on the utilisation of experiential knowledge of citizens.

In municipalities, expertise is built through cooperation, and what appears important is the enabling of merging of various forms of expertise. The creation of collective expertise is affected by the structures of municipal organisation, which may further or prevent the shared processes of creating knowledge. However, what seems to be more essential than structures is the municipal operating culture. It seems that municipal reform has mainly focused on structures and processes rather than on operating culture.

In terms of municipal reform, important individuals are those who reflect on communal operations as well as their own actions. Based on this, they endeavour to change visible and invisible institutions, i.e., the structures and operating models affecting human activities, in order to promote reform. This study shows that the transition to operations consonant with New Public Governance is not as advanced in municipalities as theoretical considerations, to some extent, suggest. New operations based on partnerships and networks seem to be developing partly on top of old structures. This can be identified as a consequence of the existence of institutions and operating culture typical of traditional administration.

Keywords: Municipality, Expertise, Information, Local Government, Reform, New Public Governance

SISÄLLYS

1	Tutkimuksen lähtökohtia.....	13
1.1	Kuntien uudistuminen tutkimuskohteena.....	13
1.2	Tutkimuksen rakentuminen ja tutkimuskysymykset.....	16
1.3	Väitöskirjan rakenne.....	19
2	Asiantuntijuus ja tieto kuntien uudistamisessa	21
2.1	Kunnat jatkuvassa muutoksessa.....	21
2.2	Uudistamista monimutkaisessa toimintaympäristössä	25
2.3	Uusi julkinen hallinta.....	31
2.4	Asiantuntijuuden merkitys kuntien uudistamisessa	38
2.5	Asiantuntijuuden käsite.....	41
2.6	Asiantuntijuuden kollektiivisuus	44
2.7	Tiedon käsite.....	49
3	Tutkimuksen metodologia ja aineisto.....	56
3.1	Konstruktivismi tutkimuksen tieteenfilosofisena lähtökohtana	56
3.2	Laadullinen tutkimusote ja hermeneuttiset menetelmät.....	60
3.3	Tutkimusstrategia ja aineisto	65
4	Artikkelit tutkimuskysymyksiin vastaajina.....	72
4.1	Tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntäminen Oulun monikuntaliitoksen valmistelussa.....	74
4.2	Asiantuntijuus Kempeleen valiokuntamallin valmistelussa	76
4.3	Millaista asiantuntijuutta uudistuvissa kunnissa tarvitaan?.....	77
4.4	Miten kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen nähdään kuntien uudistamisessa?.....	79
5	Loppupäätelmät ja pohdinta	81
	Lähteet	100
	Liitteet.....	113
	JULKAISUT	119

ALKUPERÄISJULKAISUT

Julkaisu I Tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntäminen Oulun monikuntaliitoksen valmistelussa

Julkaisu II Asiantuntijuus Kempeleen valiokuntamallin valmistelussa

Julkaisu III Millaista asiantuntijuutta uudistuvissa kunnissa tarvitaan?

Julkaisu IV Miten kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen nähdään kuntien uudistamisessa?

1 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHTIA

1.1 Kuntien uudistuminen tutkimuskohteena

Alueiden kehitykseen vaikuttavien tekijöiden tarkastelu on yksi keskeisimmistä aluetieteellisen tutkimuksen osa-alueista. Vuodesta ja vuosikymmenestä toiseen on aluetieteessä pyritty lisäämään tietoa alueiden menestymisen ja taantumisen taustalla olevista tekijöistä. Asiaa on tutkittu lukuisten eri näkökulmien kautta, ja vastaukseksi on esitetty muun muassa sijaintiin liittyviä, rakenteellisia, institutionaalisia, toimintakulttuurillisia kuin yksilöihin liittyviä tekijöitä.

Aluetieteellisen tutkimuksen keskiössä on ollut viime vuosikymmeninä muun muassa innovaatiotoiminta, innovaatiojärjestelmät, klusteriajattelu, verkostot ja oppiminen. Niiden merkitystä alueiden kilpailukyvyille on tutkittu runsaasti. Tarkastelu on kohdentunut monin osin rakenteellisiin tekijöihin, ja esimerkiksi alueellisten innovaatiojärjestelmien tutkimuksessa on tarkasteltu pääosin instituutioita sekä organisaatioita ja niiden välistä vuorovaikutusta. Toimijoiden merkitys on jäänyt tutkimuksissa vähemmälle huomiolle. (Sotarauta & Beer 2017, 1; Sotarauta & Mustikkamäki 2008, 11–27.)

Viime aikoina aluetutkimuksen keskiöön on noussut toimijuuden ja kyvykkyyden näkökulmat (Kts. esim. Grillitsch ym.2019; Laasonen & Kolehmainen 2017), jotka liittyvät yksilöiden lisäksi myös organisaatioihin ja yhteisöihin sekä niiden väliseen vuorovaikutukseen. Johtamista on puolestaan tarkasteltu aluetieteessä muun muassa verkostojen johtamisen, jaetun johtajuuden ja paikkaperustaisen johtamisen näkökulmista. Näkökulmissa korostuu eri toimijoiden yhteistyötä tukeva johtaminen sekä toimijoiden vuorovaikutuksessa muotoutuva johtajuus (Kts. Kickert ym. 1997; Sotarauta 2005; Sotarauta 2015; Sotarauta 2016; Bentley ym.2017).

Samat kehityssuunnat näkyvät myös kuntiin kohdistuvissa tutkimuksissa, joissa on korostunut viime aikoina tarve ymmärtää kunnissa toimivien tahojen vuorovaikutusta, erilaisten verkostojen toimintaa ja muutosprosesseja (Jäntti 2016, 30). Kuntajohtamista koskevissa tutkimuksissa on tunnistettu johtamisen olevan entistä laaja-

alaisempaa, ja sen nähdään toteutuvan moninaisissa verkostoissa ja erilaisilla rajapinnoilla. (Haveri ym. 2015, 7–8; Parkkinen ym. 2017, 3; Sutinen 2012, 162–167.) Nämä alue- ja kuntatutkimuksen painopisteen muutokset ovat avanneet uudenlaisia kysymyksiä, ja vaikuttaneet tämän väitöskirjatutkimuksen syntyyn.

Tarkastelen tässä väitöskirjatutkimuksessa kuntien uudistumista tiedon ja asiantuntijuuden kautta. Asiantuntijuuden käsite on aluetieteessä vähän hyödynnetty, ja se täydentää viimeaikaisia toimijuuteen, kyvykkyyksiin ja johtamiseen liittyviä tarkasteleluja. Lähestymistapa tuo uudenlaisen näkökulman kautta tietoa alueiden uudistumiskyvyn ja sitä kautta alueiden menestymisen taustalla vaikuttavien tekijöiden tarkasteluun. Tutkimukseni näkökulma on alue- ja toimijalähtöinen, ja analyysiyksikkönäni ovat kunnat.

Tavoitteenani on tutkimuksellani lisätä tietoa siitä, millaista tietoa ja asiantuntijuutta kuntien uudistamisessa hyödynnetään ja tarvitaan. Tietoa ja asiantuntijuutta tarkastelemalla pyrin selvittämään, millaisiin tekijöihin kuntien uudistaminen perustuu ja millaiset tekijät uudistamiseen vaikuttavat. Tavoitteenani on muodostaa kuvaa siitä, millaista on kuntien uudistumista tukeva asiantuntijuus. Tutkimukseni kohdistuu tiedon ja asiantuntijuuden tarkastelun kautta kuntien uudistumiseen vaikuttaviin yksilöihin ja heidän yhteistyöhönsä sekä näiden yksilöiden ja yhteisöjen toimintaan vaikuttaviin tekijöihin, kuten instituutioihin, rakenteisiin ja toimintakulttuuriin.

Tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää käytännön tasolla kunnissa, jotka elävät parhaillaan jatkuvaa uudistusten aikaa. Toimintaympäristön muutosvauhti kiihtyy, asiat ovat entistä kompleksisempia ja ongelmat monimutkaisempia. Asiat ja ilmiöt kietoutuvat yhteen, ja toimijat ovat entistä riippuvaisempia toisistaan. (Kts. Lundström & Mäenpää 2020, 37–38; Puustinen & Jalonen 2020, 15–17). Kunnat eivät pärjää vain seuraamalla muutoksia, vaan niiden on kyettävä uudistamaan toimintaansa jatkuvasti ja ennakkoiden. Kuntien menestys on riippuvainen niiden kyvystä uudistaa toimintaansa, ja asiantuntijuuden rooli on tässä toiminnan uudistamisessa keskeinen.

Jo pitkään jatkuneen julkisen sektorin uudistamisen taustalla on ajatus siitä, että suomalainen hallintojärjestelmä vaatii päivittämistä nykyaikaan. Nykyisillä hallinnon rakenteilla ja käytössä olevilla toimintatavoilla on hankalaa vastata jatkuvassa muutoksessa olevan yhteiskunnan tarpeisiin. Julkishallintoa uudistamalla pyritään muokattamaan hallinto vastaamaan entistä paremmin yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten seurauksia. (Möttönen 2011, 63; Airaksinen 2009, 39.) Valtiotasolta johdettu rakenteellinen uudistustyö luo raameja kuntien uudistamiselle, ja kunnissa päätetään kuntakohtaisesti uudistusten sisällöllisestä toteuttamisesta. Kuntien uudista-

miseen vaikuttavat kansalliselta tasolta johdettujen reformien lisäksi paikallisessa toimintaympäristössä syntyvät muutostarpeet, jotka liittyvät esimerkiksi väestörakenteen muutokseen, elinkeinorakenteeseen, palvelutarpeiden muutoksiin sekä muihin paikallisiin tekijöihin ja erityispiirteisiin. Käynnissä olevat muutokset edellyttävät kuntien toiminnan ja palvelujen kokonaisuuden pohtimista uudella tavalla: kunnissa tarvitaan paikallisia ja innovatiivisia ratkaisuja perustehtävien hoitamiseksi.

Kansallisesti johdettu kehittämistyö perustuu usein niin sanottuun yhtenäiskunnan ajatukseen, joka tarkoittaa kehittämistyössä erilaisten kuntien kohtelemista samalla tavalla, huomioimatta niiden eroja esimerkiksi koon, väestörakenteen ja muiden paikallisten erityispiirteiden suhteen (Valtiovarainministeriö 2020, 11). Kuntakenttä on kuitenkin hyvin heterogeeninen ja uudistamisprosessit on tärkeää rakentaa paikalliset lähtökohdat huomioiden. Esimerkiksi Möttönen (2011, 75 ja 81) pitää liian vähäistä paikallistason toimintaympäristön huomiointia uudistusten epäonnistumisen riskitekijänä. Hänen tulkintansa mukaan julkisen hallintojärjestelmämme uudistamisen tulisi olla kuntien itsehallintoa vahvistavaa ja luonteeltaan sellaista, että se lisää kuntien mahdollisuuksia reagoida erilaisiin toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin.

Paikallisuuden merkitys ja siihen liittyvät moninaiset näkökulmat herättävät runsaasti keskustelua kuntakentällä muun muassa kuntien erilaistumiskehityksen vuoksi. Kuntien erilaistumiskehitys on Suomessa vahvistunut 2010-luvulla, ja arvioiden mukaan kehitys jatkuu myös tulevina vuosina (Kts. Airaksinen 2017, 170). Sama suuntaus näkyy myös laajemmin Euroopassa, jossa ero menestyvien ja taantuvien alueiden välillä on kasvussa. Asia tunnistetaan laajaksi haasteeksi, ja siihen on reagoitu Euroopan unionin kehittämiskäytännössä. Tästä esimerkkinä on Euroopan unionin aluekehittämisessä korostettu älykäs erikoistuminen, jossa korostetaan paikallisista tekijöistä ja vahvuuksista rakentuvaa kasvua. Älykkäässä erikoistumisessa tunnustetaan alueiden erilaisuudesta syntyvät mahdollisuudet ja korostetaan niiden pohjalta rakentuvaa toimintaa. (Kinossian 2019, 62–63; Asheim ym. 2016, 4.)

Tarkastelen tutkimusaiheittani uuden julkisen hallinnan (NPG) kontekstissa. Uutta julkista hallintaa pidetään kuntien uudistamisen kolmantena aaltona ja tämän päivän kuntauudistamisen paradigmana, siirtymisenä ”hallinnosta hallintaan”. Uuden julkisen hallinnan nähdään hyödyntävän aikaisempia kuntaparadigmoja (perinteinen julkishallinto/PA ja uusi julkisjohtaminen/NPM) niiden korvaamisen sijaan. (Osborne 2010, 414; Hakari 2013; 40–41; Airaksinen 2009, 30). Uudessa julkisessa hallinnassa korostuu eri tasoilla toteutuva yhteistyö, verkostot ja kumppanuudet. Ajattelussa painottuu kuntayhteisön näkökulma, jossa yksityinen ja kolmas sektori toimivat paikallisesti yhteistyössä julkisen sektorin kanssa. (Kts. esim. Bao ym. 2012, 445–

447; Anttiroiko & Haveri 2003, 164–168; Wollman 2012, 65–66.) Tarkastelen tutkimuksessa empiiristen, kahdesta kunnasta keräämiä haastatteluaineistojen ja niistä syntyvien tulkintojeni avulla uuden julkisen hallinnan toteutumista kunnissa.

Tutkimuksen ydinkäsitteitä ovat asiantuntijuus ja tieto, jotka liittyvät käsitteellisesti ja käytännössä tiiviisti yhteen. Teknologisen kehityksen myötä tiedon määrä ja saatavuus on kasvanut räjähdysmäisesti. Tämä vaikuttaa merkittävästi myös asiantuntijatyöhön. Asiantuntijuuteen liitetään tänä päivänä vahvasti kyky löytää ja hyödyntää olennaista tietoa organisaation toimintaa tukevalla tavalla. Laajan tietämyksen hankkiminen koulutuksen ja työkokemuksen kautta voidaan tunnistaa edelleen tärkeäksi osaksi asiantuntijuutta, mutta niiden rinnalla korostuu entistä vahvemmin uuden ja relevantin tiedon hankkiminen ja jatkuva jalostaminen. (Jakonen 2017, 12–13; Jalonen 2015, 40–41 ja 63.) Lisäksi asiantuntijoiden työssä korostuu vahvasti toiminnan reflektointi ja oman asiantuntijuuden kehittäminen. (Kts. Peltomäki ym. 2002, 99; Tynjälä 1999, 161).

Asiantuntijuus ja tieto ovat tässä tutkimuksessa ikkuna uuden julkisen hallinnan toteutumisen tarkasteluun. Jo toteutettujen uudistusprosessien kohdalla niissä hyödynnettyä tietoa ja asiantuntijuutta tarkastelemalla selvitän, mihin uudistusprosessien toteuttaminen perustuu. Uudistuvissa kunnissa nyt ja tulevaisuudessa tarvittavaa asiantuntijuutta tarkastelemalla puolestaan hahmotan, millaisena kuntien uudistaminen nyt ja tulevaisuudessa näyttäytyy. Kuntien uudistamisen tarkastelu tiedon ja asiantuntijuuden kautta avaa uudenlaisen näkökulman, jota ei ole aikaisemmin suomalaisessa kuntatutkimuksessa juurikaan hyödynnetty. Tutkimustyöni käytännöllisenä tavoitteena on tiedon tuottaminen kuntien uudistamisen tueksi.

1.2 Tutkimuksen rakentuminen ja tutkimuskysymykset

Tutkimusaiheeni valintaan vaikuttivat käytännön työssä syntyneiden kokemusten lisäksi aikaisempien tutkimusten havainnot siitä, että kuntien uudistuminen on hidasta, uudistamisessa on monenlaisia haasteita, ja muutoksia kuntien toimintaan ja toimintakulttuureihin tarvitaan (Kts. esim. Sotarauta ym. 2011; Airaksinen 2009; Aarrevaara & Stenvall 2007; Harisalo 2012).

Uudesta julkisesta hallinnasta on tuotettu viime vuosina paljon tutkimuksia. Tutkijat ovat esittäneet erilaisia näkemyksiä sen suhteesta aikaisempiin kuntaparadigmoihin. Teoreettisia määritelmiä tukeva empiirinen tutkimus on ollut suhteellisen vähäistä. Esimerkiksi Kari Hakari on uutta julkista hallintaa koskevassa väitöstutkimuk-

nessaan todennut, että julkisen hallinnan mukaisesta hallinnon kehittamisestä tarvitaan käytännön kokemuksia ja empiiristä tutkimusta. (Hakari 2013, 46.) Esittelen kuvassa 1. tutkimukseni rakentumisen, näkökulman ja teoreettisen viitekehyksen.

Kuva 1. Tutkimuksen rakentuminen, näkökulma ja teoreettinen viitekehys



Tutkimukseni tieteenala on aluetiede, joka on osa yhteiskuntatieteellistä tutkimusta. Aluetieteen erityisenä kohteena ovat erilaiset alueelliset ja spatiaaliset ilmiöt. Määritelmä on laaja, ja tieteen tutkimuskohteet sekä lähestymistavat ovatkin varsin moninaiset. Aluetiede on luonteeltaan responsiivista ja monitieteellistä, ja siinä hyödynnetään usein monia sen lähellä olevia tieteenaloja. (Sotarauta 2013, 3–4.)

Tutkimukseni lähtökohdat ja tavoitteet ovat perinteisen aluetieteellisiä: tavoitteena on lisätä ymmärrystä alueiden menestymisen taustalla vaikuttavista tekijöistä, ja huomion kohteena ovat toimijat, toimijoiden välinen vuorovaikutus sekä niihin vaikuttavat puitteet. Aluetieteelliselle tutkimukselle tyypillisesti tarkastelen tutkimuksessa tietyillä alueilla toteutuvaa uudistumista erilaiset uudistumiseen liittyvät osa-alueet huomioiden. Aluetieteen monitieteellisyys näkyy tutkimuksessa muun muassa kytköksinä kunnallistieteelliseen tutkimukseen ja erityisesti kunnallispolitiikan suuntaukseen.

Kunnallistiede on poikkitieteellisen tiedon kokonaisuus, joka kohdistuu paikallis-yhdyskuntien muodostumiseen ja toiminnan poliittis-hallinnollisiin piirteisiin ja eri

osa-alueille liittyviin käytäntöihin. Aluetieteen tavoin kunnallistiede on osa yhteiskunnallista tutkimusta. (Ryynänen 2003, 267.) Kunta- ja aluejohtaminen kuuluvat Tampereen yliopistossa hallintotieteiden tutkinto-ohjelmaan.

Kunnallispolitiikan tutkimus kohdentuu pääasiassa kuntien johtamiseen. Tutkimuksen kohteena voivat olla laajasti kuntien eri tehtäväalueet, kuten palvelut, viranomaistyö ja kehittäminen sekä näihin liittyvät päätöksentekoprosessit ja toiminnan toteutus. Poliittisten prosessien näkökulmasta voidaan tarkastella esimerkiksi sitä miten erilaisten ryhmien intressit vaikuttavat niihin valintoihin, miten palveluita järjestetään, miten kuntaa kehitetään ja miten resurssit jakautuvat. Hallinnollisesta näkökulmasta tarkastelun kohteena voivat olla valinnat sekä niiden toimeenpano ja seuraukset liittyen esimerkiksi kuntien johtamiseen ja toiminnan organisointiin. Aluetieteen tavoin kunnallispolitiikan tutkimusstrategioissa yhdistetään usein eri tieteenalojen näkökulmia. Tutkimuksessa voidaan soveltaa esimerkiksi hallinnon teorioita, politiikan teorioita, yhteiskuntateorioita sekä aluetorioita. Kunnallispolitiikan tutkimus kytkeytyy läheisesti käytäntöön. Tutkimus on luonteeltaan soveltavaa, ja se tavoittelee kuntaelämän käytännön ongelmien helpottamista. (Haveri 2003, 277–279.)

Jäntin (2016, 30) mukaan kuntatutkimuksen painopiste on siirtynyt viimeisten vuosikymmenten aikana perinteisemmästä kuntahallinnon ja kuntaorganisaatioiden tutkimisesta kunnissa toimivien viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja muiden henkilöiden kokemuksia ja näkemyksiä tarkastelemaan suuntaan. Tämän päivän kuntatutkimukset kohdistuvat entistä useammin eri tahojen väliseen vuorovaikutukseen, verkostoissa toimimiseen ja kunnissa toteutettaviin muutosprosesseihin. Kuntahallinnossa tapahtuvat muutokset heijastuvat näin ollen myös kuntatutkimukseen, vaikuttaen muun muassa tutkimusaiheiden valintaan ja metodogisiin ratkaisuihin. (Jäntti 2016, 30.)

Toteutan tutkimukseni tapaustutkimuksena, ja tarkastelen tutkimuksessa kahden eri kunnan uudistamisprosesseja: Oulun monikuntaliitoksen ja Kempeleen valiokuntamallin valmistelua. Tämän lisäksi tarkastelen kyseisistä kunnista keräämiäni aineistojen avulla, millaista asiantuntijuutta tulevaisuuden kunnissa tarvitaan sekä millaista on kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen kuntien uudistamisessa.

Tutkimusongelmani voidaan määritellä seuraavasti:

- ***Millaista on tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntäminen kuntien uudistamisessa?***

Tarkastelen tutkimusaiheittani kohdekunnissani toteutuneiden uudistusten kautta.

Etsin tutkimuksellani vastauksia mm. seuraaviin kysymyksiin:

- *Millaisen tiedon varassa kuntien uudistusprosesseja toteutetaan?*

- *Millaista asiantuntijuutta kuntien uudistuksissa hyödynnetään?*
- *Millaista asiantuntijuutta uudistuvissa kunnissa tarvitaan?*
- *Millaista on kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen kuntien uudistamisessa?*

Tutkimuskysymysten kautta selvitän muun muassa mihin kuntien uudistusprosessit perustuvat, syntykö niissä hyödynnetty tieto kunnan sisällä vai hyödynnetäänkö uudistuksissa kuntaorganisaation ulkopuolella tuotettua tietoa. Tutkin myös, millaista on uuden tiedon luominen ja soveltaminen uudistamisessa, millaiseen asiantuntijuuteen uudistusprosessit perustuvat ja millaista asiantuntijuutta uudistuvissa kunnissa tarvitaan. Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämistä tarkastelemalla selvitän, millainen on kuntalaisilla olevan tiedon rooli kuntien uudistamisessa.

Tutkimukseni on artikkeliväitöskirja, johon sisältyy neljä tutkimusaiheittani erilaisista näkökulmista tarkastelevaa artikkelia. Olen vastannut artikkelien kirjoittamisesta yksin. Kaikki artikkelit on vertaisarvioitu ja julkaistu suomalaisissa kunta- ja hallinnon alan lehdissä (Kunnallistieteellinen aikakauskirja/Focus Localis ja Hallinnon tutkimuksen lehti), vuosina 2017–2020. Väitöskirjani perustuu näiden artikkelien tuloksista syntyneisiin tulkintoihini.

1.3 Väitöskirjan rakenne

Tutkimusraportti rakentuu seuraavasti. Luvussa 1. kuvasin tutkimukseni lähtökohdat sekä määrittelin tutkimusongelman ja tutkimuskysymykset. Luvussa 2. käsittelen tietoa ja asiantuntijuutta kuntien uudistamisessa. Lähden liikkeelle luvussa 2.1 kunnan määrittelystä, ja käsittelen samassa yhteydessä kuntien ja laajemminkin suomalaisen julkisen hallinnon uudistamista. Luvussa 2.2 tarkastelen hallintouudistusten määritelmää sekä kuntien uudistamisen toimintaympäristöä. Luvussa 2.3 käsittelen uutta julkista hallintaa (New Public Governance/NPG). Luvussa 2.4 käsittelen asiantuntijuuden merkitystä kuntien uudistamisessa ja luvussa 2.5 määrittelen tutkimukseni ydinkäsitteen: asiantuntijuuden. Luvussa 2.6 käsittelen asiantuntijuuden kollektiivisuutta, ja luvussa 2.7 tarkastelen tutkimukseni toista ydinkäsitettä eli tietoa.

Luvussa 3. kuvaan tutkimukseni metodologian. Lähden liikkeelle luvussa 3.1 tutkimukseni tieteenfilosofisesta perustasta eli konstruktivismista. Luvussa 3.2 kuvaan laadullista tutkimusotettani ja käyttämiäni hermeneuttisia menetelmiä. Luvussa 3.3 kuvaan tutkimusstrategiaani eli tapaustutkimusta sekä tutkimukseni aineiston ja aineiston analyysin. Luvussa 4. esittelen väitöskirjatutkimukseeni sisältyvien neljän ar-

tikkelin keskeiset tulokset taulukkona ja tiivistelminä. Luvussa 5. esittelen tutkimukseni tulokset ja loppupäätelmät sekä näkemykseni tutkimukseni hyödynnettävyydestä ja mahdollisista jatkotutkimusaiheista. Tutkimuksessa käyttämäni lähteet löytyvät loppupäätelmien jälkeen. Liitteissä on käyttämäni haastattelurungot ja kirjallisten materiaalien taulukoinnin osa-alueet. Alkuperäiset artikkelit löytyvät liitteiden jälkeen.

2 ASIANTUNTIJUUS JA TIETO KUNTIEN UUDISTAMISESSA

Tutkimukseni kytkeytyy teoreettisesti kuntainstituution muutosta kuvaavaan teoriaan ja erityisesti uuteen julkiseen hallintaan (NPG), jota pidetään yleisesti kuntien uudistamisen kolmantena aaltona. Uudesta julkisesta hallinnasta ei ole perusteltua puhua varsinaisena teoriana, vaan ennemmin hallinnonuudistamisen paradigmana (Kts. esim. Hakari 2013, 6; Osborne 2010, 1–12 ja 425). Tutkimukseni tavoitteena on empiiristen havaintojen avulla selvittää, miltä kuntien uudistaminen näyttää suhteessa uuteen julkiseen hallintaan. Tarkastelen asiaa tiedon ja asiantuntijuuden käsitteiden avulla. Avaan tutkimuksen teoreettista taustaa ja keskeisiä käsitteitä seuraavissa alaluvuissa.

2.1 Kunnat jatkuvassa muutoksessa

Kuntien olemassaolo perustuu lainsäädännöllisesti perustuslakiin (731/1999, 121§), jonka mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain mukaan kunnilla on verotusoikeus, ja kuntien hallinnon yleiset perusteet ja kunnille annetut tehtävät määritellään laissa. Paikallis- ja aluetasolla toimivat kunnat ovat yleismaailmallinen ilmiö. Pohjoismaisessa hyvinvointivaltion mallissa kunnat ovat keskeinen osa julkista sektoria ja hyvinvoinnin jakamisesta huolehtivaa hyvinvointivaltiota. (Perustuslaki 731/1999, 121§; Rönkkö 2003, 19.) Kunnan ydintehtäväksi on määritelty kuntalaissa (410/2015) asukkaiden hyvinvoinnin ja alueen elinvoiman edistäminen sekä palvelujen järjestäminen asukkaalleen taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla.

Kunnat voidaan Rönkön (2003, 12) mukaan määritellä maamme alueellisiksi ja hallinnollisiksi perusyksiköiksi. Kunnilla on kaksinainen rooli: ne ovat paikallistasolla toimivia hallinto-organisaatioita ja paikallisyhdyskuntia. Kun kuntaa tarkastellaan hallinto-organisaationa, siihen voidaan nähdä sisältyvän seuraavia osa-alueita: hallinto- ja palveluorganisaatio, tehtävät ja palvelustrategiat, taloudelliset voimavarat, henkilöstö ja työyhteisö, kunnallinen demokratia, päätöksenteko ja johtaminen sekä

kuntien yhteistoimintamuodot ja verkostosuhteet. Paikallisyhteisönä toimivaan kuntaan voidaan puolestaan tunnistaa liittyvän maantieteellinen alue ja sijainti, fyysinen ympäristö, yhdyskuntarakenne, tuotanto, elinkeinot ja työllisyys, väestön määrä ja rakenne, sosiaaliset ryhmät ja yhteisöt, poliittiset toimijat ja valtasuhteet, inhimillinen pääoma ja luovuus sekä historia, arvot ja kulttuuri. (Rönkkö 2003, 12–13.)

Kuntien tehtäviä ja rooleja on käsitelty ja jäsenelty aikojen kuluessa eri tavoin. Esimerkiksi Niirasen (2011, 221) mukaan kunta voidaan jäsentää kolmen, toisiinsa kytkeytyvän näkökulman kautta. Kunta on ensinnäkin asukkaidensa demokraattinen yhteisö. Kunnan demokraattinen järjestelmä sisältää edustuksellisen demokratian sekä monimuotoisen suoran osallistumisen. Toiseksi kunta on hyvinvointipalveluja tuottava ja järjestävä alueellinen toimija. Kolmanneksi kunta voidaan tunnistaa paikallisen ja alueellisen elinvoiman sekä yhtenäisyyden ylläpitäjäksi. (Niiranen 2011, 221–225.)

Kuntamuutosta ja kunnan olemusta väitöskirjassaan tarkastellut Jäntti (2016, 183) määrittelee kunnan ydintehtävän seuraavasti: ”kunta on elämisen edellytyksiä luova itsehallinnollinen paikallisyhteisö”. Lisäksi Jäntti (2016, 183–187; 2017, 62–63) tunnistaa kunnalle neljä perustehtävää, jotka ovat: demokratiatehtävä, taloustehtävä, yhteisötehtävä ja hyvinvointitehtävä. Demokratiatehtävällä hän viittaa kunnan rooliin kansanvallan paikallisena toteuttajana. Taloustehtävän hän puolestaan liittyy kunnan tavoitteeseen turvata taloudellisesti omat toimintaedellytyksensä. Yhteisötehtävässä korostuu kunnan merkitys kuntalaisten identiteetin ja yhteisöllisyyden luojana. Hyvinvointitehtävä liittyy kuntalaissakin (410/2015) korostuvaan asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen. Jäntin näkemyksen mukaan kuntien olemassaolon oikeutus ja perustelut eivät nojaa kuntien tehtäväkentän laajuuteen, vaan ”kunnan kykyyn tehdä paikallisesti päätöksiä kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi kuntayhteisön toiveisiin ja tarpeisiin perustuen”. (Jäntti 2016, 183–187; Jäntti 2017, 62–63.)

Jäntin edellä määrittelemä kunnan olemassaolon oikeutus ja perustelut kytkeytyvät kuntien itsehallinnon toteutumiseen. Kunnat ovat itsehallinnollisia yksiköitä eli kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Itsehallinto voidaan määritellä eri tavoin. Ensinnäkin sillä voidaan tarkoittaa kansalaisten omalla vastuulla olevaa asioiden hoitoa. Toiseksi kunnallista itsehallintoa voidaan tarkastella juridisen desentralistisen teorian mukaan, jossa kunnallinen itsehallinto ymmärretään valtion kunnille luovuttamaksi vallaksi. Kolmanneksi itsehallinnon voidaan nähdä hallinnollis-organisen näkemyksen mukaan perustuvan siihen, että kunnat ovat historiallisesti tarkasteltuna vanhempi yhteistyömuoto ja niillä on tämän vuoksi oikeus hoitaa tehtäviään ilman valtiolta saatua oikeutta. Neljänneksi Euroopan paikallishallinnon peruskirjan (1991) mukaan paikallisen itsehallinnon käsite (3 artikla) tarkoittaa

”paikallisviranomaisen oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti”. (Rannisto 2011, 86.)

Itsehallinnon toteutumista voidaan tarkastella monista eri näkökulmista. Kunnan itsehallinto kytkeytyy ensinnäkin käytettävissä oleviin rahallisiin resursseihin, jolloin itsehallinnon voidaan tunnistaa olevan sitä suurempi, mitä enemmän kunnalla on rahaa käytettävissään. Itsehallinto kytkeytyy myös kunnan oikeudelliseen liikkumavaaraan, jolloin itsehallinto on riippumattomuutta toimintaa yksityiskohtaisesti ohjauvasta säädöksistä. Itsehallinto kytkeytyy myös poliittisten instituutioiden toimivuuteen. Kun itsehallinto ymmärretään nimenomaan asukkaiden itsehallintona, on kunnan itsehallinto vahvaa, kun johtajuus kunnassa toimii ja asukkailla on mahdollisuus vaikuttaa merkittävästi oman paikallisyhteisönsä tulevaisuuteen. Kuntien itsehallinto voidaan väljästi määrittää ”kuntalaisten kyvyksi toteuttaa paikallisia valintoja”. (Haveri ym. 2011, 7.)

Kuntien itsehallinnollisen roolin tarkastelut liittyvät aina kansalaisten, kunnan ja valtion välisten suhteiden tarkasteluun (Haveri 2013, 35). Kunta-valtiosuhdetta uudistuvassa kunnallishallinnossa tarkastelleet Nyholm & Niiranen (2017, 124) tunnistavat kunta-valtiosuhteen muuttuneen viime vuosikymmenellä vaikeasti määriteltäväksi. Heidän mukaansa kunta-valtiosuhteeseen vaikuttavat useat eri tekijät, joista olennaisina he pitävät kuntien lakisäätteisten tehtävien määrän vaihtelua sekä siihen liittyen kuntien autonomiaa ja valtion ohjausta. Tehtävien määrän lisääntyminen on johtanut kuntien autonomian heikkenemiseen, valtion lisääntyneen ohjauksen myötä. Kuntien taloudelliset vaikeudet ovat lisänneet valtion ohjaustarpeita: valtio on pyrkinyt yksityiskohtaista ohjausta lisäämällä varmistamaan palvelujen säilymisen eri puolella maata. Kunnallisen itsehallinnon merkityksestä ja toteutumisesta on käyty viime aikoina runsaasti keskustelua. Kuntien taloudellisten haasteiden lisäksi keskustelu liittyy maakuntatason vahvistumiseen ja sen myötä mahdolliseen alueellisen ohjauksen kasvuun. (Nyholm & Niiranen 2017, 124; Nyholm 2011, 128.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä maakuntauudistus ovat herättäneet monenlaisia kysymyksiä ja näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta. Tulevaisuuden kuntien keskeisiksi rooleiksi on nähty muutoksen yhteydessä elinvoima-, sivistys- ja hyvinvointirooli. Vahvistuvina rooleina on pidetty myös elinympäristöroolia, kehittäjä- ja kumppanuusroolia sekä osallisuus- ja yhteisöroolia. Rakenteelliset uudistukset tulevat toteutuessaan vaikuttamaan merkittävästi kuntien tehtäviin ja rooliin, mutta tulevaisuuden kunnan perustehtäväksi on jatkossakin tunnistettu hyvinvoinnin ja terveyden sekä alueen elinvoiman edistäminen. (Valtiovarainministeriö 2017, 3.)

Kuntien, ja laajemminkin julkisen hallinnon uudistaminen tuntuu olevan tänä päivänä ajankohtaisempaa kuin koskaan. Uudistamistyö on kuitenkin ollut aktiivista jo usean vuosikymmenen ajan. Kunnallishallinnon muutosta tarkastellut Haveri (2013, 35) tunnistaa kunnallishallinnon kehityksestä kaksi ”suurta kertomusta”, jotka edelsivät nyt käynnissä olevaa murrosvaihetta. Näistä ensimmäinen kertomus käynnistyi 1860-luvulla ja jatkui 1930–1940-luvuille, jolloin kunnallishallinto perustettiin ja valtio alkoi määrätä kunnille tehtäviä. Kuntien tehtävissä korostui tänä ajanjaksona erityisesti demokratiatehtävä, ja kuntien tehtävänä oli muun muassa kansalaisten kouluttaminen demokraattiseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Toinen suuri kertomus puolestaan liittyy hyvinvointiyhteiskunnan rakentamiseen, joka toteutui 1960-luvun lopusta 1980-luvulle. Kuntien vastuulle tuli kyseisellä ajanjaksolla hyvinvointipalvelujen tuottaminen, ja kuntien voidaan tunnistaa tämän tehtävän myötä rakentaneen hyvinvointia yhdessä valtion kanssa. Monet kyseisenä ajanjaksona luodut hyvinvoinnin rakenteet ja instituutiot ovat edelleen olemassa. (Haveri 2013, 35; Haveri & Majoinen 2017, 42–45.)

Nykyistä, 1990-luvun alussa käynnistynyttä vaihetta voidaan kutsua kunnallishallinnon murrosvaiheeksi. Kunnat elävät murrosta, jossa ei ole ollut selkeästi yhtä ”suurta kertomusta” tai yhteiskunnallista tehtävää. Tälle ajanjaksolle tyypillisiä ovat kuntien erilaiset kehityssuunnat. Ajanjaksolla erityisiksi haasteiksi ovat nousseet kuntien runsaat palveluvelvoitteet, itsehallinnon kriisi sekä asioiden ja hallinnan jatkuva monimutkaistuminen. Tämä muutos noudattelee laajan yhteiskunnallisen muutoksen kehityssuuntaa eli siirtymistä postmoderniin, ”pirstoutuneeseen maailmaan”, jossa tapahtumien kulkua on entistä vaikeampaa ennustaa. (Haveri 2013, 35–36; Haveri & Majoinen 2017, 46–47.)

Anttiroiko & Haveri (2003, 137–138) tunnistavat viime vuosikymmenten uudistusten yleisiksi pyrkimyksiksi valtion yksityiskohtaisen ohjauksen vähentämisen, ratkaisuvallan siirtämisen alue- ja paikallistasolle sekä taloudellisen ajattelun vahvistamisen hallinnon eri tasoilla. Tämän uudistamisen pääsuunniksi voidaan tunnistaa ”deregulaatio eli sääntelyn purkaminen, desentralisaatio eli hallinnon hajauttaminen sekä markkinaohjautuvuus eli markkinaperusteisten ja asiakasohjautuvuutta korostavien toimintatapojen omaksuminen”. (Anttiroiko & Haveri 2003, 137–138.) Nämä pääsuuntaukset ovat tunnistettavissa useiden eri Euroopan maiden hallinnon uudistamisesta (Kts. Batley 1991, 221–222).

Yhteiskunnan kiihtyvä muutosvauhti haastaa julkista hallintoa jatkuvaan uudistamistyöhön. Jo pitkään on tunnistettu, että kompleksisessa ja dynaamisessa maailmassa tarvitaan uudenlaisia, joustavampia hallinnon rakenteita. Vaikka eri maissa toteutetuissa hallinnon uudistuksissa on paljon yhteneväisyyksiä, on niissä myös eroja

esimerkiksi uudistusten laajuuden, toteutuksen ja tulosten suhteen. Uudistamiseen vaikuttaa keskeisesti paikallinen konteksti, ja paikallisten erityispiirteiden kuten aikaisemman kehittämistyön (polkuriippuvuus), instituutioiden ja traditioiden, merkitys on olennainen. (Kts esim. Pollitt & Bouckaert 2017, 31; Wollmann 2012; 41 ja 63; John 2001, 168; Vis & Van Kersbergen 2013, 840; Kooiman 1993, 35.)

Kuntien muutosta ja uudistumista on tarkasteltu viimeisen reilun vuosikymmenen aikana erilaisista näkökulmista. Aihetta ovat tutkineet väitöskirjoissaan muun muassa Nyholm (2008), Airaksinen (2009), Jäppinen (2011), Hakari (2013) ja Jäntti (2016). Lisäksi kuntien uudistumisesta on tarkasteltu useissa eri tutkimusjulkaisuissa (Kts. esim. Sotarauta ym. 2011; Nyholm ym. 2017; Harisalo ym. 2007; Leponiemi ym. 2012; Haveri ym. 2011).

2.2 Uudistamista monimutkaisessa toimintaympäristössä

Hallintouudistukselle on esitetty erilaisia, toisistaan hieman poikkeavia määritelmiä. Hallintouudistus tai -reformi voidaan Haverin (2000, 9.) mukaan määritellä ”tiettyyn hallintojärjestelmään tai organisaatioon tehdyksi muutokseksi, jonka tarkoituksena on kehittää sen toimintaa tai poistaa joitakin sen toiminnassa havaittuja ongelmia”. Pollittin ja Bouckaertin (2017, 2) mukaan hallinnonuudistaminen on tietoisia tekoja, joiden avulla pyritään muuttamaan julkisen organisaation rakenteita, prosesseja ja/tai kulttuuria, jotta ne toimisivat jostain näkökulmasta paremmin. Määritelmät ovat laajoja ja mahdollistavat monenlaisen toiminnan ja tekojen tulkinnan hallinnon uudistamiseksi.

Vartola (2006, 55) puolestaan määrittelee reformin olevan ”seurausta muutoksesta, asioiden järjestämistä tietoisesti jo tapahtuneen muutoksen aiheuttaman tilanearvioinnin mukaisesti”. Näkökulma korostaa tärkeimpänä muutoslähteenä ympäristöä ja siinä tapahtuneita muutoksia: hallintoa pyritään uudistamaan, jotta se voisi toimia paremmin uudenaikaisessa tilanteessa. Kontekstin merkitys on hallinnonuudistuksissa keskeinen. Toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ovat keskeinen syy hallinnon uudistamiselle, mutta toimintaympäristöllä on myös keskeinen vaikutus siihen, miten uudistukset onnistuvat (Kts. Pollitt & Bouckaert 2017, 16–17).

Edellisissä määritelmissä korostuu hallinnon uudistamisen tavoitteellinen luonne. Julkisen hallinnon uudistamisesta voidaan tunnistaa ainakin kolmenlaisia tavoitteita. Ensimmäinen niistä on sisäisen toimintakyvyn vahvistaminen, joka liittyy hallintoorganisaatioiden kykyyn edistää ja toteuttaa poliittisia päämääriä ja tavoitteita.

Toiseksi tavoitteeksi voidaan tunnistaa hallinnon ulkoisen toimintakyvyn parantaminen, joka puolestaan liittyy hallinnon kykyyn toimia mahdollisimman hyvin suhteessa kansalaisten ja yhteiskunnan vaatimuksiin. Kolmanneksi hallintouudistamisen tavoitteeksi voidaan tunnistaa aitojen ja oikeiden ongelmien ratkaiseminen hallintoa uudistamalla. Tällä tavoitellaan sellaisten tilanteiden estämistä, joissa hallinto toimii oikein ja tehokkaasti, mutta väärin ongelmien parissa. (Arrevaara & Stenvall 2007, 106; Airaksinen 2009, 37.)

”Hankalaa hallinnonuudistamista” väitöskirjassaan tutkineen Airaksisen (2019, 45, 193–194) mukaan hallinnon uudistusten etenemistä voidaan kuvata ihanteellisissa tapauksissa prosessina, joka etenee yhteiskunnallisten muutosten ja niiden kautta tehtävien tulkintojen kautta uudistusten tavoitteisiin, keinoihin, toteutukseen ja vaikutuksiin. Käytännössä asia ei kuitenkaan usein ole näin yksinkertainen. Prosessit ovat usein hyvin moninaisia, ja kuten viime vuosinakin on saatu huomata, monet hallinnonuudistukset epäonnistuvat. Uusien ja luovien ratkaisujen aikaansaamisen edellytyksenä voidaan pitää eri toimijoiden välisiä keskusteluja. Tämä tarkoittaa keskustelua myös vaikeista asioista, sillä ilman niiden käsittelyä voidaan päätyä Airaksisen tunnistamaan hankalaan hallinnonuudistamiseen: ”pienten askeleiden kautta toteutettaviin, kompromissiratkaisuista kehittyneisiin ja pirstaleisiin hallinnon uudistamisen osahankkeisiin”. (Airaksinen 2009, 45, 193–194.)

Suomalaista kunnallishallintoa on uudistettu viime vuosikymmeninä lukuisilla uudistushankkeilla, kuten vapaakuntakokeilulla, kunnallislain uudistamisella, valtionosuusjärjestelmien uudistamisella ja aluehallinnon uudelleenorganisoinnilla (Antti-roiko & Haveri 2003, 137). 2000-luvun merkittävimpana kuntakentän uudistuksena toteutettiin Kunta- ja palvelurakenneuudistus. Valtioneuvosto käynnisti hankkeen vuonna 2005, ja puitelaki oli voimassa vuosina 2007–2012. Uudistuksen tavoitteeksi asetettiin laadukkaiden palveluiden saatavuuden varmistaminen eri puolella Suomea sekä elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne. Uudistaminen perustui kuntalaislähtöiseen kuntarakenteen, palveluiden rakenteiden, tuotantotapojen ja organisoinnin kehittämiseen. Uudistaminen jatkui kuntauudistuksena, jonka tavoitteeksi asetettiin vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Käytännössä Kunta- ja palvelurakenneuudistus näkyi kuntaliitoksina, joista yksi esimerkki on tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena oleva Oulun monikuntaliitos. (Meklin & Pekola-Sjöblom 2013, 9; Moisio ym. 2010, 167–168.)

Uudistamista jatkettiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen muodossa, joka hyväksyttiin vuoden 2015 syksyllä. Uudistamistyö käynnistyi maakunnissa aktiivisesti, mutta koki takaiskun keväällä 2019, kun ”sote kaatui” ja valmistelu keskeytettiin. Vuonna 2020 valmistelu on käynnistynyt uuden hallituksen myötä

uudelleen. Niin sosiaali- ja terveystalvveluuihin kuin myös muihin kuntien toimialoihin liittyvä uudistamistyö on jatkunut kunnissa. Kuntien uudistamista tarkasteltaessa on tärkeää muistaa, että kuntien uudistamistyö ei ole kiinni pelkästään kansallisen tason koko kuntakenttään kohdistuvien reformien etenemisestä. Kansalliselta tasolta johdettu rakenteellinen uudistustyö luo raameja, tuo resursseja ja suuntaa kuntien uudistamista. Kunnissa päätetään kuitenkin kuntakohtaisesti uudistusten sisällöllisestä toteuttamisesta. Lisäksi kunnissa toteutetaan vaihtelevasti erilaisia paikallisista tarpeista syntyviä uudistamisprosesseja. Kunnat vastaavat itsehallinnollisina yksiköinä oman paikallisyhteisönsä asioiden hoitamisesta. Kansalliselta tasolta johdettujen rakenteellisten uudistusten etenemisestä, ja etenemättömyydestä huolimatta kuntien on uudistettava toimintaansa, jotta ne ovat kykeneviä hoitamaan niille asetettuja tehtäviä toimintaympäristön muuttuessa.

Suomen kunnat muodostavat heterogeenisen kokonaisuuden. Suomessa on 309 ainutlaatuisia kuntaa. Kunkin kunnan toiminta muotoutuu omanlaisekseen muun muassa maantieteellisen sijainnin, menneisyyden, paikallisen toimintaympäristön, olemassa olevien rakenteiden, vallitsevan toimintakulttuurin sekä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutuksesta. Tästä huolimatta ”kuntakenttää” tarkastellaan uudistamistyössä usein yhtenä kokonaisuutena. Haveri & Airaksinen (2011, 54) pitävät kuntien sopeutus- ja uudistumiskyvyn edistämisen kannalta tärkeinä paikallisten itsehallintoyhteisöjen tukemista tavalla, joka vahvistaa niiden kykyä löytää kunkin kunnan tilanteeseen sopivat toimintatavat ja rakenteet. Heidän mukaansa parhaiden käytäntöjen koproiminen kontekstiin sopimattomalla tavalla voi pahimmillaan rajoittaa tiedon käyttöä, organisaation sopeutumisen mahdollisuuksia sekä myös kykyä tunnistaa strategisia haasteita. Stewart (2014, 849–850) korostaakin paikallisista lähtökohdista rakentuvan uudistamisen yhteydessä toimintakulttuuria, joka rakentuu paikallishallinnon kuuntelemisen, oppimisen ja kannustamisen lähtökohdista. Hän näkee erilaisten talouten, yhteiskuntaan ja ympäristöön liittyvien ongelmien edellyttävän tehokkaita paikallisia vastauksia. Näkökulma on ollut entistä ajankohtaisempi viime aikoina käydyissä ilmastonmuutokseen ja pandemioihin liittyvissä keskusteluissa.

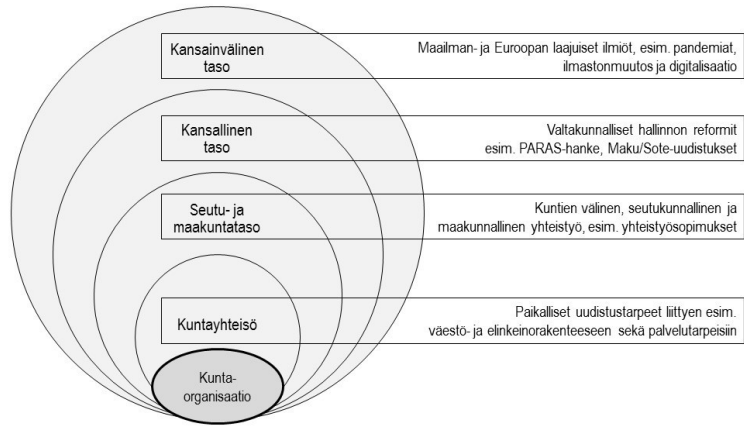
Kun hallinnonuudistamisen lähtökohdaksi nähdään ympäristössä tapahtuvat yhteiskunnalliset muutokset ja tavoitteeksi hallinnon mukauttaminen vastaamaan paremmin toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten seurauksia (Kts. Vartola 2006, 55–57; Airaksinen 2009, 39), on tärkeää tunnistaa kuntien toimintaympäristön moninaisuus ja monitasoisuus. Hahmotan asiaa kuvassa 2. esittämälläni tavalla. Kuntaorganisaation uudistamistarpeeseen vaikuttavat kansainvälisessä, kansallisessa, alueellisessa sekä paikallisessa toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ja kyseisillä

tasoilla toteutuva uudistamistyö. Kuntiin vaikuttavat kansainvälisen toimintaympäristön muutokset voivat olla luonteeltaan megatrendimäisiä eli laajasti yhteiskunnan eri osa-alueisiin vaikuttavia ilmiöitä ja kehityssuuntia. Kansalliselta tasolta johdetut reformit kohdistuvat puolestaan usein koko kuntakenttään. Kansallisen tason uudistamistyössä voidaan hyödyntää myös pilotointia eli uudistusten kokeilua valituissa kunnissa. Kansalliselta tasolta johdettuun uudistamistyöhön liittyy usein resursointi, jolla pyritään edistämään uudistusten etenemistä kunnissa.

Alueellisesta toimintaympäristöstä voidaan tunnistaa seutukunnallinen ja maakunnallinen taso. Esimerkkejä maakunnallisen toimintaympäristön uudistustyöstä ovat kuntien yhdessä toteuttamat hankkeet, joilla pyritään uudistamaan esimerkiksi palvelurakenteita maakunnan väestörakenteen kehittymisen myötä yhdessä. Paikallinen toimintaympäristö puolestaan kattaa kunnassa toteutuvat muutokset ja niiden seurauksena syntyvät kuntaorganisaation uudistamistarpeet. Paikalliset muutokset voivat liittyä esimerkiksi väestörakenteeseen, elinkeinorakenteeseen tai kuntayhteisön sisäisen yhteistyön (kuntaorganisaatio-yritykset-järjestöt-kuntalaiset) kehittymiseen. Uudistusten idea voi syntyä ja usein syntyykin kuntaorganisaation sisällä. Kuntaorganisaation sisällä syntynyt idea on kuitenkin reagointia ulkoisen toimintaympäristön muutokseen. Se on hallinnon sisäisen ja ulkoisen toimintakyvyn parantamista, jotta kunta voi hoitaa mahdollisimman hyvin ydintehtäviään (Vrt. Airaksinen 2009, 37).

Eri aluetasojen toimintaympäristöjen muutokset ja kehittämistyö linkittyvät monin kohdin toisiinsa. Toimintaympäristön eri tasoilla tapahtuvat muutokset vaikuttavat kuntien uudistamistarpeeseen. Uudistaminen voi olla aikaisempiin reformeihin pohjautuvaa inkrementaalista uudistamista tai nopeaa reagointia esille tuleviin ilmiöihin. Asiaa ei yksinkertaista se, että yksittäinen kuntakin on hyvin moninainen kokonaisuus, jonka eri hallinnonaloihin kohdistuu monenlaisia uudistumistarpeita.

Kuva 2. Kunnan uudistamisen toimintaympäristö aluetasojen näkökulmasta



Prättälä (2011, 161) pitää kunnallishallinnon haasteiden perimmäisenä syynä kuntiin eri suunnista tulevia ristiriitaisia odotuksia. Demokratian ja yhteisöllisyyden vahvistaminen, palvelutuotannon tehokkuus ja laadukkaat palvelut sekä eri toimialojen näkökulmasta houkuttelevan toimintaympäristön luominen ja ylläpito voivat olla haastavia tavoitteita sovittaa yhteen. (Prättälä 2011, 161.) Myös esimerkiksi Osborne ja Brown (2005, 234) pitävät julkisen sektorin muutosten toteuttamisen haasteena moninaisia tavoitteita, joista ei välttämättä ole toimijoiden kesken yhteneväistä näkemystä. Tavoitteet voivat olla pahimmillaan keskenään kilpailevia, ja kehittämisprosesseissa mukana olevien toimijoiden välinen vuorovaikutus voi olla puutteellista. (Osborne & Brown 2005, 234.) Tätä taustaa vasten voidaan ymmärtää myös uudistamisen olevan haasteellista. Haverin & Airaksisen (2011, 60) mukaan eri aluetasoilta johdettujen uudistusten tarkastelu kokonaisuutena osoittaa sen, että uudistuksissa ymmärretään esimerkiksi elinvoimaa luova kuntajärjestelmä ja hyvinvointimallit monin tavoin.

Hallinnon uudistamisen ideoihin ja tapoihin vaikuttaa kulloinenkin aikakausi, arvot ja periaatteet sekä niiden pohjalta kehitetyt menetelmät ja toimintatavat (Aarrevaara & Stenvall 2007, 121). Kunnissa on jatkuvasti meneillään lukematon määrä erilaisia kehittämisprosesseja ja uudistuksia, jotka kohdistuvat toiminnan eri osa-alueille. Reformeista ja jatkuvasta uudistamisen tarpeesta puhuttaessa on muistettava se,

että kunnat edustavat nopeasti muuttuvassa maailmassa jatkuvuutta. Kuntien peruspalveluita ei voida uudistaa vaihtuvien muotivirtausten mukaisesti. (Sotarauta & Saarivirta 2011, 13.)

Käytän tässä tutkimuksessa käsitettä uudistuvat kunnat, jolla viitataan kuntien jatkuvaan uudistumiseen ja jatkuvaan uudistamisen tarpeeseen. Uudistuksilla viitataan eri tasoilta johdettuun uudistamistyöhön sekä paikallisesti syntyviin ja muotoutuviin uudistusprosesseihin. Kuvaan toimintaympäristön tasojen kautta kuntien uudistamisen toimintakenttää sekä uudistamisen moninaisuutta. Käytännössä uudistamisprosessit syntyvät ja toteutuvat näillä tasoilla sekä näiden tasojen välillä. Eri tasoilla tapahtuva uudistamistyö vaikuttaa ja saa vaikutteita myös muilta aluetasoilta.

Näen kuntien menestymisen näkökulmasta keskeisenä niiden kyvyn ennakoita tulevia muutostarpeita ja uudistaa toimintaa paikallisista lähtökohdista. Pidän kuntaorganisaatiota keskeisesti kunnan uudistumiseen vaikuttavana toimijana. Tarkoiton tällä sitä, että ymmärrän kunnan toiminnan uudistuvan vain, kun toiminta muuttuu kunnan sisällä. Näkemykseni mukaan esimerkiksi pelkästään kansallisen tason rakenteellisilla uudistuksilla ei saada aikaan aitoa uudistumista, jos kunnissa ei uudisteta jokapäiväistä toimintaa. Asetan näin tutkimuksessani uudistamisen keskiöön kunnat ja niissä sekä niiden kanssa yhteistyössä toimivat asiantuntijat.

Tutkimukseni sisältää kahdessa kunnassa toteutetun uudistusprosessin tarkastelun. Oulun monikuntaliitoksen valmistelu on kunnassa (ja valmisteluvaiheessa lähikunnissa/tulevissa liitoskunnissa) käynnistetty uudistusprosessi, jonka voidaan tunnistaa kuitenkin syntyneen osin valtakunnallisesti johdetun Kunta- ja palvelurakennuudistuksen vaikutuksesta. Kempeleen valiokuntamallin valmistelu puolestaan syntyi tarpeesta uudistaa kuntaorganisaation päätöksentekorakenteita luottamushenkilöiden osaamista paremmin hyödyntävään suuntaan (Kts. Ahokas 2009). Kempeleen valiokuntamalli on esimerkki uudistuksesta, jolla on pitkä historia kunnan kehittämistyössä. Valiokuntamalliin siirtyminen ei ollut nopea ja radikaali muutos, vaan siihen edettiin erilaisten useiden vuosien aikana toteutettujen vaiheiden kautta. Edellä mainittujen kahden uudistusprosessin lisäksi tarkastelen tutkimuksessa kunnissa tarvittavaa asiantuntijuutta ja kokemustiedon hyödyntämistä uudistamisessa. Tällöin huomio kohdistuu yleisesti uudistuvien kuntien asiantuntijuustarpeisiin sekä kunta-
laisten kokemustiedon hyödyntämiseen.

2.3 Uusi julkinen hallinta

Kuntien kehittämisessä ja laajemminkin eurooppalaisen paikallishallinnon kontekstissa on korostettu viime vuosina eri sektoreiden toimijoiden kanssa tehtävää yhteistyötä, erilaisten osaamisten hyödyntämistä ja verkostoitumisen merkitystä. Tämä uudelle julkiselle hallinnalle tyypillinen ajattelu on seurausta yhteiskunnan verkostoitumisesta, vuorovaikutussuhteiden moninaistumisesta ja erilaisten raja-aitojen heikentymisestä. Hierarkkiset järjestelmät ovat menettäneet vähitellen merkitystään, ja julkisen hallinnon on tunnistettu tarvitsevan uudenlaisia ohjausmuotoja. Hallinnon nähdään olevan nykyisin entistä riippuvaisempi muista toimijoista, omien tavoitteidensa saavuttamisessa ja erilaisten haasteiden selvittämisessä. Ratkaisuja kompleksimpiin ongelmiin etsitään eri sektorien välisellä yhteistyöllä ja moninaista osaamista yhdistämällä. Yhteisten asioiden hoitamisen on tunnistettu tarvittavan julkista, yksityistä ja kolmatta sektoria sekä kansalaisia. (Kts. Klijn 2008, 506; Bryson ym. 2014, 445; Haveri & Pehk 2008, 16; Kooiman 1999, 74; Bovaird & Löffler 2002, 16; Batley 1991, 221, 225; John 2001, 23; Pollitt & Bouckaert 2017, 23.)

Muutosta kuulee kuvattavan usein siirtymällä ”hallinnosta hallintaan”, jolla viitataan siirtymään hierarkkisesta ja byrokraattisesta hallinnosta joustavaan ja verkostomaiseen toiminnan ohjaukseen ja toteuttamiseen. Hallinnan käsite löi Anttiroikon (2010, 12) mukaan itsensä läpi 1990-luvun alussa länsimaisessa keskustelussa. Hallinta voidaan tunnistaa hallintoa laajemmaksi käsitteeksi, sillä sen nähdään kattavan julkisen sektorin lisäksi myös yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoita. Lisäksi hallinnassa rajat näiden eri sektorien toimijoiden välillä ovat luonteeltaan muuttuvia. Hallinnassa korostuva eri toimijoiden verkostomainen vuorovaikutus perustuu toimijoiden väliseen keskinäisriippuvuuteen. Kun eri toimijat tarvitsevat oman toiminnan toteuttamisessa toisten toimijoiden resursseja, on heillä tarve toimia yhdessä samaan suuntaan ja käydä tähän liittyen neuvotteluja yhteisistä tavoitteista. Hallinnassa hallinnon rooli ei voi olla määräävä ja vallankäyttö ei voi perustua pelkästään auktoriteettiasemaan. Hallinnon vaikuttaminen verkostojen toimintaan tapahtuu sen sijaan verkostojen koordinoimien ja ohjaamisen kautta. Tämä rooli edellyttää muun muassa taitoa koota ja tuoda eri toimijoita vuorovaikutukseen sekä heidän välisen yhteistyön kehittymisen tukemista. Verkostojen koordinoijan roolissa olennaista on yhteisten käsitysten luominen toiminnan tilasta, kontekstista ja tavoitteista. Hallinnan voidaan tunnistaa eroavan merkittävästi hallinnosta, jolle tyypillisiä piirteitä ovat hierarkisuus, käskyvalta sekä hallinnon sisäisiin prosesseihin ja resursseihin keskittyminen. (Anttiroiko 2010, 12–13; Anttiroiko & Jokela 2002, 130; Rhodes 2000, 61; Stoker 2000, 93–94)

Hallinnan käsitteelle on monenlaisia määritelmiä. Klijn (2008, 507–508) tunnistaa käsitteestä neljä pääluokkaa. Hallinta voidaan ymmärtää ensinnäkin hyvänä hallintotapana (good governance/corporate governance). Toiseksi hallinnalla voidaan viitata uuteen julkiseen johtamiseen (new public management). Hallinta voidaan nähdä myös eri hallinnonalojen välisinä monitasoisesti toteutuvina suhteina (multilevel governance/inter-governmental relations) sekä verkostojen hallintana (network governance). Nämä käsitteet poikkeavat toisistaan, mutta niille kaikille on yhteistä keskityminen rakenteiden sijaan toiminnan prosesseihin, joiden kautta tuloksia saadaan aikaan. (Klijn 2008, 507–508.) Bovairdin ja Löfflerin (2002) mukaan paikallinen hallinta on:

”The set of formal and informal rules, structures and processes which determine the ways in which individuals and organizations can exercise power over the decisions (by other stakeholders) which affect their welfare at local levels.”

Hallinnan käsitettä voidaan käyttää erilaisissa yhteyksissä, mutta kunnallishallinnon näkökulmasta puhuttaessa se ymmärretään yleisesti kuntien soveltamana uutena hallintatapana. Hallinta-käsitteen korostuminen kuntien toiminnassa on seurausta julkisyhteisöjen muuttuneista toimintatavoista. Hallinto on edelleen tärkeä osa kunnan toimintaa, mutta se ymmärretään tänä päivänä eri tavalla kuin byrokraattisen perinteen tai perinteisen hyvinvointivaltioperinteen näkökulmissa. Uuden hallinta-ajattelun omaavan hallinnon toiminta on dynaamista ja kehittämisorientoitunutta, vanhan kontrollioituneen hallinnon sijaan. (Anttiroiko & Haveri 2003, 142–143.)

Kooiman (1999, 78–79) määrittelee hallinnan olevan kaikkia niitä vuorovaikutteisia järjestelyitä, joissa julkisen ja yksityisen sektorin toimijat osallistuvat toimintaan, jonka tavoitteena on yhteiskunnallisten ongelmien ratkaiseminen tai uusien mahdollisuuksien luominen. Kooiman tunnistaa hallinnan toteutuvan eri tasoilla. Hänen mukaansa hallinta toteutuu ensinnäkin päivittäisessä eri sektorien toimijoiden välisessä yhteistyössä. Toiseksi hallinta ilmenee päivittäiseen toimintaan vaikuttaviin instituutioihin ja rakenteisiin vaikuttamisena. Kolmas taso liittyy yleisten ja laajojen periaatteiden hallintaan eli niin sanottuun meta-hallintaan yhteiskunnallisissa kysymyksissä.

Hallinnon tutkimuksessa tarkastellaan uutta julkista hallintaa kolmantena kuntien uudistamisen vaiheena. Aikaisempia vaiheita ovat perinteinen hallinto (PA) sekä uusi julkinen johtaminen (NPM). Osa tutkijoista pitää uutta julkista hallintaa osana uutta julkista johtamista, osan nähdessä nämä kaksi erillisinä vaiheina. Uusi aalto tai ei, uuden julkisen hallinnan on tunnistettu hyödyntävän aikaisempia kuntaparadigmoja niiden korvaamisen sijaan. Kunnissa tarvitaan edelleen byrokratiaa ja hallinnollisia

rakenteita esimerkiksi poliittiseen päätöksentekoon ja asioiden toimeenpanoon. Taloudellista tuloksellisuutta ja tehokkuutta korostavaa uutta julkista johtamista puolestaan tarvitaan erityisesti palvelujen hankinnassa. Uusi julkinen hallinta korostuu muun muassa kuntien kehittämistoiminnassa, jota toteutetaan verkostomaisten suhteiden kautta. (Kts. esim. Osborne 2010, 414 Anttiroiko & Haveri 2003, 137–150; Airaksinen 2009, 30, Hakari 2012, 40–41). Tukeudun tässä tutkimuksessa Osbornen (2010, 414) käsitykseen siitä, että uusi julkinen hallinta on syntynyt perinteisen hallinnon ja uuden julkisen johtamisen rinnalle niitä täydentämään. Samasta lähtökohdasta uutta julkista hallintaa on tutkinut väitöskirjassaan esimerkiksi Hakari (2013).

Taulukko 1. Perinteisen hallinnon (PA), uuden julkisen johtamisen (NPM) ja uuden julkisen hallinnan (NPG) keskeiset piirteet

	PERINTEINEN HALLINTO (PA)	UUSI JULKINEN JOHTAMINEN (NPM)	UUSI JULKINEN HALLINTA (NPG)
TEOREETTINEN PERUSTA	Valtiotiede ja julkinen politiikka	Rationaalisen/ julkisen valinnan teoria ja johtamisoppi	Instituutio- ja verkostoteoria
VALTION ROOLI	Yhdistäjä	Sääntelijä	Moninainen ja moniarvoistaja
FOKUS	Poliittinen järjestelmä	Organisaatio	Organisaatio sen ympäristössä
PAINOTUS	Politiikan luominen ja toteuttaminen	Organisaation resurssien ja suorituksen johtaminen	Arvoista, tarkoituksesta ja yhteistyösuhteista neuvottelu
RESURSSIEN JAKAMISEN MEKANISMIT	Hierarkia	Markkinat ja sopimukset	Verkostot ja kumppanuussopimukset
PALVELUTUOTANTOJÄRJESTELMÄ	Suljettu	Avoin ja rationaalinen	Avoin ja suljettu
ARVOPERUSTA	Julkisen sektorin eetos	Kilpailujen tehokkuus ja markkinat	Hajautunut

(Osborne 2010,10; Hakari 2013, 37)

Taulukko 1. osoittaa kolmen kuntaparadigman keskeiset piirteet. Kuten edellä tuli esille, uusi julkinen hallinta ei korvaa perinteistä hallintoa ja uutta julkista johtamista, vaan on syntynyt niiden rinnalle ja niitä täydentämään. Möttönen (2011, 78) tunnistaa

jokaiselle kolmelle ohjausmuodolle omat tehtävänsä. Byrokratian avulla turvataan organisaation sisäistä integraatiota sekä varmistetaan toiminnan legitimitetti ja oikeudenmukaisuus. Markkinaohjauksella ja markkinamekanismeja käyttämällä puolestaan tavoitellaan toiminnan tehostamista. Verkostomaisella ohjauksella ja vuorovaikutukseen perustuvilla yhteistyömalleilla vahvistetaan kunnan kykyä vastata toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. (Möttönen 2011, 78.)

Uuden julkisen hallinnan keskiössä on kuntayhteisön näkökulma, jossa yksityisen ja kolmannen sektorin nähdään toimivan paikallistasolla yhteistyössä julkisen sektorin toimijoiden kanssa. Hallintaan liittyy olennaisena näkökulmana se, että toiminnan ei nähdä muodostuvan eri sektoreiden toimijoiden näkemysten koonnista, vaan hallinta muotoutuu näiden eri toimijoiden yhteisissä prosesseissa ja yhdessä pohdittuna kokonaisuutena. Tämän seurauksena hallinta muodostuu kullakin alueella omanlaisekseen esimerkiksi alueen historian, sosiaalisten instituutioiden ja toimintakulttuurin myötä. (Bao ym. 2012, 445–447.)

Hallinnasta puhuttaessa viitataan tyypillisesti kuntakontekstissa edellä mainittuihin paikallisiin hallintasuhteisiin. Paikallisten hallintasuhteiden lisäksi kunnan hallintasuhteiden kenttään voidaan kuitenkin tunnistaa kuuluvaksi myös kuntaorganisaation sisäiset ja ylipaikalliset hallintasuhteet. Sisäisiä hallintasuhteita ovat poliittisten päätöksentekijöiden, johtavien viranhaltijoiden ja kunnan työntekijöiden väliset suhteet, joihin liittyvät esimerkiksi avoimuuden, vastuunjaon ja keskinäisen luottamuksen kysymykset. Paikallisten yrityselämään, asukkaisiin ja järjestöihin rakentuvien hallintasuhteiden näkökulmasta tärkeänä korostuu yhteisen kehittämistahdon luomisen lisäksi sosiaalinen pääoma. Ylipaikallisten hallintasuhteiden kenttä on laaja ja moninainen. Tärkeimmäksi voidaan tunnistaa kunnan näkökulmasta institutionaalinen suhde valtioon. Lisäksi ylipaikallisiin hallintasuhteisiin sisältyy myös suhde Euroopan unioniin. (Anttiroiko & Haveri 2003, 145–146.)

Hallinnan käsitteellä voidaan kuvata laajimmillaan kaikkia niitä sidosryhmäsuhteiden hoitamisen keinoja, joita kunnilla on käytössä tehtäviensä hoitamisessa. Hallintaan sisältyy muun muassa demokratiaan, johtamiseen, palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kehittämistoimintaan liittyviä hallintasuhteita. Kuntien on entistä tärkeämpää kyetä rakentamaan ja toteuttamaan poliittis-hallinnollisissa prosesseissa, palvelujen järjestämisessä ja erilaisissa kehittämistehtävissä yhteistyötä eri sektorien toimijoiden kanssa, mikäli ne haluavat hyötyä näiden tahojen erityisosaamisesta ja resursseista. (Anttiroiko 2010, 12–14 ja Anttiroiko & Jokela 2002, 130, 138–139)

Hallinta toteutuu verkostomaisissa prosesseissa (Klijn 2008, 511). Verkostot ovat 2020-luvulla keskeinen organisoitumismuoto, ja erilaisista kehittämisverkostoista ei

ole julkisella sektorilla pulaa. Verkostot ovat tänä päivänä jo niin tavallinen toimintatapa, että käytännön työssä ei välttämättä aina pohdita, mitä verkostomaisuus pohjimmiltaan tarkoittaa. Yksinkertaisimmillaan verkostot voidaan määritellä toimijoiden väliseksi eriasteisiksi vakiintuneiksi suhteiksi, jotka muodostuvat yhteisten intressien ympärille. Jokaisella toimijalla tulee olla annettavaa verkostolle. Toimijat voivat saavuttaa yhteistyössä päämääriään tai saada mukana olemisesta lisäarvoa itselleen. (Kickert ym. 1997, 6–7.)

Verkostoille tyypillisiä piirteitä ovat toimijoiden keskinäisriippuvuus, toimijoiden väliset enemmän tai vähemmän pysyvät suhteiden muodot sekä toimijoiden ja tavoitteiden moninaisuus. Verkostojen toimivuuden näkökulmasta keskeisessä roolissa on aito vuoropuhelu sekä tavoitteellisuus: verkostojen tulee aina tähdätä jonkin päämäärän tai tavoitteen saavuttamiseen. (Klijn 1997, 31–33; Innes & Booher 2002, 226–227; Sotarauta ym. 2003, 63.) Verkostomaisen toiminnan ydintä on toimijoiden tasavertaisuus. Julkinen sektori ei voi näin ollen olla verkostoissa ylemmän tason hallitsija, vaan sen roolina on olla yksi toimija muiden joukossa. Julkisella sektorilla ja tämän tutkimuksen keskiössä olevilla kunnilla on kuitenkin usein erityinen rooli erityisesti paikallisissa kehittämisverkostoissa. Kunta on usein paikallisten verkostojen ja kehittämistyön aloitteentekijä, koordinoija ja toiminnan mahdollistaja. Kunnan erityinen rooli perustuu kunnan toimijoiden mahdollisuuteen katsoa kehittämistä esimerkiksi yksityisen sektorin toimijoita laajemmasta näkökulmasta. (Vrt. Wollmann 2012, 65–66; Bourgon 2008, 393; Healey 2004, 92–95.)

Brysonin ym. (2014, 447–448) mukaan julkisen sektorin roolina on ohjata verkostoja ja muun muassa luoda yhteisiä tavoitteita toiminnalle sekä edistää yhteistyön toimivuutta. Kuntalaiset ja muut yhteistyökumppanit eivät ole hallinta-ajattelussa vain asiakkaita tai äänestäjiä, vaan kehittäjäkumppaneita ja ongelmien ratkaisijoita. Rhodes (2000, 61) vertaa toimijoiden vuorovaikutusta peleihin, joissa on olennaista keskinäinen luottamus ja säännöt, joista on yhteisesti mukana olevien toimijoiden kesken sovittu. Rhodes tunnistaa hallinnan verkostojen olevan itseohjautuvia, jolloin niillä ei ole tilivelvollisuutta julkiselle sektorille. Klijn (2008, 520) korostaa tarvetta verkostojen aktiiviselle hallinnalle, kuten toimijoiden aktivoinnille, toimijoiden kiinnostuksen ylläpidolle ja vuorovaikutuksen lisääntymisen mahdollistamiselle. Möttösen (2011, 80) mukaan poliittisessa ja hallinnollisessa johtamisessa on tärkeää kehittää verkostojen johtamisen taitoja, jotta kuntien kyky toimintaympäristön muutoksiin vastaamiseen vahvistuu.

Myös esimerkiksi Haveri ym. (2015, 131–132) korostavat uuden sukupolven kuntajohtajuutta koskevassa tutkimuksessaan kuntajohtajien työssä merkittävänä kykyä fasilitoida, tukea ja koordinoita eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Kuntajohtajien on

tärkeää vallan keskittämisen sijaan kyetä jakamaan valtaa muille toimijoille. Kompleksisessa toimintaympäristössä johtajalle on hyötyä siitä, että vaikutusvallan lisäksi myös vastuu on entistä enemmän toimijoiden kesken jaettua. Kuntajohtajien toiminnassa korostuu kyky tukea yksilöitä heidän omassa henkilökohtaisessa kehittymisensä, kyky sovittaa erilaisia ajattelutapoja yhteen sekä taito löytää ja koota eri toimijoita yhteiseen työskentelyyn. Verkostojen koordinaatiomekanismina toimii luottamus, jonka avulla kuntajohtajat tänä päivänä työskentelevät erilaisilla rajapinnoilla. (Haveri ym.2015, 131–132.)

Kooiman (1999, 78–79) korostaa hallinnan tarkastelussaan eri sektorien välistä yhteistyötä erilaisten ongelmien ratkaisussa ja uudenlaisten mahdollisuuksien löytämisessä (Kts. myös Bourgon 2008, 394–395). Hän erottaa tarkastelussaan eri sektorien toimijoiden välisen päivittäisen yhteistyön hallinnan sekä yhteistyön rakenteisiin ja instituutioihin liittyvän hallinnan. Asiaa on lähestytty samalla tavalla myös verkostojen johtamiseen liittyvässä tutkimuksessa. Hallinta ja verkostojen johtaminen ovatkin sisällöltään monin kohdin yhteneväiset. Tänä päivänä kuitenkin puhutaan mieluummin verkostojen hallinnasta kuin verkostojen johtamisesta. Näin siitähän huolimatta, että verkostojen johtaminen voidaan määritellä esimerkiksi Kickertin ym. (1997, 167) mukaan ”toiminnan ohjaukseksi, jonka tavoitteena on löytää yhteisiä ratkaisuja ongelmiin ja tilanteisiin”. Verkostojen johtamisessa korostuu tavoitteiden asettamisen sijaan yhteisten tavoitteiden etsiminen, jota korostetaan myös hallintaan liittyvissä tarkasteluissa.

Verkostojen johtamista voidaan tarkastella pelin johtamisen ja verkoston rakentamisen näkökulmista. Havainnollistan asiaa taulukossa 2. Pelin johtamisella tarkoitetaan verkoston sisäisiä asioita, kuten esimerkiksi toimijoiden välisten suhteiden parantamista. Verkoston rakentamisella puolestaan viitataan institutionaalisen järjestyksen johtamiseen eli rakenteen muuttamiseen esimerkiksi arvoja, suhteita ja sääntöjä muuttamalla. Johtamisen kohteiksi voidaan puolestaan tunnistaa tulkinnat, toimijat ja instituutiot. (Klijn & Teismann 1997, 105–106.) Verkostojen johtaminen tai hallinta ovat verkostomaisen yhteistyön onnistumisen ytimessä. Yhteistyön systemaattisen kehittämisen ja tuen merkitys on moninaisissa kehittämisverkostoissa keskeinen.

Taulukko 2. Verkostojen johtamisen huomion kohteet

	TULKINNAT	TOIMIJAT	INSTITUUTIOT
PELIN JOHTAMINEN	-Samankaltaisuuksien ja eroavaisuuksien etsiminen toimijoiden tulkintoista, toimiminen erilaisten tulkintojen ja niistä johdettujen päämäärien lähentämiseksi	-Tärkeitä resursseja hallitsevien toimijoiden aktiivointi -Vastustajien, ongelmallisten ja marginaaliryhmien aktiivointi/ passiivointi	-Instituutioiden asettamien mahdollisuuksien ja rajoitusten ennakointi -Instituutioiden kehittämisen siten, että toimijoiden vuorovaikutus voidaan järjestää pelien onnistumisen kannalta parhaalla mahdollisella tavalla
VERKOSTOJEN RAKENTAMINEN	-Toimijoiden verkostoa koskevien tulkintojen muuttaminen ja/tai yhdensuuntaistaminen (koskien verkoston olemassaolon syytä, toimijoiden rooleja jne.)	-Uusien toimijoiden tuominen verkostoon tai jo mukana olevien toimijoiden aseman muuttaminen	-Verkoston puitteet määrittelevien instituutioiden muuttaminen

(Sotarauta & Linnamaa 1999, 114 Klijnä & Teismannia 1997 täydentäen)

Esimerkiksi Bovaird & Löffler (2002, 21–23) korostavat paikallisessa hallinnassa johtajuuden muutosta. Kun perinteisessä paikallisessa hallinnossa korostuvat organisaation johtaminen ja kehittäminen, on uuden paikallisen hallinnan keskiössä verkostojen johtaminen ja yhteisöjen kehittäminen. Olennaisena näyttäytyy kuntalaisten, yritysten ja muiden paikallisten toimijoiden aktiivointi ja sitouttaminen paikalliseen toimintaan. Eri toimijoiden kannustaminen innovatiivisuuteen ja oppimiseen ovat myös tärkeä osa hallintaa. Tärkeässä roolissa voidaan pitää luottamuksen rakentumista paikalliseen hallintoon, joka tapahtuu läpinäkyvien prosessien, vastuullisuuden ja demokraattisten dialogien avulla. (Bovaird & Löffler 2002, 21–23.)

2.4 Asiantuntijuuden merkitys kuntien uudistamisessa

Asiantuntijuus liittyy hallinnon toiminnan laatuun. Oikeanlaisella ja korkealaatuisella asiantuntijuudella voidaan parantaa tehtävien suorittamisen tasoa. (Stenvall 1995, 29.) Asiantuntijuudella ja tiedolla on myös toiminnan uudistamisessa keskeinen rooli. Uudistuminen tarkoittaa, että asioita tehdään eri tavalla kuin ennen. Uudenlaiset toimintatavat voivat olla muualta sovellettuja tai kunnassa syntyneitä täysin uudenlaisia ratkaisuja. Niin olemassa olevien toimintatapojen soveltaminen kuin uudenlaiset ratkaisut ja innovaatiot vaativat syntyäkseen moninaista tietoa ja erilaisten tietopohjien hyödyntämistä. Tiedon löytämisessä ja hyödyntämisessä tarvitaan puolestaan asiantuntijoita. (Vrt. esim. Parviainen 2006, 155–156.)

Uuden tiedon luomisessa korostetaan tänä päivänä entistä vahvemmin erilaisten asiantuntijuuksien yhdistämistä, ja innovaatioiden nähdään syntyvän erilaisten toimintojen rajapinnoilla (Chesbrough 2003, xxvi; Kts. myös Jäppinen 2011, 58–59). Innovaatiot ymmärretään kollektiivisina prosesseina, ja niiden synnyn kannalta merkittävänä pidetään organisaatioiden kykyä tehdä yhteistyötä ja olla vuorovaikutuksessa erilaisten toimijoiden kanssa. (Cooke & Morgan 1998, 9–10; Hennala ym. 2008, 101.) Tämä uudelle julkiselle hallinnalle tyypillinen toiminta edellyttää uudenlaista osaamista kunnissa toimivilta viranhaltijoilta ja luottamushenkilöiltä. Asia kytkeytyy myös laajempaan asiantuntijuuden muutokseen. Esimerkiksi Jakosen (2017, 15) mukaan korkeakoulutusta pidetään yleisesti huippuasiantuntijuuden rakentumisen perustana, mutta asiantuntijuuden voidaan nähdä syntyvän ja kehittyvän myös muualla kuin tietyn alan pitkässä erityiskoulutuksessa. Asiantuntijuutta voi syntyä koulutuksen ja työn lisäksi myös työyhteisön jäsenten sekä eri toimialojen henkilöiden yhteistyössä, vapaa-ajan harrastuksissa sekä muissa erilaisissa kokemuseräisissä tilanteissa. (Jakonen 2017, 15–18.)

Tiedon käyttöön ja asiantuntijuuteen liittyy läheisesti valta-aspekti. Ei ole sattumaa, mitä tietoa suunnittelussa ja kehittämistyössä hyödynnetään ja kenen asiantuntemukseen nojaututaan. Parhaimmilla tiedoilla ei välttämättä pärjää, sillä kysymys voi olla ennemminkin siitä, millainen painoarvo kenenkin tiedoille annetaan. (Saaristo 2000, 32). Jakosen (2017, 17) mukaan asiantuntijuus kietoutuu monin tavoin poliittiseen ja taloudelliseen valtapeliin. Poliitikassa ja taloudessa tieto on valtaa, kuten perinteinen sanonta kuuluu. Tämän vuoksi tietoa voidaan myös tuottaa ja muunnella erilaisiin käyttötarkoituksiin sopiviksi. Tämä kehitys voi heikentää perinteisiksi määriteltävien asiantuntijoiden halua olla mukana julkisessa keskustelussa. Toisaalta se voi lisätä niiden henkilöiden valtaa ja arvostusta, jotka tunnustetaan asiantuntijoiksi. (Jakonen 2017, 17.)

Tiedon hyödyntämiseen liittyy vallan näkökulmasta kysymykset siitä, mitä tietoa pidetään pätevänä ja kenellä on oikeus määritellä pätevänä pidettävän tiedon kokonaisuus. Nämä tiedonpoliittiset kysymykset ovat läsnä erilaisissa suunnitteluprosesseissa, ja niitä voidaan tarkastella monenlaisista näkökulmista liittyen esimerkiksi erilaisten tietopohjien käyttöön, professionalismin muutokseen ja eri toimijoiden rooleihin tiedon hyödyntäjinä. (Vrt. Häkli 2002, 114; Bäcklund 2007 247–250; Puustinen 2006, 89–103.) Aihe kytkeytyy kunnissa kumppanuuksien ohella muun muassa kuntalaisten suorien osallistumismahdollisuuksien kehittämiseen ja osallisuuden vahvistamiseen. Esimerkiksi Ranniston (2011, 95) mukaan kuntalaisten suorien osallisuusmahdollisuuksien kehittämiseen liittyy kysymys, ”onko valta pois ja keneltä se on pois, mikäli kuntalaiselle ja palvelujen asiakkaalle annetaan suoraa valtaa”. Aihetta voidaan lähestyä kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisen kautta, jolloin tarkastelun keskiöön nousee kuntalaisten kokemustiedon pätevyys perinteisen ammattilaisten tiedon rinnalla (Kts. esim. Hokkanen ym. 2017, 265–285; Ahola 2017, 286–307; Bäcklund 2007, 247–250; Lehtonen 2013, 190).

Toimijoiden roolien muuttuminen, kuntayhteisön tiivistynyt yhteistyö ja kuntalaisten uudet osallistumismahdollisuudet muuttavat oletettavasti tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntämistä kunnissa. Tiedon hyödyntämistä ja esimerkiksi kokemustiedon roolia julkishallinnon ja kuntien toiminnan kehittämisessä on tarkasteltu viime vuosina useissa tutkimuksissa (Kts. esim. Virtanen ym. 2015, Bäcklund ym. 2002; Bäcklund 2007; Lehtonen 2013; Nurmi ym. 2019; Pohjola ym. 2017). Asiantuntijuuden muutosta sen sijaan ei ole merkittävässä määrin suomalaisessa kuntakontekstissa tutkittu. Asia tosin kytkeytyy tiedon hyödyntämiseen, ja sitä on osaltaan käsitelty muun muassa edellä mainituissa tutkimuksissa. Syvällisempi, asiantuntijuuden eri osa-alueet huomioiva tutkimus kuitenkin puuttuu suomalaisesta kuntakontekstista. Havainto on vaikuttanut tämän väitöskirjatutkimuksen syntyyn.

Tiedon hyödyntämiseen liittyvien näkökulmien lisäksi asiantuntijuuteen liittyy läheisesti myös kunnissa tarvittava osaaminen. Kunnissa tarvittavia osaamistarpeita ja niiden muutosta on tarkasteltu aikaisemmissa tutkimuksissa muun muassa kuntajohtajien näkökulmasta. Tutkimusten kohteena on ollut muun muassa kuntajohtajien, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden osaaminen. Esimerkiksi Koskiniemi ym. (2020, 6) tarkastelevat kuntajohtamista kaksoisroolijohtamisen kautta, joka pitää sisällään sekä johtamisasiantuntijuuden että toimialan yksittäistä professiota kuvastavan substanssiasiantuntijuuden. He tunnistavat kaksoisroolijohtajuuden olevan kuntaorganisaatiossa moniulotteista ja vaativan sensitiivistä ammattitaitoa ja kykyä hahmottaa erilaisten näkökulmien merkitystä erilaisissa tilanteissa. Johtajien tarve sub-

stanssiosaamiselle ja johtamisoosaamiselle voi vaihdella organisaation koon, johtamistason ja tilanteiden mukaan. Koskiniemen ym. mukaan kaksoisroolijohtamisen kehittäminen edellyttää johtamissuunnan ja johtamisen arvopohjan sekä tavoiteltavien johtamiskäytäntöjen pohtimista kuntaorganisaatiossa. (Koskiniemi ym. 2020, 6 ja 22.)

Sutinen (2012, 162–167) puolestaan tarkastelee väitöskirjassaan johtajana kehittymistä kunta-alalla ja näkee johtamistyön postmodernissa maailmassa edellyttävän laaja-alaista johtajuutta, irtautumista substanssiasiantuntijuudesta ja sitoutumista johtamiasiantuntijuuteen. Sutisen mukaan on mahdotonta tietää, millaisia toiminnallisia taitoja ja kykyjä johtajat tulevaisuudessa tarvitsevat. Tämän vuoksi olennaista on kehittää johtajien kykyä oppia omista kokemuksistaan työstä ja ihmisenä olemisesta. Sutinen tunnistaa sosiaalisen yhteisön ja siellä tapahtuvan työssä oppimisen ja toiminnan merkityksen olevan johtajan henkilökohtaisen kehittymisen näkökulmasta keskeisiä.

Uuden sukupolven kuntajohtajuutta tutkineet Haveri ym. (2015, 7–8) puolestaan tunnistavat erilaisilla rajapinnoilla tapahtuvan vuorovaikutuksen suhteessa kuntalaisiin, poliitikkoihin, yrittäjiin, valtionhallintoon ja muihin kumppaneihin kuntajohtajien keskeiseksi työkaluksi. Heidän mukaansa rajapinnoilla toimivien johtajien tulee kyetä hahmottamaan erilaisia vuorovaikutus- ja johtamislogiikkoja. Johtajien on myös tärkeää kyetä jatkuvasti arvioimaan omaa asemaa ja roolia suhteessa eri sektorien yhteistyökumppaneihin sekä onnistua toimimaan erilaisissa heiltä vaadittavissa rooleissa. Haveri ym. pitävät kuntajohtamisessa keskeisenä tiedolla operointia, jolloin johtajan tehtävänä on tuottaa, etsiä ja käsitellä tietoa sekä viestiä sitä eteenpäin kuntaorganisaation sisällä ja sidosryhmien kanssa tehtävässä yhteistyössä. Kuntajohtajan työssä tärkeänä voidaan pitää erilaisten tiedon muotojen kanssa operointia. Perinteisen luokiteltavan faktatiedon ohella johtajien on tärkeää tunnistaa, koota ja välittää myös ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa syntyvää hiljaista tietämystä.

Kuntajohtamista kunnanjohtajien ja hallituksen puheenjohtajien kautta tarkastelleet Parkkinen ym. (2017, 3) puolestaan korostavat johtamisen tapahtuvan ”entistä enemmän ihmisten kanssa ja ihmisten hyväksi erilaisilla yhdyspinnoilla”. Kunta on heidän mukaansa nyt ja tulevaisuudessa entistä enemmän alusta moninaisille kohtauksille ja vuorovaikutukselle. Alustalla kohdataan erilaisia yhteistyökumppaneita, toimitaan verkostoissa sekä kokeillaan asioita ja opitaan kokeiluista. Tämän tyyppisessä työssä tarvittavat johtamistaidot poikkeavat merkittävästi niistä taidoista, joita tarvitaan suljetuissa ja hierarkkisissa organisaatioissa. Tärkeänä näyttäytyy kyky kuunnella ja oppia sekä taito toimia erilaisia kumppaneita ja heidän osaamistaan arvostaen, ja uutta oppien.

2.5 Asiantuntijuuden käsite

Asiantuntijuutta on määritelty ja kuvailtu vuosikymmenien varrella eri tavoin. Viimeaikaisissa tarkasteluissa käsite on laajentunut. Asiantuntijuuden yhteydessä puhutaan entistä enemmän sen kollektiivisesta ja yhteisöllisestä luonteesta, maallikoiden ja asiantuntijoiden välisestä suhteesta sekä asiantuntijuuden tilannesidonnaisuudesta. Tutkijat käyttävät asiantuntijuuden käsitettä eri tavoin, ja osalle asiantuntijuus, osaaminen ja kyvykkyydet ovat lähes synonyymeja. Osa tutkijoista jaottelee asiantuntijuuden esimerkiksi sen tietopohjien mukaan. Osa puolestaan tarkastelee asiantuntijuutta oppimisprosessina ja esimerkiksi ongelmanratkaisutaitona. Asiantuntijuutta tarkastellaan lukuisissa tutkimuksissa myös taitojen kehittymisen ja suoritusten onnistumisen arvioinnin näkökulmista. (Kts. esimerkiksi Ericsson 2006, 3–19; Ericsson 2014, 508–510; Chi 2006, 21–30; Glaser & Chi 1988, xv–xxi; Eteläpelto & Tynjälä 1999, 9; Jakonen 2017, 12–17; Palonen & Gruber 2011, 43; Goldman 2018, 3–10; Sipilä 1991, 17–23; Beckman 1990, 115–150; Puustinen 2006, 84–88)

Asiantuntijuus liittyy yleisenä käsitteenä tieteen ja käytännön työn eri aloille, mistä johtuen lähestymistavat ovat varsin moninaiset. Karkeasti jaoteltuna tieteelliset lähestymistavat voidaan jakaa kahteen suuntaukseen: kognitiivisiin ja sosiaalisiin lähestymistapoihin. Kognitiivisissa tarkasteluissa korostetaan asiantuntemuksen henkilökohtaista ja yksilöllistä luonnetta eli osaamisen ja oppimisen ulottuvuutta (Kts. esim. Chi 2006, 21–30; Glaser & Chi 1988, xv–xxi; Ciancilo 2006, 613–632; Bereiter & Scardamalia 1993, 1–24; Dreyfus ym. 1986, 16–52; Puustinen 2006, 105). Asiantuntijuuden sosiaalista positiota ja -suhdetta korostavissa tarkasteluissa puolestaan korostetaan asiantuntijan suhdetta muihin sekä erityisesti hänen tunnustettua erityisasemaansa suhteessa maallikoihin. Näkökulmissa korostuu ajatus siitä, että asiantuntijuuteen liittyy erityisosaamista suhteessa joihinkin muihin ihmisiin. (Kts. Ericsson 2006, 3; Eriksson 2002, 173; Goldman 2018, 3; Giddens 1994, 84; Launis 1994, 6.)

Asiantuntijuuden (expertise) ja asiantuntijan (expert) käsitteitä käytetään usein rinnakkain. Käsitteillä on kuitenkin eronsa: asiantuntijalla viitataan yleensä yksilöön, kun taas asiantuntijuus voi olla myös organisaation ja yhteisön ominaisuus. (Kts. Saaristo 2000, 155–156; Tynjälä 1991, 161)

Ericsson (2006, 3) on määritellyt asiantuntijuutta seuraavasti:

”Expertise refers to the characteristics, skills, and knowledge that distinguish experts from novices and less experient people”.

Myös Goldman (2018, 3) lähtee määrittelyssään liikkeelle asiantuntijoiden tietämyksen ja taitojen sekä kyvykkyyksien keskeisestä merkityksestä, mutta korostaa niiden rinnalla myös maineen merkitystä. Henkilö on hänen mukaansa asiantuntija vain, jos häntä myös pidetään asiantuntijana. Määritelmä tuo asiantuntijuuden lähelle professionalismin käsitettä. Professionalisaatiota tarkastellut Beckman (1990, 125–127) näkee asiantuntijuuden sosiaalisena suhteena, jossa asiantuntijana pidetyn henkilön auktoriteettiasema perustuu siihen, että muut uskovat hänellä olevan erityistä osaamista, joita muilla henkilöillä ei ole (Puustisen 2006, 86 mukaan, Kts. myös Freidson 2001, 17; Giddens 1994, 84).

Goldman (2018, 3) pitää asiantuntijuuden määrittelyssään keskeisenä asiantuntijan kykyä auttaa muita vaikeissa kysymyksissä ja tehtävissä. Ongelmien ratkaisukyky nähdäänkin useissa kognitiivisissa tarkasteluissa keskeisenä osana asiantuntijuutta (Kts. esim. Glaser & Chi 1988, xviii–xx). Bereiter & Scardamalia (1993, 78) liittävät asiantuntijuuden henkilön tapaan lähestyä ja käsitellä ongelmia. Heidän mukaansa asiantuntijoilla on erityisen hyvät ongelmanratkaisutaidot. Vielä olennaisempana he pitävät asiantuntijuuden näkökulmasta kuitenkin sitä, millaisiin ongelmiin henkilöt tarttuvat. Asiantuntijan erottaa heidän mukaansa muista se, että he ratkaisevat heidän asiantuntijuuttaan kehittäviä ongelmia. Muut puolestaan syventyvät usein ongelmiin, joissa heidän ei tarvitse laajentaa osaamistaan. Asiantuntijoille tyypillistä on työskentely haastavien ongelmien parissa oman osaamisen ylärajoilla.

Asiantuntijat syventävät omaa pätevyyttään uusia haasteita ja ongelmia ratkaisemalla. Työskentely tapahtuu omien kykyjen ylärajoilla, omaa erityisosaamista kehittäen. Tämä ymmärrys asiantuntijuudesta tuo käsitteen lähelle oppimisen käsitettä ja etenevät ongelmanratkaisuprosessit voidaankin tunnistaa jatkuviksi oppimisprosesseiksi. Asiantuntijuuden ei ymmärretä enää olevan henkilön pysyvä ominaisuus, jonka hän on saanut esimerkiksi koulutuksen ja työkokemuksen kautta. Asiantuntijuus yhdistetään sen sijaan henkilön toimintatapaan, jolloin asiantuntijuus on jatkuvaa itsereflektiota ja erilaisissa tilanteissa tapahtuvaa oppimista. (Tynjälä 1999, 161.) Taitava asiantuntija pystyy myös erittelemään omaa suoritustaan tarkasti, mikä voi olla aloittelevalla asiantuntijalle haastavampaa (Launis 1994, 10).

Hakkaraisen & Paavolan (2006, 216) mukaan asiantuntija pystyy erottamaan olennaisen epäolennaisesta korkeatasoisen tietämyksensä avulla. Tämä puolestaan mahdollistaa sen, että asiantuntijat osaavat valita ja käyttää resurssinsa ongelmanratkaisutilanteissa ratkaisun kannalta olennaisten vaihtoehtojen käsittelyyn. (Hakkarainen & Paavola 2006, 216) Lisäksi asiantuntijoiden vankka kokemus auttaa heitä tekemään päätöksiä vaivattomasti ja myös intuition avulla (Ericsson 2014, 509; Dreyfus ym. 1986, 50). Palosen & Gruberin (2011, 43) mukaan asiantuntijoiden tietorakenteen

perustaan sisältyvät yksilöiden osaamat ja tuntemat rutiinit, kyseisen osa-alueen erikoistieto sekä käytännön pohjalta muodostunut vakiintunut ymmärrys, joka liittyy asioiden monimutkaisiin keskinäisiin kytköksiin. (Palonen & Gruber 2011, 43.)

Voutilaisen ym. (1989, 13) asiantuntijuuden määritelmä korostaa käsitteen läheistä suhdetta tietoon ja taitoon. Heidän mukaansa asiantuntijuus on tietoa, ”joka koskee jonkin taidon oppimista ja tehokkuutta”. Asiantuntijuus, tieto ja osaaminen liittyvät paitsi käsitteinä myös käytännössä tiiviisti yhteen. Lisäksi käsitteet ovat nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa entistä selkeämmin tilannekohtaisia: pätevä tieto ja tarvittava asiantuntijuus ovat riippuvaisia sosiaalisesta kontekstista. Asiantuntijatieto muuttuu erilaisten yhteiskunnallisten kehityskulkujen mukana ja asiantuntijuuden voidaan tunnistaa kehittyvän yksilön ja ympäristön välisessä vuorovaikutteisessa prosessissa. (Kts. Heiskanen 2006, 188; Karila & Ropo 1997, 155–156; Eteläpelto & Tynjälä 1999, 9; Haapakoski 2002, 105.)

Myös Kirjoson (1997, 13) näkemyksessä korostuu kontekstisidonnaisuus. Hän liittää asiantuntijuuden kykyyn toimia muuttuvissa toimintaympäristöissä toistuvasti. Asiantuntijat osaavat yhdistää toisiinsa ymmärrystä toimintaympäristön monimutkaisuudesta ja ihmisen kyvystä hallita tätä monimutkaisuutta. (Kirjonen 1997, 13.) Nykyaikainen asiantuntijuus edellyttääkin jatkuvaa refleksiivisyyttä suhteessa siihen ongelma- ja toimijakenttään, jossa he työskentelevät. (Peltomäki ym. 2002, 99.)

Sipilän (1991, 21) mukaan asiantuntijaksi voidaan määritellä henkilö, ”joka osaa analysoida tilanteen, tehdä analyysistä johtopäätökset ja kehittää suunnitelman, jolla tilanne voidaan ratkaista”. Hunt (2006, 34–36.) tunnistaa asiantuntijuuden kehittymisen kannalta tärkeäksi myös henkilön kiinnostuksen aihetta kohtaan. Ihmiset ovat yleensä kiinnostuneita asioista, joissa he ovat hyviä heille vaikeiden asioiden sijaan. Asiantuntijaksi kehittyminen edellyttää paitsi vuosien työtä, myös omasta työstä nauttimista ja ympäriltä saatua kannustusta. (Hunt 2006, 24–36.) Motivaatiolla voidaan tunnistaa olevan keskeinen merkitys asiantuntijaksi kehittymisessä. Vain motivoituneet henkilöt jaksavat harjoitella ja opetella pitkiä aikoja kehittyäkseen. Yksilötasolla onkin tärkeää kiinnittää huomiota asiantuntijuuden kehittymisen tarkastelussa paitsi oppimiskykyyn, myös motivaation arviointiin. (Posner 1988, xxxv.)

Tynjälä (2011, 84–85) tiivistää nykyajan asiantuntijuuden keskeiset piirteet seuraavasti:

- *Asiantuntemus on teoreettisesta tiedosta, käytännöllisestä tiedosta, itsesäätelytiedosta ja sosiokulttuurisesta tiedosta koostuva integroitunut kokonaisuus*
- *Asteittain etenevä ongelmanratkaisu on asiantuntijuuden keskeinen piirre*
- *Asiantuntijatyö on luonteeltaan kollektiivista ja uutta luovaa*

- *Asiantuntijuuden kehittyminen edellyttää osallistumista asiantuntijatyön sosiaalisiin käytäntöihin.*

Kuten edellisissä tarkasteluissa on tullut esille, asiantuntijuus kytkeytyy läheisesti oppimisen ja osaamisen käsitteisiin. Esimerkiksi Kirjonen (1997, 26) tunnistaa osaamisen yhdeksi asiantuntijuuden tärkeimmistä ilmentymistä. Asiantuntijuutta voidaan lähestyä myös osaamisalueiden näkökulmasta. Näin on tehnyt esimerkiksi Helakorpi (2005, 155–156), jonka mukaan asiantuntijuuden osa-alueita ovat substanssiosaaminen, työyhteisöosaaminen, kehittämisosaaminen ja kehittymisosaaminen. Substanssiosaamista on työssä tarvittava ammatillinen taito eli ydinosaaaminen. Asiantuntijan on toisin sanoen hallittava kyseisen ammatin näkökulmasta olennaiset tiedolliset ja taidolliset valmiudet. Työyhteisöosaaminen puolestaan liittyy työyhteisön sisäiseen vuorovaikutukseen, jossa asiantuntija tarvitsee esimerkiksi tiimityöhön ja johtamiseen liittyviä taitoja. Kehittämisosaamista on organisaation osaamisen kehittäminen, joka edellyttää organisaatiossa käytettävien työskentelytapojen tuntemista sekä taitoa kehittää näitä työskentelytapoja. Kehittymisosaamisen Helakorpi tunnistaa liittyvän yksilön omiin ajattelutaitoihin, joiden avulla yksilö kehittää omaa ja työyhteisön työtä. (Helakorpi 2005, 155–156.)

Kun asiantuntijuutta tarkastellaan työhön sisältyvien osaamisalueiden näkökulmasta, pidetään tänä päivänä tärkeinä taitoina erityisesti yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja, suullisia ja kirjallisia kommunikaatiotaitoja sekä kykyä verkostoitua ja hankkia sosiaalista pääomaa. Monien nykyisessä asiantuntijatyössä käsiteltävien monimutkaisten ongelmien nähdään vaativan eri alojen asiantuntijoiden tai useamman saman alan asiantuntijan yhteistyötä. Asiantuntijuus ymmärretään ja sitä myös tarkastellaan nykyään entistä useammin tiimien ja yhteisöjen yhteisenä ominaisuutena yhden yksilön asiantuntemuksen sijaan. (Palonen & Gruber 2011, 42; Tynjälä 1999, 162; Parvainen 2006, 157.)

2.6 Asiantuntijuuden kollektiivisuus

Organisaatioiden toiminta ja kehittäminen perustuu tänä päivänä entistä useammin erilaisten asiantuntijuusalueiden yhteistyöhön. Erilaista osaamista omaavien asiantuntijoiden yhteistyö on lisääntynyt organisaatioiden sisällä sekä eri organisaatioiden välillä. Tämä näkyy muun muassa erilaisten verkostojen määrän ja merkityksen kasvuna. Toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten kiihtyvä vauhti ja asioiden en-

tistä vahvempi yhteen kietoutuminen luovat tarpeen erilaisten asiantuntijuuksien yhdistämiseksi. Eri sektoreille ulottuvien ongelmien ratkaisu sekä uudenlaisten toimintatapojen kehittäminen edellyttävät entistä enemmän monialaista asiantuntijuutta. (Puustinen & Jalonen 2020, 16; Hakkarainen ym. 2012, 246.)

Palosen ja Gruberin (2011, 42) mukaan asiantuntijuus ymmärretäänkin nykyisin entistä useammin yhteisöllisenä ominaisuutena ja tasokkaan osaamisen nähdään syntyvän ryhmien ja asiantuntijakulttuurien yhteisen työn tuloksena. Yhteistyön merkitys asiantuntijoiden välillä ei ole uusi asia, mutta sen merkitys voidaan edelleen hahmottaa eri tavoin. Perinteisen yksilöasiantuntijuuden näkökulmasta yhteistyö voidaan tunnistaa vain yhdeksi ominaisuudeksi tarkastelemalla sitä yksilön kykyinä ja taitona tehdä yhteistyötä toisten asiantuntijoiden kanssa. Kun asiaa lähestytään moniammatillisen asiantuntijuuden näkökulmasta, tarkastelun kohteena ovat toimintatavat ja niihin sisältyvät vuorovaikutuskäytänteet, jotka tekevät näkökulmasta laajemman. Asiantuntijan yhteistyön tekemiseen liittyvät taidot eivät ole vain yksilöasiantuntijan yksi osaamisen osa-alue, vaan ennemminkin nykyaikainen tapa tehdä töitä. (Launis 1997, 126.)

Kollektiivinen asiantuntijuus syntyy ja kehittyy asiantuntijoiden kollektiivisessa tiedon muodostuksessa. Hiljaisen kollektiivisen tiedon voidaan tunnistaa olevan olennaisessa roolissa niin yksilöiden kuin yhteisöjenkin tiedon luomisessa. Suuri osa asiantuntijuuden taitotiedosta perustuu juuri hiljaiseen kollektiiviseen tietoon. Kollektiivinen tiedon rakentaminen ei kuitenkaan tapahdu itsestään asiantuntijoiden yhteistyössä tietoa jakamalla, verkostoitumalla tai toisia konsultoiden. Kollektiivinen tiedonmuodostus on tavoitteellista ja tietoista toimintaa, jossa asiantuntijat pyrkivät yhdessä selvittämään tiettyä ongelmaa tai ilmiötä. Aidosti kollektiivisen tiedonmuodostuksen kriteerinä voidaan pitää asiantuntijatyössä sitä, että asiantuntijat tuottavat yhdessä sellaista tietoa, mitä kukaan asiantuntijoista ei yksin pystyisi tuottamaan. (Parviainen 2006, 163–165)

Kollektiivisesta asiantuntijuudesta puhuttaessa on kuitenkin tärkeää muistaa, että organisaatioissa ja verkostoissa on aina avainhenkilöitä, joilla on runsaasti tietoa, osaamista ja omia verkostoja, joiden avulla he kehittävät omaa osaamistaan. Osaaminen ja tieto ei ole koskaan kokonaan johonkin yhteisöön tai verkostoon sulautunutta, koska yksilöillä on tärkeä rooli verkostojen ylläpitämisessä ja kehittämisessä. (Hakkarainen & Paavola 2006, 246–248) Asiantuntijuuden voidaankin tunnistaa olevan yksilöiden ja professioiden sekä organisaatioiden ja verkostojen ominaisuus. (Lehtinen & Palonen 1997, 119).

Hindsin & Pfefferin (2003, 4–17) mukaan tiedon ja asiantuntijuuden jakaminen organisaatiossa on haasteellista. Tähän on kokemuksellisia, sosiaalisia ja rakenteellisia

syitä. Ensinnäkin syvälinen asiantuntijuus sisältää usein niin abstraktia tai toisaalta niin yksityiskohtaista tietoa, että sitä voi olla vaikeaa jakaa vähemmän asiaa tuntevien henkilöiden kanssa. Tällöin korostuu asiantuntijoiden kyky kertoa asioista ymmärrettävällä tavalla. Hiljaista tietoa voi olla vaikeaa sanoittaa ja jakaa toisten kanssa, ja asiantuntijoilla voi olla vaikeuksia tunnistaa omaa ja muiden asiantuntijuutta. Asiantuntijuuden jakamiseen voi liittyä myös motivaationaalisia esteitä. Henkilöiden ja tiimien välinen kilpailu voi toimia esteenä tiedon jakamiselle. Oman tietämyksen jakaminen edellyttää luottamusta toisiin henkilöihin ja laajemminkin instituutioon, jossa jaettu asiantuntijuus ilmenee. Asiantuntijuuden jakamiseksi tarvitaan luottamuksellista kulttuuria. Jos jokin käytäntö tai toiminta tuhoaa luottamuksen, vaikuttaa se henkilöiden motivaatioon jakaa tietoa keskenään. Hiljaisen, usein monimutkaisen tiedon jakaminen organisaatiossa vaatii myös resursseja, kuten aikaa, vaivaa ja kannustusta. (Hinds & Pfeffer 2003, 4–17; Fitzpatrick 2003, 101–102; Parviainen 2006, 168–173)

Hakkaraisen & Paavolan (2006, 244–245) mukaan asiantuntijuuden jakamista tukee yksilöiden mahdollisuudet olla toistuvasti vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Tärkeänä voidaan pitää muodollisten tilanteiden lisäksi myös epävirallisia yhteyksiä ja tilanteita, joissa uusia ongelmia ja haasteita syntyy. Ongelmien käsittely yhdessä tukee asiantuntijuuden jakamista ja auttaa ymmärtämään asioita erilaisista näkökulmista, joka puolestaan tukee asiantuntijuuden kehittymistä. (Hakkarainen & Paavola 2006, 244–245). Kollektiivista tietämyksen luomista korostavat myös Nonaka & Konno (1998, 40–41), jotka lähestyvät tiedon luomisen prosessia erilaisten areenoiden (ba:t) kautta. Heidän mukaansa tarvitaan virallisia ja epävirallisia areenoita, joissa ihmiset voivat olla keskenään vuorovaikutuksessa sekä muodostaa tämän avulla yhteistä tietämystä asioista (Kts. tarkemmin luku 2.7).

Asiantuntijuus nähdään nykyisin paitsi ammattilaisten yhteisenä kollektiivisena toimintana, tarkastellaan sitä myös asiantuntijoiden ja maallikoiden välisen suhteen sekä muun muassa kokemuksellisen asiantuntijuuden näkökulmasta käsin. Parviaisen (2006, 10) mukaan nykyinen asiantuntijatyö edellyttää yhä enemmän verkostoitumista ja yhteistyötä paitsi toisten asiantuntijoiden, myös asiakkaiden ja asukkaiden kanssa. Konttisen (1997, 60) mukaan tarve maallikkoasiantuntijuudelle perustuu siihen, että asiantuntijat tarvitsevat työssään tietoa tavallisen arjen merkitysrakenteista.

Kokemusasiantuntijuuden merkityksen vahvistuminen voidaan nähdä myös asiantuntijuuden tietoperustan laajentumisena. Asiantuntijuuden ei nähdä olevan enää pelkästään akateemista asiantuntijuutta tai asiantuntija-ammatteihin luettavissa olevien henkilöiden ominaisuus, vaan asiantuntijuuden voidaan nähdä syntyvän ja kehittyvän myös erilaisten kokemusten kautta. Asiantuntijoiksi voidaan tänä päivänä tunnistaa perinteisten asiantuntija-ammattien edustajien lisäksi esimerkiksi palvelujen

käyttäjät tai kyseisestä asiasta harrastusten ja vapaaehtoistoiminnan kautta kokemusta saaneet henkilöt. (Jakonen 2017, 17–18.)

Miettisen ym. (2017, 32.) mukaan kokemuksen merkitys on tunnistettu kolmannella sektorilla muun muassa vertaistuen yhteydessä jo pitkään, ja kokemusasiatuntijuus on tärkeä osa monen järjestön toimintaa. Julkisessa palvelujärjestelmässä kokemusasiatuntijuus on kuitenkin vielä suhteellisen uusi asia, jolla ei ole vakiintunutta paikkaa esimerkiksi toiminnan kehittämisessä. Olenaiset kysymykset kokemustoiminnan merkityksestä julkisella sektorilla liittyvät siihen, millaiseksi kokemustiedon arvo tunnustetaan, mikä on kokemustiedon oikeutus suhteessa asiantuntijatietoon ja mitkä ovat kokemusasiatuntijuuden rajat. (Miettinen ym. 2017, 32.) Kokemusasiatuntijuuden synnyn ja merkityksen korostumisen voidaan tunnistaa liittyvän perinteisen asiantuntijavallan haastamiseen sekä tarpeeseen saada erilaisia näkemyksiä ja monipuolista asiantuntijuutta epäselvissä ja kompleksisissa tilanteissa. Kokemustietoa ei tulisi asettaa tai tarkastella asiantuntijatiedon vastakohtana tai haastajana. Olenaista olisi ennemminkin pohtia, miten kokemustietoa voidaan parhaiten hyödyntää perinteisen asiantuntijatiedon rinnalla. (Baillergeau & Duyvendak 2016, 407–408 ja 421–422.)

Asiantuntijuuden muutoksesta ja tiedon roolista yhteiskunnassa keskustellaan tänä päivänä paljon erilaisissa yhteyksissä. Lisääntynyt keskustelu ja asiantuntijuuden entistä moninaisempi käsittäminen liittyvät yhteiskunnan muutokseen ja erityisesti teknologian kehityksen synnyttämiin mahdollisuuksiin. Aikaisemmin erityistä tietoa oli pääasiassa vain kyseisen alan kouluttautuneilla asiantuntijoilla, kun taas tänä päivänä tämä tieto on yhä useamman henkilön saatavilla. Koulutuksen rooli tunnustetaan kuitenkin edelleen tärkeäksi. (Jakonen 2017, 12–15.) Kouluttautumisen kautta on mahdollista hankkia syvällistä teoreettista tietoa, ja työskentely valitulla alalla erilaisten tehtävien parissa puolestaan kasvattaa asiantuntijan tietämystä käytännöistä sekä tiedon soveltamisesta käytäntöön (Allee 1997, 27–28). Kaikista korkeasti koulutetuista ja pitkään opiskelleista ei kuitenkaan tule koskaan huippuasiantuntijoita. Toisaalta pitkä työkokemukseen ei takaa asiantuntijaksi kasvamista. (Bereiter & Scardamalia 1993, 77–78.) Jakonen (2017, 18) pitää tärkeänä sen tarkastelua, mistä kaikkialta asiantuntijuutta voi löytyä ja mitä kaikkea asiantuntijuus voi yleensäkin nykyään olla. Olenaista on hänen mukaansa myös pohtia, miten erilaisilla asiantuntijoilla oleva tieto saadaan yhdistettyä toimivaksi kokonaisuudeksi, poliittisessa päätöksenteossa hyödynnettäväksi ja yhteiskunnallisen keskustelun ytimeen.

Edellä esitellyt asiantuntijuuden määritelmät ja tarkastelut sisältävät piirteitä kognitiivisista ja sosiaalisista lähestymistavoista, joita molempia pidän relevantteina asiantuntijuuden tarkastelussa Puustisen (2006, 105) tavoin. Asiantuntijuutta voidaan

lähestyä yksilön oppimisen ja osaamisalueiden kautta. Tässä tutkimuksessa näkökulma tulee esille, kun tarkastelen uudistuvissa kunnissa tarvittavia asiantuntijuuden osa-alueita ja taitoja. Sosiaalisessa näkökulmassa puolestaan korostuu asiantuntijuuden ymmärtäminen sosiaalisena suhteena, yhteisössä tunnistettuna ja tunnustettuna asiantuntijuutena. Näkökulmaan liittyy tässä tutkimuksessa esimerkiksi se, kenen asiantuntijuutta pidetään kuntien uudistamisessa tärkeänä ja kenen asiantuntijuutta uudistamisprosesseissa hyödynnetään.

Lisäksi asiantuntijuus voi olla kollektiivista, jolloin tarkastelun kohteena ovat esimerkiksi organisaation ja yhteisön yhteiset tiedon luomisen ja oppimisen prosessit. Näkökulma kytkeytyy niin kognitiivisiin kuin sosiaaliinkin näkökulmiin. Kognitiivisiin siinä mielessä, että tarkastelussa ovat usean eri henkilön yhteiset oppimisprosessit, joihin aina kytkeytyy myös yksilöllinen oppimisen näkökulma. Sosiaalisia puolestaan siksi, että näkökulmassa huomio kohdistuu siihen, ketkä ovat ja kenellä on mahdollisuus olla osallisena yhteisissä tiedon luomisen prosesseissa ja yhteisen asiantuntijuuden synnyssä.

Väitöskirjatutkimukseni tavoitteena on hahmottaa uudistuvissa kunnissa hyödynnettävää ja tarvittavaa asiantuntijuutta laajana ilmiönä erilaiset näkökulmat huomioiden. Lähtökohtana on ajatus, että asiantuntija voi olla myös muu kuin kunnan viranhaltija, luottamushenkilö tai kunnassa asiantuntijaroolissa hyödynnetty henkilö (kuten konsultti tai kuntatutkija). Asiantuntijuus voi ymmärrykseni mukaan syntyä yksilön oppimisprosessin lisäksi myös usean eri henkilön, organisaation ja yhteisöjen yhteistyössä. Käytän tutkimuksessa käsitettä kollektiivinen asiantuntijuus, jolla viitataan usean eri toimijan yhteistyössä syntyvään asiantuntijuuteen, jonka muodostumiseen vaikuttaa myös toimintaympäristö.

Ymmärrän asiantuntijuuden kollektiivisena myös siinä mielessä, että näen yksittäisenkin asiantuntijan osaamisen perustuvan aina kulttuurihistoriallisesti muodostuneisiin kollektiivisiin tietämysverkostoihin, joihin sisältyvät hänen työnsä perustana olevat työvälineet, tieto ja kokemus. Ymmärrän tiedon muodostumisen tapahtuvan aina ihmisen ja kulttuurin muodostaman tiedollisen järjestelmän kokonaisuudessa. (Parviainen 2006, 163; Hakkarainen & Paavola 2006, 263.) Näkemykseni perustuu sosiaaliseen konstruktivismiin, jonka mukaan tieto todellisuudesta välittyy ja muotoutuu sosiaalisissa prosesseissa (Kts. Berger & Luckmann 1966).

Asiantuntijuuden tarkastelun yhtenä näkökulmana ovat osaamisalueet, olivatpa asiantuntijoina sitten kunnassa työskentelevät tai esimerkiksi kuntaorganisaation sidosryhmissä toimivat henkilöt. On kuitenkin syytä huomioida, että viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä on usein keskeinen rooli kuntien toimintaa ja uudistumista tarkasteltaessa.

2.7 Tiedon käsite

Tieto on yksi keskeisimmistä tieteeseen liittyvistä käsitteistä. Käsitteelle ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää, mutta klassisen määritelmän (Voutilainen ym. 1989, 13) mukaan ”tietoa on hyvin perusteltu, tosi uskomus”. Näin ollen ”tieto siis eroaa erheestä (joka on epätotta) ja luulosta (jolla ei ole asianmukaista perustelua)”. Tiedolle täytyy olla periaatteessa julkisia ja yleisesti hyväksyttäviä perusteita, joiden nojalla siihen on rationaalista uskoa. (Voutilainen ym. 1989, 13.) Klassisesta tiedon määritelmästä liikkeelle lähtevien Von Kroghin ym. (2000, 6) mukaan yksilöt perustelevat itselleen omia uskomuksiaan maailmasta tekemiensä havaintojen perusteella. Yksilöiden havainnot ovat puolestaan riippuvaisia yksilöllisistä ominaisuuksista, tavoista katsoa maailmaa ja nähdä asioita. Yksilöiden tiedon luomisen prosessit perustuvat näin ollen siihen, että he selittävät uusia tilanteita pitämällä kiinni totena pitämistä uskomuksistaan. Tieto voidaan näin ollen määritellä käsitykseksi tai todellisuuden rakennelmaksi universaalin totuuden sijaan. Olennaista on tunnistaa tiedon luomisen prosessin inhimillinen ja yksilöllinen luonne. Jokaisen henkilön tiedon luomisen prosessiin liittyy tiedostettuja ja tiedostamattomia yksilöllisiä tunteita ja uskomuksia. (Von Krogh 2000, 6; Hytönen & Kolehmainen 2003, 12.)

Tiedon käsitteellä on monenlaisia määritelmiä ja merkityksiä, jotka riippuvat lähestymistavasta (Kts. Floridi 2010, xvii–xviii). Tietoa on myös jaoteltu eri tavoin. Perinteisen jaottelun mukaan tieto voidaan jakaa dataan, informaatioon ja tietämykseen. Jaottele ei ole kuitenkaan yksiselitteinen, ja käytännössä käsitteitä on usein hankalaa erottaa toisistaan. (Kts. Davenport & Prusak 1997.) Käsitteiden tarkasteluun tuo lisähaastetta englanninkielisten termien suomentamiseen liittyvät ongelmat. Sanat ”data”, ”information” ja ”knowledge” suomennetaan kaikki sanalla ”tieto”, vaikka niille voidaan tunnistaa toisistaan poikkeavat merkitykset. Englannin kielessä ei ole myöskään erikseen käsitteitä ”tieto” ja ”tietämys”, vaan ne kummatkin käännetään englanniksi sanalla ”knowledge”. (Hytönen & Kolehmainen 2003, 13) Ymmärrän tutkimuksessani käsitteet Hytösen & Kolehmaisien (2003, 13) tavoin: pidän tiedon kolmena pääluokkana dataa, informaatiotta ja tietämystä, joista viimeisintä pidän tiedon syvällisimpänä muotona.

Tietoa jaotellaan usein myös puhumalla koodatusta tai kovasta faktatiedosta sekä ihmisten mielissä olevasta hiljaisesta tiedosta. Koodattu tieto on luonteeltaan sanoitettavissa ja kirjoitettavissa olevaa tietoa, kun taas hiljaista tietoa voi olla vaikeaa kuulla toisille (Von Krogh ym. 2000, 6). Hiljaisen tiedon käsitteen on tuonut tieteelliseen keskusteluun Michael Polanyi (1966, 135–146), joka on todennut ihmisten tie-

tävän paljon enemmän kuin he osaavat kertoa. Hiljaisen tiedon käsitettä on hyödynnetty laajasti tietämyksen hallintaa koskevissa tutkimuksissa. (Kts. Choo 2001, 197–199; Kogut & Zander 1997, 17; Sveiby 1997, 29–30)

Hiljaisella tiedolla viitataan tietämykseen, jota pidetään usein arvokkaimpana tiedon lajina. Tietämykseen liittyy ihmisten antamat merkitykset, tulkinnat ja konteksti, joten sitä on siksi vaikeampaa siirtää ja kopioida (Davenport & Prusak 1997, 9). Esimerkiksi Sveiby (1997, 35) korostaa tietämyksen hiljaista, toimintaorientoitunutta, yksilökohtaista ja jatkuvasti muuttuvaa luonnetta. Tiedon hyödyntämisen yhteydessä Sveiby käyttää käsitettä kompetenssi, jonka hän näkee koostuvan eksplisiittisestä tiedosta, taidoista, kokemuksesta, arvoasetelmista ja sosiaalisista verkostoista. Sveiby korostaa tietämyksen määritelmässään kykyä toimia, joka puolestaan kytkeytyy jatkuvasti kehittyvään tietämisen prosessiin. Sveibyn määritelmässä korostuu myös tietämyksen kontekstisidonnaisuus. (Sveiby 1997, 35–37.)

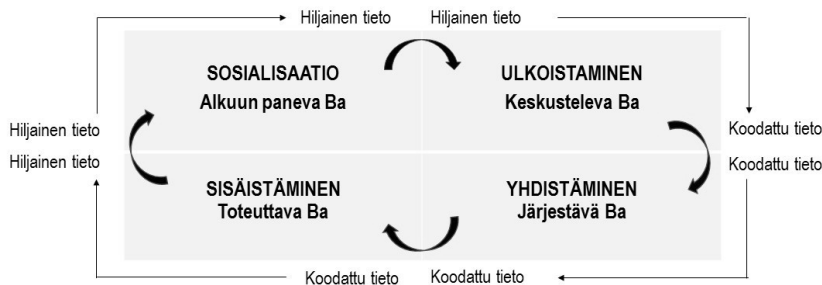
Alueellisten innovaatiojärjestelmien kontekstissa tietoa ja tietämystä käsitelleet Melkas & Uotila (2008, 30) jaottelevat puolestaan tietämyksen koodattuun, hiljaiseen ja sumeaan kategoriaan. Sumea tietämys on heidän mukaansa ”kyky aavistaa potentiaalisten mahdollisuuksien olemassaolo ja nähdä ennalta se, mitä ei vielä ole olemassa”. Sumea tietämys on toisin sanoen hiljaista tietämystä, joka ei ole vielä hahmottunut. Sumean tietämyksen avulla voidaan aistia esimerkiksi toimintaympäristöstä potentiaalisia kehityskohteita. Taitoa voidaan pitää tärkeänä johtajien työssä, kun he pyrkivät ennakoimaan tulevaisuuden kehitystä erilaisten asiakokonaisuuksien osalta. (Melkas & Uotila 2008, 30–32.)

Hytösen & Kolehmainen (2003, 14) mukaan Nonakan & Takeuchin 1990-luvulla kehittämä yhteisöllisen tiedon luomisen teoria (SECI-malli) on toiminut pohjana monille tietämyksenhallintaa koskeville tutkimuksille. Suuressa osassa viime vuosikymmeninä julkaistuissa tietoa ja tietämyksenhallintaan kohdistuvissa tutkimuksissa käsitellään SECI-mallia. Malli on kiinnostava myös tämän tutkimuksen kontekstissa: tarkasteltaessa tiedon luomisen prosesseja kunnissa ja erityisesti kuntayhteisöissä.

SECI-mallin keskiössä on tiedon erottaminen koodattuun ja hiljaiseen tietämykseen. SECI-malli perustuu yhteisölliseen oppimiseen ja siinä nähdään tiedon syntyvän kollektiivisissa prosesseissa. Tietämyksen luomista pidetään jatkuvana prosessina, joka muodostuu hiljaisen tietämyksen ja koodatun tietämyksen välillä. (Nonaka & Takeuchi 1995, 62–72.) SECI-mallissa nähdään tietämyksen muuntumisen tapahtuvan tietyissä paikoissa tai tietyillä fyysisillä tai virtuaalisilla areenoilla, joista Nonaka & Konno (1998, 40–41) käyttävät käsitettä Ba. SECI-mallin tiedon muuntumisprosesseja voidaan luonnehtia tietovirroiksi, jotka toteutuvat ihmisten välisessä vuoro-

vaikutuksessa. Tietovirtojen roolia voidaan pitää keskeisenä muutettaessa organisaatioiden tietoresursseja arvoksi. (Laihonen 2011, 81.) Parhaimmillaan SECI-prosessissa syntyy yksilöiden yhteinen niin kutsuttu kollektiivinen luovan oppimisen spiraali, joka kasvattaa verkostossa olevaa tietämystä (Melkas & Uotila 2008, 35).

Kuva 3. Tiedon luomisen SECI/Ba-malli



(Nonaka & Takeuchi 1995, 71–72; Nonaka & Konno 1998, 43; Kts, myös Kostiainen 2002, 168 & Harmaakorpi 2004, 87)

Nonakan & Konnon (1998) mallissa on neljä areenaa. Tiedon luomisen nähdään käynnistyvän alulle panevalla areenalla (sosialisaatio), jossa yksilöt jakavat hiljaista tietoa keskenään. Tämä tapahtuu yhdessä tekemisen ja olemisen kautta: erilaisia tunteita, kokemuksia ja ajatusmalleja jakamalla. Alulle panevalla areenalla levitetään hiljaista tietoa yksilöiden välillä ja luodaan yhteistä ymmärrystä asioista. Hiljaisen tiedon vaihtamisen nähdään toteutuvan fyysisen läheisyyden avulla. Keskustelevalla areenalla (ulkoistaminen) tehdään hiljaisesta tietämyksestä näkyvää eli muutetaan hiljaista tietämystä ymmärrettävään muotoon esimerkiksi käsitteiden, metaforien ja visuaalisten mallien avulla. (Nonaka & Konno 1998, 42–47.)

Järjestävällä areenalla tapahtuva yhdistäminen tarkoittaa puolestaan koodatun tietämyksen muuntamista uudelleenlaiseksi, monimuotoisemmaksi koodatuksi tietämykseksi. Järjestävällä areenalla keskeisessä roolissa on viestintä ja tiedon systematisoituminen. Yhdistämisen areenalla kerätään ja yhdistetään uutta koodattua tietä-

mystä ja olemassa olevaa tietämystä toisiinsa. Järjestävä areena on virtuaalinen: vuorovaikutus ei tapahdu reaalielämässä ja -ajassa. Uuden, luodun tietämyksen sisäistäminen puolestaan tarkoittaa koodatun tietämyksen muuntamista hiljaiseksi tietämykseksi, joka tapahtuu toteuttavalla areenalla. Koodattu tietämys ilmenee toimintana ja käytänteinä käytännön kokeilujen kautta. Oppiminen tapahtuu tekemällä ja olennaisessa roolissa on aktiivinen osallistuminen. Uusia asioita ja menetelmiä voidaan oppia myös virtuaalisesti. (Nonaka & Konno 1998, 44–47.)

SECI-malli on rakennettu alun perin organisaatioiden tietämyksen luomisen prosessin tarkasteluun. Mallia voidaan kuitenkin hyödyntää myös kehittämisverkostojen tarkastelussa. Esimerkiksi Kostiainen (2002, 157–181) on tarkastellut mallin avulla Tampereen seudun kehittämisverkostoja: niissä tapahtuvaa oppimista, uuden tiedon luomista sekä oppimista tukevien paikkojen luomista (Kostiainen 2002, 157–159). Kostiaisen mukaan mallia voidaan hyödyntää kehittämisverkoston tiedon luomisen kehittämisessä ja systematisoinnissa. Haasteena ja samalla rikkautena voidaan pitää sitä, että verkostoissa toimivat tahot tulevat erilaisista toimintakulttuureista. Kostiainen nostaa tärkeäksi kysymykseksi sen, miten kaupungin kehittämisverkostoissa aloitetaan systemaattinen tiedon luominen, kuka voi toimia aloitteen tekijän roolissa sekä millaisia ovat ne tilanteet, jotka tukevat oppimista. Verkostojen toimintalogiikan mukaan aloitteen tekijänä voi olla kuka vain, mutta luonteva aloitteen tekijä on joku verkostossa toimiva ”yleiskehittäjä”. Toimijoiden välinen vuorovaikutus ja hiljaisen tiedon jakaminen on tärkeää kunnille muun muassa sosiaalisen pääoman ja luottamuksen syntymisen näkökulmista. Kehittämisverkostoissa tapahtuva oppiminen ja uuden tiedon luominen voi parantaa kehittämisprosessien laatua ja parhaimmillaan vahvistaa kuntien ja alueiden kilpailukykyä. (Kostiainen 2002, 157–181.)

Tietoa voidaan tarkastella ja jaotella myös tietopohjien perusteella. Tieto voi olla koulutukseen ja pitkään työkokemukseen perustuvaa ammatilliseksi määriteltävää tietoa tai kokemusten kautta syntynyttä tietämystä. Myös kokemusten kautta syntyneestä tiedosta käytetään erilaisia käsitteitä: voidaan puhua kokemustiedosta, kokemuksellisesta tiedosta, tilannekohtaisesta tiedosta tai esimerkiksi arkitiedosta. (Vrt. Lehtonen 2013, 48; Bäcklund 2007, 56; Nurmi ym. 2009, 10; Yanow 2004, 11–12.) Tiedon hyödyntämistä julkisessa hallinnossa tarkastelleet Lähteenmäki-Smith & Kuitunen (2015, 119) pitävät tutkimustiedon lisäksi myös kokemuksellisen tiedon hyödyntämistä tärkeänä. Kokemusperäinen tieto voidaan nähdä tutkimustietoa sekä ammatillista tietoa täydentävänä tietona, joka voi sisältää vaihtoehtoista asiantuntemusta erilaisista ilmiöistä ja asioista (Hokkanen ym. 2017, 285).

Bäcklundin (2007, 59–60) mukaan ”kokemuksellinen tieto on tietoa, joka eletään, koetaan ja uskotaan todeksi omassa arjessa”. Kokemustieto on Bäcklundin mukaan

henkilölleen itselleen tosi, vaikka tiedon tosiasiallisuus voidaan kyseenalaistaa jostain toisesta tulkintanäkökulmasta. (Bäcklund 2007, 59–60.) Nurmi ym. (2019, 10) määrittelevät kokemustiedon (Blumen 2017 tulkintoja hyödyntäen) ”tiettyyn ilmiöön tai asiantilaan liittyväksi subjektiiviseksi ja kontekstuaaliseksi tiedoksi”. Kokemustieto voi heidän mukaansa perustua yksilön omiin kokemuksiin sekä yksilöiden yhteisiin näkemyksiin. Kokemustieto määritellään usein myös Hietalan ja Rissasen (2017, 178) mukaan ammatillisen kirjattiedon vastakohtaksi.

Voidaan kuitenkin pohtia, onko kokemustiedon määrittäminen ammatillisen tiedon vastakohtaksi perusteltua. Yksilön arkikokemuksista syntyvä kokemustieto voi saada vaikutteita esimerkiksi henkilön koulutustaustasta, työkokemuksesta sekä vuorovaikutuksesta muiden yksilöiden kanssa. Samalla tavalla myös ammattilaisten tiedon muodostumiseen vaikuttavat koulutuksen ja työkokemuksen lisäksi myös yksilön muut aikaisemmat kokemukset ja esimerkiksi erilaiset tilannekohtaiset tekijät. Tiedon syntyminen onkin konstruktivistisen näkemyksen mukaan erilaisista asioista muotoutuva kokonaisuus, ja tiedon muodostumiseen vaikuttavat yksilölliset, sosiaaliset ja kontekstuaaliset tekijät. (Kts. Berger & Luckmann 1966; Tynjälä 2002, 37; Tynjälä ym. 2006, 20–21; Kalli 2006, 9–11.)

Tiedon muodostumisen prosessiin vaikuttavat myös arvot. Kuntalaislähtöisessä tiedossa arvojen ja tiedon nähdään usein sekoittuvan näkyvästi yhteen. Arvojen nähdään olevan osa kokemustietoa. Sen sijaan ammattilaisten tiedosta arvot pyritään pitämään erillään, ja ammattilaisten tietoa määritellään tähän perustuen neutraaliksi ja puolueettomaksi. (Lehtonen 2013, 190–194.) Voidaan kuitenkin pohtia, voiko ammattilaisten tieto olla koskaan täysin arvovapaata. Asioita valmistelevat virkamiehet tekevät jatkuvasti valintoja siitä, millaisia asioita valmistelussa huomioidaan ja millaisen painoarvon erilaiset näkökulmat saavat.

Tiedon merkitys on organisaatioiden toiminnan näkökulmasta keskeinen. Esimerkiksi Choon (2001, 197–198) mukaan organisaatiot hyödyntävät informaatiota tulkitessaan ja merkityksellistäessään toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia. Toiseksi organisaatiot tarvitsevat informaatiota tietämyksen luomisessa. Kolmas informaation päämerkitys liittyy päätöksentekoon: organisaatiot tarvitsevat informaatiota valintoja tehdessään. (Choo 2001, 197–198.) Yksi viime vuosina paljon huomiota herättänyt tapa tarkastella tiedon hyödyntämistä organisaatioissa on tiedolla johtaminen. Tiedon johtamisessa tarkastellaan tiedon luomista, organisointia, jakamista ja soveltamista sekä näitä tukevia organisatorisia rakenteita ja teknologioita. Tiedolla johtamisen voidaan tunnistaa kehittyneen resurssiperustaisesta ajattelusta, jossa yritysten kilpailukyvyyn nähdään muodostuvan sillä olevista resursseista. Tiedolla johtamisen tutkimukseen ovat osaltaan vaikuttaneet Robert Grantin ja John-

Christopher Spenderin jo 1990-luvun puolen välin tienoilla julkaisemat yrityksen tietoperustaista näkemystä käsitelleet julkaisut. (Jalonen 2015, 42–46.)

Grant (1996, 120–121) tarkastelee yrityksen tärkeimpänä resurssina yksilöillä olevaa tietoa ja pitää johdon tärkeänä tehtävänä tämän tiedon integrointia ja koordinoitua yrityksen toimintaa tukevalla tavalla. Hänen mukaansa tiedon integrointi organisaatioissa ei ole yksinkertainen asia, vaikka integrointiin ei liittyisi erityisiä konflikteja. Organisaatioissa on hyvin monenlaista tietoa, ja erilaisten tiedon muotojen siirrettävyys on vaihtelevaa. Esimerkiksi hiljaisen tiedon siirtäminen ja yhdistely on usein hyvin haasteellista ja vaatii osaamista johdolta. (Grant 1996, 120–121.) Myös Spender (1996, 59) korostaa johtajien roolia organisaatioissa olevan tiedon koordinoimisessa. Hänen mukaansa tehokas resurssien käyttäminen edellyttää sisäisten tiedon prosessien tunnistamista ja arvon ymmärtämistä. Grantin tavoin myös Spender tunnistaa hiljaisen tiedon merkityksen ja tämän tiedon hyödyntämisen tärkeyden organisaation menestymiselle. (Spender 1996, 59.) Ryttilän (2011, 197) mukaan tiedon hyödyntäminen organisaatioissa edellyttää johtajilta kykyä arvioida ja varmistaa tiedon oikeellisuus ja oikea-aikaisuus, jotta verkostot voivat edistää toiminnan kehittymistä haluttuun suuntaan. Käytännössä johtajien tehtävänä ei ole antaa valmiita malleja tai menetelmiä, vaan luoda tilaisuuksia ja paikkoja asiantuntijoiden vuorovaikutukselle. Tämä mahdollistaa erilaisten asiantuntijoiden tiedon ja osaamisen hyödyntämisen. Toimintaa johtavien ja koordinoivien henkilöiden tehtävänä on paitsi antaa syötteitä, myös koota yksittäisten asiantuntijoiden tiedoista laajempia kokonaisuuksia ja sen avulla luoda yhteistä suuntaa kehittämiselle. (Ryttilä 2011, 197.)

Tiedolla johtamista on tarkasteltu erityisesti 1990-luvun puolesta välin lukuisissa eri tutkimustraditioita ja koulukuntia edustavissa tutkimuksissa. Tiedolla johtaminen on todettu lukuisissa tutkimuksissa hyödylliseksi lähestymistavaksi, kun tarkastellaan organisaatioiden johtamista yhä tietovaltaisemmiksi käyvissä yhteiskunnissa. Tiedolla johtaminen tarkoittaa Jalosen (2015, 41) mukaan tiivistetysti:

”toiminnasta itsestään syntyvän tiedon (esim. palvelun tuotantokustannukset) ja toimintaan vaikuttavan ulkoisen tiedon (esim. palvelukysyntä) yhdistämistä toimintatilanteessa (esim. päätöksenteko resurssien kohdentamisesta) tavalla, joka vie organisaatiota haluttuun suuntaan.”

Näkökulmassa korostetaan olennaisen tiedon erottamista epäolennaisesta. Tiedolla johtamisen merkityksen korostuminen kytkeytyy tiedon määrän ja saatavuuden runsaaseen kasvuun. Tiedolla johtamisen tavoitteena on epävarmuuden vähentämi-

nen, joka voi johtua informaation puutteesta sekä entistä useammin myös informaation paljoudesta. Julkisen hallinnon osalta tiedolla johtamisen on nähty mahdollistavan julkisten palveluiden tuottavuuden ja vaikuttavuuden lisääntymisen. Tämän nähdään perustuvan muun muassa hallinnonrajat ylittävän tiedonkulun lisääntymiseen, keskenään keskusteleviin tietojärjestelmiin sekä yleisesti julkishallinnon keräämän datan aikaisempaa parempaan hyödyntämiseen. (Jalonen 2015, 40–46.)

Ymmärrän tässä tutkimuksessa tiedon käsitteen laajasta näkökulmasta ja viittaan sillä niin formaaliin tietoon ja dataan kuin tietämykseen, johon sisältyy ihmisen tiedolle antamat merkitykset ja tulkinta. Tunnistan tiedon voivan olla valmis, tunnistettavissa ja siirrettävissä oleva objektiivinen asia tai asiakokonaisuus (joka on koottu esimerkiksi tilastoksi tai raportiksi) tai prosessi, jossa yhteisiä tulkintoja tehdään. Prosessi-näkökulmassa korostuvat tiedon jakaminen, luominen, soveltaminen ja oppiminen. Olennaisessa roolissa on tällöin yksilön ja yhteisön välinen vuorovaikutus. Tarkasteluissani korostuu tiedon prosessinäkökulma, joka kytkeytyy läheisesti uuden tiedon luomiseen ja näin ollen myös toiminnan uudistumiseen. (Vrt. Hytönen & Koehlermainen 2003, 12–13). Ymmärrän asiantuntijuuden ja tiedon liittyvän käsitteinä ja käytännössä läheisesti toisiinsa.

3 TUTKIMUKSEN METODOLOGIA JA AINEISTO

Tutkimusmetodologia voidaan tunnistaa tavaksi ajatella ja tarkastella sosiaalisia ilmiöitä. Metodologiaan sisältyvät tutkimusmenetelmät sekä tutkijan tieteenfilosofiset eli ontologiset ja epistemologiset lähtökohdat. Tutkijan filosofiset lähtökohdat määrittelevät sen, miten tutkija katsoo maailmaa, ymmärtää todellisuuden rakentumisen, mitä tästä todellisuudesta voidaan tietää ja millä menetelmillä tätä tietoa on mahdollista saada. Tutkimuksen filosofiset lähtökohdat vaikuttavat näin ollen siihen, millaisten menetelmien avulla tutkija voi tutkimuskohdettaan tarkastella. (Kts. Corbin & Strauss 2008, 2–11, Leavy 2014, 3.)

Tiedeyhteisöissä ei välttämättä ole aina yhteisymmärrystä siitä, millaisilla menetelmillä tietoa pitäisi tuottaa ja hankkia. Tästä huolimatta tutkimusyhteisöissä jaetaan ymmärrys siitä, että tieteen perusluonteeseen kuuluu metodinen säännönmukaisuus. Häklin (1999, 13) mukaan olennaista on, että tutkija etenee tutkimuksessaan ”tien mukaisesti”, sillä muuten hänen tutkimuksestaan syntyneitä tuloksia ei voida verrata tai tarkastella suhteessa aikaisempiin tutkimuksiin. Ilman metodista säännönmukaisuutta tieteellistä tietoa voi olla myös vaikeaa erottaa muista tietämisen muodoista, kuten uutisista, juoruista ja muusta arkitiedosta. (Häkli 1999, 13.) Kuvaan seuraavissa alaluvuissa tutkimukseni tieteenfilosofisia lähtökohtia, tutkimusmenetelmiä, tutkimusstrategiaa sekä aineistoa ja sen tulkintaa.

3.1 Konstruktivismi tutkimuksen tieteenfilosofisena lähtökohtana

Tutkimukseni tieteenfilosofinen perusta on konstruktivismissa. Konstruktivismissa lähdetään liikkeelle ajatuksesta, että asiat ja ilmiöt rakentuvat ihmismieleessä. Todellisuuden nähdään rakentuvan ihmisten tietoisuuden kautta. Näkemyksen mukaan tiedon totuudellisuutta voidaan punnita vain tiedonsisäisin, kulttuurisin tai pragmaattisin perustein. Myös arvojen nähdään rakentuvan inhimillisessä käytännössä. Oppimisen teoria rakentuu konstruktivismissa ajatukselle, että oppija rakentaa tietonsa todellisuudesta aktiivisen prosessin kuluessa. (Kalli 2006, 9–11; Riegler 2012, 236)

Konstruktivismi ei ole yhtenäinen teoria, vaan se on sidoksissa monenlaisiin lähestymistapoihin eri tieteenaloilla. Konstruktivismi juontaa juurensa monesta eri lähteestä, ja sillä on myös useita eri suuntauksia. Konstruktivismin yhteydessä voidaankin puhua konstruktivistisistä näkökulmista yhden teorian sijaan. Eri suuntauksia yhdistävänä näkemyksenä on tiedon ymmärtäminen yksilön ja yhteisöjen itsensä rakentamana. Konstruktivismissa ei hyväksytä objektiivista ja empirististä epistemologiaa, jonka mukaan maailmasta on mahdollista saada objektiivista tietoa suoraan yksilöiden havaintojen ja kokemusten kautta. Konstruktivismin lähtökohtana on ymmärrys tiedosta sosiaalisesti ja kognitiivisesti rakentuvana. (Tynjälä 2002, 37 & Tynjälä ym.2006, 20–21; Rieger 2012, 237)

Kantin (1724–1804) tietoteorian mukaan empirinen ”tietomme on yhdistelmä siitä, mitä saamme aistihavainnon kautta sekä siitä, minkä tietokykymme lisää”. Empiiristä tietoa syntyy ihmisen tietokykyyn kuuluvien havaintojen ja ymmärryksen kategorioiden yhdistyessä aistien antamiin vaikutelmiin. Tosiasiat saavat toisin sanoen muotonsa vasta, kun ne liittyvät johonkin käsitteelliseen kehykseen. Nykyinen konstruktivismi perustuu Kantin näkemykseen siitä, että havaintoprosessille on ominaista ärsykeinformaation muokkaus ymmärrettävään muotoon. (Rauste von Wright & von Wright 1996, 153–154.)

Konstruktivismilla on useita eri haaroja. Usein puhutaan radikaalista konstruktivismista (kognitiivisesta konstruktivismista), sosiokulttuurisista lähestymistavoista, symbolisesta interaktionismista ja sosiaalisesta konstruktivismista. Näitä suuntauksia erottaa toisistaan erityisesti se, onko tarkastelun kohteena yksilöllinen vai sosiaalinen tiedon konstruointi. Tämän perusteella konstruktivismi voidaankin karkeasti jakaa kahteen pääsuuntaukseen, joita ovat yksilökonstruktivismi ja sosiaalinen konstruktivismi.

Yksilökonstruktivistisissa (erityisesti radikaalissa konstruktivismissa) lähestymistavoissa tarkastellaan tiedon rakentumista yksilön mielessä. Tarkastelun kohteena on tietämys ja tietäminen sekä niiden rakentuminen yksilön oppimisprosessina. Sosiokulttuurisissa teorioissa tiedon puolestaan tulkitaan syntyvän yksilöiden välisessä vuorovaikutuksessa. Ihmisen toimintaa tarkastellaan tietyissä historiallisissa ja kulttuurisissa kontekstissa, ja toiminta on kielen ja muiden symbolijärjestelmien sekä erilaisten välineiden välittämää. (Tynjälä 2002, 38, Tynjälä ym.2006, 25–28; Glasersfeld 1995, 1.)

Konstruktivismin sosiaalisen suuntauksen yhteydessä käytetään usein käsitettä konstruktionismi. Sosiaalisen konstruktionismin edelläkävijöitä yhteiskuntatieteissä ovat Berger & Luckmann, joiden teos *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen* (1966) on

tänä päivänä jo klassikko. Berger ja Luckmann lähtevät liikkeelle ajatuksesta, että todellisuus on sosiaalisesti rakentunutta ja tiedonsosiologian tehtävänä on tämän rakentumisprosessin tutkiminen. He näkevät todellisuutta koskevan tiedon välittyvän ja muotoutuvan sosiaalisissa prosesseissa. Berger & Luckmann korostavat yksilön kykyä muokata ja muuttaa yhteiskunnallisia instituutioita ja toimintakäytäntöjä. ”Yksilöä ei nähdä pelkkänä sosiaalisten rakenteiden tuotteena, vaan yksilön ja yhteiskunnan suhde ymmärretään dialektiseksi: yksilö on sekä sosiaalisen maailman tuottaja että samaisen maailman tuote”. (Berger & Luckmann 1966, 1; Aittola & Raiskila 1995, 216.)

Burrin (2003, 2–5) mukaan sosiaaliselle konstruktionismille on hankalaa esittää tarkkaa määritelmää tai yhtä piirrettä, joka määrittelee suuntauksen. Burr tunnistaa suuntaukselle keskeisiksi piirteiksi kriittisen asenteen itsestään selvänä pidettyä tietoa kohtaan, ymmärryksen käsitteiden historiallisesta ja kulttuurillisesta rakentumisesta, tiedon rakentamisen ja ylläpitämisen sosiaalisissa prosesseissa sekä tiedon ja sosiaalisen toiminnan yhteyden. (Burr 2003, 2–5.) Sosiaalisen konstruktionismin mukaan eri todellisuuksia ja merkitysten jäsenyyksiä luodaan ihmisten sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Tietynä aikana ja tietyssä yhteiskunnassa ei voida kuitenkaan synnyttää ja ylläpitää mitä tahansa tulkintoja. Tiedon nähdään olevan aina sidoksissa näkökulmaan, ja ymmärtämisen tulkitaan olevan suhteessa toimintaan tai toiminnan aikomuksiin. (Onnismaa 2006, 110.) Konstruktionismin voidaan nähdä perustuvan käsitykseen siitä, että ihmiset pitävät omaa elämismaailmaansa itsestään selvänä todellisuutena. Ihmiset myös tuottavat todellisuuden ajattelun ja toimintansa avulla. Ihmisten todellisuus on käsitteiden avulla erotettujen ”tyyppien” eli esineiden ja asioiden järjestelmä, joka välitetään yhteisen kielen avulla ja jonka ulkoista riippumattomuutta ei jokapäiväisessä elämässä aseteta kyseenalaiseksi. (Häkli 1999, 133–134.)

Oma tieteenfilosofinen näkemykseni painottuu sosiaaliseen konstruktionismiin. Samaa näkemystä hyödyntävät alue- ja kuntatutkimuksen väitöskirjoissaan esimerkiksi Kainulainen (2005), Jäntti (2016) ja Jäppinen (2011). Näen ihmisten tutkimuskohteelle antavien merkitysten rakentuvan sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Näen merkitysten ja ymmärryksen olevan sidoksissa siihen toiminnan kontekstiin, jossa kunnissa toimivat viranhaltijat ja luottamushenkilöt toimivat. Ymmärrän tiedon olevan yksilön ja yhteisön rakentamaa, jota minä tutkijana pyrin ymmärtämään ja tulkitsemaan. Ymmärrän kuntien toiminnassa olevan paljon viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja muiden toimijoiden itsestään selvänä pitämiä tapoja toimia ja ymmärtää asioita. Tavoitteenani on tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntämistä tarkastelemalla päästä käsiksi näihin ilmiöihin. Näkökulma korostuu tutkimuksessa erityisesti

tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntämiseen vaikuttavien instituutioiden ja toimintakulttuurin tarkastelussa.

Vaikka tutkimukseni näkökulma painottuu sosiaaliseen konstruktionismiin, tunnistan lähestymistavassani myös yksilökonstruktivistisia piirteitä. Kun tutkimukseni ydinkäsitteinä on asiantuntijuuden ohella tieto ja tietämys, nousee yksilön näkökulma erityisesti tietämyksen rakentumisen tarkastelussa esille. Tämä näkyy esimerkiksi hiljaisen tiedon tarkastelun yhteydessä sekä yleisemminkin tiedon ja tietämyksen muotoutumisen tarkastelussa yksilöiden välisen vuorovaikutuksen kontekstissa. Lisäksi ymmärrän oman tutkijana syntyneen tulkinnan olevan omaan yksilölliseen ymmärrykseeni perustuvaa ainutlaatuista tulkintaa tutkimuskohteestani. Tunnistan myös omien tulkintojeni syntyvän sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Ymmärrykseeni kuntien uudistamisesta, asiantuntijuudesta ja tiedosta vaikuttaa oma taustani ja se kulttuuri, jossa tutkimustyötäni teen. Minulla on hallintotieteellisen koulutuksen saaneena kuntatutkijana ja kuntien parissa työskentelevänä tietynlainen tapa tarkastella asioita ja luoda niille merkityksiä. Ymmärrykseni on myös muuttunut tutkimusprosessin edetessä merkittävästi aineistoon, aikaisempiin tutkimuksiin ja teoriaan perehtymisen yhteisvaikutuksesta. Näin ollen empiiriset havainnot ja teoreettiset näkökulmat ovat vaikuttaneet keskeisesti niihin tulkintoihin, joita tässä väitöskirjatutkimuksessa teen.

Ymmärrän tutkimukseni aineiston olevan konstruktionistisesti rakentunut. Haastateltujen esille nostamat asiat, näkökulmat ja mielipiteet ovat syntyneet sosiaalisessa vuorovaikutuksessa: suomalaisissa kunnissa ja tietyissä työyhteisöissä ja verkostoissa. Pidin tutkimusprosessini aikana yhtenä kiinnostavana piirteenä sitä, kuinka moninaisia asioita, näkökulmia ja ilmiöitä haastatellut toivat esille keskusteltaessa tiedosta ja asiantuntijuudesta. Aika ajoin koin raskaana näkökulmien ja esille tulleiden asioiden moninaisuuden, mutta tutkimuksen loppua kohden aloin paremmin ymmärtämään kokonaisuutta ja erilaisten asioiden välisiä suhteita ja ihmisten hyvin erilaisia tulkin-toja niistä. Havainnollistan asiaa seuraavin esimerkein: kun kysyin haastateltavilta tiedon hyödyntämisestä kunnissa, tuli haastattelussa esille näkemyksiä tietojärjestelmien yhteen sovittamisesta tiedon liikkumiseen organisaatioissa ja yhteisen tiedon luomisen merkitykseen. Asiantuntijuudesta keskusteltaessa osa haastatelluista puolestaan toi esille uudistusprosesseissa vaikuttaneita keskeisiä asiantuntijoita nimeltä, osa kertoi ja kuvaili yhteistyöprosessia ja osa pohti asiantuntijuutta esimerkiksi tietopohjien näkökulmasta.

Väitöskirjani kaksi ensimmäistä artikkelia perustuvat yksilöhaastatteluihin ja kaksi viimeistä ryhmähaastatteluihin. Erityisesti ryhmähaastattelujen eteneminen ja sisältö

toivat mielenkiintoisella tavalla esille sen, miten ihmiset rakentavat yhdessä käsitystään aihealueesta. Jokainen ryhmähaastattelu muotoutui omanlaisekseen ja lähti hie-man erilaiselle ”polulle” alkuvaiheen keskustelujen seurauksena. Haastatellut täydensivät toisiaan, mutta toivat esille myös vastakkaisia näkemyksiä kysymistäni asioista. Oma roolini oli ryhmähaastatteluisa olettamaani pienempi, keskustelut etenivät hyvin ja erilaisia näkemyksiä riitti runsaasti noin tunnin mittaiseen haastatteluun. Annoin haastateltujen keskustella vapaasti erilaisista asiaan liittyvistä ilmiöistä varmistuen kuitenkin keskeisinä pitämieni osa-alueiden käsittelyn. Ryhmähaastatteluihin osallistuneet kiittivät keskustelutilaisuuden järjestämisestä ja kertoivat kokeneensa sen kiinnostavana ja hyödyllisenä. Näen tämän liittyvän varsinaisen tutkimuksen sijaan keskustelutilaisuuden hyödyllisyyteen sinänsä: luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden pienessä ryhmässä käydyt syvälliset keskustelut auttavat ymmärtämään toinen toistensa näkökulmia ja muodostamaan yhteisiä merkityksiä, jolle ei välttämättä jokapäiväisessä kuntatyössä ole aikaa.

Konstruktiiivinen tutkimusote on Lukan (2006, 111–112) mukaan yksi, ongelmalähtöinen tapa tehdä tapaustutkimusta. Se sopii hänen mukaansa erityisen hyvin soveltavaa tutkimusta tekeville tutkijoille. Konstruktiiivisen tutkimusotteen tavoitteena on tuottaa tietoa, joka auttaa ratkaisemaan käytännössä ilmeneviä ongelmia ja tuottaa uutta tietoa tieteenalalle, jossa sitä sovelletaan. (Lukka 2006, 111–112.) Koen konstruktiiivisen tutkimusotteen sopivan omaan tutkimukseeni niin sen perusteiden kuin tavoitteiden näkökulmista. Ensinnäkin oma tieteenfilosofinen ajatteluni tutkijana nojaa vahvasti konstruktivismiin: uskon asioiden rakentuvan ja saavan merkityksen ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa. Ymmärrys asioista on näkemykseni mukaan vahvasti sidoksissa siihen kontekstiin, jossa ihmiset yhdessä toimivat. Toiseksi konstruktiiivinen tutkimusote sopii hyvin käytäntölähtöiseen tutkimukseeni, jossa tavoitteenani on tuottaa tietoa kuntien uudistamisen tueksi.

3.2 Laadullinen tutkimusote ja hermeneuttiset menetelmät

Tutkimukseni on metodologisilta perusteiltaan laadullinen tutkimus. Laadullisen tutkimuksen kirjo on laaja, ja se sisältää hyvin monenlaisia menetelmiä. Yhteinen lähtökohta eri menetelmille on pyrkimys ilmiöiden ymmärtämiseen ja kuvaamiseen. Laadullinen tutkimus on tapa ymmärtää sosiaalista todellisuutta, joka ymmärretään suuntauksessa luonteeltaan moninaiseksi. Todellisuutta ei voida laadullisen suuntauksen mukaan jakaa mielivaltaiseksi osiin, sillä erilaiset tapahtumat vaikuttavat samanaikai-

sesti toisiinsa. Laadullisessa tutkimuksessa tehdään tulkintoja todellisuudesta, ja tutkimuksen tavoitteena on tutkimuskohteen tarkastelu mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Tutkijan roolin tunnustetaan olevan tutkimusprosessissa aktiivinen. Tutkija ei ole tutkimuskohteen ulkopuolinen tarkastelija, vaan hänen roolinsa tulkitsijana on tärkeä osa tutkimusta. Tutkijan onkin tärkeää kyetä tarkastelemaan myös omaa rooliaan tutkimuksessa. Hänen tulisi kyetä hahmottamaan ja tekemään näkyväksi mahdollisimman looginen käsitys omista tulkinnoista ja niistä perusteista, jotka ovat vaikuttaneet hänen tulkintojensa syntymiseen. (Leavy 2014, 1–2; Kiviniemi 2007, 81–83; Hirsjärvi ym.2000, 152.)

Tutkimusaiheeni on laaja ja kompleksinen, ja sen tarkastelu laadullisten menetelmien avulla oli minulle jo tutkimuksen alkuvaiheessa luonnollinen valinta. Laadullisia tutkimusmenetelmiä hallinnon uudistamisen tutkimisessa ovat käyttäneet myös esimerkiksi Jäntti (2016), Airaksinen (2009) ja Nyholm (2008). Tarkastelen tutkimuksessa kuntien uudistamista mukana olevien yksilöiden eli luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kokemusten ja näkemysten kautta. Etsin tutkimuksessa niitä merkityksiä, joita henkilöt antavat eri ilmiöille. Näin ollen ymmärrykseni kuntien uudistamisesta, asiantuntijuudesta ja tiedosta rakentuvat sen mukaan, miten mukana olevat henkilöt ne kokevat. Menetelmäni pohjautuvat hermeneuttiseen perinteeseen, jossa korostuu tutkimuksen kohteena olevan ilmiön ymmärtäminen ja tulkinta.

Hermeneutiikan juuret ulottuvat antiikin ajoille saakka kreikkalaisiin oraakkeli- ja Homeros-tulkintoihin sekä juutalaiseen raamatuntulkintaan. Tieteellisen hermeneutiikan alkuna on pidetty Giambattista Viconin (1725) historianfilosofista ajattelua, jossa korostui ihmisen asema historian luojana ja sitä kautta myös historian mahdollisena tuntijana. Wilhelm Dilthey näki 1800-luvun lopulla, että hermeneutiikka voi toimia hengentieteiden yleisenä metodologiana auttaen niitä turvaamaan tieteilisyytensä. Diltheyn kehittämän teorian mukaan ymmärtäminen on menetelmä, jonka avulla voidaan päästä sisään menneiden aikojen tapahtumiin ja ihmisten elämään. Käännös filosofiseen hermeneutiikkaan tapahtui 1900-luvulla, ja sitä pohjusti Diltheyn elämänfilosofisten lähtökohtien ohella Nietzschen lausuma, jonka mukaan ei ole olemassa tosiasioita vaan ainoastaan tulkintoja. Hans-Georg Gadameria voidaan puolestaan pitää keskeisenä vaikuttajana filosofisessa hermeneutiikassa. Nikanderin (2005, viii) mukaan Gadamerin hermeneutiikassa tarkastellaan ”tulkinnan, ymmärtämisen ja merkityksenannon yleisiä perusteita ja tarkastellaan niiden pohjalta eri tieteiden hermeneuttisia erityissovelluksia”. (Nikander 2005, vii–viii; Häkli 1999, 63–65)

Hermeneutiikkaa on hyödynnetty laajasti humanistisissa tutkimuksissa. Laineen (2001, 29–31) mukaan hermeneuttisesta metodista ei ole mahdollista esittää tarkkaa

kuvausta, vaan se saa muotonsa kulloisenkin tutkimuksen monen eri tekijän tulokseksi. Tutkijan tulee harkita tilannekohtaisesti omaa toimintaansa, jotta se mahdollistaa toisen kokemuksen ja ilmaisujen merkityksien saavuttamisen mahdollisimman autenttisina. (Laine 2001, 29–31.) Hermeneuttinen tutkimus kohdistuu ihmisten välisen kommunikaation maailmaan, ja tulkinnan kohteena ovat ihmisten käyttämät erilaiset ilmaisut. Ilmaisujen ymmärtämään sisältävän merkityksiä, joita voidaan lähestyä vain ymmärtämällä ja tulkitsemalla. Hermeneuttisen tutkimuksen tavoitetta voidaan luonnehtia pyrkimyksiksi tehdä jotain tunnettua tiedetyksi. Tutkimusta voidaan luonnehtia rakenteeltaan kaksitasoiseksi. Perustason muodostavat tutkittavan koettu elämä ja sen esiyymmärrykset, ja toisella tasolla tapahtuu itse tutkimus, joka kohdistuu ensimmäiseen tasoon. Tutkittavan merkitysmaailma ei ole tutkijalle yleensä uusi tai ennalta tuntematon, sillä elämme oman tutkimuskohtemme kanssa samassa kulttuuripiirissä. Tutkittavien merkitysmaailman esituntemusta voidaan pitää tärkeänä, sillä se auttaa ymmärtämään asioille annettavia merkityksiä. (Laine 2001, 29–30.) Olennaista on tutkijan oman esiyymmärryksen ja laajemminkin tutkijan roolin ymmärtäminen ja näkyväksi tekeminen osana tutkimusta.

Hermeneuttinen ja tulkinnallinen laadullinen tutkimus tavoittelee tietoa, jossa kuuluu tutkittavien ääni. Tutkimus rakentuu tutkittavien tavasta tulkita todellisuutta ja luoda merkityksiä eri ilmiöille. Tästä huolimatta hermeneuttista tutkimusta tehdessä on tunnistettava se, että ihminen ei voi koskaan tietää täysin varmasti toisen ihmisen todellisuutta. Tutkija voi ainoastaan pyrkiä mahdollisimman hyvin ymmärtämään sitä. Lähestymistavassa korostuu vuoropuhelun merkitys, empaattisen kuulemisen taidot sekä tutkijan herkkyyden ja halu ymmärtää toisen ihmisen kokemuksia. Tähän näkökulmaan nojaten on tutkimusprosessin arvioinnin keskiössä tutkijan ja tutkittavan suhde, sillä tutkijan tehtävänä on hermeneuttisessa suuntauksessa toimia tässä suhteessa syntyneen ymmärryksen välittäjänä. (Ronkainen ym. 2011, 97.)

Hermeneuttinen tutkimustapa edellyttää tutkijalta aitoa sitoutumista tutkittavien näkökulmaan ja tulkintoihin. Tutkijan on tärkeää ymmärtää jokaisen ihmisen kohtaavan yhteiskunnan erilaiset ilmiöt ainutlaatuisella tavalla, johon vaikuttaa henkilökohtainen elämämaailma ja menneisyys. (Ronkainen ym. 2011, 97.) Tutkijan tehtävä ei ole hermeneuttisessa tutkimuksessa yksinkertainen eikä helppo. Tutkijalla tulee olla paitsi herkkyyttä kuulla ja ymmärtää, myös uteliaisuutta ja luovuutta tutkimusprosessin eri vaiheissa. Tutkijan tulisi myös kyetä ymmärtämään tutkimimensa ilmiöiden monimuotoisuutta sekä pystyä työskentelemään epäselvyyden tilassa, mutta samalla kyetä tarkastelemaan asioita loogisia jäsentelyitä luoden. (Corbin & Strauss 2008, 11–12.) Hermeneuttisessa tutkimuksessa tulkinnan voidaan nähdä rakentuvan ensin tutkijan ja tutkittavan sekä sen jälkeen tutkijan ja aineiston välisessä vuorovaikutuksessa.

Hermeneuttisessa tutkimuksessa tulkinnat muodostuvat ja täydentyvät tutkijan tulkinnan ja sen myötä syntyvien kysymysten kautta. Tutkija palaa tulkintoja tehdessään ja uusien kysymysten ilmaantuessa uudelleen aineiston analyysin pariin tarkastellen aineistoa uudelleen omien uusien tulkintojensa näkökulmasta. Tämä tutkijan tulkintojen ja aineiston välinen sykli voi toistua tutkimuksessa useita kertoja, ja sitä nimitetään hermeneuttisessa tutkimuksessa hermeneuttiseksi kehäksi. (Ronkainen ym. 2011, 97.)

Hermeneuttista kehää voidaan luonnehtia tutkijan ja tutkimusaineiston väliseksi dialogiksi, jossa tutkijan ymmärrys korjaantuu ja syventyy. Dialogin tavoitteeksi voidaan tunnistaa tutkijan omasta minäkeskeisestä näkökulmasta vapautuminen ja avoin asenne tutkimuskohdetta kohtaan. Käytännössä tutkija voi hyödyntää tarkastelussa omia hypoteesejaan eli tehdä tulkintaehdotuksia aineistostaan. Hypoteesien testaaminen ja aineiston tarkastelu eri näkökulmista mahdollistaa todennäköisimmän tulkinnan löytämisen siitä, mitä tutkittava on tarkoittanut. (Laine 2001, 34–35.)

Tutkijan omien arvojen ja ennako-oletusten tunnistamista pidetään laadullisessa tutkimuksessa tärkeänä. Tämä edellyttää tutkijan oman tiedon luomisen prosessin tarkastelua ja reflektointia tutkimuksen eri vaiheissa. Laadullisessa tutkimuksessa ei oleteta, että tutkija voi irtisanoutua arvolähtökohdistaan. Arvot muokkaavat sitä, miten pyrimme ymmärtämään tutkimaamme ilmiötä. Tutkija tunnistetaankin laadullisessa tutkimuksessa aina osaksi tulkintaa. (Hirsjärvi ym.2000, 152). Olennaista on kuitenkin tunnistaa tutkijan rooli ja merkitys tulkintojen synnyssä. Laadullinen tutkimus on luonteeltaan prosessimainen, ja siihen sisältyy näkemys siitä, että tutkijan näkökulmat ja tulkinnat kehittyvät prosessin edetessä. Tutkija voi ja yleensä tekeekin tutkimukselleen suunnitelman, jossa tutkimusprosessin eteneminen on jäsenneily eri vaiheisiin. Tästä huolimatta lopputulos on harvoin alkuvaiheen suunnitelman mukainen, ja tutkimuksen eri vaiheet sekoittuvat keskenään. Esimerkiksi tutkimustehtävään ja tutkimusmenetelmiin liittyvät valinnat ja ratkaisut täsmentyvät usein tutkimusprosessin edetessä. (Kiviniemi 2007, 76–80.)

Laadulliselle tutkimukselle tyypillinen prosessimaisuus näkyy tutkimuksessani monella tapaa. Ensinnäkin tunnistan näkökulmani jäsenyneen ja tulkintojeni kehittyneen tutkimuksen aikana merkittävästi. Artikkelit ovat jäsentäneet tutkimukseni konkreettista etenemistä hyvin. Olen tutkimuksessa keskittynyt pääasiassa yhteen artikkeliin kerrallaan: olen kerännyt artikkelille oman aineiston, analysoinut sen sekä kirjoittanut havaintojeni ja niistä syntyneen ymmärrykseni pohjalta tekstin. Jokainen artikkeli on ollut oma tutkimusprosessinsa, ja erilainen näkökulma laajaan aiheeseeni. Jokaisen artikkelin kohdalla olen tulkinnut aineistoa, perehtynyt uudelleen teoriaan

ja syventänyt ymmärrystäni tiedosta ja asiantuntijuudesta kuntien uudistamisen kontekstissa. Jokaisen artikkelin valmistelu on laajentanut ymmärrystäni tutkimusaiheistani.

Prosessimaisuus näkyy myös tutkimuksen kokonaisuuden muotoutumisessa. Aluksi ajatuksenani oli tutkia pelkästään Oulun kaupungin uudistamistoimintaa, mutta jo ensimmäisen artikkelin jälkeen halusin laajentaa näkökulmaani tarkastelemalla myös toisessa kunnassa toteutettua uudistusprosessia. Toisen, Kempeleen kuntaa koskeneen artikkelin jälkeen muutin suunnitelmaani niin, että halusin tutkia myös tämän päivän ja tulevaisuuden asiantuntijuustarpeita. Näin ollen tutkimukseni näkökulma laajeni jo toteutettujen uudistusprosessien tarkastelusta nykyhetkeen ja tulevaan. Alkuperäisestä suunnitelmasta poiketen halusin kolmatta artikkelia varten kerätä uuden aineiston focus group-menetelmällä. Keräsin aineiston Oulusta ja Kempeleestä, joiden uudistamistyö oli tullut minulle tutuksi jo aikaisempien artikkelien valmistelussa. Järjestin kolmannen artikkelin kohdalla kaksi haastattelukierrosta, sillä halusin keskustella moninaisista havainnoistani uudelleen haastateltujen kanssa. Myös idea toisesta haastattelukierroksesta syntyi tutkimusprosessin edetessä.

Viiimeisen artikkelini aihe syntyi kolmannen artikkelin valmistelun yhteydessä, jossa nousi esille kuntalaisten osallisuuden ja kokemustiedon kysymykset. Päätin kirjoittaa neljännen artikkelin aiheesta hyödyntämällä kolmanteen artikkeliin keräämäni aineistoa. Kirjoitin artikkelin kahdesti: ensin vahvemmin osallisuuden näkökulmasta ja sen jälkeen kokemustiedon tarkasteluun fokusoituen. Kaiken kaikkiaan suunnitelmani tutkimuksen toteutuksesta muuttui prosessin edetessä melkoisesti. Aineistonkeruun olisi voinut varmasti toteuttaa myös vähemmän työläällä tavalla, mutta useina eri ajankohtina ja erilaisista näkökulmista kerätyt aineistot tukivat tutkimuksen muotoutumista hyvin. Minulla oli mahdollisuus uusissa haastatteluissa kysyä ja keskustella asioista, joita en olisi vielä tutkimuksen alkuvaiheessa ja ensimmäisissä haastatteluissa osannut huomioida.

Sanotaan, että laadullisen tutkimuksen tekijän on tärkeää tiedostaa oman tietoisuutensa kehittyminen tutkimuksen edetessä. Tutkijan tulisi myös olla valmis linjaamaan omaa tutkimusta prosessin aikana uudelleen. Laadullisessa tutkimuksessa jopa tutkimusongelma voi täsmentyä prosessin aikana, ja tarkastelu voi kohdistua näkemysten kehittyessä uusiin kohteisiin. Tämä laadulliselle tutkimukselle tyypillinen joustavuus ja prosessin muotoutuminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tutkimuksessa voi tutkia kaikkea mahdollista. Sen sijaan tutkimuksessa on tärkeää kyetä rajamaan tarkastelua olennaiseen ja selkeästi rajattuun ongelmaan. (Kiviniemi 2007, 81–83.) Tässä tutkimuksessa tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset ovat pysyneet

pientä viilausta lukuun ottamatta samoina, mutta tutkimuksen toteutukseen liittyvät osa-alueet ovat muuttuneet alkuvaiheen suunnitelmista melkoisesti.

Tunnistan omien näkemysteni ja tulkintojeni kehittyneen tutkimusprosessin kuluessa merkittävästi. Oman oppimisprosessin tarkastelu on ollut minulle osa tutkimusta, sillä oppiminen on yksi keskeinen syy väitöskirjatutkimukseni tekemiselle. Olen hyödyntänyt oppimisprosessini tarkastelussa tutkimuspäiväkirjaa, joka on muun muassa auttanut ymmärtämään oman ymmärrykseni ja tulkintojeni kehittymistä. Tutkimuspäiväkirja on auttanut myös ymmärtämään niitä valintoja, joita olen tutkimuksen edetessä tehnyt. Koen tutkimuspäiväkirjalla olleen tärkeä rooli myös alkuvaiheiden esiymmärryksen kuvaamisessa, jota pidän tärkeänä erityisesti aineiston analyysivaiheiden näkökulmasta. Kun olen kuvannut tutkimuspäiväkirjaani ajatuksiani ennen artikkelien valmistelua, olen samalla sanallistanut itselleni omia lähtöoletuksiani aiheeseen. Tätä voidaan pitää laadullisessa tutkimuksessa tärkeänä, sillä esimerkiksi Ronkaisen ym. (2011, 122–124) mukaan aineisto tulisi tutkimuksessa kohdata omista ja tutkimuksen olettamuksista etäännytettyinä mahdollisimman vähäisten ennakkokäsitysten varassa. Tutkija on tässäkin vaiheessa avainasemassa nostaessaan aineistosta tiettyjä asioita tutkimustuloksiksi. Tällöin hän tulkitsee ja käsitteellistää aihettaan oman ymmärryksensä varassa. (Kts. Ronkainen ym. 2011. 122–124.)

3.3 Tutkimusstrategia ja aineisto

Hyödynnän tutkimusstrategiana tapaustutkimusta. Tapaustutkimus voi sisältää useita erilaisia tutkimusmenetelmiä ja aineistoja, jonka vuoksi tapaustutkimusta voidaan sanoa metodin tai tutkimustavan sijaan tutkimusstrategiaksi. Tapaustutkimusta voidaan hyödyntää kompleksisten ilmiöiden tarkastelussa. Monimutkaisten ilmiöiden tarkastelu erilaisten aineistojen, menetelmien ja näkökulmien avulla mahdollistaa ilmiön ymmärtämisen esimerkiksi yhtä tutkimusmenetelmää syvällisemmin. (Laine ym. 2015, 9 ja 23.)

Tapaustutkimukselle ei ole olemassa yhtä yleistä määritelmää, ja se voidaan ymmärtää eri tavoin. Laveimman näkemyksen mukaan kaikki sosiaalisia ilmiöitä tarkastelevat tutkimukset ovat tapaustutkimuksia, koska ne kohdistuvat tietyn ilmiön tarkasteluun tietyssä paikassa ja ajassa. (Ragin 1992, 2.) Tyypillisesti tapaustutkimuksella viitataan kuitenkin laadullisessa tutkimuksessa rajatumpaan tutkimuskohteeseen. Tapaustutkimuksen historian voidaan tunnistaa liittyvän paikallisesta ja universaalista sekä laadullisesta ja määrällisestä tutkimuksesta käytyihin keskusteluihin. Tapaustutkimuksia hyödynnettiin sosiaalitieteissä runsaasti ennen survey-tutkimusten suosiota

viime vuosisadan puolenvälin molemmin puolin. Survey-tutkimusta ja muita määrällisiä menetelmiä on sen jälkeen kritisoitu runsaasti, ja tapaustutkimusten ja laajemminkin laadullisten tutkimuksen suosio on lisääntynyt uudelleen. Tapaustutkimusten on koettu olevan erityisen hyviä erilaisten monimutkaisten ja muuttuvien kokonaisuuksien tarkastelussa. Tapaustutkimusten avulla on mahdollista tuottaa kohteesta monipuolista, eri näkökulmat sekä asioiden ja toimijoiden keskinäiset kytkökset huomioivaa tietoa analysoitavaksi. (Eriksson & Koistinen 2005, 3.) Tapaustutkimuksen erityisyytenä on sen pyrkimys ymmärtää tutkimuksen kohteena oleva ilmiö kokonaisuutena, johon sisältyy erilaisia näkökulmia ja yhteiskunnallisia prosesseja. Tapaustutkimuksessa tunnistetaankin yhteiskunnallinen konteksti osaksi tarkasteltavaa ilmiötä, jonka osana tutkimuksen kohteena olevaa tapausta tutkitaan. (Häikiö & Nieminenmaa 2015, 42.) Kontekstuaalista ymmärtämistä voidaan pitää tapaustutkimuksen yhtenä keskeisenä piirteenä. Ilmiön ymmärtäminen kontekstuaalisesti tarkoittaa sitä, että tutkija tunnistaa tutkimuskohteen kuuluvan johonkin asiayhteyteen ja johtuvan jostain tietyistä tapahtumakulusta. Näiden asiayhteyksien huomiointi on tutkimusta tehdessä ja tulkintoja muodostaessa olennaista. (Eräsaari 2015, 149.)

Tapaustutkimusta voidaan tehdä hyvin monella eri tavalla. Erilaisia tapaustutkimuksia yhdistää se, että tutkimuksen aineisto muodostaa jollakin tavalla kokonaisuuden eli tutkimuksen kohteena olevan tapauksen. Tapaustutkimuksen tavoitteena on yksityiskohtaisen tiedon tuottaminen yksittäisestä tapauksesta tai pienestä toisiinsa suhteessa olevien tapausten joukosta. Aineistonkeruu voi sisältää yhdessäkin tutkimuksessa useita erilaisia menetelmiä, joiden kautta saadaan monenlaista tietoa eri näkökulmien kautta. Tyypillisesti tutkimuksen tavoitteena on ilmiöiden kuvailu. Tiedonkeruun ja analyysin moninaisuuden vuoksi tapaustutkimus ei ole ainoastaan aineistonkeruun tekniikka. Yhtenä tapaustutkimuksen keskeisenä vahvuutena voidaan pitää sen kokonaisvaltaisuutta: tutkimuksessa tarkastellaan laajasti ja syvällisesti tutkimuskohdetta. Tietyn tapauksen ymmärtäminen edellyttää erilaisten tutkimuskohteeseen vaikuttavien asioiden huomioimista, kuten historiaa, paikallista kontekstia, poliittisia tekijöitä, kulttuuria ja toimijoiden välisiä suhteita. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 159–161.)

Barzelay (1993, 305–306) pitää tapaustutkimusta hyvänä metodina julkishallintoon kohdistuvassa tutkimuksessa. Hän näkee tapaustutkimuksen toimivana menetelmänä erityisesti tutkimuksissa, joissa on tavoitteena analysoida sitä, miten ihmiset kehystävät asioita ja ratkaisevat ongelmia yhdessä. Koen tapaustutkimuksen olleen omassa tutkimuksessani toimiva valinta. Tapaustutkimuksen avulla minun oli mahdollista tarkastella kuntien uudistamisprosesseja syvällisesti ja erilaiset näkökulmat

huomioiden. Koen päässeeni kahta uudistusprosessia tarkastelemalla hyvin kiinni aiheeseen kytkeytyviin erilaisiin näkökulmiin.

Tutkimukseni kaksi ensimmäistä artikkelia ovat itsenäisiä kokonaisuuksia ja noudattavat selkeästi tapaustutkimuksen periaatteita. Ensimmäisessä artikkelissani tarkastelen Oulun monikuntaliitoksen valmistelua ja toisessa artikkelissa Kempeleen valiokuntamallin valmistelua. Sen sijaan kolmas ja neljäs artikkeli eivät kohdistu varsinaisesti yhteen tapaukseen tai uudistamisprosessiin, vaan niissä käsitellään uudistuvissa kunnissa tarvittavaa asiantuntijuutta sekä kokemustiedon hyödyntämistä laajemmasta näkökulmasta. Keräsin haastatteluaineistot myös kyseisiin artikkeleihin Kempeleestä ja Oulusta, mutta haastatteluaineistot muodostavat kokonaisuuden. Niissä tarkastellaan Kempeleen ja Oulun johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemyksiä uudistuvissa kunnissa tarvittavasta asiantuntijuudesta ja kokemustiedon hyödyntämisestä yleisemmällä tasolla.

Tapaustutkimuksessa tutkimuskohde voidaan valita erilaisin perustein. Tutkimuskohde voi olla Syrjälän ja Nummisen (1988, 19) mukaan ensinnäkin mahdollisimman tyypillinen, jotta tulokset olisivat siirrettävissä toisiinkin samankaltaisiin tapauksiin. Toiseksi tutkimuskohde voi olla jollakin tavalla rajatapaus, esimerkiksi teoreettista mallia testattaessa. Kolmantena mahdollisuutena on ainutkertaisen tai poikkeuksellisen tapauksen valinta, joka auttaa saamaan tietoa kohteena olevan ilmiön yleisistä piirteistä. Neljäntenä vaihtoehtona on paljastavan tapauksen valinta, jonka avulla tutkija voi päästä kiinni ennalta tuntemattomaan ilmiöön, jota ei ole aikaisemmin ollut mahdollista tutkia tieteellisesti. (Syrjälä & Numminen 1988, 19.)

Valitsin tämän tutkimuksen kohteeksi kaksi kuntaa. Tämä osoittautui tutkimuksen edetessä hyväksi ratkaisuksi. Kahden kunnan uudistusprosessien tarkastelu yhden kunnan sijaan auttoi ymmärtämään paremmin laajaa tutkimuskohdetta ja laajensi ymmärrystäni aiheesta. On hankalaa määritellä, edustavatko tutkimukseni case-kunnat tyypillisiä vai erityisiä suomalaisia kuntia. Suomalainen kuntakenttä on varsin moninainen kokonaisuus, ja kaikilla kunnilla on omat erityispiirteensä. Valitsin tutkimukseeni kaksi keskenään erilaista kuntaa, joissa molemmissa oli toteutettu merkittävä uudistus. Oulu ja Kempele eroavat toisistaan muun muassa kokonsa ja päätöksentekomallinsa osalta. Oletuksenani oli, että kahden erilaisen kunnan tarkastelu mahdollistaa erilaisten ilmiöiden esille nousun tutkimushaastatteluissa. Oletus piti osaksi paikkaansa, haastatteluissa tuli esille hyvin moninaisia asioita. Toisaalta haastatteluissa toistuivat myös monet samanlaiset ilmiöt ja näkökulmat.

Tapaustutkimusten tieteellisestä merkittävydestä on käyty runsaasti keskusteluja. Yksi keskeisistä osa-alueista on yleistettävyyys. Esimerkiksi Flyvbjerg (2006, 220–228)

korostaa käytännöllisen tiedon roolia tieteellisen tiedon rinnalla ja näkee kontekstisidonnaisen tiedon olevan paitsi oppimisen myös tieteen kehittymisen kannalta tärkeää. Yleistettävyyden osalta hän pitää olennaisena tekijänä tapauksen huolellista valintaa. Hän näkee yleistettävyyden olevan yliarvostettua ja korostaa esimerkkien eli tapausten arvoa tieteessä.

Saarela-Kinnusen & Eskolan (2001, 163) mukaan yleistäminen sopii tapaustutkimuksiin. Olennaista heidän mukaansa kuitenkin on, että yleistyksiä ei tehdä suoraan aineistosta, vaan aineistosta tehdyistä tulkinnoista. Vaikka tapaustutkimusta tekevän tutkijan tavoitteena on yhden tapauksen mahdollisimman syvä ymmärtäminen, on tutkimus usein syntynyt tutkijan halusta ymmärtää tiettyä inhimillistä tai ihmisyyteisöön liittyvää toimintaa myös omaa tutkimuskohdetta yleisemmin. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 163.) Tämä tavoite on läsnä myös tässä tutkimuksessa. Vaikka tutkimuskohteena on kaksi kuntaa, on tavoitteenani tuottaa myös laajemmin tietoa kuntien uudistamisesta ja asiantuntijuudesta.

Aineistoni muodostuu Oulun kaupungin ja Kempeleen kunnan luottamushenkilöille ja viranhaltijoille tekemistäni teemahaastatteluita (yksilöhaastattelut) ja Oulun monikuntaliitoksen ja Kempeleen valiokuntamallin valmisteluun liittyvistä kirjallisista materiaaleista, kuten kokousmuistioista, pöytäkirjoista, suunnitelmista ja raporteista (1. ja 2. artikkelit) sekä Oulun kaupungin ja Kempeleen kunnan johdolle tekemistäni focus group-ryhmähaastatteluita (3. ja 4. artikkelit). Oulun monikuntaliitoksen ja Kempeleen valiokuntamallin osalta valitsin haastatteluihin valmistelussa keskeisesti mukana olleita luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita. Oulusta haastattelin kahdeksan henkilöä: viisi viranhaltijaa ja kolme luottamushenkilöä. Myös Kempeleestä haastattelin kahdeksan henkilöä: neljä viranhaltijaa ja neljä luottamushenkilöä. Haastatteluaineistoa kertyi litteroituna Oulusta 71 sivua ja Kempeleestä 60 sivua.

Uudistuvissa kunnissa tarvittavaa asiantuntijuutta ja kuntalaisten osallisuutta ja kokemustietoa käsittelevien artikkelien (3. ja 4. artikkelit) neljässä focus group-ryhmähaastattelussa oli puolestaan mukana yhteensä 15 henkilöä: kahdeksan viranhaltijaa ja seitsemän luottamushenkilöä. Haastattelut olivat kunnan kehittämistyössä keskeisesti mukana olevia luottamushenkilöitä ja viranhaltijoiden ylintä johtoa. Focus group-haastattelujen toisella kierroksella oli puolestaan mukana edellisellä kierroksella haastatelluista henkilöistä seitsemän, joista neljä viranhaltijaa ja kolme luottamushenkilöä. Focus group -haastattelujen aineistoa kertyi litteroituna yhteensä 58 sivua.

Tutkimukseni eri haastatteluihin osallistuneiden yhteismäärä oli 27 henkilöä, joista neljä haastateltua osallistui 1. tai 2. artikkelien yksilöhaastattelujen lisäksi myös 3. ja 4. artikkelien focus group -ryhmähaastatteluihin. Litteroitua haastatteluaineistoa

syntyi yhteensä 189 sivua. Huomioin luottamushenkilöhaastateltavien valinnassa poliittiset voimasuhteet eli valitsin mukaan eri puolueiden edustajia. Lopulliseen haastattelujen kokonaisuuteen vaikutti myös aikataulujen yhteensovitus, eli osa pyydetystä haastatelluista ei saanut ryhmähaastattelun aikaa sopimaan omiin aikatauluihinsa. Lisäksi yksi henkilö kieltäytyi haastattelusta. Haastatellut muodostivat kaiken kaikkiaan varsin heterogeenisen ryhmän ja yksilö- ja ryhmähaastattelut olivat keskenään hyvin erilaisia.

Analysoin kaikki aineistot sisällönanalyysin menetelmällä (Kts. esim. Tuomi & Sarajarvi 2018). Kirjallisten aineistojen osalta kävin systemaattisesti läpi kaikki aineistot, joita oli saatavilla Oulun monikuntaliitoksen ja Kempeleen valiokuntamallin valmistelusta. Kävin muistiot, pöytäkirjat, raportit yms. läpi taulukoimalla mukana olleet asiantuntijat, päätösten perustelut ja viitatu tiedot, hyödynnetyt asiantuntijat sekä työskentelytavat. Aineisto oli hyvin laaja, erityisesti Oulun monikuntaliitoksen osalta. Kirjalliset aineistot toimivat pohja-aineistona kyseisiin artikkeleihin liittyneille haastatteluille. Pidän haastatteluaineistoja tutkimukseni ensisijaisena aineistona. Haastattelut olivat hyvin antoisia, ja ne syvensivät merkittävästi ymmärrystäni monikuntaliitoksen ja valiokuntamallin valmisteluissa hyödynnetyistä tiedosta ja asiantuntijuudesta.

Laadullisen aineiston analyysi sisältää monia eri vaiheita, ja siihen sisältyy analyysia ja synteisiä. Analyysi on aineiston erittelyä ja luokittelua, jota voidaan tehdä erilaisista näkökulmista. Synteesissä puolestaan luodaan kokonaiskuvaa aineistosta ja esitetään tutkittava ilmiö uudessa perspektiivissä. Analyysissa edetään kokonaisuudesta osiin, pilkotaan ja luokitellaan aineistoa ja sen jälkeen yhdistellään luokkia. Synteesivaiheessa edetään takaisin kokonaisuuteen, tehdään tulkintoja ja hahmotetaan ilmiötä teoreettisesti. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 143–144.) Aineistojen analyysivaihe alkoi tutkimuksessani jo haastatteluaiheessa, sillä keräsin haastatteluaineistoni itse. Toteutin haastattelut ajallisesti siten, että suurimmaksi osaksi ehdin aina purkaa nauhat ennen seuraavan haastattelun toteuttamista. Aineistojen varsinaiset analyysivaiheet alkoivat, kun olin litteroinut kaikki haastatteluaineistot. Luin haastatteluaineistoja useita kertoja läpi, ja etsin aineistoista toistuvia teemoja.

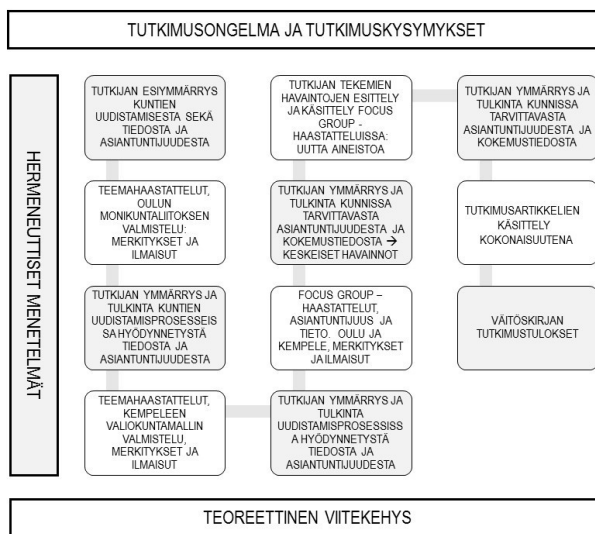
Hyödynsin aineiston analyysivaiheissa miellekarttoja (Kts. esim. Buzan & Buzan 1995), jotka koin toimivaksi apuvälineeksi moninaisen tutkimuskohteen ymmärtämisessä. Haastatteluissa esille tulleet teemat linkittyivät monin kohdin toisiinsa, ja miellekartat auttoivat minua hahmottamaan keskeisiä ilmiöitä ja näkökulmia sekä erityisesti niiden suhteita toisiinsa. Tutkijan teoreettiset lähtöajatuksukset vaikuttavat aina tutkimusprosessiin. Tunnistin ja huomioin tämän omassa tutkimuksessani prosessin eri

vaiheissa. Pyrin ensimmäisessä analyysivaiheessa käymään aineistoa hyvin aineistolähtöisesti läpi jumiutumatta liikaa teoreettiseen taustaan. Omat ennakko-oletukset tunnistamalla ja kuvaamalla, pyrin tarkastelemaan aineistoa mahdollisimman neutraalisti. Aineiston analyysin toisessa vaiheessa hyödynsin teoriaa ja keskeisiä käsitteitä muodostaessani tulkintoja aineistosta.

Toimin jokaisen artikkelin kohdalla pääosin samalla tavalla. Analysoin aineistoa ensin sisällönanalyyysilla, tein miellekarttoja keskeisistä teemoista, ja kirjoitin sen jälkeen teemoista alustavaa tekstiä. Kirjoittaminen auttoi jäsentämään keskeisiä osa-alueita, niiden suhteita toisiinsa sekä tekemään näkökulmiin liittyviä valintoja. Aluksi teemat olivat monin osin päällekkäisiä, mutta tekstiä parannellessa käsitykseni edelleen jäsenyi keskeisimpien näkökulmien osalta. Otin jo tekstien ensimmäisiin versioihin mukaan suoria lainauksia haastatteluista, jotka auttoivat kuvaamaan kyseessä olevaa ilmiötä. Käytin artikkeleissani paljon suoria lainauksia, sillä koen niiden elävöittävän tekstiä sekä tuovan esille moninaisen tutkimuskohteeni erilaisia näkökulmia.

Tutkimuskohteeni laaja-alaisuus oli koko tutkimusprosessin ajan haaste sekä toisaalta yksi sen kiinnostavimmista puolista. Haastatellut puhuivat tiedon ja asiantuntijuuden kohdalla hyvin moninaisista asioista ja lähestyivät asiaa erilaisista näkökulmista. Kolmannen ja neljännen artikkelien aineisto oli erilainen siinä mielessä, että yksilöhaastattelujen sijaan tein ryhmähaastatteluita. Lisäksi kahdesta ensimmäisestä artikkelista poiketen keräsin aineistoa kahdesta eri kunnasta. Haastatteluaineistosta tuli hyvin moninainen, ja analyysivaiheessa syntyi idea keskeisten havaintojen esittämisestä haastatelluille ja samalla uusien haastatteluiden tekeminen havaintojen pohjalta. Tämä toinen haastattelukierros osoittautui tärkeäksi paitsi uusien esille tulleiden näkökulmien osalta, myös siksi, että se lisäsi tunnetta siitä, että olen ymmärtänyt asiat haastateltujen tarkoittamalla tavalla. Esittelen kuvassa 4. tutkimukseni tulosten syntymisen prosessin.

Kuva 4. Tutkimuksen tulkintojen syntyminen



4 ARTIKKELIT TUTKIMUSKYSYMYKSIIN VASTAAJINA

Tutkimukseni empiirinen osio muodostuu neljästä eri artikkelista, joista jokaisessa tarkastelen tietoa ja asiantuntijuutta kuntien uudistamisessa. Tarkastelen kahdessa ensimmäisessä artikkelissa jo toteutetuissa uudistusprosesseissa hyödynnettyä tietoa ja asiantuntijuutta. Kolmas artikkeli puolestaan liittyy nyt ja tulevaisuudessa tarvittavaan asiantuntijuuteen, ja neljännessä artikkelissa tarkastelun kohteena on puolestaan kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen. Kuvaan artikkelien sisältöä suhteessa tutkimuskysymyksiin taulukossa 3.

Taulukko 3. Tutkimusartikkelit tutkimuskysymyksiin vastaajina

Artikkeli	Tutkimuskysymykset	Aineisto	Tulokset
Tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntäminen Oulun monikuntaliitoksen valmistelussa	<ul style="list-style-type: none"> -Millaisen tiedon varassa kuntaa paikallisesti uudistetaan? -Millaista asiantuntijuutta uudistamisprosesseissa hyödynnetään ja tarvitaan? 	<ul style="list-style-type: none"> -Oulun monikuntaliitoksen valmisteluun liittyvät asiakirjat -Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yksilöhaastattelut 	<ul style="list-style-type: none"> -Hyödynnetään kuntaorganisaation sisäistä tietoa ja asiantuntijuutta -Hyödynnetään luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kollektiivista tietämystä -Ulkopuolisen tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntäminen vaihtelee uudistusprosessien eri vaiheiden välillä, tyypillistä on satunnaisuus -Hyödynnetään olemassa olevaa tietoa ja käytänteitä, varsinaisen uuden tiedon luominen ja soveltaminen on vähäisempää -Uudistamisessa tarvittavassa asiantuntijuudessa korostuvat verkosto- ja generatiiviselle johtamiselle tyypilliset taidot.

<p>Asiantuntijuus Kempeleen valio- kuntamallin val- mistelussa</p>	<p>Millaisen asiantuntijuuden varassa kuntaa uudistetaan?</p> <p>Mitä uudistaminen näyttäytyy suhteessa uuteen julkiseen hallintaan?</p>	<p>-Kempeleen valio-kuntamallin valmisteluun liittyvät asiakirjat</p> <p>-Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yksilöhaastattelut</p>	<p>-Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kollektiivinen asiantuntijuus on keskiössä</p> <p>-Uudistamisessa on uudelle julkiselle hallinnalle tyypillisiä piirteitä, mutta myös perinteisen julkisen hallinnon mukainen toiminta näkyy uudistamistyössä</p> <p>-Havainnot tukevat uuden julkisen hallinnan mukaista ajatusta kunnasta kehittämiseen vahvasti panostavana toimijana</p> <p>-Menestys kehittämistyössä ei näytä selittyvän uuden julkisen hallinnan mukaisella toiminnalla, vaan olennaista on ollut kuntaorganisaation sisäinen toiminta ja menneestä noussut kokemus.</p>
<p>Millaista asiantuntijuutta uudistuvissa kunnissa tarvitaan?</p>	<p>Millaista asiantuntijuutta uudistuvissa kunnissa tarvitaan?</p>	<p>-Kempeleen ja Oulun johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden ryhmähaastattelut (2 kierrosta)</p>	<p>-Asiantuntijoiden osaamisessa korostuvat tiedon hyödyntämisen taidot, viestintä- ja vuorovaikutustaidot, verkostoitumistaidot, kokonaisuuksien hallinta, muutostilanteiden hoitaminen ja johtaminen</p> <p>-Asiantuntijuuden osa-alueet liittyvät eri toimijoiden välisen yhteistyön ja verkostojen merkityksen kasvuun eli myös uudessa julkisessa hallinnassa korostuviin osa-alueisiin</p> <p>-Tulevaisuuden kuntien asiantuntijoiden työssä korostuu entistä vahvemmin eri rajapinnoilla toimiminen, eri sektorien toimijoiden yhteistyön mahdollistaminen ja innovatiivisten paikallisten kehittämissuhteiden luominen.</p>

Miten kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen nähdään kuntien uudistamisessa?	Millaista on kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen kuntien uudistamisessa?	-Kempeleen ja Oulun johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden ryhmähaastattelut (2 kierrosta)	-Kuntalaisten kokemustiedon merkitys ja rooli nähdään eri tavoin, kokemustiedon hyödyntäminen vaihtelee runsaasti ja siltä puuttuvat systemaattiset rakenteet -Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämiseen liittyy monenlaisia haasteita, jotka liittyvät tutkimuksen mukaan tiedon olemukseen, valtakäyttöön, rakenteisiin, toimintakulttuuriin ja osaamiseen.
---	---	--	--

4.1 Tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntäminen Oulun monikuntaliitoksen valmistelussa

Tarkastelin artikkelissa kuntien uudistamista tiedon ja asiantuntijuuden kautta. Tavoitteenani oli selvittää, millaisen tiedon varassa kuntaa paikallisesti uudistetaan ja millaista asiantuntijuutta uudistamisprosesseissa hyödynnetään ja tarvitaan. Lähestyin tutkimusaihetta tapaustutkimuksen avulla, ja tarkasteluni kohdistui Oulun monikuntaliitoksen valmisteluun. Tutkimuksen aineisto muodostui monikuntaliitoksen valmisteluun liittyneistä asiakirjoista (pöytäkirjat, muistiot, ohjelmat ja muut asiakirjat) sekä toteuttamistani teemahaastatteluista. Teemahaastatteluihin osallistui monikuntaliitoksen valmistelussa keskeisesti mukana olleita viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä.

Uudistusprosessien tarkastelu tiedon ja asiantuntijuuden kautta loi näkemyksen siitä, että perinteiset hallinnon rakenteet vaikuttavat edelleen kunnan uudistamiseen. Askelia kohti uuden julkisen hallinnan mukaista toimintaa on otettu, ja aktiivinen yhteistyö eri toimijoiden kanssa, verkostomaiset yhteistyösuhteet sekä vahva kehittämisorientaatio tunnustetaan tavoiteltaviksi toimintatavoiksi. Kunnan uudistamisessa hyödynnetään kuitenkin edelleen runsaasti kuntaorganisaation sisäistä tietoa sekä asiantuntijuutta, ja kuntaorganisaation ulkopuolella tuotetun tiedon hyödyntäminen oli uudistusprosessissa vähäisempää. Olemassa olevan tiedon lisäksi uudistamisprosesseissa hyödynnetään kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteisessä työskentelyssä syntyvää kollektiivista tietämystä. Yhteisen tiedon muodostumisen

näkökulmasta tärkeinä näyttäytyvät vuorovaikutusta tukevat rakenteet, eri toimijoiden vuorovaikutuksen mahdollistavat epäviralliset ja viralliset areenat (Kts. Nonaka & Konno 1998, 40–54) sekä keskusteleva ja avoin toimintakulttuuri. Prosesseja johtavien ja koordinoivien henkilöiden rooli voidaan tunnistaa tärkeäksi työskentelykulttuurin rakentamisessa, joka mahdollistaa tiedon siirtymisen toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa (Vrt. Ryttilä 2011, 197).

Uuden julkisen hallinnan näkökulmasta uudistamisessa korostuu sisäisten hallintasuhteiden merkitys eli luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välinen yhteistyö ja vuorovaikutus. Kunnan yhteistyösuhteet muiden toimijoiden kanssa muotoutuivat kuntaorganisaatiokeskeisesti, ja ulkopuolisten toimijoiden asiantuntijuus ei ole uudistamisprosessien keskiössä. Ulkopuolisen asiantuntijuuden hyödyntäminen vaihteli määrältään ja muodoltaan uudistusprosessien eri vaiheiden välillä, ja sille oli tyypillistä satunnaisuus.

Kunnan uudistamisessa hyödynnetään olemassa olevaa tietoa ja käytänteitä, ja varsinaisen uuden tiedon luominen ja soveltaminen on uudistamisessa vähäisempää. Uuden tiedon luomiseksi tarvitaan rakenteita, jotka mahdollistavat eri toimijoiden välisen vuorovaikutuksen. Lisäksi tarvitaan yhteistyökulttuuria, joka kannustaa innovointiin ja riskinottoon sekä sallii myös epäonnistumiset (Vrt. Hennala, Linna & Pekkarinen 2008, 104). Kuntien uudistumiselle on tyypillistä uusien ideoiden soveltamisen haasteet ja toimintatapojen muuttaminen. Uusien toimintatapojen käyttöönotto edellyttää niiden institutionalisoitumista kuntien toimintaan: vanhojen käytänteiden murtamista ja uusien käytänteiden käyttöönottoa ja vakiintumista (Kts. Sotarauta ym. 2011, 9).

Toimintakulttuurin uudistaminen on tärkeä osa uudistamista. Siihen ei kuitenkaan tarkastellussa uudistamisprosessissa kiinnitetty toimintarakenteiden ja -prosessien taivoin huomiota. Uudistamisprosesseissa tarvitaan moninaista asiantuntijuutta. Uudistaminen edellyttää asiantuntijoilta kykyä toimia tuloksellisesti erilaisissa muuttuvissa tilanteissa. Substanssiosaamista olennaisempaan näyttäytyy tulevaisuuden mahdollisuuksien tunnistaminen, laajojen kokonaisuuksien hallinta ja jäsentäminen, olennaisen tiedon erottaminen epäolennaisesta sekä tiedon jatkuva jalostaminen. Uudistamisen asiantuntijuudessa korostuvat verkostojohtamisen ja generatiivisen johtamisen taidot, kuten kyky koota ja koordinoita monialaisia verkostoja tuloksellisesti. Uudistumisen onnistuminen henkilöityy muutamiin avaintoimijoihin, joilla on kyky luoda puitteita kollektiivisen asiantuntijuuden syntymiselle ja hyödyntämiselle.

4.2 Asiantuntijuus Kempeleen valiokuntamallin valmistelussa

Tarkastelin artikkelissa kunnan uudistamisprosessia asiantuntijuuden näkökulmasta. Lähestyin aihetta tapaustutkimuksen keinoin, ja kohteenani oli Kempeleen valiokuntamallin valmistelu. Tavoitteenani oli selvittää, millaisen asiantuntijuuden varassa kuntaa uudistetaan ja miltä uudistaminen näyttää suhteessa uuteen julkiseen hallintaan. Tutkimuksen aineisto muodostui valmisteluun liittyvistä asiakirjoista sekä toteuttamistani teemahaastatteluista. Haastatteluissa oli mukana valmistelussa keskeisesti mukana olleita viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä.

Tulkintani mukaan kunnan uudistamisessa näkyi uudelle julkiselle hallinnalle tyyppisiä piirteitä, mutta myös perinteisen julkisen hallinnon mukainen toiminta näkyi edelleen uudistamistyössä. Verkostojen, yhteistyön ja erilaisten osaamisten yhdistämisen merkitys tunnistettiin tärkeäksi, mutta uudistamistyötä rakennettiin monin kohdin vahvasti kuntaorganisaation sisäisten resurssien varassa. Havaintoni vahvistavat käsitystä siitä, että uusi julkinen hallinta voidaan tunnistaa kuntauudistamisen uudeksi paradigmaksi. Tarkastelujeni mukaan siirtyminen julkisen hallinnan mukaiseen toimintaan ei ole kuitenkaan vielä niin pitkällä kuin teoreettiset tarkastelut osin antavat olettaa.

Tutkimukseni havainnot tukevat uuden julkisen hallinnan mukaista ajatusta kunnasta kehittämiseen vahvasti panostavina toimijoina. Kohdekunnassani on kehitetty toimintaa systemaattisesti jo vuosikymmenten ajan. Tarve uudistamiselle on syntynyt sisäisistä tarpeista ja ulkoisista muutoksista. Tavoitteena on ollut uudistaa toimintaa niin, että sillä voidaan vastata sen hetkisiin ja tulevaisuuden tarpeisiin. Toimintaa on arvioitu säännöllisesti ja kehittämistyö on ollut jatkuvaa. Kunnassa vallinnut epäonnistumisia salliva ja kehittämismyönteinen toimintakulttuuri on tukenut kokeiluja ja rohkeita ratkaisuja (Kts. Hennala ym. 2008, 104). Tämä on edellyttänyt vahvaa luottamusta toimijoiden välillä.

Vaikka paikallisten toimijoiden asiantuntijuuden merkitys oli vuosina 2005–2008 toteutetun valiokuntamallin valmistelussa vähäinen, vaikuttaisi tilanne muuttuneen vuoteen 2017 tultaessa. Haastatteluissa nousi keskeisesti esille tämän päivän tavoite luoda kuntaan toimintatapoja ja rakenteita eri tahojen asiantuntijuuden hyödyntämiseksi. Haastatteluissa esille tulleiden näkemysten mukaan mallia on tavoitteena kehittää jatkossa niin, että myös kuntalaiset ja järjestötoimijat voivat olla mukana kunnan asioiden valmistelussa. Tämä näkökulma ei näkynyt vahvasti mallin valmisteluvaiheessa. Vaikuttaakin siltä, että kunnan uudistamistyö on etenemässä kuntayhteisön eri toimijoiden resursseja hyödyntävään suuntaan.

Kohdekuunnan menestys kehittämistyössä ei näytä tämän tutkimuksen perusteella selittyvän uuden julkisen hallinnan mukaisella toiminnalla, vaan olennaista on ollut kuntaorganisaation sisäinen toiminta ja menneestä noussut kokemus. Kunnan innovatiivinen kehittämiskulttuuri on pitkän ajan kehityksen tulos. Tulkintani mukaan kuntaorganisaation sisällä toteutuva viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kollektiivinen tiedon luominen ja kollektiivinen asiantuntijuus ovat uudistumisen onnistumisen kannalta keskeisiä. Jatkossa entistä tärkeämmäksi voi nousta kuntayhteisön erilaisten asiantuntijuuksien hyödyntäminen ja dialogissa syntyvät innovaatiot.

Kuntayhteisön asiantuntijuuden hyödyntäminen, dialoginen yhteiskehittäminen ja olennaisen tiedon tunnistaminen laajasta tietomassasta edellyttävät uudenlaisia taitoja ja asenteellista muutosta. Kuntien vakiintunut menettelytapa lausunnon pyytämisestä valmiista malleista tai lopputuloksista ei tulevaisuudessa riitä, vaan kunnissa tarvitaan dialogisia menetelmiä jo asioiden valmisteluvaiheessa (Vrt. Strandman & Palo 2017, 140–141). Kunnissa tarvittava asiantuntijuus vaikuttaisi olevan muutosten edessä.

4.3 Millaista asiantuntijuutta uudistuvissa kunnissa tarvitaan?

Kunnissa eletään parhaillaan suurta muutosten aikaa, joka edellyttää jatkuvaa uudistamista toiminnan eri osa-alueilla. Asiantuntijoilla on merkittävä rooli tässä uudistamisessa, joka edellyttää uudenlaisia tapoja nähdä ja tehdä asioita sekä löytää uusia ratkaisuja jatkuvasti muuttuvissa tilanteissa. Tavoitteenani oli tässä artikkelissa selvittää, millaista asiantuntijuutta uudistuvissa kunnissa tarvitaan.

Lähestyin artikkelissa asiantuntijuutta kahdesta eri kunnasta (Kempele ja Oulu) keräämäni haastatteluaineiston avulla. Ryhmähaastattelussa oli mukana kuntien johtavia viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä, ja tutkimukseni havainnot perustuvatkin johdon näkemyksiin uudistuvissa kunnissa tarvittavasta asiantuntijuudesta. Peilasin kuntien asiantuntijuutta uuden julkisen hallinnan (NPG) mukaiseen ajatteluun, jossa korostuvat verkostot, kumppanuus ja vahva kehittämisorientaatio.

Tulkitsen kunnissa tarvittavan asiantuntijuuden olevan muutoksessa. Asiantuntijoiden osaamisessa korostuu havaintojeni mukaan tiedon hyödyntämisen taidot, viestintä- ja vuorovaikutustaidot, verkostoitumistaidot, kokonaisuuksien hallinta, muutostilanteiden hoitaminen ja johtaminen. Myös substanssiin liittyvää osaamista tarvitaan, mutta sen rooli näyttää tiedon helpon saatavuuden ja verkostojen aikakauden

myötä muuttuneen. Asiantuntijuuden osa-alueet liittyvät vahvasti eri toimijoiden välisen yhteistyön ja verkostojen merkityksen kasvuun eli myös uudessa julkisessa hallinnassa korostuviin osa-alueisiin.

Tiedolla on asiantuntijatyössä keskeinen rooli. Asiantuntijoiden tulee löytää olennainen tieto suuresta tietomassasta sekä kyetä analysoimaan ja soveltamaan tietoa omassa kontekstissaan. Erityisen tärkeänä näyttäytyy asiantuntijoiden taito tiivistää olennainen tieto ja esittää se muille selkeällä ja ymmärrettävällä tavalla.

Viestintä- ja vuorovaikutustaidot ovat havaintojeni mukaan uudistuvien kuntien erilaisissa asiantuntijatehtävissä toimivien osaamisen ydintä. Monipuolisten viestintätaitojen merkitys kasvaa koko ajan. Viestinnän kanavien, menetelmien ja kohdeyhmien moninaistuminen vaatii uudenlaista osaamista. Vuorovaikutustaitojen osalta korostuu entistä vahvemmin kuntaorganisaation sisäisen vuorovaikutuksen ohella vuorovaikutuksessa onnistuminen kuntayhteisön eri toimijoiden ja asukkaiden kanssa. Sosiaalinen media on muuttanut kunnan ja kuntalaisten välistä vuorovaikutusta, ja asiantuntijoiden on tärkeää hallita myös sosiaalisen median käyttö. Myös verkostoissa toimiminen ja verkostojen rakentaminen on tärkeä asiantuntijatyön osa-alue.

Tulkitsen asiantuntijuuden rakentuvan kunnissa yhteistyön kautta. Asiantuntijoiden johtaminen on tärkeä ja samalla myös erittäin haastava osaamisalue. Uudistuvissa kunnissa tarvittavassa asiantuntijuudessa korostuu vahvasti eri toimijoiden välisen vuorovaikutuksen tukeminen sekä erilaisten osaamisten yhdistymisen mahdollistaminen. Kollektiivisen asiantuntijuuden syntyyn vaikuttavat kuntaorganisaation rakenteet, jotka voivat olla yhteisiä tiedon luomisen prosesseja edistäviä tai ehkäiseviä. Rakenteita olennaisempaa vaikuttaisi kuitenkin olevan se toimintakulttuuri, joka kuntaan on pitkän ajan kuluessa kehittynyt.

Nyt on nähtävillä muutos kuntayhteisön vuorovaikutusta korostavan toimintakulttuurin suuntaan. Vuorovaikutus kuntayhteisön eri toimijoiden kanssa tunnustetaan tärkeäksi, ja siihen liittyvää osaamista korostetaan tärkeänä osana asiantuntijuutta. Yhteistyö eri toimijoiden kanssa näyttää muodostuvan kuitenkin edelleen osin hallintolähtöisesti. Tutkimus antaa viitteitä siitä, että tulevaisuuden kuntien asiantuntijoiden työssä korostuu entistä vahvemmin eri rajapinnoilla toimiminen (Vrt. Haveri ym.2015, 132), eri sektorien toimijoiden yhteistyön mahdollistaminen ja innovatiivisten paikallisten kehittämispuiteiden luominen.

4.4 Miten kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen nähdään kuntien uudistamisessa?

Tarkastelin artikkelissa kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämistä kuntien uudistamisessa. Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisen vahvistaminen kytkeytyy palveluiden asiakaslähtöiseen kehittämiseen ja kuntademokratian kehitykseen: suorien osallistumuotojen kehittämiseen edustuksellisen päätöksentekojärjestelmän rinnalle. Tarkastelen kokemustiedon hyödyntämistä uuden julkisen hallinnan (NPG) viitekehyksessä, jossa korostetaan verkostojen, kumppanuuden ja yhdessä tekemisen merkitystä. Kansalaiset nähdään uudessa julkisessa hallinnassa kuntayhteisön muiden toimijoiden lailla aktiivisina toimijoina ja kehittämiskumppaneina, pelkkien palvelujenkäyttäjien sijaan.

Tutkimus on empiirinen ja perustuu kahdesta kunnasta, Kempeleestä ja Oulusta, keräämiini haastatteluaineistoihin. Ryhmähaastatteluissa oli mukana kuntien johtavia viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä. Tutkimukseni havainnot perustuvat näin johdon näkemyksiin kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisestä kuntien uudistamisessa.

Uuden julkisen hallinnan tarkastelu kuntalaisten kokemustiedon näkökulmasta osoittaa, että kuntalaisten rooli ei toteudu uuden julkisen hallinnan periaatteiden mukaisesti. Kuntalaisten kokemustiedon merkitys ja rooli nähdään eri tavoin, kokemustiedon hyödyntäminen vaihtelee runsaasti ja siltä puuttuvat systemaattiset rakenteet. Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämiseen liittyy monenlaisia haasteita, jotka liittyvät tutkimukseni mukaan tiedon olemukseen, valta-näkökulmaan, rakenteisiin, kulttuuriin ja osaamiseen.

Yksi keskeinen kysymys kokemustiedon hyödyntämisessä koskee tiedon legitimitä. Tällöin olennaisiksi kysymyksiksi nousevat, mitä pidetään pätevänä tietona ja kenellä on oikeus määritellä pätevän tiedon kokonaisuus. Tässä tutkimuksessa kokemustiedon pätevyyden näkökulmasta haasteena näyttäytyy viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kokemukset kuntalaistiedon edustavuudesta ja sen kautta hyväksyttävyydestä.

Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämiseen liittyvät myös kysymykset viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden muuttuvista rooleista ja asemasta. Kuntalaisten kokemustiedon arviointi suunnittelun ja päätöksenteon prosesseissa yhä tärkeämmäksi voi näyttäytyä viranhaltijoille hallinnon käyttämän tiedon ja osaamisen sekä heidän professionsa kyseenalaistamisena. Toisaalta kuntalaisten kokemustiedon hyödyntä-

minen entistä vahvemmin asioiden valmisteluvaiheessa tarkoittaa kuntalaisten ja viranhaltijoiden vuorovaikutuksen lisääntymistä, joka voi vaikuttaa luottamushenkilöiden haluun kehittää ja hyödyntää erilaisia suoran osallistumisen muotoja.

Kokemustiedon hyödyntämiseen vaikuttavat olennaisesti myös kunnan toimintarakenteet. Olennaista on sellaisten rakenteiden luominen, joiden puitteissa kuntalaiset voivat osallistua ja tuoda tietoaan mukaan uudistamiseen. Rakenteiden lisäksi myös toimintakulttuurilla on merkittävä vaikutus erilaisten tiedon muotojen hyödyntämisessä. Tämän tutkimuksen haastatteluissa kahden kunnan välillä oli havaittavissa eroja sen suhteen, miten kokemustiedon merkitys nähdään kuntien toiminnassa.

Toimintakulttuurin ja asenteiden muutosten lisäksi kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen edellyttää uudenlaista osaamista kunnissa toimivilta viranhaltijoilta ja luottamushenkilöiltä. Viranhaltijoiden osaamisen näkökulmasta yhteinen tiedon ja -lostaminen tarkoittaa kykyä luoda eri toimijoiden välisen vuorovaikutuksen mahdollistavia paikkoja sekä fasilitointitaitoja eli kykyä tukea vuorovaikutusprosessien syntymä ja toimintaa.

Tulkintani mukaan kokemustiedon hyödyntämiseksi tarvitaan uudenlaisia rakenteita, uudenlaista kulttuuria, osaamista sekä keskustelua kokemustiedon hyödyntämisen perimmäisistä tavoitteista viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kesken.

5 LOPPUPÄÄTELMÄT JA POHDINTA

Olen tarkastellut tässä tutkimuksessa tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntämistä kuntien uudistamisessa. Tutkimukseni tavoitteena on ollut lisätä ymmärrystä siitä, miksi osa kunnista onnistuu uudistamaan toimintaansa ja osassa kuntia uudistaminen on hidasta. Olen tarkastellut aihetta konstruktivistisen näkemyksen kautta ja pyrkinyt hermeneuttisiin menetelmiin ymmärtämään ja tulkitsemaan kuntien uudistamista yksilöiden kokemusten ja näkemysten kautta. Ymmärrykseni uudistamisesta on syntynyt niiden merkitysten kautta, joita tutkimukseeni haastatellut viranhaltijat ja luottamushenkilöt ovat antaneet aiheeseen liittyville ilmiöille ja miten he uudistamisen kokevat. Tutkimukseni tulokset ovat muodostamiani tulkintoja kuntien uudistamisessa mukana olevien henkilöiden asioille antamista merkityksistä, joita olen tutkijana pyrkinyt ymmärtämään uuden julkisen hallinnan väitekehystä.

Tiedon ja asiantuntijuuden tarkastelu lisää ymmärrystä kuntien uudistumiskyvystä

Aluetieteellisessä tutkimuksessa tunnistetaan alueiden olevan ainutlaatuisia kokonaisuuksia. Tästä huolimatta on mahdollista löytää tekijöitä, jotka selittävät alueiden menestystä erilaisissa toimintaympäristöissä ja tilanteissa. Näitä tekijöitä ja niiden välisiä suhteita ymmärtämällä voidaan luoda käsitystä siitä, mitkä tekijät vaikuttavat suotuisasti alueiden kehitykseen erilaisissa konteksteissa.

Tutkimukseni tulokset osoittavat, että kunnissa hyödynnettävää asiantuntijuutta ja tietoa tarkastelemalla voidaan lisätä ymmärrystä kuntien kyvystä uudistaa toimintaansa. Tutkimukseni havainnot vahvistavat viimeaikaisia aluetieteellisiä tutkimuksia, joissa on tunnistettu yksilöiden ja organisaatioiden kyvykkyyksillä olevan keskeinen merkitys alueiden kehittymiselle (Kts. Sotarauta ym. 2020; Sotarauta 2005; Sotarauta & Mustikkamäki 2008; Laasonen & Kolehmainen 2017; Kinossian 2019; Grillitsch 2019; Nieth 2020, 338–339).

Yksilöt, organisaatiot ja yhteisöt eivät kuitenkaan toimi tyhjiössä, vaan niiden toimintaan vaikuttavat olennaisesti olemassa olevat rakenteet, toimintakulttuuri ja instituutiot. Lisäksi suhde on kaksisuuntainen: toimijat vaikuttavat toiminnallaan sitä määrittäviin puitteisiin (Kts. Sotarauta 2008. 247–248; Gertler 2010, 2). Alueiden

uudistumista tarkasteltaessa kiinnostuksen keskiöön nousee kysymys siitä, miten eri toimijat yksin ja yhdessä muokkaavat toiminnan puitteita, miten nämä puitteet muokkaavat toimijoiden toimintaa sekä millaista asiantuntijuutta toiminnan rakenteesiin, toimintakulttuuriin ja instituutioihin vaikuttaminen edellyttää. Viimeksi mainittu näkökulma korostuu erityisesti tutkimuksessani.

Tutkimukseni havainnot osoittavat tiedon ja asiantuntijuuden olevan toimivia käsitteitä kuntatutkimuksessa, kun tavoitteena on lisätä ymmärrystä kuntien menestystä selittävästä tekijöistä. Näkökulma auttaa myös ymmärtämään kuntien välisiä eroja uudistumiskyvyssä. Tutkimukseni täydentää viimeaikaisia kuntien muutokseen ja uudistamiseen kohdistuneita tutkimuksia (Kts. Jäntti 2016; Hakari 2013; Airaksinen 2009; Sotarauta ym. 2011).

Suomessa on 309 erilaista kuntaa ja 309 erilaista kunnan toimintaympäristöä (tilanne vuonna 2021). Kuntien erilaistumiskehitys on kiihtynyt 2000-luvulla, ja kehityksen on arvioitu jatkuvan tulevaisuudessa (Kts. Airaksinen 2017, 170). Kuntia jaotellaan usein menestyjiin ja taantujiin. Tyypillisimmän käsityksen mukaan suuret kaupungit ja niiden kehysalueet menestyvät, ja pienet harvaanasutut kunnat taantuvat. Suomessa on kuitenkin lukuisia esimerkkejä siitä, miten erilaisissa toimintaympäristöissä toimivissa kunnissa on onnistuttu uudistamaan toimintaa sekä luomaan kasvua ja hyvinvointia alueelle.

Kansalliselta tasolta johdettujen ja koko kuntakenttään kohdistuvien reformien ongelmaksi on tunnistettu paikallistason toimintaympäristöjen moninaisuuden liian vähäinen huomiointi. Kuntia tarkastellaan reformeissa usein yhtenäisenä ”kuntakenttänä”, vaikka kuntien kokonaisuus on varsin heterogeeninen. (Kts. Möttönen 2011, 75 ja 81; Haveri & Airaksinen 2011, 54.) Tutkimukseni havainnot tukevat aiempia havaintoja siitä, että kuntien uudistamisen tukeminen edellyttää paikallisten tekijöiden vahvempaa huomiointia reformeissa (Vrt. Stewart 2014, 849–850; Kinossian 2019, 63).

Kuntien uudistusprosesseissa hyödynnetään viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vuorovaikutuksessa syntyvää tietoa ja kollektiivista asiantuntijuutta

Tarkastelin tutkimuksessani kahden kunnan uudistusprosesseja niissä hyödynnetyn tiedon ja asiantuntijuuden kautta. Havaintojeni mukaan kuntien uudistamisessa hyödynnetään kuntaorganisaation sisäistä tietoa ja asiantuntijuutta sekä erityisesti johtavien viranhaltijoiden ja keskeisissä rooleissa olevien luottamushenkilöiden vuorovai-

kutuksessa syntyvää tietoa ja kollektiivista asiantuntijuutta. Merkittävänä uudistusprosessissa näyttäytyvät kuntien sisäiset hallintasuhteet ja niihin liittyen muun muassa luottamukseen, rooleihin ja vastuunjakoon liittyvät kysymykset (Kts. Anttiroiko & Haveri 2003, 146). Kunnan yhteistyösuhteet muiden toimijoiden kanssa muotoutuvat kuntaorganisaatiokeskeisesti, ja ulkopuolisten toimijoiden asiantuntijuutta ei tunnusteta useinkaan uudistamisprosessien keskiöön. Kuntaorganisaation ulkopuolisen asiantuntijuuden hyödyntäminen vaihtelee määrältään ja muodoltaan uudistusprosessien eri vaiheiden välillä.

Yksilöiden merkitys näyttäytyy uudistusten onnistumisen näkökulmasta tärkeänä. Uudistusprosessien onnistumisen kannalta keskeiseksi voidaan tunnistaa ne henkilöt, joilla on asiantuntijuutta eri toimijoiden yhteistyön ja vuorovaikutuksen edistämisestä ja tukemisesta. Kuntien uudistamisprosessissa hyödynnetty asiantuntijuus näyttäytyy toimijoiden yhteistyön tukemisena, verkostojen rakentamisena, koordinoituna ja yhteisen vision luomisena. Tärkeänä korostuu myös innostamiskyvykkyys eli kyky aktivoida erilaisia toimijoita mukaan yhteiseen kehittämistyöhön (Vrt. Sotarauta 2005, 18). Olennaisen faktatiedon löytämisen ohella tärkeäksi voidaan tunnistaa olennaista tietoa omaavien asiantuntijoiden löytäminen prosessin tueksi, erilaisten näkemysten esille saaminen ja dialogin mahdollistaminen eri toimijoiden välille.

Uudistumisen onnistumisen kannalta tärkeänä näyttäytyy asiantuntijoiden kyky tunnistaa erilaisia tulevaisuuden mahdollisuuksia ja löytää uudenlaisia ratkaisuja syntyviin ongelmiin. Uudistamisessa tarvittava asiantuntijuus tulee lähelle institutionaalisen yrittäjyyden käsitettä, jossa korostuu olemassa olevien toiminnan puitteiden ja esimerkiksi totuttujen toimintatapojen kyseenalaistaminen. Aluekehittämisessä institutionaalisten yrittäjien tunnustetaan käynnistävän ja toimivan aktiivisesti toimintaan vaikuttavien instituutioiden muuttamiseksi. He tunnustavat ympärillä olevat muutoksen mahdollisuudet ja tekevät töitä muutosten eteen. Institutionaaliset yrittäjät pyrkivät muuttamaan vakiintuneita toimintamalleja pääosin muiden toimijoiden kautta. (Sotarauta 2008, 242–265; Sotarauta & Pulkkinen 2011, 96–102; Sotarauta ym. 2020, 3.) Tämä näyttäytyy tutkimuksen kohdekunnissa uudistumisen avainhenkilöiksi tunnistettujen toimijoiden kykyinä koota erilaista asiantuntijuutta omaavia henkilöitä ja heidän näkemyksiään yhteen, tukea heidän vuorovaikutustaan sekä tuoda syötteinä toimivaa tietoa myös kehittämistyön ulkopuolelta uudistamisen tueksi. Institutionaalisisina yrittäjinä toimivat asiantuntijat saavat eri toimijat kyseenalaistamaan totut toimintamallit sekä innostavat eri toimijoita innovoimaan ja ottamaan käyttöönsä uudenlaisia toimintatapoja. Toiminnassa korostuu jatkuva yhdessä tapahtuva oppiminen ja oman toiminnan reflektointi (Vrt. Peltomäki ym. 2002, 99; Tynjälä 1999, 161).

Tutkimuksessa tarkasteltujen uudistusprosessien toteuttamisesta on kulunut aikaa noin kymmenen vuotta (Oulun monikuntaliitosta valmisteltiin vuosina 2009–2012 ja Kempeleen valiokuntamallia vuosina 2005–2009). Kyseisten uudistusprosessien tarkastelun sekä tämän päivän ja tulevaisuuden kunnissa tarvittavan tiedon ja asiantuntijuuden tarkastelun perusteella syntyy kokemus siitä, että asiantuntijuus kunnissa on muutoksessa. Näkemykset ja tulkinnat noin kymmenen vuoden takaisissa valmisteluprosesseissa hyödynnetystä tiedosta ja asiantuntijuudesta poikkeavat vuosina 2018–2019 keräämistäni aineistoista erityisesti kuntayhteisön tiedon ja asiantuntijuuden merkityksen osalta.

Tulkintani mukaan Oulun monikuntaliitoksen ja Kempeleen valiokuntamallin valmistelussa hyödynnettiin vahvasti viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tietoa ja asiantuntijuutta. Kuntalaisten ja muiden kuntayhteisön toimijoiden asiantuntijuus ja tieto ei noussut haastatteluissa vahvasti esille. Myös puhe osallisuudesta ja kumppanuuden merkityksestä näyttäytyi eri tavalla verrattuna vuosina 2018–2019 tekemiini haastatteluihin, joissa keskusteltiin uudistuvissa kunnissa tarvittavasta tiedosta ja asiantuntijuudesta. Näissä haastatteluissa tärkeänä korostettiin kuntayhteisön tiedon hyödyntämistä. Puhe kuntalaisten arkitiedosta, kuntalaisten osallisuudesta ja kuntayhteisön eri toimijoiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä sai haastatteluissa vahvemman painoarvon verrattuna aiempiin tutkimushaastatteluihini.

Haastatteluissa korostettiin asiantuntijuuden yhteydessä hierarkkiselle organisaatiolle epätyypillisiä asiantuntijuuden osa-alueita, kuten erilaisten osaamisten yhdistämistä, rajojen ylittämistä, verkostomaisia toimintatapoja ja moninaisten kokonaisuuksien hallintaa. Tulkitseen tämän muutoksen heijastavan myös laajemmin yhteiskunnassamme käynnissä olevaa asiantuntijuuden muutosta, joka liittyy muun muassa teknologiseen kehitykseen sekä erityisesti tiedon määrän ja saatavuuden merkittävään kasvuun. Muutos kytkeytyy myös työn tekemisen murrokseen: yhteistyön, verkostojen ja monialaisen toiminnan merkityksen korostumiseen. Perinteinen koulutukseen ja pitkään työkokemukseen perustunut asiantuntijuus näyttää korvautuvan kuntakentällä uudenaikaisella asiantuntijuudella, jota kuvastavat geneerisyys, kollektiivisuus, prosessimaisuus sekä kontekstisidonnaisuus. (Vrt. Jakonen 2017, 12–13; Asheim ym.2016, 6–8; Saaristo 2000, 147–157.)

Uudistuvissa kunnissa tarvitaan moninaista asiantuntijuutta

Asiantuntijuutta voidaan tunnistaa olevan paitsi kunnissa erilaisissa tehtävissä toimivilla työntekijöillä ja viranhaltijoilla, myös luottamushenkilöillä, kuntaorganisaation sidosryhmissä toimivilla henkilöillä ja kunnan asukkailla. Asiantuntijuutta voi syntyä

myös näiden eri toimijoiden välisessä yhteistyössä (Kts. Hakkarainen ym. 2012, 246; Saaristo 2000, 147–157; Fitzpatrick 2003, 106–107; Parviainen 2006, 163–165).

Kun asiantuntijuutta lähestytään kognitiivisesta näkökulmasta, on tarkastelun kohteena yksilön osaamisen ja oppimisen ulottuvuudet (Kts. esim. Chi 2006, 21–30; Glaser & Chi 1988; Ciancilo 2006, 613–632; Bereiter & Scardamalia 1993, 1–24; Dreyfus 1986, 16–52; Puustinen 2006, 105). Tässä tutkimuksessani tekemäni havainnot yksilöiden asiantuntijuuden osa-alueista perustuvat johdon näkemyksiin uudistuvissa kunnissa tarvittavasta asiantuntijuudesta.

Asiantuntijoiden osaamisessa näyttäytyvät tutkimukseni mukaan tärkeinä tiedon hyödyntämisen taidot, viestintä- ja vuorovaikutustaidot, verkostoitumistaidot, kokonaisuuksien hallinta, muutostilanteiden hoitaminen ja johtaminen. Myös substanssiin liittyvää osaamista koettiin tarvittavan, mutta sen roolin tulkittiin tiedon entistä helpomman saatavuuden ja verkostojen aikakauden myötä muuttuneen. Substanssi-osaamisen merkitys liittyy myös siihen, millaisessa tehtävässä ja millaisella organisaatiotasolla henkilö työskentelee. Harvassa tehtävässä kuitenkin enää pärjää esimerkiksi koulutuksen kautta saadulla substanssiosaamisella. Asiantuntijuus uudistuvassa kunnassa näyttää edellyttävän jatkuvaa uuden opettelua, kykyä toimia muuttuvissa tilanteissa sekä vuorovaikutuksellisia ja viestintään liittyviä taitoja.

Yhtenä keskeisenä osa-alueena näyttäytyy tiedon hyödyntämisen taidot. Asiantuntijan on tärkeää kyetä löytämään olennainen tieto suuresta tietomassasta. Tiedonhakupaitojen lisäksi tutkimuksessani tärkeänä korostuu tiedon prosessointiin, analysointiin ja soveltamiseen liittyvä osaaminen. Asiantuntijan on tärkeää myös kyetä tiivistämään ja esittämään olennainen tieto muille ymmärrettävällä tavalla. Tämä puolestaan kytkeytyy toiseen keskeiseen kuntien asiantuntijatyössä korostuvaan osa-alueeseen; eli viestintään ja vuorovaikutukseen. (Vrt. Hinds & Pfeffer 2003, 5–6; Haveri ym. 2015, 132–134.) Haveri ym. (2015, 132) tulkitsevat kuntajohtamista koskevassa tutkimuksessaan johtamisen olevan ”kontekstispesifiä tiedolla operointia”. Tulkintani kuntien asiantuntijatyöstä tukee näkemystä siitä, että erilaisissa asiantuntijatehtävissä toimivien henkilöiden ydinosaaminen kytkeytyy vahvasti tiedolla operointiin.

Asiantuntijuuden kontekstisidonnaisen luonteen vuoksi on mahdotonta esittää kaikkialla pätevää näkemystä kuntien asiantuntijoiden tärkeimmistä kyvykkyyksistä. Tarvittava asiantuntijuus näyttää vaihtelevan ajan ja paikan mukaan: erilaisten osaamisalueiden painoarvo on tehtävä- ja tilannesidonnainen. Myös esimerkiksi johtajien substanssiosaamisen ja generatiivisen johtamisen hallinnan suhde on muuttuva. Parkkinen ym. (2017, 84–85) ovat havainneet tutkimuksessaan, että varsinkin pienemmissä kunnissa kuntajohtajien työssä on tärkeää hallita yleisen osaamisen ja joh-

tamistaitojen lisäksi myös monenlaisia substanssiasioita. Tutkimuksessani esille tulleen mukaan substanssiosaamisen merkitys voi olla riippuvainen myös henkilön verkostoista. Jos asiantuntijalla on vahvat ja monipuoliset verkostot sekä kykyä hyödyntää niissä olevaa moninaista osaamista, voidaan henkilökohtaisen substanssiosaamisen merkitys kokea pienemmäksi.

Uudistamisen onnistuminen näyttää henkilöityvän muutamiin avaintoimijoihin, joilla on kyky luoda puitteita kollektiivisen asiantuntijuuden syntymiselle ja hyödyntämiselle. Käytännössä tarvitaan henkilöitä, joilla on kyky saada erilaista osaamista ja asiantuntijuutta omaavat henkilöt työskentelemään yhdessä yhteisen näyn ja ymmärryksen saavuttamiseksi. Yhden henkilön substanssitaitoja olennaisempaa näyttäytyy osaamisen ja asiantuntijuuden kokonaisuus sekä kyky ottaa tämä kokonaisuus käyttöön uudistamisessa. Kuntien uudistamisessa tarvittavassa asiantuntijuudessa korostuu kyky ymmärtää asioiden monimutkainen kytkeytyminen toisiinsa eli ilmiöiden kompleksinen luonne. Asioiden ja toimijoiden riippuvuuden lisääntyminen liittyy sosioteknologiseen muutokseen, joka on muokannut elämän eri osa-alueita. (Vrt. Palonen & Gruber 2011, 43; Puustinen & Jalonen 2020, 17–18.)

Kunnissa siirrytään kuntayhteisön tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntämiseen

Yhteisen tiedon luomisen merkitys tunnistetaan kunnissa tärkeäksi. Onnistumiset uudistusprosesseissa liitetään toimivaan yhdessä tekemiseen. Erityisesti korostuvat kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välinen yhteistyö ja kollektiiviset tiedon luomisen prosessit. Yhteisen tiedon luomisen näkökulmasta keskeisessä roolissa ovat sopivat työskentelymuodot. Tässä tutkimuksessa tärkeänä näyttäytyivät erityisesti vapaamuotoisen vuorovaikutuksen mahdollisuus ja asioiden valmistelu yhdessä. Tutkimuksen havainnot tukevat näkemystä siitä, että hiljaisen tiedon vaihtuminen toteutuu usein epävirallisilla areenoilla ja vapaamuotoisissa keskusteluissa (Vrt. Hakkarainen & Paavola 2006, 245; Nonaka & Konno 1998, 45–47).

Tulkintani mukaan vuorovaikutus ja yhteiset kehittämisprosessit ovat kunnissa vaihtelevia. Keskeisenä havaintona voidaan pitää sitä, että kuntayhteisön yhteiset tiedon luomisen prosessit eivät ole kuntien uudistamisen toteuttamisen keskiössä. Kuntalaisten tietoa kerätään usein kunnissa esimerkiksi kyselyjen, palautteiden ja kuulemisten muodossa yhteisten valmisteluprosessien sijaan. Kyselyt, kommentointimahdollisuudet ja yhteiset kehittämistilaisuudet rinnastetaan joissakin tapauksissa keskenään, eikä niiden erilaista merkitystä ole välttämättä pohdittu. Tämä näyttää vaihtelevan tilannekohtaisesti.

Yhteistyö kuntayhteisön eri toimijoiden kanssa tunnistetaan tutkimuksen perusteella kunnissa tärkeäksi ja myös kehittämistä vaativaksi osa-alueeksi. Kuitenkaan varsinaista kollektiivista asiantuntijuutta kuntayhteisön toimijoiden kesken ei tulkintani mukaan voida monin kohdin tunnistaa, ja yhteiset tiedon luomisen prosessit ovat harvinaisia. Esimerkiksi Parviainen (2006, 163–165) tunnistaa kollektiivisen tiedonmuodostuksen olevan enemmän kuin asiantuntijoiden välinen yhteistyö, informaation jakaminen ja verkostoituminen. Kollektiivinen tiedonmuodostus on tavoitteellista ja tietoista toimintaa, jossa asiantuntijat pyrkivät yhdessä selvittämään esimerkiksi jotain ongelmaa tai ilmiötä. Yhdessä tuotettu tieto on enemmän kuin mihin yksittäiset asiantuntijat yksinään pystyisivät. Asioiden käsittely yhdessä mahdollistaa innovatiivisten ratkaisujen synnyn sekä lisää toimijoiden sitoutumista yhteiseen asiaan ja tämän kautta yhteisen tahtotilan muodostumisen. (Parviainen 2006, 163–165.)

Asioiden valmistelu yhdessä edesauttaa erilaisten näkökulmien esille tuomista ja yhteisiä tulkintoja. Kun valmistelun tietopohja on laajempi ja moninaisempi, ovat edellytykset innovatiivisten ratkaisuvaihtoehtojen syntyyn suuremmat. Tämä perustuu siihen, että innovaatioiden nähdään syntyvän erityisesti toimintojen rajapinnoilla erilaisten asiantuntijuuksien yhdistyessä (Kts. esim. Chesbrough 2003, xxvi; Cooke & Morgan 1998, 9–10). Yhteinen tiedon luominen ei ole helppoa, eikä tapahdu itsestään. Jo pelkästään erilaisten asiantuntijoiden yhteisissä tiedon luomisen prosesseissa on monenlaisia haasteita. Onkin ymmärrettävää, että uudenlaiset viranhaltijoiden ja kuntayhteisön eri toimijoiden tiedon luomisen prosessit voivat olla haasteellisia.

Heiskanen (2006, 209) pitää yhteisen tiedon rakentamisen prosessin välttämättömänä ehtona osallisten jaettua sitoutumista tehtävään. Jaettu sitoumus on tulos sosiaalisesta prosessista, ja se kehittyy yhteisen toiminnan myötä. Tiedon rakentamista voidaan hänen mukaansa luonnehtia hauraaksi prosessiksi, jossa ihmiset asettavat omia keskeneräisiä ajatuksiaan yhteiseen ja avoimeen tarkasteluun. (Heiskanen 2006, 209.) Keskeneräisten ajatusten jakaminen ei ole helppoa eikä tyypillistä viranhaltijoiden perinteiselle valmistelutyölle, jossa usein on tavoitteena tehdä valmis esitys päätöksentekoa varten. Yhteiset tiedon luomisen prosessit haastavat professioiden toimintaa eli viranhaltijoiden totuttuja toimintatapoja ja roolia kunnissa (Vrt. Puustinen 2006, 246–247 ja 305–306; Lehtonen 2013, 194).

Toimintatapojen ja roolien muutos kytkeytyy asiantuntijuuden muutokseen. Esimerkiksi Beckin (1994, 29) mukaan olisi luovuttava ajatuksesta, että ammattinsa puolesta asiantuntijana toimivat henkilöt tietäisivät aina asiat parhaiten. Hän kytkee ”pyöreän pöydän” -mallissaan asiantuntijuuden muutoksen osallisuuden muutokseen eli entistä laajemman joukon mahdollisuuteen osallistua yhteiskunnallisiin keskustelui-

hin. Hänen mukaansa asiantuntijoiden ja päätöksentekijöiden suljetut neuvottelut tulisi tehdä julkisiksi ja avoimiksi, jotta mahdollisimman moni henkilö voisi osallistua dialogiin. (Kts. myös Saaristo 2000, 142–149.)

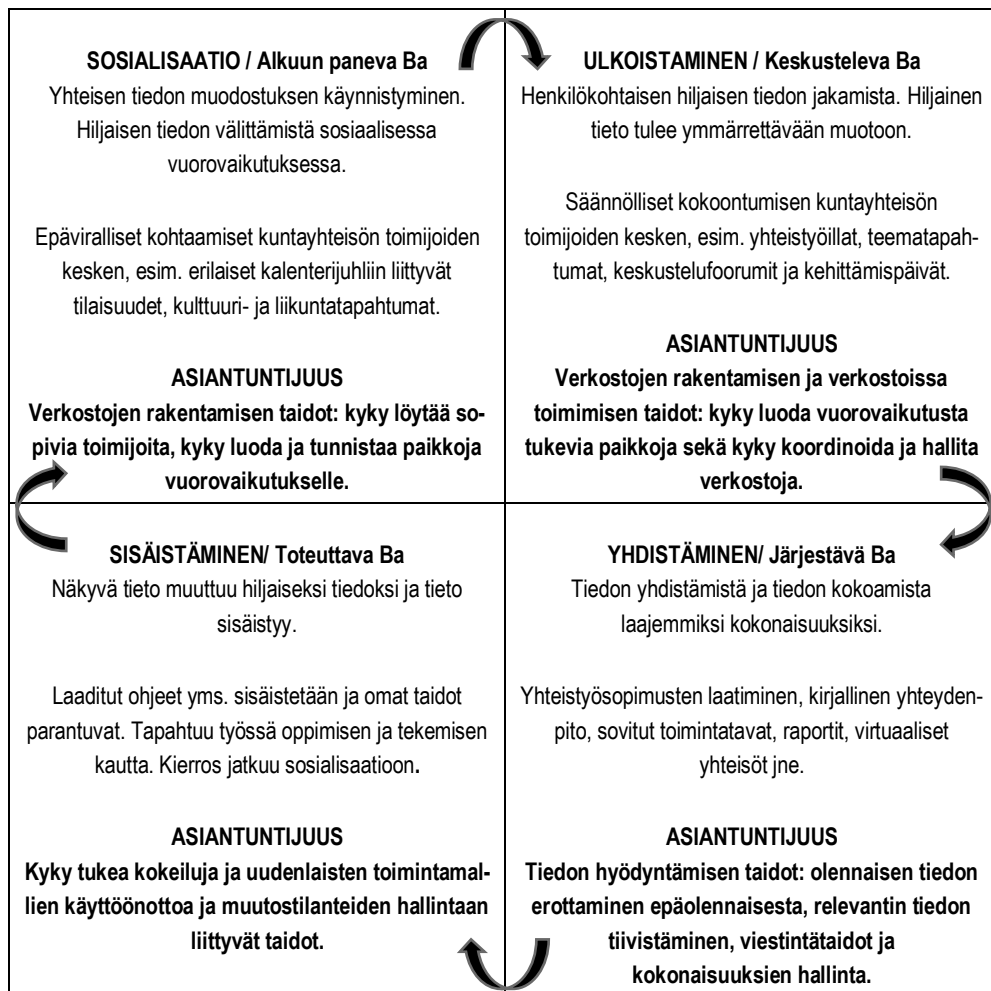
Vielä pidemmälle ajatusta vie Saaristo (2000, 147–153) joka tarkastelee asiantuntijuuden muutosta siirtymisenä ”avoimeen asiantuntijuuteen”. Hänen mukaansa keskustelija ei tulisi rakentaa asiantuntijoiden ja maallikoiden välille, vaan lähtökohtana tulisi olla yhteen kokoontuminen. Tällöin asiantuntijuutta voi tarkastella avoimena ja kontekstuaalisena, eikä esimerkiksi tiettyyn ammattiin, koulutus pohjaan tai instituutioon liittyvänä. Saariston mukaan oleellista ja todellista asiantuntijuutta on tämän yhteisen keskustelun lopputulos. Saariston mukaan olennaista ei ole se, kuka on asiantuntija, vaan se, mitä yhdessä saadaan aikaiseksi. Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että ei tulisi olla etukäteen päätettyjä ja määriteltyjä asiantuntijuuksia, vaan tietyssä paikassa, kontekstissa ja kohtaamisissa ratkaistavan ongelman ympärille syntyviä asiantuntijuuksia.

Tulkintani mukaan kunnissa on käynnissä muutos kuntayhteisön vuorovaikutusta korostavan toimintakulttuurin suuntaan. Tämä näkyy osallisuuden, vuorovaikutuksen, kuulemisen, kuuntelemisen ja yhteisön merkityksen korostamisena. Vuorovaikutus kuntayhteisön eri toimijoiden kanssa koetaan tärkeäksi, ja siihen liittyvää osaamista korostetaan tärkeänä osana kunnissa tarvittavaa asiantuntijuutta. Yhteistyö eri toimijoiden kanssa näyttäytyy kuitenkin edelleen hallintolähtöisenä. Havainto on yhtenevä Zittingin ym. (2018, 65) kanssa, jotka peräänkuuluttavatkin kuntiin kansalaislähtöisyyteen liittyvää osaamista ja uudenlaista ajattelutapaa. Jos tavoitteena on kuntayhteisön erilaisten asiantuntijuuksien hyödyntäminen, yhteiset tiedonluomisen prosessit ja kuntayhteisössä syntyvä kollektiivinen asiantuntijuus, on siihen tulkintani mukaan vielä matkaa.

Tarkastelen kuntayhteisön tiedon luomisen potentiaalista mallia kuvassa 5. Tiedonluomisen SECI/Ba-mallia hyödyntäen (Nonaka & Takeuchi 1995, 56–73; Nonaka & Konno 1998, 40–47). Kuntayhteisön toimijoilla viitataan mallissa kunnan viranhaltijoihin, työntekijöihin ja luottamushenkilöihin, järjestöjen, yritysten ja oppilaitosten edustajiin sekä kuntalaisiin. Olennaista yhteisen tiedon luomisen ja sen kautta kollektiivisen asiantuntijuuden synnyn näkökulmasta ovat ensinnäkin vuorovaikutuksen mahdollistavien areenoiden olemassaolo ja riittävyys. Kuntayhteisössä on tärkeää olla erilaisia vuorovaikutuksen mahdollistavia paikkoja, joista kuntayhteisön toimijat voivat löytää omansa. Vuorovaikutus voi toteutua fyysisessä kontaktissa tai virtuaalisissa tiloissa. Toiseksi on tärkeää, että vuorovaikutusprosessi on jatkuva ja mahdollistaa kuntayhteisössä olevan tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntämisen jo

asioiden valmisteluvaiheessa. Kun vuorovaikutukselle on olemassa erilaisia epävirallisia ja virallisia areenoita, tieto liikkuu ja uutta tietoa luodaan yhdessä. Yhteistä tietämystä voidaan hyödyntää kuntaorganisaation poliittis-hallinnollisten prosessien eri vaiheissa.

Kuva 5. Kuntayhteisön tiedon luomisen potentiaalinen malli ja asiantuntijuuden osa-alueet



Soveltaen: Nonaka & Takeuchi 1995, 62–72; Nonaka & Konno 1998; Kostiainen 2002, 168–178; Harmaakorpi 2004, 87.

Kuntayhteisön yhteinen tiedon luominen käynnistyy kuvan 5. mallin mukaan kasvokkain tapahtuvassa vuorovaikutuksessa (alkuun paneva arena) esimerkiksi erilaisissa epävirallisissa kunnassa tapahtuvissa tilaisuuksissa. Tässä vaiheessa eri toimijat opettelevat tuntemaan toisiaan paremmin, vaihtavat hiljaista tietoa keskenään ja luovat luottamuksen syntymiselle perusteita. Prosessi voi käynnistyä kuntayhteisössä periaatteessa kenen toimijan aloitteesta vaan, mutta tyypillinen yhteistyöprosessin käynnistäjä on kuntaorganisaatio ja siinä työskentelevät viranhaltijat ja luottamushenkilöt (Vrt. esim. Healey 2004, 92–95). Tällöin näiden asiantuntijoiden osaamisessa korostuvat verkostojen rakentamisen taidot: kyky löytää yhteiseen kehittämistyöhön sopivia henkilöitä sekä tunnistaa ja luoda paikkoja vuorovaikutukselle. Ensimmäinen vaihe on sosiaalisen pääoman ja luottamuksen rakentumisen käynnistymisen näkökulmasta keskeinen. (Vrt. Kostainen 2002, 181.)

Keskustelevalla arenalla hiljaista tietoa sanoitetaan ymmärrettävään muotoon. Kuntayhteisössä tämä voi tapahtua esimerkiksi erilaisten säännöllisten kehittämissäviiden, yhteistyöiltojen ja keskustelufoorumien muodossa. Tässä vaiheessa tarvittava asiantuntijuus liittyy edelleen verkostojen rakentamiseen ja verkostoissa toimimiseen, kykyyn luoda vuorovaikutusta tukevia paikkoja ja foorumeita sekä taitoa toimia verkostojen logiikan mukaisesti: koordinoimalla verkostoja perinteisen johtamisen sijaan. Tässä vaiheessa voidaan törmätä haasteisiin, jos kuntaorganisaation toimijat pyrkivät johtamaan verkostoja perinteisin menetelmin tai toimivat muita toimijoita valmisteltuihin asioihin osallistaen. Olennaista on tiedon luominen yhdessä tasavertaisuuteen perustuvien yhteistyösuhteiden pohjalta. Keskusteleva arena voi olla myös virtuaalinen vuorovaikutuksen tila, joka mahdollistaa uusien tahojen mukaan-tulon yhteisiin keskusteluihin ja kehittämiseen. Kunnissa on tärkeää luoda monenlaisia mahdollisuuksia vuorovaikutukselle, ja kunnissa toimivien asiantuntijoiden on tärkeää hallita tänä päivänä myös esimerkiksi sosiaalisen median käyttö (Vrt. Sauri 2015, 31–32; Sauri 2019, 29–34).

Järjestävällä arenalla koodattua sanoitettua tietämystä yhdistetään olemassa olevaan tietämykseen, ja näin syntyy uutta monimuotoisempaa tietämystä. Keskeisessä roolissa on viestintä ja tiedon systematisoiminen. Järjestävä arena on virtuaalinen: vuorovaikutus ei tapahdu reaali-tilassa ja -ajassa. Tässä vaiheessa asiantuntijoiden taidoissa korostuvat tiedon hyödyntämisen taidot eli olennaisen tiedon erottaminen epäolennaisesta, relevantin tiedon tiivistäminen ja yhteistyöprosesseja tukevat koonnit. Tämän lisäksi tärkeässä roolissa ovat viestintään liittyvät taidot. Tärkeänä näytettyvät myös kokonaisuuden hallintaan liittyvät taidot. Uuden yhdessä luodun tietämyksen sisäistäminen tarkoittaa koodatun tietämyksen muuntamista hiljaiseksi tietä-

mykseksi, ja se tapahtuu toteuttavalla areenalla. Koodattu tietämys ilmenee konkreettisenä toimintana ja käytäntöinä kokeilujen ja tekemisen kautta. Uusia asioita voidaan oppia myös virtuaalisesti. Asiantuntijuuden näkökulmasta korostuvat kyky tukea kokeiluja ja uudenlaisten toimintamallien käyttöönottoa sekä muutostilanteiden hoitamiseen liittyvät taidot.

Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämiseen liittyy monenlaisia haasteita

Tunnistin tutkimuksessani erilaisia kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämiseen liittyviä haasteita, jotka jäsensin aineistooni perustuen tiedon olemukseen, valta-näkökulmaan, osaamiseen, rakenteisiin ja kulttuuriin liittyviksi. Kokemustiedon hyödyntämiseen vaikuttaa se, ollaanko kunnissa valmiita hyödyntämään eri toimijoiden tietoa ja erilaisia asiantuntijuuksia, ollaanko asioita valmiita suunnittelemaan alkuvaiheesta asti yhdessä, kenen asiantuntijuutta arvostetaan ja millaista tietoa pidetään päteväenä.

Kysymys pätevän tiedon määrittelystä on tiedonpoliittinen ja liittyy valtaan (Kts. Häkli 2002, 114). Esimerkiksi Bäcklund (2007, 70, 216) on tarkastellut väitöskirjassaan kuntalaisten kokemuksellisen tiedon käyttökelpoisuutta kuntien poliittis-hallinnollisissa prosesseissa päteväenä pidetyn tiedon näkökulmasta. Hän liittää kuntademokratian toimivuuden siihen, ”mahdollistavatko kunnallishallinnon toimijoiden käsitykset tarpeellisesta ja laadukkaasta tiedosta myös kokemuksellisen tiedon täysivaltaisen aseman tietämisen politiikan kentällä”. Bäcklund näkee kuntalaisten julkisen poliittisen toimijuuden edellyttävän, että kuntalaisten tuottama informaatio on osa suunnittelun tiedonrakennusprosessia, joka puolestaan edellyttää sen määrittelemistä ja käsittelemistä suunnittelun kannalta olennaisena tietona. (Bäcklund 2007, 70 ja 215–216.) Näkökulma kytkeytyy aikaisemmin käsiteltyyn asiantuntijuuden muutokseen (Kts. Beck 1994, 29; Saaristo 2000, 147–153), jossa olennaisena näyttäytyy erilaisissa rooleissa olevien henkilöiden mahdollisuus olla osallisena keskusteluissa, joissa tietoa luodaan ja yhteistä asiantuntijuutta syntyy.

Kokemustiedon pätevyuden näkökulmasta haasteena näyttäytyy tässä tutkimuksessa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kokemukset kuntalaistiedon edustavuudesta ja sen kautta tiedon hyväksyttävyydestä. Haaste liittyy kuntalaisten osallistumisaktiivisuuden lisäksi kokemustiedon olemukseen. Kun kokemustieto on yksilökohtaiseen kokemukseen perustuvaa ja subjektiivista tietoa, on tiedon yleistettävyyttä haaste jo sinällään. Voidaan kuitenkin pohtia, täytyykö tiedon olla määrällisesti edustavaa ollakseen käyttökelpoista. (Ahola 2017, 306.)

Ammattilaisten tieto ja kokemustieto ovat muodoltaan ja luonteeltaan erilaisia, ja niitä voi olla vaikeaa sovittaa yhteen. Arvot ja tieto sekoittuvat usein asukkaiden tiedossa näkyvästi yhteen. Kunnallishallinnossa arvoja sen sijaan pyritään pitämään erillään tiedosta, joka tyypillisesti määritellään neutraaliksi asiantuntijoiden tiedoksi. On kuitenkin huomattava, että myös hallinnon toiminta on monin osin arvosidonnaista. Lisäksi myös perinteisissä asiantuntijaroleissa toimivat viranhaltijat toimivat ja tuottavat asiantuntijatiedoksi määriteltyä tietoa omien kokemustensa pohjalta. Asiantuntijatiedon ja kokemustiedon erot eivät ole näin ollen yksiselitteiset. (Lehtonen 2013, 190–194, 206.)

Kokemustieto tuskin voi korvata perinteistä asiantuntijatietoa. Se ei useinkaan tarjoa suoraa ratkaisua asioihin. Parhaimmillaan kokemustieto voi kuitenkin täydentää ammattilaisten tietoa ja tuottaa laajemman näkökulman aiheeseen. (Kts. Baillergeau & Duyvendak 2016, 407–408; Ahola 2017, 306; Hokkanen ym. 2017, 285.) Tutkimuksessani korostui tarve arvioida ja suhteuttaa kuntalaisten tietoa viranhaltijoiden omaan tietämykseen ja kokonaisnäkemykseen.

Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämiseen liittyvät myös kysymykset viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden muuttuvista rooleista ja asemasta, kuten jo edellä Beckin (1994, 29) ”pyöreän pöydän” -mallin Saariston ”avoimen asiantuntijuuden” yhteydessä tuli esille (Kts. Saaristo 2000, 147–153). Kuntalaisten kokemustiedon arviointi yhä tärkeämmäksi suunnittelun ja päätöksenteon prosesseissa voi tuntua viranhaltijoista hallinnon käyttämän tiedon, osaamisen ja heidän professionsa kyseenalaistamisena. Tämä voi vaikeuttaa dialogia eri toimijoiden kesken sekä vaikuttaa viranhaltijoiden haluun ottaa käyttöön erilaisia suoria osallistumismenetelmiä erityisesti toiminnan valmisteluvaiheessa. (Lehtonen 2013, 194; Puustinen 2006, 246–247.) Tutkimukseni haastatteluissa korostettiin viranhaltijoiden laajaan kokonaisnäkemykseen ja pitkään työkokemukseen perustuvan osaamisen merkitystä toiminnan uudistamisessa.

Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen entistä vahvemmin asioiden valmisteluvaiheessa merkitsee kuntalaisten ja viranhaltijoiden vuorovaikutuksen lisääntymistä sekä vaikuttaa myös luottamushenkilöelinten tehtäviin ja toimijaroleihin. Perinteisessä edustuksellisessa järjestelmässä luottamushenkilöiden tehtävänä on tuoda kuntalaisten ääntä ja näkemyksiä päätöksentekoon. (Bäcklund 2007, 158–159.) Voidaankin pohtia, vaikuttaako pelko edustuksellisen järjestelmän ja luottamushenkilöiden vallan heikentymisestä haluun kehittää ja ottaa käyttöön erilaisia suoran osallistumisen muotoja (Vrt. Niemenmaa 2002, 216–217). Havaintojeni mukaan toimijoiden (luottamushenkilöt, viranhaltijat ja kuntalaiset) roolit nähdään kunnissa eri ta-

voin. Osa korostaa perinteistä ”viranhaltijat valmistelevat ja luottamushenkilöt päättävät” -näkemystä, jonka yhteydessä korostuu kuntalaisten rooli palautteenantajana. Osassa näkemyksiä puolestaan tunnustetaan erilaisten roolien mahdollisuus, ja toiminnan ytimenä nähdään vuorovaikutus kuntalaisten kanssa.

Tulkintani mukaan kokemustiedon hyödyntäminen edellyttää myös uudenlaista osaamista kunnissa toimivilta viranhaltijoilta ja luottamushenkilöiltä. Kunnissa tarvitaan uudenlaisia menetelmiä ja osaamista, mikäli kuntalaisia halutaan saada mukaan kehittämiseen. Erityisesti viranhaltijoiden osalta korostuvat myös kokemustiedon hyödyntämiseen liittyvät taidot, joita tarvitaan poliittis-hallinnollisten prosessien eri vaiheissa. Tulkintani mukaan kokemustiedon hyödyntämiseen liittyvät asenteet ja käytänteet ovat vaihtelevat, ja kokemustiedon hyödyntämiseltä näyttävät puuttuvan systemaattiset rakenteet. Yhdyn Nurmen ym. (2019, 20–21) näkemykseen siitä, että kokemustiedon hyödyntäminen voisi olla systemaattisempaa, jos tiedon tuottamisen ja hyödyntämisen merkitys olisi kunnissa yhteisesti tunnustettu.

Uudessa julkisessa hallinnassa korostetaan vahvasti kumppanuutta ja verkostomaisia työskentelytapoja, joiden ydintä on toimijoiden tasavertaisuus. Verkostot mahdollistavat erilaisten tietopohjien ja asiantuntijuuksien hyödyntämisen. Toinen asia on se, ollaanko tähän kuntaorganisaatioissa osaamisen, ymmärryksen ja tahtotilan näkökulmasta valmiita. Kysymys olennaisen ja legitimiinä pidetyn tiedon määrittelystä voidaan liittää myös laajemmin kuntayhteisön tiedon ja asiantuntijuuden tarkasteluun. Tällöin kysymyksenä on, miten esimerkiksi järjestöissä olevaa tietoa ja asiantuntemusta hyödynnetään kunnissa, miten järjestöjen edustajat ovat mukana yhteisissä tiedon luomisen prosesseissa ja asioiden valmistelussa sekä koetaanko järjestöjen asiantuntijuus ja tieto päteväksi ja käyttökelpoiseksi kuntien uudistamisprosesseissa. Kyse on tulkintani mukaan ennen kaikkea siitä, nähdäänkö kunnissa hyödynnettävän asiantuntijuuden syntyvän kuntayhteisön vuorovaikutuksen tuloksena vai hyödynnetäänkö sidosryhmien tietoa ja näkemyksiä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden asiantuntemuksen tukena ja täydentäjänä.

Rakenteet, toimintakulttuuri ja instituutiot toimivat kollektiivisen asiantuntijuuden mahdollistajina ja estäjinä

Kokemustiedon hyödyntämiseen liittyvät edellä käsiteltyjen osaamiseen, tiedon oleukseen ja valta-näkökulmaan liittyvien haasteiden lisäksi rakenteisiin ja toimintakulttuuriin liittyvät tekijät. Nämä kytkeytyvät myös instituutioihin, joilla on tärkeä merkitys paitsi kokemustiedon hyödyntämisen myös laajemminkin uudistamisessa hyödynnettävän tiedon ja kollektiivisen asiantuntijuuden syntyminen näkökulmasta.

Tiedon hyödyntämiseen ja kollektiivisen asiantuntijuuden syntyyn vaikuttavat kuntaorganisaation rakenteet, jotka voivat olla tulkintani mukaan yhteisiä tiedon luomisen prosesseja edistäviä tai ehkäiseviä. Hierarkkiset rakenteet eivät näytä tukevan nykyaikaisen yhteistyöhön perustuvan asiantuntijatyön tekemistä, jossa olennaisena korostuu tiedon siirtyminen ja yhteistyö yli organisaatorajojen ja hallinnonalojen sekä professioiden ja eri sektorien välillä. ”Hallinnosta hallintaan” -siirtymästä on puhuttu jo vuosia, mutta edelleen on tunnistettavissa hierarkkisia rakenteita ja byrokrattisuutta. Rakenteiden joustavuus tai joustamattomuus voi liittyä osaltaan kuntakokoon: pienemmät kunnat voivat olla ketterämpiä kevyemmän organisaatorakenteen vuoksi. Suuremmissa kunnissa substanssiin liittyvä asiantuntijuus voi olla syvempää.

Tulkintani mukaan rakenteita olennaisempaa on se toimintakulttuuri, joka on kuntaan pitkän ajan kuluessa kehittynyt. Toimintakulttuurin muuttaminen näyttäytyy haastavana: myönteinen yhteistyökulttuuri vaikuttaisi kestävästi pienet kolhut, kun taas negatiivinen kierre vahvistuu jo pienistäkin epäonnistumisista. Toimintakulttuuri näyttää myös istuvan tiukassa. Vaikka viranhaltijat ja luottamushenkilöt vaihtuvat, kulttuuri helposti pysyy. Yhteistyötä tukevan toimintakulttuurin keskiössä on toimijoiden keskinäinen kunnioitus ja luottamus. Nämä edistävät työskentelykulttuuria, jossa on mahdollisuus kokeilla ja lupa epäonnistua.

Kuntien toimintakulttuurien muuttaminen on haastavaa, mutta kunnan uudistamisen kannalta keskeistä (Vrt. Haveri & Rönkkö 2003, 57; Ahokas 2009, 151). Kulttuuria on hankalaa hallita, ja se muuntuu jatkuvasti siihen kytkeytyvien ihmisten, prosessien, käytäntöjen ja normien vaikutuksesta (Kts. Puustinen & Jalonen 2020, 25). Harisalonen (2012, 92) mukaan organisaation toimintaan vaikuttaminen kuitenkin edellyttää, että ollaan perillä sen kulttuurisista erityispiirteistä, perustavaa laatua olevista oletuksista, arvoista, normeista, tarinoista ja käytännöistä. Tulkintani mukaan kuntien uudistamisessa ei ole kiinnitetty rakenteiden ja prosessien tavoin huomiota toimintakulttuurin uudistamiseen.

Rakenteet ja toimintakulttuuri limittyvät instituution käsitteeseen eli kuntakontekstissa muodollisiin ja epämuodollisiin sekä näkyviin ja näkymättömiin ihmisten toimintaan vaikuttaviin sääntöihin, toimintamalleihin ja rakenteisiin. (Kts. Sotarauta 2008, 244–245; Streeck & Thelen 2005, 9–10; Uyarra ym. 2017, 560.) Konstruktivisen näkemykseni mukaan olennaisia ovat ne ihmisten yksin ja yhdessä rakentamat, usein näkymättömät totutut toimintatavat sekä erityisesti niiden muutokset, jotka tulkitsen olennaiseksi kuntien uudistamisen näkökulmasta. Tulkitsen institutionaalista muutosta tukevan toimintakulttuurin kannustavan toimijoita refleктоimaan omaa

toimintaansa, kyseenalaistamaan totutut tavat ja rutiinit, tekemään asioita uudella tavalla sekä sallivan kokeilut, epäonnistumiset ja niistä oppimisen.

Yksilöiden ja tutkimuksessani uudistumisen kannalta keskeisiksi tunnistettujen avainhenkilöiden merkitys instituutioiden muutoksessa näyttäytyy tärkeänä. Tämä tulee esille uudistamisen onnistumisen henkilöitymisellä uudella tavalla ajatteleviin ja muita toimijoita uudella tavalla ajattelemiseen kannustaviin henkilöihin. Uudistumisen kannalta keskeiseksi nousevat ne toimijat, jotka pyrkivät vaikuttamaan ja muuttamaan toiminnan erilaisia puitteita. Instituutioiden muuttamisessa tarvitaan erilaisen toimijoiden resursseja ja moninaista osaamista, ja sen vuoksi yksilöt tarvitsevat muita toimijoita muutosten aikaansaamiseksi (Kts. Sotarauta ym. 2020, 4; Sotarauta & Pulkkinen 2011, 96–102; Sotarauta 2008, 249–251). Instituutioiden muuttaminen näyttää edellyttävän verkostojen hallinnalle tyypillisiä taitoja: kykyä innostaa erilaisia toimijoita vuorovaikutukseen, keskinäisen yhteisymmärryksen lisäämiseen ja yhteisen näyn luomiseen (Kts. Kickert & Koppenjan 1997, 45–53). Olennaisessa roolissa on kyky rakentaa luottamusta, sillä verkostojen hallinta tapahtuu pääsääntöisesti luottamuksen avulla (Kts. Haveri ym. 2015, 132).

Alueiden menestyksen kannalta keskeisenä voidaan pitää institutionaalista joustavuutta eli instituutioiden kykyä reagoida ja muuttua yhteiskunnan muuttuessa (Bochma 2004, 1002 & 1008). Jos instituutiot eivät muutu ajan ja toimintaympäristön muuttuessa, on alueilla vaara jäädä kiinni menneeseen kehitykseen (Sotarauta 2008, 259). Tästä jatkaen alueiden menestyksen kannalta voidaan tulkintani mukaan pitää tärkeinä sellaisia yksilöitä, jotka reflektivat omaa ja yhteisön toimintaa sekä sen pohjalta pyrkivät muuttamaan näkyviä ja näkymättömiä instituutioita uudistusten aikaansaamiseksi. Olemassa olevat instituutiot vaikuttavat kuitenkin jokaisessa kontekstissa omalla tavallaan myös näiden avainhenkilöiden tai institutionaaliseksi yrittäjiksi tunnistettavien henkilöiden toimintaan, mikä tekee toiminnan tarkastelusta haastavaa. Asian pohdinnan voidaan tunnistaa kytkeytyvän yhteiskuntatieteelliseen peruskysymyksen rakenteiden ja yksilöiden välisestä suhteesta (Kts. Hodgson 2007, 95).

Tarkastelin tutkimuksessani kuntien uudistamista uuden julkisen hallinnan viitekehityksessä. Tulkintani mukaan kunnan uudistamisessa on uudelle julkiselle hallinnalle tyypillisiä piirteitä, mutta myös perinteisen julkisen hallinnon mukainen toiminta näkyy uudistamistyössä. Uudelle julkiselle hallinnalle tyypillinen verkostomaisuus, vuorovaikutus ja erilaisten osaamisten yhdistäminen tunnistetaan tärkeäksi, mutta uudistamistyötä rakennetaan edelleen monin kohdin kuntaorganisaation sisäisten resurssien varassa (Oulussa ja Kempeleessä toteutetut uudistusprosessit). Yhdyn näkemykseen, että uusi julkinen hallinta voidaan tunnistaa kuntauudistamisen uudeksi paradigmaksi (Vrt. Hakari 2013). Näkemykseni mukaan siirtyminen julkisen

hallinnan mukaiseen toimintaan ei ole vielä niin pitkällä kuin teoreettiset tarkastelut osin antavat olettaa.

Uudistuvissa kunnissa tarvittaviksi asiantuntijuuden osa-alueiksi nostettiin eri toimijoiden välisen yhteistyön kasvuun ja verkostojen merkityksen kasvuun liittyviä osa-alueita, jotka ovat tyypillisiä uudelle julkiselle hallinnalle (Vrt. Klijn 2008, 506; Bryson ym.2014, 445, Haveri & Pehk 2008, 16). Verkostoista puhutaan kunnissa tänä päivänä niin sanotusti normaalina toimintana, mutta voidaan pohtia, kuinka laajasti kunnissa on omaksuttu käytännön työssä se, kuinka paljon verkostojen logiikka poikkeaa hierarkkiselle organisaatiolle tyypillisestä toiminnasta. Instituutioiden näkökulmasta kysymykseksi nousee, kuinka paljon perinteisen hallinnon toiminnan mukaiset instituutiot edelleen säätelevät uudistamistoimintaa kunnissa. Vaikka rakenteita uudistetaan, ei toiminta tulkintani mukaan uudistu, elleivät toimintaa säätelevät instituutiot muutu. Instituutioiden muutokseen puolestaan vaikuttaa yksilöiden toiminta, joka muotoutuu omanlaisekseen yksilöiden kykyjen sekä niiden ja vallitsevan toimintakulttuurin yhteisenä tuloksena.

Tulkitsen uudenlaisen yhteistyöhön, kumppanuuteen ja verkostoihin perustuvan toiminnan rakentuvan kunnissa osittain vielä vanhojen rakenteiden päälle. Tunnistan tämän olevan seurausta perinteiselle hallinnolle tyypillisten instituutioiden ja toimintakulttuurin olemassaolosta. Pidän kunnan uudistamisen kannalta olennaisena instituutioiden muuttumista, jonka puolestaan näen edellyttävän uudenlaista edellä kuvaamaani asiantuntijuutta kunnissa eri tehtävissä ja rooleissa toimivilta henkilöiltä. Kuntien uudistumisen tukeminen edellyttää näkemykseni mukaan entistä vahvempaa huomion kiinnittämistä paikalliseen toimijuuteen ja paikallisesti muotoutuvaan asiantuntijuuteen. Käytännössä tämä tarkoittaa kansalliselta tasolta johdettujen reformien näkökulmasta paikallisten erityispiirteiden vahvempaa huomiointia ja paikallisen liikkumavaran lisäämistä kuntakenttää koskevissa uudistamisprosesseissa.

Kunnissa toiminnan uudistumista voidaan näkemykseni mukaan tukea huomioidamalla uudenlaiset asiantuntijuuden osaamisalueet esimerkiksi rekrytoinneissa ja henkilöstön koulutuksessa. Kunnanjohtajan ja johtavissa asemissa olevien viranhaltijoiden osaaminen ja erityisesti kyky luoda innovatiivisia kehittämissuhteita, kyseenalaistaa totut toimintatavat ja mahdollistaa eri toimijoiden kollektiivisen asiantuntijuuden synty, näyttäytyä olennaisessa roolissa kunnan kyvyssä uudistaa toimintaansa. Johtavien viranhaltijoiden ja esimiesten lisäksi myös erilaisissa tehtävissä toimivien työntekijöiden koulutuksessa olisi näkemykseni mukaan tärkeää kiinnittää huomiota uudenlaisiin asiantuntijuuden osa-alueisiin.

Pohdinta

Tiedon ja asiantuntijuuden käsitteet ovat kaikkea muuta kuin yksinkertaisia. Törmäsin asiaan lukuisia kertoja tutkimukseni eri vaiheissa. Tiedon käsitettä on hyödynnetty aluetieteessä runsaasti, ja esimerkiksi innovaatioiden ja innovaatiojärjestelmien tarkastelu rakentuu pitkälti tiedon syntymisen ja hyödyntämisen ympärille. Asiantuntijuus on sen sijaan vähemmän alue- ja kuntatutkimuksessa käytetty käsite. Oma ymmärrykseni käsitteistä ja niiden hyödyntämisestä alueiden uudistamiseen kohdistuvassa tutkimuksessa lisääntyi merkittävästi tutkimusprosessini aikana.

Kuntien uudistumista tarkasteltaessa lähtökohtana on ajatus kunnista erityisinä alueellisina yksikköinä. Kuntien toiminta muodostuu erilaisten tekijöiden summana, ja lisäksi kunnat ovat keskenään hyvin erilaisia. Valitsin tutkimusstrategiakseni tapaustudkimuksen. Tämä oli minulle luonnollinen valinta, sillä koin jo tutkimuksen alkuvaiheessa aiheen tarkastelun edellyttävän konkreettisen ja käytännössä toteutetun uudistusprosessin syvällistä tarkastelua. Tutkimuksen edetessä otin mukaan myös toisen tapauksen, joka osoittautui tulkintojeni laajentumisen näkökulmasta hyväksi valinnaksi. Kahden erilaisen uudistusprosessin tarkastelu laajensi näkökulmaani tutkimusaiheeseen. Lisäksi Oulun ja Kempeleen keskinäinen erilaisuus esimerkiksi kuntakoon, päätöksentekomallien ja toimintakulttuurien näkökulmasta toi erilaisia näkökulmia aiheen tarkasteluun.

Tapaustudkimusten yleisinä tavoitteina pidetään tiedon tuottamista yli tutkimuskohteen sekä pyrkimystä ymmärtää tutkimuskohdetta kokonaisvaltaisesti. Tutkimusta tehdessä on muistettava, että tutkimus on aina vain yksi näkökulma tutkittavaan maailmaan. Tutkijan on tehtävä lukuisia valintoja tutkimuksen rajaamisen ja näkökulmien suhteen koko tutkimusprosessin ajan. Väitöskirjatutkimukseni rakentuu itsenäisiksi määriteltävissä olevista tutkimuksista eli neljästä artikkelista, jotka toimivat erilaisina näkökulmina aiheeseen. Näkökulmat kuitenkin kietoutuivat hyvin yhteen ja muodostivat tulkintani mukaan hyvän kokonaisuuden tutkimusongelmani tarkasteluun. Koen artikkeliväitöskirjan kirjoittamisen olleen hyvä valinta tutkimusaiheeseen liittyneen ymmärryksen lisäksi myös käytännön työprosessin etenemisen näkökulmasta.

Lähtökohta tutkimukselleni oli kunnianhimoinen. Halusin ymmärtää, miksi osa kunnista onnistuu uudistamaan toimintaansa, ja osassa kuntia uudistamisprosessit ovat hitaita. Päätin lähestyä aihetta tiedon ja asiantuntijuuden kautta, jonka oletin mahdollistavan ymmärtämisen siitä, mihin uudistaminen kunnissa perustuu. Tunnistin yksilöllillä ja niiden välisellä yhteistyöllä olevan merkittävän vaikutuksen kuntien

uudistamisprosesseissa. Samalla tunnistin kuitenkin rakenteiden, kulttuurin ja instituutioiden vaikuttavan yksilöiden toimintaan ja niiden väliseen vuorovaikutukseen. Pysin konstruktivistisen lähestymistapani mukaan ymmärtämään uudistamisprosessien ja niihin liittyvien tekijöiden rakentumista.

Kuntien uudistuminen on varsin kompleksinen kokonaisuus. Uudistusprosessit muotoutuvat erilaisten tekijöiden summana. Tutkimuksen tieteellisenä kontribuutiona voidaan pitää sen havaintoja asiantuntijuuden merkityksestä kuntien uudistumiskyvyn näkökulmasta. Kuntien käytännön uudistamistyön näkökulmasta antina voidaan puolestaan pitää uudenlaisen näkökulman kautta saatuja havaintoja uudistusprosessien onnistumisen edellytyksistä. Olen tunnistanut tutkimusprosessini aikana useita mahdollisia ja kiinnostavia jatkotutkimusaiheita. Kiinnostavaa olisi tutkia esimerkiksi sitä, miten kuntien erilaiset päätöksentekomallit vaikuttavat kollektiivisen asiantuntijuuden syntyyn ja kuntien uudistumiskykyyn, millainen asiantuntija on tämän päivän ja tulevaisuuden kuntajohtaja, millaisen tiedon ja asiantuntijuuden varassa kunnissa toimitaan kriisitilanteissa ja millainen vaikutus kriiseillä on kuntien uudistumiseen. Kiinnostavaa olisi myös tarkastella sitä, miten kuntalaiset ja kuntien erisidosryhmät kokevat esimerkiksi kuntajohdon ja viranhaltijoiden hyödyntävän heidän asiantuntijuuttaan. Tämän näkökulman kautta saatavan tiedon tarkastelu kuntajohdon ja viranhaltijoiden näkemysten rinnalla voisi tuottaa hyödyllistä tietoa viranhaltijoiden ja kuntalaisten kollektiivisen asiantuntijuuden muodostamisen tueksi.

Kuntien uudistamista tarkastelevat tutkimukset aloitetaan usein toteamalla kuntien elävän ennen näkemätöntä muutosten aikaa. Tähän viitaten sopiva lopetus on toteamus siitä, että muutokset tulevat jatkumaan ja muutosten vauhti on edelleen kiihtyvä. Nyt pinnalla olevassa kompleksisuusajattelussa tunnistetaan ihmisten ja organisaatioiden vuorovaikutussuhteissa mahdollisuuksia emergenttiin ja vaikeasti ennalta ennakoitavaan kehitykseen. Vaikka monia asioita tiedetään, voidaan tietäminen tunnistaa luonteeltaan epävarmaksi ja vajavaiseksi. (Kts. Puustinen & Jalonen 2020, 15–36.) Kuntien uudistamista tukeva asiantuntijuus kietoutuu epävarmassa ja jatkuvasti muuttuvassa tilanteessa luottamuksen ympärille. Se on erilaisten toimijoiden keskinäisen luottamuksen rakentamista, luottamusta erilaisten tekijöiden vaikutuksesta muotoutuviin kehityskulkuihin, asiantuntijoiden luottamusta omiin kykyihinsä sekä ennen kaikkea yhteistä luottamusta tulevaisuuteen.

”...mitkä täytyy olla kunnossa, niin se on se luottamus, usko tulevaisuuteen ja se, että meillä on sitä yhteistyökykyä tehdä näitä asioita yhdessä. Niin ne on ne kolme asiaa kun on kunnossa niin niin tuota sillä pääsee jo pitkälle, että ja siihen on hyvä rakentaa myöskin sitä tulevaa aina”

Luottamushenkilö

LÄHTEET

- Aarrevaara Timo & Stenvall Jari (2007). Julkinen politiikka ja hallinnon kehittäminen. Teoksessa Harisalo Risto, Aarrevaara Timo, Stenvall Jari & Virtanen Petri, *Julkinen toiminta – julkinen politiikka* (s.105–121). Tampere: Tampere University Press.
- Ahokas Kari (2009). *Kasvukunnan johtajana*. Helsinki: Lapin yliopisto ja Suomen kuntaliitto.
- Ahola Marika (2017). Vaikuttaminen kokemuksellisen asiantuntijuuden ytimenä. Teoksessa Pohjola Anneli, Kairala Maarit, Lyly Hannu & Niskala Asta (toim.), *Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi. Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaali- ja terveyspalveluissa* (s.286–307). Tampere: Vastapaino.
- Airaksinen Jenni (2009). *Hankala hallintouudistus*. Acta Universitatis; 1397. Tampere: Tampere University Press.
- Airaksinen Jenni (2017). Kuntien tulevaisuus ja erilaisuus. Teoksessa Nyholm Inga, Haveri Arto, Majoinen Kaija & Pekola-Sjöblom Marianne (toim.), *Tulevaisuuden kunta* (s.170–187). Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto ja Valtionvarainministeriö.
- Aittola Tapio & Raiskila Vesa (1995). Jälkisanat. Teoksessa Berger Peter L. & Luckmann Thomas, *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen* (s.213–231). Alkuperäinen teos *The Social Construction of Reality* (1966), suomentanut ja toimittanut Vesa Raiskila. Helsinki: Gaudeamus.
- Allee Verna (1997). *The Knowledge Evolution. Expanding Organizational Intelligence*. Newton: Butterworth-Heinemann.
- Anttiroiko Ari-Veikko (2010). *Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoinnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen*. Sente julkaisu 33(2010). Tampereen yliopisto, Alueellisen kehityksen tutkimusyksikkö.
- Anttiroiko Ari-Veikko & Haveri Arto (2003). Kuntien toiminta ja hallintatavat. Teoksessa Anttiroiko Ari-Veikko, Haveri Arto, Karhu Veli, Rynänen Aimo & Siitonen Pentti (toim.), *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet* (s.137–216). Tampere: Tampereen yliopisto.
- Anttiroiko Ari-Veikko & Jokela Tuija (2002). Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa Rynänen Aimo (toim.), *Kuntien oikeus itsehallintoon* (s.129–151). Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Tampere: Finnpublishers.
- Asheim Bjorn, Grillitsch Markus & Trippel Michaela (2016). Smart Specialization as an innovation-driven strategy for economic diversification: Examples from Scandinavian regions. *Papers in Innovation Studies*, Paper no. 2016/23, 1–35.
- Baillergeau Evelyne & Duyvendak Jan W. (2016). Experiential knowledge as a resource for coping with uncertainty: evidence and examples from the Netherlands. *Health, Risk & Society*, 18, 407–426.
- Bao Guoxian, Wang Xuejun, Larsen Gary. L & Morgan Douglas F. (2012). Beyond New Public Governance: A Value-Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership. *Administration & Science*, 45(4), 443–467.
- Barzelay Michael (1993). The Single Case Study as Intellectually Ambitious Inquiry. *Journal of Public Administration Research and Theory*, J-PART, 3(3), 305–318.

- Batley Richard (1991). Comparisons and Lessons. Teoksessa Batley Richard & Stoker Gerry, *Local Government in Europe. Trends and Developments* (s.210–229). New York: St. Martin's Press.
- Beck Ulrich (1994). The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization. Teoksessa Beck Ulrich, Giddens Anthony & Lash Scott, *Reflexive Modernisation. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order* (s.1–55). Cambridge: Polity Press ja Blackwell Publishers.
- Beckman Svante (1990). Professionalization: borderline authority and autonomy in work. Teoksessa Burrage Michael & Torstendahl Rolf (toim.), *Professions in Theory and in History. Rethinking the Study of the Professions* (s.115–150). London: Sage Publications.
- Bentley Gill, Pugalis Lee & Shutt John (2017). Leadership and systems of governance: the constraints on the scope for leadership of place-based development in sub-national territories. *Regional Studies*, 51:2, 194–209.
- Bereiter Carl & Scardamalia Marlene (1993). *Surpassing Ourselves. An Inquiry Into the Nature and Implications of Expertise*. Chigago and La Salle, Illinois: Open Court Publishing Company.
- Berger Peter L. & Luckmann Thomas (1995). *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen*. Alkuperäinen teos *The Social Construction of Reality* (1966). Suomentanut ja toimittanut Vesa Raiskila. Helsinki: Gaudeamus.
- Blume Stuart (2017). In search of experiential knowledge. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 30(1), 91–103.
- Bochma Ron A. (2004). Competitiveness of Regions from an Evolutionary Perspective. *Regional Studies*, 38(9), 1001–1014.
- Bourgon Jocelyne (2008). The Future of Public Service: A Search for a Nwe Balance. Key Speech. *The Australian Journal of Public Administration*, 67(4), 390–404.
- Bovaird Tony & Löffler Elke (2002). Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking "good local governance". *International Review of Administrative Sciences*, 68, 9–24.
- Bryson John M., Crosby Barbara C. & Bloomberg L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456.
- Burr Vivien (2003). *Social Constructionism*. London and New York: Routledge & Francis Group.
- Buzan Tony & Buzan Barry (1995). *The Mind Map Book*. Lontoo: BBC Books.
- Bäcklund Pia (2002). Miten kuulla asukasta? Kaupunkitila ja osallisuuden haasteet. Teoksessa Bäcklund Pia & Häkli Jouni & Schulman Harry (toim.), *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa* (s.141–157). Helsinki: Gaudeamus.
- Bäcklund Pia (2007). *Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Chesbrough Henry (2003). *Open Innovation. The New Imperative for Creating and Profiting from technology*. Boston: Harvard Business School Publishing Corporation.
- Chi Michelene T.H. (2006). Two Approaches to the Study of Experts' Characteristics. Teoksessa Ericsson K. Anders, Charness Neil, Feltovich Paul J. & Hoffman Robert R., *The Cambridge Handbook of Expertise and Expert Performance* (s.21–38). New York: Cambridge University Press.
- Choo Chun W. (2001). The knowing organization as learning organization. *Education + Training*, 43(4/5), 197–205.

- Cianciolo Anna T., Matthew Cynthia, Sternberg Robert J. & Wagner Richard K. (2006) Tacit Knowledge, Practical Intelligence, and Expertise. Teoksessa Ericsson K. Anders, Charness Neil, Feltovich Paul J. & Hoffman Robert R., *The Cambridge Handbook of Expertise and Expert Performance* (s.613–632). New York: Cambridge University Press.
- Cooke Philip & Morgan Kevin (1998). *The Associational Economy. Firms, Regions and Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Corbin Juliet & Strauss Anselm (2008). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Davenport Thomas H. & Prusak Laurence (1997). *Information ecology. Mastering the Information and Knowledge Environment*. New York: Oxford University Press.
- Dreyfus Hubert L., Dreyfus Stuart E. & Athanasiou Tom (1986). *Mind over Machine: The Power of Human Intuition and Expertise in the Era of Computer*. Oxford: Blackwell.
- Ericsson K. Anders (2014). Expertise. *Current Biology*, 24(11), 508–510.
- Ericsson K. Anders (2006). An introduction to The Cambridge Handbook of Expertise and Expert Performance: Its Development, Organization and Content. Teoksessa Ericsson K. Anders, Charness Neil, Feltovich Paul J. & Hoffman Robert R., *The Cambridge Handbook of Expertise and Expert Performance* (s.3–19). New York: Cambridge University Press.
- Eriksson Päivi & Koistinen Katri (2005). *Momenlainen tapaustutkimus*. Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisuja 4/2005. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Eriksson Susan (2002). Kommunikaatio, moraali ja valta modernissa asiantuntijuudessa. Teoksessa Pirttilä Ilkka & Eriksson Susan (toim.), *Asiantuntijoiden areenat* (s.167–174). Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Eräsaari Risto (2015). Konteksti. Teoksessa Laine Markus, Bamberg Jarkko & Jokinen Pekka (toim.), *Tapaustutkimuksen taito* (s.149–170). Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Eteläpelto Anneli & Tynjälä Päivi (1999). Johdanto. Teoksessa Eteläpelto Anneli & Tynjälä Päivi (toim.), *Oppiminen ja asiantuntijuus* (s.9–23). Työelämän ja koulutuksen näkökulmia. Juva: WSOY.
- Fitzpatrick Geraldine (2003). Emergent Expertise Sharing in a New Community. Teoksessa Ackerman Mark S., Pipek Volkmar. & Wulf Volker (toim.), *Sharing Expertise. Beyond Knowledge Management* (s.81–110). Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Floridi Luciano (2010). *Information: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Flyvbjerg Bent (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219–245.
- Freidson Eliot (2001). *Professionalism. The Third Logic*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gadamer Hans-Georg (1986/1987). *Hermeneutiikka. Ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa*. Valikoinut ja suomentanut Ismo Nikander (2005). Saksankieliset alkuperäisartikkelit sisältyvät teoksiin: Gesammelte Werke osat 2 ja 4. Tübingen 1986, 1987. Tampere: Vastapaino.
- Gertler Meric S. (2010). *Rules of the Game: The Place of Institutions in Regional Economic Change*. *Regional Studies*, 44(1), 1–15.
- Giddens Anthony (1994). Living in a Post-Traditional Society. Teoksessa Beck Ulrich, Giddens Anthony & Lash Scott, *Reflexive Modernisation. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order* (s.56–109). Cambridge: Polity Press ja Blackwell Publishers.

- Glaser Robert & Chi Michelene T.H. (1988). Overview. Teoksessa Chi Michelene T.H., Glaser Robert & Farr Marshall J., *The Nature of Expertise* (xv-xxviii). New Jersey: Psychology Press, Taylor & Francis Group.
- Glaserfeld Ernst von (1995). *Radical Constructivism*. Routledge, Taylor & Francis Group.
- Goldman Alvin I. (2016). Expertise. *Topoi*, 37(1), 3–10.
- Grant Robert M. (1996). Toward a Knowledge-Based Theory of the Firm. *Strategic Management Journal*, 17(S2), 109–122.
- Grillitsch Markus, Rekers Josephine & Sotarauta Markku (2019). Trinity of Change Agency: Connecting Agency and Structure. *Studies of Regional Development*. Papers in Innovation Studies. 2019/12.
- Haapakoski Arja (2002). Suuren ja pienen tarinan välissä – uusien asiantuntijaryhmien ammatillisen tiedon rakentuminen. Teoksessa Pirttilä Ilkka & Eriksson Susan (toim.), *Asiantuntijoiden areenat* (s.105–117). Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Hakari Kari (2013). *Uusi julkinen ballinta – kuntien hallintouudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Acta Universitatis; 1871. Tampere: Tampere University Press.
- Hakkarainen Kai & Paavola Sami (2006). Kollektiivisen asiantuntijuuden mahdollisuuksia ja rajoituksia – Kogniotieteellinen näkökulma. Teoksessa Parviainen Jaana (toim.), *Kollektiivinen asiantuntijuus* (s.214–272). Tampere: Tampere University Press.
- Hakkarainen Kai, Lallimo Jiri & Toikka Seppo (2012). Kollektiivinen asiantuntijuus ja jaetut tietokäytännöt. *Aikuiskasvatus* (4), 246–256.
- Harisalo Risto (2012). Organisaatiokulttuuri kaupunkien kehittämistoiminnan perustana. Teoksessa Leponiemi Ulriika, Rannisto Pasi-Heikki, Stenvall Jari, Lumijärvi Ismo & Harisalo Risto. *Kehittämistoiminta kunnissa. Kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt* (s.91–103), Acta 239. Helsinki: Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.
- Harisalo Risto, Aarrevaara Timo, Stenvall Jari & Virtanen Petri (2007). *Julkinen toiminta – julkinen politiikka*. Tampere: Tampere University Press.
- Harmaakorpi Vesa (2004). *Building a competitive regional innovation environment – the regional development platform method as a tool for regional innovation policy*. Doctoral dissertations series / Helsinki University of Technology, Lahti Center, 2004/ 1:b. Espoo.
- Haveri Arto (2000). *Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri Arto (2003). Kunnallispolitiikka ja kuntajohtaminen. Teoksessa Anttiroiko Ari-veikko, Haveri Arto, Karhu Veli, Rynänen Aimo & Siitonen Pentti (toim.), *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet* (s.277–286). Tampere: Tampereen yliopisto.
- Haveri Arto (2013). Paikallinen itsehallinto mahdollisuutena. Teoksessa Rannisto Pasi-Heikki (toim.), *Kymmenen näkemystä tulevaisuuteen*. Risto Harisalon juhla-kirja (s.34–39). Espoo: Suomen Toivo -ajatuspaja.
- Haveri Arto & Pehk Teele (2008). *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Tampere: Tampere University Press.
- Haveri Arto & Airaksinen Jenni (2011). Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana. Teoksessa Haveri Arto, Stenvall Jari & Majoinen Kaija (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet* (51–62). Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys ja Suomen kuntaliitto.
- Haveri Arto, Stenvall Jari & Majoinen Kaija (toim.) (2011). *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys ja Suomen kuntaliitto.
- Haveri Arto, Airaksinen Jenni & Paananen Henna (2015). *Uuden sukupolven kuntajohtajat. Kuntajohtaminen, sen nykytila ja tulevaisuus nuorten kuntajohtajien näkökulmasta*. Helsinki: Tampereen yliopisto. Suomen kuntaliitto.

- Haveri Arto & Majoinen Kaija (2017). Miten tähän on tultu? Kunnallishallinnon muutos polkuriippuvana ja evolutionäärisenä kehityksenä. Teoksessa Nyholm Inga, Haveri Arto, Majoinen Kaija & Pekola-Sjöblom Marianne (toim.), *Tulevaisuuden kunta* (s.42–55). Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto ja Valtionvarainministeriö.
- Healey Patsy (2004). Creativity and Urban Governance. *Policy Studies*, 25(2), 87–102.
- Heiskanen Tuula (2006). Tilat, rajat ja yhteisöt tiedon luomisessa – Esimerkkinä asiantuntijatyö. Teoksessa Parviainen Jaana (toim). *Kollektiivinen asiantuntijuus* (188–213). Tampere: Tampere University Press.
- Helakorpi Seppo (2005). *Työn taidot – Ajattelua, tekoja ja yhteistyötä*. Hämeen ammattikorkeakoulu. Ammatillisen opettajakorkeakoulun julkaisuja 2/2005. Hämeenlinna.
- Hennala Lea, Linna Paula & Pekkarinen Satu (2008). Julkisen sektorin innovaatiotoiminnasta. Teoksessa Harmaakorpi Vesa & Melkas Helinä (toim.), *Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa* (s.93–108). Acta 200. Helsinki: Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.
- Hietala Outi & Rissanen Päivi. Yhteiskehittäminen uudenlaisen vastavuoroisuuden virittäjänä. Teoksessa Pohjola Anneli, Kairala Maarit, Lyly Hannu & Niskala Asta (toim.), *Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi. Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaali- ja terveyspalveluissa* (167–180). Tampere: Vastapaino.
- Hinds P.J. & Pfeffer J. (2003). Why Organizations "Don't Know What They Know": Cognitive and Motivational Factors Affecting the Transfer of Expertise. Teoksessa Ackerman M.S., Pipek V. & Wulf V. (toim.). *Sharing Expertise. Beyond Knowledge Management* (s.3–26). Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Hirsjärvi Sirkka, Remes Pirkko & Sajavaara Paula (2000). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hirsjärvi Sirkka & Hurme Helena (2000). *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Helsinki University Press.
- Hodgson Geoffrey M. (2007). Institutions and individuals: Interaction and Evolution. *Organizational Studies*, 28(1), 95–116.
- Hokkanen Liisa, Nikupeteri Anna, Laitinen Merja & Vasari Pekka (2017). Individual, Group and Organised Experiential Expertise in Recovery from Intimate Partner Violence and Mental Health Problems in Finland. *British Journal of Social Work*, 47(4), 1147–1165.
- Hunt Earl (2006). Expertise, Talent, and Social Encouragement. Teoksessa Ericsson Anders K., Charness Neil, Feltovich Paul J. & Hoffman Robert R. (toim.). *The Cambridge Handbook of Expertise and Expert Performance* (s.31–38). New York: Cambridge University Press.
- Häkli Jouni (1999). *Meta Hodos. Jobdatus ihmismaantieteisiin*. Tampere: Osuuskunta vastapaino.
- Häkli Jouni (2002). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. Teoksessa Bäcklund Pia, Häkli Jouni & Schulman Harry (toim.), *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa* (110–124). Tampere: Gaudeamus.
- Hytönen Sanni & Kolehmainen Jari (2003). *Tietämyksenhallinta uusmedia- ja ohjelmistoyritysten innovaatiotoiminnassa*. Työraportteja 68/2003. Tampere: Työelämän tutkimuskeskus, Tampereen yliopisto.
- Häikiö Liisa & Niemenmaa Vivi (2015). Valinnan paikat. Teoksessa Laine Markus, Bamberg Jarkko & Jokinen Pekka (toim.), *Tapaustutkimuksen taito* (s.41–56). Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Innes Judith E. & Booher David E. (2002). Network Power in Collaborative Planning. *Journal of Planning Education and Research*, 21(3), 221–236.

- Jakonen Mikko (2017). *Vastatieto – tulevaisuuden asiantuntijuutta etsimässä*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2017. Helsinki.
- Jalonen Harri (2015). Tiedolla johtamisen näyttämö ja kulissit. Teoksessa Virtanen Petri, Stenvall Jari & Rannisto Pasi-Heikki, *Tiedolla johtaminen hallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä* (s.40–68). Tampere: Tampere University Press.
- John Peter (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publications.
- Jäntti Anni (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Acta Universitatis; 2215. Tampere: Tampere University Press.
- Jäntti Anni (2017). Mihin kuntaa tarvitaan tulevaisuudessa? – Kunta elämisen edellytyksiä luovana itsehallinnollisena paikallisyhteisönä. Teoksessa Nyholm Inga, Haveri Arto, Majoinen Kaija & Pekola-Sjöblom Marianne (toim.), *Tulevaisuuden kunta* (s.56–68). Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto ja Valtionvarainministeriö.
- Jäppinen Tuula (2011). *Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Kannan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa*. Acta-väitöskirja, Acta nro 230. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kainulainen Kimmo (2005). *Kunta ja kulttuurin talous. Tulkintoja kulttuuripääoman ja festivaalien aluetaloudellisista merkityksistä*. Tampere: Tampere University Press.
- Kalli Pekka (2006). Johdanto. Teoksessa Kalli Pekka & Malinen Anita, *Konstruktivismi ja realismi* (s.9–19). Aikuiskasvatuksen 45.vuosikirja. Vantaa: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen Tutkimusseura.
- Karila Kirsti & Ropo Eero (1997). Näkökulmia asiantuntijuuden olemukseen ja kehitykseen opettajatutkimuksen valossa. Teoksessa Kirjonen Juhani, Remes Pirkko & Eteläpelto Anneli (toim.), *Muuttuva asiantuntijuus* (s.149–157). Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto.
- Kickert Walter J. M., Klijin Erik-Hans & Koppenjan Joop F.M (1997). Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflections. Teoksessa Kickert Walter J.M & Klijin Hans-Erik & Koppenjan Joop F.M (toim), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector* (s.166–191). London: Sage.
- Kickert Walter J. M. & Koppenjan Joop F.M (1997). Public Management and Network Management: An Overview. Teoksessa Kickert Walter J.M, Klijin Hans-Erik & Koppenjan Joop F.M (toim). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector* (s.35–61). London: Sage.
- Kinossian Nadir (2019). New research agenda. Agents of change in peripheral regions. *Baltic Worlds*, XII (2), Special section: Life in the Archipelago, 61–66.
- Kirjonen Juhani (1997). Johdanto. Teoksessa Kirjonen Juhani & Remes Pirkko & Eteläpelto Anneli (toim.), *Muuttuva asiantuntijuus* (s.11–27). Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto.
- Kiviniemi Kari (2007). Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Aaltola Juhani & Valli Raine, *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin* (s.70–85). Jyväskylä: PS-kustannus.
- Klijin Erik-Hans (1997). Policy Networks: An Overview. Teoksessa Kickert Walter J.M, Klijin Hans-Erik & Koppenjan Joop F.M (toim), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector* (s.14–34). London; Sage
- Klijin Erik-Hans (2008). Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*, 10(4), 505–525.
- Klijin Erik-Hans & Teisman Geert R. (1997) Strategies and games in Networks. Teoksessa Kickert Walter J.M, Klijin Hans-Erik & Koppenjan Joop F.M (toim). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector* (s.98–118). London: Sage

- Kogut Bruce & Zander Udo (1997). Knowledge of the Firm. Combinative Capabilities, and the Replication of Technology. Teoksessa Prusak Laurence, *Knowledge in Organizations* (s.17–35). USA: Butterworth-Heinemann.
- Konttinen Esa (1997). Professionaalinen asiantuntijatyö ja sen haasteet myöhäismodernissa. Teoksessa Kirjonen Juhani, Remes Pirkko & Eteläpelto Anneli (toim.), *Muuttuva asiantuntijuus* (s.48–61). Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto.
- Kooiman Jan (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications.
- Kooiman Jan (1999). Social-Political Governance. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*. 1(1), 67–92.
- Koskiniemi Anne, Syväjärvi Antti & Pietiläinen Ville (2020). Johtamisen kaksoisroolin merkitys kuntaorganisaation toimialoilla. *Focus Localis* 2/2020, 5–25.
- Kostiainen Juha (2002). *Urban Economic Development Policy in the Network Society*. Tampere: Tekniikan Akateemisten Liitto TEK ry.
- Laasonen Valterri & Kolehmainen Jari (2017). Capabilities in knowledge-based regional development – towards a dynamic framework. *European Planning Studies*, 25(10), 1673–1692.
- Laihonen Harri (2011). Tietovirrat palvelujärjestelmän tuottavuusajureina. Teoksessa Jalonen Harri, Aarva Kim, Juntunen Pekka, Laihonen Harri, Laitinen Ilpo & Lönnqvist, Antti, *Arvoverkkoa kokemassa – saaliina tuottavuutta ja innovaatioita* (s.78–98). Acta nro 226. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Laine Markus, Bamberg Jarkko & Jokinen Pekka (2015). Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Laine Markus, Bamberg Jarkko & Jokinen Pekka (toim.), *Tapaustutkimuksen taito* (s.9–38). Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Laine Timo (2001). Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa Aaltola Juhani & Valli Raine, *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelvalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin* (s.28–45). Jyväskylä: PS-kustannus.
- Launis Kirsti (1994). *Asiantuntijoiden yhteistyö perusterveydenhuollossa. Käsityksiä ja arkeikäytäntöjä*. Helsingin yliopisto, Kasvatustieteen laitos. Jyväskylä: STAKES, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Launis Kirsti (1997). Moniammatillisuus ja rajojen ylitykset asiantuntijatyössä. Teoksessa Kirjonen Juhani, Remes Pirkko & Eteläpelto Anneli (toim.), *Muuttuva asiantuntijuus* (s.122–133). Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto.
- Leavy Patricia (2014). Introduction. Teoksessa Leavy Patricia (toim.), *The Oxford Handbook of Qualitative Research* (s. 1–13). New York: Oxford University Press.
- Lehtinen Erno & Palonen Tuire (1997). Tiedon verkostoituminen – haaste asiantuntijuu-delle. Teoksessa Kirjonen Juhani, Remes Pirkko & Eteläpelto Anneli, *Muuttuva asiantuntijuus* (s.103–121). Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto.
- Lehtonen Pauliina (2013). *Julkisesti uskottavat – Kansalaisten kokemuksellinen tieto ja performatiiviset osallistumiskäytännöt*. Acta Universitatis; 1902. Tampere: Tampere University Press.
- Leponiemi Ulriika, Rannisto Pasi-Heikki, Stenvall Jari, Lumijärvi Ismo & Harisalo Risto (2012). *Kehittämistoiminta kunnissa. Kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt*. Acta 239. Helsinki: Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.
- Lukka Kari (2006). Konstruktivinen tutkimusote: luonne, prosessi ja arviointi. Teoksessa Rolin Kristiina, Kakkuri-Knuutila Marja-Liisa & Henttonen Elina (toim.), *Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia* (s.111–133). Helsinki: Gaudeamus Kirja/ Oy Yliopistokustannus University Press Finland.

- Lundström Niklas & Mäenpää Antti (2020). Pirullisia ongelmia ja pirullisia pelejä – kuka pelaa ja millaista peliä? Teoksessa Vartiainen Pirkko & Raisio Harri, *Jobtaminen kompleksisessa maailmassa* (s.37–59). Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen. Viljandi: Gaudeamus.
- Lähteenmäki-Smith Kaisa & Kuitunen Soile (2015). Näyttöperusteisuus päätöksenteossa: Tiede- ja tutkimusperusteisuudesta tekemisen demokratiaan? Teoksessa Virtanen Petri, Stenvall Jari & Rannisto Pasi-Heikki, *Tiedolla johtaminen julkisballimossa. Teoriaa ja käytäntöjä* (115–149). Tampere: Tampere University Press.
- Meklin Pentti & Pekola-Sjöblom Marianne (2013). Johdanto. Teoksessa Meklin Pentti & Pekola-Sjöblom Marianne (toim.), *Kunnalliset palvelut ja Paras-uudistus*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 29. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Melkas Helinä & Uotila Tuomo (2008). Tieto ja tietämys alueellisissa innovaatioverkostoissa: Teoreettista pohdintaa. Teoksessa Harmaakorpi Vesa & Melkas Helinä (toim.), *Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa* (s.28–46). Acta 200. Helsinki: Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.
- Miettinen Riiikka, Romakkaniemi Marjo & Laitinen Merja (2017). Historialliset painolastit asiakkaiden aseman haastajina. Teoksessa Pohjola Anneli, Kairala Maarit, Lyly Hannu & Niskala Asta (toim.), *Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi. Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaali- ja terveyspalveluissa* (s.15–37). Tampere: Vastapaino.
- Moisio Antti, Loikkanen Heikki A. & Oulasvirta Lasse (2010). Public Services at the Local Level – The Finnish way. Teoksessa Moisio Antti (toim.), *Local public sector in transition: A Nordic perspective*. (s.155–183). Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Möttönen Sakari (2011). Kunnallisen itsehallinnon merkitys ja uudistuminen muuttuvassa toimintaympäristössä. Teoksessa Haveri Arto, Stenvall Jari & Majoinen Kaija (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet* (s.63–84). Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys. Suomen kuntaliitto.
- Niemenmaa Vivi (2002). Asukasaktiivien ääni. Osallistuminen ja osallisuus Helsingin kestävän kehityksen prosessissa. Teoksessa Bäcklund Pia, Häkli Jouni & Schulman Harry (toim.), *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa* (s.200–217). Helsinki: Gaudeamus.
- Nieth Lisa (2020). *It has two sides to build a bridge. Universities as institutional entrepreneurs in knowledge-based regional development*. University of Twente. Enschede.
- Niiranen Vuokko (2011). Keskiössä kuntalainen – demokratia itsehallinnon kivijalkana. Teoksessa Haveri Arto, Stenvall Jari & Majoinen Kaija (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet* (s.220–229). Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys ja Suomen kuntaliitto.
- Nikander Ismo (2005). Suomentajan esipuhe. Teoksessa Gadamer Hans-Georg, *Hermeneutiikka. Ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa* (s.vii–xiii). Valikoinut ja suomentanut Ismo Nikander. (Saksankieliset alkuperäisartikkelit sisältyvät teoksiin: Gesammelte Werke osat 2 ja 4. Tübingen 1986, 1987). Tampere: Vastapaino.
- Nonaka Ikujiro & Takeuchi Hirotaka (1995). *The Knowledge Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. New York: Oxford University Press
- Nonaka Ikujiro & Konno Noboru (1998). The Concept of Ba. Building a Foundation for Knowledge Creation. *California Management Review*, 40 (3), 40–54.
- Nurmi Henna, Nikupeteri Anna, Leinonen Jaana, Kallinen Kati, Lantela Lauri & Laitinen Merja (2019). Kerättyä, jaettua, jalostettua, hyödynnettyä? Kokemustiedon rakentuminen ja hallinta lapsi- ja perhepalveluiden monitoimijaisessa yhteistyössä. *Focus Localis* 1/19. 8–26.

- Nyholm Inga (2011). Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos – linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa Haveri Arto, Stenvall Jari & Majoinen Kaija (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet* (128–140). Helsinki: Kunnallistieteiden yhdistys ja Suomen kuntaliitto.
- Nyholm Inga (2008). *Keskijobto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana*. Helsinki: Tampereen yliopisto ja Suomen kuntaliitto.
- Nyholm Inga, Haveri Arto, Majoinen Kaija & Pekola-Sjöblom Marianne (toim.) (2017), *Tulevaisuuden kunta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto ja Valtionvarainministeriö.
- Nyholm Inga & Niiranen Vuokko (2017). Kunta-valtiosuhde uudistuvassa kunnallishallinnossa. Teoksessa Nyholm Inga, Haveri Arto, Majoinen Kaija & Pekola-Sjöblom Marianne (toim.), *Tulevaisuuden kunta* (s.119–133). Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto ja Valtionvarainministeriö.
- Onnismaa Jussi (2006). Konstruktivismi ja ohjaus. Teoksessa Kalli Pekka & Maline Anita, *Konstruktivismi ja Realismi* (s.107–128). Aikuiskasvatuksen 45. vuosikirja. Vantaa: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura.
- Osborne Stephen P. (2010). Introduction. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? Teoksessa Osborne Stephen P.(toim), *The New Public Governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (1–12). Oxon: Routledge.
- Osborne Stephen P. (2010). Conclusions. Public governance and public services delivery: a research agenda for the future. Teoksessa Osborne Stephen P.(toim), *The New Public Governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (s.413–428). Oxon: Routledge.
- Osborne Stephen P. & Brown Kerry (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Oxon: Routledge.
- Palonen Tuire & Gruber Hans (2011). Satunnainen, rutiininomainen ja tietoinen osaaminen. Teoksessa Collin Kaija, Paloniemi Susanna, Rasku-Puttonen Helena & Tynjälä Päivi (toim.), *Luovuus, oppiminen ja asiantuntijuus. Koulutuksen ja työelämän näkökulmia* (s.41–56). Helsinki: WSOYpro.
- Parkkinen Jonne, Haveri Arto & Airaksinen Jenni (2017). *Yhdistävä johtajuus. Tutkimus kuntajohtajien osaamistarpeiden muutoksesta*. Helsinki: Suomen kuntaliitto ja Tampereen yliopisto.
- Parviainen Jaana (2006). Esipuhe. Teoksessa Parviainen Jaana (toim.), *Kollektiivinen asiantuntijuus* (s.7–15). Tampere: Tampere University Press.
- Parviainen Jaana (2006). Kollektiivinen tiedonrakentaminen asiantuntijatyössä. Teoksessa Parviainen Jaana (toim.), *Kollektiivinen asiantuntijuus* (s.155–187). Tampere: Tampere University Press. Tampere.
- Peltomäki Päivi, Harjumäki Piia & Husman Kaj (2002). Muuttuva auttamistyön asiantuntijuus – kriisityön ja työterveyshuoltotoiminnan tarkastelua. Teoksessa Pirttilä Ilkka & Eriksson Susan (toim.), *Asiantuntijoiden areenat* (s.81–103). Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Pohjola Anneli (2017). Asiakkaan pitkä tie palveluihin vaikuttajaksi. Teoksessa Pohjola Anneli, Kairala Maarit, Lyly Hannu & Niskala Asta (toim.), *Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi. Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaali- ja terveyspalveluissa* (s.308–325). Tampere: Vastapaino.

- Polanyi Michael (1966). *The Tacit Dimension*. Doubleday, a division of Bantam Doubleday Dell Publishing Group, Inc. Artikkele uudelleen julkaistuna teoksessa Teoksessa Prusak Laurence (1997), *Knowledge in Organizations* (s.135–146). USA: Butterworth-Heinemann.
- Pollitt Christopher & Bouckaert Geert (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- Posner Michael I. (1988). Introduction: What Is It to Be an Expert? Teoksessa Chi Michelene T.H., Glaser Robert & Farr Marshall J., *The Nature of Expertise* (xxix-xxvi). New Jersey: Psychology Press, Taylor & Francis Group.
- Prättälä Kari (2011). Kuntien itsehallinto lainsäädännöllisenä haasteena. Teoksessa Haveri Arto, Stenvall Jari & Majoinen Kaija (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskäsitteet* (s.161–171). Helsinki: Kunnallistieteiden yhdistys ja Suomen kuntaliitto.
- Puustinen Lisa & Jalonen Harri (2020). Kompleksisuusajattelu – ymmärtämistä edistävä uusi lähestymistapa vai vanhaa viiniä uudessa pullossa? Teoksessa Vartiainen Pirkko & Raisio Harri, *Jobtaminen kompleksisessa maailmassa. Väisäntutkimuksen ongelmien kohtaamiseen* (s.15–36). Viljandi: Gaudeamus.
- Puustinen Sari (2006). *Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne. Vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta*. Espoo: Teknillinen korkeakoulu. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus.
- Ragin Charles C. (1992). Introduction: Cases of ”What is a case?” Teoksessa Ragin Charles C. & Becker Howard S., *What is a Case? Exploring the foundations of social inquiry* (s.1–17). Cambridge: Cambridge University Press.
- Rannisto Pasi-Heikki (2011). Kenen kunnallinen itsehallinto? Teoksessa Haveri Arto, Stenvall Jari & Majoinen Kaija (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskäsitteet* (s.85–98). Helsinki: Kunnallistieteiden yhdistys ja Suomen kuntaliitto.
- Rauste-von Wright Maijalisa & Wright Johan (1996). *Oppiminen ja koulutus*. Juva: WSOY.
- Rhodes R.A.W (2000). Governance and Public Administration. Teoksessa Pierre Jon (toim.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy* (s.54–90). New York: Oxford University Press.
- Riegler Alexander (2012). Constructivism. Teoksessa L’Abate (toim.), *Paradigms in Theory Construction* (s.235–255). New York: Springer Verlag.
- Ronkainen Suvi, Pehkonen Leila, Lindblom-Ylänne Sari & Paavilainen Eija (2011). *Tutkimuksen voimasanat*. Helsinki: WSOY.
- Rytilä Maari (2011). *Tietoperustainen jobtaminen palvelutoiminnan suunnittelussa julkisella terveydenhuoltoalalla*. Lapin yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Lapin yliopistokustannus.
- Ryynänen Aimo (2003). Kunnallisoikeudellinen tutkimus. Teoksessa Anttiroiko Ari-Veikko, Haveri Arto, Karhu Veli, Ryynänen Aimo & Siitonen Pentti (toim.), *Kuntien toiminta, jobtaminen ja hallintasuhteet* (s.258–276). Tampere: Tampereen yliopisto.
- Rönkkö Pentti (2003). Kunta osana suomalaista yhteiskuntaa. Teoksessa Anttiroiko Ari-Veikko, Haveri Arto, Karhu Veli, Ryynänen Aimo & Siitonen Pentti (toim.), *Kuntien toiminta, jobtaminen ja hallintasuhteet* (s.11–23). Tampere: Tampereen yliopisto.
- Saaristo Kimmo (2000). *Avoin asiantuntijuus. Ympäristökysymys ja avoin ekspertiksi*. Nykykulttuurin tutkimuskeskuksen julkaisuja 66, Jyväskylän yliopisto. Saarijärvi: Nykykulttuurin tutkimuskeskus.

- Saarela-Kinnunen Maria & Eskola Jari (2001). Tapaus ja tutkimus = tapaustutkimus? Teoksessa Aaltola Juhani & Valli Raine, *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle* (s.184–195). Jyväskylä: PS-kustannus. Jyväskylä.
- Sauri Pekka (2015). *Julkisballinto ja sosiaalinen media*. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 98. Sastamala: Pole-Kuntatieto Oy ja Pekka Sauri.
- Sauri Pekka (2019). *Julkisballinto ja sosiaalinen media 2020*. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 115. Keuruu: Pole-Kuntatieto Oy ja Pekka Sauri. Keuruu.
- Sipilä Jorma (1991). *Asiantuntija ja johtaja. Miten hallitsen nämä kaksi roolia?* Ekonomia sarja. Jyväskylä: Suomen Ekonomiliitto, Suomen Ekonomisäätiön Koulutuskeskus SEFEK ja Weilin+Göös.
- Sotarauta Markku (2005). Shared Leadership and Dynamic Capabilities in Regional Development. Kirjoittajan kopio artikkelista. Artikkelijulkaisu teoksessa Sagan & Halkier (ed.), *Regionalism Contested: Institution, Society and Governance*. Urban and Regional Planning and Development Series, (s.53–72). Cornwall: Ashgate.
- Sotarauta Markku (2008). Instituutioiden muutos ja institutionaalinen yrittäjyys aluekehityksessä. Teoksessa Mustikkamäki Nina & Sotarauta Markku (toim.), *Innovaatioympäristön monet kasvot* (240–263). Tampere: Tampere University Press.
- Sotarauta Markku (2013). Constant flux makes regional studies ‘amoeba’ strong: Evolution of regional studies in Tampere, Finland. *Regions*, 291 (1), 3–4.
- Sotarauta Markku (2015). *Leadership and the City: Power, Strategy and Networks in the Making of Knowledge Cities*. London & New York: Taylor & Francis Group.
- Sotarauta Markku (2016). Place leadership, governance and power. *Administration*, 64(3/4), 45–58.
- Sotarauta Markku & Beer Andrew (2017). Governance, Agency and Place Leadership: Lessons from a Cross National Analysis. Kirjoittajan kopio artikkelista. Artikkelijulkaisu lehdessä *Regional Studies*, 51 (2), 210–223.
- Sotarauta Markku, Kosonen Kati-Jasmin & Viljamaa Kimmo (2007). *Aluekehittäminen generatiivisena johtajuutena. 2000-luvun aluekehittäjän työnkuvaa ja kompetensseja etsimässä*. SENTE-julkaisu 23/2017. Tampere: Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö.
- Sotarauta Markku & Linnamaa Reija (1999). Johtajuus kaupunkiseudun kehittämisessä. Verkostojen johtamisen osa-alueet ja huomion kohteet. Teoksessa Sotarauta Markku (toim.), *Kaupunkiseutujen kilpailukyky ja johtaminen tietoyhteiskunnassa* (s.101–130). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Sotarauta Markku, Linnamaa Reija & Suvinen Nina (2003). *Tulkitseva kehittäminen ja luovat kaupungit. Verkostot ja johtajuus Tampereen kehittämisessä*. SENTE-julkaisu 16/2003. Tampere: Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö ja Tekniikan Akateemiston Liitto, TEK.
- Sotarauta Markku & Mustikkamäki Nina (2008). Evolutionaarisen muutoskäsitteen ja itseuudistumisen kapasiteetin haaste. Teoksessa Mustikkamäki Nina & Sotarauta Markku (toim.), *Innovaatioympäristön monet kasvot* (s.11–45). Tampere: Tampere University Press.
- Sotarauta Markku & Pulkkinen Riina (2011). Institutional entrepreneurship for knowledge regions: in search of a fresh set of questions for regional innovation studies. *Environment and Planning C: Government and Policy* 2011, 29, 96–112.
- Sotarauta Markku, Saarivirta Toni & Kolehmainen Jari (2011). *Mikä estää kuntien uudistumista?* Sastamala: KAKS – kunnallisalan kehittämissäätiö.

- Sotarauta Markku, Suvinen Nina, Jolly Suyash & Hansen Teis (2020). The many roles of change agency in the game of green path development in the North. *European Urban and Regional Studies*, 1–19.
- Spender J-C. (1996). Making Knowledge the Basis of a Dynamic Theory of the Firm. *Strategic Management Journal*, 17, 45–62.
- Stenvall Jari (1995). *Herrasmiestaidosta asiantuntijatietoon. Virkamiehistön asiantuntemuksen kehitys valtion keskuksballinnossa*. Helsinki: Hallintohistoriakomitea ja painatuskeskus. Helsinki.
- Stewart John (2014). An Era of Continuing Change: Reflections on Local Government in England 1974–2014. *Local Government Studies*, 40 (6), 835–850
- Stoker Gerry (2000). Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. Teoksessa Pierre Jon (toim.) *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy* (s.91–109). New York: Oxford University Press.
- Strandman Kristiina & Palo Miia (2017). Dialogi yhteiskehittämisen ytimessä. Teoksessa Pohjola Anneli, Kairala Maarit, Lyly Hannu & Niskala Asta (toim.). *Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi. Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaali- ja terveyspalveluissa* (s.129–146). Tampere: Vastapaino.
- Streeck Wolfgang & Thelen Kathleen (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. Teoksessa Streeck Wolfgang & Thelen Kathleen (toim.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (s.1–39). Oxford: Oxford University Press.
- Sutinen Päivi (2012). *Johtajana kehittymisen olemus kunta-alan johtajan kokemana*. Acta väitöskirja, Acta 233. Helsinki: Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.
- Syrjälä Leena & Numminen Merja (1988). *Tapaustutkimus kasvatustieteessä*. Oulun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia nro 51. Oulu: Oulun yliopisto.
- Sveiby Karl E. (1997). *The new organizational wealth: managing & measuring knowledge-based assets*. San Fransisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc.
- Tuomi Jouni & Sarajärvi Anneli (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tynjälä Päivi (1999). Konstruktivistinen oppimiskäsitys ja asiantuntijuuden edellytysten rakentaminen koulutuksessa. Teoksessa Eteläpelto Anneli & Tynjälä Päivi, *Oppiminen ja asiantuntijuus* (s.160–179). Työelämän ja koulutuksen näkökulmia. Juva: WSOY.
- Tynjälä Päivi (2002). *Oppiminen tiedon rakentamisena. Konstruktivistisen oppimiskäsityksen perusteita*. Tampere: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tynjälä Päivi, Hannu L.T Heikkinen & Rauno Huttunen (2006). Konstruktivistinen oppimiskäsitys oppimisen ohjaamisen perustana. Teoksessa Kalli Pekka & Malinen Anita, *Konstruktivismi ja Realismi* (s.20–48). Aikuiskasvatuksen 45. vuosikirja. Vantaa: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura.
- Tynjälä Päivi (2011). Asiantuntijuuden kehittämisen pedagogiikkaa. Teoksessa Collin Kaija, Paloniemi Susanna, Rasku-Puttonen Helena & Tynjälä Päivi (toim.), *Luovuus, oppiminen ja asiantuntijuus. Koulutuksen ja työelämän näkökulmia* (s.79–95). Helsinki: WSOYpro.
- Uyarra Elvira, Flanagan Kieron, Magro Edurne, Wilson James R. & Sotarauta Markku (2017). Understanding regional innovation policy dynamics: Actors, agency and learning. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35 (4), 559–568.
- Valtiovarainministeriö (2017). *Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030*. Parlamentaarisen työryhmän väliraportti Tulevaisuuden kunnasta. Valtiovarainministeriön julkaisu 9a/2017.
- Valtiovarainministeriö (2020). *Kunnat käännekobdassa? Kuntien tilannekuva 2020*. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisu – 2020:13.

- Vartola Juha (2006). *Näkökulmia byrokraatiaan*. Tampere: Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos.
- Virtanen Petri, Stenvall Jari & Rannisto Pasi-Heikki. Julkiseen politiikkaan liittyvä oppiminen ja tietoon perustuva päätöksenteko. Teoksessa Virtanen Petri, Stenvall Jari & Rannisto Pasi-Heikki, *Tiedolla johtaminen julkisballinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä* (s.9–26). Tampere: Tampere University Press.
- Vis Barbara & Van Kersbergen Kees (2013). Towards an open functional approach to welfare state change: pressures, ideas and blame avoidance. *Public Administration*, 9(4), 840–854.
- Voutilainen Touko, Mehtäläinen Jouko & Niiniluoto Ilkka (1989). *Tiedonkäsitys*. Helsinki: Kouluhallitus – Valtion painatuskeskus.
- Von Krogh Georg, Ichijo Kazuo & Nonaka Ikujiro (2000). *Enabling Knowledge Creation. How to Unlock the Mystery of Tacit Knowledge and Release the Power of Innovation*. New York: Oxford University Press.
- Wollmann Hellmut (2012). Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments. *Local Government Studies*, 38(1), 41–70.
- Yanow Dvora (2004). Translating Local Knowledge at Organizational Peripheries. *British Journal of Management*, 15(S1), 9–25.
- Zitting Joakim, Niiranen Vuokko & Lammintakanen Johanna (2018). Kunta-alan osaaminen tulevaisuudessa – tavoitteita ja mahdollisuuksia. *Focus Localis*, 3/2018. Vaasa: Kunnallistieteen yhdistys ry.

Virallislähteet:

Kuntalaki 410/2015.
Perustuslaki 731/1999

LIITTEET

LIITE 1.

TEEMAHAASTATTELURUNKO, OULUN MONIKUNTALIITOKSEN VALMISTELU, KEVÄT 2016 (OULU)

Yleiset kokemukset selvitys- ja valmisteluvaiheista

1. Miten olit mukana monikuntaliitosprosessin selvitys- ja valmisteluvaiheissa?
2. Millainen kokemus mukanaolo oli? (yhteistyökulttuuri, toimintatavat)
3. Miten luonnehtisit selvitys- ja valmisteluvaiheita?
4. Millaisia työskentelytapoja hyödynnettiin? (ryhmätyöskentely, kokouskulttuuri, toimikunnat, alatyöryhmät jne.)

Selvitys- ja valmisteluvaiheisiin osallistuneet tahot ja yhteistyö

5. Ketkä olivat ne keskeiset tahot, jotka olivat mukana selvitys- ja valmisteluvaiheissa? Millaisia rooleja eri tahoilla oli? (paikallisen tason asiantuntijat, sidosryhmät, kansallinen taso, kansainvälinen taso, asukkaat, asiakkaat)
6. Millaista yhteistyö eri tahojen kesken oli? (yhteistyömuodot, yhteistyön tiiviy, onnistuneisuus, innovatiivisuus)

Selvitys- ja valmisteluvaiheissa hyödynnetty tieto ja asiantuntijuus

7. Millaista tietoa selvitys- ja valmisteluvaiheissa hyödynnettiin? Mihin tietoon uudistaminen perustui? (syntyikö yhteistyöprosesseissa uutta tietoa uudistamisen tueksi?)
8. Millaista asiantuntijuutta selvitys- ja valmisteluvaiheissa hyödynnettiin?
9. Miten eri alojen asiantuntijoita hyödynnettiin uudistusprosessissa?
10. Koetko, että selvitys- ja valmisteluvaiheissa oli käytettävissä riittävästi tietoa ja oikeanlaista asiantuntijuutta uudistuksen toteuttamiseksi?

LIITE 2.

TEEMAHAASTATTTELURUNKO, KEMPELEEN VALIOKUNTAMALLIN VALMISTELU, KEVÄT 2017 (KEMPELE)

Yleiset kokemukset valiokuntamallin valmistelusta

1. Miten olit mukana valiokuntamallin valmistelussa?
2. Millainen kokemus mukanaolo oli? (yhteistyökulttuuri, toimintatavat jne.)
3. Miten luonnehtisit valiokuntamallin valmistelua?
4. Millaisia työskentelytapoja hyödynnettiin? (ryhmätyöskentely, kokouskulttuuri, työryhmät jne.)

Selvitys- ja valmisteluvaiheisiin osallistuneet tahot ja yhteistyö

5. Ketkä olivat ne keskeiset tahot, jotka olivat mukana valiokuntamallin valmistelussa? Millaisia rooleja eri tahoilla oli? (viranhaltijat, luottamushenkilöt, muut asiantuntijat)
6. Millaista yhteistyö eri tahojen kesken oli? (yhteistyömuodot, yhteistyön tiiviys, onnistuneisuus, innovatiivisuus)
7. Miten idea valiokuntamallista syntyi ja miten prosessi eteni nykyiseen muotoonsa?

Valmistelussa hyödynnetty tieto ja asiantuntijuus

8. Millaista tietoa valiokuntamallin valmisteluvaiheessa hyödynnettiin? Mihin tietoon uudistaminen perustui? (syntyikö yhteistyöprosesseissa uutta tietoa uudistamisen tueksi)
9. Millaista asiantuntijuutta valmisteluvaiheissa hyödynnettiin?
10. Miten eri alojen asiantuntijoita hyödynnettiin uudistusprosessissa?
11. Koetko, että valmisteluvaiheessa oli käytettävissä riittävästi tietoa ja oikeanlaista asiantuntijuutta uudistuksen toteuttamiseksi?

LIITE 3.

FOCUS GROUP- RYHMÄHAASTATTELUJEN RUNKO, UUDISTUVISSA KUNNISSA TARVITTAVA ASIANTUNTIJUUS JA TIETO, KEVÄT 2018 (KEMPELE JA OULU, 1. HAASTATTELUKIERROS)

Asiantuntijuus

1. Millaista asiantuntijuutta kuntien uudistamisessa nyt ja tulevaisuudessa tarvitaan?
2. Millaista osaamista ja millaisia ominaisuuksia asiantuntijat tarvitsevat?
3. Kenen asiantuntijuutta uudistamisessa tarvitaan?
4. Miten tarvittava asiantuntijuus on muuttunut?
5. Miten näette asiantuntijuuden tarpeet tulevaisuudessa?
6. Onko asiantuntijuus yksilöllinen vai kollektiivinen ominaisuus?

Tiedon hyödyntäminen

7. Millaista tietoa uudistamisessa tarvitaan? (millaista tietoa asiantuntijat tulevaisuudessa tarvitsevat? Millaista tietoa pidätte tärkeänä uudistamisessa?)
8. Millainen on kokemustiedon rooli uudistusprosesseissa nyt? Miten näette asian tulevaisuudessa?
9. Millainen rooli on uuden tiedon luomisella/ innovaatioilla? (millaisia ovat uuden tiedon luomisen prosessit?)
10. Tiedolla johtaminen ja tiedon oikea-aikaisuus: Millaista on tiedolla johtaminen Kempeleessä/Oulussa? (Onko tarvittavaa tietoa saatavilla? mitkä tekijät vaikuttavat tiedon hyödyntämiseen haittaavasti/edesauttavasti? tiedon hyödyntämisen haasteet?)

Uudistamiseen vaikuttavat tekijät

11. Mitä tekijöitä pidätte keskeisinä kuntien uudistamisen onnistumisen kannalta?
12. Millaiset ovat kunnan rakenteet suhteessa nykyajan nopeasti muuttuvaan tilanteeseen ja verkostomaisiin työskentelytapoihin?

LIITE 4.

FOCUS GROUP- RYHMÄHAASTATTELUIJEN KESKUSTELUTEEMAT JA HUOMIOT EDELLISISTÄ HAASTATTELUISTA, UUDISTUVISSA KUNNISSA TARVITTAVA ASiantuntijuus JA TIETO, KEVÄT 2019 (KEMPELE JA OULU, 2. HAASTATTELUKIERROS)

Osaamisalueet: Minkä asioiden asiantuntijuutta tarvitaan?

- Tiedon hyödyntämisen taidot
- Viestintä- ja vuorovaikutustaidot
- Verkostoitumistaidot ja kyky toimia verkostoissa
- Kokonaisuuksien hallinta
- Muutostilanteiden hoitaminen
- Substanssiosaaminen?

Asiantuntijat: Kenen asiantuntijuutta hyödynnetään?

- Kuntaorganisaatiosta kuntayhteisöön (tavoite vai tilanne?)
- Viranhaltijat ja luottamushenkilöt
- Järjestöt, yritykset ja kuntalaiset
- Yhteistyö ja kuuleminen tunnistetaan tärkeäksi, mutta samalla isoksi haasteeksi
- Miksi yhteistyö kuntayhteisössä on tärkeää, miksi yhteistyötä esimerkiksi järjestöjen kanssa tehdään? Miksi tässä on haasteita?
- Kansalliset ja kansainväliset verkostot

Asiantuntijuuden luonne: Millaista asiantuntijuus on?

- Kollektiivisuus, prosessimaisuus ja kontekstisidonnaisuus
- Ongelmanratkaisu, muutoksissa onnistuminen
- Mikä mahdollistaa/estää yhteiset tiedon luomisen prosessit ja kollektiivisen asiantuntijuuden synnyn?

Kuntalaisten kokemustietoa ja asiantuntijuutta pidetään tärkeänä, mutta hyödyntämisessä on haasteita

”...meidän tavalliset ihmiset, jotka tuolla palveluja käyttää, niin ne ei osallistu sitä kautta siihen niinku palvelujen kehittämiseen oikeen millään lailla, että me tarvittais siihen niinku työkaluja”

”...miten me pystytään hyödyntämään se kokemus mitä kunnassa on, niin niiltäkin ihmisiltä, jotka ei ole päätöksenteossa, että kuinka me saatais se kokemusperäinen tieto tähän kehittämiseen matkaan”

”Kunnat tarttis oikeasti sellaisia asiantuntijoita, jotka saisivat sellaisen tilanteen aikaan siellä kunnassa, siis niinku toimenpiteillä, mutta ne avaukset olisi sellaisia, että ne kuntalaiset lähtivät siihen niinku oikeasti mukaan...”

”Tähän valiokuntamalliin liittyy se, että hyödynnetään sitä luottamushenkilöiden osaamista, se on se peruseriaate, mutta varmaan laajenee sillain, että hyödynnetään entistä enemmän kuntalaisten osaamista, että siinä meillä on vielä enemmän haasteita...”

”...on kauhean hankala luottamushenkilönä niinku yrittää löytää, että missä se niinku näiden virkamiesraporttien ja kuntalaisten epäonnistuneiden palvelukokemusten välissä niin missä se kulkee, mikä on se todellinen asiointi... ”...semmoisen aidon tilannekuvan muodostaminen niin sepä onkin melkoisen haastava tehtävä.”

Onko kyse toimintatavoista, rakenteista, toimintakulttuurista vai mistä?

”Meille on muodostunut jotenkin semmoinen asema, että me luottamusmiehet tuodaan aina tänne vähän niinku kuntalaisten vihaisia viestejä tiedoksi ja sitten virkamiehet puolustautuu ja keksii selitykset, miksi näin ei ole ja tämä on yksittäistapaus ja, että oikeasti meillä menee keskimäärin ihan hienosti. Semmoinen asetelma on vähän turhauttava... ei johda oikein mihinkään. Mä toivoisin, että virkamiehet myös rohkeasti uskaltais nähdä niitä palveluprosessin ongelmia, tuoda niitä esiin ja miettiä meidän kanssa yhdessä miten niitä ratkaistaan.”

”Tavallaan se valmistelu lähtee laajempaan, kun onhan se ihan selvä, että sitä tietoa on enemmän pöydän ympärillä, kun siinä on muitakin kuin viranhaltijoita. Ja sitten toisaalta näkis, että kun se on tavallaan tärkeä, kun se ei ole vaan niinku se tieto, mutta myöskin ne mielipiteet, joita siinä alkuvaiheessa tulee esille, ne todennäköisesti tulis esille jossain kohtaa myöhemmin... kun ne kaikki on oikeastaan pöydällä jo alusta lähtien niin kyllä se sillai vahvemman päätösesityksen tuottaa samasta asiasta...”

LIITE 5.

KIRJALLISTEN VALMISTELUAINEISTOJEN TAULUKOINTI, KEVÄT 2016 (OULU) JA KEVÄT 2017 (KEMPELE)

Oulun monikuntaliitoksen ja Kempeleen valiokuntamallin valmisteluun liittyvien asiakirjojen (muistiot, pöytäkirjat, raportit ja muut saatavilla olleet kirjalliset aineistot) taulukoinnin osa-alueet.

1. Toimielin
2. Päivämäärä
3. Asiantuntijat (+taustataho)
4. Käsitellyt asiat
5. Työskentelytavat
6. Päätöksen (/keskustelun) perustelut (/viittaukset; raportit ja asiantuntijat)
7. Muuta

JULKAISUT

JULKAISU

I

**Tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntäminen Oulun monikuntaliitoksen
valmistelussa**

Liisa Jurmu

Kunnallistieteellinen aikakauskirja (2/2017), sivut 7–25.

Artikkelin käyttöön väitöskirjan osana on saatu kustantajan lupa

Tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntäminen Oulun monikuntaliitoksen valmistelussa

Liisa Jurmu

Abstract

Finnish local government has been subjected to many reforms in the last few decades. The reforms will continue in the near future as health, social services and regional government are being reformed. Structural reforms and numerous projects have not altered the fact that concrete procedures still change slowly in local governments. This article deals with reforms in local government. It focuses on determining the kind of information and expertise used in the reforms and the expertise required. The research is empirical and focuses on one particular case: preparation of the multi-municipal merger of Oulu region.

Research on reforms of local governments, studied from the viewpoints of information and expertise, reveals that traditional public administration structures still have an impact on reform work. Even though steps towards New Public Governance procedures have been taken, reform processes remain strongly based on the information and expertise of the local government organization. Cooperation with different sector actors (the private and third sectors, universities, citizens) takes place from the viewpoint of the local government. The expertise of stakeholders is not at the core of reform processes.

Reform processes are based mainly on the existing information and practices. There is much less innovation and less creation and application of new information. The expertise needed in local government reform is diverse. The reform processes have great need for the skills that are typical of network and generative leadership. A successful reform results from the work of a couple of key actors who have the skills to create frameworks for the existence and exploitation of collective expertise.

Johdanto

Suomen kuntakenttä on jatkuvassa muutoksessa. Muutokset ovat osa hallintojärjestelmämme uudistamista, jota on toteutettu 1990-luvulta lähtien ennen näkemättömällä tavalla. Uudistustyö jatkuu tulevina vuosina sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksen sekä maakuntauudistuksen muodossa. Rakenteellisten uudistusten laajuudesta ja runsaudesta huolimatta konkreettiset

toimintatavat muuttuvat kunnissa edelleen hitaasti. Tarkastelen artikkelissa kuntien uudistamista tiedon ja asiantuntijuuden kautta, joilla on keskeinen rooli uudistamisprosesseissa. Toiminnan uudistamiseksi tarvitaan tietoa sekä uudenlaisia tapoja nähdä ja tehdä asioita. Uuden tiedon syntyminen ja hyödyntäminen puolestaan edellyttävät asiantuntemusta, eli muun muassa kykyä löytää ja hyödyntää uudistamisessa tarvittavaa tietoa tuloksellisesti. Tarkastelen artikkelissa minkä

tiedon varassa kuntaa paikallisesti uudistetaan ja millaista asiantuntijuutta uudistamisprosesseissa hyödynnetään ja tarvitaan.

Kuntien uudistaminen on osa hallintojärjestelmämme uudistamista, jolla tavoitellaan hallinnon toimivuuden parantamista yhteiskunnassamme. Hallinnon muutoksen tärkeimpiä lähteitä ovat toimintaympäristössä tapahtuvat yhteiskunnalliset muutokset (Airaksinen 2009, 39). Hallintouudistus tai –reformi voidaan Haverin (2000, 9.) mukaan määritellä *tietyyn hallintojärjestelmään tai organisaatioon tehdyksi muutokseksi, jonka tarkoituksena on kehittää sen toimintaa tai poistaa joitakin sen toiminnassa havaittuja ongelmia*. Viime vuosikymmeninä toteutettu uudistamistyö on kohdistunut muun muassa julkisen sektorin rooliin ja kokoon, valtion ja kuntien väliseen suhteeseen, henkilöstöön ja palkitsemisjärjestelmiin, ohjausjärjestelmiin, organisaatorakenteeseen ja –kulttuuriin sekä johtamiseen. (Haveri 2000, 9.) Käytännössä kansalliselta tasolta johdetut uudistukset ovat näkyneet kunnissa kuntaliitosten lisäksi uudenlaisina yhteistyörakenteina kuntien välillä, uudenlaisina organisaatiomalleina kuntien sisällä sekä muutoksina kuntien ja valtion välisissä suhteissa. Tulevina vuosina uudistamisen keskiössä on maakuntatason vahvistaminen, joka vaikuttaa merkittävästi myös kuntien toimintarakenteisiin. Osa kuntien palveluista siirtyy suunniteltujen uudistusten myötä maakunnan tasolle ja kuntien rooli osana Suomen julkishallintoa muuttuu merkittävästi.

Valtiotasolta johdettu rakenteellinen uudistustyö luo raameja kuntien uudistamiselle ja kunnissa päätetään kuntakohtaisesti uudistusten sisällöllisestä toteuttamisesta. Yhteiskunnan muuttuessa myös kuntien on uudistuttava, jotta ne ovat kykeneviä hoitamaan niille asetetut tehtävät. Kuntien perimmäisenä tehtävänä on kuntalain (410/2015) mukaan edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Kunnat vastaavat itsehallinnollisina yksiköinä oman paikallisyhteisönsä asioiden hoitamisesta.

Lähestyn tutkimusaiheittani tapaustutkimuksen avulla. Tarkasteleman uudistus on monikunta-

liitos ja sen valmisteluprosessi. Monikuntaliitosta voidaan pitää merkittävänä uudistuksena sen kohdekuunnille. Kuntien yhdistymisen myötä muutuvat muun muassa maantieteelliset alueet ja rajat, asukkaiden muodostama yhteisö sekä kuntaorganisaatio. Tutkimukseni kohdistuu Oulussa 1.1.2013 voimaan tulleen monikuntaliitoksen selvitys- ja valmisteluvaiheisiin. Teoreettinen viitekehyseni muodostuu kuntainstituution muutosta kuvaavasta teoriasta ja erityisesti uudesta julkisesta hallinnasta, jota pidetään kuntien uudistamisen kolmantena aaltona. Uudessa julkisessa hallinnassa korostetaan kunnan roolia koordinoivana, yhteistyötä tekevänä ja verkostoissa mukana olevana toimijana (Osborne 2010, 413–414 ja Anttiroiko & Haveri 2003, 148–150).

Kunnan uudistaminen ja uusi julkinen hallinta

Kuntien toiminnan kehittämisessä ja uudistamisessa on korostettu viime aikoina eri sektoreiden toimijoiden osaamisen hyödyntämistä. Yhteistyön organisoimisessa korostetaan verkostomaisuutta, uuden julkisen hallinnan näkökulman mukaisesti. Haverin & Pehkin (2008, 16.) mukaan hallinta-ajattelu perustuu näkemykseen, että julkinen hallinto ei kykene enää yksinään ohjaamaan yhteiskuntaa ja taloutta, vaan yhteisten asioiden hallinnan onnistuminen riippuu yhteistyöstä yksityisen ja kolmannen sektorin, sekä kansalaisten kanssa. Organisaatiot ja toimijat ovat entistä riippuvaisempia toisistaan, yhteiskuntamme ongelmien monimutkaistumisen ja ketjuuntumisen myötä. Monimutkaisia asioita ei voida yleensä hallita yksinkertaisilla ratkaisuilla ja järjestelmillä. Hierarkkiset järjestelmät yksinkertaisina rakenteina menettävät vähitellen merkitystään ja julkinen hallinto tarvitsee uudenlaisia ohjausmuotoja. (Haveri & Pehk 2008, 16.)

Hallinnan käsite löi itsensä läpi 1990-luvun alussa länsimaisessa keskustelussa. Hallinnalla on käsitteellistetty siirtymää, jossa julkisyhteisöt ovat ei-hierarkkisessa vuorovaikutuksessa eri sektoreiden toimijoiden kanssa. Hallinnon ja hallinnan käsitteitä käytetään joskus synonyymeina, vaikka niillä on merkittävä ero. Hallinnassa ko-

rostetaan kunnan roolia verkostoituvana, kehittämisorientoituneena ja aktiivisena eri toimijoiden kanssa yhteistyötä tekevänä tahona. Hallinnolle tyypillisiä piirteitä sen sijaan ovat hierarkia, käskyvalta sekä hallinnon sisäisiin prosesseihin ja resursseihin keskittyminen. Hallinnan käsitteellä voidaan kuvata kaikkia niitä sidosryhmysuhteiden hoitamisen tapoja, joita kunnat käyttävät toteuttaessaan yhteiskunnallisia tehtäviään. Näin ollen hallintaan sisältyy demokratiaan, johtamiseen, palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen liittyviä hallintasuhteita. (Anttiroiko 2010, 12–14 ja Anttiroiko & Jokela 2002, 130.)

Hallinta-käsitettä voidaan käyttää erilaisissa yhteyksissä, mutta kunnallishallinnon näkökulmasta puhuttaessa se ymmärretään yleisesti kuntien soveltamana uutena hallintatapana. Kunnan hallintasuhteiden kenttä voidaan jakaa kolmeen pääluottuvuuteen, joita ovat kuntaorganisaation sisäiset hallintasuhteet, paikallisten hallintasuhteiden kenttä ja ylipaikallisten hallintasuhteiden kenttä. Sisäisiksi hallintasuhteiksi tunnustetaan poliittisten päätöksentekijöiden, johtavien viranhaltijoiden ja kunnan työntekijöiden väliset suhteet sekä näihin liittyvät avoimuuden, vastuunjaon ja luottamuksen kysymykset. Paikallisia hallintasuhteita ovat puolestaan ne yhteistyösuhteet, joita kunnat rakentavat paikkakunnan yrityselämään, asukkaisiin, paikallisiin järjestöihin sekä paikkakunnalla toimiviin julkisyhteisöihin. Kuntien näkökulmasta tärkeänä korostuu yhteisen kehittämistahdon luominen ja vahva sosiaalinen pääoma. Ylipaikallisten hallintasuhteiden kenttä on laaja ja moninainen. Tällä tasolla tärkein institutionaalinen suhde on kunta-valtio -suhde. Tämän lisäksi merkittävää on suhde Euroopan unioniin. (Anttiroiko & Haveri 2003, 143–146.)

Uusi julkinen hallinta on tunnustettu osassa tutkimuksia kolmanneksi aalloksi kuntien uudistamisessa. Aikaisempia vaiheita ovat perinteinen hallinto/byrokraatia sekä uusi julkinen johtaminen (NPM). Osa tutkijoista pitää uutta julkista hallintaa osana uutta julkista johtamista, osan nähdesä nämä kaksi erillisinä vaiheina. Uusi aalto tai ei, uuden julkisen hallinnan on tunnustettu hyödyntävän aikaisempia kuntaparadigmoja niiden korvaamisen sijaan. Kunnissa tarvitaan edelleen

byrokraatiaa ja hallinnollisia rakenteista esimerkiksi poliittiseen päätöksentekoon ja asioiden toimeenpanoon. Taloudellista tuloksellisuutta ja tehokkuutta korostavaa uutta julkista johtamista puolestaan tarvitaan erityisesti palvelujen hankinnassa. Uusi julkinen hallinta korostuu muun muassa kuntien kehittämistoiminnassa, jota toteutetaan verkostomaisten suhteiden kautta. (Osborne 2010, 414, Airaksinen 2009, 30, Hakari 2013, 40–41).

Hallinta-käsitteen korostuminen kuntien toiminnassa on seurausta julkisyhteisöjen muuttuneesta toimintatavasta. Hallinto on edelleen tärkeä osa kunnan toimintaa, mutta se ymmärretään tänä päivänä eri tavalla kuin byrokraattisen perinteen tai perinteisen hyvinvointivaltionperinteen näkökulmissa. Uuden hallinta-ajattelun omaavan hallinnon toiminta on dynaamista ja kehittämisorientoitunutta, vanhan kontrolliorientoituneen hallinnon sijaan. (Anttiroiko & Haveri 2003, 142.) Tämä edellyttää uudenlaista osaamista ja asiantuntijuutta kunnan toimijoilta.

Tieto ja asiantuntijuus uudistamisessa

Mitä tieto on?

Kunnissa, kuten muissakin organisaatioissa tarvitaan tietoa toiminnan tueksi. Choon (1996) mukaan organisaatiot tarvitsevat tietoa etsiäkseen ja arvioidakseen valintoja ja tehdäkseen päätöksiä. Organisaatiot voivat informaation avulla myös merkityksellistää ja tulkita toimintaympäristössä vaikuttavia tekijöitä ja ilmiöitä. Tietoa tallentamalla ja jakamalla organisaatiot puolestaan pyrkivät luomaan uutta tietoa ja innovaatioita. (Choo 1996, Jalosen 2015, 47 mukaan.) Tiedon rooli on keskeinen organisaatioiden uudistamisessa.

Tiedosta puhuttaessa sillä voidaan viitata dataan, informaatioon ja tietämykseen, joita pidetään tietokäsitteen alaluokkina. Dataa pidetään kaikkein perustavanlaatuisimpana kuvailevana elementtinä, joka edustaa tai mittaa jotakin kiinnostavaa kohdetta. Datalla itsessään ei ole sisältöä tai merkitystä. Informaatio on puolestaan dataa, johon ihminen on liittänyt merki-

tyksen. Informaatio on tulos prosessista, joka tulkitsee ja muokkaa dataa johonkin tiettyyn ja määrättyyn muotoon. (Melkas & Uotila 2008, 30.) Tietämystä pidetään arvokkaimpana tiedon lajina, jota on samalla myös vaikeinta tallentaa, hallita ja siirtää. Tietämys on arvokasta tietoa, jolle on annettu konteksti, tarkoitus ja tietty tulkinta. (Davenport & Prusak 1997, 9.)

Nonaka & Takeuchi kehittivät 1990-luvulla teorian (SECI-malli) yhteisöllisestä tiedon luomisesta. Malli on toiminut pohjana monille yritysten tietämyksenhallintaa koskeville tutkimuksille. Mallin keskiössä on ero hiljaisen tiedon ja eksplisiittisen tiedon välillä. Mallia voidaan tulkita niin, että hiljaisella tiedolla viitataan tietämykseen ja eksplisiittisellä tiedolla puolestaan dataan. Informaatiossa on hiljainen ja eksplisiittinen puoli, koska se on ihmisten omilla merkityksillä käsittelemää dataa. Mallissa korostuu hiljaisen tiedon merkitys (Hytönen & Kolehmainen 2003, 14.)

SECI-malli perustuu yhteisölliseen oppimiseen ja näkee tiedon syntyvän kollektiivisissa prosesseissa. SECI-mallissa tietämyksen luominen nähdään jatkuvana ja dynaamisena prosessina hiljaisen tietämyksen ja koodatun tietämyksen välillä. (Nonaka & Takeuchi 1995, 62-72) SECI-mallissa tietämyksen muuntuminen tapahtuu tiettyissä paikoissa tai tietyillä fyysisillä tai virtuaalisilla areenoilla, joista Nonaka & Konno (1998, 40-54.) käyttävät käsitettä ba.

SECI-mallin tiedon muuntumisprosesseja voidaan luonnehtia tietovirroiksi, jotka perustuvat toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen. Tietovirroilla on keskeinen rooli muutettaessa organisaatioiden tietoresurseja arvoksi. Tietovirrat voidaan määritellä kommunikaation ja vuorovaikutuksen konkreettisiksi ilmentymiksi, joissa tietovirran avulla lähettäjä siirtää omaa tietoaan vastaanottajalle. Olennaista on lähettäjän siirtämän tiedon lisäksi vastaanottajan lähettäjälle antama palaute. Vuorovaikutustilanteessa onkin yksinkertaisimmillaan tunnistettavissa kahden suuntaisia tietovirtoja. Käytännössä vuorovaikutustilanteissa on usein mukana monia yksilöitä, joiden välillä tieto liikkuu monen suuntaisesti. Tiedon virtaamista voidaan tarkastella paitsi datan ja informaation osalta, myös tietämyksen siirty-

misenä. Tämä voi toteutua esimerkiksi kahden asiantuntijan välisessä vuorovaikutuksessa, jossa ammattikieli ja yhteinen näkemys asiayhteydestä mahdollistavat korkeamman abstraktiotason tiedon siirtämisen. (Laihonen 2011, 81)

Tiedon merkitys organisaation uudistamisessa

Tiedon merkitys organisaation toiminnan ja kehittämisen kannalta tunnustetaan tänä päivänä keskeiseksi. Uuden tiedon luominen on puolestaan tärkeää toiminnan uudistamisen näkökulmasta. Tiedon olemassa olo ei kuitenkaan riitä, vaan tietoa pitää osata käyttää oikein. Arvon luominen tiedon avulla ei ole yksiselitteistä, eikä käytännössä helppoa. Husman & Johanson (2015, 85.) muistuttavat, että tieto ei automaattisesti lisää parempaan käytännön toimintaan johtavaa ymmärrystä. Tieto voi olla tarjonnaltaan, ilmiänsuultaan, muodoltaan käyttäjien näkökulmasta vääränlaista tai vaikeasti omaksuttavaa ja hyödynnettävää. Virtasen, Stenvallin & Ranniston (2015, 14.) mukaan päätöksenteossa hyväksi käytettävä tieto on parhaimmillaan luonteeltaan ajantasaista, kodifioitua, systemaattisesti tuotettua ja perusolemukseltaan validia ja reliaabelia.

Tämän päivänä haasteena organisaatioissa on usein epäolellaisen informaation ylitarjonta ja haasteena olellaisen informaation löytäminen. Organisaatioiden kannalta tavoitteena on tilanne, jossa oikea tieto on oikeaan aikaan ja oikeassa muodossa oikeilla ihmisillä. Usein organisaatioissa kuitenkin ylläpidetään ja uusinnetaan sellaisia käytäntöjä, joissa ihmisillä on käytössään toimintatilanteen näkökulmasta puutteellista informaatiota vääristä lähteistä ja vieläpä sellaisessa muodossa, joka ei vähennä vaan lisää epävarmuutta ja monitulkintaisuutta. (Jalonen 2015, 63)

Yksi verrattain tuore tapa tarkastella tiedon hyödyntämistä organisaatioissa on tiedolla johtaminen. Tiedolla johtaminen tarkoittaa tiivistetysti toiminnasta itsestään syntyvän tiedon ja toimintaan vaikuttavan ulkoisen tiedon yhdistämistä toimintatilanteessa tavalla, joka vie organisaatiota haluttuun suuntaan. Olennaista on

relevantin tiedon erottaminen epäolennaisesta. Julkisen hallinnon kontekstissa tiedolla johtaminen ja siihen sisältyvä hallinnonrajat ylittävä tiedonkulku, keskenään keskustelevat tietojärjestelmät sekä julkishallinnon keräämän datan parempi hyödyntäminen nähdään lupaavina keinoina julkishallinnon ja muun muassa julkisten palvelujen tuottavuuden ja vaikuttavuuden lisäämisen näkökulmasta. (Jalonen 2015, 40–41.) Parhaimmillaan strateginen tiedolla johtaminen on tapa toimia eli se on kiinteä ja luonnollinen osa organisaation toimintakulttuuria. Tällöin tietoa hyödynnetään riittävästi ja tarkoituksenmukaisesti päätöksenteossa ja sen valmistelun eri vaiheissa. (Opetusministeriö 2006, 10)

Tiedon hyödyntämistä julkisessa hallinnossa tarkastelleet Lähteenmäki-Smith & Kuitunen (2015, 119) pitävät tutkimustiedon hyödyntämisen ohella käyttäjä- ja kokemuksellisen tiedon hyödyntämistä tärkeänä. Edustuksellisen demokraattisen järjestelmän rinnalla korostetaan tänä päivänä entistä vahvemmin suoran demokratian muotoja ja kansalaisten osallistumismuotojen kehittämistä. Tähän liittyen myös käyttäjä- ja kokemuksellisen tiedon merkitys kasvaa. Emt. mukaan erilaisten tietopohjien hyödyntäminen julkisessa hallinnossa edellyttää kuitenkin asenteiden ja toimintatapojen uudistamista.

Uuden tiedon luomista ja hyödyntämistä on tarkasteltu viime vuosikymmeninä suosiota saaneessa innovaatiotutkimuksessa. 2000-luvun alkupuolelta lähtien innovaatiotutkimuksessa on korostettu uuden tiedon luomisen ja soveltamisen yhteydessä avoimuutta; eri toimijoiden ja organisaatioiden välistä yhteistyötä sekä erilaisten rajapintojen merkitystä. (Chesbrough 2003, xxvi) Innovaatiot ymmärretään tiedon luomisen ja asiantuntijuuden kehittymisen tavoin kollektiivisina prosesseina ja niiden synnyn kannalta merkittävänä pidetään organisaatioiden kykyä tehdä yhteistyötä ja olla vuorovaikutuksessa erilaisten toimijoiden kanssa. (Cooke & Morgan 1998, 9-10.)

Asiantuntijuus uudistamisessa

Asiantuntijuus kytkeytyy läheisesti tiedon käsitteeseen ja se voidaankin määritellä *tiedoksi, joka koskee jonkin taidon oppimista ja tehokkuutta*. (Voutilainen, Mehtäläinen, Niiniluoto 1989, 13.) Tietoyhteiskunnan kehitys ja siihen liittyvä tiedon jakelun räjähdysmäinen kasvu asettavat uudenlaisia haasteita organisaatioiden toiminnalle ja sen kehittämislle. Uusia haasteita kohtaavat näin ollen myös organisaatioissa toimivat asiantuntijat, joiden osaamisessa korostuvat Tynjälän (1999, 160–162) mukaan oman substanssialan asiantuntemuksen lisäksi relevantin tiedon löytäminen, omaksuminen, siirtäminen sekä uuden tiedon luominen. Tämän lisäksi tärkeitä ovat yhteistyö- ja ryhmätyötaidot, suulliset ja kirjalliset kommunikaatiotaidot, kielitaito, joustava päätöksentekotaito sekä kyky kestää paineita ja epävarmuutta. Asiantuntijuutta voidaan luonnehtia prosessiksi, joka tuottaa jatkuvasti kehittyvää tieto-taitoa.

Asiantuntijuus liittyy kykyyn toimia tuloksellisesti muuttuvissa toimintaympäristöissä, toistuvasti. Asiantuntijat pystyvät yhdistämään toisiinsa ymmärryksen ympäristön monimutkaisuudesta ja ihmisen osaamisen laadusta hallita tätä monimutkaisuutta. Yhtenä korkeatasoisen asiantuntijatyön tärkeimmistä edellytyksistä pidetään eri puolilta hankitun tiedon jatkuvaa jallostamista, jonka avulla asiantuntijat pystyvät lisäämään oman osaamisensa hyötyä asiakkaan ja itsensä kannalta. (Kirjonen 1997, 13 ja 22.) Asiantuntijoiden tietorakenteen perusta muodostuu yksilöiden osaamista ja tuntemista rutiineista, erikoistiedosta sekä käytännön pohjalta syntyneestä vakiintuneesta ymmärryksestä asioiden monimutkaisista keskinäisistä kytköksistä. (Palonen & Gruber 2010, 43.)

Asiantuntijuus ymmärretään nykyisin enenevässä määrin kollektiivisena ja yhteisöllisenä ominaisuutena. Tasokkaan osaamisen nähdään syntyvän pikemminkin ryhmien ja asiantuntijakulttuurien yhteisen työn kuin yhden ihmisen ansiokkaan työn tuloksena. (Palonen & Gruber 2010, 42.) Asiantuntijuus ei rajoitu näin ollen pelkästään yksilöihin, vaan se voi olla myös tii-

mien, työryhmien tai laajempien työyhteisöjen ominaisuus. (Tynjälä 1999, 161.)

Tiedon hyödyntäminen organisaatioissa edellyttää johtajilta kyvykkyyttä varmistaa tiedon oikeellisuus ja oikea-aikaisuus, jotta verkostot voivat omalla sosiaalisella toiminnallaan edistää toiminnan kehittymistä. Käytännössä johtajan tai toimintaa koordinoivan henkilön tehtävänä ei ole antaa valmiita malleja, vaan antaa tilaa ja niin sanottuja syötteitä, jotta tieto ohjautuu ja asiantuntijoilla olevan tieto saadaan hyödynnettyä. Toimintaa johtavien ja koordinoivien henkilöiden tehtävänä on koota yksittäisistä asiantuntijatie- doista isompia kokonaisuuksia ja luoda näin yh- teistä suuntaa kehittämisellemme. (Rytilä 2011, 197.)

Asiantuntijat investoivat henkisiä resurssejaan uusiin haasteisiin vastaamiseen ja syventävät näin omaa pätevyyttään. Asiantuntijuuden ymmärtä- minen jatkuvana ongelmanratkaisuprosessina, työskentelynä omien kykyjen ylärajoilla ja itsensä ylittämisenä tuo käsitteen lähelle oppimisen kä- sitettä. Progressiivisen ongelmanratkaisuprosessi onkin jatkuva oppimisprosessi. Eksperttiyttä ei siten nähdä pysyvänä ominaisuutena, joka on kerran saavutettu koulutuksen ja työkokemuk- sen kautta. Ennemmin se liitetään toiminta- tapaan: asiantuntemus on jatkuvaa itsereflektiota ja oppimista eri tilanteissa. (Tynjälä 1999, 161.)

Tutkimuksen toteutus

Tutkimukseni on otteeltaan laadullinen ja aineis- toni muodostuu monikuntaliitokseen liittyvistä asiakirjoista sekä toteuttamistani teemahaastat- teluista. Tutkimusaineistoni koskee Oulun mo- nikuntaliitoksen selvitys- ja valmisteluvaiheita. Selvitysvaiheessa (syksy 2009-kevät 2010) työ- kentelystä vastasi valmisteluryhmä ja myönteisen yhdistymispäätöksen jälkeen valmisteluvaihetta toteutettiin yhdistymishallituksen (syksy 2010- vuosi 2012) johdolla. Aineiston ensimmäinen osa muodostuu selvitys- ja valmisteluvaiheen pöytäkirjoista ja muistioista. Kävin läpi valmis- teluryhmän muistiot (22 kokousta) ja yhdisty- mishallituksen (39 kokousta) pöytäkirjat syste- maattisesti, tilastoimalla mukana olleet mukana olleet asiantuntijat, käsitellyt asiat, päätösten pe-

rustelut/ viitatut tiedot, hyödynnetyt asiantuntijat sekä työskentelytavat. Aineisto oli laaja, tilastoja kertyi yhteensä 58 sivua. Valmisteluryhmällä oli myös alatyöryhmiä ja muita kehittämiselimiä (henkilöstötyöryhmä, tulevaisuustyöryhmä ja pu- heenjohtajisto), joiden lisäksi selvitystyön aikana järjestettiin myös valtuustojen yhteisistuntoja.

Uuden kunnan valmistelusta vastanneel- la yhdistymishallituksella oli puolestaan vii- si varsinaista toimikuntaa: Elinvoimaisuus-, Johtamisjärjestelmä-, Osallisuuden ja vaikutta- misen-, Palvelujen järjestämisen sekä Verkosto- Oulun toimikunnat. Tämän lisäksi säännöllisesti kokoontui työvaliokunta. Erityisesti yhdistymis- hallituksen alaiset työryhmät kokoontuivat 2,5 vuoden aikana aktiivisesti ja aineistomäärä oli hyvin runsas. Päädyin emt. työryhmien osalta ratkaisuun, että luen muistiot/pöytäkirjat läpi ja tilastoin niistä ainoastaan erillisten asiantuntijoi- den käytön (muu kuin viranhaltijavalmistelu) ja työskentelyssä hyödynnetyn ulkopuolisen tiedon, erityiset työskentelytavat sekä muut aihepiiriini liittyvät kokouskohtaiset seikat. Tämän lisäksi tein koonnin työryhmien jäsenistä taustatahoi- neen. Käytännössä ratkaisu tuntui toimivalta ja koen saaneeni hyvän käsityksen työryhmien toiminnasta, toimintatavoista ja mukana olleista asiantuntijoista ja käytetyistä tietolähteistä.

Pöytäkirjojen ja muistioiden lisäksi tarkas- telin selvitys- ja valmisteluvaiheessa tuotettuja ohjelmia (kuten yhdistymishallituksen alaisten toimikuntien työskentelyn tuloksena syntyneet teemakohtaiset ohjelmat). Tämän lisäksi tärkeää tausta-aineistoa olivat yhdistymissopimus ja sen selvitysosa sekä monikuntaliitoksesta tuotettu reaaliaikainen arviointi, joka toteutettiin puol- livuosittain.

Tavoitteenani oli pöytäkirjojen, muistioiden ja muiden asiakirjojen tarkastelun avulla selvittää, millaista tietoa valmistelun ja suunnittelun apuna käytettiin, millaisia asiantuntijoita valmistelussa ja suunnittelussa oli mukana sekä millaisten työ- menetelmien avulla valmistelua ja suunnittelua toteutettiin. Julkaistuja asiakirjoja tarkastele- malla on mahdollista saada yleiskuva toiminnan toteuttamisesta, mutta kaikkea aiheen kannalta merkittävää tietoa ei niistä löydy. Pöytäkirjojen ulkopuolelle voi jäädä asioita, jotka voivat olla

jopa olennaisempia kuin viralliset päätökset tai muut kirjatuksi asiat. Hermeneuttisen näkemykseni mukaan olennaisia ovat ihmisten asioille antamat merkitykset, joihin on mahdollista päästä käsiksi haastattelumenetelmillä. Tutkimukseni aineiston toinen osio muodostuu tekemistäni teemahaastatteluista, joihin valitsin keskeisiä selvitys- ja valmisteluvaiheissa mukana olleita toimijoita. Haastattelin yhteensä kahdeksan henkilöä, kolme luottamushenkilöä ja viisi viranhaltijaa.

Haastattelut olivat antoisia ja syvensivät merkittävästi ymmärrystäni monikuntaliitoksen selvitys- ja valmisteluvaiheissa hyödynnetyistä tiedosta ja asiantuntijuudesta sekä laajemminkin yhdistymisen toteuttamisesta. Litteroin haastattelut tarkasti. Haastatteluaineistoa kertyi litteroituna yhteensä 71 sivua. Analysoin aineiston sisällön-analyysin menetelmällä. Artikkelissa on jonkin verran suoria lainauksia haastatteluista. Suorat lainaukset on merkitty tekstiin heittomerkein ja kursivoinein.

Oulun monikuntaliitoksen toteuttaminen

Perustietoa

Oulun seudulla toteutettiin viiden kunnan (Haukipudas, Kiiminki, Oulu, Oulunsalo ja Yli-Ii) kuntaliitos vuoden 2013 alussa. Kuntaliitoksen selvitys- ja valmisteluvaihe toteutettiin valtakunnallisen Kunta- ja palvelurakennemuutoksen aikana (2006–2012), jolla tavoiteltiin elinvoimaista, toimintakykyistä ja eheää kuntarakennetta. Kunta- ja palvelurakennemuutosta koskevassa laissa määriteltiin tavoitteeksi *varmistaa koko maahan laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut*. Käytännössä Paras-uudistuksen keinoja olivat *kuntaliitosten toteuttaminen kuntarakenteen vahvistamiseksi, kuntien yhteistoiminnan lisääminen palvelurakenteiden vahvistamiseksi sekä toiminnan tuottavuuden parantaminen tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä vahvistamalla kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä*. (9.2.2007/169.)

Kuntajaon muuttamisesta säädetään kuntajakolaissa (1689/2009), joka tuli voimaan Oulun

seudun selvitysvaiheen aikana. Uuteen lakiin kirjattiin entistä vahvemmin kuntalaisten kuuleminen. Oulun seudun selvitys toteutettiin uuden lain mukaisesti. Kuntajakolaissa (4 §) määritellään kuntajaon muuttamisen edellytyksiä seuraavasti:

Kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos parantaa:

1. Kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä, tai muuten edistää kunnan toimintakykyä;
2. alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita;
3. alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai
4. alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta.

Päätös kuntaliitoksesta syntyi Oulun seudulla kuntajakoselvityksen seurauksena. Selvitysvaiheessa oli mukana kuusi kuntaa, joista Muhos päätti jättäytyä selvityksen valmistuttua liitoksen ulkopuolelle. Kuntajakoselvitys toteutettiin kuuden kunnan esityksestä ja valtiovarainministeriön päätöksellä 1.8.2009–30.6.2010 ja sen toteutti filosofian tohtori Arto Koski. Selvitys oli kuntajakolain (1698/2009) 15 § mukainen erityinen kuntajakoselvitys. (Koski 2010a, 3-5.)

Oulun seudun monikuntaliitosta on luonnehdittu strategiseksi yhdistymiseksi, joka on Suomessa vielä tuore ilmiö. Ennen Oulua strateginen yhdistyminen toteutettiin Rovaniemellä. Suurin osa aikaisemmin toteutetuista kuntaliitoksista on toteutettu niin sanottu rutiiniyhdistymisinä, jolloin tyypillisesti kaksi kuntaa on sulautunut yhteen. (Koski 2010a, 13.) Tästä Oululla oli kokemusta vuoden 2009 alussa toteutetusta kuntaliitoksesta, jossa Ylikkieminki yhdistyi osaksi Oulua.

Strategisen yhdistymisen erottaa rutiiniyhdistymisestä mm.

- suuntautuminen tulevaisuuden toimintaympäristöön (nykyhetken toimintaympäristöön keskittymisen sijaan)
- yhdistymisen pitäminen keinona muutoksen aikaan saamiseksi (sen sijaan, että muutos nähtäisiin päämääränä)
- yhteisten tavoitteiden korostaminen (kuntakohtaisten tavoitteiden sijaan)

- nojautuminen vahvasti kuntastrategiatyöhön (strategiatyön sivuuttamisen sijaan)
- yhdistymisen tavoitteita tukeva johtamisjärjestelmä (vanhalle pohjalle rakentuvan johtamisjärjestelmän sijaan)
- henkilöstön merkityksen korostaminen ja näkeminen strategisena voimavarana (henkilöstön aliarvioimisen sijaan)
- muutoksen johtamisen korostaminen yhdistymisessä (rutiininomaisen etenemisen sijaan)
- vuorovaikutteisen muutosviestinnän korostaminen (niukan tiedottamisen sijaan (Laamanen 2008, 7-9).

Kuntaliitosprosessin vaiheet voidaan jakaa tunnusteluvaiheeseen, selvitys- ja sopimusvaiheeseen, yhdistymisen valmisteluvaiheeseen ja toteutusvaiheeseen. Vahvan strategisen lähestymistavan tulisi muotoutua jo selvitysvaiheessa, mutta käytännössä monissa kunta- ja palvelurakennemuutoksen liikkeelle panemissa hankkeissa selvitysvaihe on toteutettu hyvin nopealla aikataululla ja näin ollen strategiaproessin painopiste on asettunut valmistelu- ja toteutusvaiheeseen. (Laamanen 2008, 4 ja 11.)

Selvitysvaihe

Oulun seudun kuntaliitoksen selvitysvaihe kesti noin 6,5 kk, elokuusta 2009 helmikuun 2010 puolen välin tienoille. Kokonaisprosessi pitkittyi Muhoksen jäätyä yhdistymisen ulkopuolelle ja virallinen päätös liitoksesta saatiin viiden kunnan kesken valmiiksi kesällä 2010. Keskeisimpänä toimijana selvitysvaiheessa oli valmisteluryhmä, johon kuuluivat kuntien valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajat, kuntien kunnanjohtajat sekä viiden puolueen edustajat ja henkilöstön edustaja. Tämän lisäksi selvitysvaiheessa kokoontui useita edellä mainituista toimijoista koottua työryhmää. Asian tiimoilta pidettiin myös kaksi valtuustojen yhteisistuntoa, syksyllä 2009 ja keväällä 2010. (Koski 2010a, 3-11.) Liittyvien kuntien valtuutettujen näkemyksiä kuntaliitoksesta tiedusteltiin valtuustojen yhteisistunnossa tehdyllä kyselyllä. (Valmistelutyöryhmän muistiot 2009–2010)

Valmisteluryhmä kokoontui elokuun 2009 ja kesäkuun 2010 välisenä aikana yhteensä 22 kertaa. Valmisteluryhmässä käsiteltiin monipuolisesti yhdistymiseen liittyviä asioita, yhteisten keskustelujen, ryhmätöiden ja aivoriuhien avulla. Valmisteluryhmässä käsiteltiin mm. elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan käsitettä ja sen osatekijöitä, toimintaympäristön muutoshaasteita, yhdistymisen perusedellytyksiä, uuden kunnan perustuksia ja uuden kunnan visiota. Valmisteluryhmä myös työsti yhdessä kuntajakoselvittäjän kanssa yhdistymissopimuksen sisältöä. Valmisteluryhmässä käytiin useaan otteeseen läpi viestintään liittyviä asioita sekä kuntalaisille ja henkilöstölle järjestettävien kuulemistilaisuuksien sisältöjä ja tuloksia. Valmisteluryhmä suunnitelti yhdessä viestintää ja sopi siihen liittyvästä työnjaosta kuntien välillä. (Valmistelutyöryhmän muistiot 2009–2010)

Valmisteluryhmässä perustettiin uusia työryhmiä yhdistymisen eri osa-alueiden eteenpäin viemiseksi. Henkilöstötyöryhmässä käytiin läpi henkilöstöön, kuten palkkaukseen, irtisanomissuojaan ja muihin etuihin liittyviä asioita, tulevaisuustyöryhmä työsti skenaarioita väestönkehityksestä ja kuntakohtaisesti kootuissa työryhmissä käsiteltiin yhdistymiseen liittyviä ja uuden kunnan strategisia tavoitteita. Selvityksen loppuvaiheessa perustettiin myös kunnanjohtajista koostuva valmisteluryhmä työstämään uuden kunnan organisaatiota ja johtamisjärjestelmää. Työryhmien työskentelyn tulokset tuotiin valmisteluryhmän käsittelyyn. Selvitysvaiheen edetessä valmistelutyöryhmän työskentelyyn sisältyi yhdistymissopimuksen sisällön työstäminen. (Valmistelutyöryhmän muistiot 2009–2010)

Yhdistymissopimus on keskeinen asiakirja yhdistymisprosessissa. Asiakirja on sopimus hallinnon ja palvelujen järjestämisestä ja siihen on liitettävä suunnitelma siitä, miten kuntien palvelurakenteita sovitetaan yhteen taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Yhdistymissopimus on strateginen asiakirja, johon voidaan linjata uuden kunnan strategisia tavoitteita. Uuden kunnan strategia ja visio alkavat muotoutua niissä tavoitteissa, jotka sopimuskunnat nostavat sopimusvaiheessa keskeisiksi. Yhdistymissopimuksella on uuden kunnan kehittämistä ohjaava vaikutus

ja myöhemmin sopimuksen sisältö nivoutuu yhdistyneen kunnan johtamisen ydinprosesseihin, kuten strategiaan ja talousarviosuunnitelmaan. (Laamanen 2008, 28–30.)

Oulun yhdistymissopimuksen mukaisesti kuntaliitos toteutettiin 1.1.2013 alkaen ja yhdistymissopimus oli voimassa vuoden 2015 loppuun saakka. Henkilöstön irtisanomissuoja jatkuu vuoden 2017 loppuun asti. Yhdistymissopimukseen kirjattiin ne välttämättömät tärkeät asiakohdat, jotka ohjasivat uuden kunnan valmistelua vuosina 2010–2012 ja uuden kunnan toimintaa vuosina 2013–2015 sekä pidemmän aikavälin strategiset linjaukset, joilla on keskeinen merkitys yhdistymissopimuksen jälkeisenä aikana. (Koski 2010a, 4-5.)

Valmisteluvaihe

Yhdistymissopimuksen toimeenpanosta ja uuden kunnan toiminnan ja hallinnon järjestämisen valmistelusta vastasi Oulussa Yhdistymishallitus (kuntajakolain 10 § mukaan). Yhdistymishallituksen toiminta on kuntajakolain (10 §) mukaan käynnistettävä välittömästi sen jälkeen, kun kuntien valtuustot ovat tehneet yhdistymisehdotusta koskevat päätöksensä ja valinneet yhdistymishallituksen omien kuntiensa jäsenet ja varajäsenet. Oulussa yhdistymishallitus vastasi uuden kunnan toiminnan valmistelusta siihen saakka, kunnes kuntavaalit saatiin syksyllä 2010 pidettyä ja uusi kunnanhallitus valittua. Liittyvät kunnat sopivat yhdistymishallituksen toiminnasta yhdistymissopimuksessa. Vanhojen kuntien valtuustojen ja hallitusten tehtävänä oli vuosina 2010–2012 oman kunnan toiminnan hoitaminen ja yhdistymissopimuksen noudattaminen. (Koski 2010b.)

Yhdistymishallitukseen valittiin 20 jäsentä ja heille varajäsenet. Paikkajako suhteutettiin kuntien kokoon ja paikkajaossa huomioitiin viiden kunnan alueen puoluepoliittiset voimasuhteet vuoden 2008 kuntavaalien tulosten mukaisesti. Yhdistymishallituksessa käsiteltävien asioiden valmistelusta ja toimeenpanosta vastasi seitsemän kuntajohtajan tiimi. Tiimin puheenjohtajana toimi Oulun kaupunginjohtaja, joka toimi myös

esittelijänä (tai hänen määräämänsä kuntajohtaja-tiimin jäsen) kokouksissa. (Koski 2010b.) Yhdistymishallitus valitsi ensimmäisessä kokouksessaan puheenjohtajaksi Kyösti Oikarisen (kesk.) ja ensimmäiseksi varapuheenjohtajaksi Esko Kurvisen (kok.). Oulunsalon kunnanjohtaja Timo Nousiainen valittiin valmistelun projektipäälliköksi. (Yhdistymishallituksen muistio 1. 30.8.2010)

Yhdistymispäätösten ja yhdistymisen toteuttamisajankohdan väliin jäi Oulussa aikaa yli kaksi vuotta. Aika käytettiin hyväksi toteuttamalla siirtyminen uuteen kuntaan vaiheittain, yhdistymishallituksessa valmistellun suunnitelman mukaisesti. Koska uusi kunta aloitti toimintansa virallisesti vasta 1.1.2013, käytettiin vaiheittaisen siirtymisen alustana silloista Oulun kaupunkia. (Koski 2010b.) Valmisteluvaiheen pituuden vuoksi yhdistymishallitus ehti kokoontua elokuun 2010-marraskuun 2012 välisenä aikana yhteensä 39 kertaa.

Valmistelu ositettiin seuraaviin vaiheisiin: Suunnittelu, strategian täsmentäminen ja nykytilan kartoitus, johtamisjärjestelmän määrittely ja palvelujen järjestäminen, toiminnan käynnistäminen sekä toiminnan vakiinnuttaminen. Yhdistymishallituksen tehtäväksi tarkentui yhdistymissopimuksen toimeenpano, toiminnan, talouden ja hallinnon järjestämisestä päättäminen, strategisista linjauksista päättäminen ja nykyisten kuntien toiminnan koordinointi. Puheenjohtajista ja varapuheenjohtajista muodostui työvaliokunta, jonka tehtäviksi määriteltiin kuntaliitoksen johtoryhmänä toimiminen (valmistelun strategiset kysymykset, valmistelutyön ohjaaminen liitosopimuksen teemojen kautta), strategiaprosessin johtoryhmänä toimiminen (prosessin valmistelu ja kehittäminen, strategian keskeisten teemojen hahmottaminen), asioiden tuominen hallitukseen, osallistuminen kaupungin/kunnan toimielinten kokouksiin ja arvioinnin ja seurannan ohjaus. (Projektisuunnitelman luonnos/ Uusi Oulu 22.9.2010)

Työvaliokunnan lisäksi yhdistymisen valmistelun eteenpäin viemiseksi perustettiin viisi luottamushenkilöistä koostuvaa toimikuntaa: Johtamisjärjestelmä-toimikunta, Palvelujen jär-

jestämisen toimikunta, Osallistumisen ja vaikuttamisen toimikunta, Elinvoimaisuus-toimikunta ja Verkosto-Oulu –toimikunta. Kuhunkin toimikuntaan valittiin kahdeksan jäsentä ja valinnat tehtiin puoluejaon mukaisesti. Toimikuntien työskentelyssä korostettiin mm. tavoitteiden asetelua uudelle Oululle, työn suuntautumista kuntalaisnäkökulmaan, sidosryhmiin ja ulkoisiin muutostekijöihin, skenaario-työskentelyä sekä asiantuntijoiden käyttämistä. Toimikunnat muodostettiin uuden Oulun strategisten päämäärien mukaisesti. Työvaliokuntaa laajennettiin myöhemmin yhdistymishallituksen alaisen toimikuntien puheenjohtajilla sekä Kristillisdemokraattien ja Perussuomalaisten ryhmäpuheenjohtajilla. (Projektisuunnitelman luonnos/ Uusi Oulu 22.9.2010 ja Yhdistymishallituksen muistiot 6.10.2010 ja 12.1.2011)

Yhdistymishallituksessa käsiteltiin reilun kahden vuoden aikana laajasti erilaisia, uutta Oulua koskevia asioita. Luottamushenkilöstä valitut toimikunnat valmistelivat oman osa-alueensa mukaiset suunnitelmat uuden Oulun perustamista varten ja toimikuntien työskentelyn etenemistä käsiteltiin yhdistymishallituksessa säännöllisesti. Tämän lisäksi viranhaltijat esittelivät erilaisia asioita yhdistymishallituksen kokouksissa, joissa annettiin lausuntoja pyydettyihin asioihin. Yhdistymishallitus käsiteli runsaasti mm. talous- ja henkilöstöasioita, erilaisia kuntaliitokseen liittyviä palvelujen ja toimintojen yhdistämis- ja harmonisointisuunnitelmia sekä lukuisia toimialakohtaisia asioita. (Yhdistymishallituksen muistiot 2010–2012)

Yhdistymishallituksessa määriteltiin Oulun kaupungin palvelujen pääprosessiksi kaupunkiympäristöpalvelut, hyvinvointipalvelut, sivistys- ja kulttuuripalvelut sekä elinkeinopalvelut (BusinessOulu). Prosessien määrittely oli toiminnan kannalta keskeistä, sillä niiden avulla luotiin rakenne Oulun kaupungin organisaatiolle ja mm. johtamisjärjestelmälle. (Yhdistymishallituksen muistio 2.2.2011) Ouluun perustettiin kolme apulaiskaupungin johtajan tehtävää. Jokaisen apulaiskaupunginjohtajan strategiselle vastuulle tuli yksi pääprosessi, jonka lisäksi jokaisella pääprosessilla oli oma johtajansa. (Yhdistymishallituksen muistio 4.5.2011)

Uuden Oulun suunnittelua varten toteutettiin erilaisia taustaselvityksiä ja katsauksia, kuten toimintaympäristökatsaus ja hyvinvointikatsaus. Näiden lisäksi yhdistymishallitus käsiteli useita toimialakohtaisia erillisiä selvityksiä. Katsausten tuottamaa tietoa hyödynnettiin uuden kunnan strategian, toiminnan, palvelujen järjestämisen ja talouden suunnittelussa. Yhdistymishallitus käsiteli katsaukset ja hyväksyi niiden hyödyntämisen Uuden Oulun suunnittelussa. Myös yhdistymishallituksen alaiset toimikunnat tuottivat raportteja omalta vastuualueeltaan yhteisen strategiatyön tueksi. Uuden Oulun valmistelun etenemistä seurattiin väliraporttien avulla ja yhdistymisen valmistelua ja toteutusta arvioitiin ulkoisella arvioinnilla puolivuositain. (Yhdistymishallituksen muistiot 2011–2012)

Tiedon hyödyntäminen monikuntaliitoksen valmistelussa

Tiedon hyödyntäminen oli erilaista monikuntaliitoksen selvitys- ja valmisteluvaiheissa. Selvitysvaiheessa taustainformaation hyödyntämistä tärkeämpää oli mukana olevien toimijoiden keskinäisen luottamuksen ja yhteisen tahtotilan muodostaminen, sekä strategisen kuntaliitoksen perusteiden rakentaminen. Selvitysvaiheen rakenteet ja toimintatavat mahdollistivat osallistujien tietämyksen hyödyntämisen ja yhteisen tiedon luomisen. Selvitysvaiheen työryhmä oli kohtuullisen kokoinen, työskentely oli tiivistä ja osallistujien sitoutuminen korkealla. Työskentelyn eteneminen oli tarkoin suunniteltua ja työskentelyssä valmisteltu yhdistymissopimus rakentui mukana olleiden henkilöiden näkemysten pohjalta. Yhtä haastateltavaa lainaten ”...*ne Oulun asiat nostettiin siinä formaatissa pinnalle ja ihmiset sai nostaa ne omat asiansa siihen niin se näytti ihan Oulun jutulta*”. Työskentelyn rakentuminen toimijoiden näkemyksistä edesauttoi heidän sitoutumista sopimukseen.

Kuntajakoselvittäjä kokosi selvitysvaiheessa tietoa työryhmän työskentelyn tueksi muualla toteutetuista kuntaliitoksista ja aihetta koskevista tutkimuksista. Kuntajakoselvittäjän koon-tien lisäksi valmisteluryhmässä hyödynnettiin

taustainformaationa tilattua talouslaskelmaa ja muuttoliikeanalyysia. Pohjatietoa prosessin tueksi hankittiin myös kuntalaisten kuulemistilaisuuksista, joita järjestettiin kaikkien liittyvien kuntien alueilla. Työryhmässä toteutettiin työskentelyn alkuvaiheessa toimintaympäristön analyysi.

Taustainformaation hyödyntäminen kuntien uudistamisessa on monesta näkökulmasta haastavaa. Ensinnäkin kuntien toiminta-alue on moninainen ja laaja. Valmistelussa on otettava huomioon toiminnan eri osa-alueita koskeva informaatio. Kuntien toimintaympäristö on monimutkainen ja jatkuvasti muuttuva. Relevanttia tietoa toiminnan uudistamisen tueksi voi olla hankalaa löytää. Uudistamisprosesseissa voi olla olennaista löytää yhdessä tekemisen menetelmiä ja toimintatapoja, joita voidaan hyödyntää myös tulevaisuudessa toimintaympäristön muuttuessa.

Taustainformaation merkitystä ei koettu selvitysvaiheessa prosessin toteuttamisen kannalta keskeiseksi. Tämä voi kertoa ensinnäkin siitä, että mukana olleet henkilöt näkivät parhaan ja tarvittavan tietämyksen olevan valmisteleavassa työryhmässä. Näin ollen he eivät nähneet, että prosessin ulkopuolella tuotetulla tiedolla voisi olla merkittävää annettavaa selvitysvaiheen toteuttamiselle. Toiseksi kokemus taustainformaation vähäisestä merkityksellisyydestä voi johtua toimijoiden jo syntyneistä näkökannoista: jos oma mielipide on jo muodostettu, ei selvitysvaiheessa koeta tarvetta taustatiedon hankkimiselle oman mielipiteen muodostamisen tueksi.

Myönteisen tai kielteisen päätöksen tehneille henkilöille olennaista selvitysvaiheessa on muiden toimijoiden saaminen oman näkökannan taakse ja työskentelyssä syntyvä lopputulos. Sen sijaan vielä kantaansa etsivät henkilöt voivat olla kiinnostuneempia itse prosessista ja hyvistä käytännöistä, sillä he muodostavat niiden perusteella oman kantansa yhdistymisestä. Oman kantansa yhteisen työskentelyn aikana muodostavat henkilöt ovat sitoutuneimpia kuntaliitosprosessiin. He ovat usein kiinnostuneita myös yhdistymispäätöksen jälkeen käynnistyvästä liitoksen valmistelusta ja toteutuksesta. (Kts. Koski, Halonen & Kyösti 2013, 90-92.)

Tähän tutkimukseen haastatellut henkilöt korostivat selvitysvaiheen tärkeimpänä tehtä-

vänä yhteisen näyn muodostamista, jonka työskentäminen oli aloitettu jo ennen selvitysvaihetta epävirallisissa keskusteluissa. Olennaista mukana olleiden tahojen näkökulmasta oli heidän konkreettiset vaikutusmahdollisuudet selvitysprosessiin ja yhdistymissopimuksen sisältöön. Yhdistymissopimuksesta tuli siihen osallistuneiden tahojen näkemysten mukainen. Näkökulmien yhteensovittamista helpotti yhdistymisen ja yhdistymissopimuksen strategisuus, joka keskittyi suurempiin linjoihin ja jätti tilaa valmisteluvaiheen asiantuntijatyölle.

Tilanne muuttui valmisteluvaiheessa. Päätös yhdistymisestä oli tehty ja työskentelyn tavoitteena oli valmistella kuntien yhdistyminen. Tässä vaiheessa rakennettiin uuden kunnan toiminnan rakenteita sekä –sisältöä ja työskentely organisoitui useiden valmisteluryhmien välille. Taustainformaation käyttäminen lisääntyi runsaasti ja valmistelussa käsiteltiin monenlaista eri osa-alueiden valmisteluun liittyvää aineistoa. Valmisteluvaihe oli rakenteeltaan yhteisen tietämyksen muodostamisen näkökulmasta selvitysvaihetta haasteellisempi. Yhdistymishallituksen suuri koko, pitkät asialistat ja työskentelyn pitkä ajallinen jakso aiheuttivat prosessiväsymystä ja välillä myös toimijoiden turhautumista. Työskentelyssä haettiin konsensusta pitkien keskusteluiden kautta, jotka tekivät yhdistymishallituksen kokouksista seminaarimaisia.

Yhdistymissopimuksen strategisuus jätti pelivaraa valmisteluvaiheen asiantuntijuuden käytölle ja innovoinnille. Tämä ei kuitenkaan näkynyt vahvasti valmistelussa ja haastatellut kokivat käytänteiden hoitamisen vieneen aikaa uudistamiselta ja strategisen tason asioiden käsittelyltä. Yksi haastateltu pohti uudistamista seuraavasti: ”se oli iso urakka jo yksistään saada se monikuntaliitos sillä tavalla läpi että ehkä sille uudistamiselle... siinä vielä niin ruveta kokonaan uudelleen innovoimaan...” Voidaan kuitenkin pohtia, olivatko uudistamisen esteet pelkästään ajankäyttöllisiä, vai myös esimerkiksi haluttomuutta toimintatapojen muuttamiseen tai kyvyttömyyttä lähteä aitoon yhteiseen uudistamistyöhön toiminnan eri tasoilla. Uudistamiseen liittyy myönteisten näkökulmien ohella usein myös monenlaisia pelkoja, jotka voivat liittyä esimerkiksi oman

aseman ja roolin mahdolliseen muuttumiseen. Monikuntaliitoksen uudistamistyötä voi hidastaa myös liittyvien kuntien etujen ajaminen, jota yksi haastateltu pohti seuraavasti:

”... siinä on kuitenkin niin aivan sen tekemisen uudistamisen sijaan siinä on kuitenkin liian paljon tämmöisiä vääriä vaikuttimia, siis mä tarkoitan niillä vääriillä vaikuttimilla vaan sitä kapeaa oman edun siis mä tarkoitan sen kylän tai kaupunginosan...”

Uuden tiedon luomisen sijaan haastatellut kokivat, että valmistelutyössä koottiin olemassa olevaa tietoa yhteen. *”en mä tiää onks se uutta tietoa vai kasattiinko sitä tietoa mikä oli olemassa että ei varmaan ihan uutta uniikkia tietoa...”* Valmistelun ulkopuolelle jätettiin kuitenkin myös paljon yksityiskohtaisia asioita, jotka tuotiin poliittiselle agendalle vasta kuntien yhdistymisen jälkeen. Esimerkiksi palveluverkkotyöhön sisältynyt kouluverkko suunnittelu tuotiin käsittelyyn vasta valmistelun jälkeen. Tämä oletettavasti edesauttoi yhteisen ymmärryksen säilymistä, sillä kouluverkon kehittäminen jakaa mielipiteitä niin päättäjien kuin kuntalaistenkin välillä. Palveluverkkoon liittyvät asiat ovat erityisen arkoja kuntaliitosten yhteydessä ja mielipiteet voivat noudattaa puoluerajojen ohella entisten kuntien rajoja.

Myös yhdistymishallituksen alaiset toimikunnat hyödynsivät erilaista taustatietoa työskentelynsä tukena. Kukin toimikunta valmisteli ohjelman omalta osa-alueeltaan ja ohjelmien valmistelussa hyödynnettiin taustainformaation lisäksi osallistujien tietämystä sekä vaihtelevasti myös kuntaorganisaation ulkopuolisia toimijoita. Yhteistyötahojen mukana olo toteutui esimerkiksi työpajoihin osallistumalla sekä seminaareissa pidettyjen asiantuntijapuheenvuorojen kautta. Toimikuntien laatimilla ohjelmilla oli keskeinen merkitys erityisesti yhteisen näyn ja tietämyksen muodostumisen kannalta, mukana olleiden luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välille. Toimikunnissa luotiin kollektiivista näkemystä ja *”ideoitiin asioita uusiksikin”*. Myöhemmin haasteen aiheutti ohjelmien käytäntöön vieminen: *”saatiin tämmöisiä uusia asioita jalalle mutta saatiinko sitten että enemmänkin olis voimu*

saada”. Yhtenä esimerkkinä uudesta toimintamallista nousi esille hyvinvointikeskukset, joiden kautta organisoidaan tänä päivänä sosiaali- ja terveyspalveluja Oulussa.

Kuten edellä on tullut esille, taustainformaation määrä koettiin selvitys- ja valmisteluvaiheissa riittäväksi. Ongelmaksi nähtiin tiedon puutteen sijaan ennemminkin tiedon paljous. Olennaiseksi asiaksi nousikin olennaisen tiedon erottaminen epäolennaisesta ja oikean kontekstin löytäminen käsiteltäville asioille. Nykyaikalle tyypillinen, tiedon paljouteen liittyvä haaste näkyi monikuntaliitosprosessissa erityisesti valmisteluvaiheessa. Tiedon paljous, asiakokonaisuuksien runsas määrä, valmistelun pitkä aika ja yhdistymishallituksen kohtuullisen suuri koko saivat aikaan prosessiväsymystä. Työskentelyyn vaikutti myös yhdistymishallituksen epäselvä mandaatti, joka johtui liittyvien kuntien päättävällä omia kuntia koskevissa asioissa viralliseen yhdistymispäivään asti. Oulussa yhdistymishallitus käsittelee asioita laidasta laitaan, tiennimistöistä johtamisjärjestelmään ja keittiöverkkoselvityksestä henkilöstöön liittyviin kysymyksiin. Selvitysvaihe pysyi hyvin koossa ja työskentely rajattiin kohtuullisen kokoiselle porukalle. Prosessissa hyödynnettiin ja käsiteltiin erilaisia tausta-aineistoja tarvelähtöisesti. Keskustelu pidettiin pääosin strategisella tasolla, vaikkakin esimerkiksi viestintää ja kuulemistilaisuuksia sekä yhdistymissopimuksen yksityiskohtia käytiin läpi työryhmässä tarkastikin. Prosessia pidettiin omistuneena ja sen merkitys yhdistymisen toteutumisen kannalta koettiin keskeiseksi.

Kuntien ja tiedelaitosten yhteistyötä pidetään tänä päivänä muun muassa toimintojen uudistamisen ja innovoinnin kannalta tärkeänä. Tutkimustiedon hyödyntäminen käytännön toiminnassa voidaan kuitenkin kokea haasteellisenä, kuten kävi tämänkin tutkimuksen kohteessa. Yksi haastateltu pohti asiaa seuraavasti: *”ne tutkimukset mitä on niin niitä on vaikeaa sitten saada suoraan siihen tai no sehän on tutkimus siitä asiasta mutta sitten toiminnan kehittämiseen se ei suoraan palvele että sen pohjalta nyt sitten tämä toiminta tästä kehitetään...”* Tiedon hyödyntämisen näkökulmasta yhden haasteen muodosti perinteiseksikin haasteeksi määriteltävä

tieteellisen tiedon ja käytännön välinen etäisyys.

Toisaalta haastatteluihinkin tunnistettiin, että yhteistyötä olisi voitu tehdä yliopistojen kanssa enemmänkin. Oulun kaupungin ja Oulun yliopiston väliltä näyttääkin puuttuvan kuntaorganisaation uudistamisen kontekstissa rakenteet, eli yhteistyö ei ole systemaattista ja yliopiston edustajat eivät ole mukana kehittämisprosessien eri vaiheissa. Oulun kaupungin ja yliopiston välillä on kyllä yhteistyötä ja rakenteitakin yhteistyölle, mutta yhteistyö näyttää toteutuvan ennemminkin kaupungin osalta sektori/toimialakohtaisesti, kuin koko kaupungin organisaation uudistamisen kontekstissa. Tähän voi vaikuttaa Oulun yliopiston oppiaineiden kokonaisuus, johon ei kuulu esimerkiksi hallintotieteellistä tai yhteiskuntatieteellistä tutkimusta. Lapin yliopiston osaamista hyödynnettiin prosessin reaaliaikaisen arvioinnin tuottamisessa, jonka merkitystä pidettiin prosessin toteuttamisen kannalta tärkeänä. Puolivuosittain toteutetussa arvioinnissa onnistuttiin nostamaan tärkeitä työskentelyyn liittyviä asioita esille ja tuomaan näin lisäarvoa arvioinnin kautta kehittämistyöhön.

Selvitys- ja valmisteluvaiheissa keskusteltiin runsaasti kuntien yhdenvertaisuudesta ja vältettiin puhetta kuntien liittymisestä Ouluun. Valmistelun keskeisenä periaatteena oli kuntien parhaiden käytösten kokoaminen ja hyödyntäminen yhdistymisessä. Kuntien toimintatavoissa oli eroja ja ajatuksena oli muodostaa Uuden Oulun toimintatavat näiden parhaiden käytösten pohjalta. Haastattelujen mukaan tämä ei kuitenkaan toteutunut, sillä suurimmaksi osaksi otettiin käyttöön suurimman kunnan, eli Oulun toimintatavat.

”...nehän oli tuota tämän prosessin valmistelun tällainen keskeinen periaate että tuota parhaat käytännöt hyödynnetään tässä tuota yhdistymisessä mutta sanon näin jälkeenpäin että ei sitä ole riittävästi tapahtunut tai ei juuri ollenkaan voi sanoa että ole tapahtunut että siinä tehtiin yksi semmoinen keskeinen virhe että tuota tää yhdistyminen tehtiin suoraan Oulun alustalle...”

Palvelujen ja toimintojen rakentaminen Oulun alustalle edesauttoi Oulun olemassa ole-

vien käytösten säilymistä. Toiminnan jatkumiselle Oulun mallien mukaisesti voidaan tunnistaa ainakin kahden tyyppisiä mahdollisia syitä. Ensinnäkin käytännön syitä voivat olla asioiden paljoudesta johtuva kiireen tuntu, jolloin helpoin tapa voi olla toiminnan jatkaminen entisellä mallilla. Toisaalta syitä voidaan etsiä myös valta-aseista. Tällöin kysymykseksi nousee olivatko kanta-Oulun luottamushenkilöt ja viranhaltijat valmiita luopumaan vanhoista toimintatavoista.

Toiminnan jatkumista kanta-Oulun malleilla kritisoitiin osassa haastatteluita. Pienempien kuntien etuna nähtiin laajempien kokonaisuuksien katsominen yhdessä ja näin paremman kokonaisnäkemyksen muodostuminen. Tämä edesauttaa esimerkiksi asiakaslähtöisyyttä ja monialaisen toiminnan toteuttamista. Pienempien kuntien toiminta on usein myös joustavampaa ja asioihin kyetään reagoimaan suurta organisaatiota nopeammin. Suuren kunnan haasteena mainittiin hierarkkisuus sekä tiedon ja asiantuntijuiden kapeus. Organisaation suuruus nähtiin haasteellisenä esimerkiksi joustavuuden ja monialaisen yhteistyön näkökulmasta. *”se on kyllä siinäkin se jotenkin että se suuruus johtaa siihen että se rakentaa niinku näitä raja-aitoja”*.

Kuntaliitos tuo yhteen liittyvien kuntien toimintakulttuurit. Uuden kunnan toimintakulttuuri muotoutuu omanlaisekseen ajan kuluessa. Oulun monikuntaliitoksessa tunnistettiin kuntien välisiä eroja tavoissa tehdä asioita ja hoitaa tehtäviään. Edellä tuli esille pienempien kuntien paremmat lähtökohdat monialaiselle yhteistyölle. Tämän lisäksi päätöksentekokulttuuri oli pienemmissä kunnissa perinteisesti napakampaa, verrattuna Oulun pitkiin konsensushakuisiin keskusteluihin, jotka kuitenkin mahdollistavat yhteisen tiedon luomisen prosessit. Konsensushakuisuuden myönteisenä puolena voidaan nähdä mahdollisuus laajan yhteisymmärryksen muodostumiseen ja toimijoiden sitoutuminen yhteisiin päätöksiin. Napakammassa päätöksenteossa yhteistä näkemystä ei rakenneta pitkällä keskusteluilla, vaan lopputulos on riippuvaisempi henkilöiden valmiista näkökulmista. Yhteistyötä oli Oulun seudulla totuttu tekemään jo ennen monikuntaliitoksen valmistelua, muun muassa seutuyhteistyön muodossa. Viranhaltijoiden tottumusta yhteistyölle pidettiin

yhteisen näkemyksen muodostamisen kannalta positiivisena asiana. Vastakkaisena näkemyksenä esille tuli kuitenkin myös prosessin alkuvaiheessa ilmenneet tulehtuneet välit, jotka liittyivät aikaisempaan yhteistyöhön. Yhteistyösuhteiden rakentamisen ja luottamuksen syntymisen kannalta tärkeitä olivat ennen selvitysvaihetta käynnistyneet epäviralliset keskustelut.

Uudistamisessa hyödynnetty asiantuntijuus

Monikuntaliitoksen selvitys- ja valmistelutyö perustui vahvasti paikallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden asiantuntijuuteen. Heidän lisäksi selvitysvaiheessa oli keskeisessä roolissa kuntajakoselvittäjä, jolla oli tärkeä rooli muun muassa yhteisen näyn muodostamisessa. Selvitysvaiheen työskentely organisoitui työryhmätyöskentelynä, joka kokosi yhteen liittyvien kuntien viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä, sekä henkilöstön edustuksen. Muiden asiantuntijoiden hyödyntäminen oli selvitysvaiheessa vähäistä.

Selvitysvaiheen ja sen tuloksena syntyneen yhdistymissopimuksen strategisuus merkittiin asiantuntijuuden näkökulmasta kahta asiaa. Ensinnäkin strategisen tason työskentely ja sopimus edesauttoivat mukana olleiden asiantuntijoiden yhteisen näkemyksen muodostamista, sillä yksityiskohtaisten asioiden jättäminen sopimuksen ulkopuolelle teki siitä helpommin hyväksyttävän eri tahoille. Strategisen tason työskentely mahdollisti kollektiivisen, monikuntaliitosta koskevan asiantuntijuuden syntymisen. Tämä on Palosen & Gruberin (2010, 42.) näkemykseen viitaten tärkeää, sillä tasokkaan osaamisen nähdään tänä päivänä syntyvän yhä useammin eri tahojen yhteistyössä, yhden ihmisen ansiokkaan työn sijaan. Mukana olleiden eri puolueiden, sekä liittyvien kuntien viranhaltijoiden erilaisia näkemyksiä sovitettiin prosessin kuluessa yhteen. Yksityiskohtaisista asioista päättäminen ja niiden sisällyttäminen sopimuksen sisältöön olisi oletettavasti heikentänyt yhteisen tahtotilan muodostumista.

Toiseksi strateginen taso jätti liikkumavaraa valmistelu- ja toteuttamisvaiheiden toteut-

tamiselle. Strateginen paperi loi suuntaviivoja valmisteluvaiheen työskentelylle ja mahdollisti asioiden tarkastelun valmisteluvaiheessa uudella, innovatiivisella tavalla. Valmisteluvaiheen uudistamisen ja innovoinnin sijaan aika kului kuitenkin käytännön asioiden hoitamiseen. Strateginen sopimus jätti liikkumavaraa myös tuleville, toteutusvaiheen asiantuntijoille ja päättäjille, jota perusteltiin muun muassa seuraavasti: *”... niistä palveluista päättää kulloisetkin luottamushenkilöt elikkä me katsottiin että meillä ei ole siinä yhdistymisvaiheessa oikeutta sitoa tulevien päättäjien käsiä... ”*. Tuleville päättäjille haluttiin mahdollistaa päätöksenteko kunkin ajankohdan tarpeiden mukaisesti. Tämä edellytti valmistelijoilta luottamusta tulevien valmistelijoiden ja päättäjien asiantuntijuuteen, muuttuvan toimintaympäristön kontekstissa.

Kuntajakoselvittäjän asiantuntijuus oli selvitysvaiheen toteuttamisen keskiössä. Hänen asiantuntijuudessaan korostui kyky tuoda olemainen informaatio työryhmän työskentelyyn, mukana olevien henkilöiden tietämyksen kokoaminen prosessin tueksi, luottamuksellisen ilmapiirin luominen ja toimijoiden sitouttaminen prosessiin. Hän sai toimijat työskentelemään yhteisen näkemyksen muodostamiseksi ja yhdistymissopimuksesta tuli paikallisista tarpeista ja näkökulmista nouseva. Kuntajakoselvittäjä onnistui luomaan puitteet, joiden avulla mukana olleiden henkilöiden tieto ja asiantuntijuus saatiin koottua yhteisen kehittämistyön tueksi (Vrt. Ryttilä 2011, 197). Kuntajakoselvittäjän asiantuntijuus monikuntaliitosprosessissa perustui laajaan tietämykseen ja kokemukseen kuntien kehittämisestä ja kuntaliitosprosesseista sekä hänen sosiaalisiin taitoihinsa. Substanssiosaamisen ohella tärkeäksi ominaisuudeksi nousikin yhden haastatellun sanoin hänen ”psykologinen silmänsä”. Monikuntaliitoksen onnistumisen näkökulmasta tärkein asiantuntijuus liittyi toimijoiden vuorovaikutukseen ja yhteistyön edistämiseen. Selvitysvaihe, sekä koko kuntaliitoksen onnistuminen henkilöityi vahvasti kuntajakoselvittäjään.

Myös valmisteluvaiheessa yhdistymishallituksen ja sen alaisten toimikuntien työskentely perustui vahvasti paikallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden asiantuntijuuteen.

Työryhmissä oli mukana myös henkilöstön edustaja. Kansallista asiantuntijuutta hyödynnettiin verkostomaisen työskentelyn kautta, jossa esimerkiksi viranhaltijat olivat mukana kansallisen tason verkostoissa oman erityisasiantuntemuksensa osalta. Tämän lisäksi Oulu oli mukana Kuntaliiton kehittämishankkeissa, joista saatiin asiantuntijaresurssia työskentelyyn (esimerkiksi työpajat).

Yhteistyö alueen toimijoiden kanssa näkyi pääasiassa kuulemisena, erillisten kuulemistilaisuuksien kautta sekä mm. lausuntopyyntöinä. Kuntalaisille järjestettiin kuulemistilaisuuksia prosessin aikana. Toimikunnissa hyödynnettiin vaihtelevasti eri toimijoiden asiantuntijuutta, esimerkiksi työpajatyöskentelyssä ja seminaaripuheenvuorojen kautta. Eniten kuntaorganisaation ulkopuolisia toimijoita (kuten järjestöt ja yhdistykset) oli mukana osallisuuden ja vaikuttamisen toimikunnan työssä. Elinkeinoelämän asiantuntijuutta hyödynnettiin jonkin verran ja yliopistoyhteistyö toteutui pääasiassa arvioinnin muodossa.

Liittyvien kuntien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden asiantuntijuus sekä selvitysvaiheessa kuntajakoselvittäjän asiantuntijuus muodostivat valmistelun perustan. ”... se paikallinen asiantuntijuushan on tässä se tärkein... koska tuota sitä tietämystä ei ole kellään muulla kuin sillä jotka on sitä päivittäin tehnyt sitä työtä ja ollut siinä joko luottamushenkilönä tai viranhaltijana...”. Valmisteluvastuun nähtiin kuuluvan paikallisille viranhaltijoille. Muiden asiantuntijoiden hyödyntämiselle oli leimallista kuuleminen, tiiviin yhteiskehittämisen tai heidän kanssa yhteisen, kollektiivisen asiantuntijuuden sijaan.

Kuntaorganisaation ulkopuolista asiantuntijuutta ei juurikaan hyödynnetty prosessin alkuvaiheessa eli agendojen muodostamisessa. Toisin sanoen ulkopuolisten asiantuntijoiden vaikutus prosessin muotoutumiseen oli vähäinen. Uudistamistyö nähtiin pääasiassa kuntaorganisaation sisällä toteutettavaksi toiminnaksi ja muiden toimijoiden asiantuntijuutta hyödynnettiin vaihtelevasti. Yhteistyölle oli tyypillistä satunnaisuus.

Kuntajakoselvittäjän asiantuntijaroolin keskeytyksen lisäksi niin selvitys- kuin valmisteluvaiheessa korostui yksittäisten henkilöiden merkitys prosessin onnistumisen kannalta. Prosessissa

näkyi verkostomaiselle ja generatiiviselle johtamiselle tyypillisiä piirteitä. (Kts. esim. Sotarauta 2015, 124.) Prosesseissa keskeisiin rooleihin nousivat hierarkkisen aseman sijaan henkilöt, joilla oli kykyä johtaa moninaisia verkostoja, luoda yhteistä näkemystä ja saada hyvä yhteistyöhenki aikaan toimijoiden välille. Olennaiseksi nousi myös kyky jäsentää moninaisia kehittämisprosesseja monimutkaisessa toimintaympäristössä sekä relevantin tiedon löytäminen ja tuominen työskentelyn tueksi.

Keskeiset päätelmät

Tiedon ja asiantuntijuuden tarkastelu osoittaa perinteisen hallinnon rakenteiden vaikuttavan edelleen kuntien uudistamiseen. Askelia kohti uuden julkisen hallinnan mukaista toimintaa otettu ja aktiivinen yhteistyö eri sektoreiden toimijoiden kanssa, verkostomaiset yhteistyösuhteet sekä vahva kehittämisorientaatio tunnistetaan paitsi viimeaikaisessa tutkimuskirjallisuudessa, myös kuntakentällä tavoiteltavaksi toimintatavaksi. Kunnan uudistamisessa hyödynnetään kuitenkin edelleen runsaasti kuntaorganisaation sisäistä tietoa ja asiantuntijuutta. Kuntaorganisaation ulkopuolella tuotetun tiedon käyttäminen on vähäisempää.

Olemassa olevan informaation lisäksi uudistamisprosesseissa hyödynnetään kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteisessä työskentelyssä syntyvää kollektiivista tietämystä. Yhteisen tiedon muodostamisen näkökulmasta olennaisia ovat vuorovaikutusta tukevat rakenteet ja vuorovaikutuksen mahdollistavat viralliset ja epäviralliset areenat (Kts. Nonaka & Konno 1998, 40–54) sekä keskusteleva ja avoin toimintakulttuuri. Käytännössä toimijoiden vuorovaikutuksen mahdollistavilla foorumeilla, uudistusta valmistelevien työryhmien koolla ja työskentelyn tiiviydellä, työmenetelmillä ja toimijoiden sitoutumisella on keskeinen merkitys kollektiivisen tiedon muodostumisen kannalta. Prosesseja johtavilla ja koordinoivilla henkilöillä on tärkeä rooli työskentelykulttuurin rakentamisessa, joka mahdollistaa tiedon siirtymisen toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa (Vrt. Rytälä 2011, 197.).

Kunnan yhteistyösuhteet muiden toimijoiden kanssa muotoutuvat kuntaorganisaatiokeskeisesti ja ulkopuolisten toimijoiden asiantuntijuus ei ole uudistamisprosessien keskiössä. Uuden julkisen hallinnan näkökulmasta kunnan uudistamisessa korostuu sisäisten hallintasuhteiden merkitys, eli luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välinen vuorovaikutus ja yhteistyö. Kuntaorganisaation ulkopuolisen asiantuntijuuden hyödyntäminen vaihtelee määrältään ja muodoltaan uudistusprosessin eri vaiheiden välillä. Toiminnan uudistamisen kuntaorganisaatiokeskeisyys näkyy hierarkkiselle järjestelmälle tyypillisinä top-down –malleina (kuten kuulemistilaisuudet, lausuntopyynnöt), joita sovelletaan kunnan ulkopuolisten toimijoiden kanssa tehtävässä yhteistyössä. Yhteistyölle on tyypillistä satunnaisuus ja pysyvien rakenteiden puuttuminen.

Kuntaorganisaation ulkopuolisen tiedon hyödynnettävyyttä voisi edistää yhteistyötahojen osallistuminen uudistusprosesseihin jo niiden suunnitteluvaiheesta lähtien. Tällöin yhteistyötahojen edustajien asiantuntijuus tulisi uudella tavalla hyödynnetyksi uudistamisprosessien varsinaisessa sisällöllisessä työskentelyssä, ulkoisen asiantuntijaroolin sijaan. Esimerkiksi tutkimustiedon hyödyntämistä kunnan uudistamistoiminnan tukena voisivat edesauttaa pysyvät yhteistyörakenteet kaupungin ja tutkimuslaitosten välillä, jotka mahdollistaisivat yhteisen näkemyksen muodostumisen käytännön uudistamisessa tarvittavasta tutkimustiedosta. Tämä vaatii kuitenkin vielä muutoksia ajattelutavoissa ja rohkeutta muuttaa käytännön tapoja toimia. Kuten Lähteenmäki-Smith & Kuitunen (2015, 119.) toteavat, erilaisten tietopohjien hyödyntäminen julkisessa hallinnossa edellyttää asenteiden ja toimintatapojen uudistamista.

Kunnan uudistamisessa hyödynnetään olemassa olevaa tietoa ja käytänteitä ja varsinaisen uuden tiedon luominen ja soveltaminen on uudistamisessa vähäisempää. Uuden tiedon luomiseksi tarvitaan rakenteita, jotka mahdollistavat eri toimijoiden välisen vuorovaikutuksen ja tiedon siirtymisen sekä sen seurauksena arvon syntymisen organisaatiolle. Rakenteiden

lisäksi tarvitaan toimintatapoja, joissa uutta tietoa voi syntyä toimijoiden yhteistyönä. Yhteistyökulttuurin näkökulmasta olennaista on innovointia ja riskinottoa kannustava, sekä epäonnistumisia salliva ilmapiiri (Kts. esim. Hennala, Linna & Pekkarinen 2008, 104). Vaikka uudistaminen ja esimerkiksi hyvien käytäntöjen kokoaminen koetaan tärkeäksi, on toiminnalla taipumus jatkua olemassa olevien toimintatapojen mukaisesti. Monikuntaliitosprosessissa osa toimintoista jatkui suurimman kunnan olemassa olevien toimintatapojen mukaisesti.

Haasteeksi osoittautunut uuden tiedon käytännön vieminen ja konkreettisten toimintatapojen muutosten aikaan saaminen tukevat aikaisempien tutkimusten (Kts. esim. Sotarauta, Saarivirta & Kolehmainen 2011, 9.) havaintoja siitä, että kuntien uudistamiselle on tyypillistä uusien ideoiden soveltamisen haasteet ja toimintatapojen muuttaminen. Uusien toimintatapojen käyttöönotto edellyttää niiden institutionalisoitumista kuntien toimintaan; vanhojen käytänteiden murtamista sekä uusien toimintatapojen käyttöönottoa ja vakiinnuttamista. Muodollisten instituutioiden lisäksi toimintaa säätelevät epäviralliset instituutiot, eli esimerkiksi tutut ja vuosien varrella kehittyneet tavat toimia (Sotarauta 2008, 245–246, Maskellia 1996 soveltaen). Uuden tiedon hyödyntämisen esteenä voi olla omien etujen ajaminen, joka monikuntaliitosprosessissa tarkoitti oman entisen kunnan etujen ajamista uudistamisprosessissa.

Toimintakulttuurin uudistaminen on tärkeä osa uudistamista. Tarkastelemassani uudistuksessa korostui toimintarakenteiden ja –prosessien uudistaminen ja niiden tarjoama kehittämispotentiaali uudistamisessa. Sen sijaan toimintakulttuurin uudistamista ei korostettu uudistamisprosessissa. Kuntien kehittämistyötä tutkineen Harisalon (2012, 92.) mukaan organisaation toimintaan vaikuttaminen edellyttää, että ollaan perillä sen kulttuurillisista erityispiirteistä, perustavaa laatua olevista olettamuksista, arvoista ja normeista, tarinoista ja käytännöistä. Kunnan toimintakulttuurin muuttaminen on haastavaa, mutta samalla toimintojen uudistamisen kannalta keskeistä (Kts. esim. Haveri & Rönkkö 2003, 57).

Rakenteiden ja toimintaprosessien uudistamista vaikeampaa on uudistaa ihmisten ajattelutapoja ja totuttuja tapoja toimia. Uudistusprosessien toteuttaminen organisaation sisäisenä toimintana edesauttaa vanhojen toimintatapojen säilymistä, eli toiminnan jatkumista entisellä mallilla. Uuden tiedon luomisen nähdään tänä päivänä toteutuvan parhaiten erilaisten toimijoiden välisessä yhteistyössä ja rajapinnoilla. Tämä perustuu erilaisten osaamisten ja toimintatapojen yhdistelyyn. (Kts. esim. Chesbrough 2003, xxvi) Kuntakontekstissa innovaatioiden luomiseen liitetään yhteistyö kuntaorganisaation ulkopuolisten toimijoiden, kuten yritysten, järjestöjen ja kuntalaisten kanssa (Kts. esim. Jäppinen 2011, 81).

Uudistamisessa tarvitaan moninaista asiantuntijuutta. Kunnan uudistamistyö on kompleksinen kokonaisuus. Toimintaympäristön jatkuvan muutoksen takia tiedot vanhenevat nopeasti ja toimintarakenteilta edellytetään joustavuutta, jotta voidaan reagoida esille tuleviin tarpeisiin. Uudistaminen edellyttää asiantuntijoilta kykyä toimia tuloksellisesti erilaisissa muuttuvissa tilanteissa. Substanssiosaamista olennaisempaan näyttäytyy tulevaisuuden mahdollisuuksien tunnistaminen, laajojen kokonaisuusien hallinta ja jäsentäminen, olennaisen tiedon erottaminen epäolennaisesta sekä tiedon jatkuva jalostaminen.

Uudistamistyön asiantuntijuudessa korostuvat verkostojohtamisen ja generatiivisen johtamisen taidot, kuten kyky koota ja koordinoita monialaisia verkostoja tuloksellisesti (Kts. Sotarauta 2015, 124). Uudistumisen onnistuminen henkilöityy muutamaiin avaintoimijoihin, joilla on kyky luoda puitteita kollektiivisen asiantuntijuuden syntymiselle ja hyödyntämiselle. Käytännössä tarvitaan henkilöitä, joilla on kyky saada erilaista osaamista ja asiantuntijuutta omaavat henkilöt työskentelemään yhdessä, yhteisen näyn ja ymmärryksen saavuttamiseksi. Yhden henkilön substanssitaitoja olennaisempaan näyttäytyy osaamisen ja asiantuntijuuden kokonaisuus ja kyky ottaa tämä kokonaisuus käyttöön uudistamisessa. Asiantuntijuuden tietorakenteen perusteista olennaisena korostuu kuntien uudistamisessa käytännön pohjalta syn-

tynyt vakiintunut ymmärrys asioiden monimutkaisista keskinäisistä kytköksistä (Kts. Palonen & Gruber 2010, 43).

Lopuksi

Tapaustutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa yli tutkitun kohteen, sekä ymmärtää tutkimuskohdetta kokonaisvaltaisesti. Tutkimus on aina vain yksi näkökulma tutkittavaan maailmaan ja tutkijan on tehtävä valintoja tutkimuksen rajaamisen ja näkökulmien suhteen. Tavoitteenani oli ymmärtää ja tuottaa tietoa tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntämisestä kuntien uudistamisessa. Tavoitteenani ei ollut tuottaa yleisesti kaikkialla pätevää tietoa aihealueesta, vaan nostaa esille näkökulmia yhtä uudistamisprosessia tarkastelemalla. Tämän tutkimuksen havainnot ei voida suoraan yleistää kaikkia kuntien uudistusprosesseja koskeviksi, sillä kunnissa toteutetaan parhaillaankin monenlaisia uudistuksia ja kuntakenttä on heterogeeninen. Tutkimuksen näkökulmaa ja metodologisia valintoja voidaan pitää siinä mielessä onnistuneina, että tutkimus tuotti mielenkiintoisia näkemyksiä aihealueesta ja toimi eräänlaisena avauksena aihepiiriin tarkastelulle.

Tekemäni havainnot kaipaavat tuekseen jatkotarkasteluja ja tutkimusprosessin kuluessa esille tulikin ideoita tutkimusalueen jatkoaiheille. Mielenkiintoista olisi tarkastella, miten erilaiset instituutiot vaikuttavat tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntämiseen kuntien uudistamisessa. Toiseksi kiinnostavaa olisi syventyä uuden tiedon luomiseen prosessiin kuntakontekstissa. Mielenkiintoista olisi myös lisätä tutkimuksen avulla ymmärrystä siitä, minkälaista asiantuntijuutta kuntien uudistamisessa nyt ja tulevaisuudessa tarvitaan.

LÄHTEET

- Airaksinen, Jenni (2009). Hankala hallintouudistus. Tampereen yliopisto, Yhdyskuntatieteiden laitos. Tampere University Press. Tampere.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (2010). Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoimiseen, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehityksen tutkimusyksikkö. Sente julkaisu 33/2010.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto (2003). Kuntien toiminta ja hallintatavat. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryyänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Jokela, Tuija (2002). Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa Ryyänen, Aimo. Kuntien oikeus itsehallintoon. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Finnpublishers. Tampere.
- Chesbrough, Henry (2003). Open Innovation. The New Imperative for Creating and Profiting from technology. Harvard Business School Publishing Corporation. Boston.
- Choo, Chun W. (1996). The Knowing Organization: how organizations use information to construct meaning, create knowledge and make decisions. *International Journal of Information Management* 16 (5), 329-340.
- Cooke, Philip & Morgan, Kevin (1998). *The Associational Economy. Firms, Regions and Innovation*. Oxford University Press. Oxford.
- Davenport, Thomas H. & Prusak, Laurence (1997). *Information Ecology. Mastering the Information and Knowledge Environment*. Oxford University Press. New York & Oxford.
- Hakari, Kari (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallintouudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. Tampere University Press. Tampere.
- Harisalo, Risto (2012). Organisaatiokulttuuri kaupunkien kehittämistoiminnan perustana. Teoksessa Leponiemi, Ulriika, Rannisto, Pasi-Heikki, Stenvall, Jari, Lumijärvi, Ismo & Harisalo, Risto. Kehittämistoiminta kunnissa. Kuntien kehittämissuhteiden hallinnan nykytila ja käytännöt. Kuntakehto, tuottava ja hallittu kehittämissuhteiden kunnissa -tutkimus ja -kehittämishanke 2012 julkaisu. Verkkojulkaisu. Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, Arto (2000). Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Haveri, Arto & Pehk, Teele (2008). Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. Tampere University Press. Tampere.
- Haveri, Arto & Rönkkö, Pentti (2003) Kuntaorganisaatio ja sen johtaminen. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryyänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopisto. Tampere University Press. Tampere.
- Hennala, Lea, Linna, Paula & Pekkarinen, Satu (2008). Julkisen sektorin innovaatiotoiminnasta. Teoksessa Harmaakorpi, Vesa & Melkas, Helinä (toim.) *Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa*. Lappeenranta teknillinen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Acta sarja nro 200. Helsinki.
- Husman, Päivi & Johanson, Jan-Erik (2015). Sumussa, karussa, aidattuna. Teoksessa Virtanen, Petri, Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki. Tiedolla johtaminen julkishallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä. Tampere University Press. Tampere.
- Hytönen, Sanni & Kolehmainen, Jari (2003). Tietämyksenhallinta uusmedia- ja ohjelmistoyritysten innovaatiotoiminnassa. Työelämän tutkimuskeskus, Tampereen yliopisto. Tampere.
- Jalonen, Harri (2015). Tiedolla johtamisen näyttämö ja kulisit. Teoksessa Virtanen, Petri, Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki. Tiedolla johtaminen julkishallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä. Tampere University Press. Tampere.
- Jäppinen, Tuula (2011). Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 230. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki.
- Kirjonen, Juhani (1997). Johdanto. Teoksessa Kirjonen, Juhani, Remes, Pirkko & Eteläpelto, Anneli (toim.). Muuttuva asiantuntijuus. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- Koski, Arto (2010a). Oulun seudun kuuden kunnan erityinen kuntajakoselvitys. Selvitysosa. http://oulu.ouka.fi/kuntajakoselvitys/pdf/Selvitysosa_painovirheet_korjattu_20100222.pdf
- Koski, Arto (2010b). Haukipudas, Kiiminki, Oulu, Oulunsalo ja Yli-Ii, Yhdistymissopimus 5.5.2010. http://oulu.ouka.fi/kuntajakoselvitys/pdf/Sopimus_20100505_lopullinen.pdf
- Koski, Arto, Kyösti, Anni & Halonen, Jaana (2013). Opittavaa kuntaliitosprosesseista. META-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kuntajakolaki 1698/2009
- Kuntalaki 410/2015
- Laamanen, Elina (toim.) (2008). Kuntien yhdistymisen opas. Strateginen muutos selvitysvaiheesta uuteen kuntaan. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

- Laihonen, Harri (2011). Tietovirrat palvelujärjestelmän tuottavuusajureina. Teoksessa Jalonen, Harri, Aarva, Kim, Juntunen, Pekka, Laihonen, Harri, Laitinen, Ilpo & Lönnqvist, Antti. Arvoverkkoa kokemassa – saaliina tuottavuutta ja innovaatioita. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 226. Helsinki.
- Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta. 9.2.2007/169. Lähteenmäki-Smith, Kaisa & Kuitunen, Soile (2015). Näyttöperusteisuus päätöksenteossa: Tiede- ja tutkimusperusteisuudesta tekemisen demokratiaan? Teoksessa Virtanen, Petri, Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki. Tiedolla johtaminen julkishallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä. Tampere University Press. Tampere.
- Maskell, Peter (1996). Learning in the village economy of Denmark. The role of institutions and policy in sustaining competitiveness. Danish Reserch Unit on Industrial Dynamics (DRUID), Working Paper No. 96-6.
- Melkas, Helinä & Uotila, Tuomo (2008). Tieto ja tietämys alueellisissa innovaatioverkostoissa: Teoreettista pohdintaa. Teoksessa Harmaakorpi, Vesa & Melkas, Helinä (toim.) Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa. Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Acta sarja nro 200. Helsinki.
- Nonaka, Ikujiro & Takeuchi, Hirotaka (1995). The Knowledge Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation. Oxford University Press. New York & Oxford.
- Nonaka, Ikujiro & Konno, Noboru (1998). The Concept of Ba. Building a Foundation for Knowledge Creation. California Management Review, 40 (3), Spring 1998.
- Osborne, Stephen P. (2010). The New Public Governance? The Routledge. Lontoo & New York.
- Opetusministeriö (2006). Strategisen tiedolla johtamisen kehittäminen liikunnan valtionhallinnossa. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:20. <http://80.248.162.139/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2006/liitteet/tr20.pdf?lang=sv>
- ISBN 952-485-186-5 (PDF)
- Palonen, Tuire & Gruber, Hans (2010). Satunnainen, rutiininomainen ja tietoinen osaaminen. Teoksessa Collin, Kaija, Paloniemi, Susanna, Rasku-Puttonen, Helena & Tynjälä, Päivi. (toim.) Luovuus, oppiminen ja asiantuntijuus. Koulutuksen ja työelämän näkökulmia. WSOYpro Oy. Helsinki.
- Projektisuunnitelman luonnos/ Uusi Oulu. 22.9.2010.
- Rytilä, Maari (2011). Tietoperustainen johtaminen palvelutoiminnan suunnittelussa julkisessa terveydenhuoltoalalla. Lapin yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Lapland University Press. Rovaniemi.
- Sotarauta, Markku (2015). Leadership and the City: Power, strategy and networks in the making of knowledge cities. Regional Studies Association. Routledge. Taylor & Francis Group. Abingdon; Oxon.
- Sotarauta, Markku (2008). Instituutioiden muutos ja institutionaalinen yrittäjyys aluekehittämisessä. Teoksessa Sotarauta, Markku & Mustikkamäki, Nina (toim.) Innovaatioympäristön monet kasvat. Tampere University Press. Tampere.
- Sotarauta, Markku, Saarivirta, Toni & Kolehmäinen, Jari (2011). Mikä estää kuntien uudistumista? KAKS – kunnallisalan kehittämissäätiö. Sastamala.
- Virtanen, Petri, Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki. Julkiseen politiikkaan liittyvä oppiminen ja tietoon perustuva päätöksenteko. Teoksessa Virtanen, Petri, Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki. Tiedolla johtaminen julkishallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä. Tampere University Press. Tampere.
- Tynjälä, Päivi (1999). Konstruktivistinen oppimiskäsitys ja asiantuntijuuden edellytysten rakentaminen koulutuksessa. Teoksessa Eteläpelto, Anneli & Tynjälä, Päivi Oppiminen ja asiantuntijuus. Työelämän ja koulutuksen näkökulmia. WSOY. Juva.
- Valmisteluryhmän muistiot. Uusi Oulu. <http://oulu.ouka.fi/kuntajakoselvitys/muistiot/index.html>
- Voutilainen, Touko & Mehtäläinen, Jouko & Niimiluoto, Ilkka (1989). Tiedonkäsitys. Kouluhallitus – Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Yhdistymishallituksen muistiot, vuosina 2010–2012. <http://www.ouka.fi/oulu/paatoksenteko-ja-hallinto/esityslistat-ja-poytakirjat3>

JULKAISU II

Asiantuntijuus Kempeleen valiokuntamallin valmistelussa

Liisa Jurmu

Hallinnon tutkimus (3/2018), sivut 161–175.

<https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/99641>

Artikkelin käyttöön väitöskirjan osana on saatu kustantajan lupa

Asiantuntijuus Kempeleen valiokuntamallin valmistelussa



Liisa Jurmu

ABSTRACT

Expertise in the preparation of the committee model in Kempele municipality

This article deals with reforms in local government and it focuses on determining the kind of expertise used and required in reforms. The research is empirical and focuses on one particular case: the preparation of the committee model in Kempele municipality. The research reveals that the interaction between officials and politicians is the core of reform processes, where the new information and collective expertise is created. The importance of cooperation with different sector actors is recognized and the use of the local stakeholders expertise might be more important in the future. The New Public Governance procedures are seen in the reforms, but also the traditional public administration structures still have an impact on reform work.

Keywords: Expertise, Information, Local government and New Public Governance

TIIVISTELMÄ

Artikkelissa tarkastellaan kuntien uudistamista asiantuntijuuden näkökulmasta. Aihetta lähestytään tapaustutkimuksen keinoin ja tutkimus kohdistuu Kempeleen kunnan valiokuntamallin valmisteluun. Tutkimuksen mukaan kunnan uudistamisessa hyödynnetään runsaasti kuntaorganisaation sisäistä tietoa ja asiantuntijuutta. Erityisen tärkeänä näyttäyty luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vuorovaikutuksessa syntyvä tieto ja kollektiivinen asiantuntijuus. Eri sektoreiden toimijoiden kanssa tehtävän yhteistyön merkitys on tunnistettu ja jatkossa entistä tärkeämmäksi voi nousta kuntayhteisön erilais-

ten asiantuntijuuksien hyödyntäminen uudistamisessa. Kunnan uudistamisessa on uudelle julkiselle hallinnalle tyypillisiä piirteitä, mutta myös perinteisen julkisen hallinnon mukainen toiminta näkyy edelleen uudistamistyössä.

Avainsanat: Asiantuntijuus, Tieto, Kunta, Paikallinen hallinto ja Uusi julkinen hallinta.

JOHDANTO

Tulevaisuuden kunnan menestys on vahvasti riippuvainen kunnan kyvystä uudistaa toimintaansa. Kuntien ja laajemminkin julkishallinnon uudistamistarve perustuu tarpeeseen mukauttaa hallinto vastaamaan paremmin yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten seurauksia (Airaksinen 2009, 39). Menestyvien kuntien on arvioitu tulevaisuudessa olevan niitä, jotka uudistavat rooliaan omista lähtökohdista yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. (Valtiovarainministeriö 2017, 6–7.) Yhteistyö eri sektorin toimijoiden kesken on tärkeää monimutkaistuvien ongelmien ratkaisussa ja uudenlaisten mahdollisuuksien luomisessa. (Vrt. Kooiman 1999, 70; Haveri & Pehk 2008, 16.)

Tarkastelen artikkelissa kunnan uudistamista asiantuntijuuden näkökulmasta. Asiantuntijoilla on keskeinen merkitys uudenlaisten ratkaisujen löytämisessä ja innovaatioiden luomisessa (Vrt. Parviainen 2006, 155–156). Tavoitteenani on selvittää, millaisen asiantuntijuuden varassa kuntaa uudistetaan ja miten uudistaminen näyttäyty suhteessa uuden julkisen hallinnan (NPG) mukaiseen ajatteluun. Uudessa julkisessa hallinnassa korostuu eri tasoilla toteutuva yhteistyö, verkostot, kumppanuus ja vahva kehittämisorientaatio, vanhan kontrolliorientoituneen hallinnon sijaan. (Anttiroiko & Haveri 2003, 142.) Keskiössä on kuntayhteisön näkökulma, jossa yksityinen ja kolmas sektori toimivat paikalli-

sesti yhteistyössä julkisen sektorin kanssa (Bao ym. 2012, 445-447).

Kuntien perimmäisenä tehtävänä on kuntalain mukaan edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla (kuntalaki 410/2015). Yhteiskunnan muuttuessa tarvitaan uudenlaisia tapoja tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Kansalliselta tasolta johdettu rakenteellinen uudistustyö luo raameja kuntien toiminnalle ja sisäiselle uudistamistyölle. Kunnat päättävät kuitenkin myös jatkossa itsehallinnollisen roolinsa mukaisesti oman toimintansa toteuttamistavoista ja paikallisyhteisönsä asioiden hoitamisesta. Rakenteiden uudistamisen rinnalla tärkeää on se kunnissa tehtävä uudistustyö, jonka muotoutumiseen vaikuttavat paikalliset piirteet ja tarpeet. Paikallinen hallinta muotoutuu kullakin alueella ja toimintaympäristössä omanlaisekseen ja yhtä ainoaa universaalia, kaikkialle sopivaa toimintamallia ei ole olemassa.

Kunnissa tarvitaan monenlaista asiantuntijuutta. Monimutkaistuvassa yhteiskunnassa asiantuntijuuteen kytkeytyy entistä selkeämmin olennaisen tiedon löytäminen ja kyky hyödyntää tätä tietoa organisaation toiminnan tueksi. (Jakonen 2017, 17–18). Tutkimustiedon ohella myös käyttäjä- ja kokemustiedon hyödyntämistä pidetään tänä päivänä tärkeänä. (Lähteenmäki-Smith & Kuitunen 2015, 119) Tiedon hyödyntämisen merkitystä on käsitelty viime vuosina erityisesti tiedolla johtamisen näkökulmasta, joka tunnustetaan keskeiseksi osaksi myös julkisen sektorin uudistamista. (Virtanen ym. 2015; Bouckaert 2015, 27–28; Valtiovarainministeriö 2017,16–17).

Uuden tiedon luomisessa korostetaan entistä vahvemmin erilaisten asiantuntijuuksien yhdistämistä ja innovaatioiden nähdään syntyvän erilaisten toimintojen rajapinnoilla. (Chesbrough 2003, xxvi) Innovaatiot ymmärretään entistä vahvemmin kollektiivisina prosesseina ja niiden synnyn kannalta merkittävänä pidetään organisaatioiden kykyä tehdä yhteistyötä ja olla vuorovaikutuksessa erilaisten toimijoiden kanssa. (Cooke & Morgan 1998, 9–10.) Tämä edellyttää uudenlaisia osaamista ja asiantuntemusta kunnan toimijoilta.

Tarkastelen aihetta tapaustutkimuksen keinoin. Tutkimukseni kohdistuu Kempeleen kun-

nan valiokuntamallin valmisteluun, jota toteutettiin vuosina 2005–2008. Tavoitteenani on selvittää, millaisen asiantuntijuuden varassa valiokuntamallia valmisteltiin ja millaista tietoa uudistamisessa hyödynnettiin. Uudistusprosessien tarkastelu asiantuntijuuden kautta mahdollistaa sen selvittämisen, mihin käytännön uudistaminen kunnassa perustuu.

Uusi julkinen hallinta (NPG) tunnustetaan 2010-luvulla jo laajasti uudeksi hallinnon uudistamisen aalloksi ja yleisessä keskustelussa on jo vuosia kuvattu kuntien siirtymistä hallinnosta hallintaan. (Vrt. Osborne 2010, 414; Airaksinen 2009, 30; Hakari 2013, 40–41.) Hallinnan käsite ei ole tieteellisessä kirjallisuudessa kuitenkaan vielä vakiintunut. Tutkijat ovat esittäneet erilaisia näkemyksiä sen suhteesta aikaisempiin kuntaparadigmoihin. Myös teoreettisia määritelmiä tukeva empiirinen tutkimus on ollut vielä suhteellisen vähäistä. (Hakari 2013, 46.)

KUNTIEN UUDISTAMINEN JA UUSI JULKINEN HALLINTA

Hallintasuhteiden muutokseen on kiinnitetty suomalaisessa kunta-alan tutkimuksessa julkisen valinnan teorian ja uuden julkisen johtamisen oppien myötä 1980-luvulta alkaen. Hallinnan käsitteellä voidaan kuvata kaikkia niitä sidosryhmäsuhteiden hoitamisen tapoja, joita kunnat käyttävät toteuttaessaan yhteiskunnallisia tehtäviään. Näin ollen hallintaan sisältyy demokratiaan, johtamiseen, palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen liittyviä hallintasuhteita. (Anttiroiko 2010, 12–14; Anttiroiko & Jokela 2002, 129–130.)

Kunnan hallintasuhteiden kentästä voidaan tunnistaa kolme pääulottuvuutta, joita ovat kuntaorganisaation sisäiset hallintasuhteet, paikalliset hallintasuhteet ja ylipaikalliset hallintasuhteet. Sisäisiä hallintasuhteita ovat poliittisten päätöksentekijöiden, johtavien viranhaltijoiden ja kunnan työntekijöiden väliset suhteet sekä näihin liittyvät avoimuuden, vastuunjaon ja luottamuksen kysymykset. Paikallisia hallintasuhteita ovat ne yhteistyösuhteet, joita kunnat rakentavat paikkakunnan yrityselämään, asukkaisiin, paikallisiin järjestöihin sekä paikkakunnalla toimiviin julkisyhteisöihin. Ylipaikallisten hallintasuhteiden kenttä on laaja ja moninainen. Tällä tasolla tärkein institutionaalinen suhde on

kunta-valtio -suhde. (Anttiroiko & Haveri 2003, 143–146.)

Osa tutkijoista erottaa uuden julkisen hallinnan kuntien uudistamisen kolmanneksi aalloksi. Aikaisempia vaiheita ovat perinteinen hallinto (PA) sekä uusi julkinen johtaminen (NPM). Osa tutkijoista puolestaan pitää uutta julkista hallintaa osana aikaisempia paradigmoja. Kunnissa tarvitaan edelleen byrokratiaa ja hallinnollisia rakenteita esimerkiksi poliittiseen päätöksentekoon ja asioiden toimeenpanoon. Taloudellista tuloksellisuutta ja tehokkuutta korostavaa uutta julkista johtamista puolestaan tarvitaan erityisesti palvelujen hankinnassa. Uusi julkinen hallinta liitetään erityisesti kuntien kehittämistoimintaan, jota on nähty toteutettavan verkostomaisten suhteiden kautta. (Osborne 2010, 414; Airaksinen 2009, 30; Hakari 2013, 40–41).

Haverin & Pehkin (2008, 16.) mukaan hallinta-ajattelu perustuu näkemykseen, että julkinen hallinto ei kykene enää yksinään ohjaamaan yhteiskuntaa ja taloutta. Yhteisten asioiden hallinnan onnistuminen riippuu yhteistyöstä yksityisen ja kolmannen sektorin, sekä kansalaisten kanssa. (Haveri & Pehk 2008, 16.) Bao ym. (2012, 445–447) korostavat uuden julkisen hallinnan perustuvan arvoihin ja näkevät hallinnon tavoitteeksi yhteisen hyvän edistämisen. Tämä toteutuu näkemyksen mukaan parhaiten silloin, kun julkinen sektori toimii alueen toimijoiden yhteistyön mahdollistajana ja edistäjänä (Kts. myös Rhodes 1996, 657). Hallinta on hallintoa laajempi kokonaisuus, jossa tarkastelu kohdistuu julkisen organisaation sijaan yhteisöön. Hallinnassa toiminta ei muodostu eri sektoreiden näkemysten koonnista, vaan hallinta muotoutuu näiden eri toimijoiden yhteisissä prosesseissa ja yhdessä pohdittuna kokonaisuutena. (Bao ym. 2012, 445–447) Verkostomainen toimintatapa ja byrokraattisten rakenteiden heikentyminen heijastuvat kunnan ja eri sektoreiden yhteistyön ohella myös kunnan sisäisen toiminnan suhteisiin, joka sekkin on entistä verkostomaisempaa (Jäntti 2016, 177).

Siirtyminen hallintaan voi myös vahvistaa julkisen sektorin legitimitettä, alueen sosiaalista pääomaa ja demokratiaa. Sosiaalisen pääoman vahvistuminen perustuu eri toimijoiden lisääntyneeseen paikalliseen yhteistyöhön ja kolmannen sektorin järjestöjen mukana olo luo uudenlaisia osallisuusmahdollisuuksia asukail-

le. Julkisen sektorin legitimitetti vahvistuu, kun eri tahot ovat osallisina ja vaikuttajina yhteisessä toiminnassa. (Vrt. Howlett ym. 2017, 487–491)

MITÄ ASIANTUNTIJUUS ON?

Asiantuntijuudella ja tiedolla on uudistamisessa keskeinen rooli. Uudistuminen tarkoittaa, että asioita tehdään entisestä poikkeavalla tavalla. Uudenlaiset toimintatavat voivat olla muualta sovellettuja tai innovoinnin kautta syntyneitä uudenlaisia ratkaisuja. Niin olemassa olevien toimintatapojen soveltaminen, kuin myös innovaatiot vaativat usein syntyäkseen moninaista tietoa ja moninaisten tietopohjien hyödyntämistä. Tiedon löytämisessä ja hyödyntämisessä tarvitaan puolestaan asiantuntijoita, joiden merkitys on näin ollen organisaatioiden uudistumisen kannalta keskeinen.

Tämän päivän uudistamisprosesseissa tarvittava asiantuntijuus on oletetusti erilaista, kuin vanhan byrokraattisen hallinnon aikaan. Asiantuntijuus ja tieto kytkeytyvät käsitteinä ja käytännössä tiiviisti yhteen. Voutilaisen, Mehtäläisen & Niiniluodon (1989, 13) määritelmän mukaan asiantuntijuus voidaan määritellä *tiedoksi, joka koskee jonkin taidon oppimista ja tehokkuutta*.

Asiantuntijuuden on nähty perinteisesti perustuneen pitkään muodolliseen koulutukseen ja vahvaan työkokemukseen. Koulutautuminen mahdollistaa syvällisen teoreettisen tiedon hankkimisen ja työskentely valitulla alalla, erilaisten tehtävien parissa puolestaan kasvattaa asiantuntijan tietämystä käytännöistä ja tiedon soveltamisesta käytäntöön. Ammatillinen osaaminen vahvistuu erilaisten työtehtävien ja projektien kautta, toimimalla verkostoissa sekä pitämällä omat tiedot ajan tasalla. (Allee 1997, 27–28.)

Tutkijat käyttävät asiantuntijuuden käsitettä eri tavoin. Osalle asiantuntijuus, osaaminen ja kyvykkyydet ovat lähes synonyymeja. Osa tutkijoista luokittelee asiantuntijuutta sen tietopohjien mukaan ja osa tarkastelee asiantuntijuutta prosessin näkökulmasta. Esimerkiksi Kirjosen (1997, 13 ja 22) mukaan asiantuntijuus liittyy kykyyn toimia tuloksellisesti muuttuvissa toimintaympäristöissä, toistuvasti. Asiantuntijoilla on emt. mukaan kyky yhdistä toisiinsa ymmärrystä ympäristön monimutkaisuudesta ja ihmisen osaamisen laadusta hallita tätä monimutkaisuut-

ta. Goldmanin (2016, 3.) mukaan asiantuntijuus on kykyä auttaa toisia ihmisiä saamaan vastauksia vaikeisiin kysymyksiin tai kykyä auttaa heitä vaikeissa tehtävissä.

Organisaatioissa toimivien asiantuntijoiden osaamisessa korostuvat Tynjälän (1999, 160–162) mukaan oman substanssialan asiantuntemuksen lisäksi relevantin tiedon löytäminen, omaksuminen, siirtäminen sekä uuden tiedon luominen. Tämän lisäksi tärkeitä ovat yhteistyö- ja ryhmätyötaidot, suulliset ja kirjalliset kommunikatiotaidot, kielitaito, joustava päätöksentekotaito sekä kyky kestää paineita ja epävarmuutta. Emt. mukaan asiantuntijuutta voidaan luonnehtia prosessiksi, joka tuottaa jatkuvasti kehittyvää tietotaitoa.

Helakorpi (2005, 155–156) jakaa asiantuntijuuden neljään osa-alueeseen, joita ovat substanssiosaaminen, työyhteisöosaaminen, kehittämisosaaminen ja kehittymisosaaminen. Substanssiosaamisella hän tarkoittaa työssä tarvittavaa ammatillista taitoa, ydinosaamista. Asiantuntijan on hallittava ko. ammatin tiedolliset ja taidolliset valmiudet. Työyhteisöosaaminen puolestaan liittyy työyhteisön sosiaaliseen luonteeseen: asiantuntija tarvitsee tiimityöhön, vuorovaikutukseen ja johtamiseen liittyviä taitoja. Kehittämisaaminen liittyy organisaation osaamisen kehittämiseen ja edellyttää koko organisaation toimintatapojen tuntemusta ja valmiutta niiden kehittämiseen. Kehittymisosaaminen puolestaan liittyy niihin ajattelutaitoihin, mitä jatkuva oman työn ja työyhteisön kehittäminen edellyttävät. Asiantuntijalla tulee olla valmius jatkuvaan oppimiseen ja hänen on myös tunnistettava työssä esiintyviä ongelmia ja pystyttävä luovaan ongelmanratkaisuun. (Helakorpi 2005, 155–156)

Myös Sotaraudan (2005, 11–18) kaupunkiseutujen kehittämisessä tarvittavien kyvykkyyksien tarkastelu on asiantuntijuuden näkökulmasta mielenkiintoinen. Emt. mukaan keskeisiä kehittämistyössä ovat strategiset-, absorptiiviset-, tulkinta-, ja innostamis- ja integrointikyvykkyydet. Strateginen kyvykkyys on kykyä tehdä yhteisiä pitkän aikavälin suunnitelmia ja luoda visiota yhteiselle kehittämiselle. Absorptiivinen kyvykkyys on kykyä löytää ja soveltaa relevanttia tietoa kehittämistyön tueksi, joka on tärkeää mm. kehittämistyön painopisteiden valinnassa ja fokuksen löytämisessä. Tulkintakyvykkyys on

puolestaan kykyä tuoda toimijoiden käsityksiä yhteiseen dialogiin, jolloin tavoitteena on tuoda erilaisia näkemyksiä esille ja yhteiseen pohdintaan. Innostamiskyvykkyys on kykyä luoda innostavaa kehittämissännitettä eri toimijoiden välille ja kykyä saada aikaan innostava kehittämissilmapiiri.

Integrointikyvykkyydet voidaan jakaa institutionaalsiin-, verkostoitumis- ja sosiaalisiin kyvykkyyksiin. Institutionaalisten kyvykkyyksien avulla voidaan poistaa institutionaalisia ja esimerkiksi byrokraattisia esteitä, jotka hidastavat verkostojen toimintaa ja kehittämistyötä. Institutionaalisten kyvykkyyksien avulla voidaan myös luoda innovatiivisen kehittämisympäristön syntymistä tukevia instituutioita. Verkostoitumiskyvykkyydet viittaavat laajasti verkostomaisen toiminnan tukemiseen. Sosiaalisten kyvykkyyksien avulla puolestaan luodaan jaettavaa, hiljaista tietämystä, jossa on olennaista toimijoiden syvälinen keskinäinen kommunikointi. (Sotarauta 2005, 11–18)

Organisaatioiden toiminta perustuu tänä päivänä yhä enemmän erilaisten asiantuntijuusalueiden sulautumiseen, niin organisaatioiden sisällä kuin myös niiden välilläkin. (Hakkarainen ym. 2012, 246.) Tasokkaan osaamisen nähdään syntyvän nykyisin pikemmin ryhmien ja asiantuntijakulttuurien yhteisen työn kuin yhden ihmisen ansiokkaan työn tuloksena. (Palonen & Gruber 2010, 42.) Asiantuntijuus ei näin ollen rajoitu vain yksilöihin, vaan se voi olla myös tiimien, työryhmien tai laajempien yhteisöjen ominaisuus. (Tynjälä 1991, 161.) Kollektiivisessa asiantuntijuudessa yhdistyvät asiantuntijuuden yksilölliset sekä yhteisölliset ja verkostoituneet ulottuvuudet, sosiaalisen ja materiaalsen yhteen kietoutuminen sekä pyrkimys uutta tietoa ja käytäntöjä luovaan toimintaan. (Hakkarainen ym. 2012, 246.)

Asiantuntijuus voi olla myös kokemuksellista ja muodostua koulutuksen lisäksi esimerkiksi yksilöön tai organisaatioon kiteytyneen pitkäaikaisen kokemuksen kautta (Jakonen 2017, 17–18). Asiantuntijoita voivat olla myös palveluja käyttävät asiakkaat tai kyseessä olevien asioiden parissa töitä tekevät eri sektoreiden toimijat. Mieltisen (2017, 32.) mukaan kokemuksen merkitys on tunnistettu vertaistuen yhteydessä jo pitkään ja kokemusasiantuntijuudella on vahva sija kolmannen sektorin toiminnassa. Julkisessa

palvelujärjestelmässä kokemusasiantuntijuus kuitenkin hakee vielä muotojaan ja etsii paikkaansa. Olennainen kysymys lienee se, mikä on kokemuksellisen tiedon arvo ja oikeutus suhteessa asiantuntijatietoon ja mitkä ovat kokemusasiantuntijuuden rajat. (Miettinen 2017, 32.)

Nyt ja tulevaisuudessa on tarpeellista tarkastella, mistä kaikkialta asiantuntijuutta voi löytyä ja mitä kaikkea asiantuntijuus voi nykyään olla. Olennaista on myös pohtia kuinka erilaisen asiantuntijoiden omaama ja tuottama tieto saadaan tuotua järkeväksi kokonaisuudeksi ja osaksi poliittista päätöksentekoa, sekä yleisestikin yhteiskunnallisen keskustelun ytimeen. (Jakonen 2017, 18)

TIEDON KÄSITE

Asiantuntijuudessa korostuu tänä päivänä tiedon hyödyntäminen ja erityisesti olennaisen tiedon erottaminen epäolennaisesta. Asiantuntijuuden yhteydessä onkin tarpeellista tarkastella tiedon käsitettä, jota on tyyteltely monin eri tavoin. Tiedon käsitteellä on monenlaisia määritelmiä ja merkityksiä, jotka riippuvat lähestymistavasta (Kts. Floridi 2010, xvii-xviii). Tieto voidaan esimerkiksi jakaa dataan, informaatioon ja tietämykseen (Kts. esim. Melkas & Uotila 2008, 30; Hytönen & Kolehmainen 2003, 13.) tai erottaa toisistaan formaali, virallinen ja objektiivinen, sekä epäformaali, epävirallinen ja intuitiivista näkemystä sisältävä tieto. (Kinnunen 1992, 30 Majojen 1995, 33 mukaan.) Toisaalta tietämyksen alakategorioiksi voidaan tunnistaa Melkaksen & Uotilan (2008, 30) mukaan koodattu-, hiljainen- ja sumea tietämys, joista jälkimmäinen on kykyä nähdä ennalta se, mitä ei ole vielä olemassa.

Karkeasti jaoteltuna tieto voi olla numeroin ja sanoin ilmaistavissa olevaa kovaa faktatietoa ja ihmisten mielissä olevaa hiljaista tietoa/tietämystä. Yleisesti ottaen jälkimmäistä pidetään arvokkaampana, sillä siihen liittyy ihmisten antamat merkitykset sekä tulkinnat ja sitä on vaikeampaa siirtää ja kopioida. Hytösen & Kolehmaisen (2003, 14) mukaan Nonakan & Takeuchin 1990-luvulla kehittämä yhteisöllisen tiedon luomisen teoria (SECI-malli) on toiminut pohjana monille tietämyksenhallintaa koskeville tutkimuksille. SECI-malli perustuu yhteisölliseen oppimiseen ja siinä nähdään tiedon syn-

tyvän kollektiivisissa prosesseissa. Tietämyksen luomista pidetään jatkuvana ja dynaamisena prosessina hiljaisen tietämyksen ja koodatun tietämyksen välillä. (Nonaka & Takeuchi 1995, 62–72) SECI-mallissa nähdään tietämyksen muuntumisen tapahtuvan tietyissä paikoissa tai tietyillä fyysisillä tai virtuaalisilla areenoilla, joista Nonaka & Konno (1998, 40–54.) käyttävät käsitettä Ba. SECI-mallissa tiedon muuntumisprosessit ovat tietovirtoja, jotka perustuvat ihmisten vuorovaikutukseen. Tietovirroilla on keskeinen rooli muuttettaessa organisaatioiden tietoresursseja arvoksi. (Laihonon 2011, 81)

Tiedon hyödyntämistä organisaatioiden toiminnassa voidaan tarkastella tiedolla johtamisen näkökulmasta, jossa korostuu olennaisen tiedon erottaminen epäolennaisesta. Tavoitteeksi voidaan organisaatioissa asettaa tilanne, jossa oikea tieto on oikeaan aikaan ja oikeassa muodossa oikeilla ihmisillä. Tiedolla johtaminen – erityisesti hallinnonrajat ylittävä tiedonkulku, keskenään keskustelevat tietojärjestelmät sekä julkishallinnon keräämän datan parempi hyödyntäminen – nähdään lupaavana keinona lisätä julkishallinnon ja laajemmin julkisten palvelujen tuottavuutta ja vaikuttavuutta. (Jalonen 2015, 40 ja 63.) Tiedon hyödyntämistä julkisessa hallinnossa tarkastelleet Lähteenmäki-Smith & Kuitunen (2015, 119) pitävät tutkimustiedon ohella myös käyttäjä- ja kokemuksellisen tiedon hyödyntämistä tärkeänä. Uusien tietopohjien hyödyntäminen julkisessa hallinnossa edellyttää kuitenkin asenteiden ja toimintatapojen uudistamista.

Ymmärrän tässä tutkimuksessa tiedon käsitteen laajasta näkökulmasta ja viittaa sillä niin formaaliin tietoon ja dataan kuin myös tietämykseen, johon sisältyy ihmisen tiedolle antamat merkitykset ja tulkinta. Tunnistan tiedon voivan olla valmis, tunnistettavissa ja siirrettävissä oleva objektiivinen asia tai asiakokonaisuus (joka on koottu esimerkiksi tilastoksi tai raportiksi) tai prosessi, jossa yhteisiä tulkintoja tehdään. Prosessi-näkökulmassa korostuvat tiedon dynaamiset ominaisuudet, eli tiedon jakaminen, luominen, soveltaminen ja oppiminen. Olennaisessa roolissa on tällöin yksilön ja yhteisön välinen vuorovaikutus. Tarkasteluissani korostuu tiedon prosessinäkökulma, joka kytkeytyy läheisesti uuden tiedon luomiseen ja näin ollen myös toiminnan uudistumiseen. (Vrt. Hytönen & Kolehmainen 2003, 12–13).

TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tutkimukseni tieteenfilosofinen perusta on konstruktivismissa ja tavoitteenani on hermeneuttisin menetelmin ymmärtää ja tulkita kohteena olevaa ilmiötä. Hermeneuttinen tutkimus kohdistuu ihmisten välisen kommunikaation maailmaan ja tulkinnan kohteena ovat erilaiset ilmaisut. Ilmaisut kantavat merkityksiä ja merkityksiä voidaan lähestyä vain ymmärtämällä ja tulkitsemalla. Tutkimuksen tavoitetta voidaan luonnehtia pyrkimykseksi tehdä jotain tunnettua tiedetyksi. (Laine 2001, 29) Tarkastelen tässä tutkimuksessa kunnan uudistamista mukana olevien yksilöiden kokemusten ja käsitysten kautta. Ymmärrykseni uudistuksen todellisuudesta rakentuu sen mukaan, millaisia merkityksiä mukana olevat henkilöt antavat eri ilmiöille ja miten he uudistuksen kokevat.

Tarkastelen aihettani tapaustutkimuksen (case study) keinoin ja tarkastelemani tapaus on Kempeleen valiokuntamallin valmisteluvaihe. Tapaustutkimuksessa kerätään yksityiskohtaista ja intensiivistä tietoa yksittäisestä tapauksesta tai pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevia tapauksia. Tapaustutkimuksessa korostetaan yleistämistä tärkeämpänä tutkimuskohteen kokonaisvaltaista ymmärtämistä. Vaikka tavoitteena on yhden tapauksen syvälinen ymmärtäminen, taustalla on yleensä toive inhimillisen tai ihmisyhteisöihin liittyvän toiminnan ymmärtämisestä yleisemminkin. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 159–163.)

Tapaustutkimusten tieteellisestä merkittävytydestä on käyty runsaasti keskusteluja. Yksi keskeisistä osa-alueista on juuri yleistettävyyden. Esimerkiksi Flyvbjerg (2006, 220–228) perustelee tapaustutkimusten yleistettävyyttä ja yleisemminkin tieteellistä merkittävyttä artikkelissaan. Hän korostaa käytännöllisen tiedon roolia tieteellisen tiedon rinnalla ja näkee kontekstisidonnaisen tiedon olevan paitsi oppimisen myös tieteen kehittymisen kannalta tärkeää. Yleistettävyyden osalta hän pitää olennaisena tekijänä tapauksen huolellista valintaa. Hän näkee yleistettävyyden olevan yliarvostettua ja korostaa esimerkkien, eli tapausten arvoa tieteessä. Saarela-Kinnunen & Eskola (2001, 163) mukaan yleistäminen sopii tapaustutkimuksiin. Olennaista kuitenkin on, että yleistyksiä ei tehdä suoraan aineistosta, vaan aineistosta tehdyistä

tulkinnoista. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 163.)

Hyödynnän tutkimuksessa laadullista otetta. Aineistoni muodostuu valmisteluun liittyvistä asiakirjoista sekä toteuttamistani teemahaastatteluista. Haastatteluissa oli mukana keskeisesti valmistelussa mukana olleita viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä (8 henkilöä). Haastattelut olivat antoisia ja syvensivät merkittävästi ymmärrystäni aiheesta. Haastatteluaineistoa kerätyi litteroituna yhteensä yli 60 sivua. Analysoin aineiston sisällönanalyysin menetelmällä. Tulkinntani syntyy vaikutti aineiston analyysivaiheessa teoriatausta sekä keräämäni aineisto. Tulkintaprosessiani kuvaa hyvin Ronkaisen ym. (2011, 126–127) näkemys siitä, että tutkijan teoreettinen perehtyneisyys ja aineiston parissa tehtävä työ nivoutuvat aineiston analyysiprosessissa yhteen. Voidaan sanoa, että teoria ja aineiston keskustelevat keskenään ja tulkinta syntyy tämän keskustelun oivalluksista. Kirjoitin aineiston analyysikappaleet prosessissa syntyneiden tulkintojeni perusteella. Käytän aineiston analyysikappaleissa suoria lainauksia haastatteluista. Lainaukset kuvaavat haastatteluissa esille tulleita ilmiöitä. Suorat lainaukset on merkitty tekstiin heittomerkein ja kursivoitunein.

KEMPELE CASE-KOORTEENA

Kempele on Pohjois-Pohjanmaan maakunnassa sijaitseva noin 17 000 asukkaan kasvukunta. Kempeleen naapurikuntia ovat Oulu, Liminka ja Tyrnävä. Kempele on yksi Suomen nopeimmin kasvavia kuntia. Kempele kasvoi 2000-luvulla keskimäärin 360 asukkaalla vuodessa ja 2010-luvulla kasvu on tasoittunut 1–2 prosenttiin vuodessa. Kempeleen kasvu tuo kuntaan elinvoimaa ja toimintaa, mutta luo samalla haasteita palvelujen järjestämiselle. Kempeleen yksi ominaispiirre on sen nuori ikärakenne, lähes puolet kempeleläisistä on alle 30-vuotiaita. Kuntaan muuttaa paljon lapsiperheitä, mutta myös syntyvyys on korkea. Ikääntyneiden määrä kasvaa tulevaisuudessa poikkeuksellisen paljon. Kempeleen kunnan visio on *Yhteisöllinen Kempele – elinvoimainen kasvukunta*. (Kempele 2017)

Oulun seudulla toteutettiin laaja monikuntaliitos vuoden 2013 alussa. Kempele ei ollut mukana monikuntaliitoksen varsinaisessa selvitys-

vaiheessa, kuten suuri osa Oulun lähikunnista. Kempeleessä on ollut vahva tahtotila itsenäisenä pysymiseen, joka on myös kirjattu kunnan strategioihin. Kempeleessä on kehitetty kunnan toimintaa systemaattisesti siihen suuntaan, että kunnalla on edellytykset toimia itsenäisenä kuntana liitoksia suosineesta kansallisesta kehittämispolitiikasta huolimatta. Tänä päivänä Kempele tunnetaan Oulun seudulla ja kansallisestikin hyvin menestyvänä, elinvoimaisena kuntana. Kempeleessä on panostettu eri-ikäisen väestön palvelujen laadukkaaseen tuottamiseen ja yrityksille suotuisan toimintaympäristön kehittämiseen.

VALIOKUNTAMALLI

Valiokuntamalli on ollut käytössä Kempeleessä vuodesta 2009 lähtien ja se korvaa kunnissa perinteisesti käytössä olevan lautakuntamallin. Kempeleen mallissa valtuusto on jakautunut neljään asioita valmistelemaan valiokuntaan: elinvoimavaliokuntaan, palveluvaiokuntaan, resurssivaiokuntaan ja yhteisöllisyysvaiokuntaan. Elinvoimavaiokunta ohjaa valmistelua, joka tähtää elinkeinoelämän toimintaedellytysten parantamiseen. Palveluvaiokunnan tehtävänä on ohjata palvelujen järjestämistä asiakaslähtöisesti. Resurssivaiokunta puolestaan ohjaa kuntakonsernin toimintaa taloutteen ja henkilöstöön liittyvien asioiden valmistelussa. Yhteisöllisyysvaiokunnan tehtäväalueisiin kuuluvat kuntademokratian toimivuuden varmistaminen sekä osallisuuden ja yhteisöllisyyden edistäminen. (Kempele 2017)

Valiokunnat keskittyvät työskentelyssään päätöksenteon valmistelun ohjaukseen. Valiokunnilla ei ole päätösvaltaa ja ne eivät ole kunnan virallisia toimielimiä. Kunnassa toimii edelleen pakollisina lautakuntina keskusvaalilautakunta, tarkastuslautakunta ja viranomaislautakunta. Mallissa luottamushenkilöt osallistuvat päätöksenteon lisäksi asioiden valmisteluvaiheeseen, kun he käsittelevät kyseisen valiokunnan toimialaan kuuluvia asioita yhdessä asioista vastaavien viranhaltijoiden kanssa. (Kempele 2017) Kempeleen valiokunnat eroavat uuden kuntalain mukaisista valiokunnista, jotka voivat olla lautakunnan kaltaisia virallisia toimielimiä.

Valiokuntamalla valmisteltiin osana kunnan uutta toimintamallia, jota rakennettiin Kem-

peleen tulevaisuuden toimintamalli -hankkeen muodossa vuodesta 2005 lähtien. Tavoitteena oli rakentaa kuntaan uusi asiakaslähtöinen toimintamalli, jonka avulla kunnan talous vahvistuu lyhyellä tähtämellä ja on vahva pitkällä aikavälillä. Uudistamistyötä toteutettiin valtakunnallisen Kunta- ja palvelurakenne-uudistuksen (Paras-hanke) aikaan ja mallin kehittäminen nähtiin vastauksena myös kyseiseen uudistus-hankeeseen. (Johtoryhmän muistio 13.9.2005; Valtuustoseminaarin aineisto 9.-10.10.2006)

Kempeleen kunnan uudistamishankkeessa uudistettiin kunnan organisaatorakenteita prossiorganisaation suuntaan ja valmisteltiin siirtymistä tilaaja-tuottaja -malliin. Valiokuntiin siirtymisellä vahvistettiin valtuutettujen roolia strategisina johtajina ja heille annettiin konkreettista valmisteluvastuuta muodostamalla kunnassa aikaisemmin käytössä olleiden tiimien tilalle valiokunnat. (Valtuuston työseminaari 16.1.2006)

Ahokkaan (2009, 150) mukaan uuden toimintamallin käyttöönotto oli jatkumo kunnan pitkälle kehittämistyölle ja uudistus looginen jatko Kempeleen kunnan 1980-luvun lopussa aloittamalle hallinnonuudistustyölle. Valiokunnat aloittivat työnsä vuonna 2008 harjoitusvaiokuntina, joiden avulla saatiin alustavaa kokemusta valiokuntatyöstä. Vaikka uusi toimintamalli oli jatkoa kunnan aikaisemmalle kehittämistyölle, merkitsi uuden toimintamallin käyttöönotto suurta muutosta sekä luottamushenkilöiden, että palvelutuotannossa työskentelevän henkilöstön työhön. (Ahokas 2009, 150–153.)

Haastateltujen kokemukset valiokuntamallista ovat pääsääntöisesti hyvät. Tärkeimpinä etuina pidettiin luottamushenkilöiden mahdollisuutta vaikuttaa asioihin jo niiden valmisteluvaiheessa. Mallin koettiin kasvattavan luottamushenkilöiden vastuuta, sillä kun on ollut mukana alusta asti, ei voi vedota tietämättömyyteen eikä näin ollen ”*paeta omaa vastuutaan*”. Valiokuntien työskentely on koettu keskusteleavaksi ja puheenjohtajien roolia pidettiin toiminnan onnistumisen kannalta keskeisenä.

Valiokuntamallin nähtiin haastatteluissa vahvistaneen valtuutettujen strategista roolia. Monet aikaisemmin lautakuntakäsittelyn läpikäyneet asiat on siirretty viranhaltijoiden päätettäväksi ja toiminnan kuvattiin muuttuneen joustavammaksi ja ketterämmäksi. Toisaalta voidaan pohtia siirtääkö valiokuntamalli liikaa päätös-

valtaa viranhaltijoille. Poliitikkojen vallankäyttö poikkeaa lautakuntamallin perinteisestä päätöksenteosta. Valiokuntamallissa poliitikoilla on valtaa vaikuttaa agendan muodostumiseen. Valiokuntamalliin rakennetun otto-oikeus -järjestelmän avulla hallitus voi ottaa viranhaltijapäätökset käsiteltäväkseen. Otto-oikeutta on käytetty Kempeleessä harvoin.

Haastatellut kokivat valiokuntamallin mahdollistavan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vuorovaikutuksen ja edistävän yhdessä tekemisen toimintakulttuuria. Mallin kerrottiin vähentäneen sektorikohtaista ajattelua ja mahdollistavan suurempien kokonaisuuksien tarkastelun. Valitusten määrä on valiokuntamallin aikana vähentynyt, mikä puolestaan säästää viranhaltijoiden aikaa. Yhtenä haasteena erityisesti alkuvaiheessa oli valiokuntien välisten rajojen määrittely, eli se mille valiokunnalle mikäkin asia kuuluu.

VALMISTELUSSA HYÖDYNNETTY ASiantuntijuus

Valiokuntamallin valmistelussa hyödynnettiin kuntaorganisaation sisäistä asiantuntijuutta. Keskeisiä toimijoita olivat johtavat viranhaltijat ja keskeisissä rooleissa olleet luottamushenkilöt. Kunnanjohtajalla oli keskeinen rooli valiokuntamallin valmistelussa: *”...hänhän on koko uuden toimintamallin tällöinen kantava eteenpäin vievä voima...”*. Kunnanjohtajan asiantuntijuudessa korostui kehittämisosaaminen ja innostamiskyvykyys, eli muiden toimijoiden innostaminen yhteiseen työskentelyyn ja innostavan kehittämisilmapiirin aikaansaaminen (Vrt. Helakorpi 2005, 155–156; Sotarauta 2005, 11–18). Kunnanjohtaja oli sitoutunut mallin rakentamiseen ja hänellä oli kyky sitouttaa toimijat yhteisen tavoitteen taakse, keskusteluiden ja yhteisten työskentelyjen avulla.

Viranhaltijoiden osalta keskeisessä roolissa oli kunnan johtoryhmä, jossa suunniteltiin uutta toimintamallia *”askel askeleelta”*. Viranhaltijat olivat sitoutuneita työhönsä ja he käyttivät valmisteluun runsaasti aikaa. Uuteen toimintamalliin siirtymistä kuvattiin yhdessä haastattelussa *”valtavaksi oppimisprosessiksi”*. Luottamushenkilöiden osalta tärkeässä roolissa pidettiin koko valtuustoa, sekä erityisesti hallituk-

sen ja valtuuston puheenjohtajaa sekä puheenjohtajistoa, jonka kanssa kunnanjohtaja kävi tiivistä vuoropuhelua. Puheenjohtajisto, johtoryhmä ja kunnanjohtaja muodostivat valiokuntamallin valmistelun asiantuntijuuden ytimen.

Valiokuntamallin valmistelussa hyödynnettiin jonkin verran myös kunnan ulkopuolisia asiantuntijoita, kuten konsultteja, kuntaliiton asiantuntijoita, kuntakehittämisen professoreita ja muita tutkijoita. Konsultit nähtiin ideoijina ja innostajina. He olivat mukana kehittämisprosessin eri vaiheissa. *”...asiantuntijat mistä me saatiin niin nehan oli tavallaan semmoisia sytykkeitä että kyllä se kipinä oli itsessä...”*. Ulkopuoliset asiantuntijat toimivat myös uudistamiskontekstin jäsentäjinä ja prosessin tukijoina. Heidän asiantuntijuudessaan korostui relevantin tiedon tuominen kehittämisprosessin tueksi, erilaisten näkemysten esille saaminen ja toimijoiden välisen dialogin mahdollistaminen (Vrt. Sotarauta 2005, 11–18).

Kempeleessä ei ollut systemaattisia yhteistyösuhteita yliopistoon, eikä esimerkiksi Oulun yliopisto yhteistyökumppanina noussut esille haastatteluissa. Valiokuntamallin valmistelussa hyödynnettiin kansallisen tason kuntatutkijoiden ja moni haastateltu koki saaneensa oivalluksia näiltä asiantuntijoilta. Yhteistyö yliopiston asiantuntijoiden kanssa oli lukumäärältään vähäistä ja siitä puuttui systemaattisuus, mutta yhteistyöllä oli tästä huolimatta merkitystä valiokuntamallin idean muodostumiseen.

Valiokuntamallin valmistelu perustui kollektiiviselle tiedon luomiselle ja asiantuntijuudelle (Vrt. Palonen & Gruber 2010, 42). Mallia valmisteltiin yhdessä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kesken. Valmistelu ei perustunut yhden henkilön osaamiseen ja asiantuntijuuteen, vaan valmistelussa hyödynnettiin mukana olleiden henkilöiden asiantuntijuutta ja muodostettiin yhdessä uutta tietämystä toimintamallin kehittämisestä. Valmistelu sujui hyvässä keskusteluilmapiirissä ja luottamuksessa, joka mahdollisti yhteisen tahtotilan muodostumisen: *”sekä viranhaltijat, että luottamushenkilöt saman pöydän ääressä eikä ne roolit oo niin hirveän selkeät, että sä olet nyt luottamushenkilö ja sä viranhaltija...”* Haastatteluissa nähtiin, että luottamushenkilöt ja viranhaltijat kunnioittavat toistensa mielipiteitä. Myös luottamushenkilöiden välinen yhteistyö

toimi hyvin. Eri puolueiden edustajat kokivat, että Kempeleessä toimitaan yhteisen asian puolesta, ”*ilman turhaa puoluepolitiikointia*”

Vaikka uudistamisprosessi oli yhteistyön tulos, oli muutamilla avainhenkilöillä keskeinen merkitys sen onnistumisen kannalta. Avainhenkilöiden asiantuntijuudessa korostui tiimityö-, vuorovaikutus-, ja johtamistaidot (Vrt. Tynjälä 1999, 160-162). Erityisen tärkeää oli keskustele-va toiminnan koordinointi ja ohjaaminen, osallistujalähtöinen työskentely ja kyky sitouttaa toimijat yhteiseen tavoitteeseen.

Uudistamisen kannalta tärkeäksi osoittautuivat myös avainhenkilöiden kyvyt löytää ja tuoda riittävästi tarpeellista tietämystä ja ulkopuolista asiantuntijuutta uudistamisprosessin tueksi. Kyky hyödyntää organisaatiossa työskentelevien henkilöiden moninainen asiantuntijuus oli uudistumisen onnistumisen kannalta keskeistä. Kokemukset kohdekunnan aiemmasta kehittämistyöstä olivat tärkeitä.

Varsinainen kokemusasiantuntijuus tai paikallisten yritysten, järjestöjen ja asukkaiden asiantuntijuuden hyödyntäminen ei noussut esille haastatteluissa. Mallin valmistelussa ei haastatteluiden perusteella hyödynnetty näiden eri tahojen asiantuntijuutta, eikä kehitettyyn toimintamalliin luotu rakennetta tämän yhteistyön toteutumisen vahvistamiseksi kunnassa. Kehittämisvaiheen suunnitelmassa oli mukana palveluseurantaryhmä, jossa olisi ollut mukana palvelujen käyttäjiä eri käyttäjäryhmistä (esim. lapset, nuoret ja seniorit). Ryhmän roolina olisi ollut palautteen antaminen kunnan palveluista, mutta se jäi lopullisesta toimintamallista pois.

TIEDON HYÖDYNTÄMINEN UUDISTUSPROSESSISSA

Uuteen toimintamalliin siirtyminen ja lautakuntien korvaaminen valiokunnilla edellyttivät viranhaltijoilta runsaasti selvitystyötä ja erilaisten taustatietojen hankintaa. Kuntakentällä ei ollut aikaisemmin otettu käyttöön vastaavanlaista mallia ja tämän vuoksi esimerkiksi sen lainmukaisuus tuli varmistaa monesta eri näkökulmista. Valmistelussa hyödynnettiin Kuntaliittoa, jolta saatiin tietoa erilaisista mallien käyttöönottoon liittyvistä asioista. Kempele oli myös mukana Kuntaliiton kehittämisprojekteissa.

Varsinainen tutkimustiedon hyödyntäminen oli valmistelussa vähäistä. Haastatteluissa tämän nähtiin johtuneen mallin ainutlaatuisuudesta, sillä suoranaisesti aihetta koskevia tutkimuksia ei ollut julkaistu. Osa haastatteluista koki, että ulkopuolista tietoa ei edes kaivattu prosessin tueksi. Toisaalta esille tulleen näkemyksen mukaan ulkopuolista tietoa olisi voinut hyödyntää enemmän, jos sitä olisi ollut saatavilla. Vaikka varsinaista valiokuntamalliin liittyvää tutkimuskirjallisuutta ei ollut saatavilla, valmistelijat olivat perehtyneet ajankohtaiseen kehittämistyöhön kuntasektorilla. Valiokuntamallia valmisteltiin osana Kempeleen toimintamallin uudistamista, jonka yhteydessä tarkasteltiin myös muiden kuntien toimintamalleja ja käytäntöjä.

Vaikka valiokuntamallin valmistelussa hyödynnettiin olemassa olevaa tietoa prosessin tukena, oli keskeisemmässä roolissa yhteisen tiedon luomisen prosessit. Valmistelun ydinporukan tietämyksellä oli mallin muodostumiseen merkittävä vaikutus: ”*mihin tietoon se perustui niin ihmisten elämäkokemukseen ja työkokemukseen, siitä se syntyi varmaan tuo malli*”. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden hiljaisen tiedon yhdistäminen (Vrt. Sotarauta 2005, 15) oli uudistamisprosessin muotoutumisen kannalta keskeistä ja mahdollistui vapaamuotoisessa vuorovaikutuksessa. Yhtä haastateltua lainaten. ”...*se muodostui pikkuhiljaa sitten yhteiseksi tahtotilaksi, ei siihen helppo ollut aikanaan päästä sisälle, mutta kyllä se lähti sitten siitä eteenpäin*”. Valmistelussa hyödynnettiin runsaasti työryhmätyöskentelyä, jonka avulla työstettiin toimintamallia eteenpäin muun muassa seminaarien yhteydessä. ”*seminaarit on hyviä... ne on äärettömän tärkeitä tällaisia isoja asioita viedessä...*”.

KEMPELEEN KEHITTÄMISKULTTUURI

Kaikissa haastatteluissa korostettiin Kempeleen hyvää yhteistyöhenkeä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä. Haastatellut pitivät innovatiivista yhteistyökulttuuria vuosien työn tuloksena ja yksi haastateltu pohti tämän johtuneen: ”*hyvästä valmistelusta, seminaareista ja kehittämistyön kuvaamisesta*”. Muutamien innovatiivisten avainhenkilöiden roolia toiminnan uudistamisessa pidettiin tärkeänä, vaikka

rohkea uudistamistyö nähtiin vahvasti yhteisen työn tuloksena.

Kempeleen uuden toimintamallin kehittämiseen vaikutti osaltaan myös yhteiskunnan tilanne: ”meidän pitää kehittyä koko ajan, että meillä se itsenäisyyden olemassaolo on niinku mahdollista...”. Rakenteista haluttiin tehdä kevyemmät ja luottamushenkilöiden asiantuntijuus haluttiin ottaa vahvemmin kunnassa käyttöön. Asia korostui Paras-hankkeen aikana, jolloin Oulun seudulla suunniteltiin laajoja kuntaliitoksia. Kempeleessä oli vahva näkemys itsenäisenä pyymisestä.

Päätöstä valiokuntamalliin siirtymisestä edesauttoivat myönteiset kokemukset aikaisemmassa tiimityöskentelystä: ”...valtuutetuilla oli joku mielikuva, mitä tästä tulee kun ne oli ollut siinä tiimissä...”. Eri toimijoiden välille vuosien varrella syntyneet luottamukselliset suhteet ja keskusteleva ilmapiiri edesauttoivat uuden mallin kehittämistä ja käyttöönottoa. Tiimityötä voidaan luonnehtia valiokuntien harjoitteluksi ja pohjatyöksi toimintamallille. Lautakunnista luopuminen ja uuteen malliin siirtyminen aiheuttivat alussa myös muutosvastarintaa, joka liittyi erityisesti viranhaltijoiden roolien ja työnkuvien muutoksiin. Suurin osa luottamushenkilöistä oli kuitenkin valiokuntamallin puolella.

Rohkeissa uudistuksissa on tärkeää tiedostaa, että suuntaa ja suunnitelmia on mahdollisuus matkan varrella muuttaa. ”meitä ei hävetä muuttaa kurssia, se on jotenkin niin sisäänrakennettu siihen meidän toimintakulttuuriin, että aina voidaan parantaa...”. Toiminnan arvioinnilla on tärkeä merkitys kehittämisessä ja arviointia tehdään Kempeleessä säännöllisesti. Toimimattomista malleista luopumisesta toimii esimerkkinä tilaaja-tuottaja -malli, joka käynnistettiin valiokuntamallin kanssa yhtä aikaisesti vuonna 2009. Malli koettiin kuitenkin aika pian kunnassa toimimattomaksi ja siitä luovuttiin muutaman vuoden kuluessa.

MITÄ ASIANTUNTIJUUS UUDISTAMISESSA ON?

Tavoitteenani oli tässä tutkimuksessa selvittää, millaisen asiantuntijuuden varassa kunnan uudistamista toteutetaan ja miltä uudistaminen näyttää suhteessa uuden julkisen hallinnan mukaiseen ajatteluun. Tutkimukseni mukaan

kunnan uudistamisessa korostuvat kunnan sisäiset hallintasuhteet ja niihin liittyvät avoimuuden, luottamuksen ja vastuunjaon kysymykset (Anttiroiko & Haveri 2003, 143–146). Uudistamisessa hyödynnetään runsaasti kuntaorganisaation sisäistä tietoa ja asiantuntijuutta, sekä erityisesti johtavien viranhaltijoiden ja keskeisissä rooleissa olevien luottamushenkilöiden vuorovaikutuksessa syntyvää tietoa ja kollektiivista asiantuntijuutta. Tärkeänä näyttäytyy yhteistyön muodostuminen yhteisten tavoitteiden kautta, jolloin toimijoiden muodollisilla rooleilla ei ole ratkaisevaa merkitystä. Sopivien työskentelytapojen löytäminen edistää tiedon vaihtoa toimijoiden välillä ja mahdollistaa yhteisen tiedon luomisen.

Uuden tiedon luominen tapahtuu kollektiivisissa prosesseissa, niin sanotun koodatun tiedon ja hiljaisen tiedon välillä (Nonaka & Takeuchi 1995, 62–72). Uuden tiedon luomisen ja kollektiivisen asiantuntijuuden synnyn näkökulmasta erityisen tärkeitä ovat tutkimukseni mukaan niin sanotut epäviralliset keskusteluareenat (Vrt. Nonaka & Konno 1998, 45–47), jotka mahdollistavat mukana olevien henkilöiden vapaamuotoisen työskentelyn. Vapaamuotoinen työskentely mahdollistaa dialogisen yhteiskehittämisen, joka on tärkeää luottamuksen rakentumisen, jaetun ymmärryksen, sekä myös uusien ideoiden syntyminen näkökulmasta. Innovaatiot nähdään nykyisin kollektiivisina prosesseina, jotka syntyvät toimintojen rajapinnoilla, erilaisten asiantuntijuuksien yhdistyessä (Chesbrough 2003, xxvi; Cooke & Morgan 1998, 9–10).

Paikallisten hallintasuhteiden merkitys näyttäytyy uudistamisessa vähäisenä. Uudelle julkiselle hallinnalle tyypillinen kuntayhteisön näkökulma (Kts. Bao ym. 2012, 445–447; Haveri & Pehk 2008, 16; Howlett ym. 2017, 487–491) ei näkynyt vahvasti valiokuntamallin valmistelussa. Kunnassa toimivien eri sektoreiden asiantuntijuuden merkitys ei ollut tarkasteleman uudistamisprosessin toteuttamisen keskiössä. Uudistusprosessissa keskityttiin sisäisiin hallintasuhteisiin ja tavoitteena oli erityisesti luottamushenkilöiden osaamisen entistä vahvempi hyödyntäminen kunnan toiminnassa.

Ylipaikallisten hallintasuhteiden merkitys oli paikallisia hallintasuhteita suurempi ja esimerkiksi muutamien kunta-alan kehittäjien ja tutkijoiden vaikutus uudistamisprosessin muo-

toutumiseen oli merkittävä. Tutkimuksessa tulivat esille myös yhteydet muihin kuntiin. Ulkopuolista asiantuntijuutta hyödynnettiin paitsi uudistamiseen liittyvissä substanssiasioissa, myös uudistusprosessin toteutuksen tukena.

Asiantuntijuus on liitetty perinteisesti korkeaan koulutukseen ja työkokemukseen. Asiantuntijuus ymmärretään kuitenkin tänä päivänä laajemmin ja sen nähdään syntyvän myös esimerkiksi kokemusten kautta (Jakonen 2017, 17). Kokemusasiantuntijuus liitetään tyypillisesti palvelujen käyttöön liittyvään kokemustietoon (esim. Niskala ym. 2017, 7). Kokemusasiantuntijuus ei näkynyt tarkastelemassani uudistusprosessissa kuntalaisten ja sidosryhmien kokemuksellisen tiedon hyödyntämisenä. Paikallisten toimijoiden asiantuntijuuden vähäistä merkitystä selittää osaltaan tutkimuskohteeni uudistamisen luonne: kunnan hallinnollisten organisaation uudistamisessa voi olla hankalaa hyödyntää esimerkiksi kuntalaisten, järjestöjen tai paikallisten yritysten asiantuntijuutta. Toisaalta mallia valmisteltiin osana Kempeleen uutta toimintamallia ja kehittämisvaiheessa oli tavoitteena kytkeä malliin mukaan myös kuntalaisia seurantaryhmän kautta. Valiokuntien työskentelyn nähtiin mahdollistavan eri toimijoiden asiantuntijuuden entistä paremman hyödyntämisen. Asia tunnistettiin tärkeäksi kehittämisen painopisteeksi tutkimushaastattelujen toteutuksen aikaan, noin kymmenen vuotta valmisteluvaiheen jälkeen.

Kokemustiedon hyödyntäminen oli aikaisemmissa kuntien uudistusprosesseissa mukana olleiden, viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja muiden asiantuntijoiden tietämyksen hyödyntämistä. Mukana olleiden henkilöiden koulutus ja aikaisemmat kokemukset loivat tutkimuskohteessani uudistamisen asiantuntijuuden pohjan, mutta sitäkin olennaisemmassa roolissa oli yhteistyöprosessissa syntynyt ja kehittynyt kollektiivinen asiantuntijuus. Tämä edellytti yhteisen näyn syntymistä ja uuden, jaetun tiedon luomista yhteistyöprosessissa. (Vrt. Palonen & Gruber 2010, 42.) Asiantuntijuus näyttäytyi uudistamisessa jatkuvasti kehittyvänä prosssina, joka tukee Tynjälän (1991, 161) näkemystä asiantuntijuudesta toimintatapana, jossa korostuu jatkuva oppiminen ja toiminnan reflektointi. Uudistamisen asiantuntijuus ei siten ole koulu-

tuksen tai työkokemuksen kautta hankittu pysyvä ominaisuus, vaan prosessin mukana jatkuvasti kehittyvä toimintatapa.

Tutkimukseni tukee näkemystä (Ryttilä 2011, 197), että kollektiivisten tiedon luomisen prosessien ja kollektiivisen asiantuntijuuden muodostumiseksi tarvitaan avainhenkilöitä tukemaan prosessia sen eri vaiheissa. Uudistamisprosessissa tarvittavat taidot ovat kehittämis- ja kehittymisosaamiseen liittyviä sekä työyhteisöosaamiseen liittyviä taitoja (Vrt. Helakorpi 2005, 155–156). Uudistusprosessien onnistumisen kannalta keskeisiä ovat ne henkilöt, joilla on asiantuntijuutta eri toimijoiden yhteistyön ja vuorovaikutuksen edistämisestä ja tukemisesta. Kunnan uudistusprosessien asiantuntijuus on toimijoiden yhteistyön tukemista, verkostojen rakentamista ja koordinoitua sekä yhteisen vision luomista.

Uudistamisen asiantuntijuudessa korostuu myös vahvasti innostamiskyvykyys, eli kyky innostaa muita toimijoita yhteiseen kehittämistyöhön (Vrt. Sotarauta 2005, 18). Havaintojeni mukaan olennaista on luottamuksellisen ilmapiirin luominen ja kyky saada toimijat sitoutumaan prosessiin. Asiantuntijuudessa korostuu myös olennaisen tiedon löytäminen prosessin tueksi. Tämä tunnistetaan tärkeäksi myös viime aikoina paljon esillä olleessa tiedolla johtamisessa (Kts. Jalonen 2005, 40; Virtanen ym. 2015), joka nähdään lupaavana keinona julkishallinnon sekä laajemmin julkisten palvelujen vaikuttavuuden lisäämisessä. Olennaisen faktatiedon ohella tärkeää on myös olennaista tietoa omaavien asiantuntijoiden löytäminen prosessin tueksi, sekä ennen kaikkea erilaisten näkemysten esille saaminen ja dialogin mahdollistaminen eri toimijoiden välille.

LOPPUPÄÄTELMÄT

Siirtyminen hallinnosta hallintaan, verkostomaisen yhteistyön kasvu sekä eri toimijoiden välisen yhteistyön merkitys ovat näkyneet jo pitkään julkisen hallinnon kehittämistä koskevassa keskustelussa. Tästä huolimatta on olemassa vielä verrattain vähän tutkimusta siitä, millaista käytännön uudistamistyö kunnissa on, mihin se perustuu ja toteutuuko se uuden julkisen hallinnan periaatteiden mukaisesti (Hakari 2013, 46).

Asiantuntijuus avaa uudenlaisen näkökulman uuden julkisen hallinnan tarkasteluun kunta-kontekstissa.

Tutkimukseni mukaan kunnan uudistamisessa oli uudelle julkiselle hallinnalle tyypillisiä piirteitä, mutta myös perinteisen julkisen hallinnon mukainen toiminta näkyi edelleen uudistamistyössä. Verkostojen, yhteistyön ja erilaisten osaamisten yhdistämisen merkitys tunnistettiin tärkeäksi, mutta uudistamistyötä rakennettiin edelleen monin kohdin vahvasti kuntaorganisaation sisäisten resurssien varassa. Yhdyn näkemukseen, että uusi julkinen hallinta voidaan tunnistaa kuntauudistamisen uudeksi paradigmaksi. Tarkastelujeni mukaan siirtyminen julkisen hallinnan mukaiseen toimintaan ei ole kuitenkaan vielä niin pitkällä kuin teoreettiset tarkastelut osin antavat olettaa.

Tutkimukseni havainnot tukevat uuden julkisen hallinnan mukaista ajatusta kunnasta kehittämiseen vahvasti panostavina toimijoina. Kohdekunnassani on kehitetty toimintaa systemaattisesti jo vuosikymmenten ajan ja tarve uudistamiselle on syntynyt esille tulleista sisäisistä tarpeista ja ulkoisista muutoksista. Tavoitteena on ollut uudistaa toimintaa niin, että sillä voidaan vastata sen hetkisiin ja tulevaisuuden tarpeisiin. Toimintaa on arvioitu säännöllisesti ja kehittämistyö on ollut jatkuvaa. Epäonnistumisia salliva, kehittämismyönteinen toimintakulttuuri on tukenut kokeiluja ja rohkeita ratkaisuja (Kts. Hennala, Linna & Pekkarinen 2008, 104). Tämä on edellyttänyt vahvaa luottamusta ja kunnioitusta toimijoiden välillä.

Vaikka paikallisten toimijoiden asiantuntijuuden merkitys oli vuosina 2005–2008 toteutetun valiokuntamallin valmistelussa vähäinen, vaikuttaisi tilanne muuttuneen vuoteen 2017 tultaessa. Haastatteluissa nousi keskeisesti esille tämän päivän tavoite luoda kuntaan toimintatapoja ja rakenteita eri tahojen asiantuntijuuden hyödyntämiseksi. Haastatteluissa esille tulleiden näkemysten mukaan mallia on tavoitteena kehittää jatkossa niin, että myös kuntalaiset ja järjestötoimijat voivat olla mukana kunnan asioiden valmistelussa. Tämä näkökulma ei näkynyt vahvasti mallin valmisteluvaiheessa. Vaikuttaakin siltä, että kunnan uudistamistyö on etenemässä kuntayhteisön eri toimijoiden resurssija hyödyntävään suuntaan.

Kuntayhteisön asiantuntijuuden hyödyntäminen, dialoginen yhteiskehittäminen ja olennaisen tiedon tunnistaminen laajasta tietomassasta edellyttävät uudenlaisia taitoja ja asenteellista muutosta. Kuntien vakiintunut menettelytapa lausunnon pyytämisestä valmiista malleista tai lopputuloksista ei tulevaisuudessa riitä, vaan kunnissa tarvitaan dialogisia menetelmiä jo asioiden valmisteluvaiheessa (Vrt. Strandman & Palo 2017, 140–141). Kunnissa tarvittava asiantuntijuus vaikuttaisi olevan muutosten edessä.

Tämän tutkimuksen havainnot tukevat osin aikaisempaa, Oulun monikuntaliitoksen valmisteluun kohdentunutta tutkimustani (Kts. Jurmu 2017). Myös kyseisessä uudistuksessa korostui kuntaorganisaation sisäisen asiantuntijuuden merkitys. Kempeleen toiminnassa näkyi kuitenkin vahvemmin uudelle julkiselle hallinnalle tyypillinen kehittämisorientaatio ja kunnan toimintamalleja uudistettiin innovatiivisesti. Casekuntani menestys kehittämistyössä ei näytä tämän tutkimuksen perusteella selittyvän uuden julkisen hallinnan mukaisella toiminnalla, vaan olennaista on ollut kuntaorganisaation sisäinen toiminta ja menneestä noussut kokemus. Kunnan innovatiivinen kehittämiskulttuuri on pitkän ajan kehityksen tulos.

Harisalon (2012, 92) mukaan julkisen hallinnon kehittämisessä korostetaan usein tarvetta rakenteiden ja toimintatapojen uudistamiselle. Huomattavasti vähemmän on keskitytty uudistumista tukevaan toimintakulttuuriin ja niihin tekijöihin, joilla uudistamismyönteistä toimintakulttuuria voidaan vahvistaa. Kehittämiskulttuurin merkitys on kuntien uudistumisen näkökulmasta keskeinen ja siihen on tärkeää kiinnittää entistä enemmän huomiota.

Strandmanin & Palon (2017, 145) arvion mukaan meneillään olevan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja sen myötä syntyvän uuden palvelujärjestelmän kriittiseksi menestystekijäksi riittävän ja kaikkien asianosaisten osallisuuden ja vuoropuhelun dialogisuuden. Tämän tutkimuksen mukaan kuntaorganisaation sisällä toteutuva viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kollektiivinen tiedon luominen ja kollektiivinen asiantuntijuus ovat uudistumisen onnistumisen kannalta keskeisiä. Jatkossa entistä tärkeämmäksi voi nousta kuntayhteisön erilaisten asiantuntijuuksien hyödyntäminen ja dialogissa syntyvät innovaatiot.

LÄHTEET

- Ahokas, Kari (2009). *Kasvukunnan johtajana*. Lapin yliopisto. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Airaksinen, Jenni (2009). *Hankala hallintouudistus*. Tampereen yliopisto, Yhdyskuntatieteiden laitos. Tampere University Press. Tampere.
- Allee, Verna (1997). *The Knowledge Evolution. Expanding Organizational Intelligence*. Butterworth-Heinemann. Newton.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (2010). *Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoiminnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen*. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehityksen tutkimusyksikkö. Sente julkaisu 33/2010.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto (2003). Kuntien toiminta ja hallintatavat. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto & Karhu, Veli & Rynänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet* (s. 137–216). Tampereen yliopisto. Tampere.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Jokela, Tuija (2002). Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa Rynänen, Aimo. *Kuntien oikeus itsehallintoon* (s. 129–151). Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Finn publishers. Tampere.
- Bao Guoxian, Wang Xuejun, Larsen Gary. L & Morgan Douglas F. (2012). Beyond New Public Governance: A Value-Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership. *Administration & Science* 45 (4) 443–467. Sage Publications.
- Bouckaert, Geert (2015) Dissemination of scientific knowledge on reforming public administration: some changing mechanisms. Teoksessa Virtanen, Petri & Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki. *Tiedolla johtaminen hallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä* (s. 27–39). Tampere University Press. Tampere.
- Chesbrough, Henry (2003). *Open Innovation. The New Imperative for Creating and Profiting from technology*. Harvard Business School Publishing Corporation. Boston.
- Cooke, Philip & Morgan, Kevin (1998). *The Associational Economy. Firms, Regions and Innovation*. Oxford University Press. Oxford.
- Floridi, Luciano (2010). *Information: A Very Short Introduction*. Oxford University Press. New York.
- Flyvbjerg, Bent (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*. Volume 12. Number 2. Sage Publications.
- Goldman, Alvin I. (2016) *Expertise*. Springer Science + Business Media. Dordrecht.
- Hakari, Kari (2013). *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallintouudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. Tampere University Press. Tampere.
- Hakkarainen, Kai & Lallimo, Jiri & Toikka, Seppo (2012). Kollektiivinen asiantuntijuus ja jaetut tietokäytännöt. Teoksessa *Aikuiskasvatus* 2012 (4) (s. 246–256). Kansanvalistusseura, Aikuiskasvatuksen tutkimuseura. Helsinki.
- Haveri, Arto & Pehk, Teele (2008). *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Tampere University Press. Tampere.
- Harisalo, Risto (2012). Organisaatiokulttuuri kaupunkien kehittämistoiminnan perustana. Teoksessa Leponiemi, Ulriika & Rannisto, Pasi-Heikki & Stenvall, Jari & Lumijärvi, Ismo & Harisalo, Risto. *Kehittämistoiminta kunnissa. Kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt* (s. 91–103). Kuntakehto, tuotava ja hallittu kehittämistoiminta kunnissa -tutkimus ja -kehittämishanke 2012 julkaisu. Verkkojulkaisu. Suomen Kuntaliitto.
- Helakorpi, Seppo (2005) *Työn taidot – Ajattelua, tekoja ja yhteistyötä*-. Hämeen ammattikorkeakoulu. Ammatillisen opettajakorkeakoulun julkaisu 2/2005. Hämeenlinna.
- Hennala, Lea & Linna, Paula & Pekkarinen, Satu (2008). Julkisen sektorin innovaatiotoiminnasta. Teoksessa Harmaakorpi, Vesa & Melkas, Helinä (toim.) *Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa* (s. 93–108). Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Acta sarja nro 200. Helsinki.
- Howlett Michael, Kekez, Anka & Poocharoen, ORN (2017). Understanding Co-Production as a Policy Tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19:5 (s. 487–501). Routledge, Taylor & Francis group.
- Hytönen, Sanni & Kolehmainen, Jari (2003). *Tietämyksenhallinta uusmedia- ja ohjelmistoyritysten innovaatiotoiminnassa*. Työelämän tutkimuskeskus, Tampereen yliopisto. Tampere.
- Jakonen, Mikko (2017) *Vastatieto – tulevaisuuden asiantuntijuutta etsimässä*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2017. Helsinki.
- Jalonen, Harri (2015). Tiedolla johtamisen näyttäminen ja kulissit. Teoksessa Virtanen, Petri & Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki. *Tiedolla johtaminen hallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä* (s. 40–68). Tampere University Press. Tampere.

- Johtoryhmän muistio (Kempeleen kunta) 13.9.2005. Kempele.
- Jurmu, Liisa (2017). Tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntäminen Oulun monikuntaliitoksen valmistelussa. *Kunnallistieteen aikakauskirja* 2017 (2) (s. 7–25). Kunnallistieteen yhdistys ry.
- Jäntti, Anni (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu. Tampere University Press. Tampere.
- Kempele 2017. <http://www.kempele.fi/kunta-ja-hallinto.html>. 24.8.2017
- Kinnunen, Juha (1992). *Kysin johtaminen ja kulttuuri muuttuvassa toimintaympäristössä*. Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin julkaisuja 1992 (4). Kuopio.
- Kirjonen, Juhani (1997). Johdanto. Teoksessa Kirjonen, Juhani & Remes, Pirkko & Eteläpelto, Anneli. (toim.). *Muuttuva asiantuntijuus*. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- Koorman, Jan (1999) Social-Political Governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*. 1:1 (s. 67–92). Routledge. Taylor & Francis Group.
- Kuntalaki 410/2015
- Laine, Timo (2001). Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa Aaltola J. Valli R. *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. (s. 28–45). PS-kustannus. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Laihonen, Harri (2011). Tietovirrat palvelujärjestelmän tuottavuusajureina. Teoksessa Jalonen, Harri & Aarva, Kim & Juntunen, Pekka & Laihonen, Harri & Laitinen, Ilpo & Lönnqvist, Antti. *Arvoverkkoa kokemassa – saaliina tuottavuutta ja innovaatioita* (s. 78–98). Suomen Kuntaliitto. Acta nro 226. Helsinki.
- Lähteenmäki-Smith, Kaisa & Kuitunen, Soile (2015). Näyttöperusteisuus päätöksenteossa: Tiede- ja tutkimusperusteisuudesta tekemisen demokratiaan? Teoksessa Virtanen, Petri & Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki. *Tiedolla johtaminen hallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä* (s. 115–149). Tampere University Press. Tampere.
- Majoinen, Kaija (1995). *Mahdollistava valtuusto*. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Melkas, Helinä & Uotila, Tuomo (2008). Tieto ja tietämys alueellisissa innovaatioverkostoissa: Teoreettista pohdintaa. Teoksessa Harmaa-korpi, Vesa & Melkas, Helinä (toim.) *Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa* (s. 28–46). Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Acta sarja nro 200. Helsinki.
- Miettinen, Riikka, Romakkaniemi, Marjo & Laitinen, Merja (2017) Historialliset painolastit asiakkaiden aseman haastajina. Teoksessa Pohjola Anneli, Kairala Maarit, Lyly Hannu & Niskala Asta (toim.) *Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi. Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaali- ja terveystaloudessa* (s. 15–37). Vastapaino. Tampere.
- Niskala, Asta, Kairala, Maarit & Pohjola, Anneli. Asiakkaan aseman ja toimijaroolin muutos. Teoksessa Pohjola Anneli, Kairala Maarit, Lyly Hannu & Niskala Asta (toim.) *Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi. Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaali- ja terveystaloudessa* (s. 7–12) Vastapaino. Tampere.
- Nonaka, Ikujiro & Takeuchi, Hirotaka (1995). *The Knowledge Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford University Press. New York & Oxford.
- Nonaka, Ikujiro & Konno, Noboru (1998). The Concept of Ba. Building a Foundation for Knowledge Creation. *California Management Review* 1998 (40/3) (s. 40-54).
- Osborne, Stephen P. (2010). *The New Public Governance? The Routledge*. Lontoo & New York.
- Palonen, Tuire & Gruber, Hans (2010). Satunnainen, rutiininomainen ja tietoinen osaaminen. Teoksessa Collin, Kaija & Paloniemi, Susanna & Rasku-Puttonen, Helena & Tynjälä, Päivi. (toim.) *Luovuus, oppiminen ja asiantuntijuus. Koulutuksen ja työelämän näkökulmia* (s. 41–56). WSOYpro Oy. Helsinki.
- Parviainen, Jaana (2006) Kollektiivinen tiedonrakentaminen asiantuntijatyössä. Teoksessa Parviainen Jaana. *Kollektiivinen asiantuntijuus* (s. 155–187). Tampere University Press. Tampere.
- Peter, John (2001) *Local Governance in western Europe*. Sage Publications. London, Thoudand Oaks & New Delhi.
- Rhodes R.A.W. (1996) The New Governance: Governing without Governance. *Political Studies* (1996) XLIV 652–667. Political Studies Association. Published by Blackwell publishers. Oxford.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki (2015) *Tiedolla johtaminen hallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä*. Tampere University Press. Tampere.
- Ronkainen Suvi, Pehkonen Leila, Lindblom-Ylänne Sari & Paavilainen Eija (2011). *Tutkimuksen voimasanat*. WSOY. Helsinki.
- Rytilä, Maari (2011). *Tietoperustainen johtamisen palvelutoiminnan suunnittelussa julkisella terveydenhuoltoalalla*. Lapin yliopisto, Yhteis-

- kuntatieteiden tiedekunta. Lapland University Press. Rovaniemi.
- Saarela-Kinnunen, Maria & Eskola, Jari (2001) Tapaus ja tutkimus = tapaustutkimus? Teoksessa Aaltola Juhani & Valli Raine. *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle* (s. 158–169). PS-kustannus. Jyväskylä.
- Sotarauta, Markku (2005). Shared leadership and dynamic capabilities in regional development. Teoksessa Sagan & Halkier (toim.) *Regionalism Contested: Institution, Society and Governance*. Urban and Regional Planning and Development Series (s. 53–72). Cornwall, Ashgate.
- Strandman, Kristiina & Palo, Miia (2017) Dialogi yhteiskehittämisen ytimessä. Teoksessa Pohjola Anneli, Kairala Maarit, Lyly Hannu & Niskala Asta (toim.) *Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi. Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaali- ja terveyspalveluissa* (s. 129–146). Vastapaino. Tampere.
- Tynjälä, Päivi (1999). Konstruktivistinen oppimiskäsitys ja asiantuntijuuden edellytysten rakentaminen koulutuksessa. Teoksessa Eteläpelto, Anneli & Tynjälä, Päivi *Oppiminen ja asiantuntijuus. Työelämän ja koulutuksen näkökulmia*. WSOY. Juva.
- Valtiovarainministeriö (2017). *Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030*. Parlamentaarisen työryhmän väliraportti tulevaisuuden kunnasta. Valtiovarainministeriön julkaisu 2017 (9a).
- Valtuustoseminaarin aineisto 9.–10.10.2006. Muistio (Kempeleen kunta) Kempele.
- Valtuuston työseminaari 16.1.2006. Muistio. (Kempeleen kunta) Kempele.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki (2015). Julkiseen politiikkaan liittyvä oppiminen ja tietoon perustuva päätöksenteko. Teoksessa Virtanen, Petri & Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki. *Tiedolla johtaminen hallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä*. (s. 9–21). Tampere University Press. Tampere.
- Voutilainen, Touko & Mehtäläinen, Jouko & Niiniluoto, Ilkka (1989). *Tiedonkäsitys*. Kouluhallitus – Valtion painatuskeskus. Helsinki.

JULKAISU

III

Millaista asiantuntijuutta uudistuvissa kunnissa tarvitaan?

Liisa Jurmu

Focus Localis (3/2019), sivut 5–24.

Artikkelin käyttöön väitöskirjan osana on saatu kustantajan lupa

Millaista asiantuntijuutta uudistuvissa kunnissa tarvitaan?



Liisa Jurmu

Tiivistelmä

Artikkelissa tarkastellaan uudistuvissa kunnissa tarvittavaa asiantuntijuutta. Tutkimus on empiirinen ja perustuu Kempeleessä ja Oulussa tehtyihin ryhmähaastatteluihin. Haastattelussa oli mukana johtavia viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä.

Tutkimus osoittaa, että asiantuntijuus on kunnissa muutoksessa. Asiantuntijoiden osaamisessa korostuvat tiedon hyödyntämisen taidot, viestintä- ja vuorovaikutustaidot, verkostoitumistaidot, kokonaisuuksien hallinta, muutostilanteiden hoitaminen ja johtaminen. Myös substanssiin liittyvää osaamista tarvitaan, mutta sen rooli on tiedon helpon saatavuuden ja verkostojen aikakauden myötä muuttunut.

Kunnissa tarvitaan kollektiivista asiantuntijuutta. Kollektiivisen asiantuntijuuden syntyyn vaikuttavat kuntaorganisaation rakenteet, jotka voivat olla yhteisiä tiedon luomisen prosesseja edistäviä tai ehkäiseviä. Rakenteita olennaisempaa on se toimintakulttuuri, joka kuntaan on pitkän ajan kuluessa kehittänyt. Kunnissa tarvitaan henkilöitä, jotka kyseenalaistavat käytössä olevat toimintatavat, kannustavat ja luovat puitteita rohkeille kokeiluille sekä tämän kautta luovat tilanteita, joissa erilaiset asiantuntijuudet yhdistyvät.

Vuorovaikutus kuntayhteisön eri toimijoiden kanssa tunnistetaan tärkeäksi ja siihen liittyvää osaamista korostetaan tärkeänä osana asiantuntijuutta. Kollektiivista asiantuntijuutta on tunnistettavissa eri sektorien toimijoiden kesken, mutta usein vuorovaikutus on vielä yhteistyön ja tiedonvaihdon tasolla.

Avainsanat:

Asiantuntijuus, kunnat, uusi julkinen hallinta

Abstract

What kind of expertise is needed in renewing municipalities?

The aim of this article is to find out what kind of expertise is needed in renewing municipalities. Expertise is in a continuous change in our society. It is based on more various factors than before: it can be based on education or work experience, but it can also be seen as a result of different kinds of experiences. The change of expertise has a lot to do with the increased amount and better availability of information.

The research is empirical and it is based on focus group interviews from Oulu and Kempele. The research reveals that expertise in municipalities is going through a change. The capabilities that experts need are: the skill to exploit information, communication- and interaction skills, network

skills, skills to master entities and situations in change and the leadership of experts.

Collective expertise is needed in municipalities and it is created in the interaction of officials and politicians. The structures of the organisation can enable or prevent the shared processes of creating information and collective expertise. There are still seen some hierarcial structures that do not promote the interaction between different actors. More important still seems to be the organisational culture, which has developed over a long period of time and is very difficult to change. The culture that supports cooperation, experiments and innovation is also a culture that promotes reforms.

Municipalities also need individuals who question current practices, encourage and create frameworks to experiments, support shared innovation processes and create situations where different kind of expertises can integrate.

The cooperation between different sector actors and citizens is more and more important. The different kind of expertise is recognised to be important in reforms and there are a lot of methods concerning participation of different groups and citizens. In some cases collective expertise can be recognised between these different actors, but mainly the interaction is still in the level of cooperation and in exchange of information.

Keywords:

Expertise, Municipalities, Local government, New Public Governance

Johdanto

Asiantuntijuus on muutoksessa ja sen, sekä tiedon roolista yhteiskunnassa keskustellaan yhä enemmän. Keskustelu on seurausta yhteiskunnan muutoksesta, jossa valtavat tieto- ja informaatiovirrat ovat keskeinen tuotantovoima sekä osa ihmisten arkista elämää ja yhteiskunnan toimintaa. Kun aiemmin tietoa tietystä spesifistä asiasta oli vain kyseisen alan asiantuntijoilla, on tämä tieto tänä päivänä erilaisten välineiden kautta lähes jokaisen saatavilla. Näin ollen asiantuntijuus ei ole enää pelkästään koulutuksen avulla saavutettu pysyvä ominaisuus, vaan ennemminkin jatkuvassa muutoksessa olevaa ja aikaisempaa moninaisempiin tekijöihin perustuvaa. Asiantuntijuuden voidaan nähdä syntyvän koulutuksen ja pitkän työkokemuksen lisäksi myös kokemusten kautta. (Jakonen 2017, 12-13; Ahola 2017, 286-287.)

Asiantuntijuus on myös käsitteenä arkipäiväistynyt ja sitä käytetään erilaisissa yhteyksissä. Asiantuntijoita ja heidän tietämystään kyseenalaistetaan entistä useammin myös vähäisen aiheeseen liittyvän tietämyksen perusteella (Kts. Nichols 2017, x-xi) Tästä huolimatta asiantunti-

juutta edelleen myös arvostetaan ja tavoitellaan. Asiat etenevät asiantuntijoiden avulla, asiantuntijat hallitsevat tietoa ja asiantuntijuus on tärkeää organisaatioiden menestymiselle. (Kirjonen 1997, 11.) Ollennainen muutos koskee asiantuntijatietao: kun aikaisemmin keskeistä oli laajan tietämyksen hankkiminen esimerkiksi koulutuksen kautta, on tänä päivänä olennaisempaa relevantin tiedon löytäminen ja jatkuva jalostaminen organisaation toimintaa tukevalla tavalla. Palosen & Gruberin (2010, 42) mukaan asiantuntijuus ymmärretään myös entistä useammin tiimien ja yhteisöjen ominaisuutena, yksilön asiantuntemuksen sijaan.

Tavoitteenani on tässä artikkelissa selvittää, millaista asiantuntijuutta uudistuvissa kunnissa tarvitaan. Kunnissa eletään parhaillaan suurta muutosten aikaa, joka edellyttää jatkuvaa uudistamista toiminnan eri osa-alueilla. Asiantuntijoilla on merkittävä rooli tässä uudistamisessa, joka edellyttää uudenlaisia tapoja nähdä ja tehdä asioita sekä löytää uusia ratkaisuja jatkuvasti muuttuvissa tilanteissa. Tulevaisuuden kunnista on tuotettu julkaisuja, järjestetty seminaareja ja käyty runsaasti keskusteluja eri yhteyksissä. Valtiovarainministeriön (2017, 3) raportin mu-

kaan kuntien elinvoima-, sivistys- ja hyvinvointirooli korostuvat tulevaisuudessa. Samoin vahvistuvat kunnan elinympäristörooli, kehittäjä- ja kumppanuusrooli sekä osallisuus- ja yhteisörooli. Toiminnan keskiössä ovat kumppanuudet, yhdessä tekeminen ja vuorovaikutus eri toimijoiden (kuten järjestöjen, yritysten ja kuntalaisten) kanssa. Kumppanuuksien kautta taataan yhteistyötahojen ja kunnan toimintaedellytykset sekä onnistuminen eri tehtävien hoidossa.

Lähestyn artikkelissa asiantuntijuutta kahdesta eri kunnasta (Kempele ja Oulu) keräämäni haastatteluaineiston avulla. Ryhmähaastatteluissa oli mukana kuntien johtavia viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä. Tutkimukseni havainnot perustuvat näin johdon näkemyksiin uudistuvissa kunnissa tarvittavasta asiantuntijuudesta. Peilaan kuntien asiantuntijuutta uuden julkisen hallinnan (NPG) mukaiseen ajatteluun, jossa korostuu verkostot, kumppanuus ja vahva kehittämisorientaatio. Kuntayhteisön merkitystä korostavassa NPG:ssä nähdään keskeisenä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyön merkitys, jolla on tärkeä rooli kompleksisten ongelmien ratkaisussa ja uudenlaisten mahdollisuuksien luomisessa. Hallinta-ajattelun mukaan julkinen hallinto ei enää pysty yksinään ohjaamaan yhteiskuntaa ja taloutta. (Bao ym. 2012, 445-447; Kooiman 1999, 69-70; Haveri & Pehk 2008, 16.) Asiantuntijuuden näkökulmasta kiinnostavaa on se, miten eri toimijoiden asiantuntijuutta hyödynnetään uudistuvissa kunnissa ja millaista asiantuntijuutta kuntaorganisaatioissa tarvitaan verkostojen, kumppanuuksien ja jatkuvan uudistumisen aikakaudella.

Kuntien on jo pitkään puhuttu siirtyneen ”hallinnosta hallintaan” ja uusi julkinen hallinta tunnustetaan jo yleisesti kuntauudistamisen kolmanneksi paradigmaksi. Olen kuitenkin aikaisemmissa tutkimuksissani havainnut (Jurmu 2017 ja Jurmu 2018), että siirtyminen julkisen hallinnan mukaiseen toimintaan ei ole ollut kunnissa vielä niin pitkällä kuin teoreettiset tarkastelut osin antavat olettaa. Uuden julkisen hallinnan mukaisia toimintatapoja ei ole kunnissa otettu vielä kaikkialta osin käyttöön, vaan ne näkyvät monin kohdin ennemminkin toiminnan tavoitteina, joiden konk-

retisoituminen käytännön toiminnaksi vaihtelee. Haluan tällä tutkimuksella lisätä ymmärrystäni uudistuvissa kunnissa hyödynnettävästä asiantuntijuudesta ja muun muassa siitä, miten siinä näkyy NPG:lle tyypilliset piirteet.

Asiantuntijuus

Asiantuntijuus käsitteenä

Asiantuntijuutta on määritelty ja kuvailtu vuosien varrella eri tavoin. Viimeaikaisissa tarkasteluissa käsite on laajentunut. Asiantuntijuuden yhteydessä on alettu puhua entistä enemmän sen kollektiivisesta ja yhteisöllisestä luonteesta, maallikoiden ja asiantuntijoiden välisestä suhteesta, asiantuntijuuden erilaisista tietoperusteista sekä asiantuntijuuden tilannesidonaisuudesta. Tutkijat käyttävät asiantuntijuuden käsitettä eri tavoin ja osalle asiantuntijuus, osaaminen ja kyvykkyydet ovat lähes synonyymeja. Osa tutkijoista jaottelee asiantuntijuuden sen tietopohjien mukaan, ja osa puolestaan tarkastelee asiantuntijuutta prosessina.

Asiantuntijuuden lähikäsitteitä ovat tieto ja osaaminen, jotka kytkeytyvät käsitteinä ja käytännössä asiantuntijuuden kanssa tiiviisti yhteen. Voutilaisen, Mehtäläisen & Niiniluodon (1989, 13) mukaan asiantuntijuus voidaankin määritellä *tiedoksi, joka koskee jonkin taidon oppimista ja tehokkuutta*. Asiantuntijuus liittyy kykyyn toimia tuloksellisesti muuttuvissa toimintaympäristöissä, toistuvasti. Asiantuntijat kykenevät yhdistämään toisiinsa ymmärrystä ympäristön monimutkaisuudesta ja ihmisen osaamisen laadusta hallita tätä monimutkaisuutta (Kirjonen 1997, 13). Tieto ja asiantuntijuus ovat nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa entistä selkeämmin tilannekohtaisia ja asiantuntijatiedon määrittely ja kehittäminen liittyy tänä päivänä vahvasti sosiaaliseen kontekstiin. Asiantuntijuus kehittyy yksilön ja ympäristön välisessä vuorovaikutteisessa prosessissa. (Heiskanen 2006, 188; Karila & Ropo 1997, 155-156) Asiantuntijoilta vaaditaan jatkuvaa refleksiivisyyttä suhteessa ongelma- ja toimijakenttään, jossa he operoivat. (Peltomäki, Harjumäki & Husman 2002, 99)

Sipilän (1991, 19-20) mukaan asiantuntijaksi voidaan määritellä henkilö, joka osaa analysoida tilanteen ja tehdä analyysistä johtopäätökset, sekä kehittää suunnitelman tilanteen ratkaisemiseksi. Olennaisena piirteenä asiantuntijuuteen liittyy erottuminen vertailuryhmästä. Hakkaraisen & Paavolan (2006, 216) mukaan korkeatasoinen tietämys auttaa asiantuntijaa erottamaan olennaisen epäolennaisesta. Tämä puolestaan mahdollistaa sen, että asiantuntijat voivat suunnata älylliset voimavaransa ongelmanratkaisussa esiintyvien lupaavien vaihtoehtojen käsittelyyn lukemattomien muiden vaihtoehtojen joukosta. (Hakkarainen & Paavola 2006, 216) Asiantuntijoiden vankka kokemus auttaa heitä tekemään päätöksiä vaivattomasti ja myös intuition avulla (Ericsson 2014, 509).

Bereiterin & Scardamalian (1993, 78) mukaan asiantuntijuus liittyy vahvasti tapaan lähestyä ja käsitellä ongelmia, jossa asiantuntijat ovatkin erityisen hyviä. Vielä olennaisempaa on kuitenkin asiantuntijuuden näkökulmasta se, millaisiin ongelmiin pureudutaan. Emt. mukaan asiantuntijan erottaa muista se, että asiantuntijat ratkaisevat heidän asiantuntijuuttaan kehittäviä ongelmia. Muut puolestaan pureutuvat usein ongelmiin, joissa heidän ei tarvitse laajentaa osaamistaan. Asiantuntijuudessa olennaista on työskentely oman osaamisen ylärajoilla.

Tynjälä (2011, 84-85) tiivistää nykyajan asiantuntijuuden keskeiset piirteet seuraavasti:

- Asiantuntemus on teoreettisesta tiedosta, käytännöllisestä tiedosta, itsesäätelytiedosta ja sosiokulttuurisesta tiedosta koostuva ja integroitunut kokonaisuus
- Asiantuntijuus on asteittain etenevää
- Asiantuntijatyö on kollektiivista ja uutta luovaa
- Asiantuntijuuden kehittyminen edellyttää osallistumista asiantuntijatyön sosiaalisiin käytäntöihin.

Kirjosen (1997, 26) mukaan osaaminen on yk-

si asiantuntijuuden tärkeimmistä ilmentymistä. Helakorpi (2005, 155-156) tunnistaa asiantuntijuudesta neljä eri osaamisaluetta, joita ovat substanssiosaaminen, työyhteisöosaaminen, kehittämisosaaminen ja kehitymisosaaminen. Substanssiosaamisella hän tarkoittaa työssä tarvittavaa ammatillista taitoa, ydinosaamista. Asiantuntijan on hallittava ko. ammatin tiedolliset ja taidolliset valmiudet. Työyhteisöosaaminen puolestaan liittyy työyhteisön sosiaaliseen luonteeseen: asiantuntija tarvitsee tiimityöhön, vuorovaikutukseen ja johtamiseen liittyviä taitoja. Kehittämisosaaminen liittyy organisaation osaamisen kehittämiseen ja edellyttää koko organisaation toimintatapojen tuntemusta ja valmiutta niiden kehittämiseen. Kehitymisosaaminen puolestaan liittyy niihin ajattelutaitoihin, mitä jatkuva oman työn ja työyhteisön kehittäminen edellyttävät. Asiantuntijalla tulee olla valmius jatkuvaan oppimiseen ja hänen tulee tuntea alan uusinta tietoa ja kehittämistyön sovelluksia. Hänen on myös tunnistettava työssä esiintyviä ongelmia ja pystyttävä luovaan ongelmanratkaisuun. (Helakorpi 2005, 155-156) Asiantuntijuuden kehittämiseen liittyy vahvasti myös henkilön kiinnostus aihetta kohtaan. Ihmiset ovat yleensä kiinnostuneita asioista, joissa he ovat hyviä, heille vaikeiden asioiden sijaan. Asiantuntijaksi kehittyminen edellyttää paitsi vuosien työtä, myös omasta työstä nauttimista ja ympäriltä saatua kannustusta. (Hunt 2006, 34-36)

Relevantin tiedon löytäminen ja hyödyntäminen ovat tänä päivänä keskeisessä roolissa asiantuntijatyössä. Tiedon jalostamisen avulla asiantuntijat pystyvät lisäämään oman osaamisensa hyötyä asiakkaan sekä itsensä kannalta ja eri puolilta hankitun tiedon jatkuvaa jalostamista voidaankin pitää yhtenä korkeatasoisen asiantuntijatyön tärkeimmistä edellytyksistä. (Kirjonen 1997, 22) Tärkeitä ovat myös yhteistyö- ja vuorovaikutustaidot, suulliset ja kirjalliset kommunikaatiotaidot, kyky verkostoitua ja hankkia sosiaalista pääomaa. Monet nykyisessä asiantuntijatyössä käsiteltävät monimutkaiset ongelmat vaativat asiantuntijus-rajojen ylittämistä tai useamman saman alan asiantuntijan yhteistoimintaa. (Tynjälä 1999, 162 ja Parviainen 2006, 157.)

Asiantuntijuuden kollektiivisuus

Organisaatioiden toiminta perustuu yhä useammin erilaisten asiantuntijuusalueiden sulautumiseen, organisaatioiden sisällä, ja niiden välillä. Eri sektoreille ulottuvien ongelmien ratkaisu ja toisaalta uudenlaisten toimintatapojen kehittäminen edellyttävät entistä enemmän monitasoista ja -tieteistä asiantuntijuutta. (Hakkarainen ym. 2012, 246) Palosen ja Gruberin (2010, 42) mukaan asiantuntijuus ymmärretäänkin nykyisin entistä useammin yhteisöllisenä ominaisuutena ja tasokkaan osaamisen nähdään syntyvän ryhmien ja asiantuntijakulttuurien yhteisen työn tuloksena.

Yhteistyön merkitys asiantuntijoiden välillä ei ole uusi asia, mutta sen merkitys voidaan edelleen hahmottaa eri tavoin. Perinteisen yksilöasiantuntijuuden näkökulmasta yhteistyö on yksi ominaisuus: ”yhteistyötaito” tai ”yhteistyökyky”. Moniammatillisen asiantuntijuuden näkökulmasta yhteistyön tarkastelu puolestaan edellyttää koko toimintatavan ja sen vuorovaikutuskäytäntöjen ottamista tarkastelun kohteeksi. Kyseessä ei tällöin ole vain yksilöasiantuntijan taitovaatimus, vaan historiallisesti kehittyneempi tapa tehdä työtä. (Launis 1997, 126-129.)

Käytän tässä tutkimuksessa käsitettä kollektiivinen asiantuntijuus, jolla viitataan eri toimijoiden (henkilöt, organisaatiot) yhteistyössä muodostuvaan asiantuntijuuteen, johon vaikuttaa keskeisesti myös toimintaympäristö. Ymmärrän asiantuntijuuden kollektiivisena myös siinä mielessä, että näen yksittäisenkin asiantuntijan osaamisen perustuvan aina kulttuurihistoriallisesti muodostuneisiin kollektiivisiin tietämysverkostoihin, jotka kantavat hänen työnsä perustana olevia työvälineitä, tietoa ja kokemuksia. Tiedon muodostuminen tapahtuu aina ihmisen ja kulttuurin muodostaman tiedollisen järjestelmän kokonaisuudessa. (Parviainen 2006, 163; Hakkarainen & Paavola 2006, 263).

Kollektiivinen asiantuntijuus kehittyy asiantuntijoiden kollektiivisessa tiedon muodostuksessa. Hiljainen kollektiivinen tieto on välttämätöntä niin yksilöllisessä kuin yhteisöllisessäkin tiedon rakentamisessa ja myös suuri osa asiantuntijuiden taitotiedosta perustuu hiljaiseen kollektiivi-

seen tietoon. Kollektiivinen tiedon rakentaminen ei kuitenkaan tapahdu itsestään asiantuntijoiden yhteistyössä; tietoa jakamalla, verkostoitumalla tai toisia konsultoiden. Kollektiivinen tiedonmuodostus on tavoitteellista ja tietoista toimintaa, jossa asiantuntijat pyrkivät yhdessä selvittämään tiettyä ongelmaa tai ilmiötä. Jotta voidaan tiukassa mielessä puhua kollektiivisesta tiedonmuodostuksesta asiantuntijatyössä, on edellytyksenä, että yhdessä tuotettu tieto on enemmän kuin mihin asiantuntijat yksilöinä pystyisivät. (Parviainen 2006, 163-165)

Kollektiivisesta asiantuntijuudesta puhuttaessa on kuitenkin tärkeää muistaa, että organisaatioissa ja verkostoissa on aina henkilöitä, joille on keskittynyt äärimmäisen paljon tietoa ja osaamista. Usein näillä henkilöillä on oman organisaation ulkopuolelle ulottuva verkostonsa, joka tukee ja pitää yllä heidän osaamistaan. Osaaminen ja tieto ei ole kokonaan johonkin yhteisöön tai verkostoon valautunutta, koska yksilöillä voi olla kriittinen rooli verkoston ylläpitämisessä ja kehittämisessä. (Hakkarainen & Paavola 2006, 248) Asiantuntijuus onkin niin yksilön ja profession, kuin myös rakenteellisten yksiköiden, kuten organisaatioiden ja verkostojen ominaisuus. (Lehtinen & Palonen 1997, 119).

Hindsin & Pfefferin (2003) mukaan tiedon ja asiantuntijuuden jakaminen organisaatiossa on haasteellista. Tähän on kokemuksellisia, sosiaalisia ja rakenteellisia syitä. Ensinnäkin syvälinen asiantuntijuus sisältää usein niin abstraktia tai toisaalta niin yksityiskohtaista tietoa, että sitä voi olla vaikeaa jakaa vähemmän asiaa tuntevien henkilöiden kanssa. Tällöin korostuu asiantuntijoiden kyky kertoa asioista ymmärrettävällä tavalla. Hiljaista tietoa voi olla vaikeaa sanoittaa ja jakaa toisten kanssa ja asiantuntijoilla voi olla vaikeuksia tunnistaa omaa ja muiden asiantuntijuutta. Asiantuntijuuden jakamiseen voi liittyä myös motivaationaalisia esteitä. Henkilöiden ja tiimien välinen kilpailu voi toimia esteenä tiedon jakamiselle. Oman tietämyksen jakaminen edellyttää myös luottamusta toisiin ja laajemminkin instituutioon, jossa jaettu asiantuntijuus ilmenee. Asiantuntijuuden jakaminen edellyttääkin luottamuksellisen kulttuurin rakentamista, ja jos jokin

organisaation käytäntö tai toiminta tuhoaa luottamuksen, se vaikuttaa henkilöiden motivaatioon jakaa tietoa keskenään. Monimutkaisen tiedon jakaminen organisaatiossa vaatii myös resursseja, kuten aikaa ja vaivaa sekä kannustusta. (Hinds & Pfeffer 2003, 4-17; Fitzpatrick 2003, 101-102; Parviainen 2006, 168-173) Asiantuntijuuden jakamista tukee se, että ihmisillä on toistuvasti mahdollisuus olla toistensa kanssa vuorovaikutuksessa, mielellään epävirallisissa yhteyksissä tai välittömästi ratkaisemista vaativan ongelman syntyessä. (Hakkarainen & Paavola 2006, 245).

Asiantuntijuus nähdään nykyisin paitsi ammattilaisten yhteisenä kollektiivisena toimintana, tarkastellaan sitä myös asiantuntijoiden ja maallikoiden välisen suhteen sekä kokemuksellisen asiantuntijuuden näkökulmasta käsin. Parviaisen (2006, 10) mukaan nykyinen asiantuntijatyö edellyttää yhä enemmän verkostoitumista ja yhteistyötä paitsi toisten asiantuntijoiden, myös asiakkaiden, asukkaiden ja potilaiden kanssa. Konttisen (1997, 60) mukaan monet asiantuntijat tarvitsevat työssään maallikkoasiantuntemusta, sekä tietoa arkipäivän merkitysrakenteista- ja kokonaisuuksista. Kokemusasiantuntijuuden vahvistuminen voidaan nähdä myös asiantuntijuuden tietoperustan laajentumisena. Asiantuntijuuden ei nähdä enää palautuvan pelkästään akateemiseen asiantuntijuuteen tai asiantuntija-ammatteihin, vaan asiantuntijuus voi olla myös kokemuksiin perustuvaa ja muodostua yksilöön tai organisaatioon kiteytyneen pitkäaikaisen kokemuksen kautta. Asiantuntijoita voivat olla myös palvelujen käyttäjät tai kyseessä olevien asioiden parissa työskentelevät eri sektoreiden toimijat. (Jakonen 2017, 17-18)

Uusi julkinen hallinta

Kuntien kehittämisessä on korostettu viime vuosina eri sektoreiden toimijoiden kanssa tehtävää yhteistyötä, erilaisten osaamisten hyödyntämistä ja verkostoitumisen merkitystä. Tämä julkiselle hallinnalle tyypillinen ajattelu on seurausta yhteiskunnan verkostoitumisesta, vuorovaikutussuhteiden moninaistumisesta ja erilaisten rahoitusten heikentymisestä. Hallinto on nykyisin

entistä riippuvaisempi muista toimijoista, omien tavoitteidensa saavuttamisessa. Eri sektoreiden toimijoiden resursseja yhdistämällä etsitään ratkaisuja monimutkaisiin ongelmiin. (Klijn 2008, 506, Bryson ym. 2014, 445, Haveri & Pehk 2008, 16.) Kuntien osalta tämä tarkoittaa sitä, että niiden on poliittisten prosessien, palvelujen järjestämisen ja kehittämistehtäviensä toteuttamisen yhteydessä tehtävä yhteistyötä eri toimijoiden kanssa, mikäli ne haluavat hyötyä näiden tahojen erityisosaamisesta ja resursseista. (Anttiroiko & Jokela 2002, 138-139.) Brysonin ym. (2014, 447-448) mukaan julkisen sektorin roolina on ohjata verkostoja ja muun muassa luoda yhteisiä tavoitteita toiminnalle sekä edistää yhteistyön toimivuutta. Kuntalaiset ja muut yhteistyökumppanit eivät ole enää vain asiakkaita tai äänestäjiä, vaan kehittäjäkumppaneita ja ongelmien ratkaisijoita.

Uusi julkinen hallinta (NPG) tunnustetaan 2010-luvulla jo laajasti uudeksi hallinnon uudistamisen aalloksi. (Vrt. Osborne 2010, 414; Airaksinen 2009, 30; Hakari 2013, 40-41.) Hallinta on hallintoa laajempi kokonaisuus, jossa tarkastelu kohdistuu julkisen organisaation sijaan yhteisöön. Hallinnassa ei nähdä toiminnan muodostuvan eri sektoreiden näkemysten koonnista, vaan hallinta muotoutuu näiden eri toimijoiden yhteisissä prosesseissa ja yhdessä pohdittuna kokonaisuutena. Hallinta muodostuu kullakin alueella omanlaisekseen, alueen historian, sosiaalisten instituutioiden ja toimintakulttuurin myötä. (Bao ym. 2012, 445-447). Siirtyminen hallintaan voi vahvistaa julkisen sektorin legitimitettä, alueen sosiaalista pääomaa ja demokratiaa. Sosiaalisen pääoman vahvistuminen on seurausta paikallisten toimijoiden lisääntyneestä yhteistyöstä ja kolmannen sektorin järjestöjen mukana olo luo uudenlaisia osallisuusmahdollisuuksia asukkaille. Julkisen sektorin legitimitetti vahvistuu, kun eri tahot ovat osallisina ja vaikuttajina yhteisessä toiminnassa. (Vrt. Howlett ym. 2017, 487-491.) Verkostomaiset toimintatavat ja byrokraattisten rakenteiden heikentyminen heijastuvat kunnan ja eri sektorien välisen yhteistyön ohella myös kunnan sisäisen toiminnan suhteisiin, joka myös

on entistä verkostomaisempaa (Jäntti 2016, 177).

Uusi julkinen hallinta on syntynyt perinteisen hallinnon (PA) ja uuden julkisen johtamisen rinnalle, niitä täydentämään. Kunnissa tarvitaan edelleen byrokratiaa ja hallinnollisia rakenteita esimerkiksi poliittisessa päätöksenteossa ja asioiden toimeenpanossa. Taloudellista tuloksellisuutta ja tehokkuutta korostavaa julkista johtamista puolestaan tarvitaan erityisesti palvelujen hankinnassa. Uusi julkinen hallinta liittyy erityisen vahvasti kuntien kehittämistoimintaan, jota nähdään tänä päivänä toteutettavan verkostomaisten suhteiden kautta. (Osborne 2010, 414; Airaksinen 2009, 30; Hakari 2013, 40–41). Hallinnan käsitteellä voidaan kuitenkin kuvata kaikkia niitä sidosryhmäsuhteiden hoitamisen tapoja, joita kunnat käyttävät toteuttaessaan yhteiskunnallisia tehtäviään. Näin ollen hallintaan sisältyy demokratiaan, johtamiseen, palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen, sekä kehittämistoimintaan liittyviä hallintasuhteita. (Anttiroiko 2010, 12–14 ja Anttiroiko & Jokela 2002, 130)

Kunnan hallintasuhteiden kenttä voidaan jakaa sisäisiin-, paikallisiin- ja ylipaikallisiin hallintasuhteisiin. Sisäiset hallintasuhteet viittaavat poliittisten päättäjien ja johtavien viranhaltijoiden sekä kunnan työntekijöiden välisiin suhteisiin, sekä näihin liittyviin avoimuuden, vastuunjaon ja luottamuksen kysymyksiin. Paikallisiin hallintasuhteisiin kuuluvat ne yhteistyösuhteet, joita kunnilla on paikkakunnan yrityksiin, järjestöihin, asukkaisiin sekä muihin paikkakunnalla toimiviin julkisyhteisöihin. Ylipaikallisten hallintasuhteiden kenttä on laaja ja moninainen, ja tärkein institutionaalinen suhde kuntien näkökulmasta on kunta-valtio-suhde. (Anttiroiko & Haveri 2003, 143–146.)

Engeström (1992, 25) erottaa asiantuntijuudesta neljä eri kehitysvaihetta, joita ovat: perinteisiin tukeutuva ja kokemusperäinen asiantuntijuus, menettelytapoihin suuntautuva byrokraattinen asiantuntijuus, tulokseen suuntautuva markkinalähtöinen asiantuntijuus ja innovaatioihin suuntautuva tiimi- ja verkostoasiantuntijuus. (Launisen 1997, 126–127 mukaan) Kehitysvaiheista on tunnistettavissa yhteneväisyyksiä julkisen hallinnon kehitysaal-

toihin, joissa on edetty perinteisestä hallinnosta (PA), Uuden julkisjohtamisen (NPM) kautta Uuteen julkiseen hallintaan (NPG). Uudessa julkisessa hallinnassa on yhteneväisiä piirteitä Engeströmin tunnistaman innovaatioihin suuntautuvan tiimi- ja verkostoasiantuntijuuden kanssa, joka edellyttää päätöksenteon ja tiedonkulun hierarkkisten rakenteiden purkamista.

Tutkimuksen toteutus

Tutkimukseni tieteenfilosofinen perusta on konstruktivismissa. Tavoitteenani on hermeneuttisin menetelmin ymmärtää ja tulkita kohteena olevaa ilmiötä. Hermeneuttinen tutkimus kohdentuu ihmisten välisen kommunikaation maailmaan ja tulkinnan kohteena ovat erilaiset ilmaisut. Ilmaisut kantavat merkityksiä, joita voidaan lähestyä vain ymmärtämällä ja tulkitsemalla. Tutkimuksen tavoitetta voidaan luonnehtia pyrkimykseksi tehdä jotain tunnettua tiedetyksi. (Laine 2001, 29) Tarkastelen tässä tutkimuksessa uudistuvissa kunnissa tarvittavaa asiantuntijuutta luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kokemusten ja käsitysten kautta. Ymmärrykseni uudistuvissa kunnissa tarvittavasta asiantuntijuudesta rakentuu sen mukaan, millaisia merkityksiä mukana olevat henkilöt antavat ilmiölle, ja miten he asiantuntijuuden näkevät.

Keräsin tutkimusta varten haastatteluaineistoa kahdesta kunnasta: Oulusta ja Kempeleestä. Valitsin kunnat sillä perusteella, että olen aikaisemmissa väitöskirjani artikkeleissa (Jurmu 2017 ja Jurmu 2018) tarkastellut kyseisten kuntien uudistamisprosesseissa hyödynnettyä tietoa ja asiantuntijuutta, jolloin kuntien uudistamistyö on minulle tuttua. Tästä oli hyötyä tutkimusta tehdessä. Kunnat ovat keskenään erilaiset, muun muassa niiden koon, rakenteiden ja toimintakulttuurin näkökulmista. Toteutin haastattelut focus group -ryhmähaastatteluin ja osallistujat olivat kuntien johtavia viranhaltijoita (8 henkilöä) ja luottamushenkilöitä (7 henkilöä). Johtavat viranhaltijat olivat kunnanjohtajien lisäksi toimialajohtajia. Luottamushenkilöissä oli mukana valtuuston ja hallituksen puheenjohtajia, sekä

valtuuston jäseniä, joiden valinnassa huomioitiin puolueiden edustavuuden.

Järjestin Kempeleessä ja Oulussa omat haastattelut. Toteutin haastattelut kahdessa osassa. Ensimmäisellä haastattelukierroksella (2 haastattelua Oulussa ja 2 haastattelua Kempeleessä) osallistujat keskustelivat muutamien esittämieni kysymysten kautta uudistuvissa kunnissa tarvittavasta asiantuntijuudesta. Tämän jälkeen analysoin aineiston ja järjestin uudet haastattelut Oulussa ja Kempeleessä (yhteensä 7 henkilöä), jotka kävivät keskusteluja tulosteni pohjalta. Haastattelut kestivät noin tunnin ja litteroituuna haastattelumateriaalia kertyi 58 sivua. Toinen haastattelukierros vahvisti näkemyksiäni ja syvensi ymmärrystä eri osa-alueista, sekä toi myös muutamia uusia näkökulmia tarkasteluun.

Analysoin aineiston sisällönanalyysin menetelmällä. Käytännössä luin ensimmäisellä kierroksella keräämääni aineistoa useita kertoja läpi ja teemoittelin aineiston esille nousseiden teemojen (7 kpl) mukaan. Tämän jälkeen piirsin miellekarttoja esille nousseista teemoista, jotka kytkeytyivät monin osin toisiinsa. Analysoin myös toisen haastattelukierroksen aineiston sisällönanalyysin menetelmällä ja yhdistin haastattelukierrokselta nousseet huomiot kokonaisuudeksi.

Käytän empiria-osiossa suoria lainauksia haastatteluista. Suorat lainaukset on kursivoitu ja merkitty tekstiin heittomerkein. Tutkimukseni havainnot perustuvat haastateltujen roolin perusteella johdon näkemyksiin, mutta koskevat johtoa yleisemmin uudistuvissa kunnissa tarvittavasta asiantuntijuudesta. En vertaile luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden näkemyksiä tutkimuksessa, sillä ryhmähaastatteluissa eri rooleissa toimivat henkilöt täydensivät toistensa vastauksia. Aineistosta ei ole erotettavissa selkeitä näkemyseroja luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä. Tavoitteenani ei ollut myöskään vertailla kahta kuntaa keskenään, vaan muodostaa yleisemmin kuvaa kuntien uudistamisessa tarvittavasta asiantuntijuudesta. Kuntien erilaisuus nousi kuitenkin haastattelussa esille ja tuon sitä sen sisällön näkökulmasta jonkin verran artikkelissa esille.

Millaisten asioiden asiantuntijuutta kunnissa tarvitaan?

Haastatteluissa nousi esille erilaisiin osa-alueisiin liittyvää osaamista, jota asiantuntijat uudistuvissa kunnissa tarvitsevat. Olen jäsenellyt esille nousseet asiat seitsemään eri osa-alueeseen, jotka liittyvät toisiinsa.

Tiedon hyödyntämisen taidot

Tiedon räjähdysmäinen kasvu aiheuttaa uudenlaisia haasteita kunnissa. Haastatteluissa nousi vahvasti esille tiedon paljous ja siihen liittyen taito löytää olennainen tieto suuresta tietomassasta. Tiedonhakutaitojen lisäksi haastatteluissa pidettiin olennaisina tiedon analysointiin, prosessointiin ja soveltamiseen liittyvää osaamista. Asiantuntijan on tärkeää myös osata tiivistää ja esittää olennainen tieto muille ymmärrettävällä tavalla (Vrt. Hinds & Pfeffer 2003, 5-6). Havainnot tukevat Kirjosen (1997, 22.) näkemystä siitä, että relevantin tiedon löytäminen, hyödyntäminen ja jalostaminen ovat tärkeimpiä asiantuntijatyön edellytyksiä. Korkeatasoinen tietämys auttaa asiantuntijaa erottamaan epäolennaisen olennaisesta (Hakkarainen & Paavola 2006, 216). Moninaisen tietotulvan äärellä on olennaista, että asiantuntija kykenee arvioimaan tiedon painavuutta ja osaa käyttää ja yhdistellä laajasti eri tietolähteistä saatavaa tietoa. *”Tiedon kokoaminen kokonaisuudeksi vaatii kyllä jo johtamisosaamistakin, että eihän sitä kaikki kykene tekemään, että se on ihan fakta”*.

Esille tulleen näkemyksen mukaan kunnissa tulisi kyetä hyödyntämään tutkimustietoa ja samalla kyetä reagoimaan nopeasti esille tulleisiin tilanteisiin. *”...pystytäänkö me hyödyntämään pitkäjänteisesti vaikkapa tieteellisesti tutkittua tietoa... ja samanaikaisesti tulee tämmöistä ad hocia, johon pitäisi reagoida aika pian...”* Tietoa on paljon saatavilla, mutta tärkeitä ovat sellaiset menetelmät ja järjestelmät, joiden avulla saadaan olennainen tieto käyttöön.

Kokemustiedon hyödyntäminen herätti haastatteluissa monenlaisia ajatuksia. Kokemustiedon koettiin olevan usein äänekkäimpien kuntalaisten

esille tuomaa: kärjistyksiä ja räikeitä esimerkkejä palveluihin liittyvistä huonoista kokemuksista. Myös kokeneiden viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kokemustietoa pidettiin tärkeänä ”...jos ajattelee viranhaltijan näkökulmasta niin ehkä se oma työura ja siitä saatu kokemus on se merkittävin”. Kuntalaisilta saatavan tiedon hyödyntämisessä nähtiin tärkeänä sen suhteuttaminen viranhaltijoiden omiin kokemuksiin sekä kuntalaisilta tulevien negatiivisten viestien suhteuttaminen kokonaistilanteeseen. ”...ei se nyt kerta kaikkiaan voi olla niin, että yksittäisten vihaisten viestien kautta kaupunkia johdetaan...” Kuntalaisilta tulevien viestien koettiin voivan olla yksittäisiä kokemuksia epäonnistumisista tai niiden nähtiin myös mahdollisesti heijastavan laajempaa ongelmaa.

Viestintä ja vuorovaikutustaidot

Viestinnän menetelmät, kanavat ja kohteet ovat kunnissa entistä moninaisemmat. Viestinnän merkitys nostettiin kaikissa haastatteluissa asiantuntijuuden keskiöön, ja sen merkityksen koettiin kasvaneen merkittävästi. Monipuolisia viestintätaitoja pidettiin ”*tulevan kuntajohtamisen kulmakivenä*”. Viestinnän yhteydessä korostettiin kykyä viestiä asioista ymmärrettävällä tavalla. Tällä viitattiin muun muassa siihen, että viranhaltijoiden tulisi osata viestiä asioista ymmärrettävästi luottamushenkilöille. Toisaalta olennaista on myös asioiden viestiminen selkokielellä kuntaorganisaation eri työntekijöille ja kuntalaisille sekä koko kuntayhteisölle. Kyky viestiä yhdessä eri tahojen kanssa korostuu esimerkiksi kriisitilanteissa. Viestintä koettiin paitsi erittäin tärkeäksi, myös suureksi haasteeksi.

Sosiaalisten suhteiden taidot korostuvat tämän päivän kuntatyössä. Hyvän ilmapiirin ja myönteisen yhteishengen aikaan saaminen on asiantuntijatyössä keskeistä. Asiantuntijat tarvitsevat sosiaalisia vuorovaikutustaitoja ja kykyä toimia tiimeissä, joissa erilaiset asiantuntijuudet voivat risteytyä (Pyöriä 2006, 55). Vuorovaikutussuhteet ulottuvat viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisistä suhteista entistä vahvemmin myös kuntaorganisaation ulkopuolelle. Asiantuntijoilta

vaaditaan kykyä toimia erilaisissa verkostoissa ja olla entistä tiiviimmässä vuorovaikutuksessa kuntalaisten, järjestöjen ja yritysten kanssa.

Haastatteluissa nousi esille tärkeänä vuorovaikutuksen vahvistaminen kuntalaisten kanssa. Kunnissa kehitetään parhaillaan erilaisia kunnan toimijoiden ja kuntalaisten vuorovaikutuksen mahdollistavia kanavia ja menetelmiä. Vuorovaikutuksen näkökulmasta on tärkeää, että kunnassa osataan tuottaa mielenkiintoisia ja ajankohtaisia sisältöjä kuntalaisille sekä luoda heitä kiinnostavia osallisuusmahdollisuuksia. Laaja viestintä erilaisista osallisuusmahdollisuuksista tukee kuntalaisten osallisuutta. Erityisenä haasteena pidettiin vuorovaikutusta niiden kuntalaisten kanssa, jotka eivät ole aktiivisesti mukana nykyisten osallisuusmuotojen kautta. ”...tämän 35 vuoden kokemuksella mulla on se näkemys, että suurin haaste on siinä että miten saadaan ne kuntalaisten tarpeet ja tunteet tänne päätöksentekoon.”

Sosiaalisen median kerrottiin madaltaneen kuntalaisten kynnystä lähestyä kunnan toimijoita ja sitä pidettiin hyvänä tapana vahvistaa kuntalaisten kanssa toteutuvaa vuorovaikutusta. Esimerkiksi Sauri (2015, 31-32) pitää tärkeänä julkisen hallinnon osallistumista sähköisten välineiden kautta toteutuviin keskusteluihin. Julkishallinnon jääminen näiden kansalaiskeskustelujen ulkopuolelle rapauttaa sen toiminnan oikeutusta ja samalla myös demokratiaa. Julkishallinto ei voi enää hallinnoida ja organisoida kansalaiskeskustelua, sillä keskustelua käydään lukemattomilla eri foorumeilla, ja uusia foorumeita nousee kaiken aikaa vanhojen tilalle. Keskustelujen rajoittaminen ja hallitseminen ei ole enää mahdollista, jolloin ainoa mahdollisuus vaikuttaa eri puolilla käytäviin keskusteluihin on osallistua niihin. (Sauri 2015, 31-32.)

Haastateltujen mukaan sosiaalinen media mahdollistaa vuorovaikutussuhteiden tiivistymisen, mutta samalla se mahdollistaa myös kriittisen ja epäasiallisen viestinnän entistä vahvemman esille tulon. Sosiaalisen median kautta pienet joukot voivat tulla näkyvästi asiansa kanssa esille. Viestinnän kohdalla nousi esille myös haasteena tahot, joiden tavoitteena on hajottaa ja

aiheuttaa ristiriitoja kunnassa toimivien tahojen välille ”...*me eletään maailmassa, jossa meihin koitetaan vaikuttaa monella tavalla... jos niinku tavoitteena on saada meidän kesken täällä eripuraa...*”. Muun muassa sosiaalisen median kautta tulevien viestien osalta on haastatteluis- sa esille tulleen näkemyksen kautta tärkeää olla hyvin kriittinen ja pohtia, mistä esille nousevat keskustelut tulevat. Sosiaalisen median avulla voidaan tavoittaa entistä paremmin myös niitä kuntalaisia, joita ei aikaisemmillä viestinnän menetelmillä ole tavoitettu.

Perinteisiä vuorovaikutuksen mahdollis- tavia toimintamuotoja kunnissa ovat esimerkiksi kyselyt, asukasillat, asiakasraadit ja neuvostojen toiminta. Näiden haasteena on se, että niihin osallistuu usein samat aktiiviset kuntalaiset ja iso osa kuntalaisista jää tavoittamatta. Tärkeinä vuorovaikutusmuotoina kuntalaisten kanssa pidettiin epämuodollisia ”*kahvipöytäkeskusteluja*”. Tärkeänä pidettiin myös sitä, että ”*kyliltä kuul- tuihin*” asioihin reagoidaan nopeasti. Yhdessä tekemisen merkityksen uskottiin edelleen ko- rostuvan ja kuntayhteisön uskottiin tiivistyvän.

Verkostoitumistaidot ja kyky toimia verkostoissa

Verkostoituminen liittyy läheisesti edellä käsitel- tyyn vuorovaikutukseen. Kuntayhteisön sisällä verkostojen avulla voidaan lisätä toimijoiden vä- listä tiedonvaihtoa, vuorovaikutusta ja toteuttaa yhdessä tekemistä. Tämä puolestaan voi lisätä toimijoiden yhteen kuulumuutta ja sosiaalista pääomaa. Verkostojen kautta eri toimijat (yrityk- set, järjestöt, kuntalaiset) ovat osallisena kunnan toiminnassa, joka parhaimmassa tapauksessa myös vahvistaa kunnan olemassaolon merkitystä ja legitimitteettiä. Verkostojen merkitys kuntien uudistamisessa tarvittavan tiedon hankkimisek- si on keskeinen. Verkostoista saadaan tietoa ja niissä toimimalla voidaan jopa ”*paikata tiedon ja osaamisen puutetta*”. Toisaalta haastatteluissa nähtiin, että verkostoissa toimivalla on tärkeää olla vahvaa substanssiosaamista asiasta, ja ver- kostoissa toimiminen ei onnistu ilman syvällistä asian hallintaa.

Kyky verkostoitua ja hyödyntää verkosto- ja edellyttää verkostomaisen toimintalogiikan ymmärrystä, verkostomaisen toimintakulttuu- rin omaksumista ja kykyä luoda eri tilanteisiin sopivia verkostoja. ”*Ja miten toimia niinku tu- loksellisesti verkostoissa, on niinku tosi vaativa vaatimus verrattuna niinkö siihen vanhaan, että sä handlaat vaan sitä omaa toimintaa...*” Julkisen sektorin toimijat ovat usein verkostoissa koordi- noivissa rooleissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita verkostojen johtamista, johtamisen perinteises- sä merkityksessä, vaan uudenlaista tapaa luoda mahdollisuuksia eri toimijoiden välisen vuo- rovaikutuksen ja dialogin toteutumiseksi. (Vrt. Bryson ym. 2004, 447-448)

Kuntayhteisön sisäisen verkostoitumisen lisäksi tärkeitä ovat myös kansallisen ja kan- sainvälisen tason verkostot. Erilaisten verkos- tojen merkitys kunnan uudistamisen kannalta ja asiantuntijuuden kehittämisen näkökulmasta on merkittävä: verkostoissa opitaan ja niistä saadaan uutta tietoa ja resursseja kunnan uudistamisen tueksi, jota voidaan soveltaa paikalliseen kon- tekstiin. Tärkeänä voidaan pitää myös edunval- vonnan ja lobbauksen näkökulmia. Verkostot ovat tänä päivänä keskeisiä erilaisten asioiden eteenpäin viemisen kannalta ja olennainen osa uuden julkisen hallinnan mukaista ajattelua (Vrt. Osborne 2010, 414; Airaksinen 2009,30 ja Hakari 2013, 40-41).

Kokonaisuuksien hallinta

Asioiden monimutkaistuminen ja tiedon mää- rän räjähdysmäinen kasvu aiheuttavat entis- tä enemmän haastetta kokonaistilanteen hall- linnalle. Kokonaisuusien hallintaa ja kykyä muodostaa ajantasainen tilannekuva pidettiin tärkeänä osana uudistamisen asiantuntijuutta. Kokonaisuusien hallinnan haasteet liittyvät läheisesti tiedon hyödyntämiseen. Keskeistä on olennaisen tiedon erottaminen epäolennaisesta, sekä jatkuva refleksiivisyys suhteessa toiminta- kenttään (Vrt. Peltomäki, Harjumäki & Husman 2002, 99).

Haastatteluissa syntyi pohdintaa substans- siosaamisen ja kokonaisuusien hallinnan suh-

teesta. Esille tulleen näkemyksen mukaan ”... *substanssiosaaminen on niinku hyvää ja huonoa ja huono asia on se, että jos et sen yli pääse näkemään, et näe kokonaisuuksia ja sä lähdet hyvin aina siitä omasta...*” Toinen haastateltu puolestaan pohti, että ”...*monta kertaa ne jotka oikein hyvin osaa asian niin ne monesti on sitten aika mustasukkaisia sen asian perään, että he haluaa että heitä kuullaan, mutta toisaalta he toimii niin että ei heitä oikein pysty kuulemaan.*” Pohdinnat kuvastavat eri toimijoiden yhteistyöhön liittyviä haasteita. Asia korostuu erilaisten vahvojen professioiden välisessä yhteistyössä ja verkostoissa. Tämä vaatii yhteistyötä johtavilta ja koordinoivilta henkilöiltä vahvoja yhteistyöhön ja kokonaistilanteen hallintaan liittyviä taitoja.

Toimintaympäristön monimutkaistuesssa kyky luoda kokonaiskuva kunnan tilanteesta on entistä haastavampaa. Kun aikaisemmin esimerkiksi kuntajohtaminen on liittynyt vahvasti kuntaorganisaation johtamiseen, on jatkossa kuntajohtaminen entistä vahvemmin koko kuntayhteisön johtamista ja eri puolilta tulevien signaalien huomiointia ja erilaisten näkökulmien yhteen kokoamista. ”...*meidän vahva ydin täytyy olla, että päättäjät ja viranhaltijat ja kuntalaiset ja kolmas sektori ja yrittäjät eli tämä meidän paikallisyhteisö niinku keskusteleee keskenään, mutta siinäkin on työmaata vaikka kuinka paljon...*”

Tietoa on saatavilla tänä päivänä helposti, mutta kaikilla ei ole kykyä muodostaa tiedosta kunnan uudistamisen kannalta keskeisiä kokonaiskuvia tai heillä ei ole kykyä tilannekohtaiseen johtamiseen. Myös resurssit ovat tiukassa, ja johtajilla ei välttämättä ole aikaa ja mahdollisuutta keskittyä riittävästi jatkuvasti muuttuvaan kokonaistilanteeseen.

Muutostilanteiden hoitaminen

Kuntien toiminta on ollut viimeisten vuosikymmenten aikana jatkuvassa muutoksessa. Haastatteluisissa kuvattiin muutosten nopeuden kiihtyvän jatkuvasti. Tämä asettaa uudenlaisia tarpeita myös uudistuksia toteuttaville asiantuntijoille, ja kunnissa tarvitaankin osaamista jatkuvan muutoksen hallintaan. Muutoksen

johtamiseen liittyy läheisesti Kirjosen (1997, 13) korostama asiantuntijan kyky toimia tuloksellisesti muuttuvissa toimintaympäristöissä. Emt. näkee asiantuntijuuden olevan tänä päivänä entistä selkeämmin tilannekohtaista, jolloin asiantuntijoiden taidoissa korostuu uudenlaisten ratkaisujen löytäminen. Uudenlaisissa tilanteissa ei pärjää yleisten ja olemassa olevien käytäntöjen mukaan toimimalla, vaan asiantuntijuudessa korostuu kyky ymmärtää monimutkaistuvaa toimintaympäristöä, ja taitoa löytää kuhunkin kontekstiin sopivia, innovatiivisia ratkaisuja. (Vrt. Ericsson 2014, 508)

Jatkuvassa muutoksessa eläminen vaikuttaa keskeisesti kunnan työntekijöiden arkeen. Kunnissa kerrottiinkin tarvittavan asiantuntijuutta, jonka avulla kunnan työntekijät voivat jatkaa toimimista myös muutostilanteessa. Muutostarpeet voivat syntyä kansallisella tasolla tai kyseessä olevassa kunnassa.

”...tää uudistaminen kunnissahan liittyy nyt tämmöiseen jatkuvaan muutoksen hallintaan...minä lähtisin siitä, että mikä on sen muutoksen perisyys ja kun se on analysoitu niin sitten tullaan siihen, että millä tasolla sitä asiantuntijuutta tarvitaan, että onko se niinku luottamushenkilöiden tehtävässä tai johtajan tehtävässä... onko kysymyksessä niinku itse hallittavissa oleva uudistus tai itse omaehtoisesti käynnistyvä tai onko se joku tämmöinen päälle kaatuva toimintaympäristömuutos, joka on niinku jotenkin shokkiorjausta...”

Muutokset voivat olla hallittavissa olevia ja omaehtoisesti käynnistettyjä tai reagoivia ulkoisiin tekijöihin. Muutoksissa tarvittava asiantuntijuus on kontekstisidonnaista (Vrt. Peltomäki, Harjumäki & Husman 2002, 99). Muutostilanteiden läpi viemisen kuvattiin vaativan jäykkää johtoa, ja tärkeänä pidettiin strategiaa kautta johtamista.

Substanssiosaamisen merkitys

Kun haastatteluisissa keskusteltiin uudistamisesta tarvittavasta asiantuntijuudesta, substanssiosa-

minen nousi ensimmäisellä haastattelukierroksella yllättävänkin vähän esille. Tämä voi johtua siitä, että substanssiosaamisen merkitystä pidetään itsestään selvänä. Toisaalta esille tulleen näkemyksen mukaan: ”...sillä ei ole oikeastaan merkitystä, että onko se substanssi hallussa jos ei sitä osaa käyttää, elikkä jos puuttuu vuorovaikutustaidot ja tavallaan semmoinen ymmärrys”.

Toisella haastattelukierroksella substanssiosaaminen oli yhtenä aiheena ja haastatellut pohtivat asiaa muun muassa seuraavasti: ”...substanssiosaaminen ja sitten taas tavallaan se viestintä- ja verkosto-osaaminen niin niitä on kyllä ihan mahdotonta laittaa kilpailemaan keskenään, koska ei se viestintä ja verkostoissa toimiminen onnistu ilman substanssia.” Toisaalta: ”...tavallaan tuo kokonaisuuden hahmottaminen on tavallaan se ykkösvaade versus tuohon substanssiosaamiseen... tietyn tasoinen tietämys, ymmärrys ja osaaminen tuosta vähän niinku joka asiasta niin se täytyy tieteenkin olla...” Substanssiosaamisen merkitys vaihtelee toiminnan tason mukaan: sen merkitys on erilainen esimerkiksi ylimmän johdon ja toimialajohdon työssä tai luottamushenkilöillä. Näkemykset substanssiosaamisen roolista ja merkityksestä vaihtelevat, jonka ovat havainneet myös kuntajohtajien osaamista tarkastelleet Parkkinen, Haveri & Airaksinen (2017, 89).

Yleisesti ottaen verkostojen ja viestinnän merkitys substanssiosaamisen rinnalla näyttää merkittävästi kasvaneen. Verkostot ja lisääntynyt sekä monipuolistunut vuorovaikutus ovat tätä päivää ja erilaiset näkemykset substanssiosaamisen ja verkostoissa toimimisen suhteesta kuvastavat sitä näkemysten moninaisuutta, joita tähän kehitysvaiheeseen liittyy.

Haastatteluissa keskusteltiin myös verkostojen ja yhteistyösuhteiden viemästä ajasta ja niiden viranhaltijoilta vaatimista resursseista. Verkostojen koettiin vievän aikaa perus- ja substanssijohtamiselta, joita kuntaorganisaatiossa edelleen tarvitaan. Tähän kohdekunnassa oli etsitty ratkaisuja luottamushenkilöiden uudenlaisista rooleista ja tehtävistä: johtavat luottamushenkilöt ovat edustaneet kuntaa erilaisissa kansainvälisissä ja kansallisissa verkostoissa, jolloin kunnan

johtaville viranhaltijoille on jäänyt aikaa muun muassa kuntaorganisaation johtamiseen liittyviin tehtäviin.

Asiantuntijoiden johtaminen

Johtamisen merkitys kuntien uudistamisessa on keskeinen. Johtaminen myös liittyy keskeisesti edellä esiteltyihin asiantuntijuuden osa-alueisiin. Tämän lisäksi haastatteluissa nostettiin erityisesti esille asiantuntijoiden johtaminen, jota pidettiin olennaisena kunnan uudistamisen näkökulmasta. Asiantuntijoiden johtamiseen liittyy vahvasti hyvän hengen ja avoimen ilmapiirin aikaansaaaminen, sekä yhteistyötä vahvistavan toimintakulttuurin luominen. Tätä haastatellut pohtivat muun muassa seuraavasti:

”...johtajuus niinku punnitaan että miten sitä asiantuntemusta, joka sillä kokonaisuuden kollektiivilla on, miten sitä osataan hyödyntää, että siitähän siinä on niinku sitten viime kädessä kysymys... miten saadaan niiden kaikkien asiantuntijoiden osaaminen parhaiten esiin... onko meillä kykyä käyttää sitä niin se on niinku tuhannen taalan kysymys ja se on se johdon osaamisen ihan niinku viimekätinen mittari”

Erilaisten osaamisten yhdistäminen ei ole aina yksinkertaista ja kuten esimerkiksi Launis (1997, 129) huomauttaa, asiantuntijajayhteisöissä on tärkeää kiinnittää huomiota rajojen ylityksiä ja ehkäiseviä tukeviin tekijöihin, jotta asiantuntijuuksien yhdistäminen ei jää vain moniammatillisuuden hokemaksi. Moniammatillisen asiantuntijuuden näkökulmasta yhteistyön tarkastelu edellyttääkin toimintatapojen ja vuorovaikutuskäytänteiden ottamista tarkastelun kohteeksi.

Asiantuntijuus rakentuu kunnissa yhteistyön kautta ja haastatteluissa korostettiin hyvän yhteistyön edellyttävän toimijoiden välistä luottamusta. Hinds & Pfeffer (2003, 17) korostavat luottamuksen puutteen vaikuttavan henkilöiden motivaatioon jakaa tietoa keskenään. Emt. mukaan tiedon jakaminen organisaatioissa vaatii myös resursseja: hiljaisen tiedon siirtäminen ei

tapahdu nopeasti, vaan siihen on varattava aikaa. Myös kannustus tiedon jakamiseen on tärkeää.

Rakenteet ja toimintakulttuuri kollektiivisen asiantuntijuuden mahdollistajina ja estäjinä

Kollektiivisen asiantuntijuuden merkitys korostuu uudistuvissa kunnissa. Erilaisten osaamisten yhdistämistä pidetään tärkeänä, mutta samalla myös haasteellisena osa-alueena. Haastatteluissa nousi esille luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vuorovaikutuksen ja yhteistyön onnistumisen merkitys. Tutkimuksessani mukana olevat kunnat ovat kooltaan, monilta ominaisuuksiltaan ja myös hallinnollisilta rakenteiltaan erilaiset. Toisessa kunnassa on käytössä perinteinen lautakuntamalli ja toisessa on ollut noin kymmenen vuotta käytössä valiokuntamalli. Perinteisessä lautakuntamallissa viranhaltijat valmistelevalle asioita ja tuovat tämän jälkeen päätösesityksen luottamushenkilöille. Luottamushenkilöiden mielipiteet tulevat vahvasti esille vasta päätöksentekovaiheessa. Yksi haastateltu kuvasi viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyöhön liittyviä haasteita seuraavasti:

”Meille on muodostunut jotenkin semmoinen asema, että me luottamusmiehet tuodaan aina tänne vähän niinku kuntalaisten vihaisia viestejä tiedoksi ja sitten virkamiehet puolustautuu ja keksii selitykset, miksi näin ei ole ja miksi tämä on yksittäistapaus ja, että oikeasti meillä menee keskimäärin ihan hienosti. Semmoinen asetelma on vähän turhauttava... ei johda oikein mihinkään. Mä toivoisin, että virkamiehet myös rohkeasti uskaltais nähdä niitä palveluprosessin ongelmia, tuoda niitä esiin ja miettiä meidän kanssa yhdessä miten niitä ratkaistaan.”

Näkemyksessä korostuu viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden roolien erillisyyden ja haastateltu toivoo yhteistyötä esille tulevien ongelmien ratkaisemiseksi, vastakkain asettautumisen sijaan. Toisaalta samassa kunnassa kuvattiin yhteistyön ylimmissä johdossa toimivan ”...*virkamieskunta*

ja poliittiset päättäjät ovat toisiaan vastaan ja sitähan meillä ei ole... itse on tuota pakko luottaa ja vahva luottamus pitää olla valmistelijoiden kanssa...”. Vaikuttaakin siltä, että kokemukset viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisestä yhteistyöstä vaihtelevat kunnassa henkilöiden, asiakokonaisuuksien ja tilanteiden mukaan.

Toisessa case-kunnassa käytössä olevassa valiokuntamallissa luottamushenkilöt ja viranhaltijat keskustelevalle ja muodostavat yhteistä näkemystä etukäteen asioita valmistelevalle valiokunnassa. Yhteinen tiedonluominen ja kollektiivinen asiantuntijuus mahdollistavat asioiden yhteisessä valmistelussa. Jos asiaa on jo pitkälle valmisteltu ja se tuodaan sen jälkeen muiden toimijoiden kommentoitavaksi tai jo valmiiksi valitut vaihtoehdot päätettäväksi, ei yhteistä tiedon luomisen prosessia synny. Haastattelujen perusteella valiokuntamalli on lähentänyt luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vuorovaikutusta. Työskentelyssä voidaan tuoda avoimesti ja matalalla kynnyksellä erilaisia näkemyksiä, taustatietoja ja mielipiteitä esille.

”...valmistelu lähtee laajempaan, kun onhan se ihan selvä, että sitä tietoa on enemmän pöydän ympärillä kun siinä on muitakin kuin viranhaltijoita... kun se on tavallaan tärkeä kun se ei ole vaan niinku se tieto, mutta myöskin ne mielipiteet, joita siinä alkuvaiheessa tulee esille, ne todennäköisesti tulis esille jossain kohtaa myöhemmin”

Vaikuttaa siltä, että hallinnollisilla rakenteilla on vaikutusta viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteiseen tiedonmuodostukseen ja kollektiiviseen asiantuntijuuden syntyyn. Myös aikaisemman tutkimukseni mukaan (Jurmu 2018, 168) siirtyminen lautakuntamallista valiokuntamalliin on edistänyt Kempeleessä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vuorovaikutusta ja yhdessä tekemistä. Voidaan kuitenkin pohtia, mikä merkitys toimintakulttuurilla on asiassa, ja millaista kollektiivinen tiedon muodostaminen olisi kohdekunnassa ilman valiokuntamallia. Valiokuntamalliin on siirrytty kunnassa pitkän kehittämistyön kautta. Kehittämistyön käyn-

nistymiseen ja muotoutumiseen on vaikuttanut keskeisesti kunnan toimintakulttuuri, joka on kehittynyt vuosien ja vuosikymmenten aikana omanlaisekseen. ”...*ehkä se tavallaan sopii muuhunkin toimintaan tämä valiokuntamalli, että se on tämmöistä porukalla tekemistä kuitenkin aika paljon, että ei se niinku ratkaise, jos ei ihmiset keskenään tule toimeen niin se on ihan sama mikä se malli on...*”

Rakenteiden ja toimintakulttuurin merkitystä pohdittiin haastattelussa monista eri näkökulmista. Toimintaympäristön kiihtynyttä muutosta peilasi asiaan yksi haastateltu seuraavasti:

”...muutoksen vauhti on tuota kyllä kovempi mitä se on aikaisemmin ollut... herää kysymys, että tämmöinen organisaatio miten se niinku oikeasti, onko se niinku muutostykyinen? Pystyykö se reagoimaan? ... pitkä historia josta tulee se kulttuuri miten täällä toimitaan, tämä on byrokraattinen, tämä on hierarkkinen, millä lailla niinku oikein työn tekeminen sovitaan yhteen, siis nykyaikainen työn tekeminen sovitaan yhteen meidän hierarkkisen rakenteen ja meidän hierarkkisen byrokraattisen päätöksenteon kanssa... nykyaikainen organisaatio, erityisesti asiantuntijaorganisaatio ei millään lailla ole oikeastaan hierarkkinen, että ei me pystytä niinku tuota hallitsemaan syvälle sitä asiantuntijuutta... jos ajattelee johtamisen kannalta niin meidän pitäisi vaan hallita niinku se yläkehikko...”

Nykyaikaiset työskentelytavat haastavat rakenteita ja toimintakulttuuria. Nopeasti muuttuvat tilanteet edellyttävät joustavia rakenteita ja mahdollisuutta nopeaan reagointiin. Asiantuntijuudessa korostuu nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa myös tilannekohtaisuus. Asiantuntijuus ei ole näin ollen pysyvä ominaisuus, joka esimerkiksi koulutuksen tai työkokemusten kautta saavutetaan. Tilannekohtaisuus vaatii asiantuntijoilta jatkuvaa refleksiivisyyttä suhteessa ongelma- ja toimijakenttään, jossa he työskentelevät (Peltomäki, Harjumäki & Husman 2002, 99). Asiantuntijuus on olemukseltaan sosiaalista ja sen kehittyminen

yksilön ja ympäristön välinen, vuorovaikutteinen prosessi (Karila & Ropo 1997, 155-156). Haastattelussa tuli esille yhteisen tilannekuvan muodostamiseen liittyvät haasteet:

”...tää tilannekuva kysymys niin tämän kanssa joudutaan aina taistelemaan se ei se yhteinen tilannekuva ole edes kunnolla mahdollinen, mutta se muodostuu sitten erilaisista käsityksistä se yhteinen kokonaisuus... pitäisi olla niinku kohtuullisen yhtenäinen, että jos sitä ei ole niin silloin se johtaminenkaan ei voi olla sitä, että mennään samaan suuntaan... täysi mahdollisuuskin että me ollaan kaikki samaa mieltä, mutta sen onnistuminen että me pystytään sitten sillä tiedolla johtamaan, joka on niinku lähtökohdatilanne ja että ei mentäisi hirveän pitkästi mielikuvilla, siinä se johtamisen haaste nimenomaan on, että tunnistetaan ne oikeat asiat, että se tilannekuva vastaa todellisuutta”

Muutosvauhdin kiihtyminen, tiedon paljous ja asioiden kompleksisuus aiheuttavat haasteita yhteisen tilannekuvan muodostamiselle. Asiantuntijat eivät voi toimia valmiiden mallien ja käytäntöjen mukaan, vaan asiantuntijuudessa korostuu kyky löytää uudenlaisia ratkaisuja (Ericsson 2014, 508). Yhteisen tilannekuvan muodostaminen asiantuntijoiden välillä on tärkeää, kun tavoitteena on kehittää toimintaa, löytää uudenlaisia ratkaisuja ja uudistaa kuntaa. Yhteisen tilannekuvan muodostuminen edellyttää viestinnässä ja vuorovaikutuksessa onnistumista. Uudenlaisten ratkaisujen luominen puolestaan edellyttää usein hiljaisen tiedon siirtymistä asiantuntijoiden välillä. Tuloksena on parhaillaan kunnan toiminnan innovatiivinen uudistuminen, joka on tulosta erilaisten asiantuntijuuksien yhdistymisestä.

Miten voidaan edistää kollektiivisen asiantuntijuuden syntyä? Organisaatiot voivat kannustaa tiedon ja asiantuntijuuden jakamiseen eri tavoin. Henkilöiden ja tiimien välistä kilpailua voidaan vähentää keskittymällä toiminnassa organisaation (tai verkostojen) tavoitteisiin, yksilö- tai tiimitason tavoitteiden sijaan. Tärkeitä ovat myös

epäviralliset ryhmät ja keskustelumahdollisuudet mahdollistava organisaatioympäristö. Henkilöitä on tärkeää kannustaa tuomaan omia näkökulmiaan esille ja luoda kaikille tunne, että jokainen mielipide on arvostettu. (Eales 2003, 275; Hinds & Pfeffer 2003, 19-21) Haastattelussa korostettiin asiantuntijoiden johtamisen kohdalla hyvän ilmapiirin ja hengen sekä keskinäisen luottamuksen merkitystä. Samalla haasteeksi tunnistettiin juuri osaamisten yhdistämiseen liittyvät asiat: ”...johtajuus niinku punnitaan, että miten sitä asiantuntemusta joka sillä kokonaisuuden kollektiivilla on, miten sitä osataan hyödyntää... Oulun kaupungissa on älyttömän hyvä tämä osaamisen taso kaikkienensa, mutta osataanko me sitä hyödyntää?”

Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vuorovaikutuksen lisäksi haastatteluissa keskusteltiin paljon tarpeesta tiivistää yhteistyötä alueen eri toimijoiden (järjestöt, yritykset, kuntalaiset) kanssa. Samassa yhteydessä pohdittiin asukkaiden ja asiakkaiden kokemustiedon hyödyntämistä kuntien toiminnassa.

”... meidän tavalliset ihmiset, jotka tuolla palveluja käyttää, niin ne ei osallistu sitä kautta siihen niinku palvelujen kehittämiseen oikeen millään lailla, että me tarvittais siihen niinku työkaluja” ja ”...miten me pystytään hyödyntämään se kokemus mitä kunnassa on, niin niiltäkin ihmisiltä, jotka ei ole päätöksenteossa, että kuinka me saatais se kokemusperäinen tieto tähän kehittämiseen matkaan”

Myös tässä yhteydessä haasteeksi koettiin todellisen tilannekuvan muodostaminen, kun asiakaspalautteissa korostuu tyytymättömyys ja tarjotuissa osallistumis- ja vaikuttamismuodoissa ovat mukana useimmiten muutenkin aktiiviset ja äänekkäät kuntalaiset.

- ”...on kauhean hankala luottamushenkilönä niinku yrittää löytää, että missä se niinku näiden virkamiesraporttien ja kuntalaisten epäonnistuneiden palvelukokemusten välissä niin missä se kulkee, mikä on se todellinen asiointila”. ”...semmoisen aidon tilanneku-

van muodostaminen niin sepä onkin melkoisen haastava tehtävä”.

Kokemusperäisen tiedon hyödyntämisessä koettiin haasteita. Haastatteluissa kuitenkin pidettiin tärkeänä eri toimijoiden välisen yhteistyön vahvistumista ja kuntayhteisön asiantuntijuuden hyödyntämistä. Yhteistyön eri sektoreiden toimijoiden kanssa koettiin viime vuosina lisääntyneen ja yhteistyötä haluttiin edelleen vahvistaa. Verkostoitumisen ja vuorovaikutuksen määrä vaihtelee runsaasti kuntien sisällä. Haastatellut pohtivat yhteistyötä seuraavasti:

- ”Kunnat tarttis oikeasti sellaisia asiantuntijoita, jotka saisivat sellaisen tilanteen aikaan siellä kunnassa, siis niinku toimenpiteillä, mutta ne avaukset olisi sellaisia, että ne kuntalaiset lähtivät siihen niinku oikeasti mukaan...”

Voidaan pohtia, mikä yleisesti ottaen on tavoitteen esimerkiksi uudessa julkisessa hallinnassa korostetun kunnan ja järjestöjen välisen yhteistyön vahvistamisessa ja kuinka syvällistä yhteistyötä eri toimijoiden kanssa halutaan tehdä. Onko tavoitteena päästä yhteisiin tiedon luomisen prosesseihin ja kollektiiviseen asiantuntijuuteen, vai onko verkostoituminen tärkeää esimerkiksi työnjaon, tiedon vaihdon ja eri toimijoiden ajan tasalla pitämisen näkökulmasta (Vrt. Bäcklund 2007, 52-55 ja 85). Parviainen (2006, 167) muistuttaa, että kollektiivisesta tiedonmuodostuksesta asiantuntijan ja asiakkaan välillä voidaan puhua vasta silloin, kun he yhdessä päätyvät molempien näkökulmasta uuteen ratkaisuun. Asiantuntijoiden ja maallikoiden yhteinen tiedonmuodostaminen vaatii paljon aikaa ja luottamusta. Saman alan asiantuntijoidenkin yhteinen tiedon muodostaminen on usein hankalaa.

Haastatteluissa pohdittiin myös sitä, uskotaanko asiantuntijoita ja faktatietoa päätöksenteossa ja muutostilanteissa. ”...välillä tuntuu, että ne semmoiset asiantuntijapuheenvuorot tai semmoinen ihan faktatietokin niin se ei pääse semmoiseen keskeiseen asemaan... tunnepuolen asiat saattaa joskus olla paljon painavampia tekijöitä päätöksenteolle”, ”On monesti tilantei-

ta, joissa ei luoteta siihen asiantuntijatietoon”. ”Politiikassahan kun semmoinen tietty tahtotila alkaa valtaamaan niin sä et kohta enää faktoilla pärjää”

Eli vaikka asiantuntijuutta on, sitä ei välttämättä kuunnella, oteta huomioon tai uskota (Vrt. Bäcklund 2007, 229). Tällöin moninainen asiantuntijuus jää hyödyntämättä. Ihmiset katselevat maailmaa erilaisista näkökulmista. Ihmisillä on taipumus etsiä omaa näkökulmaa tukevaa tietoa ja uskoa niitä asiantuntijoita, jotka vahvistavat omia näkemyksiä. Erilaisten toimijoiden yhteistyö ja asioiden valmistelu yhdessä mahdollistaa erilaisten näkemysten ja mielipiteiden esille tulon, kompromissien löytämisen, sekä luo puitteita yhteiselle tiedon luomiselle ja jaetun ymmärryksen syntymiselle. Tämä vaatii kuitenkin vahvaa luottamusta toimijoiden kesken, joka ei rakennu hetkessä.

Loppupäätelmät

Kunnissa tarvittava asiantuntijuus on muutoksessa. *Asiantuntijoiden osaamisessa korostuu tämän tutkimuksen mukaan tiedon hyödyntämisen taidot, viestintä- ja vuorovaikutustaidot, verkostoitumistaidot, kokonaisuuksien hallinta, muutostilanteiden hoitaminen ja johtaminen.* Myös substanssiin liittyvää osaamista tarvitaan, mutta sen rooli on tiedon helpon saatavuuden ja verkostojen aikakauden myötä muuttunut. Asiantuntijuuden osa-alueet liittyvät vahvasti eri toimijoiden välisen yhteistyön ja verkostojen merkityksen kasvuun, eli myös uudessa julkisessa hallinnassa korostuviin osa-alueisiin (Vrt. Klijn 2008, 506; Bryson ym 2014, 445; Haveri & Pehk 2008, 16). Kunnissa on tunnustettu erilaisten osaajien vuorovaikutuksen merkitys, jonka vahvistamiseen haetaan jatkuvasti uudenlaisia ratkaisuja.

Tiedolla on asiantuntijatyössä keskeinen rooli. Asiantuntijoiden tulee löytää olennainen tieto suuresta tietomassasta sekä kyetä analysoimaan ja soveltamaan tietoa omassa kontekstissaan. Erityisen tärkeänä näyttäytyy asiantuntijoiden taito tiivistää olennainen tieto, ja esittää se muille selkeällä ja ymmärrettävällä tavalla. (Vrt. Haveri

ym. 2015, 132-133) Tiedon hyödyntämisen taidot liittyvät läheisesti asiantuntijoiden osaamisessa korostuvaan kokonaisuuksien hallintaan ja ajantasaisen tilannekuvan luomiseen, joka on kiihtyvästi muuttuvassa toimintaympäristössä entistä haastavampaa.

Viestintä- ja vuorovaikutustaidot ovat tutkimuksen mukaan uudistuvien kuntien erilaisissa asiantuntijatehtävissä toimivien osaamisen ydintä. Monipuolisten viestintätaitojen merkitys kasvaa koko ajan. Viestinnän menetelmien, kanavien ja kohderyhmien moninaistuminen vaatii uudenlaista osaamista. Myös Nyholm ym. (2017, 545) korostaa kunnan tulevaisuuden rakentamisen olevan viestintää kunnan sisällä ja ulkoisten sidosryhmien välillä, sillä kunnan tulevaisuustyön vaikutus kunnan vetovoimaan, imagoon ja kilpailukykyyn syntyy viestinnästä. *Vuorovaikutustaitojen osalta korostuu entistä vahvemmin kuntaorganisaation sisäisen vuorovaikutuksen ohella vuorovaikutuksessa onnistuminen kuntayhteisön eri toimijoiden ja asukkaiden kanssa.* Sosiaalinen media on muuttanut kunnan ja kuntalaisten välistä vuorovaikutusta ja asiantuntijoiden on tärkeä hallita myös sosiaalisen median käyttö. Sauri (2015, 31-32) pitää julkisen hallinnon osallistumista eri foorumeilla käytäviin kansalaiskeskusteluihin olennaisena: julkinen hallinto menettää oikeutuksensa, jos se ei ole mukana niissä keskusteluissa, joissa sen vastualueisiin liittyviä kysymyksiä käsitellään.

Verkostoissa toimiminen ja verkostojen rakentaminen on tärkeä asiantuntijatyön osa-alue. Kunnilla on usein paikallistason verkostoissa koordinoiva rooli, jossa korostuu kyky luoda eri toimijoiden yhteistä kehittämistä tukevat puitteet. Haverin ym. (2015, 132-133) havainnot ovat kuntajohtamista koskevassa tutkimuksessa samansuuntaiset. Emt. mukaan kuntajohtajuudessa korostuu entistä vahvemmin mahdollistajan rooli, jolloin kuntajohtaja toimii tosiasiallisen suorittamisen sijaan yhteen kokoavana voimana ja koordinaattorina erilaisilla rajapinnoilla. Verkostot ovat tärkeitä uusien asioiden luomiseksi ja toimintojen eteenpäin viemiseksi, mutta myös asiantuntijoiden oman osaamisen ja tietämyksen kartuttamiseksi. Verkostoista saatava tieto on

tärkeää nopeasti muuttuvissa tilanteissa, jossa kenelläkään ei voi olla hallussaan kaikkea tarvittavaa ja jatkuvasti muuttuvaa osaamista. (Vrt. Parkkinen ym. 2017, 34).

Asiantuntijuus rakentuu kunnissa yhteistyön kautta. Asiantuntijoiden johtaminen on tärkeä ja samalla myös haastava osaamisalue. Uudistuvissa kunnissa tarvittavassa asiantuntijuudessa korostuu vahvasti eri toimijoiden vuorovaikutuksen tukeminen sekä erilaisten osaamisten yhdistymisen mahdollistaminen. Parviaisen (2006, 165) mukaan kollektiivinen tiedonmuodostus on enemmän kuin asiantuntijoiden välinen yhteistyö, informaation jakaminen ja verkostoituminen. Kollektiivinen tiedonmuodostus on tavoitteellista ja tietoista toimintaa, jossa asiantuntijat pyrkivät yhdessä selvittämään esimerkiksi jotain ongelmaa tai ilmiötä. Asiantuntijoiden hiljaisen tiedon vaihtaminen ja yhteiset tiedon luomisen prosessit synnyttävät uudistumisen kannalta tärkeää kollektiivista asiantuntijuutta.

Kollektiivisen asiantuntijuuden syntyyn vaikuttavat kuntaorganisaation rakenteet, jotka voivat olla yhteisiä tiedon luomisen prosesseja edistäviä tai ehkäiseviä. Hierarkkiset rakenteet eivät tue nykyaikaisen asiantuntijatyön tekemistä, jossa olennaista on tiedon siirtyminen ja yhteistyö organisaatorajojen, hallinnonalojen, professioiden ja eri sektorien toimijoiden välillä. Hallinnosta hallintaan -muutoksesta on puhuttu jo vuosia. Edelleen on kuitenkin paikoin tunnistettavissa myös ”vanhanaikaisia” hierarkkisia rakenteita ja byrokraattisuutta, joka tuli esille myös tämän tutkimuksen aineistossa. Rakenteiden hierarkkisuus ja joustavuus voivat olla osaltaan kiinni kuntakoosta, pienemmät kunnat voivat olla ketterämpiä kevyemmän organisaatorakenteensa vuoksi. Toisaalta suuremmissa kunnissa substansiin liittyvä asiantuntijuus voi olla syvempää.

Rakenteita olennaisempaa vaikuttaisi kuitenkin olevan se toimintakulttuuri, joka kuntaan on pitkän ajan kuluessa kehittynyt. Toimintakulttuurin muuttaminen on haastavaa: myönteinen yhteistyökulttuuri kestää pienet kolhut, kun taas negatiivinen kierre vahvistuu jo pienistäkin epäonnistumisista. Toimintakulttuuri tuntuu istuvan tiukassa: vaikka viranhaltijat ja

luottamushenkilöt vaihtuvat, kulttuuri helposti pysyy. Yhteistyötä tukevan toimintakulttuurin keskiössä on toimijoiden keskinäinen kunnioitus ja ennen kaikkea luottamus. Nämä näkyvät käytännön uudistamistyössä muun muassa rohkeutena kokeilla ja lupana epäonnistua.

Kollektiivinen asiantuntijuus ei ole yksinkertainen asia ja siihen vaikuttavat monet eri tekijät. Tutkimuksessani tuli esille haasteita, jotka hidastavat eri toimijoiden välisen yhteistyön syventymistä ja innovaatioiden edellyttämien yhteisten tiedon luomisen prosessien syntyä. Nämä muun muassa rakenteisiin ja kulttuuriin liittyvät haasteet vaikuttavat niin viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteisiin, kuin myös laajemmin kuntayhteisön yhteisiin tiedon luomisen prosesseihin. Launin (1997, 131-132) mukaan kollektiivista tiedonmuodostusta voivat estää erilaiset rajat, kuten asiantuntijoiden ja asiakkaiden väliset rajat, sisällöllisen asiantuntijuuden väliset reviirirajat sekä organisaatioiden hierarkkiset rajat. Rajojen ylittäminen ei onnistu pelkästään yhteisissä kokouksissa ja keskustellessa, vaan vaatii konkreettista toimintaa, yhteisiä kokeiluja ja siirtymistä työskentelemään toisten reviireille. (Launis 1997, 131-132.) Rajojen ylittämiseen tarvitaan aktiivisia henkilöitä, jotka kyseenalaistavat käytössä olevat toimintatavat, kannustavat ja luovat puitteita rohkeille kokeiluille sekä tämän kautta luovat tilanteita, joissa erilaiset asiantuntijuudet voivat yhdistyä. (vrt. Sotarauta 2005, 11-18; Sotarauta 2008, 249-252.) Uudistumisen näkökulmasta tämä näkyy parhaimmillaan uudenlaisten toimintatapojen kokeiluna ja käyttöönottona sekä muutoksina rakenteissa ja toimintakulttuureissa. Loppu viimein tämä näkyy kunnan toiminnan uudistumisena.

Nyt on nähtävillä muutos kuntayhteisön vuorovaikutusta korostavan toimintakulttuurin suuntaan. Tämä näkyy osallisuuden, vuorovaikutuksen, kuulemisen, kuuntelemisen ja yhteisön merkityksen korostamisena. Vuorovaikutus kuntayhteisön eri toimijoiden kanssa tunnustetaan tärkeäksi ja siihen liittyvää osaamista korostetaan tämän tutkimuksen mukaan tärkeänä osana asiantuntijuutta. *Yhteistyö eri toimijoiden kanssa muodostuu kuitenkin edelleen osin hallintoläh-*

töisesti. Tämän ovat havainneet tutkimuksessaan myös Zitting, Niiranen & Lammintakanen (2018, 65), jotka peräänkuuluttavat kuntiin kansalaislähtöisyyteen liittyvää osaamista ja uudenlaista ajattelutapaa. Havaintojeni mukaan kunnissa on enenevissä määrin kuitenkin myös tilanteita, joissa eri sektorien edustajat valmistelevat asioita yhdessä ja joissa erilaiset asiantuntijuudet pääsevät risteytymään. Jos tavoitteena on kuntayhteisön erilaisten asiantuntijuuksien hyödyntäminen, yhteiset tiedon luomisen prosessit ja kuntayhteisössä syntyvä kollektiivinen asiantuntijuus, on siihen vielä matkaa.

Tarkastelin tässä tutkimuksessa asiantuntijuutta kahden erityyppisen case-kunnan avulla. Tavoitteenani oli lisätä ymmärrystäni uudistuvissa kunnissa tarvittavasta asiantuntijuudesta. Tutkimuksen näkökulmaa ja metodologisia valintoja voidaan pitää siinä mielessä onnistuneina, että tutkimus tuotti uusia havaintoja aihealueesta. Asiantuntijuuden muutostarpeita ei ole kuntakontekstissa aikaisemmin merkittävässä määrin tutkittu. Kunnissa tarvittavia osaamistarpeita ja niiden muutosta on tarkasteltu aikaisemmin muun muassa kuntajohtajien näkökulmasta (Kts. Haveri ym. 2015; Parkkinen ym. 2017). Kyseisissä tutkimuksissa on tehty samansuuntaisia havaintoja muun muassa viestinnän ja vuorovaikutuksen sekä yhteistyön mahdollistamisen merkityksen kasvusta. Tutkimukseni täydensi näitä tutkimuksia lisäämällä tietoa asiantuntijuudessa korostuvista osa-alueista, kuntalaisten asiantuntijuuden hyödyntämiseen liittyvistä haasteista sekä kollektiivisen asiantuntijuuden toteutumisesta ja merkityksestä kuntakontekstissa.

Kuntien erilaistumiskehitys on kiihtynyt 2000-luvulla ja kehityksen on arvioitu jatkuvan tulevaisuudessa (Kts. esim. Airaksinen 2017, 170). Kuntien erilaistuminen voi tarkoittaa asiantuntijuuden näkökulmasta erilaisten osaamisalueiden korostumista eri kunnissa. Toisaalta juuri erilaiset paikalliset asiantuntijuudet ja -toimintatavat vahvistavat kuntien erilaisuutta. Vaikuttaa siltä, että kuntakenttä on tulevaisuudessa entistä moninaisempi. Kuntayhteisön toiminta ja sisäinen vuorovaikutus vaihtelevat jo nyt hyvin paljon kunnittain. Myös esimerkiksi viestinnälliset

valmiudet ovat kunnissa eri tasoilla, mikä näkyy esimerkiksi sosiaalisen median hyödyntämisessä. Tämän tutkimuksen mukaan näyttää siltä, että kuntayhteisön vuorovaikutuksen merkitys on joka tapauksessa jatkossa entistä tärkeämpi. *Tutkimus antaa myös viitteitä siitä, että tulevaisuuden kuntien asiantuntijoiden työssä korostuu entistä vahvemmin eri rajapinnoilla toimiminen (vrt. Haveri ym. 2015, 132), eri sektorien toimijoiden yhteistyön mahdollistaminen ja innovatiivisten paikallisten kehittämispuitteiden luominen.*

Lähteet:

- Ahola Marika. (2017). Vaikuttaminen kokemuksellisen asiantuntijuuden ytimenä. Teoksessa Pohjola Anneli & Kairala Maarit & Lyly Hannu & Niskala Asta (toim.). *Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi. Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaali- ja terveyspalveluissa* (s.286-307). Vastapaino. Tampere.
- Airaksinen Jenni. (2017). Kuntien tulevaisuus ja erilaisuus. Teoksessa Nyholm Inga & Haveri Arto & Majoinen Kaija & Pekola-Sjöblom Marianne (toim.). *Tulevaisuuden kunta*. Suomen kuntaliitto. Tampereen yliopisto. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Airaksinen Jenni. (2009). *Hankala hallintouudistus*. Tampereen yliopisto, Yhdyskuntatieteiden laitos. Tampere University Press. Tampere.
- Anttiroiko Ari-Veikko. (2010). *Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoiminnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen*. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehityksen tutkimusyksikkö. Sente julkaisu 33/2010.
- Anttiroiko Ari-Veikko & Haveri Arto. (2003). Kuntien toiminta ja hallintatavat. Teoksessa Anttiroiko Ari-Veikko & Haveri Arto & Karhu Veli & Ryynänen Aimo & Siitonen Pentti (toim.). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet* (s.137-216). Tampereen yliopisto. Tampere.
- Anttiroiko Ari-Veikko & Jokela Tuija. (2002). Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa Ryynänen Aimo (toim.) *Kuntien oikeus itsehallintoon* (s.129-151). Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Finnpublishers. Tampere.
- Bao Guoxian & Wang Xuejun & Larsen Gary L. & Morgan Douglas F. (2012). *Beyond New Public Governance: A Value-Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership*. Administration & Science 45 (4) 443-467. Sage Publications.

- Bereiter Carl & Scardamalia Marlene. (1993). *Surpassing Ourselves*. Open Court Publishing Company. Chigago.
- Bryson John M. & Crosby Barbara C. & Bloomberg L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. Teoksessa *Public Administration Review*, vol 74, nro 4. (s.445-456). The American Society for Public Administration DOI:10.1111/puar.12238.
- Bäcklund Pia. (2007). *Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinki.
- Eales Jim R.T. (2003) Supporting Informal Communities of Practise within Organizations. Teoksessa Ackerman Mark S. & Pipek Volkmar & Wulf Volker (toim.). *Sharing Expertise. Beyond Knowledge Management*. (s.275-297). The MIT Press. Cambridge, Massachusetts.
- Engeström Yrjö. (1992). *Interactive Expertise. Studies In Distributed Working Intelligence*. Research Bulletin 83. Helsingin yliopisto, Kasvatustieteiden tiedekunta. Helsinki.
- Ericsson Anders K. (2014). Expertise. Teoksessa *Current Biology*. Vol 24 No 11. (s.508-510) Elsevier Ltd.
- Fitzpatrick Geraldine. (2003). Emergent Expertise Sharing in a New Community. Teoksessa Ackerman Mark S. & Pipek Volkmar. & Wulf Volker (toim.). *Sharing Expertise. Beyond Knowledge Management*. (s.81-110). The MIT Press. Cambridge, Massachusetts.
- Hakari Kari (2013). *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallintouudistusten kolmas aalto?* Tutkimus Tampereen toimintamallista. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. Tampere University Press. Tampere.
- Hakkarainen Kai & Paavola Sami. (2006). Kollektiivisen asiantuntijuuden mahdollisuuksia ja rajoituksia – Kogniotieteellinen näkökulma. Teoksessa Parviainen Jaana (toim.). *Kollektiivinen asiantuntijuus* (s.214-272). Tampere University Press. Tampere.
- Hakkarainen Kai & Lallimo Jiri & Toikka Seppo. (2012). Kollektiivinen asiantuntijuus ja jaetut tietokäytännöt. Teoksessa *Aikuiskasvatus 2012 (4)* (s. 246-256). Kansanvalistusseura, Aikuiskasvatuksen tutkimuseura. Helsinki.
- Haveri Arto & Pehk Teele. (2008). *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Tampere University Press. Tampere.
- Haveri Arto & Airaksinen Jenni & Paananen Henna. (2015). *Uuden sukupolven kuntajohtajat. Kuntajohtaminen, sen nykytila ja tulevaisuus nuorten kuntajohtajien näkökulmasta*. Tampereen yliopisto. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Heiskanen Tuula. (2006). Tilat, rajat ja yhteisöt tiedon luomisessa – Esimerkkinä asiantuntijatyö. Teoksessa Parviainen Jaana (toim). *Kollektiivinen asiantuntijuus* (s.188-213). Tampere University Press. Tampere.
- Helakorpi Seppo. (2005) *Työn taidot – Ajattelua, tekoa ja yhteistyötä*-. Hämeen ammattikorkeakoulu. Ammatillisen opettajakorkeakoulun julkaisuja 2/2005. Hämeenlinna.
- Hinds Pamela J. & Pfeffer Jeffrey. (2003). Why Organizations "Don't Know What They Know": Cognitive and Motivational Factors Affecting the Transfer of Expertise. Teoksessa Ackerman Mark S. & Pipek Volkmar. & Wulf Volker (toim.). *Sharing Expertise. Beyond Knowledge Management*. (s.3-26). The MIT Press. Cambridge, Massachusetts.
- Howlett Michael & Kekez Anka & Poocharoen Or-ORN. (2017). Understanding Co-Production as a policy tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19:5 (s. 487-501). Routledge, Taylor & Francis group.
- Hunt Earl. (2006) Expertise, Talent, and Social Encouragement. Teoksessa Ericsson Anders K. & Charness Neil & Feltovich Paul J. & Hoffman Robert R. (toim). *The Cambridge Handbook of Expertise and Expert Performance*. (s.31-38) Cambridge University Press. New York.
- Jakonen Mikko. (2017) *Vastatieto – tulevaisuuden asiantuntijuutta etsimässä*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2017. Helsinki.
- Jurmu Liisa. (2017). *Tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntäminen Oulun monikuntaliitoksen valmistelussa*. Kunnallistieteen aikakauskirja 2017 (2) (s. 7-25). Kunnallistieteen yhdistys ry.
- Jurmu Liisa. (2018). *Asiantuntijuus Kempeleen valiokuntamallin valmistelussa*. Hallinnon tutkimus 37(3) 161-175. Hallinnon Tutkimuksen Seura ry.
- Jäntti Anni. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu. Tampere University Press. Tampere.
- Karila Kirsti & Ropo Eero. (1997). Näkökulmia asiantuntijuuden olemukseen ja kehitykseen opettajatu- tutkimuksen valossa. Teoksessa Kirjonen Juhani & Remes Pirkko & Eteläpelto Anneli (toim.). *Muuttuva asiantuntijuus*. (s.149-157) Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- Kirjonen Juhani. (1997). Johdanto. Teoksessa Kirjonen Juhani & Remes Pirkko & Eteläpelto Anneli (toim.). *Muuttuva asiantuntijuus*. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- Klijn Erik-Han. (2008). Governance and Governance Network in Europe. *Public Management Review*, 10:4 (s.505-525). DOI

- 10.1080/14719030802263954.
- Konttinen Esa. (1997) Professionaalinen asiantuntijatyö ja sen haasteet myöhäismodernissa. Teoksessa Kirjonen Juhani & Remes Pirkko & Eteläpelto Anneli (toim.). *Muuttuva asiantuntijuus*. (s.48-61) Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- Kooiman Jan. (1999). Social Political Governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 1:1 (s.67-92). DOI:10.1080/14719037800000005
- Laine Timo. (2001). Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa Aaltola J. Valli R. *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. PS-kustannus. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Launis Kirsti. (1997). Moniammatillisuus ja rajojen ylitykset asiantuntijatyössä. Teoksessa Kirjonen Juhani & Remes Pirkko & Eteläpelto Anneli (toim.). *Muuttuva asiantuntijuus*. (s.122-133) Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- Lehtinen Erno & Palonen Tuire. (1997). Tiedon verkostoituminen – haaste asiantuntijuudelle. Teoksessa Kirjonen Juhani & Remes Pirkko & Eteläpelto Anneli. *Muuttuva asiantuntijuus*. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- Nichols Tom M. (2017) *The death of expertise: the campaign against established knowledge and why it matters*. (x-xi) Oxford University Press.
- Nyholm Inga & Haveri Arto & Majoinen Kaija & Pekola-Sjöblom Marianne. (2017). Loppusanat. Teoksessa Nyholm Inga & Haveri Arto & Majoinen Kaija & Pekola-Sjöblom Marianne (toim.) *Tulevaisuuden kunta*. Suomen kuntaliitto. Tampereen yliopisto. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Osborne Stephen P. (2010). *The New Public Governance?* The Routledge. Lontoo & New York.
- Palonen Tuire & Gruber Hans. (2010). Satunnainen, rutiinomainen ja tietoinen osaaminen. Teoksessa Collin Kaija & Paloniemi Susanna & Rasku-Puttonen Helena & Tynjälä Päivi (toim.) *Luovuus, oppiminen ja asiantuntijuus. Koulutuksen ja työelämän näkökulmia* (s.41-56). WSOYpro Oy. Helsinki.
- Parkkinen Jonne & Haveri Arto & Airaksinen Jenni. (2017). *Yhdistävä johtajuus. Tutkimus kuntajohtajien osaamistarpeiden muutoksesta*. Suomen kuntaliitto. Tampereen yliopisto. Helsinki.
- Parviainen Jaana. (2006) Kollektiivinen tiedonrakentaminen asiantuntijatyössä. Teoksessa Parviainen Jaana (toim.) *Kollektiivinen asiantuntijuus* (s.155-187). Tampere University Press. Tampere.
- Peltomäki Päivi & Harjumäki Piia & Husman Kaj. (2002). Muuttuva auttamistyön asiantuntijuus – kriisityön ja työterveyshuoltotoiminnan tarkastelua. Teoksessa Pirttilä Ilkka & Eriksson Susan (toim.). *Asiantuntijoiden areenat*. SoPhi 66. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- Pyöriä Pasi. (2006) Tietoyhteiskunta, tietotyö ja asiantuntijuus. Teoksessa Parviainen Jaana (toim.). *Kollektiivinen asiantuntijuus* (s.55-81). Tampere University Press. Tampere.
- Sauri Pekka. (2015). *Julkishallinto ja sosiaalinen media*. Kunnallissalan kehittämissäätiön Polemiarjarjan julkaisu nro 98. Pole-Kuntatieto Oy ja Pekka Sauri. Sastamala.
- Sipilä Jorma. (1991). *Asiantuntija ja johtaja. Miten hallitsen nämä kaksi roolia?* Ekonomia sarja. Suomen Ekonomiliitto, Suomen Ekonomisäätiön Koulutuskeskus SEFEK ja Weilin+Göös. Jyväskylä.
- Sotarauta Markku. (2005). Shared leadership and dynamic capabilities in regional development. Teoksessa Sagan Iwona & Halkier Henrik (toim.). *Regionalism Contested: Institution, Society and Governance. Urban and Regional Planning and Development Series* (s.53-72). Cornwall, Ashgate.
- Sotarauta Markku. (2008). Instituutioiden muutos ja institutionaalinen yrittäjyys aluekehittämisessä. Teoksessa Sotarauta, Markku & Mustikkamäki Nina (toim.) *Innovaatioympäristön monet kasvot*. Tampere University Press. Tampere.
- Tynjälä Päivi. (1999). Konstruktivistinen oppimiskäsitys ja asiantuntijuuden edellytysten rakentaminen koulutuksessa. Teoksessa Eteläpelto Anneli & Tynjälä Päivi. *Oppiminen ja asiantuntijuus. Työelämän ja koulutuksen näkökulmia*. WSOY. Juva.
- Valtiovarainministeriö (2017). *Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030. Parlamentaarisen työryhmän väliraportti tulevaisuuden kunnasta*. Valtionvarainministeriön julkaisu 2017 (9a).
- Voutilainen Touko & Mehtäläinen Jouko & Niimiluoto Ilkka. (1989). *Tiedonkäsitys*. Kouluhallitus – Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Zitting Joakim & Niiranen Vuokko & Lammintakanen Johanna. (2018). *Kunta-alan osaaminen tulevaisuudessa – tavoitteita ja mahdollisuuksia*. Focus Localis. 3/2018. Kunnallistieteen yhdistys ry. Vaasa.

JULKAISU IV

Miten kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen nähdään kuntien uudistamisessa?

Liisa Jurmu

Hallinnon tutkimus (3/2020), sivut 156-172.

<https://doi.org/10.37450/ht.100034>

Artikkelin käyttöön väitöskirjan osana on saatu kustantajan lupa

Miten kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen nähdään kuntien uudistamisessa?



Liisa Jurmu

ABSTRACT

How is experiential knowledge applied in municipality reforms?

The aim of this article is to observe to how experiential knowledge is applied in municipality reforms. This empirical research, which is based on interviews from Oulu and Kempele, reveals that using experiential knowledge presents many challenges related to the essence of the information, authority, structures, culture and know-how. The use of experiential knowledge varies greatly and is dependent on content and situations. At its best, experiential knowledge can complement professional information and enable a wider overall view of cases.

Keywords: experiential knowledge, municipalities, local governance

JOHDANTO

Tarkastelen artikkelissa miten kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen nähdään kuntien uudistamisessa. Ymmärrän kokemustiedon laajasä merkityksessä kuntalaisilla olevaksi tiedoksi, joka on syntynyt henkilön omien tai hänen lähipiiriin kokemusten kautta (Bäcklund 2007, 59–60; Nurmi ym. 2019, 10; Berg 2012, 2). Kokemustiedon hyödyntämistä korostetaan nykyään usein kuntien, ja laajemminkin julkisen hallinnon kehittämässä. Toinen asia on kuitenkin se, miten tämä asia näkyy käytännössä eli miten kokemustietoa hyödynnetään esimerkiksi kunnallisten palvelujen kehittämisessä ja päätöksenteossa. Kokemustiedon hyödyntämiseen liittyy se, miten viranhaltijat ja luottamushenkilöt tunnistavat kokemustiedon, ja millainen on heidän arvostus kokemustietoa kohtaan. Kokemustiedon hyödyntämisen yhteydessä on olennaista myös se,

millaisissa tilanteissa ja kehittämisprosessien vaiheissa kokemustietoa kerätään ja hyödynnetään. (Nurmi 2019, 9.)

Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisen vahvistaminen kytkeytyy palveluiden asiakaslähtöiseen kehittämiseen ja kuntademokratian kehitykseen eli suorien osallistumismuotojen kehittämiseen edustuksellisen päätöksentekojärjestelmän rinnalle. Kuntalaisilla olevan tiedon hyödyntämistä voidaan pitää yhtenä osallisuuden vahvistamisen keskeisistä syistä ja esimerkiksi Bäcklundin (2007, 250) mukaan ”*kuntalaisten osallistumisessa on lopulta kyse siitä, millä tavoin kuntalaisten arjen maailma voi olla kuntien suunnittelussa ja päätöksenteossa näkyvä*”. Näkemys korostaa osallistumisen keskeisenä merkityksenä kuntalaisten tiedon välittymistä ja muodostumista. Osallisuudella on kuitenkin myös muita tärkeitä merkityksiä muun muassa yksilön hyvinvoinnin ja yhteisön vuorovaikutuksen sekä sosiaalisen pääoman näkökulmista. (Vrt. Anttiroiko ym. 1996, 42; Isola ym. 2017, 3.)

Kuntien perimmäiseksi tehtäväksi on määritelty kuntalaissa (410/2015) asukkaiden hyvinvoinnin ja alueen elinvoiman edistäminen sekä palvelujen järjestäminen asukkaille taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Kuntien uudistaminen kuntalaisten hyvinvointia edistäväällä tavalla edellyttää, että kunnissa ollaan toiminnan eri tasoilla tietoisia kuntalaisten tarpeista ja näkemyksistä. Kuntien uudistamisessa korostetaan kuntalaisten osallistumisen merkitystä. Jotta kuntalaisten osallisuus on vaikuttavaa, kuntalaisilla olevaa tietoa hyödynnetään kunnan toiminnan uudistamisessa ja esimerkiksi palveluiden kehittämisessä (Vrt. Lindh ym. 2017, 110).

Tarkastelen kokemustiedon hyödyntämistä uuden julkisen hallinnan (New Public Governance/NPG) viitekehyksessä, jossa korostetaan verkostojen, kumppanuuden ja yhdessä tekemi-

sen merkitystä. Kansalaiset nähdään uudessa julkisessa hallinnassa kuntayhteisön muiden toimijoiden lailla aktiivisina toimijoina ja kehittämiskumppaneina, pelkkien palvelujen käyttäjien sijaan. Kuntien rooli uuden julkisen hallinnan mukaisessa toiminnassa on verkostoja koordinoiva ja ohjaava sekä eri toimijoiden yhteistyötä tukeva ja edistävä. (Kts. Bryson ym.2014, 447–448; Haveri & Pehk 2008, 16.)

Tutkimus on empiirinen ja perustuu Kempeleestä ja Oulusta keräämiini haastatteluaineistoihin. Ryhmähaastatteluissa oli mukana kuntien johtavia viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä. Tutkimukseni havainnot perustuvat näin johdon näkemyksiin kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisestä kuntien uudistamisessa.

Artikkeli etenee seuraavasti: käsittelen aluksi kuntien uudistamista uuden julkisen hallinnan viitekehvyssä. Tämän jälkeen käsittelen tiedon ja kokemustiedon käsitteitä sekä tiedon hyödyntämistä kunnissa. Teoreettisen osuuden jälkeen kuvaan tutkimuksen toteutuksen, jota seuraa tutkimuksen empiirinen osio, joka jakautuu neljään aineistosta nousseeseen näkökulmaan. Näkökulmat ovat kokemustiedon edustavuus ja hyväksyttävyyys, kokemustiedon paikka poliittis-hallinnollisissa prosesseissa, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden asenteet kokemustiedon hyödyntämisen sekä tiedon prosessointi viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten kesken. Empiirisen osion jälkeen käsittelen tutkimuksen tuloksia keskustelu- ja päätelmävuissa.

KUNTIEN UUDISTAMINEN UUDEN JULKISEN HALLINNAN VIITEKEHYKSESSÄ

Eri sektoreiden toimijoiden kanssa tehtävää yhteistyötä on korostettu viime aikoina tärkeänä osana kuntien uudistamistyötä. Yhteistyön on tunnustettu mahdollistavan erilaisten osaamisten hyödyntämisen sekä resurssien entistä tehokkaamman käytön (Vrt. Anttiroiko ym. 2002, 138–139). Tämä uudelle julkiselle hallinnalle (NPG) tyypillinen toiminta kytkeytyy laajaan yhteiskunnalliseen muutokseen: verkostomaisuuden vahvistumiseen, vuorovaikutussuhteiden moninaistumiseen ja erilaisten sektori- ja rajainten heikentymiseen. Hallinnan nähdään olevan tänä päivänä entistä riippuvaisempi muista toimijoista, omien tavoitteidensa saavuttamises-

sa. Julkisella sektorilla on tunnustettu, että yhteisten asioiden hoitamisessa on tärkeää tehdä yhteistyötä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden sekä kansalaisten kanssa. (Klijn 2008, 506; Bryson ym. 2014; 445, Haveri & Pehk 2008, 16.)

Muutosta on kuvattu jo pitkään kuntakontekstissa siirtymisellä ”hallinnosta hallintaan”, ja uusi julkinen hallinta (NPG) tunnustetaan yleisesti uudeksi hallinnon uudistamisen aalloksi (Vrt. Osborne 2010, 414; Airaksinen 2009, 30; Hakari 2013, 40–41.) Hallinta ymmärretään hallintoa laajempänä kokonaisuutena, jossa tarkastelu kohdistuu kuntaorganisaation sijaan koko kuntayhteisöön. Hallinta-ajattelussa toiminnan ei tunnusteta muodostuvan eri sektoreiden toimijoiden näkemysten koonnista, vaan hallinnan nähdään muotoutuvan näiden eri toimijoiden yhteisissä prosesseissa sekä yhdessä pohdittuna ja luotuna kokonaisuutena. Hallinnan muotoutuminen on kontekstisidonnaista, ja siihen vaikuttaa muun muassa alueen historia, sosiaaliset instituutiot ja toimintakulttuuri. (Bao ym. 2012, 445–447.)

Kuntalainen on hallinta-ajattelussa toimintaan osallistuva ja yhteistyöverkostoissa toimiva kehittämiskumppani. Erilaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämistä korostetaan tänä päivänä kuntien uudistamisprosesseissa. Kuntalaisten roolin muutos kytkeytyy palvelujen asiakaslähtöiseen kehittämiseen ja kuntademokratian kehitykseen. Viime vuosina ja vuosikymmeninä on korostettu tarvetta kehittää edustuksellisen järjestelmän rinnalle kuntalaisten suoran osallistumisen mahdollistavia kanavia ja menetelmiä. Tämä näkyy myös lainsäädännössä (mm. Kuntalaki 410/2015; Terveydenhuoltolaki 1226/2010; Sosiaalihuoltolaki 1301/2014 ja Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000), joiden mukaan viranomaisten tulee osallistaa asiakkaita palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Käytännössä kunnissa tulee luoda ja ylläpitää sellaisia areenoita ja kanavia, joiden kautta kuntalaiset voivat tuoda kokemustietoaan mukaan kehittämiseen. (Nurmi ym. 2019, 9.) Teknologinen kehitys ja sosiaalinen media luovat tähän uudenlaisia mahdollisuuksia (Sauri 2015, 31).

Kuntia uudistetaan kansalliselta tasolta johdetuilla reformeilla sekä paikallisesti rakentuvilla uudistusprosesseilla. Kansallisesti johdettu

kehittämistyö perustuu usein niin sanottuun yhtenäiskunnan ajatukseen, joka tarkoittaa kehittämistyössä erilaisten kuntien kohtelemista samalla tavalla, huomioimatta niiden eroja esimerkiksi koon, väestörakenteen ja muiden paikallisten ominaispiirteiden suhteen. (Valtiovainministeriö 2020, 11.) Kunnat ovat kuitenkin monien tekijöiden suhteen hyvin heterogeeninen joukko, ja tämä olisi tärkeää huomioida uudistuksissa entistä paremmin. Esimerkiksi Möttönen (2011, 81) pitää liian vähäistä paikallistason toimintaympäristön huomiointia uudistusten epäonnistumisen riskitekijänä. Hänen tulkintansa mukaan julkisen hallintojärjestelmämme uudistamisen tulisi olla kuntien itsehallintoa vahvistavaa ja luonteeltaan sellaista, että se lisää kuntien mahdollisuuksia reagoida erilaisiin toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin.

Paikallisuuden merkitys ja siihen liittyvät näkökulmat korostuvat ja herättävät runsaasti keskustelua tänä päivänä kuntakentällä kuntien erilaistumiskehityksen vuoksi. Kuntien erilaistumiskehitys on 2010-luvulla vahvistunut ja kehityksen on arvioitu tulevina vuosina jatkuvan samansuuntaisesti (Kts. Airaksinen 2017, 170). Kun kuntakenttä erilaistuu, tarvitaan kunnissa erilaisia ratkaisuja esille tulevien haasteiden ratkaisemiseksi. Haveri & Airaksinen (2011, 54) pitävät kuntien sopeutumisen- ja uusiutumiskyvyn edistämisen kannalta tärkeinä paikallisten itsehallintoyhteisöjen tukemista tavalla, joka vahvistaa niiden kykyä löytää kunkin kunnan tilanteeseen sopivat toimintatavat ja rakenteet. Heidän mukaansa parhaiden käytäntöjen kopioiminen kontekstiin sopimattomalla tavalla voi pahimmillaan rajoittaa tiedon käyttöä, organisaation sopeutumisen mahdollisuuksia sekä myös kykyä tunnistaa strategisia haasteita.

Paikallisten tekijöiden pohjalta rakentuvat uudistusprosessit edellyttävät yhteistyötä kuntayhteisön kesken. Kuntia on aina suunniteltu kuntalaisille ja heidän muodostamille erilaisille yhteisöille, mutta tämän päivän suunnittelutyössä korostuu entistä selkeämmin tarve huomioida nämä ryhmät myös aktiivisina osallisina. Tämä aiheuttaa tarpeen uudenlaisten toimintamuotojen etsimiseen ja kehittämiseen, jotta suunnitteluun saadaan mukaan myös osallisten kokemustietoa. (Häkli 2002, 120.)

KUNTALAISTEN KOKEMUSTIETO

Tiedon käsitteellä on monenlaisia lähestymistä vasta riippuvia merkityksiä ja määritelmiä (Kts. Floridi 2010, xvii-xviii). Yksi tapa jaotella tietoa on jakaa se dataan, informaatioon ja tietämykseen (Kts. esim. Melkas & Uotila 2008, 30; Hytönen & Kolehmainen 2003, 13). Tieto voidaan myös erotella formaaliin, viralliseen ja objektiiviseen tietoon sekä epäformaaliin, epäviralliseen ja intuitiivista näkemystä sisältävään tietoon (Kinnunen 1992, Majoisen 1995, 33 mukaan). Hiljaista tietoa, eli tietämystä pidetään usein arvokkaimpana tiedon lajina. Tämä perustuu siihen, että tietämykseen liittyy ihmisten antamat merkitykset, tulkinnat ja konteksti, jonka vuoksi sitä on vaikeaa siirtää ja kopioida. (Davenport & Prusak 1997, 9.)

Tietoa voidaan tarkastella myös tietopohjien näkökulmasta. Tieto voi olla koulutukseen ja työkokemukseen perustuvaa ammatillista tietoa tai erilaisten kokemusten kautta syntynyttä tietämystä. Myös kokemusten kautta syntyneestä tiedosta käytetään erilaisia käsitteitä: voidaan puhua kokemustiedosta, kokemuksellisesta tiedosta, tilannekohtaisesta tiedosta tai esimerkiksi arkitiedosta. (Vrt. Lehtonen 2013, 48; Bäcklund 2007, 56; Nurmi ym. 2009, 10; Yanow 2004, 11–12.) Bäcklund (2007, 59–60) kuvaa kokemuksellista tietoa tutkimuksessaan tiedoksi, joka ”*eletään, koetaan ja uskotaan todeksi omassa arjessa*”. Kokemustieto on näin ollen Bäcklundin mukaan henkilölle itselleen tosi, vaikka tiedon tosiasiallisuus olisikin mahdollista kyseenalaistaa jostain muusta tulkintänäkökulmasta.

Nurmi ym. (2019, 10) määrittelevät kokemustiedon (Blumen 2017 tulkintoja hyödyntäen) ”*tiettyyn ilmiöön tai asiantilaan liittyväksi subjektiiviseksi ja kontekstuaaliseksi tiedoksi*”. Kokemustieto voi perustua heidän mukaan yksilön omiin kokemuksiin sekä yksilöiden yhteisiin näkemyksiin. Hietalan & Rissasen (2017, 178) mukaan kokemustieto määritellään usein ammatillisen kirjattiedon vastakohtaksi.

Kokemustiedon hyödyntäminen kytkeytyy asiantuntijuuden muutukseen. Asiantuntijuuden nähdään voivan perustua nykyisin myös yksilön ja organisaation kokemuksiin. Korkeakoulutusta pidetään edelleen yleisesti huippuasiantuntijuuden rakentumisen perustana, mutta asiantuntijuutta voi syntyä myös muualla kuin

pitkässä tietyn alan erityiskoulutuksessa. Asiantuntijuutta voi syntyä koulutuksen ja työn lisäksi myös työyhteisön jäsenten sekä eri toimialojen henkilöiden vuorovaikutuksessa, vapaa-ajan harrastuksissa sekä muissa moninaisissa arjen kokemuseräisissä tilanteissa. (Jakonen 2017, 15–18.)

Myös asiantuntijatyö on muuttunut. Teknologisen kehityksen mahdollistaman tiedon saannin kasvun myötä asiantuntijuudessa korostuu entistä vahvemmin kyky löytää relevanttia tietoa, ja taidot soveltaa ja hyödyntää sitä tilannekohtaisesti toimintaa tukevalla tavalla (Jakonen 2017, 12–13). Tämä asiantuntijuuden muutos näkyy myös kunnissa. Jurmun (2019) mukaan tiedon hyödyntämisen taidot ovat yksi keskeinen asiantuntijoiden osaamisalue uudistuvissa kunnissa. Tiedonhakutaitojen lisäksi olennaisia ovat tiedon analysointiin, prosessointiin ja soveltamiseen liittyvä osaaminen sekä kyky tiivistää olennaista tietoa toiminnan uudistamisen tueksi (Jurmu 2019, 12–13; Haveri ym. 2015, 133).

Laajemmassa kontekstissa kuntalaisten tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntäminen kytkeytyy osallisuuteen, jonka kautta kuntalaisten tieto ja asiantuntijuus voi välittyä kunnan palveluiden ja muun toiminnan kehittämiseen sekä päätöksentekoon. Tämä puolestaan voi parhaillaan edistää demokratian toteutumista, hallinnon legitimitteettiä ja responsiivisuutta. Tiedon välittämisen lisäksi osallisuuden vahvistumista voidaan pitää tärkeänä myös erilaisten toimijoiden vuorovaikutuksen, yhteisöllisyyden ja alueen sosiaalisen pääoman näkökulmista. Osallisuuden merkitys on tärkeää myös yksilön kannalta, sillä osallisuuden kokemusten on tunnistettu vahvistavan ihmisen hyvinvointia ja voivan jopa ehkäistä syrjäytymistä. (Vrt. Anttiroiko ym. 1996, 42; Isola ym. 2017, 3.)

Tämä tutkimus kohdentuu kuntalaisten tiedon hyödyntämisen näkökulmaan. Käytän tutkimuksessa käsitettä kokemustieto, jonka ymmärrän laajassa merkityksessä kuntalaisten tiedoksi, joka on syntynyt erilaisten omien tai lähipiirin kokemusten kautta. Kokemustiedon tietoperusta ei ole näin koulutukseen tai ammatilliseen osaamiseen pohjautuvaa, vaan voi perustua erilaisiin kokemuksiin. Kokemustietoa ei kuitenkaan voida, eikä ole mielekasta edes yrittää erottaa yksilön muusta tiedosta täysin erilliseksi. Kokemustiedon syntyminen voi saa-

da yksilöiden kohdalla vaikutteita myös esimerkiksi hänen koulutuksesta, työkokemuksesta ja vuorovaikutuksesta muiden yksilöiden kanssa. Tiedon syntyminen on aina erilaisista asioista muotoutuva kokonaisuus. Tiedon käsitykseni on näin ollen konstruktivistinen. Näen tiedon olevan yksilöiden ja yhteisöjen erilaisissa prosesseissa, erilaisista aineksista rakentamaa. Tiedon muotoutumiseen vaikuttavat monenlaiset yksilölliset, sosiaaliset ja kontekstuaaliset tekijät. (Kts. Berger & Luckmann 1966; Tynjälä 2002, 37; Tynjälä ym. 2006, 20–21; Kalli 2006, 9–11.)

TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tutkimus perustuu haastatteluaineistoon, jonka olen kerännyt kahdesta keskenään erilaisesta kunnasta: Kempeleestä ja Oulusta. Kunnat eroavat toisistaan muun muassa kokonsa ja päätöksentekomallinsa osalta. Oulu on Suomen viidenneksi suurin kaupunki ja sen väkiluku on yli 200 000 asukasta. Kempele on keskikokoinen suomalainen kasvukunta, jossa on asukkaita vajaa 19 000. Oulun päätöksentekomalli perustuu perinteiseen lautakuntamalliin, kun taas Kempeleessä on ollut noin kymmenen vuotta käytössä valiokuntamalli. Kunnat ovat kiinnostavia tapauskohteita kokemustiedon hyödyntämisen ja uuden julkisen hallinnan mukaisen toiminnan tarkastelulle, muun muassa erilaisten päätöksentekomallinsa vuoksi.

Toteutin tutkimushaastattelut fokusryhmähaastatteluina, huhti-toukokuussa 2018 (haastatteluiden ensimmäinen kierros) ja helmikuussa 2019 (haastatteluiden toinen kierros). Osallistajat olivat kuntien johtavia viranhaltijoita (8 henkilöä) ja luottamushenkilöitä (7 henkilöä). Johtavat viranhaltijat olivat kunnanjohtajien lisäksi toimialajohtajia ja luottamushenkilöissä oli mukana valtuuston ja hallituksen puheenjohtajia sekä valtuuston jäseniä, joiden valinnassa huomioin puolueiden edustavuuden.

Järjestin Kempeleessä ja Oulussa omat haastattelut, jotka toteutin kahdessa osassa. Ensimmäisellä haastattelukierroksella (2 haastattelua Oulussa ja 2 haastattelua Kempeleessä) osallistajat keskustelivat tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntämisestä kuntien uudistamisessa. Haastatteluissa keskusteltiin muun muassa siitä, kenen asiantuntijuutta ja millaista tietoa uudistamisessa hyödynnetään ja tarvitaan sekä millaista

on kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen uudistamisessa. Haastatteluissa käsiteltiin myös kuntayhteisön vuorovaikutuksen ja osallisuuden näkökulmia. Haastattelujen ensimmäisellä kierroksella oli mukana yhteensä 15 henkilöä. Analysoin aineiston ensimmäisen haastattelukierroksen jälkeen ja järjestin uudet haastattelut Oulussa ja Kempeleessä. Toisella kierroksella haastateltuja oli mukana yhteensä 7 henkilöä. Kaikki toiselle haastattelukierrokselle osallistuneet henkilöt olivat mukana ensimmäisellä haastattelukierroksella ja haastattelut perustuvat heille esittelemiini havaintoihin, joita olin tehnyt ensimmäisellä haastattelukierroksella. Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen nousi vahvasti esille ensimmäisellä haastattelukierroksella ja aihealue oli yhtenä teemana toisella haastattelukierroksella. Toisen kierroksen haastatteluissa keskusteltiin muun muassa kokemustiedon hyödyntämiseen liittyvistä haasteista.

Haastattelut kestivät noin tunnin ja litteroituna haastattelumateriaalia kertyi 58 sivua. Fokusryhmähaastattelut osoittautuivat toimivaksi aineistonkeruun menetelmäksi, sillä haastatellut täydensivät toinen toistensa näkemyksiä ja muodostivat omia näkemyksiään suhteessa toisten näkemyksiin. Toinen haastattelukierros vahvisti näkemyksiäni ja toi lisää näkökulmia kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämiseen liittyvään osa-alueeseen. Analysoin aineiston sisällönanalyysin menetelmällä. Käytännössä luin aineistoa useita kertoja läpi ja poimin sen jälkeen kaikki kuntalaisten tiedon hyödyntämiseen ja osallisuuden liittyvät ilmaukset ylös. Tämän jälkeen jaottelin esille tulleet ilmaukset teemoihin, joita syntyi yhteensä seitsemän kappaletta. Teemoja olivat kokemustiedon edustavuus ja hyväksyttävyyt, tiedonhankinnan menetelmät ja kanavat, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden roolit kokemustiedon hyödyntämisessä, tiedon kerääminen ja tiedon luominen yhdessä, kokemustiedon hyödyntäminen poliittis-hallinnollisissa prosesseissa, kokemustiedon hyödyntäminen päätöksenteossa ja palveluiden kehittämisessä sekä tiedon hyödyntämisen instituutiot ja rakenteet. Piirsin teemoista miellekartan, joka auttoi hahmottamaan esille nousseiden teemojen suhteita toisiinsa sekä muodostamaan kokonaisnäkemyksiä asiasta. Miellekartan piirtämisen

jälkeen kirjoitin empiriaosuuden ensimmäisen version tekstiksi. Osa teemoista nivoutui tässä vaiheessa yhteen ja empiria osuuteen muodostui lopulta neljä näkökulmaa: kokemustiedon edustavuus ja hyväksyttävyyt, kokemustiedon paikka poliittis-hallinnollisissa prosesseissa, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden asenteet kokemustiedon hyödyntämiseen sekä tiedon prosessointi viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten kesken.

Käytän tutkimuksen empiriaosiossa suoria lainauksia haastatteluista. Olen merkinnyt suorat lainaukset tekstiin kursivoimain ja heitto-merkein. Tutkimukseni havainnot perustuvat haastateltujen roolin perusteella johdon näemyksiin kunnissa hyödynnettävästä kokemustiedosta. En vertaile tutkimuksessani luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden näkemyksiä, sillä eri rooleissa toimivat henkilöt täydensivät toistensa vastauksia ryhmähaastattelutilanteissa. Aineistosta ei ole erotettavissa selkeitä näkemyseroja luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä, joskin haastatteluissa keskusteltiin viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden erilaisista rooleista kuntalaisten kokemuksellisen tiedon hyödyntämisessä. Tavoitteenani ei ollut myöskään vertailla kahta kuntaa keskenään, vaan muodostaa yleisemmin kuvaa kokemustiedon hyödyntämisestä. Kuntien väliset erot nousivat kuitenkin esille aineistosta, joka näkyy myös analyysissa.

KUNTALAISTEN KOKEMUSTIEDON HYÖDYNTÄMINEN KUNTIEN UUDISTAMISESSA

Tarkastelen seuraavassa kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämistä neljän eri näkökulman kautta, jotka nousivat esille tutkimuksen haastatteluissa. Esille tulleet näkökulmat kietoutuivat monin kohdin toisiinsa. Näkökulmia ovat kokemustiedon edustavuus ja hyväksyttävyyt, kokemustiedon paikka poliittis-hallinnollisissa prosesseissa, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden asenteet kokemustiedon hyödyntämiseen sekä tiedon prosessointi viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten kesken.

Kokemustiedon edustavuus ja hyväksyttävyyys

Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen herätti haastatteluissa monenlaista keskustelua. Eniten haastateltuja puhututti kokemustiedon edustavuus, joka nousi eri tavoin haastattelujen kuluessa esille. Tiedon edustavuuden ja hyväksyttävyyden haaste liittyy osallistujajoukon edustavuuteen sekä kriittisten äänien vahvaan esille-tuloon. Haastatellut kokivat ensinnäkin kuntalaisten viestivän useimmiten asioista, joihin ovat tyytymättömiä:

”kuntalaisethan viestii meille lähinnä asioita, jotka on mennyt huonosti”, ”normitoiminta ei välttämättä kerää mitään palautteita...”.

Negatiivisten palautteiden ja epäonnistumisten koettiin tulevan korostetusti esille esimerkiksi palautteissa, yhteydenotoissa, yleisöpalstoilla ja sosiaalisen median kautta.

Toiseksi tiedon edustavuuteen liittyen nostettiin esille se, että vain tietty osa kuntalaisista tuo kokemustietoaan esille: esimerkiksi yleisötilaisuuksissa ja raadeissa on edustettuna vain pieni osa väestöstä. Erityisesti toisessa kunnassa koettiin perinteisissä tilaisuuksissa painottuvan negatiiviset kokemukset ja kovaäänisimmät kuntalaiset:

”se ei voi mennä niin, että kun puhutaan tämänöisistä asiakasraadeista, niin niiden hyödyntämisestä niin kun mennään pelkästään sillä raadissa saadulla palautteella, koska se saattaa olla hyvinkin kovaäänisten ihmisten palautetta...”

Haastatellut toivat esille myös sen, että kaikilla väestöryhmillä ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia tuoda omaa ääntään esiin tai esimerkiksi järjestää kampanjoita, jolloin esimerkiksi elämäntilanteen takia haastavassa asemassa olevien äänet jäävät helposti kuulematta.

”...esimerkiksi vanhuksilla ei ole samanlaisia voimia esimerkiksi masinoida kampanjoita, eikä vammaisten lasten vanhemmat jaksa ilmoitella sisäilmaongelmista...”

Haastatellut toivat keinoja ja työkaluja siihen, miten saadaan ”tavallisten kuntalaisten” näkemykset ja mielipiteet esille (Vrt. Lehtonen 2013, 190–191).

”...meidän tavalliset ihmiset jotka tuolla palveluja käyttää niin ne ei osallistu sitä kautta niinku palvelujen kehittämiseen oikeen mil-lään lailla, että ehkä me tarvittais siihen niinku työkaluja”

Yhtenä ratkaisuna voi toimia monipuolisten osallistumismahdollisuuksien luominen kuntaan, jotta mahdollisimman moni kuntalainen voi löytää oman tapansa osallistua ja tuoda omaa kokemuksellista tietoa yhteiseen käyttöön. Sähköiset välineet, ja esimerkiksi sosiaalinen media tarjoavat tähän laajenevia mahdollisuuksia. Kaikkia kuntalaisia on kuitenkin mahdotonta tavoittaa ja esimerkiksi Niemenmaan (2002, 209) mukaan osallistuminen voi olla arvokasta ja merkityksellistä, ja sen avulla voidaan saada tärkeää tietoa suunnitteluun, vaikka osallistujat eivät edustaisikaan perinteisillä mittareilla katsottuna kaikkia asukkaita. Yksittäiset kokemukset voivat tuoda tärkeitä näkökulmia esille, ja ne voivat auttaa ymmärtämään asiakokonaisuuksia laajemmin. Osallistumisessa on myös kyse asukkaiden oikeudesta osallistua heitä koskevien asioiden suunnitteluun ja osallistuminen on myös yhteisön ja identiteetin rakentamista. (Niemenmaa 2002, 209.) Lisäksi kuntaorganisaation näkökulmasta myös yksittäisiäkin esille tulevia asioita voidaan hyödyntää toiminnan kehittämisessä:

”... ja samalla tulee meillä itsekkin tsekattua, että onko se meillä aina pielessä vai onko se vain yksittäinen poikkeus, toisaalta se on hyvin tärkeä, mutta siinä on se meidän kokemustieto myöskin tärkeä sitte”

Haastatteluissa korostettiin kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisen yhteydessä tarvetta arvioida tietoa ja suhteuttaa sitä viranhaltijoiden omaan tietämykseen ja kokonaisnäkömykseen.

”kyllä meillä kuitenkin viranhaltijat niinku on kun ne kuulee molemmin päin palautteet ja tavallaan näkee sen arjen koko ajan, niin ne

ei ole tämmöisten yksittäisten palautteiden tavallaan varassa, että heille varmaan muodostuu paremmin semmoinen kokonaiskäsitely kuin isosta ongelmasta on kyse...”

Yksi haastateltu viranhaltija puolestaan pohti kokemustiedon käyttöä viranhaltijan roolissa

”...sitten jos taas ajattelee viranhaltijan näkökulmasta niin ehkä se oma työura ja siitä saatu kokemus on se merkittävin”.

Näkemykset ovat kiinnostavia kuntalaisten kokemustiedon roolin ja merkittävyyden näkökulmasta. Kysymykseksi nousee, mikä painoarvo kuntalaisilla olevalla tiedolla on viranhaltijoilla olevan tiedon rinnalla, ja vahvistetaanko vuorovaikutusta kuntalaisten kanssa heillä olevan kokemustiedon saannin ja hyödyntämisen vuoksi?

Haastatelluilla oli erilaisia näkemyksiä siitä, ovatko kuntalaiset kiinnostuneita osallistumaan ja kertomaan mielipiteensä. Osan mielestä ”tavallisten ihmisten” ääni ei kuulu, sillä he ovat yleisesti tyytyväisiä kunnan palveluihin ja toimintaan. Toisen näkemyksen mukaan kuntalaiset kyllä kertovat mielipiteensä, kunhan asia on vain riittävän kiinnostava. Tästä esimerkkinä nostettiin esille Kempeleessä pidetty kuntalaisäänestys, jossa kysyttiin kaikkien yli 16-vuotiaiden mielipidettä siitä, pitäisikö Kempeleen jatkaa kuntana vai muuttua kaupungiksi. Kempeleessä myös yleisötilaisuudet ovat tavoittaneet hyvin kuntalaisia. Oulussa kokemukset ovat toisenlaiset, ja erityisesti kanta-Oulun alueella osallistumisaktiivisuuden koettiin olevan matalaa. Oulun monikuntaliitoksen myötä liittyneiden kuntien eli entisten itsenäisten kuntien alueella asukkaiden osallistumisaktiivisuus on ollut korkeampaa. Haastatellut kertoivat yleisötilaisuuksien olevan Oulussa huonossa maineessa. Tähän on vaikuttanut epäonnistuneet kokemukset kuntalaistilaisuuksista. Jos kuntalaiset kokevat, että heidän näkemyksiä ja kokemuksia ei huomioida, kiinnostus osallistumiseen ja oman mielipiteen kertomiseen helposti heikentyy. Myös esimerkiksi Koskiahon (2002, 52–53) on havainnut, että kuntalaisten kiinnostus osallistumiseen lopahtaa jo yhden huonon kokemuksen myötä.

Myönteiset kokemukset osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuuksista puolestaan vahvistavat

kiinnostusta tuoda omia näkökulmia esille. Kempeleen haastatteluissa tuli esille se, että kuntalaisilta tuleviin ideoihin ja asioihin on tärkeää reagoida nopeasti. Asiat voivat olla kuntaorganisaation näkökulmasta pieniä, mutta asukkaiden arjen näkökulmasta suuria. Tärkeänä näyttyy myös sen kertominen kuntalaisille, miten asiat etenevät kuntaorganisaatiossa. Kuntalaiset kokevat toistamiseen, että heidän esille nostamiin asioihin reagoidaan, lisää tämä kiinnostusta tuoda näkemyksiä esille myös jatkossa. Kuntalaisten tieto on ja näyttyy tällöin merkittävänä, ja sillä on rooli toiminnan uudistamisessa.

Kokemustiedon paikka poliittis-hallinnollisissa prosesseissa

Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisen tarkastelu suhteessa poliittis-hallinnollisten prosessien eri vaiheisiin avaa kiinnostavia näkökulmia. Yleisimmin kuntalaisilta saatavan tiedon yhteydessä korostettiin palautteenannon mahdollisuutta ja kyselyjen merkitystä kuntalaisten tarpeiden ja mielipiteiden kertojana.

”...meillä on erittäin hyvä myös johtamisen väline, eli ouka.fi oikealla ylhäällä on se kohta palaute... palautteen kautta pystytään tekemään sitä muutosta...”

”...voidaan me semmoisia pieniä mielipidetiedusteluja tehdä tai pyytää palautetta joistain yksittäisistä asioista, jolla ei ole tavallaan niinku niin vahvaa merkitystä kuin nyt on, mutta sieltä voi tulla semmoisia hyviä pikku ideoita tai just sitä fiilistä saadaan imettyä niiden palautteen kautta, jota voidaan sitten hyödyntää päätöksenteossa...”

Haastatteluissa rinnastettiin kyselyt, palauttekanavat ja keskustelutilaisuudet keskenään. Yleisötilaisuuksien tilalle esitettiin hyvänä ideana sähköisiä menetelmiä. Kyselyjen merkitys on kuitenkin hyvin erilainen, verrattaessa viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten yhteisiin keskustelu- ja työskentelytilaisuuksiin. Kyselyissä annetaan vastaus tai kerrotaan mielipide kysytyyn asiaan, kun taas tilaisuuksissa on mahdollisuus käydä keskustelua ja muodostaa yhteistä näkemystä eri toimijoiden kesken. Jos

tilaisuudet järjestetään toiminnan ideointi- ja valmisteluvaiheessa, voivat kuntalaiset päästä niiden kautta tuomaan omaa tietämystään jo prosessin alkuvaiheeseen.

Palautekanavista ja palautteenannosta keskusteltiin pääosin käytössä olevien palvelujen yhteydessä, jolloin tavoitteeksi voidaan tunnistaa käyttäjäkokemusten kerääminen palveluista. Kuntalainen toimii tässä tilanteessa asiakkaan ja palautteenantajan roolissa. Kuntalainen voi antaa palautetta palvelun toimivuudesta, mutta hänellä ei ole mahdollisuutta olla vaikuttamassa esimerkiksi siihen, millainen palvelukokonaisuus kunnassa kehitetään (Vrt. Bäcklund 2007, 34). Kunnissa on tosin käytössä monenlaisia kyselyjä, jotka voivat liittyä myös toiminnan ideointiin ja valmisteluvaiheeseen. Tämän tutkimuksen haastatteluissa palautteet ja kyselyt liitettiin kuitenkin pääosin jo toteutettavan toiminnan ja palvelujen arviointiin.

Esille tuli myös näkemyksiä siitä, että kuntalaisia tulisi saada systemaattisesti mukaan kunnan kehittämistyöhön. Haastatteluissa esille tulleiden näkemysten mukaan toiminta on kunnissa kehitymässä siihen suuntaan.

”...tähän valiokuntamalliin liittyy se, että hyödynnetään sitä luottamushenkilöiden osaamista, se on se peruseriaate, mutta että se varmaan laajenee sillain että hyödynnetään entistä enemmän kuntalaisten osaamista, että siinä meillä on varmasti vielä enemmän haasteita...”

”kannattais ehkä jatkossa harkita, että saatais kuntalaiset mukaan tähän palvelujen kehittämiseen ja nimenomaan semmoisia kuntalaisia, joilla on sitä kokemustietoa...”

Haastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että kuntalaisilla olevaa tietoa halutaan hyödyntää kunnan toiminnan uudistamisessa, ja kunnissa on erilaisia menetelmiä kuntalaisilta saatavan tiedon kokoamiseksi. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että kunnissa on vähemmän pohdittu sitä, löytyykö kuntalaisille mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa poliittis-hallinnollisten prosessien eri vaiheissa (Staffans 2002, 198; Häkli 2002, 111; Bäcklund 2007, 34). Toisaalta asia voi ilmentää myös sitä, että kuntalaisilla olevaa tietoa halu-

taan hyödyntää vasta valmisteluvaiheen jälkeen, kun asia on jo kuntaorganisaatiossa edennyt.

Haastatteluissa tuli esille perinteinen ajattelutapa siitä, että viranhaltijat valmistelevat ja luottamushenkilöt päättävät. Kuntalaiset ovat tällöin arvioijina.

”Ja onhan siinä tietysti viranhaltijoilla kuitenkin iso rooli siinä, että ne tuottaa sen tiedon, jonka perusteella kuntalaiset ja muut arvioi sitä...”

Näkemyksessä korostuu viranhaltijoiden rooli itsenäisinä tiedon tuottajina, johon kuntalaiset ja muut toimijat eivät osallistu. Näkemyksen mukaan kuntalaiset eivät ole mukana valmistelussa luomassa yhteistä ymmärrystä ja tietämystä viranhaltijoiden sekä esimerkiksi luottamushenkilöiden kanssa.

Erityisesti Kempeleessä korostettiin kuntalaislähtöisyyttä ja tarvetta olla tietoinen siitä, mitä kuntalaiset tarvitsevat. Kuntalaisten tarpeiden korostettiin *”olevan osa lähes kaikkea teke mistä”* ja kuntalaisten kuuntelemista *”herkällä korvalla”* pidettiin tärkeänä. Tämä puhe eroaa esimerkiksi Jurmun (2017, 21–22) havainnoista, joissa kuntalaisten osallisuudesta puhuttiin vielä usein erillisenä osa-alueena (Kts. myös Pohjola 2017, 321). Haastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että kuntalaislähtöisyys on vahvistunut, tai vahvistumassa ja vuorovaikutus kuntalaisten kanssa tunnustetaan entistä tärkeämmäksi osaksi kunnan toimintaa. Toimintakokonaisuus näyttää kuitenkin vielä hakevan muotoaan, ja viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemykset kuntalaisten tiedon hyödyntämisestä ja kuntalaisten osallisuuden merkityksestä vaihtelevat runsaasti. Kärjistyneimmillään kuntalaisten osallisuutta kehitetään tiedon hyödyntämisen sijaan imagollisista syistä, jolloin todellisen vaikuttamisen mahdollisuuksia ei synny, eikä kuntalaisten kokemustieto tule hyödynnetyksi. Tästä esimerkkinä haastatteluissa nousi esille toisessa kunnassa asukkaille järjestetyt keskustelutilaisuudet, joiden merkitystä kuvattiin haastattelussa imagon luomiseksi.

Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden asenteet kokemustiedon hyödyntämiseen

Viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä on omat roolinsa kunnan toiminnassa. Perinteisen ajattelun mukaan viranhaltijat valmistelevat asioita, ja luottamushenkilöt tekevät päätökset heidän valmistelunsa pohjalta. Kempeleessä käytössä olevassa valiokuntamallissa tätä roolijakoa on venytetty, sillä lautakuntien sijaan kunnassa on käytössä valiokunnat, joissa luottamushenkilöt ja viranhaltijat valmistelevat yhdessä asioita. Valmistelussa hyödynnetään viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tietoa sekä yhteistyöprosessissa syntyvää yhteistä tietämystä (Kts. Jurmu 2018, 170; Ahokas 2009, 92–108). Käytännössä asioiden valmistelua ja päätöksentekoa on kunnissa hankalaa erottaa toisistaan, sillä jo asioiden valmistelussa tehdään politiikkaa, kun valitaan mitä näkökulmia suunnitteluprosesseissa huomioidaan ja mitä ei (Bäcklund 2007, 147).

Lautakuntamallia käyttävän kunnan (Oulu) luottamushenkilö kommentoi roolijakoa seuraavasti:

”mä haluaisin, että se olisi edelleenkin tässä järjestelmässä, että meillä on virkamiehet olisi valittu sillä tavalla, että he osaavat sen oman segmenttinsä ja koko päätöksentekoprosessi, että he valmistelee, he esittelee, me käydään keskustelua, me tehdään päätöksiä ja sitten virkamiehet rupeaa töihin, mä itse henkilökohtaisesti toivon edelleenkin, että poliitikot ei menisi siihen alkuvaiheeseen vahvasti koska se vääristää sitä virkamiesten työtä...”

Kempeleen viranhaltija puolestaan kuvasi valiokuntamallissa toteutettavaa valmistelua seuraavasti:

”... valmistelu lähtee laajempaan kun onhan se ihan selvä, että sitä tietoa on enemmän pöydän ympärillä kun siinä on muitakin kuin viranhaltijoita. Ja sitten toisaalta näkisin, että kun se on tärkeä tavallaan, että kun se ei ole vain se on niinku se tieto mutta myöskin ne mielipiteet, joita siinä alkuvaiheessa tulee esille, että kun ne todennäköisesti tulis esille jossain kohtaa myöhemmin joka tapauksessa, niin kun ne kaikki on oikeastaan pöydällä jo alusta lähtien niin kyllä se sillain vahvemman päätösesityksen tuottaa niinku samasta asiasta...”

Erilaiset näkemykset luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rooleista ovat mielenkiintoisia päätöksentekoprosessien poliittisuuden tarkastelun sekä tiedon hyödyntämisen näkökulmista. Asioiden valmistelu sekä sen seurauksena koko päätöksentekoprosessi on valiokuntamallissa ja lautakuntamallissa erilainen.

Päätöksentekomallien ja luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden erilaisten näkemysten vaikutusta voidaan pohtia myös kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisen näkökulmasta. Tällöin kysymykseksi nousee esimerkiksi se, miten kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen mahdollistuu ja nähdään erilaisissa päätöksentekomalleissa. Kohdekuntien välillä ja kuntien sisällä on eroja siinä, miten kuntalaisten osallisuuden merkitys ja kuntalaisilla olevan tiedon rooli nähdään.

Jos kuntalaisten kokemustietoa halutaan hyödyntää asioiden valmisteluvaiheessa, tarkoittaa tämä kuntalaisten ja viranhaltijoiden yhteistyötä jo asioiden valmistelussa. Erityisesti lautakuntamallia käyttäneen kunnan edustajien haastatte- luissa korostettiin kyselyjen ja palautteenannon merkitystä, valmisteluvaiheen osallisuuden ja kuntalaisilta saatavien ideoiden sijaan.

Tutkimuksen mukaan vaikuttaa siltä, että luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla ei ole yhteneväistä näkemystä kokemustiedon hyödyntämisen roolista osana kuntien toiminnan uudistamista. Asenne kokemustietoa kohtaan vaikuttaa oletettavasti siihen, miten viranhaltijat ja luottamushenkilöt hyödyntävät kokemustietoa omissa toiminnassaan. Kuntalaislähtöisyyttä, kuntalaisten osallisuutta ja kuntalaisten mielipiteitä pidetään lähtökohtaisesti tärkeinä asioina. Uudelle julkiselle hallinnalle tyypillinen kumppanuus ja toimijoiden tasavertaisuudelle perustuva toimintakulttuuri vaikuttaisi kuitenkin hakevan vielä muotoaan. (Vrt. Nurmi ym. 2019, 22–23.)

Tiedon prosessointi viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten kesken

Kuntalaisten tiedon hyödyntämisestä keskusteltaessa nousi yllättävänkin vähän esille tiedon jalostaminen, ja yhteisten näkemysten prosessointi kuntalaisten kanssa. Yhteisten tiedon luomisen prosessin ja esimerkiksi keskustelutilaisuuksien sijaan haastatellut puhuivat olemassa olevan tiedon esille saamisesta, erityisesti pa-

lautteenannon ja kyselyjen muodossa. Yhteiset keskustelut ja asioiden ideointi ja valmistelu yhdessä mahdollistavat kuitenkin erilaisten näkökulmien ja kokemusten esille tulon, yhteisten näkemysten rakentumisen sekä parhaillaan myös kollektiivisen asiantuntijuuden synnyn (Vrt. Parviainen 2006, 165).

Vuorovaikutuksessa syntyvä tieto ei kumoa kohteesta jo olemassa olevaa aikaisempaa tietoa, mutta voi tuoda uudenlaisia näkökulmia ja synnyttää uutta tietoa (Vrt. Peltomäki ym. 2002, 91; Ahola 2017, 285). Toisaalta vaikka eri toimijoilla olisi eriävät mielipiteet asioihin ja yhteistä näkemystä ei syntyisi, yhteisissä keskusteluissa näillä erilaisilla näkemyksillä on mahdollisuus tulla esille ja huomioiduksi (Vrt. Bäcklund 2002, 155–156). Uuden tiedon ja monipuolisen kokonaisnäkemysten syntymisen lisäksi vuorovaikutteiset tilaisuudet ovat tärkeitä myös sitoutumisen ja keskinäisen luottamuksen vahvistumisen näkökulmista.

Yhteisten tiedon luomisen prosessien esteeksi nousivat haastattelussa ensinnäkin huonot kokemukset kuntalaistilaisuuksista. Toisessa kunnassa asukastilaisuuksista puhuttiin hyvin negatiiviseen sävyyn: tilaisuuksia leimaa karkäs kielikäyttö sekä viranhaltijoiden ja kuntalaisten vastakkain asettuminen. Tilaisuudet eivät perustu yhteiskehittämislle, vaan ennemminkin ne ovat viranhaltijoiden asioiden esittelyä sekä kuntalaisten kriittistä kommentointia ja palautetta asioihin. Yhteisiä tiedon luomisen prosesseja ei tämän kaltaisissa tilaisuuksissa helpolla synny.

Haastatellut kokivat haasteena myös sen, että tilaisuuksiin osallistuu suhteellisen vähän ihmisiä. Osallistujista suurin osa on lisäksi eläkeläisiä eli tilaisuudet eivät tavoita tasaisesti eri-ikäisiä kuntalaisia. Toimivien ja kuntalaisia kiinnostavien foorumien puutetta voidaan pitää tässä kohdin haasteena yhteisen tiedon luomisen näkökulmasta. Toisessa kunnassa tilaisuudet ovat paremmassa maineessa. Tilaisuuksiin osallistuminen on aktiivisempaa, ja tilaisuuksia pidetään säännöllisesti.

Asiaa voidaan lähestyä myös tiedon sisällön kautta. Kuntalaisia kiinnostavat asiat ovat usein arkisia, omaan elinympäristöön liittyviä asioita katujen aurauksesta koirankakkapusseihin ja liikuntapaikkojen toimivuuteen. Voidaankin pohdita, kuinka hyvin tämän tyyppistä kokemuksellista arkitietoa voidaan hyödyntää esimerkiksi strategisten asioiden valmistelussa. Millaisia ti-

laisuuksia, foorumeita ja työskentelymenetelmiä tarvitaan, että perinteinen asiantuntijuus ja kuntalaisten kokemuksellinen asiantuntijuus voivat toimia yhdessä ja rinnakkain kunnan kehittämiseksi? (Vrt. Lehtonen 2013, 193–194.)

Tiedon luomisen prosessit, yhteinen tiedon jalostaminen ja innovaatioiden synty edellyttävät hiljaisen tiedon jakamista eri toimijoiden kesken. Esimerkiksi jo klassikoksi muodostuneen Nonakan & Takeuchin (1995, 62–72) kehittämä tiedon luomisen malli korostaa yhteisöllistä oppimista ja tiedon syntymistä kollektiivisissa prosesseissa. Tietämyksen luomista pidetään mallissa jatkuvana ja dynaamisena prosessina hiljaisen ja koodatun tietämyksen välillä. Keskeisinä pidetään vuorovaikutuksen mahdollistavia areenoita, joissa hiljainen tieto muuttuu sanalliseksi ja sanallistettu tieto hiljaiseksi. Olennaista on, että toimijoiden välillä on erilaisia vuorovaikutuksen mahdollistavia areenoita, jotka voivat olla fyysisten lisäksi myös virtuaalisia. (Nonaka & Konno 1998, 40–41.)

Kuntalaisten, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vuorovaikutuksen mahdollistavien areenoiden olemassaolo on olennaista yhteisen tiedon luomisen sekä uudenlaisten ratkaisujen synnyn näkökulmista. Kuntayhteisön erilaisten asiantuntijuuksien, tiedon ja näkemysten yhdistämisessä näyttäisi olevan käyttämätöntä potentiaalia kuntien uudistamisen näkökulmasta. Tärkeänä näyttäytyy kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisen näkökulmasta sopivien areenoiden luominen, jotta erilaiset tietopohjat ja asiantuntijuudet voivat tulla hyödynnetyksi.

KESKUSTELU

Tutkimus osoittaa osaltaan tiedon hyödyntämisen olevan ajankohtainen aihe kuntakentällä. Lisääntynyt keskustelu ja pohdinta tiedon sekä asiantuntijuuden roolista yhteiskunnassa kertoo muutoksesta, joka liittyy muun muassa teknologian kehitykseen: tiedon määrän ja saatavuuden merkittävään kasvuun. (Jakonen 2017, 12.) Muutoksen merkittävyyttä kuvastaa Jalosen (2015, 41) käyttämä luonnehdinta uudesta yhteiskunnallisesta infrastruktuurista, joka muuttaa käsityksiämme demokratiasta ja kansalaisosallistumisesta. Teknologian kehittyminen mahdollistaa entistä monipuolisemmat keinot hankkia ja hyödyntää kuntalaistietoa. Myös reaaliaikaisen tiedon kerääminen kehittämisen tueksi on

entistä helpompaa. Parhaimmillaan kehitys voi johtaa ketterämpään ja responsiivisempaan julkishallintoon. (Jalonen 2015, 41.)

Viime aikoina on korostettu vahvasti kuntalaisten osallisuuden merkitystä kuntien uudistamisessa. Kuntalaisten kokemustiedon välittymistä ja hyödyntämistä voidaan pitää yhtenä keskeisenä osallisuuden vahvistamisen syynä (Vrt. Bäcklund 2007, 250). Näkemys perustuu siihen ajatukseen, että kuntalaiset tuottavat arvokasta tietoa palveluiden ja toiminnan kehittämiseksi (Nurmi ym. 2019, 9). Tutkimukseni mukaan näkemykset kokemustiedon hyödyntämisen merkityksestä ovat kunnissa kuitenkin moninaiset. Kahdesta kunnasta keräämäni haastatteluaineiston perusteella vaikuttaa siltä, että kokemustiedon hyödyntäminen vaihtelee runsaasti ja siltä puuttuvat systemaattiset rakenteet. Saman havainnon ovat tehneet tutkimuksessaan esimerkiksi Nurmi ym. (2019, 20–21), tarkastellessaan kokemustiedon rakentumista lapsi- ja perhepalveluissa. Heidän mukaansa kokemustiedon hyödyntäminen voisi olla systemaattisempaa, jos tiedon tuottamisen ja hyödyntämisen merkitys olisi yhteisesti tunnistettu. He tunnistavat tiedon hallinnan ja rakentumisen näkökulmasta tärkeäksi organisaatorakenteen, jossa tieto nähdään asiakkaiden, ammattilaisten ja johtajien yhteisenä.

Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämiseen liittyy monenlaisia haasteita, joita jäsenen tämän tutkimuksen aineistoon perustuen *tiedon olemuksen, valta-näkökulman, rakenteiden ja kulttuurin* sekä *osaamisen* kautta. Kokemustieto määritellään usein ammatillisen kirjattiedon vastakohdaksi, ja kokemustiedon erilaisuus verrattaessa perinteiseen ammattilaisten tietoon nousi myös tässä tutkimuksessa esille (Vrt. Hietala & Rissanen 2017, 178). Kuntalaislähtöisen tiedon suhteuttamisessa hallinnon tietokäytäntöihin sekä hallinnon tietokäytäntöjen suhteuttamisessa kuntalaislähtöiseen tietoon on haasteita, jotka voivat liittyä erilaisten tiedon muotojen välisiin jännitteisiin (Lehtonen 2013, 45 ja 190). Tutkimukseni mukaan tiedon hyödyntämisen haasteiden taustalla vaikuttavat erilaiset tekijät.

Yksi keskeinen kysymys kokemustiedon hyödyntämisessä koskee tiedon legitimiiteettiä. Tällöin olennaisiksi kysymyksiksi nousee se, mitä pidetään pätevänä tietona ja kenellä on oikeus määritellä pätevän tiedon kokonaisuus. Millai-

nen ja kenen tieto on niin arvokasta, että sitä todella käytetään päätöksenteon tukena? (Vrt. Häkli 2002, 114; Jakonen 2017, 17; Virtanen ym. 2015, 19.) Tässä tutkimuksessa kokemustiedon pätevyyden näkökulmasta haasteena näyttytyy viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kokemukset kuntalaistiedon edustavuudesta, ja sen kautta tiedon hyväksyttävyydestä.

Haaste liittyy paitsi kuntalaisten osallistumisen aktiivisuuteen, myös kokemustiedon olemukseen sinänsä. Kun kokemustieto on yksilökohtaiseen kokemukseen perustuvaa ja subjektiivista tietoa, on tiedon yleistettävyyden haaste jo sinällään. Voidaankin pohtia, täytyykö tiedon olla määrällisesti edustavaa ollakseen käyttökelpoista. Tai voidaanko yksittäistenkin kokemusten avulla saada tärkeää ja hyödynnettävissä olevaa tietoa uudistamisen tueksi (Ahola 2017, 306). Ydinkysymyksenä on tällöin se, nähdäänkö kuntalaisten kokemustieto poliittis-hallinnollisissa prosesseissa pätevänä ja käytettävissä olevana tietona esimerkiksi ammattilaisten tiedon rinnalla (Bäcklund 2007, 70).

Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämiseen liittyvät myös kysymykset viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden muuttuvista rooleista ja asemasta. Kuntalaisten kokemustiedon arviointi suunnittelun ja päätöksenteon prosesseissa yhä tärkeämmäksi voi näyttytyä viranhaltijoille hallinnon käyttämän tiedon ja osaamisen sekä heidän professions kyseenalaistamisena. Tämä voi vaikeuttaa dialogia eri toimijoiden kesken sekä vaikuttaa viranhaltijoiden haluun ottaa käyttöön erilaisia osallisuusmenetelmiä erityisesti toiminnan valmisteluvaiheessa. (Lehtonen 2013, 194; Puustinen 2006, 246–247.) Tämän tutkimuksen haastatteluissa korostettiin viranhaltijoiden laajaan kokonaisnäkemukseen ja pitkään työkokemukseen perustuvan osaamisen merkitystä toiminnan uudistamisessa.

Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen entistä vahvemmin asioiden valmisteluvaiheessa tarkoittaa kuntalaisten ja viranhaltijoiden vuorovaikutuksen lisääntymistä sekä vaikuttaa luottamushenkilöelinten tehtäviin ja toimijarooleihin (Vrt. Bäcklund 2007, 153–158). Voidaankin pohtia, vaikuttaako pelko edustuksellisen järjestelmän ja luottamushenkilöiden vallan heikentymisestä haluun kehittää ja hyödyntää erilaisia suoran osallistumisen muotoja (Niemenmaa 2002, 216–217). Tämän tutkimuksen perusteel-

la näyttää siltä, että toimijoiden roolit nähdään kunnissa eri tavoin. Osa korostaa perinteistä ”viranhaltijat valmistelevat ja luottamushenkilöt päättävät” -näkemystä, jonka yhteydessä korostui myös kuntalaisten rooli palautteenantajana. Osassa näkemyksiä puolestaan tunnustetaan erilaisten roolien mahdollisuus, ja toiminnan ytimeksi nähdään yhteistyö ja vuorovaikutus kuntalaisten kanssa. Toimintaa myös halutaan edelleen kehittää tämän näkökulman pohjalta.

Moninaiset näkemykset kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisestä kuvastavat käynnissä olevaa murrosvaihetta. Kiinnostavan näkökulman aiheeseen tuo tämän tutkimuksen toisessa kunnassa käytössä oleva valiokuntamalli. Perinteisen lautakuntamallin korvaavassa valiokuntamallissa luottamushenkilöt ovat mukana jo valmisteluvaiheessa, jolloin toimijoiden roolit eivät ole lähtökohtaisestikaan niin selkeät. Roolijakoa tärkeämmäksi nostetaan yhteinen keskustelu ja sen tuloksena syntyvä kollektiivinen näkemys. Haastatteluissa esille tulleen mukaan mallia on tärkeää jatkossa kehittää niin, että myös kuntalaisten ääni saadaan entistä paremmin esille myös valmistelussa. Malli on hyvä esimerkki rakenteellisesta ratkaisusta, joita tarvitaan vuorovaikutuksen vahvistamista, dialogisuutta ja yhteistä näkemystä korostavassa toimintakulttuurissa.

Kokemustiedon hyödyntämisen näkökulmasta tärkeäksi voidaan tunnistaa sellaisten rakenteiden luominen, jotka mahdollistavat erilaisissa elämäntilanteissa olevien kuntalaisten osallisuuden, ja sen kautta heidän tiedon saamisen mukaan uudistamiseen (Vrt. Pikkala 2006, 12). Voidaankin pohtia, mahdollistavatko tai tukevatko kuntien nykyiset päätöksentekomallit ja rakenteet kokemustiedon hyödyntämistä poliittis-hallinnollisten prosessien eri vaiheissa. Nurmen ym. (2019, 12 ja 17) mukaan kokemustiedon hyödyntämistä voidaan edistää joustavalla organisaatiorakenteella, joka tukee monialaista yhteistyötä ja erilaisia sektorirajoja ylittäviä kokeiluja ja toimenpiteitä. Tärkeässä roolissa ovat heidän mukaan selkeät tiedon jakamisen ja yhdistämisen käytännöt, jotka mahdollistavat asiakkailta saatavan kokemustiedon yhdistämisen ammattilaisten käsityksiin ja tulkintoihin.

Rakenteiden lisäksi myös toimintakulttuurilla on merkittävä vaikutus erilaisten tiedon muotojen hyödyntämisessä. Esimerkiksi Kempeleen

valiokuntamallin yhteydessä rakenteita tärkeämpänä pidettiin toimintakulttuuria, jossa eri toimijat voivat tuoda tietoa ja näkemyksiään yhteiseen keskusteluun ja yhdessä jalostettavaksi. Myös kuntalaisilla olevan tiedon esille saaminen, päteväksi tunnistaminen ja tiedon hyödyntäminen riippuvat kunnan toimintakulttuurista. Tämän tutkimuksen haastatteluissa oli kahden kunnan välillä havaittavissa eroja sen suhteen, miten kokemustiedon merkitys nähtiin kuntien toiminnassa. Lautakuntamallia käyttäneen kunnan edustajien haastatteluissa korostuivat vahvemmin kyselyt ja palautteenanto, valmisteluvaiheen osallisuuden ja kuntalaisilta saatavien ideoiden sijaan. Valiokuntamallia käyttävän kunnan haastatteluissa puolestaan tuli vahvemmin esille kuntalaisilla olevan tiedon merkitys ja tarve kuunnella kuntalaisia ”herkällä korvalla.” Toisaalta näkemykset kokemustiedon merkityksestä vaihtelivat myös kuntien sisällä, eri luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä.

Kokemustiedon hyödyntäminen julkisessa hallinnossa edellyttää toimintatapojen lisäksi asenteellista muutosta, sillä kunnissa on totuttu toimimaan ammattilaisten tiedon pohjalta (Vrt. Lehtonen 2013, 46). Lähteenmäki-Smith ym. (2015, 119 ja 140) näkevät kuntalaisten kokemustiedon saavan legitimiin aseman vasta silloin, kun tieto yhdistyy ammattilaisten viralliseen tietoon, joka puolestaan kytketään kuntien poliittiseen päätöksentekoon ja sen valmisteluvaiheisiin. Näkökulma tuli esille myös tässä tutkimuksessa, jossa haastatellut viranhaltijat korostivat tarvetta arvioida ja suhteuttaa kuntalaisten tietoa viranhaltijoiden omaan tietämykseen ja kokonaisnäkemykseen.

Toimintakulttuurin ja asenteiden muutosten lisäksi kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen edellyttää uudenlaista osaamista kunnissa toimivilta viranhaltijoilta ja luottamushenkilöiltä. Jurmun (2019) mukaan kunnissa erilaisissa tehtävissä toimivien asiantuntijoiden osaamisessa korostuu entistä vahvemmin olennaisen tiedon löytäminen, hyödyntäminen ja prosessointi toimintaa tukevalla tavalla. Tämä puolestaan kytkeytyy muun muassa kuntalaisilla olevan kokemustiedon keräämiseen, hyödyntämiseen ja soveltamiseen.

Tutkimuksessa esille tulleen mukaan kunnissa tarvitaan uusia menetelmiä ja osaamista, jonka avulla kuntalaisia saadaan mukaan kunnan

kehittämiseen. Erityisesti korostui tarve saada ”tavallisia palvelujen käyttäjiä” osallistumaan. Näyttääkin siltä, että vaikka tahtotila kuntalaisilla olevan tiedon hyödyntämiselle olisi olemassa, ei viranhaltijoilla välttämättä ole taitoja saada kuntalaisia mukaan uudistamistyöhön. Tutkimuksen haastatteluissa korostui lisäksi yllättävänkin paljon tiedon saaminen ja kerääminen, yhteisen tiedon prosessoinnin sijaan. Husmanin ym. (2015, 83–84) mukaan kunnissa tarvitaan toistuvia, pysyväisluonteisia keskusteluareenoita (Vrt. Nonaka & Konno, 40–54 1998), jotka mahdollistavat vuorovaikutuksen sekä erilaisten tiedon muotojen tulkinna ja jalostamisen sekä entistä laajemman kokonaisnäkömyksen syntymisen ammattilaisten ja kuntalaisten kesken (Vrt. Nurmi ym. 2019, 11–12).

Viranhaltijoiden osaamisen näkökulmasta yhteinen tiedon jalostaminen tarkoittaa kykyä luoda eri toimijoiden välisen vuorovaikutuksen mahdollistavia paikkoja sekä fasilitointitaitoja, eli kykyä tukea vuorovaikutusprosessien syntymistä ja toimivuutta. Yhteinen tiedon luominen ja prosessointi viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten kesken voidaan kuitenkin kokea haastavana. Tämä on ymmärrettävää, sillä usein jo pelkästään moniammatillinen, eli eri alojen asiantuntijoiden yhteinen tiedon luominen on haasteellista (Parviainen 2006, 168–173). Uudenlaiset toimintatavat edellyttävät paitsi uudenlaista osaamista, myös rohkeutta keskustella kuntalaisten kanssa asioista, joihin ei välttämättä ole olemassa vielä ratkaisua. Omien keskeneräisten ajatusten esittäminen ja paljastaminen voi olla haastavaa, ja edellyttää luottamuksen syntymistä eri toimijoiden välille. (Vrt. Heiskanen 2006, 208–210.) Luottamuksen merkitys tuli esille Kempeleen valiokuntamallin osalta luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteisessä uudistamistyössä, jossa luottamusta pidettiin yhteistyön toimivuuden kannalta keskeisenä. Keskinäinen luottamus luo ilmapiiriä, jossa uskalletaan kokeilla ja myös epäonnistua (Kts. myös Jurmu 2018, 168–170).

PÄÄTELMÄT

Uuden julkisen hallinnan tarkastelu kuntalaisen kokemustiedon näkökulmasta osoittaa, että kuntalaisten rooli ei usein toteudu uuden julkisen hallinnan periaatteiden mukaisesti. Kunta-

laisten kokemustiedon merkitys ja rooli nähdään eri tavoin ja kokemustiedon hyödyntämiseltä puuttuvat systemaattiset rakenteet. Lisäksi uuden hallintatavan mukainen keskustelu eri toimijoiden välillä jo ennen päätöksentekoprosessin käynnistymistä muutoksen ideoista, erilaisista vaihtoehdoista ja näkömyksistä kuntalaisten ja hallinnon edustajien kesken (Vrt. Järvinen 2011, 157) ei tutkimuksen havaintojen mukaan useinkaan toteudu. Tietoa kuntalaisilta kerätään usein vasta valmiista vaihtoehdoista ja olemassa olevista palveluista. Kuntalainen toimii tällöin palautteenantajana ja toiminnan arvioijana.

Yleisesti ottaen mahdollisimman laajan tietopohjan hankkimista ja hyödyntämistä asioiden valmistelussa pidetään tärkeänä. Esimerkiksi Virtasen ym. (2015, 12) mukaan julkisen toiminnan strategisen johtamisen heikkoudeksi voidaan tunnistaa se, että suunnitteluvaiheessa jotain tietoa on vähätelty tai jätetty kokonaan huomiotta. Kokemustiedon näkökulmasta olennainen kysymys liittyy siihen, miten kokemustietoa voidaan parhaiten hyödyntää perinteisen asiantuntijatiedon rinnalla (Kts. Baillergeau & Duyvendak 2016, 407–408 ja 421–422). Kuntalaisten kokemustiedon kautta ei ehkä löydetä suoria ratkaisuja asioihin, mutta kokemustieto voi täydentää ammattilaisten tietoa ja tuottaa näin yhdessä asiantuntijatiedon kanssa laajemman näkökulman aihealueeseen. (Ahola 2017, 306; Hokkanen ym. 2017, 285).

Kuntien uudistusten epäonnistumisen yhtenä syynä on pidetty riittämätöntä paikallistason toimintaympäristön huomiointia (Möttönen 2011, 81). Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen kuntien uudistamisessa mahdollistaa aidosti paikallisista tarpeista syntyvät ja muotoutuvat uudistamisprosessit. Kuntien uudistamisprosessissa on tärkeää ideoita, valmistella ja toteuttaa yhdessä kuntayhteisön sekä siihen kuuluvien kuntalaisten kanssa. Kokemustiedon entistä parempi hyödyntäminen edellyttää monialaisen toiminnan ja yhteisen valmistelun mahdollistavia rakenteita, uudenlaista toimintakulttuuria, osaamista sekä ylipäättään keskustelua kokemustiedon hyödyntämisen perimmäisistä tavoitteista viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kesken.

Tulkintani mukaan valiokuntamallia käyttävässä Kempeleen kunnassa korostuu vahvem-

min eri toimijoiden vuorovaikutuksen merkitys jo asioiden valmisteluvaiheessa. Tästä ei voida tehdä kuitenkaan suoraan johtopäätöstä siitä, että valiokuntamalli vahvistaisi vuorovaikutusta luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden, kuntalaisten ja sidosryhmien kesken. Kunnan toimintakulttuuri on voinut olla vahvemmin yhdessä valmistelua ja yhteistä keskustelua korostava jo ennen valiokuntamalliin siirtymistä (Kts. Ahokas 2019, 138–139; Jurmu 2018, 169–170). Tällöin valiokuntamalliin siirtyminen on enemminkin seurausta kunnan vuorovaikutteisesta toimintakulttuurista. Päätöksentekomalliin sisältyvä yhdessä tekemisen toimintakulttuuri voi kuitenkin vaikuttaa myös viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden suhtautumiseen kuntalaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön sekä kokemustiedon hyödyntämiseen. Aiheen tarkastelu kaipaa kuitenkin lisää tutkimusta ja jatkossa kiinnostavaa olisikin tutkia useampaa valiokuntamallia ja lautakuntamallia käyttävää kuntaa kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisen, ja myös laajemmin eri toimijoiden vuorovaikutuksen ja luottamuksen rakentumisen näkökulmista.

Tarkastelin tutkimuksessa kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämistä kahdesta kunnasta

keräämäni haastatteluaineiston avulla. Haastatteluissa keskusteltiin tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntämisestä kuntien uudistamisessa ja tutkimuksen kohteena ei ollut tetyt, ennalta määritellyt uudistamisprosessit. Tavoitteenani ei ollut tuottaa yleisesti kaikkialla pätevää tietoa aihealueesta, vaan nostaa esille kokemustiedon hyödyntämiseen liittyviä näkökulmia. Tarkastelin aiheetta uuden julkisen hallinnan viitekehyyksessä. Aiheen lähestyminen kokemustiedon kautta mahdollisti sen tarkastelun, miten uuden julkisen hallinnan mukaiset periaatteet kuntalaisten roolista toteutuvat tänä päivänä kunnissa. Tutkimuksen näkökulmaa ja metodologisia valintoja voidaan pitää siinä mielessä onnistuneina, että tutkimus tuotti kiinnostavaa tietoa kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisestä kuntien palvelujen ja toimintojen uudistamisessa. Tutkimus vahvisti monin osin aikaisemmissa tutkimuksissa tehtyjä havaintoja kuntalaisten roolista ja kokemustiedon hyödyntämisestä (Nurmi ym. 2019, Lehtonen 2013, Bäcklund 2007), mutta toi samalla myös tuoretta tietoa uuden julkisen hallinnan toteutumisen tilasta kahden kunnan kautta.

LÄHTEET

- Ahokas, Kari (2009). *Kasvukunnan johtajana*. Lapin yliopisto. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Ahola Marika (2017). Vaikuttaminen kokemuksellisen asiantuntijuuden ytimenä. Teoksessa Pohjola, Anneli & Kairala, Maarit & Lyly, Hannu & Niskala, Asta (toim.). *Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi. Asiakkaiden osallisuuden muutokset sosiaali- ja terveystaloudessa* (s. 286–307). Tampere: Vastapaino.
- Airaksinen Jenni (2009). *Hankala hallintouudistus*. Acta Universitatis; 1397. Tampere: Tampere University Press.
- Anttiroiko Ari-Veikko & Jokela Tuija (2002). Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa Ryyänen Aimo (toim.) *Kuntien oikeus itsehallintoon* (s. 129–151). Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Tampere: Finnpublishers.
- Anttiroiko Ari-Veikko & Kallio Olavi & Lehtonen Raimo & Rönkkö Pentti & Siitonen Pentti & Sulkava Reijo (1996) *Lapsiperheiden vaikutusmahdollisuudet kunnassa*. Mannerheimin Lastensuojeluliitto. Tampere.
- Baillergeau Evelyne & Duyvendak Jan W. (2016). Experiential knowledge as a resource for coping with uncertainty: evidence and examples from the Netherlands. *Health, Risk & Society*, vol 18, 407–426. doi: <https://doi.org/10.1080/13698575.2016.1269878>
- Bao Guoxian & Wang Xuejun & Larsen Gary L. & Morgan Douglas F. (2012). Beyond New Public Governance: A Value-Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership. *Administration & Science*, Vol. 45(4), 443–467. doi: <https://doi.org/10.1177/0095399712464952>
- Berg Marlene J. (2012). Experiential Knowledge. Teoksessa *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Berger Peter L. & Luckmann Thomas (1995). *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen*. Alkuperäinen teos *The Social Construction of Reality* (1966). Suomentanut Vesa Raiskila. Helsinki: Kirjapaino – Oy Like.

- Blume Stuart (2017). In search of experiential knowledge. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, Vol. 30(1), 91–103. doi: <https://doi.org/10.1080/13511610.2016.1210505>
- Bryson John M. & Crosby Barbara C. & Bloomberg Laura (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, Vol. 74(4). The American Society for Public Administration, 445–456. doi: <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Bäcklund Pia (2002). Miten kuulla asukasta? Kautpunkttila ja osallisuuden haasteet. Teoksessa Bäcklund Pia & Häkli Jouni & Schulman Harry (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa* (s. 141–157). Tampere: Gaudeamus kirja Oy, Yliopistokustannus University Press. 141–157.
- Bäcklund Pia (2007). *Tietämisen politiikka. Kokeuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Davenport Thomas H. & Prusak Laurence (1997). *Information ecology. Mastering the Information and Knowledge Environment*. New York: Oxford University Press.
- Floridi, Luciano (2010). *Information: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press. doi: <https://doi.org/10.1093/ac-trade/9780199551378.001.0001>
- Hakari Kari (2013). *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallintouudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Acta Universitatis, 1871. Tampere: Tampere University Press.
- Haveri Arto & Pehk Teele (2008). *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Tampere: Tampere University Press.
- Haveri Arto & Airaksinen Jenni & Paananen Henna (2015). *Uuden sukupolven kuntajohtajat. Kuntajohtaminen, sen nykytila ja tulevaisuus nuorten kuntajohtajien näkökulmasta*. Helsinki: Tampereen yliopisto. Suomen kuntaliitto.
- Haveri Arto & Airaksinen Jenni (2011). Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana. Teoksessa Haveri Arto & Stenvall Jari & Majoinen Kaija (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet* (s. 51–62). Helsinki: Kunnallistieteiden yhdistys. Suomen kuntaliitto.
- Heiskanen Tuula (2006). Tilat, rajat ja yhteisöt tiedon luomisessa – Esimerkkinä asiantuntijatyö. Teoksessa Parviainen Jaana (toim.) *Kollektiivinen asiantuntijuus*. Tampere: Tampere University Press.
- Hietala Outi & Rissanen Päivi (2017). Yhteiskenttämisen uudenlaisen vastavuoroisuuden vrittäjänä. Teoksessa Pohjola Anneli & Kairala Maarit & Lylly Hannu & Niskala Asta (toim.) *Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi* (s. 167–180). *Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaali- ja terveyspalveluissa*. Tampere: Vastapaino.
- Hokkanen Liisa & Nikupeteri Anna & Laitinen Merja & Vasari Pekka (2016). Individual, Group and Organised Experiential Expertise in Recovery from Intimate Partner Violence and Mental Health Problems in Finland. *British Journal of Social Work* (2017), 47, 1147–1165. doi: <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcw074>
- Husman Päivi & Johanson Jan-Erik (2015). Suomessa, karussa, aidattuna. Teoksessa Virtanen Petri & Stenvall Jari & Rannisto Pasi-Heikki. *Tiedolla johtaminen julkishallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä* (s. 69–88). Tampere: Tampere University Press.
- Häkli Jouni (2002). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. Teoksessa Bäcklund Pia & Häkli Jouni & Schulman Harry (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa* (s. 110–124). Tampere: Gaudeamus kirja Oy, Yliopistokustannus University Press.
- Hytönen Sanni & Kolehmainen Jari (2003). *Tietämyksenhallinta uusmedia- ja ohjelmistoyritysten innovaatio toiminnassa*. Tampere: Työelämän tutkimuskeskus, Tampereen yliopisto.
- Isola Anna-Maria & Kaartinen, Heidi & Leemann, Lars & Lääperi, Raija & Schneider, Taina & Valtari, Salla & Keto-Tokoi, Anna (2017). *Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa*. Työpöytä 33/2017. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Jakonen Mikko (2017). *Vastatieto – tulevaisuuden asiantuntijuutta etsimässä*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2017. Helsinki.
- Jalonen Harri (2015). Tiedolla johtamisen näytämö ja kulissit. Teoksessa Virtanen Petri & Stenvall Jari & Rannisto Pasi-Heikki. *Tiedolla johtaminen julkishallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä* (s. 40–68). Tampere: Tampere University Press.
- Jurmu Liisa (2017). *Tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntäminen Oulun monikuntaliitoksen valmistelussa*. Kunnallistieteiden aikakauskirja 2017 (2) Kunnallistieteiden yhdistys ry, 7–25.
- Jurmu Liisa (2018). *Asiantuntijuus Kempeleen valtiokuntamallin valmistelussa*. Hallinnon tutkimus 37(3) Hallinnon Tutkimuksen Seura ry, 161–175.
- Jurmu Liisa (2019). *Millaista asiantuntijuutta uudistuvissa kunnissa tarvitaan?* Focus Localis 3/2019. sivut Focus Localis ry, 5–24.
- Jäppinen Tuula (2011). *Kunta ja käyttäjälähtöinen*

- innovaatiotoiminta. Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa.* Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kalli Pekka (2006). Johdanto. Teoksessa Kalli Pekka & Malinen Anita. *Konstruktivismi ja realismi* (s. 9–19). Aikuiskasvatuksen 45. vuosikirja. Vantaa: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen Tutkimusseura.
- Kinnunen Juha (1992). *Kysin johtaminen ja kulttuuri muuttuvassa toimintaympäristössä.* Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin julkaisuja 1992 (4). Kuopio.
- Klijn Erik-Hans (2008). Governance and Governance Network in Europe. *Public Management Review*, 10:4, 505–525. doi: <https://doi.org/10.1080/14719030802263954>
- Koskiahho Briitta (2002). Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa Bäcklund Pia & Häkli Jouni & Schulman Harry (toim.) *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa* (s. 36–57). Tampere: Gaudeamus kirja Oy Yliopistokustannus University Press.
- Kuntalaki 410/2015
- Laine Timo (2001). Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa Aaltola Juhani & Valli Raine. *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin* (s. 28–46). Jyväskylä: PS-kustannus. Gummerus Kirjapaino Oy.
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000
- Lehtonen Pauliina (2013). *Julkisesti uskottavat – Kansalaisten kokemuksellinen tieto ja performatiiviset osallistumiskäytännöt.* Tampere: Tampere University Press.
- Lindh Jari & Linnakangas Ritva & Laitinen Merja (2017). Kuvalliset menetelmät nuorten osallisuuden tukemisessa. Teoksessa Pohjola Anneli & Kairala Maarit & Lyly Hannu & Niskala Asta. (toim.) *Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi. Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaalija- ja terveyspalveluissa* (s. 110–128). Tampere: Vastapaino.
- Lähteenmäki-Smith Kaisa & Kuitunen Soile (2015). Näyttöpöperusteisuus päätöksenteossa: Tiede- ja tutkimusperusteisuudesta tekemisen demokratiaan? Teoksessa Virtanen Petri & Stenvall Jari & Rannisto Pasi-Heikki. *Tiedolla johtaminen julkishallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä* (s. 115–149). Tampere: Tampere University Press.
- Majoinen Kaija (1995). *Mahdollistava valtuusto.* Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Melkas Helinä & Uotila Tuomo (2008). Tieto ja tietämys alueellisissa innovaatioverkostoissa: Teoreettista pohdintaa. Teoksessa Harmaakorpi Vesa & Melkas Helinä (toim.) *Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa* (s. 28–46). Acta sarja nro 200. Helsinki: Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.
- Möttönen Sakari (2011). Kunnallisen itsehallinnon merkitys ja uudistuminen muuttuvassa toimintaympäristössä. Teoksessa Haveri Arto & Stenvall Jari & Majoinen Kaija (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet* (s. 62–98). Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys. Suomen kuntaliitto.
- Niemenmaa Vivi (2002). Asukasaktiivien ääni. Osallistuminen ja osallisuus Helsingin kestävän kehityksen prosessissa. Teoksessa Bäcklund Pia & Häkli Jouni & Schulman Harry (toim.) *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa* (s. 200–217). Tampere: Gaudeamus kirja Oy Yliopistokustannus University Press.
- Nonaka Ikujiro & Takeuchi Hirotaka (1995). *The Knowledge Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation.* New York & Oxford: Oxford University Press.
- Nonaka Ikujiro & Konno Noboru (1998). The Concept of Ba. Building a Foundation for Knowledge Creation. *California Management Review*, Vol. 40(3) Spring 1998, 40–54. doi: <https://doi.org/10.2307/41165942>
- Nurmi Henna & Nikupeteri Anna & Leinonen Jaana & Kallinen Kati & Lantela Lauri & Laitinen Merja (2019). Kerättyä, jaettua, jalostettua, hyödynnettyä? Kokemustiedon rakentuminen ja hallinta lapsi- ja perhepalveluiden monitoimijaisessa yhteistyössä. *Focus Localis* 1/19, 8–26.
- Osborne Stephen P. (2010). *The New Public Governance?* Lontoo & New York: The Routledge. doi: <https://doi.org/10.4324/9780203861684>
- Parviainen Jaana (2006). Kollektiivinen tiedonrakentaminen asiantuntijatyössä. Teoksessa Parviainen Jaana (toim.) *Kollektiivinen asiantuntijuus* (155–187). Tampere: Tampere University Press.
- Peltomäki Päivi & Harjumäki Piia & Husman Kaj (2002). Muuttuva auttamistyön asiantuntijuus – kriisiytyön ja työterveyshuoltotoiminnan tarkastelua. Teoksessa Pirttilä Ilkka & Eriksson Susan (toim.) *Asiantuntijoiden areenat* (s. 81–103). SoPhi 66. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Pikkala Sari (2006). *Kunta kuntalaistosallistumisen edistäjänä. Kuntien demokratiatilinpäätös Teema 2. Kuntademokratian toimintatavat.* Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pohjola Anneli (2017). Asiakkaan pitkä tie palveluihin vaikuttajaksi. Teoksessa Pohjola Anneli

- & Kairala Maarit & Lyly Hannu & Niskala Asta (toim.). *Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi. Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaali- ja terveyspalveluissa* (s. 308–325). Tampere: Vastapaino.
- Puustinen Sari (2006). *Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne. Vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta*. Espoo: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A34.
- Sauri Pekka (2015). *Julkishallinto ja sosiaalinen media*. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 98. Sastamala: Pole-Kuntatieto Oy ja Pekka Sauri.
- Sosiaalihuoltolaki 1301/2014
- Staffans Aija (2002). Kilpailu tiedosta kiristyy. Supertyypit eletyn kaupungin tulkkeina. Teoksessa Bäcklund Pia & Häkli Jouni & Schulman Harry (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa* (s. 180–199). Tampere: Gaudeamus kirja Oy Yliopistokustannus University Press.
- Terveydenhuoltolaki 1226/2010
doi: <https://doi.org/10.1055/s-0030-1258761>
- Tynjälä Päivi (2002). *Oppiminen tiedon rakentamisena. Konstruktivistisen oppimiskäsityksen perusteita*. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Tampere.
- Tynjälä Päivi & Hannu L.T Heikkinen & Rauno Huttunen (2006). Konstruktivistinen oppimiskäsitys oppimisen ohjaamisen perustana. Teoksessa Pekka Kalli & Anita Malinen. *Konstruktivismi ja Realismi* (s. 20–48). Aikuiskasvatuksen 45. vuosikirja. Vantaa: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura.
- Yanow Dvora (2004). Translating Local Knowledge at Organizational Peripheries. *British Journal of Management*. Vol. 15, 9-25. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2004.t01-1-00403.x>
- Virtanen Petri & Stenvall Jari & Rannisto Pasi-Heikki (2015). Julkiseen politiikkaan liittyvä oppiminen ja tietoon perustuva päätöksenteko. Teoksessa Virtanen Petri & Stenvall Jari & Rannisto Pasi-Heikki. *Tiedolla johtaminen julkishallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä* (s. 9–26). Tampere: Tampere University Press.
- Valtionvarainministeriö (2020) *Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13. Helsinki.

