

## **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 tulevana vuosina sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksen sekä maakuntaudistuksen 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 *tiettyyn 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 monikuntaliitos ja sen valmisteluprosessi. Monikuntaliitosta voidaan pitää merkittävänä uudistuksena sen kohdekunnille. Kuntien yhdistymisen myötä muuttuvat muun muassa maantieteelliset alueet ja rajat, asukkaiden muodostama yhteisö sekä kuntaorganisaatio. Tutkimukseni kohdistuu Oulussa 1.1.2013 voimaan tulleen monikuntaliitoksen selvitys- ja valmisteluvaiheisiin. Teoreettinen viitekehäkseni 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 organisoitumisessa 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 korostetaan 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 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 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 pääulottuvuuteen, joita ovat kuntaorganisaation sisäiset hallintasuhteet, paikallisten hallintasuhteiden kenttä ja ylipaikallisten hallintasuhteiden kenttä. Sisäiseksi hallintasuhteiksi tunnistetaan 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 tunnistettu 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 nähdessä nämä kaksi erillisinä vaiheina. Uusi aalto tai ei, uuden julkisen hallinnan on tunnistettu 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 kontrollioorientoituneen 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 liittännyt merkityksen. 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 tietyissä 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 siirtymisenä. Tämä voi toteutua esimerkiksi kahden asiantuntijan välisessä vuorovaikutuksessa, jossa ammattikieli ja yhteinen näkemys asiayhteydestä mahdollistavat korkeamman abstraktiotason tiedon siirtämisen. (Laihonon 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, ilmiäsuiltaan, 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 reliabelia.

Tämän päivänä haasteena organisaatioissa on usein epäolennaisen informaation ylitarjonta ja haasteena olennaisen 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 saaneissa innovaatiotutkimuksissa. 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 jalostamista, 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 tiimien, 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 asiantuntijatiedoista isompia kokonaisuuksia ja luoda näin yhteistä suuntaa kehittämislle. (Rytilä 2011, 197.)

Asiantuntijat investoivat henkisiä resurssejaan uusiin haasteisiin vastaamiseen ja syventävät näin omaa pätevyyttään. Asiantuntijuuden ymmärtäminen jatkuvana ongelmanratkaisuprosessina, työskentelynä omien kykyjen ylärajoilla ja itsensä ylittämisenä tuo käsitteen lähelle oppimisen käsitettä. Progressiivisen ongelmanratkaisuprosessi onkin jatkuva oppimisprosessi. Eksperttiyttä ei siten nähdä pysyvänä ominaisuutena, joka on kerran saavutettu koulutuksen ja työkokemuksen kautta. Enemminkin se liitetään toimintatapaan: asiantuntemus on jatkuvaa itsereflektiota ja oppimista eri tilanteissa. (Tynjälä 1999, 161.)

### **Tutkimuksen toteutus**

Tutkimukseni on otteeltaan laadullinen ja aineistoni muodostuu monikuntaliitokseen liittyvistä asiakirjoista sekä toteuttamistani teemahaastatteluista. Tutkimusaineistoni koskee Oulun monikuntaliitoksen selvitys- ja valmisteluvaiheita. Selvitysvaiheessa (syksy 2009-kevät 2010) työskentelystä 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 valmisteluryhmän muistiot (22 kokousta) ja yhdistymishallituksen (39 kokousta) pöytäkirjat systemaattisesti, tilastoimalla mukana olleet mukana olleet asiantuntijat, käsitellyt asiat, päätösten perustelut/ viitatut tiedot, hyödynnetyt asiantuntijat sekä työskentelytavat. Aineisto oli laaja, tilastoja kertyi yhteensä 58 sivua. Valmisteluryhmällä oli myös alatyöryhmiä ja muita kehittämiselimiä (henkilöstötyöryhmä, tulevaisuustyöryhmä ja puheenjohtajisto), joiden lisäksi selvitystyön aikana järjestettiin myös valtuustojen yhteisistuntoja.

Uuden kunnan valmistelusta vastanneella yhdistymishallituksella oli puolestaan viisi varsinaista toimikuntaa: Elinvoimaisuus-, Johtamisjärjestelmä-, Osallisuuden ja vaikuttamisen-, Palvelujen järjestämisen sekä Verkosto-Oulun toimikunnat. Tämän lisäksi säännöllisesti kokoontui työvaliokunta. Erityisesti yhdistymishallituksen 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 asiantuntijoiden käytön (muu kuin viranhaltijavalmistelu) ja työskentelyssä hyödynnetyn ulkopuolisen tiedon, erityiset työskentelytavat sekä muut aihepiiriini liittyvät kokouskohtaiset seikat. Tämän lisäksi tein koonnin työryhmien jäsenistä taustatahoineen. Käytännössä ratkaisu tuntui toimivalta ja koen saaneeni hyvän käsityksen työryhmien toiminnasta, toimintatavoista ja mukana olleista asiantuntijoista ja käytetyistä tietolähteistä.

Pöytäkirjojen ja muistioiden lisäksi tarkastelin 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 puolivuositain.

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 työmenetelmien avulla valmistelua ja suunnittelua toteutettiin. Julkaistuja asiakirjoja tarkastelemalla 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 kirjatut 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 valmisteluvaiheessa mukana olleita toimijoita. Haastattelin yhteensä kahdeksan henkilöä, kolme luottamushenkilöä ja viisi viranhaltijaa.

Haastattelut olivat antoisia ja syvensivät merkittävästi ymmärrystäni monikuntaliitoksen selvitys- ja valmisteluvaiheissa hyödynnetystä tiedosta ja asiantuntijuudesta sekä laajemminkin yhdistymisen toteuttamisesta. Litteroin haastattelut tarkasti. Haastatteluaineistoa kertyi litteroituna yhteensä 71 sivua. Analysoin aineiston sisällönanalyysin menetelmällä. Artikkelissa on jonkin verran suoraa 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 aikaan (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 muuttumisen 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 Ylikiiminki 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 palvelurakennemuutosten 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 tehdyillä kyselyillä. (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 aivoriihin avulla. Valmisteluryhmässä käsiteltiin mm. elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan käsitettä ja sen osatekijöitä, toimintaympäristön muutoshasteita, 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 suunnitteli 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 yhdistymishallitukseen omien kuntiensä 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 tehtäväksi määriteltiin kuntaliitoksen johtoryhmänä toimiminen (valmistelun strategiset kysymykset, valmistelutyön ohjaaminen liitossopimuksen 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 järjestämisen 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 asettelua uudelle Oululle, työn suuntautumista kuntalaisnäkökulmaan, sidosryhmiin ja ulkoihin muutostekijöihin, skenaario-työskentelyä sekä asiantuntijoiden käyttämistä. Toimikunnat muodostettiin uuden Oulun strategisten päämäärien mukaisesti. Työvaliokuntaa laajennettiin myöhemmin yhdistymishallituksen alaisten 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 käsitteli 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 käsitteli useita toimialakohtaisia erillisiä selvityksiä. Katsausten tuottamaa tietoa hyödynnettiin uuden kunnan strategian, toiminnan, palvelujen järjestämisen ja talouden suunnittelussa. Yhdistymishallitus käsitteli 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 koontien lisäksi valmisteluryhmässä hyödynnettiin taustainformaationa tilattua talouslaskelmaa ja muuttoliikeanalyysiä. 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 valmistelevassa 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 tehtävänä yhteisen näyn muodostamista, jonka työstäminen 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 ajankäytöllisiä, 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 väärillä 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 kouluverkkosuunnittelu 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 voinu 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. Nykyajalle 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 päätäntävällästä omia kuntia koskevissa asioissa viralliseen yhdistymispäivään asti. Oulussa yhdistymishallitus käsitteli 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 onnistuneena 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 haasteellisena, 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 haastatteluissa 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 kehittämissuunnitelmien 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. Puolivuositain toteutetussa arvioinnissa onnistuttiin nostamaan tärkeitä työskentelyyn liittyneitä 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 käytäntöjen kokoaminen ja hyödyntäminen yhdistymisessä. Kuntien toimintatavoissa oli eroja ja ajatuksena oli muodostaa Uuden Oulun toimintatavat näiden parhaiden käytäntöjen pohjalta. Haastattelujen mukaan tämä ei kuitenkaan toteutunut, sillä suurimmaksi osaksi otettiin käyttöön suurimman kunnan, eli Oulun toimintatavat.

*”...nehän oli tuota tämän prosessin valmistelun tällöinen keskeinen periaate että tuota parhaat käytännöt hyödynnetään tässä tuota yhdistymisessä mutta sanon näin jälkepäin 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 olevien käytäntöjen 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 haastatteluista. 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 asiantuntijuuden kapeus. Organisaation suuruus nähtiin haasteellisena 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 merkitsi 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 toteuttamiselle. 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 olennainen 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 keskeisyyden 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 kyky 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 hallinnon mukaista toimintaa on 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. Rytilä 2011, 197.).

**Kunnan yhteistyösuhteet muiden toimijoiden kanssa muotoutuvat kuntaorganisaatiokeskeisesti ja ulkopuolisten toimijoiden asiantuntijuus ei ole uudistamisprosessien keskiössä.** Uuden julkisen hallinnon 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, lausuntopyyntöt), 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 uudistamistyössä 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 toiminnoista jatkui suurimman kunnan olemassa olevien toimintatapojen mukaisesti.

Haasteeksi osoittautunut uuden tiedon käytäntöön 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 olennaisempaa näyttäytyy tulevaisuuden mahdollisuuksien tunnistaminen, laajojen kokonaisuuksien 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 2016, 124). Uudistumisen onnistuminen henkilöityy muutamaisiin 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 ja kyky ottaa tämä kokonaisuus käyttöön uudistamisessa. Asiantuntijuuden tietorakenteen perusteista olennaisena korostuu kuntien uudistamisessa käytännön pohjalta syntynyt 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 aihepiirin 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 luomisprosessiin 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 organisoinnin, 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 & Rynnänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Jokela, Tuija (2002). Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa Rynnänen, 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 kehittämistoiminta 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 & Rynnänen, 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*. Lappeenrannan 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 kulissit. 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](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](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 palvelurakennemuutuksesta. 9.2.2007/169.
- Lähtenmäki-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.
- Ryttilä, 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 kasvot*. Tampere University Press. Tampere.
- Sotarauta, Markku & Saarivirta, Toni & Kolehmäinen, Jari (2011). *Mikä estää kuntien uudistumista?* KAKS – kunnallisan alan kehittämissätiö. 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 & Niiniluoto, Ilkka (1989). *Tiedonkäsitys*. Kouluhallitus – Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Yhdistymishallituksen muistiot, vuosina 2010–2012. <http://www.ouka.fi/oulu/paatoksenteko-ja-hallinto/esityslistat-ja-poytakirjat3>