

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 näyttäytyy luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vuorovaikutuksessa syntyvä tieto ja kollektiivinen asiantuntijuus. Eri sektoreiden toimijoiden kanssa tehtävän yhteistyön merkitys on tunnustettu 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 näkyä 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 näyttäytyy 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 kestäväällä 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 uudenlaista 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 yritys-elämään, 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 tulokellisuutta 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 hallintajajattelu 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 asukkail-

le. Julkisen sektorin legitimitettä 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 uudistamisen 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. Kouluttautuminen 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 kyvykkydet 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 kommunikointitaidot, kielitaito, joustava päätöksentekotaito sekä kyky kestää paineita ja epävarmuutta. Emt. mukaan asiantuntijuutta voidaan luonnehtia prosessiksi, joka tuottaa jatkuvasti kehittyvää tietoa.

Helakorpi (2005, 155–156) jakaa asiantuntijuuden neljään osa-alueeseen, joita ovat substanssiosaaminen, työyhteisöosaaminen, kehittämisosaaminen ja kehittämisaosaaminen. 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. Kehittämisaosaaminen liittyy organisaation osaamisen kehittämiseen ja edellyttää koko organisaation toimintatapojen tuntemusta ja valmiutta niiden kehittämiseen. Kehittämisaosaaminen 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 kehittämisilmapiiri.

Integrointikyvykkyydet voidaan jakaa institutionaalisiin-, 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. Miettisen (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 järkevaksi kokonaisuudeksi ja osaksi poliittista päätöksentekoa, sekä yleisesikin 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 tyypitelty 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 Majoisen 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 muutettaessa organisaatioiden tietoresursseja arvoksi. (Laihonen 2011, 81)

Tiedon hyödyntämistä organisaatioiden toiminnassa voidaan tarkastella tiedolla johtamisen näkökulmasta, jossa korostuu olennaisen tiedon erottaminen epäolennaisesta. Tavoitteeksi voidaan organisaatiossa 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 tuotavuutta 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 viittaaan 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 hermeneuttisiin 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 syvällinen ymmärtäminen, taustalla on yleensä toive inhimillisen tai ihmisyhteisöihin liittyvän toiminnan ymmärtämisestä yleisemminkin. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 159–163.)

Tapaustutkimusten tieteellisestä merkittäväydestä on käyty runsaasti keskusteluja. Yksi keskeisistä osa-alueista on juuri yleistettävyyden. Esimerkiksi Flyvbjerg (2006, 220–228) perustelee tapaustutkimusten yleistettävyyttä ja yleisemminkin tieteellistä merkittäväyttä 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 & Eskolan (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. Tulkintani syntyy vaikuttanut 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 kursivoinein.

KEMPELE CASE-KOHTENA

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, palveluvaliokuntaan, resurssivaliokuntaan ja yhteisöllisyysvaliokuntaan. Elinvoimavaliokunta ohjaa valmistelua, joka tähtää elinkeinoelämän toimintaedellytysten parantamiseen. Palveluvaliokunnan tehtävänä on ohjata palvelujen järjestämistä asiakaslähtöisesti. Resurssivaliokunta puolestaan ohjaa kuntakonsernin toimintaa talouteen ja henkilöstöön liittyvien asioiden valmistelussa. Yhteisöllisyysvaliokunnan 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.

Valiokuntamallia 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 tähtäimellä ja on vahva pitkällä aikavälillä. Uudistamistyötä toteutettiin valtakunnallisen Kunta- ja palvelurakennemuutoksen (Paras-hanke) aikaan ja mallin kehittäminen nähtiin vastauksena myös kyseiseen uudistus-hankkeeseen. (Johtoryhmän muistio 13.9.2005; Valtuustoseminarin aineisto 9.–10.10.2006)

Kempeleen kunnan uudistamishankkeessa uudistettiin kunnan organisaatorakenteita prosessiorganisaation 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 harjoitusvaliokuntina, 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.)

Haastattelujen 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 keskusteleväksi 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 tämmöinen kantava eteenpäin vievä voima...”*. Kunnanjohtajan asiantuntijuudessa korostui kehittämisosaaminen ja innostamiskyvykyys, eli muiden toimijoiden innostaminen yhteiseen työskentelyyn ja innostavan kehittämissilmapiirin 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 ne hän 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 nousut esille haastattelussa. 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...”* Haastattelussa 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 puoluepolitiointia*”

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 osoittautui-ivat 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. Kehittämävaiheen suunnitelmissa 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 mallin 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 tämmöisiä 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 aikaisemmasta tiimityöskentelystä: *”...valuutetuilla oli joku mielikuva, mitä tästä tulee kun ne oli ollut siinä tiimissä...”*. Eri toimijoiden välille vuosien varrella syntyneet luottamukselliset suhteet ja keskustelevalle 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 synnyvät 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 valmistuksessa. 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 prosseina, 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 jatkuvasi kehittyvä toimintatapa.

Tutkimukseni tukee näkemystä (Rytilä 2011, 197), että kollektiivisten tiedon luomisen prosessien ja kollektiivisen asiantuntijuuden muodostumiseksi tarvitaan avainhenkilöitä tuemaan 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 koordinointia sekä yhteisen vision luomista.

Uudistamisen asiantuntijuudessa korostuu myös vahvasti innostamiskyvykkyys, 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 näkemykseen, että uusi julkinen hallinta voidaan tunnistaa kuntauudistamisen uudeksi paradigmatiksi. 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 resursseja 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 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 & Rynnänen, 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 Rynnänen, Aimo. *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.
- 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.
- Florida, 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 kehittämissuhteiden 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 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). Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Acta sarja nro 200. Helsinki.
- Howlett Michael, Kekez, Anka & Poocharoen, Ora-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 näytämö 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 julkaisu 1992 (4). Kuopio.
- Kirjonen, Juhani (1997). Johdanto. Teoksessa Kirjonen, Juhani & Remes, Pirkko & Eteläpelto, Anneli. (toim.). *Muuttuva asiantuntijuus*. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- Koiman, 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. *Arverkkoo 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 Harmaakorpi, 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 terveyspalveluissa* (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 terveyspalveluissa* (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, Miiia (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.