

Tuula Jäppinen

Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta

Acta-väitöskirja



Tuula Jäppinen

Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta

**Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus
palveluja koskevassa päätöksenteossa
ja niiden uudistamisessa**

TEKIJÄ
Tuula Jäppinen

1. painos
ISBN 978-952-213-784-5 (nid.)
ISBN 978-952-213-785-2 (pdf)
ISSN 1237-8569

© Suomen Kuntaliitto
Helsinki 2011
Painopaikka: Kuntatalon paino, Helsinki

Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1154
ISBN 978-951-44-8659-3 (pdf)
ISSN 1456-954X
<http://acta.uta.fi>

Myynti:
Suomen Kuntaliiton julkaisumyynti
www.kunnat.net/kirjakauppa
Tilausnumero 509362

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14
PL 200
00101 Helsinki
Puh. (09) 7711
Faksi (09) 771 2291
www.kunnat.net

Kiitokset

Kiinnostukseni kuntien innovaatiotoimintaan heräsi 2000-luvun alussa työskennellessäni aluekehittämistehtävissä Itä-Uudellamaalla. Innovaatiotoiminta näyttäytyi tuolloin yksityisen sektorin toimintana ja kuntien rooli innovaatiotoiminnassa oli edistää yritysten innovaatiotoimintaa osana kuntien elinkeinotoimea. Kymmenen vuotta myöhemmin innovaatiotoiminnasta on tullut jo osa kuntien oman toiminnan kehittämistä.

Väitöskirjatutkimukseni seuraa tätä innovaatiotoiminnan muutosta eri työtehtävissäni kerätyn aineiston kautta. Ensimmäiset kiitokset haluan osoittaa esitutkimustani ohjanneelle tutkimuspäällikkö Jari Kolehmaiselle Tampereen yliopistosta. Silloisen Aluekeskusohjelman Innoventurer-koulutusohjelma ei olisi voinut tulla osaltani parempaan aikaan.

Seuraavat kiitokset osoitan työtäni ohjanneille Tampereen yliopiston kunnallispolitiikan professori Arto Haverille ja dosentti Ari-Veikko Anttiroikolle. Arto auttoi minua löytämään työhöni sen punaisen kunnallispoliittisen langan. Ari-Veikko taas kannusti hakemaan aina uusia näkökulmia innovaatiopolitiikan osalta.

Minulla oli myös ilo saada esitarkastajikseni kaksi professoria Jyväskylän yliopistosta. Professori Pekka Kettunen ja tutkimusprofessori Antti Hautamäki olivat työni pääkäsitteiden, osallisuuden ja käyttäjälähtöisyyden, kannalta oivia esikuvia ja rakentavan palautteen antajia. Kiitos myös vastaväittäjäleni dosentti Petri Virtaselle, joka on tehnyt kanssani saman matkan aluekehittämistehtävien arvioinnista kuntien palvelujen asiakaslähtöiseen kehittämiseen.

Seuraavat kiitokset kuuluvat esimiehelleni kehitysjohtaja Kaija Majoiselle ja Suomen Kuntaliiton käyttäjädemokratia- ja kuntapalvelut ja palvelurakenne -työryhmille sekä sosiaali- ja terveystieteiden neuvotteleva virkamies Hannu Hämäläiselle ja Innokylälle, jotka mahdollistivat päivittäisen keskustelun innovaatiotoiminnasta ja sen käytöstä kuntien palvelujen uudistamisessa osana työtehtäviäni. Kiitoksen vertaistuesta saa myös tutkija Sini Sallinen Kuntaliitosta.

Verraton keskusteluapua työni eri vaiheissa ja sen käsitteiden määrittelyssä ovat antaneet heidän lisäksi ohjelmajohtaja Leena Tuomi Posintra Oy:stä, tutkimusjohtaja Kimmo Rönkä Movense Oy:stä, kehitysjohtaja Soile Kuitunen Mikkelin kaupungista, ohjelmajohtaja Jussi Sorsimo Culminatum Innovation Oy:stä, teollisuusneuvos Petri Lehto työ- ja elinkeinoministeriöstä, professori Satu Miettinen Lapin yliopistosta ja tutkijatohtori Marja-Liisa Niinikoski Aalto-yliopistosta. Heitä kaikkia kiitän antoisista keskusteluista julkisen sektorin innovaatiotoiminnasta ja sen erityispiirteistä.

Viimeiset kiitokset osoitan perheelleni – miehelleni Jounille ja pojilleni Iirolle ja Jussille, jotka ovat myötämielisellä suhtautumisellaan mahdollistaneet äidin opiskelun!

Loviisassa 27.10.2011

Tuula Jäppinen

Sisältö

Kiitokset	3
Tiivistelmä	7
Resumé	10
Summary	13
1 Kuntien innovaatiotoimintaa tutkimassa	16
1.1 Innovaatiot kilpailukyvyyn, elinvoiman ja hyvinvoinnin lähteinä	16
1.2 Kuntien hallinnon ja palvelutuotannon uudistaminen	18
1.3 Tutkimuksen toteutus	19
1.3.1 Tutkimuksen tavoitteet	19
1.3.2 Tutkimustehtävän asettaminen	21
1.3.3 Tutkimuksen rakenne	22
1.4 Kytännöt kuntatutkimukseen	25
1.5 Tutkimuksen tieteenfilosofiset lähtökohdat	27
1.5.1 Ilmiön tulkintaa konstruktivismiin ja hermeneutiikan kautta	27
1.5.2 Vuoropuhelua käytännön ja teorian välillä	28
1.5.3 Kehittämistä kriittisen teorian paradigmassa	29
1.5.4 Uusi institutionalismi muutoksen moniäänisyyden tulkkina	31
1.6 Tutkimusstrategiana toimintatutkimus	32
1.6.1 Käynnistys tapaustutkimuksena	33
1.6.2 Toteutus toimintatutkimuksena	33
1.7 Tutkimuksen eteneminen	38
1.7.1 Esiymmärrys, kenttätöön suunnittelu ja kentälle pääsy	39
1.7.2 Toinen kerta kentällä	45
1.7.3 Kolmas kerta kentällä	50
1.8 Aineiston analyysi	54
1.9 Pohdintaa tutkimuksen luotettavuudesta	56
2 Avoin innovaatioparadigma kuntakontekstissa	58
2.1 Siirtymä suljetusta avoimeen innovaatioparadigmaan	58
2.2 Innovaatiotoiminnan kehityskaari	60
2.2.1 Innovaatioiden eri tyypit	61
2.2.2 Erilaiset innovaatiomallit: lineaarinen innovaatiomalli ja vuorovaikutus- ja verkostomallit	62
2.2.3 Innovaatiotoiminnan alueellinen taso	64
2.2.4 Laaja-alainen innovaatiopolitiikka, systeeminen lähestymistapa aluepolitiikkaan	67
2.3 Julkisen sektorin innovaatiotoiminta	68
2.3.1 Kunta poliittisena järjestelmänä	69
2.3.2 Kunta sosiaalisena järjestelmänä	70
2.3.3 Innovaatiotoiminta monitoimijaisena käytäntölähtöisenä prosessina	71
2.4 Muutos innovaatioprosessin tuloksena	72
2.5 Innovaatiotoiminta julkisten palvelujen uudistajana	74
2.6 Kunnan erilaiset roolit innovaatioympäristön toimijana	75

2.6.1	Julkinen sektori innovaatiotoiminnan mahdollistajana _____	76
2.6.2	Julkinen sektori innovaatioiden käyttäjänä ja soveltajana _____	77
2.6.3	Julkinen sektori innovaatioympäristön luoja ja innovaatioprosessin kehittäjänä _____	78
2.7	Johtopäätökset _____	79
2.7.1	Paradigman murros kunnallishallinnossa ja innovaatiopolitiikassa _____	80
2.7.2	Siirtymä yhden sektorin sisäisestä kehittämistoiminnasta _____ monitoimijaiseen horisontaaliseen järjestelmätason innovaatio- toimintaan ja verkostoihin _____	80
2.7.3	Kunnat innovaatiotoiminnan mahdollistajista innovaatio- toiminnan käyttäjiksi, soveltajiksi ja kehittäjiksi _____	81
3	Innovaatiopolitiikan murros 2000-luvulla: esimerkkinä Itä-Uudenmaan innovaatiotoiminta _____	82
3.1	Itä-Uudenmaan innovaatioympäristö _____	82
3.2	Itä-Uudenmaan innovaatio-ohjelma ja sitä toteuttavat toimenpiteet _____	83
3.2.1	Innovaatioalustan konsertointi _____	84
3.2.2	Innovaatiopalvelut verkossa _____	85
3.2.3	Innovaatioareena ja kansallinen verkostotoiminta _____	85
3.2.4	Living Lab -konsepti _____	86
3.2.5	Oppimisen ja muotoilun Living Lab _____	86
3.3	Palvelujen kehittäminen osana Itä-Uudenmaan innovaatiotoimintaa _____	87
3.3.1	Palveluyrittäjyysohjelman laatiminen _____	87
3.3.2	Porvoo palvelustrategian laatiminen _____	88
3.3.3	Palveluyrittäjyysohjelman toteuttaminen ja arviointi _____	89
3.4	Johtopäätökset Itä-Uudenmaan innovaatiotoiminnasta _____	91
4	Uusi kuntaparadigma I: periaatteena käyttäjälähtöisyys _____	93
4.1	Kuntalaisen roolit julkisessa palvelutuotannossa _____	94
4.2	Kuntalaisten osallistuminen julkisten palvelujen uudistamiseen _____	95
4.2.1	Osallisuus palveluja koskevaan päätöksentekoon _____	95
4.2.2	Käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta palvelujen kehittämisessä _____	97
4.3	Kaksi esimerkkiä käyttäjälähtöisestä innovaatiotoiminnasta _____	99
4.3.1	Edelläkävijäkunta-kokeilu Mikkeli _____	100
4.3.2	Helsingin palvelumuotoiluhanke _____	106
4.4	Johtopäätökset _____	111
5	Uusi kuntaparadigma II: periaatteena muutoksen moniäänisyys _____	113
5.1	Uuden institutionalismin neljä tulkintaa hallinnon muutoksesta _____	113
5.1.1	Rationaalisen valinnan institutionalismi _____	114
5.1.2	Historiallinen institutionalismi _____	114
5.1.3	Sosiologinen institutionalismi _____	115
5.1.4	Diskursiivinen institutionalismi _____	116
5.2	Aineistona Mikkelin Edelläkävijäkunta-kokeilu _____	117
5.3	Lähtötilanne _____	117
5.3.1	Kenttätöskentely käyttäjälähtöisessä innovaatioympäristössä _____	118
5.3.2	Kokeilun toteutus prosessina _____	118
5.3.3	Yhteiskehittely, Käyttäjätorit ja käyttäjäyhteisöjen rooli _____	119
5.3.4	Käyttäjätorit _____	120

5.4	Mikkelin kokeilu muutosprosessina ja käyttäjälähtöisen innovaatiopolitiikan toimeenpanona _____	121
5.4.1	Tulkinta rationaalisen institutionalismin avulla _____	122
5.4.2	Tulkinta sosiologisen institutionalismin avulla _____	123
5.4.3	Tulkinta historiallisen institutionalismin avulla _____	123
5.4.4	Tulkinta diskursiivisen institutionalismin avulla _____	124
5.5	Mikkelin kokeilu innovaatiojohtamisen näkökulmasta _____	125
5.6	Pohdintaa ja keskustelua _____	128
6	Uusi kuntaparadigma III: periaatteena verkostojen johtaminen _____	130
6.1	Verkostot ja muut hallinnan organisointimuodot _____	130
6.2	Hallinnan ja verkostojen monet kasvot kuntien erilaisissa yhteistyötilanteissa _____	131
6.3	Miten erilaisia verkostoja voi hallita _____	133
6.4	Mitä verkostojen johtamisella voi tavoitella – verkostot oppimisen, kehittämisen ja innovaatiotoiminnan välineinä _____	134
6.5	Uusia keinoja kuntien verkostojen hallintaan _____	136
6.5.1	Jaettu johtajuus _____	136
6.5.2	Kunta verkostokoordinaattorina _____	137
6.5.3	Verkostojen johtamisesta verkostopolitiikkaan _____	137
6.6	Johtopäätöksiä verkostojen hallinnasta ja niiden hyödyntämisestä kehittämis- ja innovaatiotoiminnassa _____	138
7	Tutkimustulokset – uudella tavalla ymmärretty kuntapalvelujen kehittämisprosessi _____	139
7.1	Avoin innovaatioparadigma uuden kuntaparadigman rikastajana _____	140
7.1.1	Kunnat innovaatiotoiminnan mahdollistajista innovaatiotoiminnan käyttäjiksi, soveltajiksi ja kehittäjiksi _____	141
7.1.2	Kunnat laaja-alaisen innovaatiotoiminnan toteuttajina _____	142
7.2	Kunnallishallinnon ja palvelujen uudistamisen lähtökohtana asiakkaiden ja käyttäjien tarpeet _____	143
7.2.1	Kuntalainen passiivisesta hallinnon alamaisestä ja asiakkaasta aktiiviseksi kansalaiseksi, palvelujen käyttäjäksi ja yhteiskehittäjäksi _____	144
7.2.2	Osallisuus ja käyttäjälähtöisyys kuntalaisten aktivoijina _____	145
7.3	Tieto, vuorovaikutus ja oppiminen muutoksen liikkeelle panevina voimina _____	150
7.4	Innovaatiojohtaminen verkostojen hallintana _____	152
7.5	Uusi hallintatapa vuorovaikutteisen innovaatiotoiminnan hyödyntäjänä _____	154
7.6	Ideaalimalli osallisuuden ja käyttäjälähtöisyyden hyödyntämiseen kuntapalvelujen kehittämisessä _____	156
8	Käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan hyödyt ja mahdollisuudet kuntapalvelujen uudistamisessa _____	161
8.1	Vuorovaikutteinen päätöksenteko- ja innovaatioprosessi _____	161
8.2	Lopuksi _____	162
	Lähteet _____	164
	Liite 1. Haastattelukysymykset – ensimmäinen case-tutkimus _____	184

Tiivistelmä

Tuula Jäppinen (2011): Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. Acta nro 230. Kuntaliitto. Helsinki.

Tutkimuksen aiheena on julkisen sektorin käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Innovaatiotoimintaa tarkastellaan yleensä yksityisen sektorin ja aluekehittämisen näkökulmasta, julkisen sektorin palvelujen uudistamisen jäädessä tämän tarkastelun ulkopuolelle. Innovaatioita tutkitaan tästä syystä myös yleisimmin taloustieteen näkökulmasta yritysten ja alueiden vaurauden lähteenä. Samoin innovaatiotutkijoiden tausta on pääosin talous- ja insinööritieteissä, maantieteessä ja kauppatieteessä. Alueiden kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tavoitteet ovat kuitenkin usein elinkeinotoimintaa laajempia yhteiskunnallisia tavoitteita, sillä niiden tavoitteena on asukkaiden elämänlaadun ja hyvinvoinnin edistäminen. Kunnat tuottavat suurimman osan näistä hyvinvointiyhteiskunnan julkisista palveluista.

Julkisella sektorilla tehdään jatkuvasti hallintoon ja palveluihin kohdistuvia uudistuksia, vaikka näitä kehittämistoimenpiteitä tai reformeja ei ole perinteisesti kutsuttu innovaatioiksi tai sellaisina tutkittu. Julkisen sektorin innovaatiotutkimus käynnistyi sekä Suomessa että kansainvälisesti pääosin vasta 2000-luvun taitteessa. Tuore kotimainen kunta-alan innovaatiotutkimus on suuntautunut julkisen sektorin innovaatiotoimintaan yleisesti tai innovaatioihin hallinnon, palvelujen, innovaatioprosessien, johtamisen tai julkisten hankintojen näkökulmista. Uusimmassa innovaatiokeskustelussa ovat nousseet myös esiin innovaatioiden avoimuus, asiakkaiden roolin korostuminen ja verkostojen lisääntyvä merkitys. Nämä käsitteet yhdistyvät Chesbrough'n lanseeraamassa avoimen innovaation käsitteessä, jolla viitataan verkostomaiseen innovaatiotoimintaan ja von Hippelin lanseeraamaan käyttäjälähtöisyyden käsitteeseen.

Tutkimus on toteutettu toimintatutkimuksena kunnallistieteen näkökulmasta. Sen ensisijaisena tavoitteena on kuvata miten käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta on hyödynnettävissä kuntakontekstissa. Tutkimuksen empiirisenä aineistona on kolme tapauskuvausta vuosilta 2006–2010. Nämä Itä-Uudenmaan, Mikkelin ja Helsingin tapauskuvaukset jäsentävät kuntien innovaatiotoimintaa aineistolähtöisesti sekä tuovat esille sille tunnusomaisia piirteitä ja käsitteitä. Kunnan ja kuntalaisen mahdollisuuksia innovaatioympäristön toimijana tarkastellaan erilaisten roolikäsitteiden kautta. Näitä erilaisia rooleja taustoittaa eurooppalaisessa kuntakentässä käynnissä oleva murrosvaihe. Tässä murroksessa suomalaisesta hyvinvointikunnasta on tulossa palvelujen tuottajan sijasta niiden järjestäjä. Yksittäiset kunnat muuttuvat murroksen myötä verkostokun-

niksi, jotka tuottavat hyvinvointipalvelut yhä useammin yhteistyössä toisten kuntien, yritysten ja järjestöjen kanssa. Tutkimuksessa tarkastellaan kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutusta palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa osallisuuden ja käyttäjälähtöisyyden käsitteiden avulla.

Tutkimuksella on myös toinen tavoite, se pyrkii rakentamaan keskustelua kunnallishallinnon ja innovaatiotutkimuksen erilaisten näkökulmien välille julkisen sektorin palvelujen uudistamisen tueksi. Tässä keskustelussa käytetään apuna uuden hallintatavan ja avoimen innovaatioparadigman käsitteitä. Uutta kuntaparadigmaa rikastaviksi avoimen innovaatiotoiminnan käsitteiksi tutkimuksessa nousevat käyttäjälähtöisyyden, moniäänisyyden ja verkostomaisuuden käsitteet.

Tutkimuksen mukaan kuntalaisella on kaksi osallistumiskanavaa julkisten palvelujen uudistamiseen: perinteinen tapa osallistua palveluja koskevaan päätöksentekoon edustuksellisen ja suoran demokratian kautta ja uudempi innovatiivisempi tapa osallistua itse palvelutuotannon suunnitteluun ja kehittämiseen käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan kautta. Kuntalaisten osallisuus palveluja koskevaan päätöksentekoon on laajentunut tasaisesti viimeisen 20 vuoden aikana. Osallisuutta on tuettu Suomessa hallitusohjelmien, lainsäädännön ja kansallisen osallisuushankkeen avulla 1990-luvulta lähtien. Osallisuus on saanut myös uusia kuntalaisia voimaannuttavia muotoja kuten yhteisösuunnittelu, visiointi, fokusryhmätyöskentely ja kuntalaisfooriin osallistuminen. 2000-luvun ensimmäinen vuosikymmen toi käyttäjälähtöisyyden käsitteen suomalaisen ja kansainvälisen innovaatiopolitiikkaan. Kuntalaisen mahdollisuutta kehittää palveluja niiden käyttäjänä on pyritty turvaamaan Suomessa 2000-luvun alun hallitusohjelmien ja vuonna 2008 hyväksytyin kansallisen innovaatiostrategian kautta. Samalla kuntalaisen osallistumisen mahdollisuudet ovat täydentyneet uusilla innovatiivisilla käyttäjälähtöisillä menetelmillä kuten palvelumuotoilun menetelmät. Yhteistyössä kuntalaisten kanssa suunnitellut ja tuotetut palvelut eivät kuitenkaan ole vielä kansainvälisen eivätkä kotimaisen tutkimuksen mukaan yleisiä.

Kuntapalvelujen uudistaminen käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan avulla merkitsee muutosta myös kuntademokratian ja kuntayhteisön johtamisen kannalta. Muuttuvissa olosuhteissa kuntayhteisön johtajuuskin on nähtävä vuorovaikutteisena ja jaettuna prosessina, jossa kunta käyttää verkostoja yhteistyön hallinnan, innovaatiotoiminnan, oppimisen ja kehittämisen välineenä. Tutkimus kuvaa innovaatiotoimintaa ja sen johtamista vuorovaikutuksen käytäntöinä diskursiivisen institutionalismin kautta. Ensimmäisen diskursiivisen institutionalismin tulkinnan mukaan kunta, hierarkkisenä hallintokuntana, keskustelee palvelutuotantonsa uudistamisesta vain vallassa olevan eliitin eli poliittisten päättäjien kesken. Toisen tulkinnan mukaan kunta verkosto- ja kansalaiskuntana keskustelee jo muutoksen ituna olevista ideoista sekä eliitin että palvelujen käyttäjien kesken. Tapauskuvausten perusteella voidaan todeta palvelujen käyttäjien olevan valmiimpia julkiseen keskusteluun ja käyttäjälähtöisyyden vaatimiin muutoksiin kuin palvelujen tuotannosta vastaavien poliitikkojen ja viranhaltijoiden.

Tutkimuksen mukaan osallisuuden ja käyttäjälähtöisyyden menetelmät ovat osittain samoja, mutta ne tapahtuvat eri prosesseissa. Käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta voi tarjota uudenlaisen keskusteluareenan päätöksiä tekevän eliitin ja kuntalaisten välille. Tällä areenalla palvelujen käyttäjät voivat ilmaista omat palvelutarpeensa proaktiivisesti jo palvelujen suunnitteluvaiheessa ja toimia palvelujen kehittämävaiheessa muutosa-

gentteina yhdessä poliitikkojen, viranhaltijoiden ja median rinnalla. Tutkimuksen lopussa osallisuuden menetelmät kytketään hallinnollis-poliittisen päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin ja käyttäjälähtöisyyden menetelmät vastaavasti innovaatioprosessin eri vaiheisiin ja näistä prosesseista muokataan yksi yhteinen prosessi. Tässä ideaalimallissa kuntalainen voi osallistua vuorovaikutteisesti palveluja koskevaan päätöksentekoon ja kehittämiseen niitä koskevan yhteissuunnittelun eri vaiheiden kautta.

Taloustieteen näkökulmasta käyttäjälähtöisyyden mukanaan tuomat poikkisektoraaaliset prosessit uudistavat palvelutuotantoa ja tuovat kunnille uutta kilpailukykyä. Tämä kilpailukyky voi näkyä muun muassa nykyistä nopeampana reaktiokykyinä kuntalaisten tarpeisiin. Systemaattisesti käytettynä käyttäjälähtöisyys näkyy myös tuottavuuden ja laadun paranemisena. Palvelumuotoilun menetelmät mahdollistavat sukelluksen kuntalaisten tulevaisuuden tarpeisiin. Ne tuovat uusia tieteellisiä tapoja tunnistaa käyttäjien piileviä tarpeita, jotka voivat vähäisten palvelu- ja tuoteparannusten sijasta tuottaa myös radikaaleja organisaatiotason innovaatioita.

Demokratian näkökulmasta innovaatiotoiminnasta on lisää hyötyä kuntien kannalta. Kuntalaisten osallistumisen lisääminen ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen ovat keinoja palauttaa kansalaisten luottamus poliittiseen ja hallinnolliseen toimintaan ja tehdä päätöksenteosta ja tuotetuista palveluista enemmän kuntalaisten tarpeita vastaavia. Hyödyt käyttäjälähtöisyydestä näkyvät myös palveluhenkilöstön palautteesta. Henkilöstön näkökulmasta käyttäjälähtöisyys jakaa palvelujen suunnitteluvastuuta ja lisää työtyytyväisyyttä. Kun innovaatiotoiminta nähdään elinkeino- ja aluepolitiikkaa laajempänä osana hyvinvointi- ja yhteiskuntapolitiikkaa, palvelumuotoilun vuorovaikutteiset menetelmät voivat holistisuutensa vuoksi tarjota uusia yhteistoiminnallisia ratkaisuja myös yhteiskunnan ilkeisiin sosiaalisiin ongelmiin. Vuorovaikutteisen oppimisen kautta kuntaorganisaatio saattaa myös kyseenalaistaa ja muuttaa vallitsevia normejaan; muotoilla kunnan palvelujärjestelmälle uuden mallin ja siirtää tämän toimintamallin käyttöön. Ideaalimallin mukaan kuntien ja kuntalaisten kansalaiskeskeinen yhteiselämä johtaa toteutuessaan uudistuneeseen paikallishallintoon, jossa kuntalainen muuttuu vastuulliseksi palvelujen yhteistuottajaksi. Tässä uudistuneessa paikallishallinnossa kunta toimii uuden hallintatavan mukaisena verkostokuntana ja kuntalainen on luonnollisesti mukana sekä paikallishallinnon päätöksentekossa että palvelutuotantoprosessissa.

Avainsanat: julkiset palvelut, innovaatiotoiminta, osallisuus ja käyttäjälähtöisyys paikallishallinnossa

Resumé

Tuula Jäppinen (2011): Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. (**Kommunen och användarorienterad innovationsverksamhet.** Växelverkan mellan kommunen och kommuninvånaren i beslut om service och servicereformer.) Acta nr 230. Finlands Kommunförbund. Helsingfors.

Undersökningen behandlar användarorienterad innovationsverksamhet inom den offentliga sektorn. Innovationsverksamheten studeras i allmänhet ur den privata sektorns och regionutvecklingens perspektiv, och servicereformer inom den offentliga sektorn hamnar utanför dessa undersökningar. Innovationer undersöks således också oftast ur ett ekonomiskt perspektiv som företagens och regionernas källa till välstånd. Innovationsforskarna har huvudsakligen sin bakgrund i ekonomi, geografi och ingenjers- och handelsvetenskap. Regionernas utvecklings- och innovationsverksamhet har ändå ofta samhällseliga mål som omfattar mer än näringsverksamheten, det vill säga att främja invånarnas livskvalitet och välfärd. Kommunerna producerar största delen av dessa offentliga tjänster i välfärdssamhället.

Inom den offentliga sektorn genomförs ständigt förvaltnings- och servicereformer, även om dessa utvecklingsåtgärder eller reformer traditionellt inte har kallats för innovationer eller undersökts som sådana. Den offentliga sektorns innovationsforskning inleddes både i Finland och internationellt huvudsakligen först vid millennieskiftet. Den senaste finländska innovationsforskningen inom kommunsektorn har behandlat den offentliga sektorns innovationsverksamhet i allmänhet eller innovationer ur förvaltningens, servicens, innovationsprocessernas, ledningens eller den offentliga upphandlingens perspektiv. I innovationsdebatten den senaste tiden har man också lyft fram innovationernas öppenhet, vikten av kundernas roll och nätverkens ökande betydelse. Alla dessa aspekter förenas i begreppet öppen innovation som lanserades av Chesbrough och som hänvisar till en nätverksorienterad innovationsverksamhet och till begreppet användarorientering som lanserades av von Hippel.

Undersökningen har genomförts som en aktionsforskning ur kommunalvetenskapens perspektiv. Det primära målet är att beskriva hur användarorienterad innovationsverksamhet kan utnyttjas i kommunal kontext. Undersökningens empiriska material består av tre fallstudier från åren 2006–2010. Fallstudierna från Östra Nyland, S:t Michel och Helsingfors ger en strukturerad bild av kommunernas innovationsverksamhet med fokus på materialet och lyfter fram dess särdrag och begrepp. Kommunens och kommuninvånarens möjligheter som aktör i en innovationsmiljö granskas med

hjälp av olika rollbegrepp. Dessa roller har sin bakgrund i det brytningsskede som det europeiska kommunfältet befinner sig i. Den finländska välfärdskommunen håller på att bli tillhandahållare av service istället för producent. Till följd av brytningsskedet förvandlas enskilda kommuner till nätverkskommuner som allt oftare producerar välfärdstjänster i samarbete med andra kommuner, företag och organisationer. I undersökningen studeras växelverkan mellan kommunen och kommuninvånaren vid beslut om service och servicereformer med hjälp av begreppen delaktighet och användarorientering. Undersökningens andra mål är att väcka diskussion mellan de olika perspektiven inom kommunalförvaltningen och innovationsforskningen som stöd för servicereformerna inom den offentliga sektorn. Som hjälp i diskussionen används begreppen ny styrningsform (governance) och öppet innovationsparadigm. Som begrepp inom öppen innovationsverksamhet som berikar det nya kommunparadigmet lyfts fram användarorientering, flerstämmighet och nätverksorientering.

Enligt undersökningen har kommuninvånaren två kanaler för att delta i att förnya de offentliga tjänsterna: det traditionella sättet att delta i beslutsfattandet kring servicen via representativ och direkt demokrati och det nya mer innovativa sättet att delta i planeringen och utvecklingen av själva serviceproduktionen genom användarorienterad innovationsverksamhet. Kommuninvånarnas delaktighet i beslut som gäller service har ständigt breddats under de senaste 20 åren. Delaktigheten har främjats i Finland med hjälp av regeringsprogram, lagstiftning och ett nationellt delaktighetsprojekt sedan 1990-talet. Delaktigheten har också fått nya former som ger kommuninvånarna en inre styrka, såsom samhällsplanering, visionerande, arbete i fokusgrupper och deltagande i invånarforum. 2000-talets första årtionde medförde begreppet användarorientering i den finländska och den internationella innovationspolitiken. Målet att trygga kommuninvånarnas möjligheter att utveckla servicen ur användarperspektiv har följts i Finland genom regeringsprogram i början av 2000-talet och en nationell innovationsstrategi, som godkändes 2008. Samtidigt har kommuninvånarens möjligheter att delta utökats genom nya innovativa användarorienterade metoder såsom metoder för servicedesign. Tjänster som planerats och producerats i samarbete med kommuninvånarna är ändå inte ännu vanliga enligt internationell och finländsk forskning.

En förnyelse av den kommunala servicen genom användarorienterad innovationsverksamhet innebär en förändring också för den kommunala demokratin och ledarskapet i lokalsamhället. I föränderliga förhållanden ska också ledarskapet i lokalsamhället ses som en interaktiv delad process där kommunen använder nätverk som verktyg för samarbetshantering, innovationsverksamhet och utveckling. Undersökningen beskriver innovationsverksamheten och ledningen av den i egenskap av praxis inom växelverkan via diskursiv institutionalism. Enligt den första tolkningen utifrån diskursiv institutionalism diskuterar kommunen i egenskap av hierarkisk förvaltningskommun en omläggning av sin serviceproduktion endast med den makthavande eliten, det vill säga de politiska beslutsfattarna. Enligt den andra tolkningen diskuterar kommunen i egenskap av nätverk och lokalsamhälle redan de första idéspåren både med eliten och servicetagarna. På basis av fallstudierna kan man konstatera att servicetagarna är mer beredda på att delta i den offentliga debatten och anpassa sig till de förändringar som användarorientering kräver än de politiker och tjänsteinnehavare som ansvarar för

serviceproduktionen.

Enligt undersökningen är metoderna för delaktighet och användarorientering delvis desamma, men de hör till olika processer. En användarorienterad innovationsverksamhet kan erbjuda en ny diskussionsarena för den beslutsfattande eliten och kommuninvånarna. På arenan kan servicetagarna uttrycka sitt servicebehov proaktivt redan när servicen planeras och fungera som förändringsagenter i utvecklingsskedet tillsammans med politiker, tjänsteinnehavare och media. I slutet av undersökningen kopplas metoderna för delaktighet till de olika faserna i den förvaltningspolitiska beslutsprocessen och metoderna för användarorientering till faserna i innovationsprocessen. Av dessa processer bildas en gemensam process. I denna idealmodell kan kommuninvånaren interaktivt delta i att fatta beslut om och utveckla tjänsterna via de olika faserna i samplaneringen.

Ur ett ekonomiskt perspektiv förnyas serviceproduktionen av de tvärsektorieella processer som användarorienteringen för med sig. Processerna ger också kommunerna ny konkurrenskraft. Konkurrenskraften syns bland annat i att kommunerna kan reagera på kommuninvånarnas behov snabbare än hittills. Om användarorienteringen följs systematiskt syns den också i form av förbättrad produktivitet och kvalitet. Metoderna inom servicedesign möjliggör en djupdykning i kommuninvånarnas framtida behov. Genom nya vetenskapliga metoder kan man identifiera servicetagarnas passiva behov som i stället för små service- och produktförbättringar också kan leda till radikala innovationer på organisationsnivå.

Ur demokratins synvinkel medför innovationsverksamheten fördelar för kommunerna. Genom att öka kommuninvånarnas deltagande och förbättra deras påverkansmöjligheter kan kommunerna återställa medborgarnas förtroende för den politiska och administrativa verksamheten och säkerställa att invånarnas behov beaktas i besluten och servicen. Fördelarna med användarorientering märks också i responsen från servicepersonalen. Ur personalens perspektiv ger användarorienteringen en jämnare ansvarsindelning med avseende på planeringen och en bättre arbetstillfredsställelse. När innovationsverksamheten betraktas som något som bidrar till välfärds- och samhällspolitiken mer än närings- och regionalpolitiken kan de interaktiva metoderna inom servicedesign tack vare sin holistiska karaktär erbjuda nya samarbetslösningar även på de svåraste sociala problemen i samhället. Genom ett interaktivt lärande kan kommunorganisationen också ifrågasätta och ändra de rådande normerna, skapa en ny modell för kommunens servicesystem och införa den nya modellen i verksamheten. Enligt idealmodellen leder kommunernas och kommuninvånarnas medborgarorienterade samexistens till en förnyad lokalförvaltning där invånaren blir en ansvarsfull samproducent av service. I denna förnyade lokalförvaltning fungerar kommunen som en nätverkskommun enligt den nya styrningsformen och invånaren är en naturlig del av både besluts- och serviceproduktionsprocessen i lokalförvaltningen.

Nyckelord: offentlig service, innovationsverksamhet, delaktighet och användarorientering inom lokalförvaltningen

Summary

Tuula Jäppinen (2011): Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. (**Municipalities and user-driven innovation**). Interaction between a municipality and a resident in decision-making on services and service restructuring. Acta Publications No. 230. The Association of Finnish Local and Regional Authorities. Helsinki.

The subject of this study is user-driven innovation in the public sector. Innovation is usually examined from the perspective of the private sector and regional development, excluding service restructuring in the public sector. For this reason, innovation is typically studied from the perspective of economic science, as a source of prosperity of businesses and regions. Also, innovation researchers tend to come from the fields of economics, engineering and geography. Yet, regional development and innovation often aim at social goals that cover a wider area than economic development only, because the objective is to improve the quality of life and well-being of residents. Municipalities provide most of these public services in a welfare society.

The public sector is continuously restructuring administration and services even though these development measures or reforms have not been traditionally labelled, or studied, as innovations. Innovation research in the public sector did not essentially start in Finland or internationally until the turn of the millennium. The latest Finnish innovation research in the local government sector has focused on innovation activities in the public sector in general, or on innovations from the perspective of governance, services, innovation processes, management and public procurement. The recent debate on innovation has brought to the fore the openness of innovations, and the increased role of clients and networking. These concepts are brought together in the term open innovation promoted by Chesbrough, which refers to network-based innovation, and the term user-driven innovation introduced by von Hippel.

This research was carried out as an action research in local government studies. Its primary aim is to depict how the local government sector can benefit from user-driven innovation. The empirical data of the study comprises three cases from the period 2006–2010. These cases from the Itä-Uusimaa region and the cities of Mikkeli and Helsinki provide an inductive analysis of municipal innovation activities and identify their key characteristics and concepts. The ability of municipalities and local residents to act in an innovative environment is examined through various roles. These roles reflect the transition that is taking place in the European local government sector. In

this process, the role of Finnish 'welfare municipalities' is changing from that of a service provider to a service organiser. In the transition, individual municipalities will, to an increasing degree, become 'network municipalities' and provide welfare services in cooperation with other municipalities, businesses and organisations. This research looks at the interaction between municipalities and residents in decision-making on services and service restructuring through the concepts of participation and user-driven approach. It has another objective as well; it aims to build a dialogue between the different perspectives of local government and innovation research to support public sector service reform. In this dialogue, the concepts of new public governance and open innovation paradigm are used. The open innovation concepts that emerge in the study and enrich the new local government paradigm include user-drivenness, polyphonic voices and networking.

This study shows that there are two channels through which local residents can participate in public service reform: the traditional way of participating in decision-making on services through representative or direct democracy, and a new, more innovative way where residents participate in the planning and development of service provision through user-driven innovation activities. Over the past 20 years, participation of local residents in decision-making on services has steadily increased. Their participation has been supported since the 1990s through government programmes, legislation and a national participation project. There are also new, empowering forms of resident participation such as community planning, building of visions, focus group work and participation in a resident forum. The first decade of the 2000s saw the introduction of the concept of user-drivenness in the Finnish and international innovation policy. The government programmes of the early 2000s and the national innovation strategy adopted in 2008 have aimed to safeguard residents' ability to develop services as service users. At the same time, new innovative user-driven methods of resident participation have become available, for example methods of service design. However, both international and Finnish studies show that services planned and provided in collaboration between a municipality and residents are not yet common.

A reform of local government services through user-driven innovation also means changes to local democracy and the management of local community. In changing circumstances the leadership of local community, too, must be seen as an interactive and shared process where a municipality uses networks as a means to manage cooperation, innovation, learning and development. This research uses the framework of discursive institutionalism to describe innovation and its management as practices of interaction. According to the first interpretation of discursive institutionalism, local government as a hierarchy conducts discourse on their service reform only with the elite in power, in other words with political decision-makers. According to another interpretation, local government as local civic network is already conducting discourse on ideas acting as a breeding ground for change both with the elite and service users. The cases show that service users are more ready for public debate and changes required to introduce a user-driven approach than politicians and local government officials responsible for the provision of services.

The findings show that the methods of participation and user-driven approach are partly identical but take place within different processes. User-driven innovation may offer a new kind of discussion forum for the decision-making elite and residents. In this forum, users can express their own service needs proactively already at the stage when services are planned, and later at service development stage they can act as change agents together with politicians, local government officials and the media. At the end of the research the methods of participation are linked to the different stages of administrative and political decision-making processes, and the methods of user-driven approach to the different stages of innovation processes, and these processes are united as a single common process. This is an ideal model where a local resident can interactively participate in decision-making on and development of services via the different stages of joint planning.

From the perspective of economic science, the cross-sectoral processes brought about by the user-driven approach modernise service provision and make municipalities more competitive. This competitiveness may be seen, for example, as faster reaction to resident needs. When used systemically, the user-driven approach also improves productivity and quality. The methods of service design make it possible to anticipate residents' future needs. They introduce new scientific ways of identifying users' latent needs and may, instead of small improvements to services and products, also produce radical innovations at the level of the organisation.

Municipalities further benefit from innovation activities in terms of democracy. Increasing resident participation and improving opportunities for contributing and influencing are means of restoring residents' confidence in politics and governance and changing decision-making and produced services to better meet the needs of residents. The user-driven approach has also received positive feedback from service personnel. From their perspective, the user-driven approach spreads the responsibility for the planning of services and increases job satisfaction. When innovation is seen in the broader context of welfare and social policy, not merely as part of business and regional policies, the holistic, interactive methods of service design can offer new cooperative solutions to the wicked social problems. Interactive learning can help a municipal organisation question and change the current normative practices; create a new model for the municipal service system and put this model into practice. In this ideal model of a service system, the resident-oriented coexistence of municipalities and municipal residents will, if realised, lead to a reformed local government where residents become responsible co-producers of services. In this renewed local governance model, municipalities act, in accordance with the new public governance, as networking authorities, and municipal residents are naturally participating in both decision-making and service processes.

Key words: public services, innovation, participation and user-driven approach in local government

1 Kuntien innovaatiotoimintaa tutkimassa

1.1 Innovaatiot kilpailukyvyyn, elinvoiman ja hyvinvoinnin lähteinä

Innovaatioista käytävä keskustelu Suomessa – kuten muuallakin maailmassa – kehittyi ensin yksityisen sektorin tutkimus- ja kehitystoiminnan sekä teknologisten innovaatioiden ympärille. (Hennala, Linna & Pekkarinen 2008, 93–94). Viimeisen 20 vuoden aikana innovaatiot, kilpailukyky ja osaaminen ovat kuitenkin nousseet jo koko Suomen ja alue- ja elinkeinokehittämisen keskeisiksi käsitteiksi klusteriajattelun tarjoamista lähtökohdista. Innovatiivisuuden nähdään tässä yhteydessä olevan kaupunkien elinvoimaisuuden ja vetovoimaisuuden ytimessä. (Sotarauta 2009, 17–18.) Yleisimmin innovaatiot sekä kyky niiden entistä tehokkaampaan tuottamiseen ja hyödyntämiseen nähdäänkin taloustieteen näkökulmasta keskeisenä yritysten ja alueiden vaurauden lähteenä (Fagerberg 2005, 2–4; Hennala ym. 2008, 94). Sen sijaan kilpailukyvyyn kehittäjiltä ja tutkijoilta tahtoo ajoittain unohtua, että alueiden kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tavoitteet ovat elinkeinotoimintaa laajempia yhteiskunnallisia tavoitteita, sillä niiden tavoitteena on asukkaiden elämänlaadun ja hyvinvoinnin edistäminen. (Sotarauta 2009, 18.)

Myös julkisella sektorilla tehdään jatkuvasti uudistuksia, jotka koskevat hallintoa, palvelutuotantoa, kansalaisdemokratian vahvistamista sekä kunnan ja valtion välistä tehtäväjaottelua. Näitä eri kehittämistoimenpiteitä tai reformeja ei kuitenkaan ole Suomessa tai maailmallakaan perinteisesti kutsuttu innovaatioksi. (Hennala ym. 2008, 93; Windrum 2008, 3). Näitä muutoksia kutsutaan sen sijaan uudeksi julkisjohtamiseksi (New Public Management), hallintouudistuksiksi (Administrative Reform) tai kansalaiskeskeiseksi hallinnaksi (Citizen-Centered Governance). Jotkut kansainvälisistä tutkijoista pitävät näiden muutosten yhteisvaikutuksia globaalina julkisen hallinnon vallankumouksena, koska ne levittävät innovatiivisia ideoita, hyviä käytäntöjä ja edistävät julkisen sektorin innovaatiokulttuuria. (Kettl 2005; Borinsin 2008, 3 mukaan.) Erityisesti uusi julkishallinto mainitaan julkisen sektorin innovaatioiden lähteenä. (Ks. Borins 2008, 3; Hall & Holt 2008, 21; Keraudren & Mierlon 1998, 40; Windrum 2008, 15.)

Julkisen sektorin tutkimusta on tehty runsaasti politiikan ja taloustieteen aloilla. Julkisen sektorin innovaatiotoimintaa on sen sijaan tutkittu vielä vähän. Julkisen sektorin innovaatiotutkimus käynnistyi pääosin vasta 2000-luvun taitteessa. (Moore & Hartley 2008, 4; Nelson 2008, xi; Windrum 2008, 3.) Tutkijoista Altshuler ja Behn (1997), Borins (1998), Moore ja Hartley (2008) sekä Verheijen ja Coombes (2008) ovat tutkineet innovaatioita hallinnon näkökulmasta; Hartley (2005) sekä hallinnon

että julkisten palvelujen näkökulmasta; Mulgan ja Albury (2003), Alburyk (2005) sekä Windrum ja Koch (2008) tutkivat julkisen sektorin innovaatiota yleisesti; Moore (2005) tutki innovaatioita taas innovaatioprosessien näkökulmasta. Toiset näistä tutkijoista näkevät innovaatiotoiminnan julkisten palvelujen jakelukanavien uudistajana, toiset uudistavat niiden avulla koko hallintoa ja sen reagointikykyä kansalaisten ja palvelujen käyttäjien tarpeisiin. (Moore & Hartley 2008, 4.) Viimeinen näkökulma korostaa erityisesti avointa, yrityksiltä, tutkimuslaitoksilta ja palvelujen käyttäjiltä ideoita hakevaa, innovaatiotoimintaa (Chesbrough 2003, xxiv-xxv).

Politiikan ja julkisen hallinnon tutkijat (Hartley 2006; Osborne & Brown 2005; Landau 1993; Walker, Jeanes & Rowlands 2002; Koch & Hauknes 2005 ja Moore 2005) ovat taas tutkineet miten julkisen sektorin innovaatiot syntyvät, mikä niiden määrä on, mitkä julkisen sektorin uudistuksista luokitellaan merkittäviksi innovaatioksi tai mitkä rakenteet ja prosessit edistävät tai estävät innovaatioiden syntyä. Innovaatiokeskustelun leviämistä julkiselle sektorille 2000-luvulla ovat nopeuttaneet muun muassa yleinen muutosvauhti ja innovaatiokäsitteen laajentuminen teknologista innovaatioista sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin innovaatioihin (Lundvall 1988; Hennala ym. 2008, 94). Tässä yhteydessä innovaatiot nähdään jo keinona tehostaa 1980- ja 1990-luvun julkisen hallinnon laatutyön lisänä hallinnon ja sen palvelutuotannon suoritus- ja reagointikykyä sekä tehokkuutta (Moore & Hartley 2008, 4). Innovaatiotutkimus ei ole vielä yleistä politiikan ja hallinnontutkijoiden piirissä. Innovaatiotutkijoiden tausta on 81 prosenttisesti talous- ja insinööritieteissä, maantieteessä ja kauppatieteessä; politiikan, valtio-opin tai hallintotieteiden tausta on vain kolmella prosentilla innovaatiotutkijoista (Fagerberg & Verspagen 2009, 229).

Julkisen sektorin innovaatiotoiminta ei ole myöskään suoraan verrattavissa yksityisen sektorin innovaatiotoimintaan. Siinä on useita erityispiirteitä kuten poliittiset päättäjät ja palvelujen käyttäjät innovaatioprosessin alkuun saattajina tai palvelutoiminnan ja hallinnon uudistaminen avoimessa ympäristössä ja yhteistyössä monitoimijaisen verkoston kanssa (Hartley 2006, 12, 46; Hennala ym. 2008, 95). Moore ja Hartley (2008, 4–5) mainitsevat julkisen sektorin innovaatioiden erityispiirteiksi edelleen, että ne syntyvät ja otetaan käyttöön yksittäisen organisaation yläpuolella ja että, niiden toimeenpano vaatii verkostomaisen toiminnan tai monimutkaisen sosiaalisen tuotantojärjestelmän. Näistä ominaisuuksista, ja erityisesti sitä kuinka tällaisten innovaatioiden toimeenpano vaatii monimutkaisen sosiaalisen järjestelmän johtamista ja sen päätöksentekoa, innovaatiotutkimusta ei ole juuri ollenkaan. Nelson (2008, x–xi) toteaa sen lisäksi että, julkisen sektorin innovaatiotutkimus on vähäistä, sen tavoitteena on vielä harvemmin olla uutta luovaa ja kokeilevaa, riskejä ottavaa, yrittäjämäistä tai perustua oppimiseen.

Sen lisäksi, että innovaatiotoiminta on 2000-luvulla siirtymässä julkisen sektorin hallinnon ja palvelujen kehittämiseen, sen ensimmäinen vuosikymmen toi suomalaisen innovaatiotoimintaan lisää uusia käsitteitä. Kansallinen innovaatiostrategia (2008) ja innovaatiopoliittinen selonteko (2008) täydentävät aiempia muutosasiakirjoja korostamalla laaja-alaisuutta, kysyntä- ja käyttäjälähtöisyyttä sekä systeemisyttä muutosten mahdollistajina. Nämä asiakirjat korostavat myös erityisesti julkisen sektorin koulutus-, sosiaali- ja terveys-, energiasektoreiden ja aluekehityksen uudistamista innovaatiotoiminnan keinoin. (Sotarauta 2009, 57.)

1.2 Kuntien hallinnon ja palvelutuotannon uudistaminen

Kunnat tuottavat kaksi kolmasosaa suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan julkisista palveluista. Kuntien vastuulla on järjestää lakisääteiset peruspalvelut kuten sosiaali- ja terveydenhuolto, koulutus ja tekniset palvelut (Rönkkö 2003a, 20). Lisäksi kunnilla on vapaaehtoisia tehtäviä, joista perinteisen innovaatiopolitiikan kohteena oleva elinkeinopolitiikka on suurin yksittäinen osa-alue (Ryynänen 2003a, 49).

Kunnallisen palvelutuotannon perustana on 1960- ja 1970-luvun lainsäädäntö. Tuon ajan lainsäädäntöä leimasi viranomaiskeskeisyys. Laeissa osoitettiin ensisijaisesti eri viranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet. Perinteinen suomalaisen hyvinvointivaltion rakennuskauden kunta oli viranomaiskunta, joka toimi sekä palvelujen järjestäjänä että tuottajana. Kunnan palvelutuotannon keskiössä olivat lain velvollisuudet ja niiden toteuttaminen. (Ryynänen 2003b, 24–32.)

1980-luvun lopulta lähtien edellä julkisen sektorin innovaatioiden lähteenä mainittu uusi julkisjohtamisen suuntaus (New Public Management) toi liiketaloudellisen ajattelun kuntiin. Tämä johtamista, markkinamekanismeja ja toimijoiden välistä vuorovaikutusta korostava suuntaus lähti liikkeelle Isosta-Britanniasta ja USA:sta, ja toimi sittemmin hallinnon uudistuksia ohjaavana ideologisena viitekehystenä useimmissa kehittyneissä länsimaissa. (Haveri 2000, 10–11.) Kuntien rooli muuttui viranomais- ja hyvinvointikunnista palvelukunniksi. Nyt kunnan palvelutuotannon keskiössä oli aiemman oikeuden sijasta toimintajärjestelmän taloudellisuus ja tehokkuus. (Ryynänen 2003b, 32.) Mallit toimintajärjestelmän tehokkuuteen tulivat yksityisen sektorin johtamis-, laskenta- ja budjetoimintamalleista sekä yrittäjämäisestä toimintatavasta. Ajattelun lähtökohdana oli myös yksilön valinta. Tästä lähtökohdasta pyrittiin vähentämään julkista byrokratiaa ja julkisen sektorin monopoliaseimia erilaisten palvelujen tuottamisessa ja jakelussa. (Haveri 2000, 10–11.) New Public Management- suuntaus oli taustalla lähes kaikissa muissakin 1990-luvun suomalaisissa kunnallishallinnon uudistuksissa kuten vapaakuntakokeilu, kuntalain ja valtionosuusjärjestelmän uudistus ja kirjanpituudistus. Käytännössä näitä hallinnon uudistuksia vauhdittivat eniten 1990-luvun alun lama ja sitä seurannut julkisen talouden rahoituskriisi, Suomen liittyminen Euroopan unioniin ja kansalaisten tyytymättömyys julkisiin palveluihin 1980-luvun lopulla. (Haveri 2000, 73, 38–39.)

2000-luvun alussa valtio edistää eri toimenpitein kuntien hallinnon ja palvelutuotannon uudistumista. Vuonna 2005 käynnistynyt kunta- ja palvelurakennemuudistus on suurin kunnallishallinnon ja -palvelujen uudistus Suomen historiassa. Uudistuksen tavoitteena on sekä vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta että edistää uusien palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja. (Kunta- ja palvelurakennemuudistus 2005.) Kuntien parhaat palvelukäytännöt -hanke asetettiin vuonna 2007 tukemaan ja vauhdittamaan kunta- ja palvelurakennemuudistuksen toteutusta. Hankkeen tehtävänä oli edistää kuntien palvelutuotannon uudistamista, tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämistä sekä parhaiden käytäntöjen ja innovaatioiden levittämistä.

Käynnissä oleva murrosvaihe muokkaa kuntia ja niiden tehtäviä. Suomalaisesta hyvinvointikunnasta on tulossa palvelujen tuottajan sijasta niiden järjestäjä. Kuntien

järjestämistä vastaavalla olevia palveluja voivat kuntien lisäksi tuottaa kuntayhtymät, yritykset ja järjestöt. Tämän uuden hallintatavan (Governance) myötä kunnat niin Suomessa kuin muissa teollistuneissa maissa muuttavat myös toimintatapojaan kehittämisorientoituneemmiksi, verkostomaisemmiksi ja sopimus pohjaisemmiksi. Nykyisen murrosvaiheen taustalla ovat laajat yhteiskunnalliset muutokset kuten globalisaatio, Euroopan yhdentymiskehitys, väestön ikääntyminen ja teknologinen kehitys. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryynänen & Siitonen 2003, 7–8.) Näiden muutoksien taustalla olevaa maailmantalouden murrosta kuvataan niin kolmantena teollisena vallankumouksena, tietoyhteiskunnan läpimurtona kuin verkostojen vallankumouksenakin. (Hämäläinen & Heiskala 2004, 9.)

Kansainvälisessä kunnallishallintoa koskevassa keskustelussa nämä muutokset ilmentävät siirtymää perinteisestä 1960–1980-luvun hierarkkisesta hallinnosta uuteen julkisjohtamiseen ja uuteen hallintatapaan (Anttiroiko ja Haveri 2003, 137). Tieteellisessä keskustelussa näitä vaiheita ja niiden mukaisia hallintokäytäntöjä kutsutaan erilaisiksi kunta- ja kuntajohtamisen paradigmoiksi. Kuntajohtaminen nähdään tässä yhteydessä laajemmassa yhteisöllisessä ja alueellisessa kontekstissa, jossa johtamisen olennaisin tavoite on koko yhteisön elinvoiman aktivointi. (Haveri 2003, 282–283.)

Edellä esitellyt yleiset oletukset innovaatiotoiminnasta, kunnista ja kunnallishallinnosta jäsentävät näkemyksiäni myös tutkijana. Toimintatutkijana pyrin tutkimukseni avulla rakentamaan keskustelua kunnallishallinnon ja innovaatiotutkimuksen erilaisten näkökulmien välille julkisen sektorin palvelujen uudistamisen tueksi. Tässä keskustelussa käytän apuna erityisesti uuden hallintatavan (Anttiroiko & Haveri 2003, 137) ja avoimen innovaatioparadigman (Chesbrough 2003, xxx–xxvi) -käsitteitä. Uuden julkisjohtamisen ja uuden hallintatavan taustateorioina olevia liberalismia, managerismia ja yhteisöllisyyttä korostavaa kommunitarismia käsittelem tarkemmin luvussa 4.2.1.

1.3 Tutkimuksen toteutus

1.3.1 Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimukseni ensisijaisena tavoitteena on kuvata miten käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta on hyödynnettävissä kuntakontekstissa. Pyrin tuottamaan kuntien käyttäjälähtöistä innovaatiotoimintaa koskevaa kuvailevaa aineistoa kolmen tapausesimerkin avulla. Näiden tapauskuvausten kautta pyrin jäsentämään tutkimukseni kohdetta aineistolähtöisesti, tuomaan esille sille tunnusomaisia piirteitä ja johtamaan käsitteitä sen tutkimiseksi. Tutkimukseni ensimmäinen osa (kirjallisuuskatsaus kotimaiseen innovaatiotutkimukseen ja ensimmäinen tapaus Itä-Uudellamaalla) toimii esitutkimuksena, jonka tarkoituksena on joustavasti ja monipuolisesti tutustua tutkittavaan ilmiöön suomalaisessa kuntakontekstissa ja hankkia alkutietoja tutkimusongelman määrittelyyn ja itse tutkimuksen tekemiseen. Tutkimuksen toinen osa (toisen ja kolmannen tapauksen kuvaus) pyrkii antamaan kuvattavasta ilmiöstä, kunnan käyttäjälähtöisestä innovaatiotoiminnasta, jo mahdollisimman tarkkan kuvan. Tiedonintressini perustana on tutkimuksen alussa ilmiöiden historiallis-kulttuurinen ymmärtäminen. Tutkimuksellani on myös toinen tavoite, pyrin rikastamaan uuden kuntajohtamisen paradigmaa

innovaatiotutkimuksen avulla. Teen tämän toimintatutkijana yhdessä tutkimukseni kohdeyhteisön kanssa rakentamalla keskustelua kunnallishallinnon ja innovaatiotutkimuksen erilaisten näkökulmien välille. Tässä keskustelussa käytän apuna uuden kuntajohtamisen paradigman mukaisen uuden hallintatavan (Anttiroiko & Haveri 2003, 137) rinnalla avoimen innovaatioparadigman (Chesbrough (2003, xxx–xxvi) käsitettä. Lopuksi pyrin soveltamaan ja mallintamaan kuntien kehittämis- ja innovaatiotoiminnassa esiin nousseita erilaisia vuorovaikutteisia käytäntöjä kuntapalveluja koskevan päätöksenteon ja niiden uudistamisen tueksi. Tutkimuksen loppuvaiheessa tiedonintressini on tästä syystä jo lähempänä emansipatorista kuin praktista.

Tavoite kuntien aktiivisemmasta roolista innovaatiopoliittikan toimeenpanijana on yhdenmukainen vuonna 2008 laaditun kansallisen innovaatiopoliittisen selonteon kanssa. Selonteko asettaa tavoitteeksi luoda Suomen julkisesta sektorista aiemman innovaatiotoiminnan mahdollistajan ja edistäjän sijasta aktiivinen innovaatioiden kehittäjä, soveltaja ja käyttöönottaja (Innovaatiopoliittinen selonteko 2008, 23). Toinen tavoite lisätä tietoa erilaisista kuntalaisten osallisuutta lisäävistä malleista on taas yhdenmukainen kuntalain 27 § kanssa, jonka mukaan kunnan on toiminnallaan edistettävä suoran demokratian edellytyksiä, jotta kuntalaisella ja palvelujen käyttäjällä on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.

Tutkimuksessani on viisi tulkinnallista rajausta. Tutkimukseni tarkastelee julkisen sektorin käyttäjälähtöistä innovaatiotoimintaa paikallistasolla, kuntakontekstissa. Tässä yhteydessä tarkoitan käyttäjälähtöisellä innovaatiotoiminnalla kunnan asukkaiden eli kuntalaisten tarpeista lähtevää kehittämistä. Kolmanneksi pyrin soveltamaan käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan menetelmiä kunnallishallinnon ja sen palvelujen uudistamiseen. Kuntapalveluilla tarkoitan tässä yhteydessä kuntien järjestämisvastuulla olevia palveluja kuten sosiaali- ja terveyspalvelut. Neljänneksi tarkastelen kunnan ja kuntalaisen mahdollisuuksia innovaatioympäristön toimijana erilaisten roolikäsitteiden avulla. Viidenneksi kuvaan kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutusta palveluja koskevassa päätöksenteossa osallisuuden käsitteen avulla ja niiden uudistamisessa käyttäjälähtöisyyden käsitteen avulla. Näitä rajauksia ja käsitteitä esittelen tarkemmin seuraavissa luvuissa.

Taulukko 1. Innovaatiotutkimuksen perinteiset kohteet ja sen kohteet tässä tutkimuksessa.

Perinteinen innovaatiotutkimus	Innovaatiotutkimus tässä tutkimuksessa
Yksityisen sektorin innovaatiotoiminta, osa elinkeinotoimintaa	Julkisen sektorin innovaatiotoiminta, kuntien toiminta
Yksityisen sektorin erityispiirteet: teollisuus- ja yrityskeskeisyys, teknologiakeskeiset innovaatiot	Julkisen sektorin erityispiirteet: kunta poliittisena ja sosiaalisena järjestelmänä, palveluinnovaatiot
Tuote- ja palveluinnovaatiot	Sosiaaliset ja yhteiskunnalliset innovaatiot; systeemi-innovaatiot
Palveluinnovaatiot: teollisuuden ja yritysten tuotteiden uudistaminen	Palveluinnovaatiot: kuntien järjestämisvastuulla olevien peruspalvelujen uudistaminen
Innovaatiojohtaminen: teollisuus- ja yrityskeskeinen toimintamalli	Innovaatiojohtaminen: poliittinen ja ammatillinen johtaminen, verkottunut toimintamalli
Kunnan rooli: innovaatiotoiminnan edellytysten luoja, mahdollistaja	Kunnan rooli: käyttäjä, soveltaja, veturi
Kuntalaisen rooli: objekti, asiakas, kuluttaja	Kuntalaisen rooli: subjekti, käyttäjä, yhteiskehittäjä

1.3.2 Tutkimustehtävän asettaminen

Toteutan tutkimukseni kunnallistieteen ja erityisesti kunnallispolitiikan näkökulmasta. Kunnallispolitiikkaa ja kuntien johtamista koskeva tutkimus lukeutuu yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen, koska sen kohteena ovat ihmisten toiminnan aikaansaamat ja ylläpitämät yhteiskunnalliset ilmiöt. Yhteiskuntatieteelliselle tutkimustiedolle tyypillisiä ominaisuuksia ovat systemaattisuus ja järjestelmällisyys, totuus tai todennäköisyys, refleктоiminen, kommunikointavuus ja yksittäistä tapausta laajempi merkitys. Esimerkiksi yksittäisiä kuntia koskevien tapaustutkimusten tavoitteena on yleensä pyrkiä tuottamaan tietoa, jolla on laajempaa kuin yhtä kuntaa koskevaa, ja tieteellistä teorianmuodostusta palvelevaa, merkitystä. (Haveri 2003, 278.)

Kunnallispolitiikan tutkimus suuntautuu pääasiassa kuntien johtamiseen, siihen miten kuntien eri tehtäväalueita (palvelut, viranomaistyö, kehittäminen) koskevat päätökset syntyvät ja miten ne saadaan toteutettua. Hallinnollisesta näkökulmasta kunnallispolitiikan tutkimus tarkastelee kunnissa tehtäviä valintoja, niiden toimeenpanoa ja seurauksia pääasiassa johtamista ja organisointia koskevan tieteellisen tiedon tuottamien teorioiden avulla. Poliittisessa prosessissa mielenkiinto taas kohdistuu siihen, miten erilaisten ryhmien intressit kunnan sisällä kanavoituvat valinnoiksi palvelujen järjestämisestä, kunnan kehittämisestä ja resurssien jakamisesta. (Haveri 2003, 277–278.) Tarkastelen tässä tutkimuksessa erityisesti sitä miten kunnan palvelutuotantoon kohdistuvat päätökset ja sen palveluihin kohdistuva kehittäminen toteutuvat sekä hallinnollisena että poliittisena prosessina.

Kunnallispolitiikan tutkimuksella on kolme peruspiirrettä: tutkimuksen kohteena on kuntien merkitys paikallisten ihmisten itsehallintoyhteisönä, se yhdistää tutkimusstrategiassaan useiden eri tieteenalojen näkökulmia ja suurin osa kunnallistutkimuksesta on luonteeltaan soveltavaa, kuntaelämän käytännön ongelmiin ratkaisuja tarjoavaa tutkimusta. (Haveri 2003, 278.) Soveltava tutkimus tähtää tutkimusalansa käytäntöjen kehittämiseen ja sellaisen tiedon tutkimiseen, joka palvelee näitä käytäntöjä. Myös tämä tutkimus on luonteeltaan soveltava tutkimus. Se soveltaa innovaatiotutkimusta kunnallistieteen rinnalla.

Yhteiskuntatieteellinen tutkimus on kvalitatiivista tutkimusta, jonka lähtökohdanna on todellisen elämän kuvaaminen sekä pyrkimys löytää tai paljastaa tosiasioita tutkittavasta ilmiöstä. Kvalitatiiviselle tutkimukselle on ominaista kokonaisvaltainen tiedon hankinta suosien ihmistä tiedon keruun instrumenttina. Se käyttää induktiivista analyysiä nostoen tutkittavien äänet esiin ja ohjaamaan tutkimuksen valintoja. Tutkimuksen kohdejoukko valitaan myös tämän tarkoituksen mukaisesti ja tutkimussuunnitelma muotoutuu osittain tutkimuksen edetessä. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2003, 152–155.) Nämä lähtökohdat ovat yhteneviä tutkimukseni kunnallistieteellisten tavoitteiden kanssa.

Julkinen sektori tekee jatkuvasti uudistuksia, jotka koskevat hallintoa, palvelutuotantoa, kansalaisdemokratian vahvistamista sekä kunnan ja valtion välistä tehtäväjaottelua. 2000-luvun innovaatiotutkimus on haastanut julkisen sektorin hyödyntämään innovaatioita avoimen innovaatioparadigman hengessä laaja-alaisesti ja käyttäjälähtöisesti myös julkisten palvelujen uudistamisessa ja laajempiin hyvinvointiyhteiskunnan haasteisiin vastaamisessa. Tutkimukseni tarttuu tähän haasteeseen selvittääkseen miten

innovaatiotoiminta ja erityisesti, kuntalaiset palvelujen käyttäjinä huomioiva, käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta on hyödynnettävissä kuntakontekstissa. Koska ilmiö on vielä uusi, tutkimukseni käynnistyy esitutkimuksella ja sitä selventävillä ensimmäisillä kuvailevilla osakysymyksillä.

Tutkimukseni pääkysymys on: Miten käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta on hyödynnettävissä kuntakontekstissa?

Pyrin vastaamaan tähän pääkysymykseen tarkastelemalla ensin yleisesti innovaatiotoimintaa ja sen laajenemista kuntakontekstiin. Toiseksi tarkastelen kuntien innovaatiotoiminnan käyttäjälähtöisyyttä kuntalaisen mahdollisuuksina osallistua omien tarpeidensa näkökulmasta palveluja koskevaan päätöksentekoon ja niiden uudistamiseen. Kolmanneksi tarkastelen avoimen innovaatiotoiminnan vaikutuksia kuntajohtamisen ja laajemmin uuden kuntaparadigman kannalta. Päättökysymystä selventäviä osakysymyksiä näistä teemoista johtuen ovat:

1. Miten innovaatiotoiminta määrittyy kuntakontekstissa? Miten käyttäjälähtöisyys uudistaa kuntien innovaatiopolitiikkaa ja –toimintaa?
2. Mitkä ovat kuntalaisen mahdollisuudet osallistua vuorovaikutteisesti palveluja koskevaan päätöksentekoon ja niiden uudistamiseen?
3. Mitä innovaatiotoiminta tarkoittaa kunnan johtamisen näkökulmasta? Miten käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta uudistaa kuntakäsitystä?

1.3.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkimukseni on toteutettu aineistolähtöisesti ja siinä on kolme toisiaan täydentävää osaa. Nämä osat ja niiden vuorovaikutteinen tulkinta toimintatutkimukseni kohdeyhteisön kanssa muodostavat sisäkkäin etenevän oppimisen spiraalin. Tutkimuksen ensimmäinen osa (luvut 1–3) tarkastelee käynnissä olevaa kunnallishallinnon ja innovaatiotoiminnan murrosta ja kunnan roolin muutosta tässä murroksessa. Toinen osa (luku 4) käsittelee vuorovaikutusta kunnan ja kuntalaisen välillä kuntapalveluja koskevan päätöksenteon ja niiden uudistamisen yhteydessä sekä kuntalaisen roolin muutosta tässä vuorovaikutuksessa. Kolmas osa (luvut 5–8) pyrkii tulkitsemaan käynnissä olevan kunnallishallinnon ja innovaatiotoiminnan murroksen syitä, sen johtamista ja vaikutuksia teorian ja käytännön vuoropuhelun kautta.

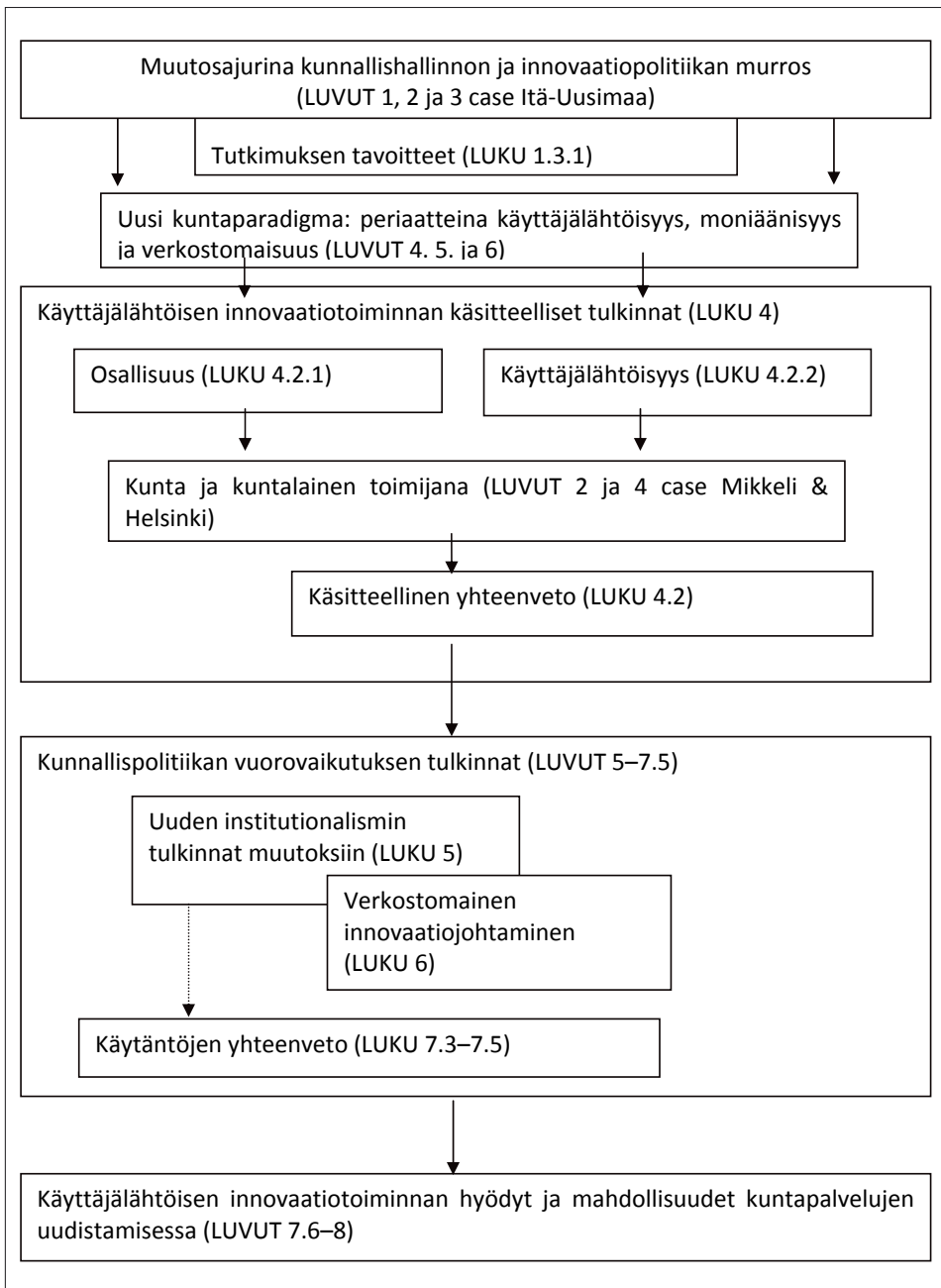
Tutkimukseni ensimmäinen osa (luvut 1, 2 ja 3) taustoittaa tutkimaani ilmiötä, joka on kuntien käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Luku 1 käynnistyy kuvauksella innovaatiotutkimuksesta sekä kuntien hallinnon ja palvelutuotannon murroksesta ja jatkuu kuvauksena tutkimuksen tavoitteista, tehtävästä, rakenteesta, kytkennöistä kuntatutkimukseen, sen tieteenfilosofisista lähtökohdista ja toteutuksesta. Luku 2 kuvaa vastaavasti innovaatiopolitiikan murrosta ja kunnan roolin muutosta tässä murroksessa. Tässä osassa tarkastelen yleisesti innovaatioita, erilaisia innovaatiomalleja, alueellista innovaatiotoimintaa ja julkisen sektorin innovaatiotoiminnan erityispiirteitä kunnallispoliittisesta näkökulmasta. Luvun 3 empiirisenä esimerkkinä toimii Itä-Uudenmaan alue, jonka innovaatioympäristön kuvaus, innovaatiostrategia ja sen toimenpiteiden

toteutus tuovat lisäaineistoa innovaatiokäsitteiden soveltamiseen kunnallishallinnossa ja julkisen sektorin rooleihin innovaatiotoiminnassa.

Toinen osa (luku 4) kuvaa osallisuuden ja käyttäjälähtöisyyden käsitteiden kautta sitä kuinka kuntalainen voi osallistua palveluja koskevaan päätöksentekoon ja niiden uudistamiseen. Tässä luvussa on kaksi empiiristä esimerkkiä: ensimmäinen kuvaa palvelujen päätöksentekoon liittyvää osallisuuskokeilua Mikkelin kaupungissa, toinen Helsingissä toteutettavaa käyttäjälähtöistä kuntapalvelujen uudistamista.

Kolmas osa (luvut 5–6) pyrkii tulkitsemaan käynnissä olevaa kunnallishallinnon ja innovaatiotoiminnan murrosta teorian ja käytännön vuoropuhelun kautta. Tämä osa (luku 5) tuo käynnissä olevan murroksen tulkintaan yhden uuden näkökulman: uuden institutionalismin neljä erilaista tulkintaa kuntien päätöksenteon liikkeelle panevien voimien analysointiin. Muutosten syiden analysoinnissa ovat apuna rationaalinen, historiallinen, sosiologinen ja diskursiivinen institutionalismi. Luvussa kuusi käynnissä olevaa murrosta pyritään hallitsemaan innovaatio- ja verkostojohdamisen näkökulmista. Luvuissa 5 ja 6 palataan aiempiin empiirisiin esimerkkeihin Itä-Uudellamaalla ja Mikkelissä.

Johtopäätös- ja pohdintaosa (luvut 7 ja 8) kertoo tutkimuksen eri vaiheiden tulokset ja vertaa niitä muihin tutkimuksiin eri osien tuloksista muodostuvan synteessin ja uuden kuntaparadigman rikastuttamisen aikaansaamiseksi.



Kuva 1. Tutkimuksen rakenne ja tarkentuneet avainkäsitteet.

1.4 Kytkennät kuntatutkimukseen

Toteutan tutkimukseni kunnallistieteen ja erityisesti kunnallispolitiikan näkökulmista. Kunnallistiede on monitieteellinen kokonaisuus, joka tutkii paikallisyhdyskuntien muodostumisen ja toiminnan poliittis-hallinnollisia piirteitä ja käytäntöjä. Kunnallistieteisiin sisällytetään kunnallispolitiikka, kunnallishallinto-oppi, kunnallistalous, kunnallisoikeus ja näkökulmasta riippuen myös sosiaalitieteellinen kunnallistutkimus. (Ryynänen 2003c, 267.)

Kunnallispolitiikan ja -johtamisen tutkimuksessa on nähtävissä joitakin tyypillisiä piirteitä, jotka erottavat sen muista yhteiskuntatieteistä. Keskeinen erottava piirre on, että tutkimuksen kohteena ovat nimenomaan kuntaa koskevat ilmiöt ja ongelmat. Tutkimuksen ytimen muodostavat ne tutkimukset, joissa kohteena on kuntien merkitys paikallisena ihmisten itsehallintoyhteisönä, ja joiden teoreettiset näkökulmat nousevat tästä kuntien ainutlaatuisesta roolista yhteiskunnassa. Tutkimustapahtuman aikana tutkija on vuorovaikutussuhteessa näihin ilmiöihin. (Haveri 2003, 278.)

Toinen erityinen piirre liittyy tutkimusstrategiaan. Kunnallispolitiikan tutkimusstrategioissa on tavallista yhdistää useiden eri tieteenalojen näkökulmia, jolloin se voidaan määritellä luonteeltaan monitieteelliseksi. Tavallista on soveltaa hallinnon teorioita (esimerkiksi organisaatioteorioita) tai politiikan teorioita (kuten valtaan liittyviä teorioita). Myös yleisiä yhteiskuntateorioita sekä alueteorioita sovelletaan laajasti. (Haveri 2003, 279.) Tämä tutkimus tuo kunnallistieteen rinnalle uutena tutkimusalana innovaatiotutkimuksen.

Kolmas erityinen piirre liittyy olemassa olevan tieteellisen tiedon luonteeseen. Tiedon yhteys kunnallishallinnon ja -politiikan käytäntöihin on läheinen. Suurin osa kunnallispolitiikantutkimuksesta on luonteeltaan soveltavaa, käytännön ongelmiin ratkaisuja tarjoavaa ja kuntaelämän päivittäisiä ongelmia helpottamaan pyrkivää tutkimustyötä. Soveltavan tutkimuksen asemasta voidaan myös puhua policy-orientaatiosta, jolla viitataan ongelmasuuntautuneeseen yhteiskuntatutkimukseen sekä ns. todellisen maailman tutkimiseen erotuksena laboratorio-olosuhteissa tapahtuvalle tutkimukselle (Haveri 2003, 279). Käytännöllisen luonteensa vuoksi politiikan tutkimus on jatkuvaa tieteellistä keskustelua erilaisten yhteiskunnallisten vaihtoehtojen välillä. Tässä mielessä tutkimus voi olla myös selvästi normatiivista. (Berndtson 1992, 95.)

Kuten edellä on mainittu, kunnallispolitiikassa tutkitaan pääasiassa kuntien johtamista, sitä miten kuntien eri tehtäväalueita (palvelut, viranomaistyö, kehittäminen) koskevat päätökset syntyvät ja saadaan toteutettua. Kunnalla on kuitenkin kaksi perustehtävää: poliittinen tehtävä ja palvelutehtävä. Poliittinen tehtävä saa ilmiasunsa ja toteutumismuotonsa paikallistason kunnallispoliittisessa päätöksentekoprosessissa. Kunnan palvelutehtävä voidaan ymmärtää laajasti kunnan palvelutarjontana tai yhteiskunnalliseen kontekstiin liittyvänä käsitteenä sen palvelutoiminnan ominaisuuksien kautta. (Anttiroiko 1992, 88.)

Kunnallispolitiikan professori Paavo Hoikka (1993, 159–162) ennusti jo 1990-luvun alussa kuinka suomalainen kunta tulee modernisoimaan kasvonsa eurooppalaisen demokratian toteuttajana verkostojen avulla. Moniulotteinen ja dynaaminen todellisuus tulee hylkäämään perinteisen hierarkian. Hierarkkisen todellisuuden tulevat syrjäyttämään demokratian, tasa-arvon ja yrittäjyyden verkostot. Näissä ver-

kostoissa palvelujen tuotanto ja kulutus lomittuvat ja nivoutuvat toisiinsa ja avaavat meille uusia yllättäviä mahdollisuuksia. Palvelujen tuottaja ja kuluttaja omaksuvat synergisessä vuorovaikutuksessa toistensa rooleja ja kehittävät uusia. Tässä uusien roolien kehittämisessä verkostot, verkostomalliajattelu ja verkostotalous ovat keskeisiä käsitteitä ja asiakokonaisuuksia. Nämä käsitteet liittyivät Hoikan mukaan keskusteluun teollisuusyhteiskunnan murroksesta ja mahdollisesta muuttumisesta joksikin muuksi yhteiskuntamuodoksi. Hoikka näki verkostot myös vallan ilmentymänä. Poliitiikan tutkimus näkee verkostot joko vallan johtopisteestä riippuvaisina eliittimuodostelmina tai vallan käyttötapanä, organisaatioiden tutkimus taas kommunikaatioverkkoina. Hoikan arvauksen mukaan verkostoja käytetään tulevaisuudessa järjestelmällisesti hallinnollisena välineenä asiantuntijatiedon hankkimisessa, poliittisten päätösten toteuttamisessa ja niiden toimeenpanossa.

2010-luvun alun tutkimuksessa (Meklin 2010, 8–9) kuntaa tarkastellaan edelleen kahdesta näkökulmasta: nyt näkökulmat ovat organisaatio ja paikallisyhteisö. Kunta juridisena organisaationa kattaa molemmat 1990-luvulla mainitut perustehtävät: poliittisen ja palvelutehtävän. Kunta paikallisyhteisönä tarkoittaa aluetta, jossa sekä kuntalaiset elävät että yritykset ja muut yhteisöt toimivat. Kunnan organisaatio- ja paikallisyhteisönäkökulmat ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa.

Anttiroiko (1992, 88–89) pitää kunnan roolin käsitettä välttämättömänä pohdittaessa kunnallishallintoa ja sen toteutumista. Koko kuntainstituution voidaan katsoa syntyvän roolimääritysten kautta. Nämä roolit syntyvät tiettyjen menettelytapojen syntyessä ja institutionalisoituvat yhdessä näiden menettelytapojen kanssa, esimerkiksi kunnan viranhaltija toimii omassa roolissaan kuntainstituution edustajana. Rooleissa yhdistyvät myös yksilö ja yhteiskunta ja jokainen henkilö kantaa useita erilaisia rooleja. Näissä rooleissa yksilöt sijoittuvat toisiinsa sosiaalisten asemiensä suhteessa. Kuntalainen toimii suhteessa luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin, palvelujen käyttäjä suhteessa palveluhenkilöstöön, viranhaltija suhteessa kuntalaisiin ja luottamushenkilöihin ja kunnallispoliitikko suhteessa puolueeseensa ja äänestäjiin. Bergerin ja Luckmannin (1966, 93–94; Anttiroiko 1992, 89) mukaan nämä roolit edustavat kuntien luonnetta määrittävää institutionaalista järjestystä ja realisoivat sen toiminnaksi. Kunnan kannalta keskeinen rooli muodostuu kuntalaisena olemisesta. Kuntalaisuuden yksi erityispiirre on kunnan (hallinnollisen) jäsenyyden osalta se, että se on säädetty pakolliseksi. Tämän jäsenyyden myötä kuntalaisella on mahdollisuus (Anttiroiko 1992, 90–91) toteutua sosiaalisena ihmisenä, kokea yhteisöllisyyttä ja vaikuttaa oman paikallisyhteisönsä toimintaan. Kunta tarjoaa hallinto- ja palveluorganisaationsa kautta erilaisia palveluja kuntalaisilleen. Kunnallisten palvelujen ontologinen ydin voidaan tiivistää Anttiroikon (1992, 108–109) mukaan vuorovaikutuksen käsitteeseen. Tämä vuorovaikutus toteutuu monella eri tasolla kunnan henkilöstön ja asiakkaiden välillä ja sen luonne vaihtelee palvelutyypeittäin. Tämän vuorovaikutuksen tuloksena kunta järjestää erilaiset palvelut kuten lasten päivähoidon, vanhustenhuolto ja sairaanhoito. Tutkimukseni tarkastelee edellä esiteltyjä kunnan tehtäviä: poliittis-hallinnollista ja palvelutehtävää, kunnan johtamista, kunnan ja kuntalaisen rooleja sekä heidän vuorovaikutustaan kuntapalvelujen uudistamisen yhteydessä. Mukana tutkimuksessa ovat myös verkostokunnan ja paikallisyhteisön näkökulmat.

1.5 Tutkimuksen tieteenfilosofiset lähtökohdat

Tutkimukseni tieteenfilosofiset perusteet nojaavat konstruktivismiin ja kriittiseen teoriaan. Nämä tutkijana maailmankuvaani edustavat uskomukset perustuvat ontologisiin, epistemologisiin ja metodologisiin oletuksiini. Ontologinen näkemys kertoo miten ymmärrän tutkittavan asian, tässä tapauksessa kuntien innovaatiotoiminnan ja kunnallispolitiikan osana kunnan palvelutoiminnan kehittämistä; epistemologia sen mitä voin tutkittavasta ilmiöstä tietää ja metodologia sen miten olen tähän ymmärrykseen päätenyt. Jokainen näkemyksemme muotoutuu siis oman ontologisen ja epistemologisen asemansa kautta. Vaikka nämä näkemykset ovat useammin pääteltävissä olevia (implisiittisiä) kuin julkilausuttuja (eksplisiittisiä), pyrin seuraavassa kuvaamaan tämän tutkimuksen ontologia, epistemologia ja metodologia näkökulmia.

1.5.1 Ilmiön tulkintaa konstruktivismiin ja hermeneutiikan kautta

Tutkimukseni kohteena on yhteiskunnallinen ilmiö, kunnan käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Tutkimus käynnistyy konstruktivistisesta näkökulmasta ja pyrkii hermeneuttisiin menetelmin ymmärtämään ja tulkitsemaan kohteenaan olevaa ilmiötä. Tieteellisen tiedon perustana on ilmiöiden historiallis-kulttuurinen ymmärtäminen. Tiedonmuodostus on empiiristä. (Hämäläinen & Nivala 2008, 101.) Hermeneuttisen paradigman mukaan tutkimusta määrittää käytännöllinen orientaatio: tutkimuksen lähtökohdaksi on joku käytäntö ja tutkimuksen tehtävänä on palvella tämän käytännön kehittämistä tutkittavan toiminnan paremman ymmärryksen kautta. Ymmärryksellä tarkoitetaan esimerkiksi kasvatustieteessä kasvatustoiminnan eri osapuolten todellisuuden ymmärtämistä, heidän toimintaansa liittyviä kulttuurisia merkityksiä ja toiminnan taustalla olevia aiemmin tiedostamattomia vaikuttimia, sen yhteiskunnallisia ja tilannekohtaisia ehtoja ja edellytyksiä. Tämä kasvatustoiminnan parempi ymmärrys mahdollistaa kasvatuskäytäntöjen kehittämisen. (vrt. tässä tutkimuksessa käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan parempi ymmärtäminen mahdollistaa kuntapalvelujen kehittämiskäytäntöjen uudistamisen). (Hämäläinen & Nivala 2008, 105–106.)

Hermeneuttisen tutkimuksen pyrkimys on tutkivan ilmiön käytänteiden ymmärtäminen ja toimijoiden merkitysten tulkitseminen. Hermeneuttiselle tutkimukselle ominaisia ovat erityisesti vuorovaikutukseen pyrkivät kvalitatiiviset tutkimusmenetelmät, kuten haastattelumenetelmät, osallistuva havainnointi ja esimerkiksi kokemuksen reflektointiin pyrkivät kirjoittamistehtävät. Hermeneuttinen tutkimus ei koskaan ala tyhjistä, vaan sitä määrittää aina tutkijalla asiasta oleva esiyymmärrys. Esiyymmärrys muodostuu sekä aiemman tutkimuksen, tieteellisen teoreettisen ymmärryksen että tutkijan oman arkitiedon ja kokemusten pohjalta. Tieteellisen tiedonmuodostuksen lähtökohdaksi on siis aina tietty historiallis-kulttuurisesti määrittyynyt merkitysmaailma, jota tutkija pyrkii täydentämään, kehittämään ja syventämään. (Hämäläinen & Nivala 2008, 109.)

1.5.2 Vuoropuhelua käytännön ja teorian välillä

Yhtälailla kuin kunnallishallinnossa ja innovaatiopolitiikassa, myös tieteessä on käynnissä paradigman murros. Guba ja Lincoln (1994) puhuvat vaihe vaiheelta tapahtuvasta paradigmasiirtymästä realismista ja postpositivismista kriittisen teorian kautta kohti konstruktivismia ja postmodernismia, Denzin ja Lincoln (2000) sekä Niglas (2004) puhuvat vähittäisestä paradigmasiirtymästä kohti konstruktivismia. (Tynjälä, Heikkinen & Huttunen 2005, 20–21, 46.) Vähittäiseen paradigmasiirtymään kuuluu ajatus, jonka mukaan sosiaalinen ja kulttuurinen todellisuus pirstoutuu yhteismitattomiksi tiedon vyöhykkeiksi. Tietäminen rakentuu tässä kielipelien pluralismissa lukemattomilla tavoilla. Niinpä tiedon esittämisessä on yhä enemmän luovuttu pyrkimyksestä objektiiviseen tietoon. Tieteentekijät työskentelevät postmodernissa kontekstissa, jossa perinteisen positivistisen tiedonihanteen rinnalle ovat tulleet moninaiset laadullisen tutkimuksen tekemisen ja raportoinnin muodot. Nämä uudet muodot tuovat mukanaan uudenlaisia todellisuuden kuvaamisen, ymmärtämisen ja selittämisen tapoja. (Tynjälä ym. 2005, 21.)

Konstruktivismia jaotellaan tiedon olemusta jäsentävänä paradigmana radikaaliin konstruktivismiin, symboliseen interaktionismiin, sosiaaliseen konstruktionismiin ja sosiokulttuurisiin lähestymistapoihin. Näitä konstruktivismiin eri suuntauksia yhdistää ajatus siitä, että tieto on joko yksilön tai yhteisön rakentamaa. (Tynjälä 2002, 38.) Näistä lähestymistavoista yhteisön tiedon rakentumista tutkiva konstruktionistinen ajattelutapa on saavuttanut keskeisen aseman yhteiskuntatieteissä. Konstruktionistisen tarkastelutavan edelläkävijänä pidetään Bergerin ja Luckmannin kirjaa ”Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen” vuodelta 1966. (Aittola & Raiskila 1994, 226–227.) Bergerin ja Luckmannin (1994, 11) mukaan todellisuus rakentuu sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Sosiaalistuminen alkaa lapsuudessa, tämän ns. primaarisosialisaation kautta lapsi omaksuu vanhempiensa maailman sitä kyseenalaistamatta tasatahtia kielen sisäistymisen kanssa. Tämän jälkeisessä sekundaarisosialisaatiossa yksilö sisäistää uusia yhteiskunnallisia ilmiöitä ja institutionaalisia osamaailmoja eri rooleineen. Jokapäiväisen elämän rutiinit ylläpitävät tätä instituutioitumista ja vastaavasti vuorovaikutus toisten kanssa uusintaa sitä. (Berger & Luckmann 1994, 151–168.) Tutkija saa tietoa yksilön tai yhteisön todellisuudesta samalla tavalla olemalla vuorovaikutuksessa tutkittavan kohteensa kanssa. Metodologia perustuu tulkintaan eli hermeneutiikkaan – tarkoituksena on etsiä ja luoda tulkintoja todellisuudesta. (Heikkinen, Huttunen, Niglas & Tynjälä 2005; Metsämuurosen 2006, 86 mukaan.)

Monitieteellinen konstruktivinen ja relativistinen tutkimusote mahdollistaa sen, että voin tarkastella tutkimusongelmaa, erilaisia kuntaparadigmoja, innovaatiotoimintaa ja sosiaalista todellisuutta moniäänisesti ja tilannesidonnaisesti sosiaalisen toiminnan ja vuorovaikutuksen kautta. Tiivis vuoropuhelu käytännön ja teorian välillä sekä tutkijan suorittamien interventioiden käyttö tutkimusmetodina ovat konstruktiviselle tutkimusotteelle luonteellisia piirteitä. Pyrin ymmärtämään tutkimuskohdettani induktiivisen analyysin kautta. Tämä korostuu erityisesti tutkimukseni empiirisissä osissa luvuissa kolme, neljä ja viisi, joissa pyrin nostamaan kuntalaisen oman äänen ja hänen todelliset palvelutarpeensa esille hänen omista lähtökohdistaan käsin. Haen kolmesta tapauskuvauksesta vastauksia myös siihen, mitä ihmiset ajattelevat kuntien in-

novaatiotoiminnasta ja tässä mielessä tutkimus edustaa siltä osin realistista todellisuutta. Lukan (1999) mukaan konstruktiiivinen tutkimusote on innovatiivisia konstruktioita tuottava metodologia, jolla pyritään ratkaisemaan aitoja reaalimaailman ongelmia ja tätä kautta tuottamaan kontribuutioita sille tieteenalalle, jossa sitä sovelletaan.

Relativistisen näkökulman (Tynjälä ym. 2005, 27) mukaan totuus edustaa “to-tuutta” jokaisen haastatellun omasta näkökulmasta käsin. Hermeneuttista menetelmää ja dialogia käyttäen pyrin ymmärtämään haastateltujen ihmisten lähtökohtia ja heidän toimintaansa sekä löytämään vastauksia, jotka mahdollistavat tutkimukseni taustalla olevan esiymmärryksen muuttumisen ja kehittymisen vastauskokonaisuuksiksi ja lo-pulliseksi tulkinnaksi. Minun on otettava huomioon, että sekä tulkintani että jotkin asettamani tutkimuskysymykset tai niiden osat voivat muuttua tutkimusprosessin aikana. Myös tutkijana minun on oltava valmis kyseenalaistamaan ja korjaamaan omia ennakkokäsityksiäni.

Guba ja Lincoln (2000, 165) ovat vertailleet eri tiedonhankinnan paradigmoja niiden ontologisten, epistemologisten ja metodologisten osa-alueiden avulla. Vertailu esitetään seuraavassa taulukkomuodossa.

Taulukko 2. Perususkomukset eri tiedonhankinnan paradigmoissa (Guba & Lincoln 2000, 165).

Osa-alue	Positivismi	Postpositivismi	Kriittinen teoria	Konstruktivismi
Ontologia	Naiivi realismi: “todellinen” todellisuus, mutta saavutettava todellisuus	Kriittinen realismi: “todellinen” todellisuus, mutta vain epätodellisesti ja todennäköisesti saavutettavissa, muuttuva	Historiallinen realismi: virtuaalinen todellisuus	Relativismi: paikallisesti ja spesifisti konstruoinut
Epistemo-logia	Dualistinen/objektivistinen; löydökset totta	Modifioitu dualismi/objektivismi: kriittinen traditio/tiedeyhteisö; löydökset todennäköisesti totta	Transaktioanaalinen/subjektivistinen; arvot vaikuttavat löydöksiin	Transaktioanaalinen/subjektivistinen; löydökset luotuja
Metodologia	Kokeellinen/manipulatiivinen; hypoteesien vertioiminen; pääosin kvantitatiiviset menetelmät	Modifioitu kokeellinen/manipulatiivinen; voi sisältää kvalitatiivisia menetelmiä	Dialoginen/dialektinen	Hermeneuttinen/dialektinen

1.5.3 Kehittämistä kriittisen teorian paradigmassa

Kuntapalvelujen uudistaminen tarkoittaa muutosta kuntien nykyisissä toimintamalleissa ja johtamiskäytännöissä. Tutkimukseni käynnistyi pyrkimyksestä ymmärtää ja kuvata julkisen sektorin innovaatiotoimintaa kuntapalvelujen uudistamisen mahdollistajana. Tutkimuksen pääkohteeksi muodostui kuitenkin pyrkimys kehittää julkisen sektorin innovaatiotoimintaa tämän uudistamisen mahdollistamiseksi. Tutkimus kuuluu näin

ollen myös kriittisen paradigman piiriin, joka pyrkii suoraan toiminnan kehittämiseen. Kriittisen paradigman mukaan tieteen tehtävänä on sekä tuottaa tietoa yhteiskunnassa vallitsevista lainalaisuuksista että kehittää sellaista toimintaa, joka pyrkii yhteiskunnan jäsenten vapauttamiseen erilaisista heidän elämäänsä hallitsevista riippuvuussuhteista. (Hämäläinen & Nivala 2008, 107.)

Kriittisen teorian juuret löytyvät 1800-luvun lopulta, jolloin Karl Marxin mukaan filosofia toimi yhteiskunnallisen vapauttamisen välineenä ja kykeni vapauttamaan ihmisen sekä ideologioiden epäoikeudenmukaisuudesta että tietämättömyydestä. Marx odotti siis filosofian vaikuttavan yhteiskunnan käytäntöihin. Varsinainen kriittisen teorian perusohjelma syntyi kuitenkin 1930-luvulla Saksassa Frankfurtin koulukunnassa Horkheimerin toimesta. Horkheimer otti tavoitteekseen yhdistää teoriaa ja käytäntöä sekä kehittää yhteiskunnallista toimintaa Marxin ja Engelsin hengessä. (Huttunen & Heikkinen 1999, 155–156.)

Kriittisen paradigman mukaisen tutkimuksen perustana on näkemys tieteen arvosidonnaisuudesta. Paradigman mukaan tiede ei voi olla arvovapaata, koska se on osa vallitsevaa yhteiskunnallista järjestelmää ja sitä toteutetaan aina yhteiskunnallisissa tilanteissa. Myös tutkimuksen kohteena olevat ilmiöt eivät ole tästä syystä neutraaleja vaan sidoksissa vallitsevaan historialliseen, kulttuuriseen ja sosiaaliseen todellisuuteen. Samoin tutkija niiden tarkastelijana, omine valintoineen, on poliittinen toimija, joka sitoutuu ratkaisuilleen tiettyjen arvojen mukaiseen yhteiskuntaan tai yhteiskuntaihtanteeseen. (Hämäläinen & Nivala 2008, 107.) Kotimaisista tutkijoista Juhani Nikkilä on käyttänyt kriittistä teoriaa hallintotieteen väitöskirjassaan “Kriittisen teorian byrokratiakonseptio” vuonna 1983.

Carrin ja Kemmisin mukaan kriittinen teoria tarjoaa epistemologiset perusteet toimintatutkimukselle. Toimintatutkimus nähdään vuorostaan mahdollisuutena realisoida kriittisen teorian pyrkimykset. (Kuula 1999, 64.) Kriittisen paradigman mukaan tutkimus ja toiminta ovat välittömässä yhteydessä toisiinsa: toiminta perustuu toimintaympäristön tutkimukseen ja toiminnan jatkuvaan reflektioon. Tutkimuksen tehtävänä on tukea tätä reflektiota ja auttaa kehittämään toimintaa arvioimalla kehittämisprosessia. Parhaimmillaan kehittäjä on itse samalla toimintansa tutkija ja reflektioija, ja tutkija on toimintaan osallistuva aktiivinen toimija. Kriittisen paradigman mukaan tutkimus on olennaisesti toiminnan kehittämistä emansipatorisen päämäärän mukaisesti. (Hämäläinen & Nivala 2008, 108.) Carr ja Kemmis (1986, 189–190; Kuula 1999, 66–67) nostavat myös vuorovaikutuksen, rationaalisen diskurssin, omakohtaisen tiedon kehittämisen välineeksi. Heidän mukaansa ihmisen tiedon taso nousee hänen omakohtaisen reflektionsa perusteella. Toimija on oman tietonsa tuomari, mutta myös toisten tulkinnoilla on vaikutusta, mikäli toimija katsoo tämän tiedon relevantiksi suhteessa omaan autenttiseen tietoonsa. Toimintatutkimuksen myötä toimintatutkijat ovat tilanteessa, joka vaatii rationaalista diskurssia, jotta yksilön ja yhteisön käytännöt kehittyisivät. Kriittinen vuoropuhelu on Kuulan (1999, 67) mukaan tutkijoille ikään kuin totuuden esiin saava taikakalu, jonka avulla kyetään selvittämään yksittäisten toimijoiden vilpittömyys.

Kriittisessä tutkimuksessa yhdistyvät ilmiöiden syy-yhteyksien löytämisen ja selittämisen pyrkimys sekä toiminnan ymmärtämisen pyrkimys. Kriittinen tutkimus pyrkii Hämäläisen ja Nivalan (2008, 110) mukaan yhteiskunnallisen todellisuuden

kriittiseen tarkasteluun, toimintaa määrittelevien ehtojen ja lainalaisuuksien näkyväksi tekemiseen ja toimijoiden kokemuksellisen todellisuuden ymmärtämiseen. Se pyrkii paljastamaan historiallisia ja kulttuurisia oletuksia, itsestäänselvyksiä, toiminnan ehtoja ja esteitä ja rakenteellisia rajoitteita tavoitteenaan niiden tiedostaminen ja ylittäminen. Peruserätyksenä kriittisen paradigman mukaisessa tutkimuksessa on niiden ihmisten osallistuminen tutkimukseen, joiden todellisuudesta tutkimuksessa on kyse. Siten tutkimukselle luonteenomaisia ovat erilaiset osallistavat menetelmät, jotka mahdollistavat todellisuuden ja toiminnan tarkastelun yhdessä, tietoisuutta kehittävä dialogin ja reflektion sekä toiminnan kehittämisen ja arvioinnin. Yksi esimerkki tällaisesta osallistavasta, hyvin kokonaisvaltaisesta, tutkimusmenetelmästä on toimintatutkimus, jota on mahdollista toteuttaa kriittisen paradigman periaatteiden mukaisesti pyrkien osallistumisen, tiedostamisen ja muutoksen aikaansaamiseen. (Hämäläinen & Nivala 2008, 110.) Toimintatutkimuksesta tarkemmin tämän tutkimuksen menetelmäosan luvussa 1.6.2.

1.5.4 Uusi institutionalismi muutoksen moniäänisyyden tulkkina

Kunta on innovaatioympäristönä sekä sosiaalinen että poliittinen järjestelmä. Edellä on käsitelty teoreettisia näkökulmia kuntaan sosiaalisesta ja kulttuurisesta näkökulmasta. Käytän institutionalismia lähestymistapana kunnallispolitiikan selityksiin tämän tutkimuksen luvussa viisi kahdesta syystä: ensiksi kuvaamaan kunnissa tehtävien palvelutuotantoa koskevien poliittisten päätösten syitä ja toiseksi tuomaan julkiseksi näistä syistä käytävää poliittista keskustelua.

Englantilaiset politiikan tutkijat Marsh ja Stoker (2002, 1) esittelevät institutionalismia yhtenä kuudesta keskeisimmästä 2000-luvun ontologisesta lähestymistavasta politiikan selityksiin. Muut lähestymistavat ovat behavioralismi, rationalismi, feminismi, tulkitseva teoria ja marxismi. Marshin ja Stokerin mukaan politiikan parempaa ymmärtämistä edesauttaa yhden tulkinnan sijasta laaja, pluralistinen, vuorovaikutteinen ja synerginen lähestymistapa kaikkien näiden eri tulkintojen välillä (Marsh & Stoker 2002, 3–4).

Myös politiikan tutkimukseen on kaksi laajaa näkökulmaa (Leftwich 1984; Hay 2002; Marsh & Stoker 2002, 9). Ensimmäinen näkökulmista tutkii sitä areenaa tai niitä instituutiota, joissa politiikkaa tehdään. Tämä kollektiivisen tai julkisen areenan käsite vie huomattavasti laajempaan tulkintaan kuin politiikan tulkinta johtavan eliitin kautta. Behavioralistit, rationaalisen valinnan ja institutionalismin tutkijat tutkivat tämän areenan hallintoa, sen muodollisia poliittisia toimenpiteitä ja niitä tahoja, jotka näihin toimenpiteisiin pyrkivät vaikuttamaan. (Marsh & Stoker 2002, 9–10). Käytän tässä tutkimuksessa politiikan laajaa tulkintaa ja pyrin uuden institutionalismin neljän eri tulkinnan avulla ottamaan julkiselle areenalle kunnan eri toimijoita ja kuulemaan heitä tasapuolisesti.

Toisen näkökulman mukaan politiikka on sosiaalinen prosessi, jota voidaan tarkkailla eri ympäristöissä. Poliitiikka on tämän tulkinnan mukaan sen lisäksi mitä hallinto päättää tehdä tai jättää tekemättä, myös yhteiskunnan epätasaista vallanjakoa, sen poliittista kamppailua, resurssien jakamista, elämänmuutoksia ja hyvinvointia.

Tämä näkökulma on yhteydessä muun muassa edellä mainittuihin feminismiin, tulkitsevaan teoriaan ja marxismiin. Myös tämän tulkinnan mukaan politiikka on käsitteenä huomattavasti laajempi kuin hallinnon toiminta. Nämä molemmat laajat näkökulmat voivat myös täydentää toisiaan; politiikka voi olla sekä esiintymisareena että tällä areenalla tapahtuvat prosessit. (Marsh & Stoker 2002, 9–10.)

Eroistaan huolimatta edellä esitetyt kuusi eri tulkintaa politiikkaan jakavat kaikki ajatuksen siitä, että politiikka on valtataistelua kollektiivisella areenalla, mutta jokainen näistä tulkinnoista esittää tämän ajatuksen eri tavalla. Behavioristeille poliittinen maailma on systeeminen järjestelmän (sisältäen julkisen mielipiteen, intressiryhmät jne.), joka kohdistuu muodollisen hallinnon prosessiin. Rationaalisen valinnan edustajien päähuomio kohdistuu siihen, miten poliittisen toiminnan olosuhteet on luotu: siihen mikä saa itseintressillä varustetun yksilön taipumaan kompromissiin tai ryhtymään kollektiiviseen poliittiseen toimintaan. Institutionalitit suuntaavat huomionsa politiikkaa tutkiessaan sen sääntöihin, normeihin ja arvoihin. Feministit tutkivat sukupuolten epätasa-arvoisia suhteita. Tulkinnan teorian edustajille politiikka on narratiivien välistä taistelua, monille marxisteille se on taloudellisten varojen jakoa eri yhteiskuntaluokkien välillä. (Marsh & Stoker 2002, 10–11.)

Näiden eri näkemysten välillä on myös erilaisia epistemologisia näkemyksiä. Kun ontologia keskittyy siihen mitä me tiedämme maailmasta tai politiikasta, niin epistemologia keskittyy siihen, kuinka voimme sen tietää. Maailman olemassa oloon on kaksi vastakkaista näkökulmaa. Fundamentalistit ovat sitä mieltä, että maailma on olemassa huolimatta siitä, että tiedämme sen. Antifundamentalistien mielestä maailma on sosiaalinen rakenne. Institutionalisteilla on molempia edellä mainittuja piirteitä. (Marsh & Stoker 2002, 11–12.)

Alue- ja innovaatiotutkijoista Sotarauta (2008, 240) toteaa tutkijoiden käyttäneen institutionalismia tutkiessaan alueiden taloudellisen toiminnan taustalla olevia kulttuurisia, sosiaalisia ja poliittisia toimintamalleja, käytäntöjä ja normeja. Hayteria (2004) lainaten hän kertoo institutionaalisen tutkimusotteen tarjoavan viitekehyksen yhtäältä taloudellisen kehityksen ja sitä muokkaavien voimien suhteen ymmärtämiselle ja toisaalta viitekehyksen alueiden välisten erojen analyysille. Sotarauta (2008, 259) yllyttää tutkijoita käyttämään institutionalismia avaamaan uusia näkökulmia alueiden ja niiden innovaatiojärjestelmien kehitykseen. Hänen mukaansa tutkimuksessa tulisi paremmin kyetä linkittämään organisaatio- ja yksilötason prosessit osaksi niitä laajempia institutionaalisia konteksteja, joiden puitteissa ne muuttuvat.

1.6 Tutkimusstrategiana toimintatutkimus

Tutkimukseni empiirinen osa käynnistyi tapaustutkimuksella, jonka pyrkimyksenä oli ymmärtää ja kuvata julkisen sektorin innovaatiotoimintaa kuntapalvelujen uudistamisen mahdollistajana. Tutkimusstrategiakseni vaihtui tämän ensimmäisen tosielämän intervention jälkeen pyrkimys hyödyntää ja kehittää toimintatutkimuksen kautta julkisen sektorin innovaatiotoimintaa yhdessä kuntapalvelujen kehittäjien ja niiden käyttäjien kanssa palvelujen uudistamisen mahdollistamiseksi. Tein tutkimuksessani kolme erillistä tosielämän interventiota. Nämä kolme interventiota ohjasivat vahvasti toimintatutkimuksen etenemistä ja niissä käyty vuorovaikutus tutkittavien kuntayhtei-

söjen jäsenten kanssa ohjasi tutkimuksessani tehtyjä valintoja. Nämä kolme interven-tiota muodostavat tässä osassa tarkemmin kuvattavan toimintatutkimukseni sisäkkäin etenevän spiraalin, joka etenee arvioinnista toiminnan suunnitteluun, toimintaan, havainnointiin ja palaa jälleen arviointiin.

1.6.1 Käynnistys tapaustutkimuksena

Tutkimukseni käynnistyi perinteisenä tapaustutkimuksena ja sen tavoitteena oli tutkittavan käytännön, eli kuntien innovaatiotoiminnan, parempi ymmärrys. Syrjälä (1994, 11) määrittää Yiniä (1983, 23) lainaten tapaustutkimuksen empiiriseksi tutkimukseksi, joka tutkii monipuolisia ja monilla tavoilla hankittuja tietoja hyväkseen käyttäen nykyistä tapahtumaa tai siinä toimivaa ihmistä tiettyssä ympäristössä. Syrjälä (1994, 15–16) kuvaa tapaustutkimuksen keskeisiksi ominaisuuksiksi partikularis-tisuutta, deskriptiivisyyttä, heuristisuutta ja induktiivisuutta. Partikularisuudella hän tarkoittaa tapaustutkimuksen keskittymistä tiettyyn tilanteeseen tai ilmiöön. Tapaus voi myös kertoa jotain merkittävää laajemmasta kokonaisuudesta, jonka osa se on. Deskriptiivisyys viittaa tapauskuvauksen tiheyteen esimerkiksi pitkittäistutkimuksen muodossa. Heuristisuus lisää lukijan ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä. Induktiivisuus taas viittaa siihen, kuinka tutkimusprosessi tuo edetessään esiin uusia käsitteitä ja tapausta kuvaavia yleistyksiä.

Tapaustutkimuksen etuina mainitaan, että se on jalat-maassa -tutkimusta, joka perustuu tutkittavan omiin kokemuksiin; sen avulla huomataan sosiaalisten totuuksien monimutkaisuus ja sisäkykyys; se muodostaa kuvailevan materiaalin arkiston; se pystyy tarjoamaan tukea vaihtoehtoisille tulkinnoille; sen lähtökohta on usein toiminnallinen ja sen tuloksia voidaan soveltaa käytännössä. (Cohen & Manion 1995, 123; Metsämuuronen 2006, 91.)

Tämän tutkimuksen kolme empiiristä vaihetta on toteutettu Itä-Uudellamaalla, Mikkeliissä ja Helsingissä. Tapaustutkimukset ovat Cohenin ja Manionin mukaan (Metsämuuronen 2006, 91) askel toimintaan, joten niiden toteutus esitellään jatkossa osana syklisesti toteutetun toimintatutkimuksen kuvausta.

1.6.2 Toteutus toimintatutkimuksena

Toimintatutkimuksella (action research) tarkoitetaan todellisessa maailmassa tehtävää pienimuotoista interventiota ja kyseisen intervention vaikutusten lähempää tutkimista (Cohen & Manion 1995, 186; Metsämuuronen 2006, 102). Määritelmällisesti toimintatutkimuksessa tutkitaan toimintaa ja toimitaan tämän tutkimuksen pohjalta (Kuusela 2005, 10). Toimintatutkimus pyrkii ratkaisemaan erilaisia käytännön ongelmia, parantamaan sosiaalisia käytäntöjä ja ymmärtämään näitä käytäntöjä entistä syvällisemmin esimerkiksi työyhteisössä. (Syrjälä 1994, 30, 33.) Toimintatutkimus on myös tilanteeseen sidottua, yleensä yhteistyötä vaativaa, osallistuvaa ja itseään tarkkailevaa. Yleensä tutkimuksen kohteena on koko työyhteisön tai organisaation muutosprosessi, jolloin tarvitaan kaikkien toimijaosapuolten sitoutuminen projektiin. (Metsämuuronen 2006, 102.) Toimintatutkimuksen suuntaukset vaihtelevat sen mukaan, millaisia muotoja tällä yhteistoiminnalla nähdään. Kuusela (2005, 17–20) määrittelee toimintatutkimuksen pääsuunniksi ja pääideologeiksi perinteisen toiminta-

tutkimuksen (Lewin ym.), kriittisen toimintatutkimuksen (Kemmis), toimintatieteen (Argyris), toimintaoppimisen (Revens), osallistavan toimintatutkimuksen (Torbert), sosioekologisen toimintatutkimuksen, kommunikatiivisen toimintatutkimuksen (Gustavsen), sosiaalisen konstruktivismiin (Gergen, Shotter), systeemiteoreettisen toimintatutkimuksen, kliinisen toimintatutkimuksen (Schein) ja arvostavan tutkimuksen (Cooperrider). Seuraavassa esitellään tarkemmin näitä eri suuntauksia.

Toimintatutkimuksen pioneerina pidetään John Deweyn ja hänen seuraajiensa esittämiä ajatuksia 1920- ja 1930-luvuilta. Varsinaisena toimintatutkimuksen teoreettisena isänä mainitaan kuitenkin Kurt Lewin, joka 1940-luvulla loi tämän tutkimusmenetelmän peruskäsitteet kuten yhteistoiminnallisuus, demokraattisuus sekä sen luonteen teoriaa ja käytäntöä muuttavana menetelmänä. (Syrjälä 1994, 26.) Lewin huomasi tutkimushankkeissaan, että ihmisten käyttäytymisen muutokseen tarvittiin yhteisöllistä interventiota. Tieto toimii tämän muutoksen perustana ja yhteisön ihmiset sitoutuvat tutkimusten tuloksiin, jos he itse sisäistävät osana tehtävää tutkimusta tuotetun tiedon erilaisten ryhmäkeskustelujen ja ryhmätöiden avulla. (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 48.) Lewin löysi pohdinnoissaan yhteyden yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen ja käytäntöjen välille, jota kriittinen teoria ei vielä ollut löytänyt. Lewinin mielestä käytännöllistä teoriaa tarvittiin ratkomaan yhteiskunnallisia ongelmia. (Huttunen & Heikkinen 1999, 158.) Yhteiskuntatieteellisenä metodina toimintatutkimus esiteltiin 1970-luvun lopulla.

Kriittisen toimintatutkimuksen juuret ovat Kemmisin ja Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoriassa. Jürgen Habermas on Frankfurtin koulukunnan toisen sukupolven tunnetuin ja merkittävin edustaja 1950–1990-luvuilta. Stephen Kemmis on taas australialainen tutkija, joka teki Habermasin tiedonintressiteoriaa tunnetuksi 1980-luvun alkupuolella lähinnä angloamerikkalaisella kielialueella. Tässä yhteydessä puhutaan kriittisestä toimintatutkimuksesta, emansipatorisesta toimintatutkimuksesta, valtauttavasta toimintatutkimuksesta (empowering action research) tai osallistavasta toimintatutkimuksesta (participatory action research). (Huttunen & Heikkinen 1999, 160, 164.) Osallistavassa toimintatutkimuksessa olennaista on tutkittavien mukanaolo tutkimuksessa, samalla kun se korostaa demokraattisia toimintatapoja.

Myös kommunikatiivinen toimintatutkimus perustuu Habermasin näkemykseen herruudettomasta keskustelusta, johon kaikki voivat osallistua. Olennaista tässä lähestymistavassa on Habermasiin pohjautuva oletus demokratiasta ideaalisena puhe-tilanteena, joka perustuu keskusteluun ja dialogiin. Sosiaalisessa konstruktivismissa tietyt asiat – kuten ihmisten keskinäinen vuorovaikutus ja yhteistoiminta - tuotetaan kielellisten kuvausten kautta. (Kuusela 2005, 18–19.) Tänä päivänä toimintatutkimus on yhteiskuntatieteissä tunnetuin tutkimusperinne, joka samalla korostaa tutkimuksen hyödyllisyyden tarvetta myös tiedeyhteisön ulkopuolella (Kuula 1999; Koskinen, Alasuutarin & Peltosen 2005, 48 mukaan). Pohjoismaissa kommunikatiivista toimintatutkimusta on kehitetty 1980-luvun puolivälistä lähtien erityisesti Gustavsenin toimesta. Gustavsen katsoo kommunikatiivisen toimintatutkimuksen nojautuvan ajatukseen vuorovaikutuksesta ja sen kehittymisen olevan edellytys työorganisaatioiden muutoksille ja työelämän innovaatioille. Hänelle muutoksen kohteena on organisaatioiden toiminta, jossa toimintatutkimus mahdollistaa uudenlaisen vuorovaikutuksen. Kielen Gustavsen kuten Perelmankin näkee potentiaalisena käytäntönä ja katsoo

kielellisen vuorovaikutuksen mahdollistavan uudenaikaisen konkreetisoituvan strategisen toiminnan. (Kuula 1999, 90–94.) Erityisen suosittua toimintatutkimus on työn kehittämisessä. Suomessa toimintatutkimuksen tunnetuin sovellus on Engeströmin 1990-luvulla luoma työyhteisöjä kehittävä työntutkimus. Tämän metodologian juuret ovat venäläisessä kulttuuripsykologiassa ja Engeströmin ekspansiivisen oppimisen teorioissa. Menetelmässä tutkimusosion ohkeen rakennetaan muutosohjelma, jonka yksi osio on muutoslaboratorion toteuttaminen. (Virkkunen, Engeström, Pihlaja & Helle 1999; Koskisen, Alasuutarin & Peltosen 2005, 50 mukaan.)

Jyrkämä (1978, 39) määrittelee toimintatutkimuksen seuraavasti: *“Toimintatutkimus on lähestymistapa, tutkimusstrategia, jossa tutkija osallistumalla kiinteästi tutkittavana olevan kohdeyhteisön elämään pyrkii yhdessä kohdeyhteisön jäsenten kanssa ratkaisemaan jotkin ratkaistavaksi aiotut ongelmat, saavuttamaan yhdessä kohdeyleisön jäsenten kanssa asetetut tavoitteet ja päämäärät tutkimalla näiden ongelmien ilmenemistä, synty- ja kehitystahoja ja kehitettyjen ratkaisuvaihtoehtojen pohjalta yhdessä kohdeyhteisön jäsenten kanssa ongelmien ratkaisemiseksi, tavoitteiden saavuttamiseksi, päämääriin pääsemiseksi.”* (Linnansaari 2004, 114–115.)

Syrjälä (1994, 31–33) on määritellyt kolme erilaista toimintatutkimustyyppiä, jotka ovat tekninen, praktinen ja emansipatorinen. Tekninen eli interventiosuuntautunut kehittämisprojekti käynnistyy ensisijaisesti ulkopuolisen kehittäjän toimesta. Kyseessä voi olla uuden koulutuksen tai yhteistyöprojektin käynnistäminen, uuden käytännön tai asiakaslähtöisen toimintamallin käyttöönotto. Praktisen eli käytännöllisen toimintatutkimuksen lähtökohta voi tulla joko ulkopuoliselta kehittäjältä tai kehitettävän työyhteisön jäseniltä. Tällöin pyritään muotoilemaan tai uudelleen suuntaamaan omia käytäntöjä. Emansipatorissa eli vapauttavissa toimintatutkimuksissa toimija pyrkii itse parantamaan toimintaympäristöään. Tällöin uutta tietoa tuottavan toimintatutkimuksen uskotaan lisäävän osallistujien itsenäisempää, tasa-arvoisempaa, demokraattisempaa ja oikeudenmukaisempaa toimintaa (vrt. Habermasin emansipatorinen tiedonintressi esim. Berndtson 1992, 83).

Taulukko 3. Toimintatutkimusparadigmojen vertailua (Suojanen 1999).

Paradigma	Positiivistinen, empiriis-analyttinen, kvantitatiivinen	Tulkinnallinen, hermeneuttinen, kvalitatiivinen	Kriittinen, emansipatorinen
Tiedon intressi	Tekninen	Praktinen, tulkinnallinen	Kriittinen, emansipatorinen
Vaikutuskeino yhteiskunnassa	Työ	Kieli	Valta
Tutkimuksen tarkoitus	Syy-seuraus-suhteet, ennustaminen	Ymmärtäminen, tulkinta	Toiminnan kehittäminen, muutos
Teorian ja käytännön suhde	Teoriasta käytäntöön, deduktiivinen	Käytännöstä teoriaan, induktiivinen	Teorian ja käytännön vuoropuhelu
Ihmiskäsitys	Atomististinen, ulkoa ohjattu	Holistinen, humanistinen	Holistinen, itseohjautuva
Tutkijan rooli	Ulkopuolinen asiantuntija, tarkkailija	Ulkopuolinen tai osallistuja, ei pyri vaikuttamaan	Aktiivinen osallistuja, vastuun jakaja, muutosagentti
Tutkijan ja osallistujien suhde	Riippumattomuus, kohde objektina	Yhteistyö, kohde objektina	Yhteisvastuullisuus, osallistajat subjekteina

Toimintatutkimuksen keskeinen metodi on tiedonhankintaan perustuva vaiheittainen prosessi, jossa edetään suunnitelman teosta toimintaan, jota havainnoidaan ja muutetaan siitä saatujen kokemusten perusteella. Aineiston keruu ja teorian kehittäminen vuorovaikuttaisesti on tässä menetelmässä olennaista. Aineiston analysoinnissa on myös useita eri vaiheita, eivätkä analysoinnin kautta kehitetyt ensimmäiset käsitteetkään ole lopullisia. Niiden tehtävä on auttaa tutkijaa edistämään tutkimustaan. Tutkittavaa ilmiötä pyritään käsitteellistämään aineiston ja tutkittavan kohteen ominaispiirteiden valossa. Aineiston keruussa korostuukin joustavuus ja yhteistyö. (Kemmis 1985; Linnansaaren 2004, 115 mukaan.)

Toimintatutkimuksen vaiheet kuvataan tavallisesti spiraalin muodossa. Toimintatutkimusspiraali koostuu jaksoista, joissa toiminta kehittyy vähitellen ja vaiheittain. Tutkimus lähtee liikkeelle (Linnansaari 2004; 117) muutoksen tarpeesta, tavoitteesta ja suoritettavista interventioista. Spiraali etenee arvioinnista toiminnan suunnitteluun, toimintaan, havainnointiin ja palaa jälleen arviointiin. Yhtä aikaa tutkimuksen kanssa tapahtuu osallistujien metaoppimista, jonka yhteydessä saatuja kokemuksia reflektoidaan ja tulkitaan. Jyrkämä (1978, 38; Korhosen 1989; 21 mukaan) kuvaa toimintatutkimuksen lähtökohdaksi jonkun tai joidenkin ongelmien ratkaisun tarvetta. Ratkaistavat ongelmat ovat useimmiten hyvin konkreettisia ja käytännön tasolla. Toinen lähtökohta on, että ne ihmiset, joita tutkimus koskee, ovat itse vaikuttamassa tutkimusprosessin kulkuun. Nämä kohdeyhteisön jäsenet nousevat tutkijan rinnalle tutkimuksen ja toiminnan subjekteiksi samaan aikaan kuin he ovat osa tutkimuksen kohdetta, tutkimuksen objektia. (Jyrkämä 1978, 45; Korhosen 1989, 21 mukaan.)

Tutkija on toimintatutkimuksessa toiminnan ja tutkimuksen katalysoija. Passiivisen havainnoinnin sijasta hän vaikuttaa tutkittavien todelliseen elämään olemalla toiminnan aktiivinen osanottaja, joka työskentelee yhdessä kohdeyhtymänsä kanssa yhteisten päämäärien toteuttamiseksi. Tutkija toimii muutosagenttina, muutoksen aktivoijana tai välittäjänä. (Ks. Eskola 1981, 182; Jyrkämä 1978, 45; Korhosen 1989, 21 mukaan.) Tulkitessaan muutosta tutkija yrittää ymmärtää kokemusta aikaisempien tutkijoiden teorioiden, mallien ja käsitteiden avulla. Reflektoidessaan ja tulkitessaan tutkija ottaa myös itselleen uusia askeleita omalla tiedon polullaan. Tätä varten tutkijan täytyy samanaikaisesti kehittää itsessään uusien askeleiden edellyttämiä taitoja. Tutkijan on myös osattava kokea, kysyä ja käsitteellistää vastauksia, uskallettava ottaa riskejä ja kokeilla eri vaihtoehtoja. (Ks. Sava & Linnansaari 1991; Eskola & Suoranta 1998; Kiviniemi 1999; Linnansaaren 2004, 117 mukaan.) Toimintatutkimuksen tuloksena on uudella tavalla ymmärretty kehittämisprosessi. Tässä tapauksessa tuloksena on uudella tavalla ymmärretty kuntapalvelujen kehittämistoiminta käyttäjälähtöisenä innovaatio-toimintana kuntakontekstissa. Toimintatutkimuksen etuna on myös, että syklistyden ansiosta tutkimus ja sen suunnittelu etenevät käsi kädessä, jolloin sen sovellukset ovat heti ja vaiheittain käytettävissä ja arvioitavissa. (Grönfors 1982, 123.)

Jyrkämä määrittelee toimintatutkimuksen ongelmien ratkaisemiseksi ja tavoitteisiin pääsemiseksi yhdessä kohdeyhteisön kanssa. Grönfors taas toteaa, että tällaisen vuorovaikutteisen oppimisen tulokset säilyvät vain jos toimintatutkimus kytkeytyy johonkin osapuolten hyväksymään teoriaan tai viitekehykseen, siksi toimintatutkija osallistaa kohdeyhteisönsä tutkimuksen kaikissa vaiheissa, myös teoreettisella ja käsitteellisellä tasolla. Yrjö Engeström (2004, 25) kirjoittaa muutoksesta työelämän

tutkimuksessaan organisaation oppimisena ja uuden luomisena. Engeströmin ilmaisu antaa kaksi lupaus. Se merkitsee irtautumista laboratoriolähtöisten oppimisteorioiden yksilökeskeisyydestä ja se liittyy käsitteenä läheisesti innovaation ja muutoksen käsitteisiin. Perinteisesti organisaation oppiminen perustuu (Engeström 2004, 25–26) oppimiskäyrän ideaan. Tämän ajatuksen mukaan oppiminen tapahtuu automaattisesti sopeutumisenä, ei uuden luomisena. Sopeutuessaan organisaatio huomaa virheet ja korjaa ne. Argyris ja Schön (1978; Engeström 2004, 26) kuvaavat tätä oppimista yksi- ja kaksisilmukkaisen oppimisen avulla. Yksisilmukkaisessa oppimisessa organisaatio ylläpitää toimintaansa muokkaamalla strategioitaan organisaation suorituskyvyn säilyttämiseksi sen normien asettamissa rajoissa. Kaksisilmukkainen oppiminen johtaa sekä organisaation että vallitsevien normien luovaan kyseenalaistamiseen ja muuttamiseen.

Engeström (2004, 29–30) kuvaa kaksisilmukkaista uudistavaa oppimista kolmen eri innovaatiotyypin avulla. Nämä tyypit ovat ratkaisuinnovaatio, prosessi-innovaatio ja järjestelmäinnovaatio. Ratkaisuinnovaation tapauksessa organisaation oppiminen tuottaa ratkaisuksi hetkellisesti uuden käytännön. Prosessi-innovaation tapauksessa tekijä kiinnittää huomionsa koko muutoskohteeseen monivaihteisesti ja vuorovaihteisesti muovautuvana ongelmana. Järjestelmäinnovaatioissa oppiminen tapahtuu pitkän aikavälin prosesseina ja sosiaalisina kytkentöinä, joiden kautta muutoksen-tekijäryhmä muotoilee toimintajärjestelmälle uuden mallin ja siirtää tämän uuden toimintamallin käytäntöön. Tätä työyhteisöjen pitkän aikavälin syklittäisesti etenevää oppimista Engeström nimittää ekspansiiviseksi oppimiseksi.

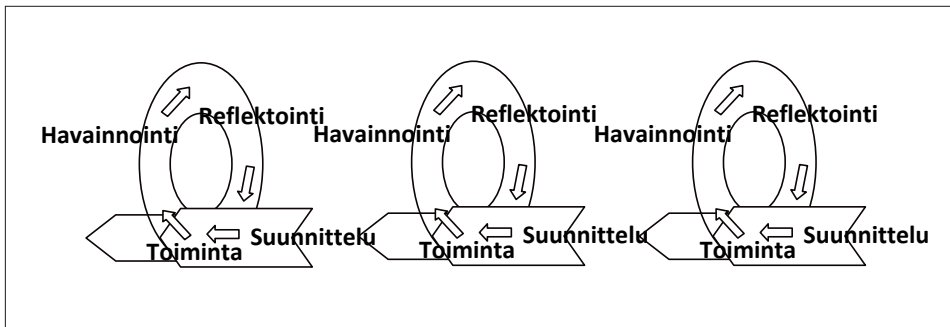
Engeström (2004, 104–105) käyttää myös Habermasin (1984) kommunikatiivisen toiminnan teoriaa työelämän kehittämisessä. Kommunikatiivinen toiminta on Habermasin mukaan tasavertaisen ja vapaan vuorovaikutuksen alue, joka on vastakohta aiemmalle tuotannolliselle toiminnalle hierarkkisine alistussuhteineen. Engeström löytää kolme kannustinta instrumentaalisen työtoiminnan kehittämiseen kommunikatiivisena ja vuorovaihteisena prosessina. Nämä kannusteet ovat työn informatisoituminen; tuotanto- ja palveluprosessien joustavoittaminen, pyrkimys asiakas- ja markkinalähtöiseen räätälöintiin ja siirtyminen tiimi- ja verkkopohjaisiin organisaatioihin. Nämä kaikki muutokset merkitsevät Engeströmin (2004, 105–106) mukaan kommunikatiivisen ja instrumentaalisen toiminnan entistä pakottavampaa yhteenkietoutumista ja viestinnän ja vuorovaikutuksen välttämätöntä tutkimista osana työn muutoksen tutkimista. Engeström (2004, 118–119) kuvaa toiminnan kohteen ja vuorovaikutuksen kehittämisen murrosta ja sen innovaatiomahdollisuuksien hyödyntämistä joko regressiivisenä tai ekspansiivisenä. Regressiivinen murros johtaa yhteistoiminnan tai vuorovaikutuksen muuttamiseen yhteistyöstä koordinaatioksi. Ekspansiivinen siirtyminen taas johtaa yhteistoiminnalliseen uuden ratkaisun kehittelyyn ja on jo itsessään innovaatio.

Tutkimukseni käynnistyi Suojasen (1999) kuvaamassa tulkinnallisessa hermeneuttisessa toimintatutkimusparadigmassa, jonka tiedon intressi oli tulkinnallinen. Pysin tutkimuksen alkuvaiheessa ymmärtämään sen kohteena olevaa ilmiötä, kunnan innovaatiotoimintaa. Roolini tutkijana tässä alkuvaiheessa oli osallistujan rooli, jossa roolissa en pyrkinyt vaikuttamaan tutkimukseni kohteena olevaan ilmiöön. Tutkijana tein yhteistyötä tutkimukseen osallistuvien tahojen kanssa, vaikka he olivatkin tut-

kimuksen kohteena. Tutkimuksen aikana tutkimusparadigma muuttui kriittiseksi, emansipatoriseksi toimintatutkimukseksi, jonka avulla pyrin muutosagenttina tutkimaan toiminnan kehittämiseen yhdessä kohdeyhteisöni kanssa. Tutkimukseni alussa sen eri tahojen vaikutuskeino yhteiskuntaan oli diskurssi, tutkimuksen lopussa kielen käytöstä tuli kuntalaisen kommunikaatiivista valtaa. Tutkimukseni tavoitteena oli sen käytännöistä oppiminen teorian ja käytännön vuoropuheluna. Seuraavassa luvussa 1.7 kuvaan tarkemmin toteuttamani kolmivaiheisen tutkimusprosessin.

1.7 Tutkimuksen eteneminen

Tutkimukseni empiirinen osa kattaa kolme erillistä tosielämän interventiota, joiden avulla kuvaan ja tulkitseen käytännön tietoa kuntien innovaatiotoiminnasta eri näkökulmista tosielämän tilanteissa. Nämä kolme, Itä-Uudellamaalla, Mikkelissä ja Helsingissä toteutettua, interventiota muodostavat sisäkkäin etenevän spiraalin, jota tässä osassa kuvaan Carrin & Kemmisin (1986; Kiviniemi 1999, 67) nelivaiheisen mallin avulla. Tämän mallin vaiheet ovat suunnittelu, toiminta, havainnointi ja reflektointi. Ensimmäisessä suunnitteluvaiheessa muodostetaan yhteinen näkemys tutkimuskohteen nykytilasta ja tutkimusongelmasta yhdessä tutkimukseen osallistuvien kanssa. Toinen toimintavaihe sisältää eri kehittämismenetelmien käytännön kokeiluja. Kolmas havainnointivaihe sisältää tiedonkeruun esimerkiksi haastattelujen, havainnoinnin ja dokumenttien avulla ja tiedonkeruun analysoinnin, käsitteellistämisen ja raportoinnin tutkimukseen osallistujille. Neljäs reflektointi -vaihe sisältää tulosten arvioinnin lisäksi teorian tiedon hyödyntämisen. Malli palautuu arvioinnin pohjalta uudelleen suunnitteluun. Mallia voidaan kuvata sisäkkäin etenevien spiraalien avulla.



Kuva 2. Toimintatutkimuksen eteneminen vuorovaikutteisena spiraalina (mukaillen Carr & Kemmis 1986; Meriläinen 2004, 13).

Seuraavassa esitellään tämän tutkimuksen kolmen tapauksen suunnittelu-, havainnointi- ja reflektointivaiheet. Itse toimintavaiheet eli eri käyttäjälähtöisten kehittämismenetelmien käytännön kokeilut esitellään luvuissa 3 ja 4.

1.7.1 Esiymmärrys, kenttätöön suunnittelu ja kentälle pääsy

Tämän tutkimusprosessin alkua voi kuvata yleisesti Hammersleyn ja Atkinsonin (1995; Koskisen, Alasuutarin & Peltosen 2005, 39 mukaan) laadullisen tutkimusprosessin ajatusten kautta seuraavasti: *“Alussa tutkijalla on lähinnä yleinen uteliaisuus jotain ilmiötä kohtaan. Motiivi tutkimukseen voi tulla eri asioista, kuten sattumasta, rahoituksesta, moraalisisista syistä tai omasta elämästä. Työskentely tapahtuu arkitiedon varassa. Vaihe voi kestää kauankin. Tästä yleisestä kiinnostuksesta edetään kohti varsinaista tutkimusongelmaa.”*

Matkakertomukseni tutkijana alkaa kuvauksella omasta arkitiedostani ja sen synnystä. Tutkimukseni esiymmärryksen ja ensimmäisen spiraalin muodostaa kirjallisuuskatsaus julkisen sektorin innovaatiotoimintaan Suomessa ja sen ensimmäinen kenttäkäynti tapahtuu Itä-Uudellamaalla.

1.7.1.1 Henkilökohtainen mielenkiinto

Henkilökohtainen mielenkiintoni kuntien innovaatiotoimintaan virisi työskennellessäni Itä-Uudenmaan aluekeskusohjelmassa vuodesta 2002 alkaen. Innovaatiotoiminta näyttäytyi tuolloin osana julkisen sektorin elinkeinotoimintaa ja aluekehittämistä, eikä sillä ollut vielä roolia julkisen sektorin oman palvelutuotannon kehittämisessä. Itä-Uudenmaan keskuskaupunki Porvoo toteutti innovaatiotoimintaa osana Sähköisen talotekniikan osaamis- ja kehittämiskeskusta aluekeskusohjelman tuella vuodesta 2004 alkaen. Maakunnan ensimmäinen innovaatioympäristöselvitys tehtiin samoin osana Sähköisen talotekniikan osaamis- ja kehittämiskeskukseen toimintaa vuosina 2005–2006. Kansallisessa aluekeskusohjelmassa innovaatiotoiminta oli tuolloin osa Koulutus ja osaaminen -verkoston toimintaa. Kuntapalvelujen kehittämistoiminta tehtiin osana saman ohjelman Hyvinvointi-verkoston.

Toimin tuolloin aluekeskusohjelman koordinaattorina ja sen Palveluyrittäjyys-ohjelman projektipäällikkönä, innovaatiotoiminnasta vastasi kollegani Leena Tuomi. Rinnan aluekeskusohjelman toiminnan kanssa vuonna 2005 käynnistyi kansallinen kunta- ja palvelurakennemuutos -hanke, joka on suurin kunnallishallinnon ja -palvelujen uudistus Suomen historiassa. Uudistuksen tavoitteena on sekä vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta että edistää uusia palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoa. Toimin aluekeskusohjelmatyön ohella Itä-Uudenmaan kunta- ja palvelurakennemuutos-ohjelman projektipäällikkönä vuosina 2005–2006. Tehtävänäni oli vastata Itä-Uudenmaan seutuyhteistyöstä ja kunta- ja palvelurakennemuutos -hankkeen ensimmäisen vaiheen maakunnallisista selvityksistä. Tässä vaiheessa innovaatiotoiminta nousi mielessäni jo mahdolliseksi keinoksi edistää myös palvelujen uusia toimintatapoja ja niiden organisointia.

Itä-Uudenmaan aluekeskusohjelma laati oman poikkisektorialisien innovaatiostراتيجiansa syksyllä 2006. Innovaatiostراتيجiassa laaja-alaisen innovaatiotoiminnan todettiin olevan yhtä lailla keino edistää koulutuksen ja osaamisen kuin luovan toimialan tai palvelutoiminnan kehittämistä. Innovaatiotoiminta nimettiin myös yhdeksi Itä-Uudenmaan aluekeskusohjelman kolmesta strategisesta painopisteestä sen toisella

kaudella 2007–2010. Aluekeskusohjelma ryhtyi ripeästi painopisteen käytännön toimintaan käynnistämällä innovaatioalustan konseptoinnin, innovaatioareenan pilotoinnin, innovaatiotoiminnan verkkopalvelun, Living Lab -toiminnan konseptoinnin ja Oppimisen ja muotoilun Living Lab -kokeilut. Siirryin esitutkimusvaiheen lopussa syksyllä 2007 Suomen Kuntaliittoon palveluinnovaatioiden asiantuntijaksi.

1.7.1.2 Alan kirjallisuuteen tutustuminen

Aluekeskusohjelman innovaatioverkosto käynnisti keväällä 2007 yhdessä Helsingin yliopiston Ruralia instituutin ja Tampereen yliopiston Seinäjoen täydennyskoulutuskeskuksen kanssa Innoventurer – Innovaatioympäristöjen johtaminen ja kehittäminen -koulutusohjelman. Innovaatioverkoston tavoitteena oli siihen mennessä ollut ensimmäisen neljän vuotensa aikana tehdä alueellisten innovaatioympäristöjen kehittämistä systemaattista ja tavoitteellista toimintaa tunnistamalla ja levittämällä konkreettisia työkaluja eri alueiden välillä, vaihtamalla kokemuksia hyvistä käytännöistä ja mallintamalla innovaatioympäristöjen rakennetta ja eri organisaatioiden yhteistyön elementtejä. Käynnistettävä koulutusohjelma nähtiin keinona parantaa kehittämissyötä tekevien ammatillisia valmiuksia heidän innovaatioympäristöjen kehittämis- ja johtotehtävissään. (Ranta 2009, 5–6.)

Puolitoistavuotinen Innoventurer-koulutusohjelma kokosi nelisenkymmentä innovaatioympäristöjen kehittäjää yhteisiin tapaamisiin ja virtuaaliympäristöön keskustelemaan teemaan liittyvistä ajankohtaisista asioista. Koulutukseen osallistuneet henkilöt työstivät kukin omaan arkityöhönsä läheisesti liittyvän case-työn, joista koottiin kirjallisessa muodossa aluekeskusohjelman Innovaatioympäristöjen kehittäminen ja johtaminen -julkaisu. Tämä julkaisu ilmestyi keväällä 2009. (Ranta 2009, 6.)

Osallistuin Innoventurer -koulutusohjelmaan. Oma case-työni kattoi kahden artikkelin kirjoittamisen. Ensimmäinen teoreettinen artikkelini ”Uusi innovaatiopolitiikka kuntapalvelujen uudistamisen mahdollistajana” perustuu kirjallisuuskatsaukseen Suomen julkisen sektorin innovaatiotoiminnasta ja kunnan rooleista tässä toiminnassa (Jäppinen 2009a). Toinen artikkelini ”Itä-Uusimaa siirtyy perinteisestä innovaatiopolitiikasta kohti uutta innovaatiopolitiikkaa” on käytäntölähtöinen ja kuvaa Itä-Uudenmaan ensi askeleet innovaatiotoiminnassa (Jäppinen 2009b). Aloitin kunnallispolitiikan jatko-opinnot Tampereen yliopistossa keväällä 2006. Nämä artikkelit toimivat esiyymmärryksen luomisen välineenä myös väitöskirjaani ja ne muodostavat lähes sellaisenaan väitöskirjan luvut 2 ja 3.

1.7.1.3 Ensimmäinen kenttäkäynti

Yhteiskuntatieteellinen tutkimus hyödyntää arkielämän tutkimuksessaan tutkimuskirjallisuuden lisäksi tutkimuskohteestaan kertovia tekstejä, haastatteluja ja havainnointia. (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 62.) Kirjallisia aineistoja voivat olla esimerkiksi aiemmat tutkimukset, selvitykset ja raportit. Monesti niitä käytetään empiiristä tutkimusta valmistelevana ja haastatteluja täydentävänä aineistona. Kirjalliset aineistot ovat joskus myös ainoa keino päästä kiinni monimutkaisten asioiden yksityiskohtiin. (Koskinen ym. 2005, 130–131.) Hallinto toimii tekstien, dokumenttien ja sähköisten

viestien avulla. Tekstien ja graafisten esitysten kautta jaetaan tietoa ja päätöksenteon edellyttämää informaatiota, kuvataan organisaatorakenteita ja -prosesseja ja myös pidetään niitä yllä. Hallinnon tutkimuksessa tekstejä ja dokumentteja kuvataan jopa “weberiläisen rationaalisuuden rautaisena häkkinä”, josta on vaikea päästä ulos. (Koskinen ym. 2005, 149–151.) Ensimmäisessä interventiossa kirjallinen, pääasiassa erilaisista virallisista dokumenteista koostuva, aineisto toimi valmistelevana aineistona ennen kentälle siirtymistäni ja sen jälkeen sitä tarkentavana materiaalina ensimmäisen kenttäkäyntini kuvauksessa.

Aineiston keruumenetelmänä haastattelut

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa haastattelu on perustavaa laatua oleva tekniikka toisen kulttuurin ymmärtämisessä (Silverman 1993; Metsämuurosen 2006, 89 mukaan). Tässä tutkimuksessa haastattelut ja havainnointi olivat myös menetelmä päästä ulos hallinnon rautaisesta häkistä. Grönfors (1982, 87) nimittääkin haastatteluja ja havainnointia kenttätömenetelmiksi. Tutkimukseni alkuvaiheessa tehdyt haastattelut tutkittavan kohteen rakenteista ja prosesseista ovat myös keino varmistaa, ettei tutkimus mene harhaan myöhemmin. Haastattelu onkin lähes ainoa keino kerätä ihmisten asioille antamia merkityksiä ja tulkintoja, tässä tapauksessa tulkintoja kuntien innovaatiotoiminnan ilmenemismuodoista. (Koskinen ym. 2005, 106.) Haastatteluille tutkimuksen osana on luonteenomaista (Hirsjärvi & Hurme 1982, 27), että haastattelu on ennalta suunniteltu; haastattelija on ennalta tutustunut tutkimuksen kohteeseen sekä käytännössä että teoriassa ja, että haastattelu on haastattelijan alulle panema ja ohjaama. Haastattelua käytetään silloin, kun halutaan kartoittaa tutkittavaa aluetta ja halutaan koota sitä kuvaavia esimerkkejä. Puolistrukturoitu haastattelu eli teemahaastattelu, jossa tutkija määrittelee kysymykset ja haastateltava vastaa niihin omin sanoin, on käytetyin kvalitatiivisen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmä yhteiskuntatieteissä. (Koskinen ym. 2005, 104–105.) Teemahaastattelu (Koskinen ym. 2005, 108–109) on myös yksi yksinkertaisimmista vuorovaikutuksen muodoista. Kysymysten tehtävänä on tuottaa tietoa tutkittavasta ilmiöstä myöhemmin tulkittavaksi teorian avulla.

Tutkimukseni haastatteluaineisto koostuu 18 haastattelusta, joista osa tehtiin ryhmähaastatteluina. Muutamia informantteja haastateltiin myös kaksi kertaa tutkimuksen eri vaiheissa. Haastateltavina oli viranhaltijoita, toimihenkilöitä, poliitikkoja ja kuntalaisia. Haastateltavat on suorien siteerauksien kohdalla jaoteltu kahteen ryhmään, viranhaltijat ja kuntalaiset, haastateltavien anonymiteetin turvaamiseksi. Tutkimuksen ensimmäisessä osassa haastattelin neljää henkilöä, jotka kaikki olivat Itä-Uudenmaan innovaatioympäristön kehittäjinä työskenteleviä henkilöitä. Haastattelumuotona käytin puolistrukturoitua haastattelua. Haastateltavat saivat myös haastattelurungon ennalta käyttöönsä.

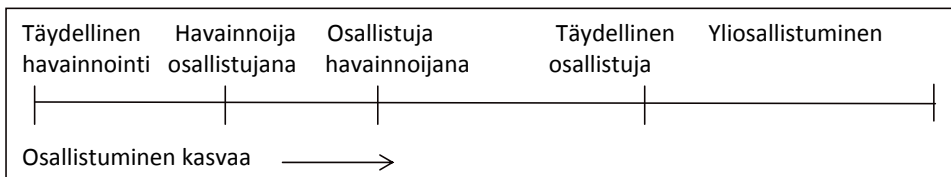
Toisena aineiston keruumenetelmänä havainnointi

Toinen kosketukseni kenttään tapahtui havainnoinnin avulla. Havainnoinnissa tutkija tarkkailee tutkimuksen kohdetta ja tekee havainnoinnin aikana muistiinpanoja tai kenttäraporttia. Havainnoinnin objektiivisuuden ja subjektiivisuuden aste vaihtelee tutkimuksen kohteen ja metodin mukaan. Bodgan ja Biklen (1992, 88; Metsämuurosen 2006, 116 mukaan) käyttävät osallistuja–havainnoija -jatkuoa (The Participant/

Observer Continuum) kuvaamaan sitä kuinka havainnoinnin toisessa ääripäässä tutkija on objektiivinen tarkkailija ja toisessa ääripäässä täydellisesti mukana oleva aktiivinen toimija tutkittavassa tilanteessa.

Havainnointi voidaan jakaa neljään eri asteeseen osallistumisen (Adler & Adler 2000, 379; Atkinson & Hammersley 2000, 248; Metsämuuronen 2006, 116–117) ja havainnoinnin teoreettisten lähtökohtien mukaan (Laitinen 1998b; Metsämuuronen 2006, 116 mukaan):

- havainnointi ilman varsinaista osallistumista (the complete observer)
- havainnoija osallistujana (the observer-as-participant)
- osallistuja havainnoijana (the participant-as-observer) ja
- täydellinen osallistuja (the complete participant).



Kuva 3. Havainnointi ja osallistuminen (Metsämuuronen 2006, 117).

Grönfors (1982, 87) nimeää edellä esitetyt neljä eri osallistumisen astetta hieman toisin: 1) havainnointi ilman varsinaista osallistumista, 2) osallistuva havainnointi, 3) osallistava havainnointi eli toimintatutkimus ja 4) piilohavainnointi. Käytin tutkimukseni tulkintojen lähteenä myös Grönforsia, joten on kuvaan seuraavaksi molempien tutkijoiden tulkinnat.

Täydellinen havainnointi tai havainnointi ilman osallistumista tapahtuu usein kenttätöiden alkuvaiheessa. Tutkija voi esimerkiksi etnografisessa tutkimuksessa alkaa tutkimuksen tutustumalla henkilöihin ja tilanteisiin ulkopuolisena tarkkailijana ja vasta myöhemmin osallistua enemmän tutkittavaan yhteisön toimintaan. (Metsämuuronen 2006, 117.) Grönfors (1982, 88–90) nimeää Waxia (1971, 15–16) lainaten kolme vaihetta kentälle siirtymiseen. Ensimmäinen vaihe on siirtymä tai uudelleen sosiaalisuuden vaihe, jolloin kenttätöntekijä pyrkii luomaan kenttätöiden suorittamisen mahdollistavia suhteita. Toisessa vaiheessa päähuomion saavat erilaiset vuorovaikutussuhteet, joiden avulla tutkijan on mahdollista keskittyä ja tehdä kenttätö. Kolmas vaihe on kenttätöiden jälkeinen vaihe, jolloin kenttätöntekijä valmistaa raporttinsa ja irrottautuu tutkimuskohteen maailmasta. Tutkijan rooli osallistumattomassa havainnoinnissa on täysin tutkijan rooli, eikä hänellä ole muita tärkeitä rooleja tutkittavassa yhteisössä.

Osallistuvaa havainnointia voidaan tehdä joko niin, että tutkija on enemmän tutkijan roolissa (havainnoija osallistujana) tai, että hän on enemmän toimijan roolissa (osallistuja havainnoijana) kuten toimintatutkimuksissa. (Metsämuuronen 2006, 117.) Grönforsille (1982, 118–119) toimintatutkimus taas on osallistuvaa tutkimusta ja havainnointia (participatory research), jossa tutkijan työhön käytännön kenttätöissä

kuuluu tutkimuksellisten toimenpiteiden aktivoiminen. Osallistuva havainnointi edellyttää Grönforsin (1982, 97) mukaan merkittäviä sosiaalisia suhteita tutkijan ja tutkittavien välillä.

Osallistuvalla havainnoitsijalle ei riitä pelkkä tutkijan rooli. Grönfors kuvaa Denzinin (1970, 365) sanoin osallistuvan havainnoinnin vaativan tutkijaa osallistumaan läheisesti tutkittavien kokemuksiin. Tutkijan on opittava tutkittaviensa kieli ja ymmärrettävä heidän toimintonsa heidän arvostamiensa sosiaalisten määrittelien puitteissa. Havainnoitsijan on myös hylättävä omat ennakko-odotuksensa ja stereotypiansa ja tarkasteltava tutkimuskohteidensa maailmaa heidän omasta näkökulmastaan.

Osallistava havainnointi (Grönfors 1982, 119) edellyttää tutkijan roolin lisäksi tutkittavan toiminnan aktivointia. Tässä kohtaa Grönfors käyttää Jyrkämän (1978, 39) edellä luvussa 1.6.2 esiteltyä määritelmää, jonka mukaan tutkija osallistuu toimintatutkimuksessa kiinteästi kohdeyhteisönsä elämään ja pyrkii yhdessä heidän kanssaan ratkaisemaan ratkottavaksi aiotut ongelmat. Tutkija on tässä vaiheessa Eskolan (1981, 182) kuvaama muutosagentti. Lopputuloksena on (Grönfors 1982, 120) tutkijan ja tutkittavien yhteinen oppimistilanne, jonka kautta yhteisön tiedot kasvavat. Kasvun taustalla on yhteisön omien resurssien tiedostaminen, joka saavutetaan vuorovaikutussuhteessa tutkijan ja tutkittavien välillä, kun he tuovat oman erityisosaamisensa tähän suhteeseen. Grönfors (1982, 121) toteaa Jyrkämää (1978, 46–47) lainaten, että tällaisen vuorovaikutteisen oppimisen tulokset säilyvät vain jos toimintatutkimus kytkeytyy johonkin osapuolten hyväksymään ideologiaan ja teoreettiseen viitekehykseen. Tutkijan toimijaroolin lisäksi myös tutkittavien rooli osallistavassa havainnoinnissa muuttuu objektista subjektiksi.

Havainnoinnissa taas tutkittavat eivät pääse lainkaan vaikuttamaan tutkimuksen teorioihin, käsitteisiin ja määritelisiin, joita tutkija ja hänen tiedeyhteisönsä käyttävät. Toimintatutkimuksen tarkoituksena, Grönforsin (1982, 124) käyttämän osallistavan havainnoinnin tulkinnan mukaan, on kohteiden osallistaminen ja aktivointi tutkimuksen kaikissa vaiheissa, myös teoreettisella ja käsitteellisellä tasolla, jolloin myös tutkimusprosessi on tutkijan ja tutkittavien kahden tason synteesi.

Piilohavainnoinnilla (Grönfors 1982, 103–104) tarkoitetaan osallistuvaa tutkimusta, jossa tutkija osallistuu tutkittavien elämään ja tutkii heitä tutkittavien siitä tietämättä. Tutkijan roolin vaikutus on tässä muodossa olematon. Näin saatu tieto sen sijaan on varsin autenttista.

Ensikosketukseni Itä-Uudenmaan kenttään ja siellä tutkittavaan ilmiöön tapahtui osallistuvan havainnoinnin kautta. Koska toimin tutkimani Itä-Uudenmaan innovaatioympäristön yhtenä kehittäjänä, myös Grönforsin (1982, 97) edellyttämä osallistuvan havainnoinnin kriteeri tutkijan ja tutkittavien välisistä merkittävistä sosiaalisista suhteista täyttyi. Kollegana osallistuin myös Leena Tuomen vetämään Itä-Uudenmaan innovaatioympäristön toimintaan: alussa sen yhteisen kielen opetteluun innovaatiostrategian laatimisen kilpailuttamisen ja sen toteuttamisen yhteydessä, jatkossa sen toiminnasta saatujen kokemusten arviointiin raportoinnin muodossa. Tutkimukseni havainnointiaineisto julkisen sektorin innovaatiotoiminnasta on koottu koko tutkimusprosessin ja sen kolmen intervention ajalta kuuteen muistikirjaan. Nämä kenttämuistiinpanot muodostavat osan analysoitavasta aineistosta. Tutkimuksen aineiston keruuta kutsun Grönforsia (1982, 87) lainaten kenttäkäynniksi tai kentällä oloksi.

1.7.1.4 Ensimmäinen reflektointi

Tutkimukseni pääkysymys ensimmäisessä muodossaan oli: Mikä on kunnan rooli innovaatiotoiminnassa? Tätä päätutkimuskysymystä selventäväksi osakysymyksiä tutkimuksen ensimmäisessä osassa tulivat: Miten innovaatiotoiminta määrittyy kuntakontekstissa? ja Miten käyttäjälähtöisyys uudistaa kuntien innovaatiopolitiikkaa ja -toimintaa?

Lähestyin näitä kysymyksiä esiymmärryksen luomisen ja kirjallisuuskatsauksen kautta. Kirjallisuuskatsaus eri kotimaisista lähteistä tuotti kunnan rooleiksi perinteisen innovaatiotoiminnan edellytysten luojan ja mahdollistajan roolin (Tiede- ja teknologianeuvosto 2006, 8–9; Hautamäki 2007, 137; Hennala ym. 2008, 100); innovaatiotoiminnan soveltajan ja käyttäjän roolin julkisten hankintojen ja palveluinnovaatioiden kautta (Tiede- ja teknologianeuvosto 2006, 33; Halme & Kotilainen 2008, 107; Hautamäki 2007, 118; Kostiainen 2007, 12); sekä neljännen uuden roolin toimia osana uudenlaisia käytäntöläheisiä innovaatioympäristöjä, jolloin julkinen sektori toimiikin jo itse aktiivisesti innovaatioympäristön luojana ja innovaatioprosessin kehittäjänä. (Kostiainen 2007, 12; Kautonen, Kolehmainen & Koski 2002, 127; Valovirta, Niinikoski & Oosi 2006, 40; Stähle, Sotarauta & Pöyhönen 2004, 87–100; Virkkala 2008, 103.)

Ensimmäisen Itä-Uudellamaalla toteuttamani kenttäkäynnin tavoitteena vuosina 2006–2007 oli tutkia käytännössä näitä kunnan neljää eri roolia ja esiselvitykseni mukaan käynnissä olevaa julkisen sektorin siirtymää perinteisestä innovaatiotoiminnasta elinkeinotoimessa kohti julkisen sektorin palvelutuotannon uudistamista. Kenttäkäynti toi tähän siirtymään selkeää todistusaineistoa. Siirtymä perinteisestä yritys- ja elinkeinotoimintaan liittyvästä innovaatiotoiminnasta kohti uutta laaja-alaista innovaatiotoimintaa ja julkisen sektorin palveluja oli tapahtumassa myös Itä-Uudellamaalla.

Ensimmäisen kenttäkäyntini jälkeen siirryin syksyllä 2007 uusiin työtehtäviin Suomen Kuntaliittoon. Keväällä 2008 julkistettiin kansallinen innovaatiostrategia ja sen yhtenä avainkäsitteenä käyttäjälähtöisyyden käsite. Käsite oli ollut jo käytössä myös Itä-Uudenmaan innovaatiotoiminnan yhteydessä osana Living Lab -toiminnan konseptointia ja kokeilua. Tässä yhteydessä olimme myös sivunneet palvelujen käyttäjän roolia palvelujen kehittämisessä, eli sitä miten kuntalainen osallistuessaan palvelujen kehittämiseen muuttuu objektista subjektiksi ja palvelujen yhteiskehittäjäksi. Tuntui siis luonnolliselta selvittää lisää tätä käyttäjälähtöisyyden käsitettä seuraavassa kenttäkokeilussa, joka toteutettiin Mikkelissä vuodenvaihteesta 2008–2009 alkaen. Tässä yhteydessä myös tutkimukseni pääkysymys muuttui nykyiseen muotoonsa: Miten käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta on hyödynnettävissä kuntakontekstissa? Päätutkimusta selventäväksi toiseksi osakysymykseksi tuli: Mitkä ovat kuntalaisen mahdollisuudet osallistua vuorovaikutteisesti palveluja koskevaan päätöksentekoon ja niiden uudistamiseen?

Toinen oivallukseni kuntalaisen roolin tarpeellisuuden lisäksi oli opetella kirjoittamaan tutkimusta pala palalta artikkeleina. Lähtölaukaus tähän tuli aluekeskusohjelman Innoventurer-koulutuksesta. Konstruktivistisen oppimiskäsityksen keskeisin teesi (Tynjälä 2002, 72–77) on, että uutta tietoa opitaan aina aikaisemman tiedon pohjalta. Tulkitsemme siis uusia havaintojamme niiden tietojen ja uskomusten pohjalta, joita

meillä on jo ennestään. Nämä mentaaliset mallit muuttuvat kahdella tavalla: oppimalla rikastamisen kautta tai mallin tarkastamisen ja uudelleen muovaamisen kautta. Tiedon rikastaminen tapahtuu lisäämällä uutta tietoa olemassa oleviin käsitteellisiin järjestelmiin, mallin tarkastaminen edellyttää muutoksia myös yksilön uskomuksissa. Käsitteellisiä muutoksia ovat esimerkiksi uusien käsitteiden käyttöönotto tai niiden tarkentaminen. Oppimisen kautta muutoksia voi tapahtua myös käsitteiden välisissä suhteissa. Vapaa kirjoittaminen on yksi keino edistää näitä käsitteellisiä muutoksia. Se nostaa esiin oppijan, tässä tapauksessa tutkijan, aikaisempaa tietoa ja arkikäsitteitä ja aktivoi oppimista edistämällä uuden tiedon kytkemistä aiempiin käsityksiin tai jopa auttaa tarkistamaan omia oletuksia. Mezirow (1991; 1995; Tynjälän 2002, 87 mukaan) puhuu uudistavasta oppimisesta, jossa oppija tulee kriittisen reflektion (oman toimintansa tietoisesta tarkkailusta) kautta tietoisiksi havaintojaan ohjaavista perusoletuksista ja kykenee muuttamaan näitä oletuksiaan. Omalla kohdallani artikkeleiden kirjoittaminen ja niiden tulkinnoista keskusteleminen Innoventurer -koulutuksen ja tieteellisten seminaarien yhteydessä vei tutkimusta eteenpäin. Eri tutkijat ovatkin tutkineet sosiaalisen vuorovaikutuksen merkitystä käsitteellisen muutoksen aikaansäämisessä. Tutkiva oppiminen (Hakkarainen, Lonka & Lipponen 1991; Tynjälän 2002, 95–96 mukaan) ymmärtää myös oppimisen konstruktivisena tutkijan ja tiedeyhteisön välisenä oppimisprosessina, joka jo ennen tutkimusprosessin tulosten julkaisemista, pyrkii selittämään yhä syvällisemmin tutkittavaa ilmiötä ja samalla tuottamaan uusia, entistä monimutkaisempia kysymyksiä. Tällä tavalla oppijan ymmärrys käsitteiden merkityksestä kasvaa prosessin kuluessa ja käsitteiden välille muodostuu uusia yhteyksiä. Palaan tähän kognitiiviseen oppimiseen vuorovaikutustilanteessa uudelleen muiden vaiheiden reflektointien ja tutkimuksen tulosten yhteydessä luvussa 7.5.

Kolmas oivallukseni liittyi tutkijan rooliin, käyttäjälähtöisyyden käsitteen myötä halusin syventää myös omaa osallistuvaa havainnointiani osallistavampaan suuntaan ja siirtyä samalla teorian ja käytännön tutkimisesta teorian ja käytännön vuoropuheluun yhtenä innovaatioympäristön aktiivisena toimijana. Olin valmis toiseen kenttäkäyntiin.

1.7.2 Toinen kerta kentällä

Toimintatutkimukseni toisen spiraalin muodostaa katsaus osallisuuteen ja käyttäjälähtöiseen innovaatiotoimintaan ja sen kenttäkäynti kehittämiskokeilun muodossa tapahtuu Mikkelissä. Matkakertomukseni tutkijana jatkuu kuvauksella toisen syklin toteuttamisesta.

1.7.2.1 Tutkijan rooli ja asema

Toimintatutkimus eroaa tavallisesta osallistuvasta havainnointitutkimuksesta pääasiallisesti tutkijan roolin osalta. Käytännön kenttätyössä toimintatutkijan rooliin kuuluu tutkimuksellisten toimenpiteiden lisäksi myös toiminnan aktivoiminen. (Grönfors 1982, 119.) Toisen kenttäkäynnin suunnittelu, toiminnan käynnistys ja aktivointi tutkimuksen toisessa osassa tapahtui työelämän roolini kautta. Olin siirtynyt syksyllä 2007 Suomen Kuntaliiton palveluinnovaatioiden asiantuntijaksi. Toimenkuvaani kuului

Kuntakehitys ja tutkimus -yksikössä kuntapalvelujen uudistaminen innovaatio toiminnan avulla. Kansallinen innovaatiostrategia oli samaan aikaan työ- ja elinkeinoministeriön valmistelussa. Se esiteltiin kesäkuussa 2008 ja sen pohjalta laadittiin hallituksen innovaatiopoliittinen selonteko. Valtioneuvosto hyväksyi selonteon lokakuussa 2008. Selonteko sisälsi strategiset linjaukset Suomen innovaatiopoliittikan ja -ympäristön kehittämiseksi. Innovaatiostrategiaa ja sen yhtä avainkäsitettä, käyttäjälähtöisyyttä ja sen hyödyntämistä julkisten palvelujen uudistamisessa esiteltiin pyynnöstäni syyskuussa Kuntaliiton Kuntamarkkinoilla teollisuusneuvos Petri Lehdon toimesta. Huhtikuussa Kuntaliitto oli julkaissut yhteistyössä Lappeenrannan teknillisen yliopiston Lahden yksikön ja professori Vesa Harmaakorven kanssa ”Innovaatiopoliittikkaa järjestelmien välimaastossa” -tutkimusraportin. Käyttäjälähtöinen innovaatio toiminta oli myös syyskuussa esillä Kansallisessa innovaatiofoorumissa. Marraskuun valtakunnallisten rakennepoliittikkapäivien teemana oli ”Innovatiivinen kunta – Innovatiivinen Suomi”. Olin yksi päivien paneelikeskustelun alustajista teemalla ”Mistä lisää innovatiivisuutta julkiselle sektorille?” Joulukuussa 2008 VVT käynnisti Sektoritutkimuksen Osaaminen, työ ja hyvinvointi -jaoston tilaamana esiselvityksen ”Julkisen sektorin innovaatio toiminta” yhteistyössä Suomen ympäristökeskuksen, Tampereen yliopiston ja Työterveyslaitoksen kanssa. Olin mukana esiselvityksen laadintaan liittyvissä Innovaatiojohtamisen työpajoissa Kuntaliiton edustajana.

1.7.2.1 Avainhenkilö apuna kentälle pääsemisessä

Toinen interventioni käynnistyi marraskuussa 2008 Mikkelin vastavalitun kehitysjohtaja Soile Kuitusen vieraillessa Kuntaliitossa. Vierailun yhteydessä hän ilmaisi halunsa yhteistyöhön käyttäjälähtöisessä innovaatio toiminnassa liiton Kuntakehitys ja tutkimusyksikön kanssa. Tapauksen kuvauksen käynnistyessä hän toimi myös avaintiedottajana eli henkilönä, joka tietojen antamisen lisäksi tunsii tutkimuksen kohteena olevan yhteisön ja sen jäsenet, osasi nimetä muut haastateltavat tahot ja osallistui tutkimusaineiston analyysiin. (Grönfors 1982, 117.) Kuitunen oli aiemmassa tehtävässään konsulttina osallistunut myös kansallisen innovaatiostrategian laadintaan, joten hän tunsii toimintatutkimuksessa testattavat kehittämiskäytännöt teoriassa ja kykeni näin myös toimimaan muutosagenttina sekä teoriassa että käytännössä. Joulukuussa 2008 aloitimme yhdessä Kuntaliiton ja Movense Oy:n kanssa ideoimaan käyttäjälähtöisen innovaatio toiminnan kokeilua Mikkeliin keinona edistää kuntapalvelujen uusia toimintatapoja ja niiden uudenlaista organisointia.

1.7.2.2 Tutkimuksen yhteissuunnittelu

Toimintatutkimuksen keinoja voidaan hyödyntää tehokkaasti suunnittelu- ja kehitystyössä, jolla pyritään parannuksiin ja uudistuksiin. Toimintatutkimuksen menetelmien ja itse asiassa koko metodologian tulisi tästä syystä muotoutua vuorovaikutustilanteessa tutkittavien ja tutkijan välillä. Tällöin tutkimuksen teoreettinen viitekehys, siinä käytettävät menetelmät, tutkittavien ja tutkijan roolit, tehtävät ja tavoitteiden määrittely ovat osa toimintatutkimuksen prosessia. (Grönfors 1982, 123.)

Suunnittelin tutkimukseni toisen syklin toteutuksen ensi-idean pohjalta toimin-

tatutkimuksen ideologian mukaisesti yhdessä avaintiedottajan ja käyttäjälähtöisen kehittämisen asiantuntijana toimineen konsultti Kimmo Röngän, Kuntaliiton työryhmän ja mikkeliäisten kunta-, korkeakoulu- ja yritystoiminnan edustajien kanssa joulukuusta–maaliskuusta 2008–2009.

1.7.2.3 Kenttätömenetelmät

Toinen käyntini kentällä tapahtui osallistavan havainnoinnin kautta. Osallistava havainnointi (1982, 119) edellyttää tutkijan roolin lisäksi tutkittavan toiminnan aktiivointia. Koska toimin tutkittavan Mikkelin innovaatioympäristön yhtenä kehittäjänä ja muutosagenttina, Jyrkämän (1978, 39) ja Grönforsin (1982, 97) edellyttämä toinen kriteeri, tutkijan osallistumisesta toimintatutkimuksessa kiinteästi kohdeyhteisönsä elämään ja pyrkimyksestä ratkaista yhdessä heidän kanssaan ratkottavaksi aiotut ongelmat, täyttyi.

Tutkimukseni toisessa osassa, Mikkelin tapauskuvauksen yhteydessä, tehtiin viisi haastattelua, joista yksi tehtiin yksilöhaastatteluna ja muut neljä ryhmähaastatteluna kahdessa eri tilaisuudessa. Kaikki haastattelut olivat puolistrukturoituja haastatteluja. Toteutin ensimmäisen yksilöhaastattelun Mikkelin innovaatioympäristön kartoittamiseksi myös samalla lomakepohjalla kuin Itä-Uudenmaan tapaustutkimuksen haastattelut. Ryhmähaastatteluista ensimmäinen käsitteli käyttäjälähtöistä innovaatio-toimintaa tapausesimerkein eri kunnissa, toinen Mikkelin Edelläkävijäkunta Living Labin toteutusta sen eri toimijoiden näkökulmista. Tutkijana laadin ensimmäisen ryhmähaastattelun kysymykset ja toteutin sen. Toisen ryhmähaastattelun kysymykset laadittiin yhdessä ohjelmajohtaja Jussi Sorsimon kanssa, joka myös toteutti haastattelun. Kaksi ensimmäistä haastattelua nauhoitettiin, kolmas dokumentointiin videokameran avulla. Yhtä informanttia haastateltiin kaksi kertaa osana ryhmähaastatteluja. Haastateltavat edustivat tällä kierroksella ammattimaisten alueellisten innovaatioympäristön kehittäjien lisäksi myös julkisten palvelujen tuottajia ja käyttäjiä.

Näitä innovaatioympäristön erilaisten toimijoiden haastatteluja täydennettiin tutkimuksen toisessa osassa otteilla Sitran Mikkelissä tammi-helmikuussa 2009 suorittaman Kuntalaiskyselyn 506 vastaajan aineistosta. Tämä kaikille avoin kysely toteutettiin puolistrukturoidulla verkkolomakkeella. Kysely oli osa Mikkelin kaupunkistrategian laadintaprosessia ja se kohdistui palvelujen käyttäjien toiveisiin tulevaisuuden Mikkelin palvelutuotannosta vuonna 2020. Vastaajat kirjoittivat itse omat kommenttinsa kyselyyn kaupungin verkkosivujen kautta. Tutkijana minulla oli käytettävissäni kokonaisuudessaan tämä palvelujen käyttäjien ääntä edustava autenttinen aineisto.

1.7.2.4 Tutkimuksen käytännön toteutus

Mikkelin kokeilu muodostaa toisen empiirisen tapauksen toimintatutkimuksessani. Tästä ja kolmannesta tapauskuvauksesta kirjoitin neljännen toukokuussa 2011 englanninkielisenä julkaistun artikkelin “Uusi käyttäjälähtöinen innovaatiopolitiikka: Tie julkisten palvelujen uudistamiseen ” kansainväliseen innovaatioaiheiseen “Innovations in Public Governance” -teokseen (Jäppinen 2011). Artikkelia on täydennetty tässä yhteydessä suorilla viittauksilla haastatteluaineistoon, muutoin se muodostaa lähes

sellaisenaan väitöskirjan luvun 4. Rinnan Mikkelin kokeilun kanssa kirjoitin kolmannen artikkelin “Verkostojohdaminen hallinnan välineenä” Kuntaliiton julkaisuun Uudistuva kuntajohtaminen (Jäppinen 2009c). Tämä teos ja artikkeli julkaistiin toukokuussa 2009. Artikkelit muodostaa sellaisenaan väitöskirjan luvun 6.

1.7.2.5 Toinen reflektointi

Tutkimukseni pääkysymykseksi muotoutui ensimmäisen tapaustutkimuksen aikana: Miten käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta on hyödynnettävissä kuntakontekstissa? Päättökysymyksestä selventäviksi osakysymyksiksi tässä tutkimuksen osassa tulivat kentän tarpeista johtuen: Mitkä ovat kuntalaisen mahdollisuudet osallistua vuovai-
kutteisesti palveluja koskevaan päätöksentekoon ja niiden uudistamiseen? Mitä inno-
vaatiotoiminta tarkoittaa kunnan johtamisen näkökulmasta? Miten käyttäjälähtöinen
innovaatiotoiminta uudistaa kuntakäsitystä?

Lähestyin näitä osakysymyksiä kolmen erillisen kirjallisuuskatsauksen ja yhden kokeilun kautta. Suuntasin ensimmäisen kirjallisuuskatsauksen kuntademokratiaan ja kuntalaisen rooliin osallisuuden käsitteeseen avulla. Kirjallisuuskatsaus tuotti kuntalaisen rooleiksi kuluttajan (Kettunen 2004, 20); asiakkaan (Toikko 2006, 17); kansalaisen ja palvelujen käyttäjän roolit. (Kettunen 2004, 9, 19.) Katsaus toi esiin kuntalaisen erilaisten roolien lisäksi kuntalaisen osallistumisen ja vaikuttamisen tur-
vaamisen osana kuntademokratiaa eri lakien kuten perustus- (731/1999) ja kuntalain
(365/1995) kautta sekä tavoitteen kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollis-
uuksien lisäämisestä hallitusohjelmien ja valtakunnallisen osallisuushankkeen avulla
2000-luvun taitteessa.

Toisen Mikkelissä tapahtuneen kenttäkäyntini tavoitteena vuonna 2009 oli tutkia käytännössä kuntalaisten erilaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kaupun-
gin strategiatyössä ja sen toimeenpanossa kunnan järjestämistä vastaavalla olevissa sosiaali-
ja terveyspalveluissa. Kenttäkäynti käynnistyi käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan
kokeiluna ja sen toteuttamismuodoksi valittiin edellisessä kenttäkäynnissä tutuksi
tullut Living Lab- toimintamalli, jossa palveluja kehitetään yhdessä kuntalaisten kanssa
tosielämän tilanteissa. Myös edellisen kenttäkäynnin kehittämiskumppani Movense
Oy jatkoi kehittämistyötä tässä kenttäkokeilussa. Käytännössä kokeilu ei yltänyt itse
palvelutoiminnan kehittämiseen vaan muuttui palvelujen käyttäjien tarpeista johtuen
kokeiluksi, joka pyrki edistämään vuorovaikutusta kunnan ja kuntalaisen välillä. Tämä
tarve ohjasi myös kirjallisuuskatsaukseni suuntaamista kuntademokratiaan ja osalli-
suuden eri menetelmiin. Tämä muutos johti myös kolmannen empiirisen tapauskuvau-
ksen käynnistämistarpeeseen, jonka toteuttamistavasta kerron toimintatutkimuksen
kolmannen syklin kuvauksen yhteydessä.

Ensimmäinen toisen kierroksen oivallukseni liittyikin osallisuuden ja käyttäjä-
lähtöisyyden käsitteisiin. Osallisuuden käsitteen kuvaaminen ja tutkiminen toisen
tapaustutkimuksen avulla oli tarpeen kunnan ja kuntalaisen välisen vuorovaikutuksen
syventämiseksi perinteisestä kuntalaisen kuulemisesta asioiden valmisteluvaiheessa kun-
talaisten tasavertaiseen roolin päätöksenteossa ja samalla viitoittamaan tietä uudelle kun-
talaisten tarpeista lähtevälle julkisten palvelujen käyttäjälähtöiselle uudistamiselle.

Toinen oivallukseni liittyi mahdollisuuden kytkeä erilaiset osallisuuden mene-

telmät päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin (Kettunen 2004, 20; Selonteko suoran osallistumisen kehittämistä 2002, 4–5) ja arvioida niiden vaikuttavuutta Arnsteinin porrasmallin mukaisesti (1969, 216–224; Kettunen 2004, 21). Tämä toi mahdollisuuden kuvata eri osallisuusmenetelmien kehitystä ja niiden vaikuttavuutta kohdekaupungissa.

Kolmas oivallukseni liittyi tutkijan rooliin, olin siirtynyt ensimmäisen reflektoinnin myötä osallistuvasta havainnoinnista osallistavaan havainnointiin ja toimintatutkijaksi. Olin myös halunnut siirtyä samalla teorian ja käytännön tutkimisesta teorian ja käytännön vuoropuheluun yhtenä innovaatioympäristön aktiivisena toimijana. Tämä rooli avasi korvani toimintaympäristön muutoksen perustelujen moniäänisyydelle. Tästä taas seurasi halu löytää uuden institutionalismin kautta selityksiä tälle moniäänisyydelle ja hakea innovaatiojohtamisen kautta keinot johtaa tätä moniäänisyyttä.

Toinen kirjallisuuskatsaukseni tässä osassa suuntautui uuteen institutionalismiin kunnallisen palvelutuotannon muutoksen viitekehyksenä. Tämä katsaus tuotti neljä tulkintakehystä muutosten analysointiin: rationaalinen, historiallinen, sosiologinen (Hay 2006, 57; Schmidt 2008a, 313, 303–304) ja diskursiivinen institutionalismi (Schmidt 2008b, 13), jotka antoivat kukin oman selityksensä kunnan erilaisille rooleille palvelujen uudistamisessa. Näiden tulkintojen rinnakkainen käyttö tuotti myös kaksi uutta tulkintaa kunnan rooliin ja sen vuorovaikutukseen kuntalaisen kanssa palvelutuotannon muutoksessa.

Kolmas kirjallisuuskatsaukseni suuntautui moniäänisten ja monitoimijaisten innovaatioympäristöjen ja -verkostojen johtamiseen. Tämä katsaus tuotti innovaatio- ja kehittämissympäristöjen johtamiseen erilaisia verkostomalleja kuten rutiini-, kehittäjä- ja innovaatioverkostot (Smedlund 2007, 2008; Kuitunen & Haila 2008, 63) ja erilaisia lähestymismalleja näiden verkostojen toimintaan kuten instrumentaalinen, vuorovaikutteinen ja institutionaalinen lähestymistapa. (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997, 186; Rhodes 2000, 73.)

Lopputuloksena Mikkelin kokeilusta syntyi tutkijan ja tutkittavien välinen yhteinen oppimistilanne, jonka kautta koko yhteisön tiedot kasvoivat (ks. Grönfors 1982, 120). Toisella kierroksella toimintatutkimuksen toteutukseen ja reflektointiin osallistuivat lisäksi käyttäjälähtöisyyden menetelmistä vastannut tutkimusjohtaja Kimmo Rönkä ja tutkimuksen avainhenkilö, Mikkelin kehitysjohtaja Soile Kuitunen. Kokeilussa tapahtuneen oppimisprosessin ja kokemamme kasvun taustalla oli yhteisön omien resurssien tiedostaminen. Tämä tietoisuus voidaan saavuttaa vuorovaikutussuhteessa tutkijan ja tutkittavien välillä, kun he tuovat oman erityisosaamisensa tähän suhteeseen. Jyrkämä (1978, 46–47) lainaten Grönfors (1982, 121) toteaa, että tällaisen vuorovaikutteisen oppimisen tulokset säilyvät vain jos toimintatutkimus kytkeytyy johonkin osapuolten hyväksymään ideologiaan ja teoreettiseen viitekehykseen. Tutkijan toimijarooliin lisäksi myös tutkittavien rooli osallistavassa havainnoinnissa muuttuu objektista subjektiksi. Havainnoinnissa tutkittavat eivät pääse vaikuttamaan tutkimuksen teorioihin, käsitteisiin ja määritteisiin, joita tutkija ja hänen tiedeyhteisönsä käyttävät. Toimintatutkimuksen tarkoituksena, Grönforsin (1982, 124) käyttämän osallistavan havainnoinnin tulkinnan mukaan, on kohteiden osallistaminen ja aktivointi tutkimuksen kaikissa vaiheissa, myös teoreettisella ja käsitteellisellä tasolla, jolloin myös tutkimusprosessi on tutkijan ja tutkittavien kahden tason synteesi. Tällä kierroksella

toteutimme avainkolmikkona vuorovaikutteista toisen tapauskuvauksen tulkintaa sekä kasvokkain että sähköpostitse lähes päivittäin sen koko puolivuotisen prosessin ajan.

1.7.3 Kolmas kerta kentällä

Tutkimukseni kolmannen spiraalin muodostaa katsaus käyttäjälähtöiseen innovaatiotoimintaan ja palvelumuotoiluun. Kenttäkäyntini kehittämiskokeilun muodossa tapahtuu tällä kertaa Helsingissä. Matkakertomukseni tutkijana jatkuu kuvauksella kolmannen syklin toteuttamisesta.

1.7.3.1 Tutkijan rooli ja asema

Käytännön kenttätöissä toimintatutkijan rooliin kuuluu tutkimuksellisten toimenpiteiden lisäksi myös toiminnan aktivoiminen. (Grönfors 1982, 119.) Toiminnan aktivointi tutkimukseni kolmannessa osassa tapahtui jälleen työelämän roolini kautta. Toimenkuvaani kuului Kuntaliiton Kuntakehitys ja tutkimus -yksikössä kuntapalvelujen uudistaminen innovaatiotoiminnan avulla. Maaliskuussa 2009 työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti kysyntä- ja käyttäjälähtöisen innovaatiopolitiikan käsitelmäärittelyn. Poliittikkakehikko esiteltiin työ- ja elinkeinoministeriön seminaarissa kesäkuussa 2009. Kehikon pohjalta laadittiin kysyntä- ja käyttäjälähtöisen innovaatiopolitiikan toimenpideohjelma, joka valmistui helmikuussa 2010. Osallistuin Kuntaliiton edustajana työryhmissä molempien dokumenttien valmisteluun. Tässä työssä oli myös nousut esille kolmas uusi käsite, palvelumuotoilu, joka täydentää toista tämän tutkimuksen käyttäjälähtöisyyden pääkäsitettä. Olin kesäkuussa 2009 käynnistänyt yhteistyön neljän suomalaisen kaupungin kanssa, joilla käyttäjälähtöisyys oli osa kuntastrategiaa. Ryhmässä oli kaksi kaupunkia, Helsinki ja Kuopio, jotka toteuttivat käyttäjälähtöisyyttä palvelumuotoilun menetelmin.

Helsingin palvelumuotoilukokeilu muodostaa kolmannen empiirisen tapauksen toimintatutkimuksessani. Kolmas tapauskuvaus sisältyy yhdessä toisen tapauskuvauksen kanssa toukokuussa 2011 englanninkielisenä julkaistuu artikkeliini ”Uusi käyttäjälähtöinen innovaatiopolitiikka: Tie julkisten palvelujen uudistamiseen” (Jäppinen 2011). Artikkelia on täydennetty tässä yhteydessä suorilla viittauksilla haastatteluai-neistoon, muutoin se muodostaa lähes sellaisenaan väitöskirjan luvun 4.

1.7.3.2 Mitä tehtiin kolmannella kerralla

Kolmas kertani kentällä käynnistyi havainnoinnilla ilman osallistumista (Grönfors 1982, 88). Normaalisti tutkija aloittaa tutkimuksen kenttätöiden ulkopuolisena tarkkailijana tutustumalla sen henkilöihin ja tilanteisiin ja osallistuu vasta myöhemmin enemmän tutkittavan yhteisön toimintaan. (Metsämuuronen 2006, 117.) Näin tapahtuikin tämän kolmannen tapauskuvauksen yhteydessä, koska en ollut alussa lainkaan Helsingin innovaatioympäristön toimija tai sen käyttämien palvelumuotoilun menetelmien asiantuntija. Helsingissä käytin kentälle siirtymiseen Grönforsin (1982, 88–90) esittämää kolmea vaihetta. Ensimmäisessä siirtymävaiheessa pyrin kenttätöiden tekijänä luomaan suhteita, jotka mahdollistaisivat itse kenttätöiden suorittamisen toisessa vaiheessa. Toteutin toisen vaiheen osallistuvana havainnointina. Kolmas vaiheista oli

kenttätöön jälkeinen vaihe, jolloin tutkija valmistaa raporttinsa ja irrottautuu tutkimuskohteen maailmasta. Keskimmäistä vaihetta lukuun ottamatta minulla oli täysin tutkijan rooli, ilman muita tärkeitä rooleja tutkittavassa yhteisössä. Olin vain vierailija Helsingin kaupungin järjestämissä tilaisuuksissa.

Kenttätöön toinen vaihe toteutui osallistavan havainnoinnin kautta, joka edellyttää tutkijan roolin lisäksi tutkittavan toiminnan aktivointia. Koska toimin tutkimani Helsingin innovaatioympäristön ja sen julkisiin palveluihin suunnattavien palvelumuotoilun menetelmien yhtenä jatkokehittäjänä Kuntaliitossa, Jyrkämän (1978, 39) ja Grönforsin (1982, 97) edellyttämä toinen kriteeri, tutkijan osallistumisesta toimintatutkimuksessa kiinteästi kohdeyhteisönsä elämään ja pyrkimyksestä ratkaista yhdessä heidän kanssaan ratkottavaksi aiotut ongelmat, täyttyi.

Tässä tutkimukseni kolmannessa osassa, Helsingin tapauksen kuvauksen yhteydessä, tehtiin yhdeksän haastattelua, joista kolme tehtiin yksilöhaastatteluna ja kuusi kahtena erillisenä ryhmähaastatteluna. Kaikki haastattelut olivat puolistrukturoituja haastatteluja. Kolme yksilöhaastattelua käsitteli käyttäjälähtöisyyttä ja palvelumuotoilua julkisen sektorin palvelutuotannon uudistamisessa. Ryhmähaastatteluista ensimmäinen käsitteli käyttäjälähtöistä innovaatiotoimintaa tapausesimerkein eri kunnissa, toinen Helsingin palvelumuotoilukokeilun toteutusta sen eri toimijoiden näkökulmista. Laadin sekä yksilöhaastattelujen että ensimmäisen ryhmähaastattelun kysymykset ja toteutin ryhmähaastattelun. Yksilöhaastattelut toteutti sen sijaan Kuntakanavan toimittaja haastattelujen televisioinnin yhteydessä. Toisen ryhmähaastattelun kysymykset laadittiin yhdessä tämän osan avainhenkilön ohjelmajohtaja Jussi Sorsimon kanssa, joka myös toteutti haastattelun. Toisen ja kolmannen tapauskuvauksen ryhmähaastattelujen kysymykset olivat samat ja ne toteutettiin samalla lailla. Ensimmäinen ja kolmas haastattelu dokumentointiin videokameran avulla, toinen nauhoitettiin. Kahta informanttia haastateltiin kaksi kertaa sekä osana yksilö- että ryhmähaastatteluja. Haastateltavat edustivat kolmannella kierroksella ammattimaisten alueellisten innovaatioympäristön kehittäjien lisäksi myös kansallisesta innovaatiopolitiikasta vastaavaa tahoja ja paikallisia poliitikkoja, julkisten palvelujen tuottajia ja käyttäjiä.

1.7.3.3 Mitä uutta kolmas reflektio toi mukanaan

Tutkimukseni pääkysymys ja sitä täydentävät osakysymykset olivat toisessa ja kolmannessa syklissä samat. Kysymyksiä kuitenkin tutkittiin ja tulkittiin eri käsitteiden näkökulmasta.

Toisen osan tapauksen kuvaus liittyi alkuperäisestä käyttäjälähtöisyyden tutkimustavoitteestani huolimatta osallisuuden käsitteeseen. Kolmannen osan tapauksen kuvaus kohdistui viimein käyttäjälähtöisyyden käsitteeseen ja sen erilaisiin menetelmiin palvelumuotoilun kautta. Ensimmäinen kolmannen kierroksen oivallukseni liittyi juuri näihin molempiin käsitteisiin yhdessä. Käyttäjälähtöisen palvelujen kehittämisen toteuduttua kuntalaisella on kaksi osallistumiskanavaa julkisten palvelujen uudistamiseen: perinteinen tapa osallistua palveluja koskevaan päätöksentekoon edustuksellisen ja suoran demokratian kautta ja uudempi, innovatiivisempi tapa osallistua itse palvelutuotannon suunnitteluun ja kehittämiseen käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan kautta.

Tämä oivallukseni edellytti sukeltamista muotoilun ja taideteollisuuden kentälle ja jälleen uuden kielen opettelua. Tässä tapauksessa opettelin palvelumuotoilun sanaston sekä suomen että englannin kielellä. Palvelumuotoilusta ei ollut juurikaan vuonna 2009 saatavissa suomenkielistä kirjallisuutta, siksi osallistuin tutkijana kansallisiin ja kansainvälisiin palvelumuotoilun seminaareihin sekä toteutin osana työtäni benchmarking -matkan Iso-Britanniaan ja sen palvelumuotoilun avulla kehitettyihin julkisiin palveluihin.

Kolmannen osan kirjallisuuskatsaukseni pureutui palvelumuotoilun ja sen menetelmien kehitykseen Iso-Britanniassa ja Suomessa. Toinen oivallus liittyi mahdollisuuden kytkeä nämä eri käyttäjälähtöisyyden menetelmät innovaatioprosessin (Kline & Rosenberg 1986, 289–293; Moritz 2005; Koivisto 2007, 72–75) eri vaiheisiin. Tämä toi mahdollisuuden kuvata eri käyttäjälähtöisten menetelmien kehitystä ja vaikuttavuutta kolmannen tapauskuvauksen kohdekaupungissa Helsingissä, vastaavasti kuten eri osallisuusmenetelmien kehitystä ja vaikuttavuutta oli arvioitu toisen tapauskuvauksen yhteydessä Mikkelissä.

Viimeinen oivallukseni liittyi näiden kahden eri prosessin toteutukseen nykytilanteessa täysin erillään toisistaan ja mahdollisuuden kehittää ideaalimalli uudistuvien kuntapalvelujen käyttäjälähtöiseen kehittämiseen, joka syntyisi yhdistämällä nämä kaksi eri prosessia. Näitä tuloksia kuvaan tulokset- ja johtopäätösosassa.

Loppuyhteenvetona voin todeta Kuulan (1999, 208) sanoin: *“Toimintatutkijan on tavalla tai toisella mentävä mukaan tutkittavaan käytäntöön. Ilman kenttätöitä ja vuorovaikutusta kentällä tutkimuksessa ei ole kyse toimintatutkimuksesta. Vuorovaikutus kentällä edellyttää sekä tietoja että taitoja. Tutkijalla tulee olla halu, tahto ja kyky tehdä toimintatutkimusta. Oleellista näiden taitojen saavuttamiselle ovat käytännön kokemukset. Tutkijan tie toimintatutkijaksi kulkee halun, tahdon ja käytännön toimintakokemusten ja sitä kautta tapahtuvan tutkijan oman muutoksen kautta. Näiden taitojen saavuttamista kuvataan tutkijan kehityskertomuksena.”* Edellä esitetty kehityskertomukseni tutkijana ja toteuttamani toimintatutkimus kolmena spiraalina sen eri vaiheiden tavoitteineen voidaan kuvata myös seuraavan sivun taulukon muodossa:

Taulukko 4. Toimintatutkimuksen eteneminen: syklit ja ajoitus.

Tutkimuksen luku	Toiminta- tutkimuksen vaihe	Tutkimusvaiheen tavoite	Tutkijan rooli	Ajoitus
2. luku Avoin inno- vaatioparadigma kuntakontekstissa	1. NYKYTILANTEEN KARTOITTAMINEN	Esiymmärrys julkisen sektorin innovaatio- toiminnasta/ Uusien käsitteiden omaksuminen	Osallistuja, ei pyri vaikuttamaan	2006–2008
3. luku Tapausesimerkki innovaatiopolitiikan muutoksesta	Yhteisön tilanteen kartoittaminen	Ensikäynti kentällä/ Uusien käsitteiden soveltaminen Itä-Uusimaa	Osallistuja, ei pyri vaikuttamaan	2006–2007
1. luku Tutkimustehtävä	2. SUUNNITELMA- VAIHE	Kehittämisen tavoitteiden (päämäärien) asettaminen	Aktiivinen osallistuja, vastuun jakaja, muutosagentti	2008
	Toiminnan havainnointi - arviointi	Itselflektio, toiminnan arviointi -> tavoitteiden tarkentaminen		2010
4. luku Uusi kunta- paradigma I: periaatteena käyttäjälähtöisyys	3. TOTEUTUS- KOEILUVAIHE	Toinen kenttäkäynti - eri kehittämismene- telmien käytännön kokeilu (osallisuus) Mikkeli	Aktiivinen osallistuja, vastuun jakaja, muutosagentti	2009
	3. TOTEUTUS- KOEILUVAIHE	Kolmas kenttäkäynti - eri kehittämis- menetelmien käytännön kokeilu (käyttäjälähtöisyys, palvelumuotoilu) Helsinki	Osallistuja, ei pyri vaikuttamaan/ Aktiivinen osallistuja	2009–2010
5. luku. Uusi kuntaparadigma II: periaatteena muu- toksen moniäänisyys	4. TOIMINNAN HAVAINNOINTI - ARVIOINTI	Itselflektio, toiminnan arviointi -> tavoitteiden tarkentaminen, teoriatiedon hyödyntäminen	Aktiivinen osallistuja, vastuun jakaja, muutosagentti	2009
6. luku. Uusi kuntaparadigma III: Periaatteena verkostojen johtaminen	4. TOIMINNAN HAVAINNOINTI - ARVIOINTI	Itselflektio, toiminnan arviointi -> tavoitteiden tarkentaminen, teoriatiedon hyödyntäminen	Aktiivinen osallistuja, vastuun jakaja, muutosagentti	2008–2009
7. ja 8. luku Tulokset ja johtopäätökset	5. ARVIOINTI – MALLIN LUOMINEN	Uudella tavalla ymmärretty kehittämisprosessi	Aktiivinen osallistuja, vastuun jakaja, muutosagentti	2010

1.8 Aineiston analyysi

Kvalitatiivisen tutkimuksen aineiston kerääminen ja analysointi tapahtuvat ainakin osittain yhtä aikaa. Jo tutkimusongelman ja sen käsitteiden valinta ja muokkaaminen kentällä ovat osa analysointiprosessia. Aineiston analysoinnissa yhdistyvät Grönforsin mukaan analyysi ja synteesi: analyysissa kerätty aineisto *“hajotetaan käsitteelliseksi osiksi ja synteessin avulla näin saadut osat kootaan uudelleen tieteellisiksi johtopäätöksiksi”* (Grönfors 1982, 145). Tällaisesta toiminnasta käytetään myös nimitystä abstrahointi, jossa tutkimusaineisto järjestetään siihen muotoon, että sen perusteella tehdyt johtopäätökset voidaan irrottaa yksittäisistä henkilöistä, tapahtumista ja lausumista ja siirtää yleiselle käsitteelliselle ja teoreettiselle tasolle. (Grönfors 1982, 145.)

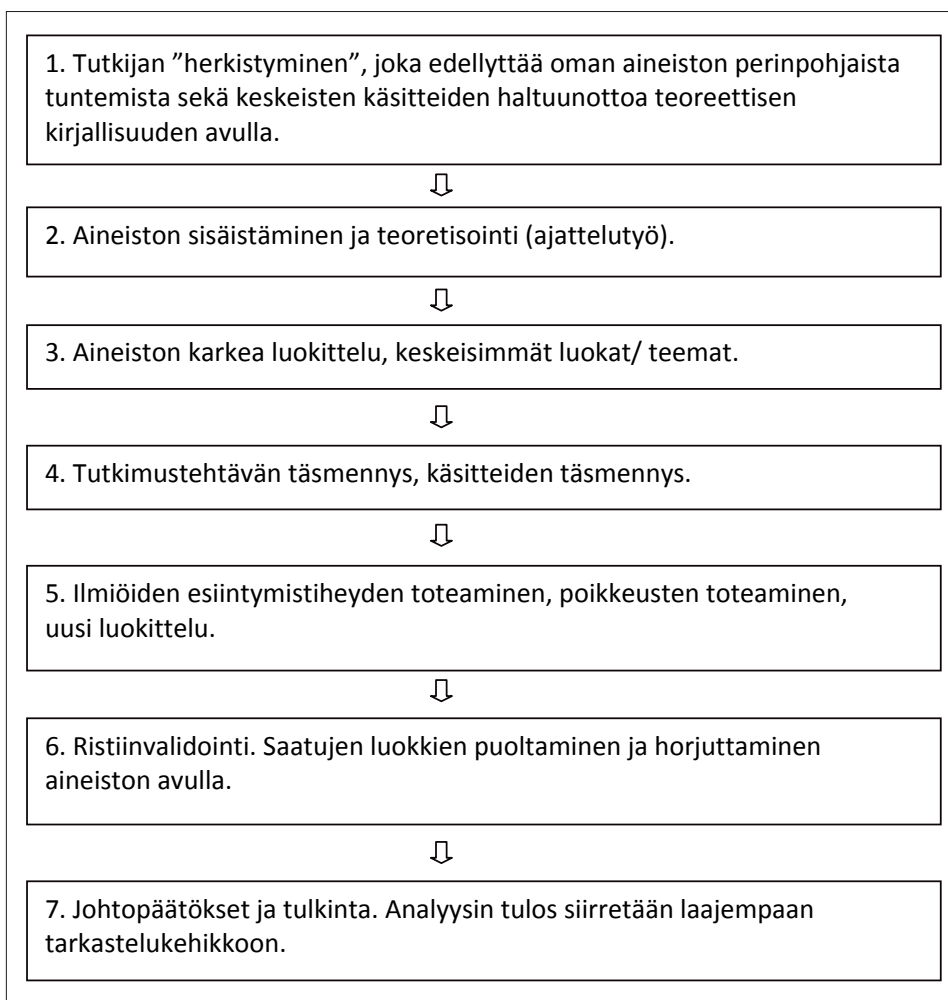
Kvalitatiivisiin menetelmiin nojautuva tutkija käyttää Grönforsin (1982, 146) mukaan sekä deduktiivista että induktiivista logiikkaa. Deduktiivinen logiikka ilmenee siinä, millä tavalla tutkija lähestyy tutkimusongelmaansa, ja jopa ongelman valintakin on tavallisesti deduktiivisen päättelyn tulos. Grönfors jakaa aineiston analysoinnin kolmeen eri päävaiheeseen, jotka ovat

- abstrakti mielikuva kohderyhmästä, sen luonteesta, sekä abstrakti mielikuva strategioista, jolla kerättyä aineistoa voidaan lähestyä
- kokemuseräisen tutkimusaineiston järjestäminen ja yksityiskohtainen tarkastelu edellisen pohjalta
- tilannekohtainen analyysi, jossa yhdistetään käsitteellinen ja kokemuseräinen tieto toisiinsa loogiseksi kokonaisuudeksi.

Tällainen menettely perustuu Grönforsin (1982, 146; ks. myös Lofland 1976) mukaan epistemologiseen vakaumukseen siitä, että inhimillinen ajattelu ja toiminta ovat tehokkaimmillaan silloin, kun käsitteellinen ja kokemuseräinen tieto yhdistetään toisiinsa järjestelmällisesti.

Aineiston analyysi alkaa aineiston järjestämisellä analyysiä varten. Laadullisissa analyysimenetelmissä ei ole yli tiedeyhteisöjen ja tieteenalarajojen jaettuja käytäntöjä tai sopimuksia, joihin omaa työtään heijastamalla voisi todeta tehneensä analyysiä oikein. (Coffey & Atkinson 1996; Koskela 1999; Jokinen, Juhila & Suoninen 2002; Law 2004; Bäcklund 2007, 129.) Grönfors (1982, 155–173) esittelee aineiston analyysimalleina muun muassa aineiston järjestämisen leikkaa ja liimaa-menetellyllä, sisällönanalyysin, henkilösuhteiden verkostanalyysin, analyysin sosiaalisten tyyppien mukaan, sosiaalisten rakenteiden kuvausten muodostamisen sekä tapausanalyysin. Aineiston sisällöllistä analyysiä voi helpottaa tekemällä myös käsittekartan (eli semanttisen tai miellekartan). Tällaisen käsittekartan etuja ovat Syrjäläisen (1994, 94) mukaan se, että tutkija voi tämän visuaalisen kartan avulla hahmottaa suuren kokonaisuuden ja sen kaikki osat yhtä aikaa, ja että kartta selkiyttää sen eri osien välisiä suhteita ja nostaa esiin aineiston oleelliset ja epäoleelliset seikat.

Syrjäläinen (1994, 90) jakaa kvalitatiivisen sisällönanalyysin seuraaviin vaiheisiin:



Kuva 4. Sisällön analyysin vaiheet Syrjäläisen (1994, 90) mukaan (Metsämuuronen 2006, 124).

Käytin tutkimukseni aineiston analyysiin sekä käsitekarttaa että leikkaa ja liimaa-menetelmää osana toimintatutkimusta. Syrjälä (1994, 45) esittelee leikkaa ja liimaa-menetelmää aineiston analyysimenetelmänä osana toimintatutkimuksen samaan aihepiiriin kuuluvien teemojen ryhmittelyä. Grönfors (1982, 160) esittelee leikkaa ja liimaa-menetelmän aineiston järjestämisen ja analyysin menetelmänä, jossa kenttämuis-tiinpanot leikataan asiayhteyksien mukaisiin palasiin ja järjestetään ne liimaamalla ne asioiden mukaiseen järjestykseen. Pia Bäcklund (2007, 129) toteutti aineiston analyysinsä kuntalaisten osallistumisesta ja kuntademokratian toimivuudesta tällä leikkaa ja liimaa-menetelmällä. Hänen aineiston analyysinsä tapahtui tekstinkäsittelyohjelmaa käyttäen, tekstiä lukien ja tulkiten, tekstin kappaleita leikaten ja niitä yhä uusien tulkinnallisten kehysten alle liimaten. Bäcklund pyrki samalla säilyttämään informanttien tulkinnat kokonaisuuksina ja hakemaan näitä tulkintoja lukiessaan ja luokitellessaan

laajempia yhteyksiä yksittäisten kommenttien välille. Tätä systeemistä tarkastelua palveli myös hänen tutkimuksensa välituloksena sen ydinkäsitteistä rakennettu taulukko. Denzin ja Lincoln (2000, 4) kuvaavat leikkaa ja liimaa-menetelmää ja tutkijaa eräänlaisena askartelijana, palapelin tekijänä (bricoleur), tilkkutäkin ompelijana (quilt maker) ja jopa improvatsoivana jazz-muusikkona.

Tutkimukseni aineiston analyysi tapahtui vaiheittain toimintatutkimuksen kolmen spiraalin toteuttamisen kanssa. Ensimmäisen osan esiyymmärrys ja tutkimuksen lähtökohtien määrittely rakentui sekä aiemman kunnallishallinnon ja sen innovaatiotoiminnan tutkimuksen että oman arkitietoni ja kokemusteni pohjalta. Tässä osassa rajasin ilmiön tutkimista kunnallispolitiikan tutkimuksen päälinjoihin: kuntien johtamiseen (hallinnollisena ja poliittisena ilmiönä) ja niiden palvelujen kehittämistä koskeviin valintoihin. Itse valinta: julkisten palvelujen kehittäminen innovaatiotoiminnan avulla nousi sekä omista intresseistäni että kentän tarpeista lähtien. Nämä rajaukset tuottivat tutkimuksen toisen osan tarkasteluun sen kaksi avainkäsitettä ja käytäntöä, jotka olivat osallisuus ja käyttäjälähtöisyys.

Työn synteesiosan yhteenkokoavaksi käsitteeksi nousi vuorovaikutuksen käsite. Tarkastelin tätä yhteenkokoavaa käsitettä niin kunnallishallinnon kuin -politiikan vuorovaikutuksena sellaisten käsitteiden kanssa kuin edustuksellinen demokratia, osallistuva demokratia, käyttäjädemokratia, käyttäjälähtöisyys, uusi institutionalismi/diskursiivinen institutionalismi ja innovaatiojohtaminen. Näitä avainkäsitteitä kuvasin käsitekarttana luvussa 1.3.3 tutkimuksen rakenteen yhteydessä. Järjestin tutkimukseni kolmen osan aineiston tämän käsitekartan mukaan edellä esitetyllä leikkaa ja liimaa-menetelmällä kuvaamaan kunkin käsitteen käyttöä sekä teoriassa että käytännössä. Tutkimukseni synteesiosan tuloksena syntyivät tulkinnat uuden käyttäjälähtöisen innovaatiopolitiikan hyödyistä ja mahdollisuuksista kuntapalvelujen uudistamisessa.

1.9 Pohdintaa tutkimuksen luotettavuudesta

Toteutin tutkimukseni laadullisena tutkimuksena. Tutkimus eteni aineistolähtöisenä toimintatutkimuksena ja empirian ja teorian vuoropuheluna kolmessa spiraalissa. Aineistolähtöinen tutkimus etenee tutkimusaineiston ehdoilla ja aineisto on keskeisimmässä asemassa koko tutkimusprosessissa (Virtanen 2006, 202). Keräsin tutkimukseni aineiston etnografisin kenttätyömenetelmin. Grönfors (1982; Rantala 2006, 273) arvioi kenttätutkimuksen luotettavuutta tutkittavan ryhmän parissa vietetyn ajan, tutkijan ja tutkittavien välisten suhteiden, monipuolisten tutkimusmenetelmien ja niiden pohjalta tehtyjen havaintojen sekä tutkimuksessa kuuluvien tutkittavien äänen avulla. Syrjäläinen (1994, 103–104) lisää etnografisin menetelmin tehdyn tutkimuksen arviointikeinoihin sen, että siinä tehdyt havainnot käsitteellistetään relevanttisti; tutkimustehtävä fokuusoituu tutkimuksen kuluessa; havaintoja tehdään toistuvasti; alkuperäistä kontekstia kunnioitetaan; aineiston keruuta varten tehdyt haastattelurungot muotoutuvat tutkimuksen kuluessa; tutkija pitää tutkimuksen aikana mielessään vertailevia näkökulmia; tutkija tekee implisiittisen tiedon eksplisiittiseksi, mutta ei ole pakottanut tätä tietoa liian ohjaavilla haastattelukysymyksillä; tutkija on käyttänyt hyväkseen teknisiä aineistonkeruuvälineitä ja tutkijan roolin ja aseman vaikutus on raportoitu.

Myös toimintatutkimusta menetelmänä on kritisoitu usein eri perustein (Metsämuuronen 2006, 105–106) kuten muitakin kvalitatiivisia menetelmiä. Kriitiikin kohteena ovat olleet toimintatutkimuskohteen tilannesidonnaisuus, sen epäselvät tavoitteet ja metodit, tutkijan ja tutkittavien välinen epätasainen dialogi, teorian ja käytännön heikko kytkeä toisiinsa, tutkijoiden kyvyttömyys hyödyntää muiden tuloksia ja halu etsiä vastausta vain omiin ongelmiinsa.

Pyrin välttämään tutkimuksessani Grönforsin esittämiä karikkoja seuraavin keinoin. Toteutin toimintatutkimukseni sen luotettavuuden lisäämiseksi pitkän aikajakson aikana vuosina 2006–2010. Tutkimukseni kattoi kolme erillistä tapauskuvausta, joista jokaisen parissa vietin vajaat kaksi vuotta. Tutkijan ja tutkittavien välisiä suhteita kuvaan osana tutkimuksen toteutusta havainnoinnin neljän osallistumisen asteen avulla. Käytin tutkimukseni luotettavuuden aikaansaamiseksi sen aineiston keräämiseen havainnoinnin, haastattelujen ja kirjallisten dokumenttien lisäksi muita menetelmiä. Pyrin saamaan tutkittavien äänen talteen näiden menetelmien lisäksi videotallentein ja kenttämuistiinpanoin ja esiin tekstissä suurin viittauksin aineistoon ja uuden institutionalismin eri tulkintoihin. Syrjäläisen kuvaamiin haasteisiin pyrin vastaamaan toteuttamalla tutkimukseni aineistolähtöisesti, niin että tutkimustehtäväni tarkentui tutkimuksen kuluessa kuten sen haastattelurungotkin; tein havainnoita tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä ja sen vuorovaikutuksen käytännöistä pitkällä aikavälillä toistuvasti; implisiittinen tietoni muuttui eksplisiittiseksi tulkitessani tutkimuksessa syntyntä tietoa yhteistyössä tutkittavien kanssa osana toimintatutkimukseni toteutusta ja sen reflektointia; vertailevia näkökulmia syntyi, kun toteutin tutkimukseni teorian ja empirian vuoropuheluna; se sisälsi useita eri kirjallisuuskatsauksia ja keskustelin sen tuloksista eri tieteenalojen edustajien kanssa; käytin tutkimuksen tallennuksessa teknisiä apuvälineitä kuten nauhuria ja videotallenteita ja tarkastelin rooliani tutkijana ja asemaani osana toimintatutkimuksen toteutuksen kuvausta erikseen jokaisen kolmen tapauksen kuvauksen yhteydessä.

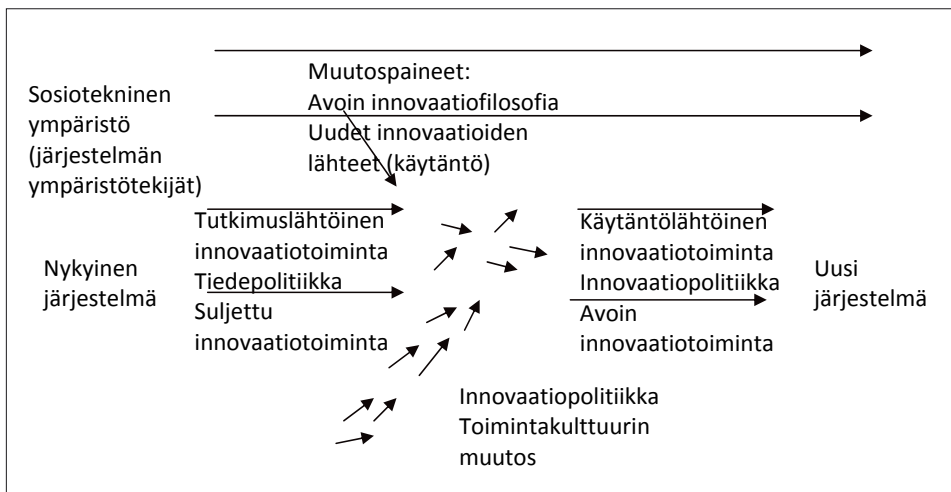
Pyrin myös huomioimaan toimintatutkimuksen yleisen kritiikin tutkimuksen toteutuksessa kuvaamalla tutkimuksen tilannesidonnaisuuden erikseen jokaisen tapauksen yhteydessä; ottamalla tutkittavien alueiden omat käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan ongelmat tutkimuskysymysten lähtökohdaksi; tarkentamalla tutkimuksen tavoitetta jokaisessa osassa näiden tutkimuskysymysten avulla; synnyttämällä osallistavan havainnoinnin ja yhteisen reflektoinnin avulla tasa-arvoisen dialogin tutkijan ja tutkittavien välille; pyrkimällä teorian ja käytännön vuoropuheluun kolmen eri tapauksen kuvauksen ja niiden kirjallisuuskatsauksien avulla sekä tarkastelemalla muiden tutkimusten tuloksia rinnan kunkin tapauksen tulosten kanssa.

Toimintatutkimukseni kolme erillistä tapauskuvausta tarjoavat kritiikistään huolimatta Cohenin ja Manionin mukaan (1995, 123; Metsämuuronen 2006, 91) luonnollisen pohjan yleistämiselle, sillä ne ovat jalat-maassa -tutkimusta ja siksi voimakkaasti totta; niiden avulla voidaan huomata sosiaalisten totuuksien monimutkaisuus ja sisäkkäisyys; ne muodostavat kuvailevan materiaalin arkiston ja tarjoavat siksi tukea vaihtoehtoisille tulkinnoille, ja voivat siksi palvella monenlaista tutkijakuntaa ja sallia myös lukijan tehdä niistä omia johtopäätöksiään.

2 Avoin innovaatioparadigma kuntakontekstissa

2.1 Siirtymä suljetusta avoimeen innovaatioparadigmaan

Henry Chesbrough (2003, xxx–xxvi) käyttää paradigman käsitettä määritellään siirtymää vanhasta innovaatioparadigmasta uuteen innovaatioparadigmaan. Käyttämällä paradigman käsitettä hän haluaa korostaa 2000-luvulla käynnissä olevaa perusteellista yritysten tutkimus- ja kehitystoiminnan muutosta. Chesbrough nimittää vanhaa innovaatioparadigmaa suljetuksi innovaatioparadigmaksi ja uutta innovaatioparadigmaa avoimeksi innovaatioparadigmaksi. Suljetun innovaatioparadigman mukaan menestyvien innovaatioiden synty vaatii yrityksiltä vahvaa omaa tuotekehityspanostusta. Yritykset palkkaavat tässä mallissa itse osaavimmat alan ammattilaiset, keksivät itse uudet tuoteideat omissa tuotekehityslaboratorioissaan sekä rahoittavat, tuottavat, markkinoivat ja jakelevat ne itse tuotteina asiakkailleen. Avoin innovaatioparadigma taas lähtee ajatuksesta, että uudet tuoteideat virtaavat vapaasti yrityksiä tuotekehityslaboratorioista ulos ja vastaavasti sinne sisään toisilta yrityksiltä, tutkimuslaitoksilta ja yritysten palvelujen käyttäjiltä. Avoin innovaatioparadigma tuo myös palvelujen käyttäjät sisään yritysten innovaatioprosessiin.



Kuva 5. Innovaatioparadigman murros sekä siihen vaikuttavat muutospaineet (mukailtu Geels & Shotin 2007 mallista; Tura & Harmaakorpi 2008a, 152).

Chesbrough (2003, xx–xxiii) kirjoittaa tästä innovaatiotoiminnan paradigman murroksesta teoksessaan “Open Innovation – The New Imperative for Creating and Profiting from Technology”. Hän kertoo myös miksi suljetun innovaatiotoimintamallin oli avauduttava 1990-luvun lopulla. Syitä uudenlaisen avoimen toimintamallin kehittymiseen ja suljettujen tutkimus- ja kehittämislaboratorioiden mallin murtumiseen olivat muun muassa erityisosaajien kasvava liikkuvuus yrityksestä toiseen ja oppilaitoksista valmistuneiden opiskelijoiden kasvava määrä. Yhtä aikaa koulutettujen asiakkaiden ja uusien palvelujen määrän kasvaessa, myös lisääntyvä sijoitusrahoitus auttoi uusia, vasta perustettuja yrityksiä kaupallistamaan tutkimustaan. Näiden muutosten seurauksena uudet radikaalit läpimurtoinnovaatiot alkoivat syntyä aiempien suuryritysten tuotekehityslaboratorioiden ulkopuolella uusissa pienyrityksissä. Chesbrough (2003, xxiv) kuvaa avoimen innovaation paradigmaa tilaksi, jossa yritykset voivat käyttää hyväkseen sekä sisäisiä että ulkoisia tuote- ja palveluideoita tai markkinointiväyliä kehittäessään tuotteistaan uusia sovelluksia. Näitä uusia ideoita ja markkinointiväyliä tarvitaan, jotta tuote saisi markkinoiden vaatimaa lisäarvoa jo tuotteen tutkimus- tai kehittämisvaiheessa. Chesbrough (2003, xxix–xxxi) toteaa lisäksi, että kun innovaatioympäristö muuttuu suljetusta avoimeksi, myös itse innovaatioprosessin tulee muuttua. Avautuessaan maailmalle 2000-luvun yritykset voivat sekä uudistaa nykyistä liiketoimintansa että luoda uutta liiketoimintaa. Chesbrough’n toinen teos “Open Business Models - How to Thrive in the New Innovation Landscape” (2006) kertoo kuinka yritykset voivat menestyä tässä uudessa innovaatioympäristössä toteuttamalla avointa liiketoimintamallia. Chesbrough’n kolmas teos “Open Service Innovation” (2011) siirtää yritysten avoimen liiketoimintamallin tuotteista palveluihin ja niiden yhteiskehittelyyn asiakkaiden kanssa.

Kotimaisessa innovaatiokirjallisuudessa Niinikoski (2011, 202–210) sekä Tura ja Harmaakorpi (2008a, 152; 2008b, 165) kuvaavat yleisemmin syitä samaan paradigman murrokseen. Heidän mukaansa vanhan innovaatiojärjestelmän murtuminen vaatii muospaineita sekä yleisessä toimintaympäristössä että rykelmää samanaikaisia innovatiivisia toimenpiteitä, joilla tähdätään uuteen toimintakulttuuriin. Näitä uuteen järjestelmään johtavia muospaineita ovat muun muassa siirtyminen tiedepolitiikasta innovaatiopolitiikkaan, avoimen innovaatiotoiminnan filosofia ja uudet markkina-, kysyntä- ja asiakaslähtöiset innovaatiot.

Avoin innovaatiotoiminta on siirtymässä myös alue- ja kuntakontekstiin. Tutkimukseni tämä luku tarkastelee Chesbrough’n lanseeraamaa avointa innovaatiotoimintaa paikallisella tasolla kuntakontekstissa ja julkisten palvelujen uudistamisen yhteydessä. Avaan empirian avulla tutkimukseni neljännessä, viidennessä ja kuudennessa luvussa tähän käsitteeseen liittyviä käyttäjälähtöisen, moniäänisen ja verkostomaisen innovaatiotoiminnan periaatteita. Tutkimukseni toisena tavoitteena on rakentaa keskustelua kunnallishallinnon uudistamisen ja innovaatiotutkimuksen erilaisten näkökulmien välille selvittääkseni miten innovaatiotoiminta ja erityisesti, kuntalaiset palvelujen käyttäjinä huomioiva, käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta on hyödynnettävissä kuntakontekstissa. Tässä keskustelussa käytän avoimen innovaatioparadigman lisäksi apuna luvussa 1.2 esittelemääni uuden kuntajohtamisen paradigman (Haveri 2003, 282–283) mukaista uusi hallintatapa (Anttiroiko & Haveri 2003, 137) -käsitettä. Aloitan keskustelun näiden paradigmojen välillä kuvaamalla innovaatiotoiminnan ke-

hityskaarta yksityisen sektorin toiminnasta kohti julkisen sektorin innovaatiotoimintaa alue- ja kuntakontekstissa ja kunnan erilaisia rooleja tässä innovaatiotoiminnassa.

2.2 Innovaatiotoiminnan kehityskaari

Kansainvälisessä innovaatiokirjallisuudessa Chesbrough'n lisäksi innovaatiopolitiikan murrosta kuvaavat muun muassa Bengt-Åke Lundvall, Susana Borrás ja Christopher Freeman. Lundvall ja Borrás (2005, 599–604) kuvaavat tätä murrosta teoksessa "The Oxford Handbook of Innovation". He jakavat käyttäen OECD:n dokumentteja innovaatiopolitiikan historian kolmeen eri tyyppiin, jotka ovat tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikka. Lundvall ja Borrás pitävät kuitenkin harhaanjohtavaa siirtymä näistä malleista toiseen historiallisena jatkumona, sillä kaikki nämä innovaatiopolitiikan mallit ovat yhä läsnä myös nykyajassa. Heidän katsauksensa OECD:n noin kymmenen vuoden välein julkaistuihin innovaatioreportteihin tuottaa seuraavan aikajanan ja teemat. Vuonna 1963 OECD julkaisi Christopher Freemanin, Raymond Poinignantin ja Ingvar Svennilssonin katsauksen tiedepolitiikkaan (OECD 1963: Science, Economic Growth and Government Policy). Vuonna 1970 OECD julkaisi seuraavan raportin teknologiapolitiikan nimissä (OECD 1970: Science, Growth and Society). Tämä raportti muistutti myös kansalaisten kehittämistoimintaan mukaan ottamisen tarpeesta. Vuonna 1980 vuorossa oli OECD:n raportti innovaatiopolitiikasta (OECD 1980: Technical Change and Economic Policy) ja vuonna 1991 raportti innovaatioista vuorovaikutteisena prosessina (OECD 1990: Technology and Productivity). Tämä Francois Chesnaisin ja Luc Soeten kokoama raportti toi mukanaan uusia näkymiä innovaatioihin ja teki kansallisista innovaatiojärjestelmistä perustan innovaatiotoiminnalle. Raportti toi mukanaan myös verkostot ja käyttäjien äänen kuulemisen. Vuoden 2001 OECD raportti analysoi uutta taloutta (OECD 2001: The New Economy: Beyond the Hype) ja nosti ensi kertaa innovaatiot talouden yhdeksi tekijäksi, joka piti ottaa huomioon ja jonka vaikutuksia piti myös pyrkiä tulevaisuudessa analysoimaan. (Lundvall & Borrás 2005, 603–604.)

1990- ja 2000-luvun kansainvälinen innovaatiopolitiikka (Lundvall & Borrás 2005, 614) kehottaa meitä astumaan ulos tiede- ja teknologiapolitiikan suljetun innovaatioprosessin mustasta laatikosta avoimeen innovaatioprosessiin. Kansallisella tasolla vastuun innovaatiopolitiikasta ja -järjestelmistä kantavat eri maiden ministeriöt. Lundvall ja Borrás (2005, 614) mainitsevat Biegelbaueria ja Borrásta (2003) lainaten Suomen, Alankomaat ja Tanskan esimerkkeinä maista, jotka ovat 1990-luvun lopulla tehneet todellisen muutoksen politiikassaan ja siirtyneet tiede- ja teknologiapolitiikasta innovaatiopolitiikkaan. Samalla näiden maiden hallinto on myös dialogissa toteutettavan politiikan sisällöstä yritysten, ammattiliittojen ja yliopistojen kanssa. Myös Chesbrough (2006, 1) mainitsee Suomen yhdessä Israelin kanssa esimerkkinä uuden ajan pienestä innovatiivisesta maasta.

Myös kotimaisen tutkimuksen mukaan innovaatiotoiminnan painopiste on siirtymässä tiede- ja teknologiapainotteisesta innovaatiopolitiikasta alue- ja käytäntölähtöiseen innovaatiopolitiikkaan (Harmaakorpi & Melkas 2008, 13–14; Niinikoski 2011, 202–205), kansallisesta innovaatiojärjestelmästä (Hautamäki 2008, 36) alueellisiin innovaatioympäristöihin verkostoineen (Valovirta, Niinikoski & Oosi 2006,

16; Sotarauta & Pöyhönen 2004, 15), suljetuista yritysten innovaatioprosesseista avoimeen, käyttäjälähtöiseen ja monitoimijaiseen innovaatiotoimintaan. Seuraavassa kuvaan tätä kehitystä lyhyesti innovaatiotoiminnan peruskäsitteiden, erilaisten innovaatiomallien sekä kansallisen ja alueellisen innovaatiotoiminnan kehityskaaren avulla. Tutkimukseni ensimmäisen osan kohteena on yksityiseltä sektorilla käynnistyneen innovaatiotoiminnan leviäminen julkisen sektorin toiminnaksi suomalaisissa kunnissa, tästä syystä tutkittavan ilmiön kuvaus tässä luvussa pohjautuu pääasiassa kotimaiseen kirjallisuuskatsaukseen.

2.2.1 Innovaatioiden eri tyypit

Stähle ja Grönroos (1999) määrittävät innovaation *“tuotteeseen, palveluun tai muihin toimintaan liittyväksi uudistukseksi, jolla on lisäarvoa kilpailutilanteessa”* (Stähle, Sotarauta & Pöyhönen 2004, 11). Hämäläinen ja Heiskala (2004, 46) kuvaavat innovaation olevan uusi malli, joka muuttaa vallitsevia käytäntöjä siten, että seurauksena on kohonnut suoritus- ja toimintakyky. Apilo, Taskinen & Salkari (2007, 22) lisäävät määritelmään lisäarvon tilalle liiketoiminnan ja toteavat, että perusmääritelmän mukaan innovaatio on kaupallisesti menestyksekkäästi hyödynnetty uusi idea. Lemola (2000; Virkkalan 2008, 82 mukaan) nimeää innovaatiokäsitteen isäksi Joseph Schumpeterin, joka erotti 1930-luvulla toisistaan, keksinnön, innovaation ja niiden levittämisen (diffuusion).

Innovaatioita voidaan määritellä eri tavoin. Määrittely voidaan tehdä innovaatioiden syntyprosessin mukaan (hyppäksenomainen/radikaali tai vähittäinen/inkrementaali). Toisaalta määrittely voidaan tehdä niiden kohteen luonteen mukaan (tuote- ja palveluinnovaatio). Tätä määrittelyä on mahdollista täsmentää puhumalla esimerkiksi teknologisesta, organisatorisesta tai sosiaalisesta innovaatiosta. Näiden erityyppisten innovaatioiden välillä on erilaisia keskinäisyhteyksiä, eivätkä kaikki innovaatiot ole luontevalla tavalla sijoitettavissa tällaiseen määrittelyyn. Siten edellä kuvatun kaltaiset tyypittelyt eivät muodosta innovaatioiden luokitusta. (Toivonen & Tuominen 2006, 1; Schienstock & Hämäläinen 2001, 11.)

Radikaali innovaatio sisältää uudenlaista teknologiaa ja sen käyttöönotto muuttaa markkinarakennetta laajasti. Inkrementaalit innovaatiot ovat edellisten vastakohtia, niillä tarkoitetaan pieniä edistysaskelia ja parannuksia jo olemassa oleviin teknologioihin, tuotteisiin, palveluihin tai toimintatapoihin. (Stähle ym. 2004, 12.) Schienstockin ja Hämäläisen (2001, 11) mukaan Suomessa on perinteisesti korostettu teknologisia innovaatioita. Talouden ja yhteiskunnan laaja-alainen rakennemuutos korostaa kuitenkin sosiaalisten innovaatioiden merkitystä. Sosiaalisia innovaatioita ovat muun muassa uudet organisatoriset ratkaisut, institutionaaliset toimintapuitteet (normit, lait, sääntely), toimintamallit ja käsitteelliset viitekehikot, jotka ratkaisevat aiempaa paremmin ongelmia. Hämäläinen ja Heiskala (2004, 10–11) liittävät sosiaaliset innovaatiot yhteiskunnan rakenteelliseen uudistumiskykyyn. Sosiaaliset innovaatiot ovatkin heidän mukaansa yhteisöllisiä oppimisprosesseja, joiden kautta rakenteelliset uudistukset tulevat mahdollisiksi.

Innovaatioihin liittyvä taloustieteellinen tutkimus on pääasiassa keskittynyt teollisuuden, yrityksiin ja niiden tuotteisiin. Viimeisen 20 vuoden aikana teollisuuden

ja palvelujen suhde on muuttunut hitaasti ja palveluinnovaatioille on tullut myös teollisuutta täydentävä rooli. (Rilla & Saarinen 2007, 32.) Palveluinnovaatioiden erityispiirteitä suhteessa teollisiin tuotteisiin ovat tutkineet sekä Sundbo että Gallouj (Toivonen & Tuominen 2006, 4). Sundbon tutkimuksen keskiössä on palveluinnovaatioprosessi ja sen johtaminen, Gallouj'illa taas palveluinnovaatioiden luokittelu. Osbornelle ja Brownille (2005, 6) vähäiset muutokset eivät ole lainkaan innovaatioita. Ne ovat vain parannusta tai kehitystä jo olemassa olevaan palveluun ja jatkuvuutta aiempaan. Innovaatio taas tuo kokonaan uusia elementtejä julkisiin palveluihin, kuten uutta tietoa, uuden organisaation, uutta johtamista tai taitoja ja se edustaa aina epäjatkuvuutta aiempaan. Tarkastelen julkisen sektorin palveluinnovaatioita erikseen luvussa 2.5.

Uusimmassa innovaatiokeskustelussa ovat nousseet esiin asiakkaiden roolin korostuminen, verkostojen lisääntyvä merkitys sekä innovaatioiden avoimuus (Rilla & Saarinen 2007, 4). Nämä käsitteet yhdistää Chesbrough'n (2003) lanseeraama avoimen innovaation käsite, jolla viitataan verkostomaiseen innovaatiotoimintaan (Kostiainen 2007, 1) ja von Hippelin (1988) lanseeraamaan käyttäjälähtöisyyden käsitteeseen (Mutanen & Parjanen 2008, 17). Verkostomaisessa toiminnassa on olennaista tiedon ja oivallusten avoin vaihtaminen eri toimijoiden kesken. Samoin käyttäjien merkitys kasvaa avoimessa innovaatiotoiminnassa. Nämä innovaatiotoimintaa palvelevat käyttäjät kehittävät ja parantavat tuotteita sekä tuovat esiin aivan uusia käyttömahdollisuuksia ja – kohteita tuotteille. Siten asiakkaat, valmistajat, alihankkijat ja muut yritykset toimivat aktiivisessa roolissa innovaatioprosessissa. (Mutanen & Parjanen 2008, 17; ks. myös Raunio 2008, 192.)

Salkari (2007, 41) toteaa tuoteinnovaatioille olevan tyypillistä, että asiakkaalta haetaan apua ideoihin, jonka jälkeen tuotekehitys tehdään suljetussa prosessissa yrityksen tuotekehitysosastolla. Vasta kun tuote on varsin pitkälle, edetään pilotointiin asiakkaan kanssa. Palveluinnovaatioiden kohdalla puhutaan interaktiomallista, jossa palvelun toimittaja hakee toimivan ratkaisun avoimessa ympäristössä yhdessä asiakkaan kanssa. Palveluinnovaatioiden erityispiirre on systeemisyyden loppuasiakkaan suuntaan innovaatioprosessin kaikissa vaiheissa, niin sen alkupäässä, konseptoinnissa kuin toimeenpanossakin. Palveluinnovaatiot muuttavat myös yritysten välisiä ja sisäisiä toimintatapoja, prosesseja ja rakenteita. Palveluinnovaatioiden menestys edellyttää monien organisaatiotasojen aktiivista osallistumista innovoinnin eri vaiheisiin. Yrityksessä vaaditaan niiden johdon, prosessin omistajien, keski johdon ja operatiivisen taso sitoutumista muutokseen, jotta todellisia palveluinnovaatioita voidaan saavuttaa strategisella, prosessi- tai operatiivisella tasolla. Hautamäen mukaan (2007, 121–122) tällainen toiminta voi tapahtua myös internetin välityksellä ja olla markkinamekanismien, omistamisen ja strategioiden ulkopuolella tapahtuvaa hajautunutta yksilöllistä toimintaa. Tarkastelen käyttäjälähtöistä innovaatiotoimintaa lähemmin luvussa 4.

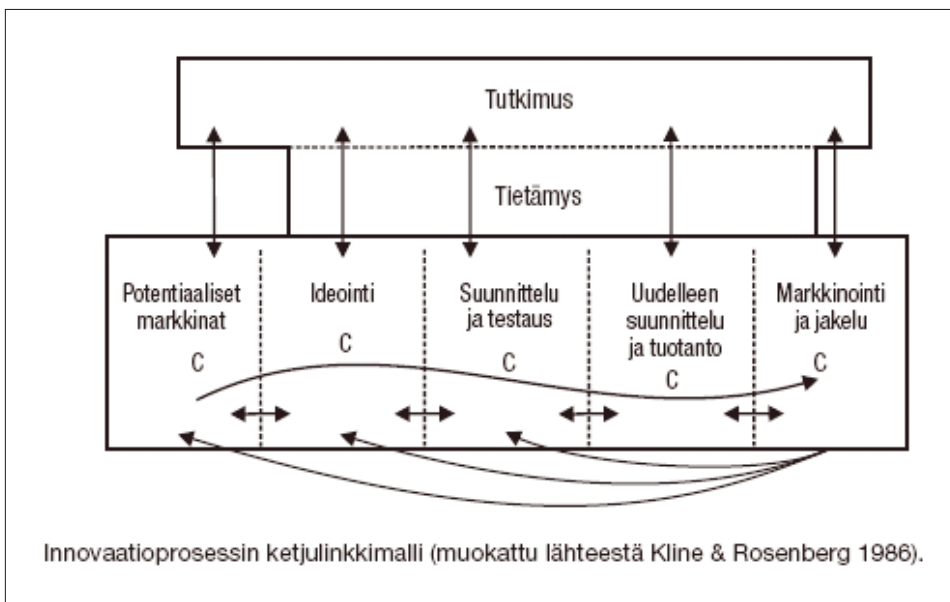
2.2.2 Erilaiset innovaatiomallit: lineaarinen innovaatiomalli ja vuorovaikutus- ja verkostomallit

Innovaatioiden tyyppittelyn lisäksi on tarpeen esittää innovaatioiden syntymistä kuvaavia erilaisia malleja ja niiden kehittymistä viime vuosikymmenien aikana.

Miettinen, Lehdenkari, Hasu ja Hyvönen (1999, 4–5) kuvaavat innovaatiomallien muuttumista innovaatiotutkimuksen viiden vuosikymmenen mittaisen historian aikana. 1960- ja 1970-luvuilla innovaatiotutkimuksessa oli kaksi innovaatioiden kehitystä ja menestystä selittävää vastakkaista lineaarista mallia: tieteen synnyttämät mahdollisuudet (science push) ja markkinoiden kysyntä (market pull). Nämä yksittäiselle selittävälle tekijälle perustuvat mallit korvattiin monien selittävien tekijöiden vuorovaikutus- ja verkostomalleilla 1980-luvulla.

Rilla ja Saarinen (2007, 1–3) mainitsevat esimerkeiksi 1960- ja 1970-luvun lineaarisista malleista Schumpeterin kehittämän teknologian työntömallin ja Smooklerin markkinatarpeen mallin ja 1980-luvun vuorovaikutus- ja verkostomallien esimerkeiksi yhdistelmämallin sekä neljännen ja viidennen sukupolven innovaatioprosessimallit. Interaktiivisissa malleissa tutkimuksen, teollisuuden ja loppukäyttäjien vuorovaikutus on tärkeä innovaatioiden lähde. Neljännen sukupolven integroidussa innovaatiomallissa paino on vahvimmin markkinoilla (market pull) ja innovaation voidaan katsoa syntyvän missä tahansa lineaarisen ketjun vaiheessa. Viidennen sukupolven innovaatioprosessimallissa järjestelmät integroituvat innovaatioverkostoksi, jossa kaikki innovaatiotoiminnassa mukana olevat tahot pyrkivät prosessin nopeuttamiseen ja tehostamiseen.

Kline ja Rosenberg (1986, 289–294) esittelivät oman interaktiivisen ketjulinkkimallinsa vuonna 1986. Tässä vuorovaikutteisessa mallissa on viisi polkua ja sen lineaarisen keskuspolun jokaiseen eri vaiheeseen kytkeytyvät palautevaiheet. Tätä mallia on hyödynnetty kotimaisessa 2000-luvun terveydenhuollon innovaatioprosessin arvioinnissa (Kuitunen & Haila 2007, 26).



Kuva 6. Innovaatioprosessin ketjulinkkimalli (mukailtu Kline & Rosenbergin mallista 1986, 289–294; Rilla & Saarinen 2007, 3).

Schienstock ja Hämäläinen (2001, 10–11) totesivat 2000-luvun alussa, etteivät innovaatioprosessit ole enää lineaarisia tutkimuksesta kaupallistamiseen asteittain johtavia ketjuja vaan lukuisia takaisinkytkentöjä ja vuorovaikutussuhteita sisältäviä monimutkaisia verkostoja. Myös innovaatioiden käyttäjien rooli korostuu moderneissa innovaatioprosesseissa.

Harmaakorpi ja Melkas (2008, 13) jatkavat, että suomalainen ja eurooppalainen innovaatiopolitiikka on ollut tähän asti tiede- ja teknologiapolitiikkaa, joka on tavoitellut kilpailuedun rakentamista vahvojen alueellisten ja kansallisten klusterien avulla. Heidän mukaansa on kuitenkin aika, kuten eurooppalaisten tutkijat ovat jo kaksi vuosikymmentä sitten todenneet, myös Suomessa kyseenalaistaa vallitseva lineaarinen innovaatiomalli ja kohdistaa analyysi käytäntölähtöisiin innovaatioihin ja vuorovaikutteisiin kehitysalustoihin, ei niinkään klustereihin.

Mutanen ja Parjanen (2008, 17) yhtyvät keskusteluun jäsentämällä innovaatioprosessit uudelleen verkostomaisina monitoimijaisina ja -vaiheisina avoimen innovaation mukaisina prosesseina.

2.2.3 Innovaatiotoiminnan alueellinen taso

Innovaation käsitteestä on tullut 1990-luvulla myös yhteiskuntapoliittista keskustelua kokoava näkökulma (Miettinen ym. 1999, 1). Aluetason innovaatiotoimintaa kuvattaessa käytetään useita käsitteitä kuten innovaatiojärjestelmä, innovaatioympäristö ja innovatiivinen miljö. (Harmaakorpi, Artima, Kuukasjärvi, Pekkarinen & Kokko 2003, 11; Hautamäki 2007, 112; Stähle ym. 2004, 14–16; Valovirta, Niinikoski & Oosi 2006, 9; Kostiainen 2000, 85.) Seuraavassa esittelen tarkemmin nämä käsitteet.

2.2.3.1 Innovaatiojärjestelmä

Innovaatiojärjestelmän käsitteen otti käyttöön innovaatiotoiminnan pioneeri Christopher Freeman 1980-luvulla kuvaamaan innovaatiotoiminnan kansantaloudellista merkitystä. Freemanin (1987) mukaan innovaatiojärjestelmä on *“julkisten ja yksityisten instituutioiden verkosto, jonka aktiviteetit ja vuorovaikutus synnyttävät, muokkaavat ja levittävät uusia teknologioita”* (Hautamäki 2007, 112–113).

Suomessa innovaatiojärjestelmän käsite otettiin käyttöön 1990-luvun alussa (Hautamäki 2008, 36). Hautamäki (2007, 137) määrittelee julkisen sektorin roolin osana perinteistä innovaatiojärjestelmää innovaatiotoiminnan edellytysten luojaksi. Hänen mukaan tässä kehittämistyössä keskeisessä asemassa ovat koulutusjärjestelmä, korkeakoulujärjestelmä, tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoittaminen ja yritysten toimintaedellytysten parantaminen. Hän erottelee nämä tehtävät osaksi kansallista yleistä innovaatiopolitiikkaa.

Alueellisten innovaatiojärjestelmien viitekehys luo hyvän pohjan innovatiivisen toimintaympäristön kuvaamiselle ja kehittämiselle. Innovaatiojärjestelmä on ajattelumalli, joka sisältää piirteitä useista eri lähestymistavoista. Siinä on aineksia esimerkiksi evolutionäärisestä talousteoriasta, tuotannollisten alueiden mallista, rationalisointistrategioihin liittyvistä teorioista ja liiketoimien koordinoinnin mallista (Kautonen & Sotarauta 1999, 76–77). Harmaakorpi ym. (2003, 37) toteaa lisäksi, että alueellisen

innovaatiojärjestelmän on huolehdittava myös julkisen sektorin innovatiivisuuden ja tehokkuuden kehittamisestä, jotta se pystyisi mahdollisimman hyvin palvelemaan alueensa asukkaita.

Mustikkamäki ja Sotarauta (2008, 19) haastavat jaottelun kansallisiin ja alueellisiin innovaatiojärjestelmiin. Heidän mukaansa Suomessa ei ole sanan varsinaisessa merkityksessä alueellisia innovaatiojärjestelmiä, vaan suomalaista järjestelmää voisi kutsua kansallis-paikalliseksi (ks. myös Sotarauta & Kautonen 2007).

2.2.3.2 Innovaatioympäristö ja innovaatiopolitiikka

Alueellisia innovaatioympäristöjä (Valovirta ym. 2006, 9) koskeva keskustelu on noussut yhdeksi keskeiseksi aluekehittämisen teemaksi 2000-luvun alussa. Valovirran mukaan alueellisten innovaatioympäristöjen kuvaamisen ja kehittämisen taustalla on kaksi samanaikaista tekijää. Toisaalta aluepolitiikan perusvirtaus on muuttunut voimakkaasti osaamislähtöiseksi ja toisaalta innovaatiopolitiikka on alueellistunut. Tästä on seurannut se, että paikallisen toimintaympäristön merkitys innovatiiviselle toiminnalle on noussut yhä keskeisempään asemaan.

Stählen ym. (2004, 15) toteaa, että innovaatioympäristöjen käsite on laajempi ja syvempi kuin innovaatiojärjestelmien käsite. Innovaatiojärjestelmä muodostaa innovaatioympäristön institutionaalisen rungon. Itse innovaatioympäristön syntyyn vaikuttavat niin alueen historia ja kulttuuri kuin sen tavat organisoitua sekä siellä ajan myötä muotoutuneet käyttäytymismallit. Innovaatioympäristöille on usein ominaista energinen uuteen suuntaava henki, joka innostaa siinä työskenteleviä ihmisiä. Tällaisessa innovatiivisessa miljöössä sekä informaatio, tieto että parhaat käytännöt kulkevat nopeasti läpi verkostojen.

Myös Hautamäki (2007, 120) toteaa innovaatiojärjestelmän käsitteen olevan jäämässä taka-alalle. Olemme siirtymässä kohti houkuttelevia alueellisia innovaatioympäristöjä, joissa painopiste on innovaatiotoiminnan ja yrittämisen yleisissä ja paikallisissa edellytyksissä. Alueiden kehittäminen on Hautamäen (2007, 137) jaottelussa erityistä innovaatiopolitiikkaa, jossa kehitystä vievät eteenpäin dynaamiset seutukunnat ja kaupunkiseudut, joilla on omia vahvuuksia, aloitteellisuutta ja luovuuden kulttuuri. Hän tekee samalla jaottelun perinteiseen ja uuteen innovaatiopolitiikkaan, kansallinen taso edustaa perinteistä innovaatiopolitiikkaa, aluetaso uutta innovaatiopolitiikkaa. Näiden käsitteiden eroja hän kuvaa taulukon 5 mukaisesti.

Tutkimukseni tarkastelee Hautamäen kuvaamaa uuden innovaatiopolitiikan toimeenpanoa paikallisen tason innovaatiotoimintana kuntakontekstissa.

Taulukko 5. Perinteinen ja uusi innovaatiopolitiikka (mukaiillen Hautamäki 2007, 138).

Perinteinen innovaatiopolitiikka	Uusi innovaatiopolitiikka
Peruskäsité: kansallinen innovaatiojärjestelmä	Peruskäsité: innovaatioympäristö
Ylhäältä tapahtuva ohjaaminen ja sääntely	Spontaanien prosessien mahdollistaminen ja kokeilut, kilpailu
Tarjontajohteisuus	Kysyntäjohteisuus
Suljetun innovaation paradigma	Avoimen innovaation paradigma
Teollisuuslaitoskeskeinen toimintamalli	Yhteistyötä painottava, verkottunut toimintamalli
Teknologiapainotteisuus	Osaamispainotteisuus
Tuotokeskeisyys	Palvelukeskeisyys
Valtakunnallisuus, yleinen innovaatiopolitiikka	Paikallisuus ja alueellisuus, erityinen innovaatiopolitiikka
Kansallinen toimintakenttä	Globaali toimintakenttä
Teknologian siirto	Yhteinen kehittäminen ja oppiminen
Kulttuuri nähdään marginaalisena ilmiönä	Kulttuuri on innovaatioympäristön olennainen osa

2.2.3.3 Innovatiivinen miljöön verkostoineen

Innovatiivisten miljöiden tutkimus sai Kostiaisen (2002, 92) mukaan alkunsa 1980-luvun puolivälissä eurooppalaisesta GREMI-ryhmästä. Ryhmä tutki teknologisia innovaatioita ja innovatiivisten alueiden kehitystä. Idean isän, Philippe Aydalotin, mukaan paikallisella miljööllä on keskeinen rooli yritysten innovaatioiden synnyttäjänä.

Camagni (1991, 3) määrittelee innovatiivisen miljöön olevan *“kompleksinen, pääasiassa epävirallisten suhteiden verkosto rajatulla maantieteellisellä alueella, jolla on usein ulospäin näkyvä erityinen imago sekä tunne yhteenkuulumisesta ja joka edistää paikallista innovatiivista kyvykkyyttä ja yhteistä oppimisprosessia”*. Camagni linkittää molemmat käsitteet, sekä innovatiivisen miljöön että verkostot, yhteen Nelsonin, Winterin, Freemanin ja Dosin evolutionäärisen teknisen muutoksen teorian kanssa ja tekee niistä uusia dynaamisia operaattoreita yritysten epävarmuuden ja ongelmien poistajiksi tilanteissa, joissa hierarkia tai markkinat eivät kykene näitä uusia ongelmia yksin ratkaisemaan. (Camagni 1991, 7–8.) Lundvall ja Borrás (1997, 108) erottavat käsitteellisesti miljöön ja verkostot toisistaan (Kostiainen 2000, 93). Heille innovaatioverkosto on organisaatioita koskeva yhteistyö- ja vaihtojärjestely, joka tähtää osaamisen, tuotteiden ja palvelujen kehittämiseen. Innovatiivinen miljöön on puolestaan sellainen alueilla ja instituutioissa ilmenevä kyvykkyys, joka antaa innovaatioverkostolle mahdollisuuden kukoistaa. Myös Stähle kumppaneineen irrottaa verkostot innovatiivisista miljöistä ja liittää ne innovaatioympäristöjen tyypilliseksi ominaisuudeksi. (Stähle ym. 2004, 14–16.)

Cooke ja Morgan (1993, 26) totesivat vuonna 1993, että innovatiivisessa miljöössä sekä informaatio, tieto että parhaat käytännöt kulkevat nopeasti läpi verkostojen (Stähle ym. 2004, 15). Yritysten ja kehittäjäorganisaatioiden luovuus on seurausta tästä nopeasta virtauksesta. Samalla yritysten kokemus epävarmuudesta myös vähenee, koska

miljööön toimijoilla on laajasti parempi ymmärrys toimintaympäristön muutoksesta, päätöksistä ja niiden taustoista. Kymmenen vuotta myöhemmin Cooke (2002, 2–3) toteaa edelleen, että ”Tieto on verkostoissa”, mutta irrottaa verkostot kokonaan irti alueen yrityksistä ja niiden muodostamista klustereista ja liittää verkostot osaksi alueita. Innovaattorit ovat hänen mielestään uskollisia alueelle, mutta vaihtavat kuten business-enkelit liiketoimintasuhteitaan tilanteen niin vaatiessa.

Melkas ja Uotila (2008, 29) jatkavat keskustelua verkostojen laajentumisen merkityksestä tulevaisuudessa. Heidän mukaansa yhteiskunnan laaja-alainen verkostoitumiskehitys ja virtualisoituminen ovat suuntauksia, jotka haastavat uudella tavalla tiedon ja tietämyksen laadun tutkimuksen ja sen tutkijat. Esimerkiksi yksityisen sektorin innovaatioverkostot nähdään eräänlaisina yritysten jatkeina, joissa eri osapuolten välisellä yhteistyöllä pyritään hakemaan uudenlaisia tuotteita ja palveluja. Tämän lisäksi julkisen ja kolmannen sektorin organisaatiot muodostavat omia verkostojaan tai pyrkivät mukaan yritysten muodostamiin verkostoihin (vrt. Melkas 2004; Melkas ja Uotila 2008, 29). Kun Cooke edellä irrotti verkostot yrityksistä ja liitti ne uskollisiksi vain alueisiin, Kanter (1995, 22–23) irrottaa verkostot vielä alueistakin. Hän nostaa uuden ajan kosmopoliittien jalat kokonaan irti maasta maailmanlaajuisiin verkostoihin, joissa heillä on käytettävissään niin parhaat uudet ideat, konseptit kuin paras osaaminenkin. Juuri verkostojen ansiosta kosmopoliiteilla on myös rajattomat mahdollisuudet. Paikallisille toimijoille jää vain kaksi vaihtoehtoa, joko ajatella itsekkin globaalisti tai juuttua paikoilleen. Florida (2002, 6–7) yhtyy Kanterin tulkintaan, hän nimeää kosmopoliitit luovaksi luokaksi, joka ei klusteroidu sinne missä työpaikat ovat, vaan sinne missä on luovuutta ja missä luova luokka itse haluaa asua.

2.2.4 Laaja-alainen innovaatiopolitiikka, systeeminen lähestymistapa aluepolitiikkaan

Uuden innovaatiopolitiikan keskeiseksi kysymykseksi muodostuikin, miten innovaatioympäristöjä kehitetään, jotta niissä syntyisi uusia innovaatioita ja miten niihin hakeutuisi uusia asukkaita ja yrityksiä. Seuraavassa kuvaan eri tutkijoiden ajatuksia systeemisestä lähestymistavasta innovaatio- ja aluepolitiikkaan. Tämä lähestymistapa sitoo yhteen kunnat maantieteellisenä alueena, niiden institutionaaliset rakenteet innovaatiojärjestelmänä, niiden innovaatioympäristöjen toimijat ja heidän kehittämisprosessinsa sekä innovatiiviset miljööt dynaamisine verkostoineen. Systeemisyyden on myös yksi kansallisen innovaatiostrategian avainkäsitteistä (Kansallinen innovaatiostrategia 2008, 4).

Schienstock ja Hämäläinen (2001, 11–12) totesivat jo 2000-luvun alussa, että maailmantalouden murros edellyttää laajempaa, systeemistä innovaatiopolitiikkaa, jossa pyritään parantamaan innovaatiojärjestelmän kaikkia heikkoja osa-alueita. Tällaisia järjestelmän toimintaan liittyviä ongelma-alueita voi löytyä tiedon ja osaamisen ohella muun muassa infrastruktuurista, talouden ja yhteiskunnan organisaatorakenteista, eri sektoreiden ja markkinoiden kilpailutilanteesta, institutionaalista toimintatapuitteista (normit, lait, sääntely) sekä poliittisten toimenpiteiden koordinaatiosta. Heidän mukaansa systeemisen innovaatiopolitiikan toinen keskeinen ominaisuus on innovatiivisten yhteistyöverkostojen kehittäminen. Verkostopolitiikasta on tullut tär-

keä osa teollisuusmaiden innovaatiopolitiikkaa, koska hierarkkiset organisaatiot eivät enää pysty hankkimaan itselleen kaikkea merkittävien innovaatioiden vaatimaa tietoa entistä erikoistuneemmassa ja dynaamisemmassa teknologiaympäristössä. Hyödyistä huolimatta verkostoja ei vielä tuolloin käytetty laaja-alaisten ja monimutkaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuisa kuten koulutusjärjestelmän uudistaminen tai epätasainen aluekehitys. Innovaatiopolitiikan lisäksi 2000-luvun uutuus on käyttää verkostohallintaa instrumenttina julkisen politiikan, kuten aluekehittämisen, toteuttamisessa sekä demokratian ja osallistumisen edistämässä. (Haveri & Pehk 2008, 3.)

Niinikoski (2008, 26) kuvaa erilaisia systeemisii lähestymistapoja. Yksi lähestymistapa innovaatiiosysteemeihin on kiinnittynyt maantieteellisesti rajattuihin alueisiin, kuten kansallisiin (Lundvall 1992) ja alueellisiin (Braczyk, Cooke & Heidenreich 1998) innovaatiiosysteemeihin. Toinen lähestymistapa on kiinnittää huomio toimijoiden tai toimenpiteiden välisiin vuorovaikutussuhteisiin. Fagerberg (2005) tuo esiin innovaatiiosysteemin ja innovaatioekosysteemin etuna sen, että lähestymistapa auttaa suuntaamaan eri toimijoiden aktiviteetteja samansuuntaisiksi ja kohdentaa voimavaroja sen mukaisesti. Haitta voi syntyä, jos potentiaaliset mahdollisuudet jäävät hyödyntämättä. Systeeminen lähestymistapa haastaa myös innovaatiopolitiikan toteuttamisen ja toimeenpanon yksittäisten innovaatioiden ja ratkaisujen aikaansaamisesta laajemman näkökulman huomioon ottamiseen. (Niinikoski 2008, 26.)

Hautamäki (2007, 130–131) määrittelee innovaatioiden ekosysteemin Piilaakson esimerkin kautta. Piilaakson toimintamalliin kuuluvat avoimet verkostot ja alueen rikkaaseen kyvykkyysperustaan hajautetut kokeilut. Yritykset verkostoituvat tarvittaessa joustavasti niin tieteelliseen kuin teknologiseen osaamiseen, syvälliseen ammatilliseen kokemukseen, johtamiskokemukseen tai teknologiayhteisöön.

Pääatalo (2005, 53) käyttää systeemitteoriaa kuvaamaan kuntaorganisaatiota järjestelmänä, joka koostuu keskenään vuorovaikutuksessa olevista osista. Systeemitteoriaan kuuluu myös, että organisaatiot sen sisällä jakautuvat osasysteemeihin, jotka ovat avoimia järjestelmiä sekä itsessään että suhteessa toimintaympäristöönsä. Pääatalon (2005, 100) mukaan kokonaisuuden hallintaan pyrkiviä systeemisii malleja on useita ja ne kaikki suosivat organisaatioiden rajojen ylityksiä, kaikkien ihmisten, työntekijöiden ja asukkaiden osallisuutta sekä monialaisia näkökulmia ja erilaisten ihmisten ja tahojen yhdistelmiä (ks. White 2000, 167). Mallit myös hyväksyvät epäjärjestyksen ja sallivat häiriöt muutosprosessissa, sekä hyväksyvät muutoksen paikallisuuden ja rohkaisevat itseorganisoitumista oppimisympäristöiksi. Systeemijattelu tuo Sengen (1994) mukaan järjestelmään tietoa ja työvälineitä ja se auttaa näkemään, mitä järjestelmän osia voidaan muuttaa (Pääatalo 2005, 104).

2.3 Julkisen sektorin innovaatiotoiminta

Innovaatiotoimintaa tarkastellaan yleensä yksityisen sektorin ja aluekehittämisen näkökulmasta, julkisen sektorin innovaatiotoiminnan jäädessä tarkastelun ulkopuolelle. Myös Suomessa kuntien innovatiivista toimintaa on tutkittu vähän, vaikkakin ensimmäiset tutkimukset innovatiivisesta kunnallishallinnosta on tehty jo 1980-luvulla. Kaksi ensimmäistä innovaatiotutkimusta käsitteli kouluhallintoa, Niinistön tutkimus (1980) kuvasi kouluneuvostojen leviämistä, Nurmisen (1981) alueellisen kouluverkon

kehitysprosessia. Kolmas Harisalón (1984) väitöskirjatutkimus kuvasi puolestaan innovaatioiden leviämistä eli diffuusiota kunnallishallinnossa. (Harisalo 1984, 3.)

Laajempi kunta-alan innovaatiotutkimus Suomessa lähti liikkeelle vasta 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä osana keskustelua innovaatioista kansallisen kilpailukyvyen edistäjänä (Anttiroiko 2009, 278). Kotimaisista tutkijoista muun muassa Hennala, Linna ja Pekkarinen (2008), Hyvönen ja Valovirta (2009), Jäppinen (2009) sekä Lovio ja Kivisaari (2010) ovat tutkineet yleisesti julkisen sektorin innovaatioita; Anttiroiko (2009) tutki innovaatioita hallinnon näkökulmasta; Hämäläinen (2005), Kivisaari ja Saranummi (2006), Taipale ja Hämäläinen (2007), Saari (2008) ja Hautamäki (2008) tutkivat innovaatioita sekä hallinnon että julkisten palvelujen näkökulmasta; Miettinen ja Koivisto (2010) innovaatioprosessien ja menetelmien näkökulmasta; Apilo, Taskinen ja Salkari (2007), Oikarinen, Hennala ja Linna (2008), Jäppinen (2009) ja Sotarauta (2009) johtamisen näkökulmasta sekä Kostiainen (2007) ja Rilla ja Saari (2007) julkisten hankintojen näkökulmasta. Innovaatiokeskustelun siirtymistä koskemaan julkisen sektorin uudistamista edisti toimintaympäristön nopea muutosvauhti ja innovaatiokäsitteen laajentuminen teknologisista innovaatioista sosiaalisiin innovaatioihin. (Hennala, Linna ja Pekkarinen 2008, 93–94.)

Yksityisen sektorin innovaatioihin, erityisesti tuoteinnovaatioihin, liitetyt näkemykset eivät ole kuitenkaan ole suoraan siirrettävissä julkisen sektorin innovaatioihin. Eroja yksityisen ja julkisen sektorin innovaatiotoiminnassa on muun muassa innovaatiotoiminnan liikkeelle panevissa voimissa ja julkisen sektorin innovaatioiden luonteessa. Yksityisen sektorin toiminnan keskeinen tavoite on taloudellisen tuoton hankkiminen omistajilleen. Julkisen sektorin, erityisesti kuntasektorin, tavoitteena on sellaisten palvelujen ja hallinnon tuottaminen, jotka edistävät kuntalaisten hyvinvointia. Palvelujen ja hallinnon ohella julkinen sektori huolehtii yhteiskunnan vähäosaisista sekä siitä, että turvallisuus, demokratia ja tasa-arvo toteutuvat. (Hennala ym. 2008, 94–95.) Julkisen sektorin innovaatioprosessin alkuun saattajia edustavat niin poliittiset päättäjät kuin käyttäjät itse palvelutilanteessa. Samoin julkisen sektorin palvelutoiminnan ja hallinnon uudistaminen tapahtuu usein avoimessa verkostossa. Seuraavassa tarkastelen lähemmin näitä erityispiirteitä.

2.3.1 Kunta poliittisena järjestelmänä

Poliittisella järjestelmällä (systeemillä) tarkoitetaan yhteiskunnan eli sosiaalisen järjestelmän osana toimivaa, yksilöiden, ryhmien ja instituutioiden väliseen vuorovaikutussuhteeseen perustuvaa kokonaisuutta, jonka puitteissa tehdään päätökset resurssien käytöstä ja hyötyjen jakamisesta. Kun organisaatiota (valtio, kunta) tarkastellaan poliittisena järjestelmänä, myös sen poliittisia rakenteita, toimintoja ja prosessien merkitystä tarkastellaan kokonaisuutena. (Noponen 1968, 11–12.)

Kuntaorganisaatio koostuu kuntalaisten valitsemista luottamushenkilöistä sekä työ- tai virkasuhteisista kunnan työntekijöistä. Tällä organisaatiolla on melko kiinteät rakenteet, prosessit ja organisaatiokulttuurit. Kunnan päämäärät ja tavoitteet määritellään tämän organisaation ylimmällä eli strategisen johtamisen tasolla kunnan asukkaiden valitsemista poliittisista luottamushenkilöistä koostuvassa valtuustossa. (Haveri & Rönkkö 2003, 56.)

Kunnan tavoitteiden saavuttamisen rakenteissa keskeisiä ovat kunnan toimielimet, jotka ovat pääsääntöisesti valtuuston valitsevia, sekä virastot, laitokset, kuntayhtymät ja kunnalliset yhtiöt. Kunnista käytetään joskus nimitystä duaaliorganisaatio, jolla viitataan siihen, että kunnissa on yhtäältä poliittinen ja toisaalta ammatillinen henkilöstö ja näiden näkökulmista kumpuava toiminta. (Haveri & Rönkkö 2003, 56–57.)

Kunnan johtaminen sisältää sekä asioiden että ihmisten johtamista ja se voidaan jakaa strategiseen ja operatiiviseen johtamiseen. Julkisissa organisaatioissa kuten kunnissa tavallinen jaottelu on jako poliittiseen ja ammatilliseen johtamiseen. Periaatteellisella ja ideaalimallisella tasolla luottamushenkilöt vastaavat poliittisista ja ideologista valinnoista eli poliittisesta johtamisesta, ja varsinainen virasto-organisaatio toimeenpanosta ja valmistelusta eli ammatillisesta johtamisesta. Käytännössä poliittinen ja ammatillinen johtaminen ovat monella tavalla kietoutuneet toisiinsa suomalaisissa kunnissa: poliittisia valintoja tehdään jo valmisteluvaiheessa ja joillakin poliitikoilla voi olla voimakas ote kunnan hallinto-organisaation toiminnan ohjaukseen. Kunnanjohtajalla on tärkeä rooli sekä kunnan strategisessa että muussa johtamisessa. (Haveri & Rönkkö 2003, 60–62.)

Kunnan organisaatiokulttuuri näkyy arvoina ja arvostuksina, vakiintuneina toimintatapoina sekä käytettävässä kielessä ja symboleissa. Kuntaorganisaation kulttuuri voi vaihdella suuresti kuntien välillä ja myös kunnan sisällä eri yksiköissä. Kulttuuri muodostuu pitkän aikavälin kuluessa ja sitä on vaikea muuttaa. Kulttuuri vaikuttaa suuresti organisaatioiden toimintaan ja varsinkin niiden kykyyn uudistaa prosessejaan. (Haveri & Rönkkö 2003, 57.)

2.3.2 Kunta sosiaalisena järjestelmänä

Keskustelu kunnan johtamisjärjestelmästä on siirtynyt kunnan hallinnon kehittämisestä (administrative development) ensin julkisen johtamisen kehittämiseen (public management) ja sen jälkeen kuntayhteisön kokonaisuuden kehittämiseen (public governance) (Ryynänen 2001, 20). Päätöksenteko ei enää tapahdu Ryynänen (2001, 23) mukaan pelkästään poliittisten instituutioiden piirissä, vaan se on hajautunut useisiin vallan keskittymiin. Talouselämä ja liikeyritykset, perinteiset ja uudentyypiset viestimet, kansalaisyhteiskunta, globalisaatio sekä useat muut tekijät ovat vaikuttamassa yhteiskuntakehityksen suuntaan.

Airaksinen, Nyholm ja Haveri (2004, 21) kuvaavat Haveriin, Laamaseen ja Majoiseen (2003) viitaten kuinka perinteisestä kuntamallista ollaan siirtymässä verkostokuntaan. Tämä tarkoittaa palvelujen järjestämisen osalta sitä, että kunta vastaa edelleen palvelujen järjestämisestä, mutta se järjestää ne yhä enemmän erilaisten sopimus- ja yhteistyöjärjestelyjen kautta. Palveluja järjestetään eri kuntaryhmissä sekä erilaisten julkis- ja yksityisoikeudellisten organisaatioiden kuten kuntayhtymien, yhdistysten ja kolmannen sektorin toimesta. Uudessa poliittisessa monitoimijaisessa kulttuurissa (Ryynänen 2001, 23) joudutaankin keskittymään aiempaa enemmän prosesseihin ja aiempaan vähemmän yksittäisiin menettelytapoihin.

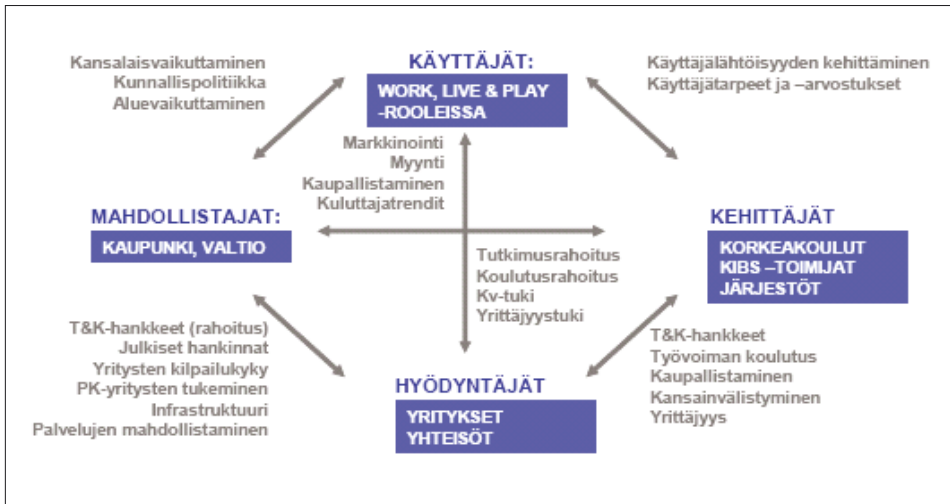
2.3.3 Innovaatiotoiminta monitoimijaisena käytäntölähtöisenä prosessina

Innovaatiotoimintaa prosessinäkökulmasta tarkasteltaessa sitä tarkastellaan innovaationmallien ja järjestelmäkuvausten sijasta elinkaarinäkökulmasta. Tällöin tarkastelun kohteena on yksittäisen innovaation ja siihen linkittyvän ohjausjärjestelmän muodostama kehityskaari eri vaiheineen. Harmaakorpi ja Melkas (2008, 13) toteavat, että innovaatioprosessi koostuu kahdesta alasytemistä, jotka ovat tiedonhankinta ja levittäminen sekä tiedon soveltaminen ja hyödyntäminen ja niiden käytännölliset kontekstit ja vuoropuhelu.

Käytäntölähtöisen innovaatiotoiminnan tiedontuotantoprosessi on erilainen kuin tiedelähtöisen innovaatiotoiminnan. Gibbonsin, Limogesin, Nowotнын, Schwartzmanin, Scottin ja Trown (1994) mukaan tiedelähtöinen tiedontuotantoprosessi on yleensä hierarkkinen prosessi, jossa tieto säilyttää prosessin aikana perusmuotonsa; käytäntölähtöinen ongelmakeskeinen tiedontuotantoprosessi on polveileva prosessi, jossa tieto saa usein uusia ilmenemismuotoja. Tiedelähtöisessä prosessissa tiedontuotantoprosessit toteutuvat yleensä yhden tieteenalan sisällä, ja ne lähtevät liikkeelle homogeenisesta tietopohjasta. Käytäntölähtöiset tiedontuotantoprosessit taas yhdistelevät heterogeenisiä tiedonintressejä monitieteisesti, usein hyvin käytännöllisissä ympäristöissä. (Melkas & Uotila, 33–34.)

Stähle ym. (2004, 6–9) toteaa, että innovaatioprosesseja ja niiden johtamista ymmärretään melko huonosti. Hänen mukaansa ihmisten, verkostojen ja johtamisen sijasta huomiota on kiinnitetty kansallis-paikallisen innovaatiojärjestelmän luomiseen kilpailukyvyyn perustana. Kestävien kilpailuetujen syntyminen ja pitkän tähtäimen innovatiivisuus edellyttää kuitenkin kykyä jatkuvaan itseuudistumiseen ja se perustuu aina jaettuun johtajuuteen.

Nykyään miltei kaikki kehitysprosessit toteutetaan laajapohjaisessa verkostomaisessa yhteistyössä. Tulokset edellyttävät monenlaisen asiantuntemuksen sekä erilaisten intressien, ihmisten ja organisaatioiden yhteensovittamista (Stähle ym. 2004, 5). Tätä monitoimijaista yhteistyötä kuvataan dynaamisena kolmoskierteenä (ns. Triple Helix), jolla tarkoitetaan julkisen vallan, yritysten ja tutkimuslaitosten välistä monitoimijaista ja -ulotteista vuorovaikutusta ja verkostomaista työskentelyä innovaatioiden kehittämiseksi (Rönkä, Orava, Niitamo & Mikkeli 2007, 4). Monitoimijaisten verkostojen ja prosessien käynnistäminen on laaja ja monisyinen prosessi, johon vaikuttavat niin alueen sisäiset kuin ulkoisetkin tekijät. Tällaisen kompleksisuuden hallinta on kaikissa projekteissa suuri haaste sekä johtamisen ja tiedonkäsittelyn kannalta (Stähle ym. 2004, 5). Kun palveluinnovaatioiden kehittämisessä ovat usein mukana neljäntenä toimijatahona myös palvelujen käyttäjät, on alettu puhua neloskierteestä (Quadruple Helix). (Rönkä ym. 2007, 4.)



Kuva 7. Monitoimijainen innovaatioprosessi toimijoineen ja yhteisine rajapintoineen kuvattuna neloskierre-mallin avulla (Rönkä ym. 2007, 30).

Päättäjiltä, kehittäjiltä ja johtajilta edellytetään (Stähle, Sotarauta & Pöyhönen 2004, 18–19) innovaatioihin ja osaamiseen perustuvassa uudessa tietotaloudessa aivan uudenlaista kykyä kehittämisprosessien johtamisessa. Innovaatioympäristö ei synny vain resurssien hallinnoimisella tai ohjelmajärjestelmien käynnistämällä ja toteuttamisella. Myöskään innovaatioympäristöjen kehittämiseen liittyviä prosesseja ei voi hallita niiden ulkopuolelta, vaan johtajuus toteutuu erilaisten toimijoiden ja intressien yhteisvaikutuksena. Johtajuus on usein väistämättä jaettava, koska yhdelläkään ihmisellä tai organisaatiolla ei ole yksinään valtaa johtaa kehittämistoimintaa. Jaettu johtajuus edellyttää aina kykyä suunnata kehittämistoimintaa, yhdistää erilaisia kompetensseja ja vallan muotoja.

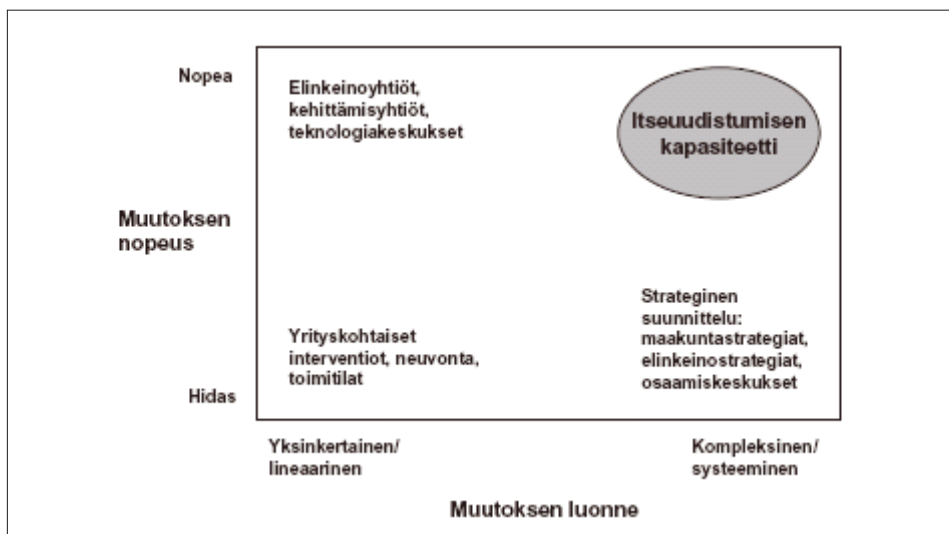
Stählen mukaan yritykset, yliopistot, ammattikorkeakoulut ja muut innovaatioympäristöjen tärkeät toimijat eivät olekaan julkisen hallinnon kehittämistoiminnan jatkeita, eikä niiden tehtävänä ole toteuttaa yleisiä kehittämisstrategioita. Parhaimmillaan nämä tahot voivat olla osa vuorovaikutteista kehittämisprosessia ja siten myös osa jaettava johtajuutta. (Stähle ym. 2004, 19.)

2.4 Muutos innovaatioprosessin tuloksena

Edellä on kuvattu kuntaa poliittisena ja sosiaalisena järjestelmänä, joka vastaa palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Tehtäessä julkisia palveluja koskevia uudistuksia päätösten taustalla on ajatus hallinnon sopeuttamisesta yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin (Airaksinen ym. 2004, 23). Viimeisten vuosikymmenten aikana on siirrytty ns. teknis-rationaalisten asioiden kehittämisestä kohti kokonaisvaltaisempaa muutosta (Buchanan & Badham 2000, 214–217; Airaksinen ym. 2004, 35 mukaan). Tehtyjen uudistusten ja muutosten suuruus ja merkittävyys myös vaihtelee tapauskohtaisesti. Holbeche (2006) erottaa toisistaan vähittäin tapahtuvat ja radikaalit muutokset (Sten-

vallin, Majaisen, Syväjärven, Vakkalan & Selinin 2007, 25 mukaan). Radikaaleissa muutoksissa on tarkoitus uudistaa voimakkaasti ja perustavanlaatuisesti toimintaa ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Vähittäin tapahtuva, inkrementaali muutos tarkoittaa asteittain etenevää uudistusta. Muutosprosessissa saattaa olla (Stenvall ym. 2007, 25–26) samanaikaisesti sekä radikaaleja että asteittain eteneviä elementtejä. Organisaatio voi esimerkiksi pyrkiä muuttamaan samanaikaisesti sekä radikaalisti rakenteitaan että toteuttamaan asteittain henkilöstöön liittyviä muutoksia.

Kostiainen (2007, 6) kuvaa innovaatiopolitiikan muutosta osana elinkeinopoliittikkaa erilaisissa toimintaympäristöissä. Kun muutos on yksinkertainen ja lineaarinen ja muutosnopeus hidas, kuten Suomessa 1970- ja 1980-luvuilla, kaupunkiseutujen kehittämissä politiikka perustui yrityskohtaisiin interventioihin, erilaisiin neuvontapalveluihin ja toimitilojen tarjontaan. Muutosnopeuden lisääntyessä pyrittiin joustavampaan reagointiin ja valtaa kehittämispäätöksissä annettiin elinkeino- ja kehittämissyhtiöille sekä teknologiakeskuksille. Muutoksen luonteen kompleksisoituessa siirryttiin strategiseen suunnitteluun, laadittiin maakunta- ja elinkeinostrategioita ja perustettiin osaamiskeskustoja ja valittiin yhteisiä osaamispainotuksia useammaksi vuodeksi. Kun muutos on sekä nopeaa että kompleksista tarvitaan strategista ketteryttä ja aiemmin määriteltyä itseuudistumisen hallintaa muutoksen kanssa elämiseen (Kostiainen 2007, 7). Itseuudistumisen kyvyllä (Sotarauta 2005, 14; Kostiainen 2007, 6–7 mukaan) tarkoitetaan tässä systeemissä kykyä sekä sopeutua joustavasti muuttuvaan ympäristöön että suunnata politiikkaa uusien mahdollisuuksien ilmaantuessa.



Kuva 8. Muutokseen reagointi osana innovaatio- ja elinkeinopoliittikkaa erilaisissa toimintaympäristöissä (mukailtu Dozin ja Kososen (2007) mallista; Kostiainen 2007, 6).

2.5 Innovaatiotoiminta julkisten palvelujen uudistajana

Suomalaisessa järjestelmässä peruspalvelujen (terveydenhuolto-, sosiaali- ja koulutuspalvelujen) järjestäminen on kuntien vastuulla. Suomalainen järjestelmä on poikkeuksellinen, vain muissa Pohjoismaissa kuntien päärooli palvelujen tuottajana ja rahoittajana vastaa suomalaista järjestelmää. Julkinen sektori tuottaa Suomessa reilut 80 prosenttia terveys- ja sosiaalipalveluista ja yli 85 prosenttia koulutuspalveluista. (Kanniainen 2002, 52, 24.) Kunnalliseen palvelutuotantoon on kohdistunut 1990-luvun lamavuosista lähtien lisääntyviä vaatimuksia ja paineita, joiden vuoksi kunnilla on vaikeuksia selvittää palvelutehtävistään. Väestön ikääntyminen ja väestön muutto-liike ovat muun muassa lähitulevaisuudessa kuntien toimintaan vaikuttavia tekijöitä. (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006, 9–11.) Kauppinen tutki vuonna 2003 (Kauppinen 2005, 65–66) kahden tulevaisuudessa väestönäkymiltään erilaisen maakunnan (Pirkanmaa ja Pohjois-Karjala) ja niiden kymmenen kunnan kykyä reagoida tulevaan väestömuutokseen vuoteen 2030 mennessä palvelu- ja rekrytointikyvyn näkökulmasta. Kuntien päättäjät ja viranhaltijat olivat tutkimuksen mukaan hyvin tietoisia tulevista väestömuutoksista, mutta konkreettisia toimenpiteitä muutokseen varautumiseksi ei oltu juurikaan tehty. Kuntatoimijoilla oli kuitenkin asenteellinen valmius ottaa käyttöön uusia palvelutuotantotapoja ja kehittää uusia kuntien yhteistyörakenteita. Samoin kunnat uskoivat vahvasti tietoyhteiskunnan paikallistumiseen ja verkostoitumisen mahdollisuuksiin luoda uusia palvelutuotannon malleja. Palvelujen uudistamisen yhteydessä onkin mielestäni näistä syistä johtuen luonnollista puhua myös julkisten palvelujen innovaatiotoiminnasta ja palveluinnovaatioista. Esittelen seuraavassa muutamia erilaisia julkisen sektorin palvelujen uudistamiseen liittyviä innovaatioiden luokitteluja.

Innovaatiotoiminta uusine tuotteineen ja teknologisine innovaatioineen kuuluu perinteisen ajattelun mukaan yritystoimintaan. Julkista sektoria pidetään erityispiirteistään johtuen byrokraattisena, jähmeänä ja kykenemättömänä tuottamaan innovaatioita. Innovaatioiden laajemman määritelmän mukaan kuitenkin kuntien uudet toimintamallit ja uudistetut palvelut ovat sosiaalisia ja yhteiskunnallisia innovaatioita. Sen lisäksi merkittäviä uudistuksia hallinnossa ja julkisen sektorin toimintalogiikassa voidaan tarkastella systeemi-innovaatioina tai käsitteellisinä uudistuksina. (Rilla & Saarinen 2007, 38.)

Anttiroiko (2009, 285) jakaa julkisen sektorin innovaatiot sovelluskohteineen neljään eri luokkaan: teknologiset innovaatiot, prosessi-innovaatiot, organisaatioinnovaatiot ja institutionaaliset innovaatiot. Teknologisia innovaatioita voidaan hänen mukaansa hyödyntää välineinä tai menetelminä kunnan eri organisaatioiden toiminnassa. Prosessi-innovaatiot muotoilevat uudelleen kuntien hallinta-, johtamis-, hallinto-, palvelu- ja kehittämisprosesseja joustavampaan ja asiakaslähtöisempään suuntaan. Organisaatioinnovaatiot vaikuttavat kuntien yhteistyösuhteisiin verkostojen ja markkinoiden suuntaan. Institutionaaliset innovaatiot vaikuttavat yhteiskunnallisten instituutioiden asemaan ja toimintaan, yhteisöllisiin rakenteisiin ja hyvinvointiyhteiskunnan malleihin.

Hämäläinen, Jäppinen ja Kivisaari (2011, 220) jakavat vastaavasti julkisen sektorin

palveluinnovaatiot kolmeen luokkaan: palvelu- ja tuoteinnovaatiot, prosessi-innovaatiot ja systeemiset innovaatiot. Palveluinnovaatiot voivat olla uudenlaisia perinteiset sektorirajat ylittäviä horisontaalisia ratkaisuja, palvelukonsepteja tai uusia tapoja tuottaa ja yhdistellä palveluja kuten erilaiset ikäihmisten palvelukokonaisuudet tai esimerkiksi ohjattu sauvakävely. Prosessi-innovaatiot kohdistuvat palveluketjuihin tai palveluprosesseihin esimerkiksi alueellisen hoito-ohjelman muodossa. Systeeminen innovaatio kohdistuu koko palvelujärjestelmään ja uudistaa samanaikaisesti organisaatioiden välisiä suhteita, rakenteita, prosesseja, palveluja ja teknologiaa esimerkiksi kansanterveyslain tai päivähoitojärjestelmän muodossa. Julkisen sektorin palveluinnovaatioissa korostuvat myös aiemmin innovaatiokäsitteen yhteydessä esitellyt uudet elementit, asiakaslähtöisyys, organisaatiomallien uudistukset, henkilöstön osaaminen, jonkin asteinen aineettomuus sekä sosiaaliset innovaatiot.

2.6 Kunnan erilaiset roolit innovaatioympäristön toimijana

Kuntalain (365/1995) 1 §:n mukaan kunnan on pyrittävä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä. Kunnalla on vastuu alueensa ympäristöstä, yhdyskuntakehityksestä sekä asumisolojen ja elinkeinotoiminnan edellytysten järjestämisestä. Kuntien on huolehdittava muun muassa kaavoituksesta, joukkoliikenteestä, vesi- ja jätevesihuollosta, jätehuollosta sekä ympäristön suojelusta. Hyvinvointipalvelujen osalta kunnilla on päävastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta, opetuksesta, kulttuurista ja vapaa-ajan peruspalvelujen järjestämisestä. (HE 192/1994; KM 1993:33, 330; Ryyänen 2003a, 46.) Kunnan tehtävänä on siis sekä järjestää palveluja että kehittää koko kuntayhdyskuntaa. Kunnan erityispiirteistä johtuen kunnan poliittinen ja sosiaalinen tehtävä liittyvät läheisesti palvelutehtävään. Ennen palvelutoiminnan järjestämistä tuotettavat palvelut, niiden sijaintipaikat, tuotanto- ja rahoitustavat sekä kohderyhmät tulee valita. Nämä valinnat toteutetaan kunnan päätöksentekoeleimissä poliittisina päätöksinä. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 8–10.)

Innovaatio julkisella sektorilla (Halvorsen 2005; Rillan & Saarisen 2007, 38 mukaan) saa usein alkunsa muuttuneesta politiikasta, kansalaismielipiteestä, lainsäädännöstä tai yhteiskunnallisista tarpeista. Monet yhteiskunnalliset haasteet ovat sellaisia, että niiden ratkaisuun tarvitaan julkisen ja yksityisen sektorin uudenlaista yhteistyötä. Yhä useammin yritykset osallistuvatkin julkisten organisaatioiden kumppaneina näiden ongelmien ratkaisuun. Yhteistyön onnistumisen edellytyksenä on, että yritykset ja julkiset organisaatiot ymmärtävät ja hyväksyvät toistensa erilaiset tarpeet ja intressit sekä arvostavat toistensa erilaista osaamista. (Kivisaari & Saranummi 2006; Elzen ym. 2004; Rillan & Saarisen 2007, 38 mukaan.)

Tehdessään palvelutuotantoa koskevia poliittisia päätöksiä kuntien ratkaisut ja niiden toimintaympäristöt eroavat toisistaan. Kansallinen innovaatiostrategia asettaa tavoitteeksi luoda Suomen julkisesta sektorista aktiivinen innovaatioiden kehittäjä, soveltaja ja käyttöönottaja (Kansallinen innovaatiostrategia 2008, 23). Seuraavassa tarkastelen aiempien esimerkkien ja kirjallisuuden pohjalta julkisen sektorin erilaisia mahdollisia rooleja innovaatio toiminnan mahdollistajana, soveltajana, käyttäjänä ja kehittäjänä.

2.6.1 Julkinen sektori innovaatiotoiminnan mahdollistajana

Tiede- ja teknologianeuvoston strategia “Tiede, teknologia ja innovaatiot” vuodelta 2006 määrittelee julkisen vallan tehtäväksi huolehtia innovaatiotoiminnan perusedellytyksistä kuten siitä, että rahoitus, säädösympäristö, infrastruktuuri, koulutus- ja tutkimusjärjestelmä jne. ovat korkeatasoisia ja että kyky reagoida ja vastata muutoksiin säilyy. Julkisen vallan tavoitteena on varmistaa, että olosuhteet kilpailukykyisten, luovien innovaatioympäristöjen syntymiselle ovat suotuisat. Sisällöllisissä painotuksissa uutena avauksena puhutaan tarpeesta ymmärtää koko palvelusektori teollisuuden tavoin keskeiseksi kansalaisten hyvinvointia määrittäväksi osaksi. (Linjaraportti 2006, 8–9.)

Palvelujen kehittämisen erityishaasteena strategiassa mainitaan niiden tuottavuuden ja laadun kehittäminen, tutkimus- ja innovaatiotoiminnan lisääminen, julkisten ja yksityisten toimijoiden kumppanuuksien kehittäminen, kansainvälistyminen ja liittynyt vientiteollisuuteen. Yleisemmällä tasolla kehittämiskysymykset sidotaan kansainvälisesti kilpailukykyisten tieteen ja teknologian osaamiskeskusten ja huippuyksiköiden synnyttämiseen ja vahvistamiseen. Strategia painottaa myös alueiden innovaatiotoiminnan kehittämisessä ja yritysten kilpailuetujen luomisessa alueiden omaa keskeistä roolia päätöksentekijänä sekä osaamiskeskusohjelmaa eräänä kehittämisvälineenä tässä työssä. (Linjaraportti 2006, 9–10.)

Raportissa esitetään, että innovaatiojärjestelmän dynamiikan ja toimintakyvyn parantaminen vaatii järjestelmän kehittämistä kokonaisuutena, ei vain yksittäisten alojen, organisaatioiden tai instrumenttien kautta. Se edellyttää niin rakenteellisia kuin sisällöllisiä sektorirajoja ylittäviä kehittämistoimia sekä julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistä näkemystä keskeisistä kehittämistarpeista sekä tätä tukevista aloitteista ja toimista. Eräksi kehittämiskohteeksi nimetään EU:n “Innovation Scorebord 2005” -tutkimuksen mukaan suomalaisten yritysten heikko panostus innovaatiotoimintaan, sillä 50 prosenttia teollisuusyrityksistä ja 63 prosenttia palveluyrityksistä ei harjoita lainkaan innovaatiotoimintaa. Tämä luku on kansainvälisesti korkea. (Linjaraportti 2006, 28–29.)

Innovaatiotoimintaa edistävän politiikan keskeisiksi haasteiksi raportissa mainitaan kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason vuorovaikutuksen tiivistäminen sekä näistä tasoista muodostuvan toiminnallisen kokonaisuuden vahvistaminen. Erityisenä haasteena nähdään julkisia ja yksityisiä toimijoita ja kansallisia ja alueellisia innovaatioympäristöjä yhdistävien strategiaprosessien luominen. Keskeisiä toimijoita tässä työssä voisivat raportin mukaan olla kauppa- ja teollisuusministeriö yhdessä opetus- ja sisäasiainministeriön kanssa. Alueellisella tasolla kokoavia toimijoita voisivat olla TE-keskukset, Tekes, teknologiakeskukset ja VTT. Kokonaisuuteen olisi myös kytkettävä alueelliset ja paikalliset, usein yksityiset toimijat sekä koulutus- ja tutkimusorganisaatiot. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä voidaan raportin mukaan tiivistää muun muassa erilaisten yhteistyöfoorumien, tutkimus- ja teknologiaohjelmien, tutkimuksen huippuyksiköiden ja tutkijakoulutuksen sekä strategisten huippuosaamisen keskittymien kautta. (Linjaraportti 2006, 29–31.)

Aiemmin innovaatiojärjestelmä-käsitteen kuvauksen yhteydessä Hautamäki (2007, 137) määritteli julkisen sektorin roolin innovaatiotoiminnan kehittämisessä edellytysten luojaksi. Hänen mukaansa julkiselle sektorille on keskeistä tässä roolissa

parantaa koulutusjärjestelmän, korkeakoulujärjestelmän sekä yritysten toimintaedellytyksiä ja rahoittaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Hautamäki erottelee nämä tehtävät osaksi kansallista yleistä innovaatiopolitiikkaa. Alueiden kehittäminen taas on hänen jaottelussaan erityistä innovaatiopolitiikkaa, jossa kehitystä vievät eteenpäin dynaamiset seutukunnat ja kaupunkiseudut, joilla on omia vahvuuksia, aloitteellisuutta ja luovuuden kulttuuri.

Myös Hennala ym. (2008, 100) määrittelee julkisen sektorin innovaatiotoiminnan mahdollistajaksi. Keinoja tähän mahdollistamiseen ovat avoin innovaatiotoiminta ja käyttäjävetoinen palvelujen kehittäminen, palvelurakenteen avautumisen hyödyntäminen, julkisen sektorin toiminnan vaikuttavuuden mittaaminen, siirtyminen pois sektorikohtaisesta toimintatavasta, innovatiivisen toimintakulttuurin kannustaminen ja innovatiivisen johtamisen ja luovan oppimisen edistäminen. (Hennala ym. 2008, 100–105.) Kunnat ovat kuitenkin erilaisia reagoidessaan muutostarpeisiin. Osa kunnista pyrkii aktiivisesti luomaan tulevaisuuttaan ennakoimalla ja uudistamalla organisaatiotaan ja toimintatapojaan, osa sopeutuu muutokseen hyödyntämällä muutosten mahdollisuuksia, osa ajautuu muutokseen vain tekemällä välttämättömät toimenpiteet turvatakseen säilymisensä. (Efeko 2006; Hennalan ym. 105 mukaan.)

2.6.2 Julkinen sektori innovaatioiden käyttäjänä ja soveltajana

Tiede- ja teknologianeuvosto löytää julkiselle sektorille tulevaisuudessa myös toisen aktiivisemmän roolin. Edellytysten luomisen lisäksi julkinen sektori voi tukea tutkimus- ja innovaatiotoimintaa luomalla itse innovatiivisia markkinoita julkisten hankintojen sekä niiden innovaatioiden avulla. Julkisista hankinnoista osa on sellaisia, joissa julkinen sektori voisi joko itse toimia vaativana asiakkaana, välittäjänä asiakasryhmille tai koota eri intressiryhmät yhteistyötä lisäävällä tavalla. Tämä edellyttää niin hankintakriteerien, kannustimien, hankintaosaamisen kuin hankintoja tukevien uusien toimintamallien luomista ja käyttöönottoa. Potentiaalisina soveltamisalueina mainitaan erityisesti hyvinvointipalvelut, energia ja ympäristö sekä yhteiskunnalliset infrastruktuurit, lähinnä viestintä, liikenne ja rakentaminen. (Linjaraportti 2006, 33.)

Suuren volyymin takia julkisilla hankinnoilla on potentiaalisesti tärkeä rooli innovaatiopolitiikan välineenä. Vuonna 2005 kuntien ja kuntayhtymien hankintojen arvo oli yhteensä 11,4 miljardia euroa. Kun julkinen kysyntä kohdistuu innovatiivisiin ratkaisuihin, sillä on huomattava vaikutus koko talouden innovaatiodynamiikkaan ja siitä seuraaviin hyötyihin. Parhaimmillaan julkisilla hankinnoilla voi olla suurempi kannustevaikutus yritysten innovaatiotoimintaan kuin perinteisillä julkisilla tutkimus- ja kehittämistuilla. (Halme & Kotilainen 2008, yhteenveto.)

Julkisilla hankinnoilla voidaan myös parantaa innovaatioiden leviämistä. Ne saattavat luoda riittävän suuren kriittisen massan, mikä vähentää yritysten markkinariskiä, nopeuttaa oppimista ja edesauttaa mittakaavaetujen hyväksikäyttöä. (Halme & Kotilainen 2008, yhteenveto.) Julkisten hankintojen rooli on keskeisimmillään sektoreilla, joissa julkisen toimijan rooli tilaajana ja/tai säätelijänä on merkittävä kuten energia-, ympäristö-, liikenne-, sosiaali- ja terveydenhuolto sekä turvallisuus ja maanpuolustus. Lisäksi merkittävänä nähdään tietotekniikan soveltaminen horisontaalisesti eri aloilla. Toisena merkittävänä kohteena nähdään ikääntymisen synnyttämät haasteet palveluille.

(Halme & Kotilainen 2008, 107.)

Niin Hautamäki kuin Kostiainenkin näkevät palvelut ja julkiset hankinnat julkisen sektorin innovaatiotoiminnan haasteena ja mahdollisuutena. Hautamäki (2007, 118) toteaa, että palvelualan kehittymättömyys on yksi Suomen suurimmista haasteista. Työn tuottavuus on palvelualoilla yleensä heikkoa ja palvelualat panostavat innovaatiotoimintaan huomattavasti vähemmän kuin teollisuus. Kuitenkin palvelujen merkitys on kasvamassa esimerkiksi hoivapalvelujen ja tietointensiivisten palvelujen osalta. Myös julkisen sektorin kasvavat kustannukset edellyttävät Hautamäen mukaan julkisten palvelujen tehostamista. Kostiainen (2007, 12) toteaa, että julkisten hankintojen kautta innovaatioita voidaan edistää nopeasti osana julkisen hallinnon normaalia toimintaa ja päästä samalla suuriin projektivolyymeihin. Innovatiiviset julkiset hankinnat luovat hänen mukaansa systemaattisesti käytettynä hajautetun ja useita klustereita tai toimialoja kattavan mallin edistää uusien tuotteiden ja palvelujen kehittämistä. (Kostiainen (2007, 12.) Avaamalla julkisten hankintojen kehittämisen kuluttajille voidaan moninkertaistaa mahdollisuudet palveluinnovaatioiden syntymiseen.

2.6.3 Julkinen sektori innovaatioympäristön luojana ja innovaatioprosessin kehittäjänä

Rothwell (1992) pohdiskeli jo 1990-luvun alussa julkisten toimijoiden rooleja innovaatioprosessissa (Kostiainen 2007, 12). Rooleja voisivat hänen mukaansa olla

- vaikuttaminen esiintulevien teknologioiden kehityspolkuihin
- toimiminen itse keksijänä
- aloitteellisuus uusien teknologisten ratkaisujen etsinnässä radikaalisti uusiin ongelmiin
- tietolähteenä oleminen uusien ja esiin nousevien tarpeiden osalta
- yhteistyössä toimiminen t & k -projekteissa.

Reilut kymmenen vuotta myöhemmin kotimaisessa Kaupunkitutkimus Oy:n arviointiraportissa (2005, 13–14) aluekeskusohjelman ja sen kuntien uusiksi painopistealueiksi alueellisten innovaatioympäristöjen kehittämisessä kaudelle 2007–2010 ehdotettiin elinkeinoelämän, osaamisen, hyvinvointipalvelujen sekä infrastruktuurin ja elinympäristön kehittämistä. Näiden hyviä alueellisia innovaatioympäristöjä edistävien käytäntöjen tulisi Kautosen, Kolehmainen ja Kosken (2002, 127; Valovirran ym. 2006, 38 mukaan) tutkimuksen mukaan sisältää seuraavia ominaispiirteitä:

- olla kontekstiherkkiä eli muokattuja paikallisiin olosuhteisiin
- kohdistua oppimisen ja kyvykkyyden kehittämiseen
- kohdistua yksittäisten yritysten lisäksi tuotanto- ja innovaatiojärjestelmän tasolle
- vahvistaa politiikantekijöiden ja -toteuttajien osaamista ja
- olla rajoittumatta teknologiakysymyksiin.

Valovirta ym. (2006, 40) jakaa alueellisten innovaatioympäristöjen kehittämistä edistävät hyvät käytännöt kahteen kategoriaan: järjestelmätason ja toimiala/klusterikohtaisiin kehittämismalleihin. Järjestelmätason kehittämismallit tähtäävät koko innovaatioympäristön kehittämiseen, kun toimiala/klusterikohtaiset kehittämismallit tähtäävät innovaatioympäristön tietyn osaamisalueen kehittämiseen.

Esimerkkejä innovaatioympäristöjen järjestelmätason kehittämismalleista ovat innovaatioympäristön kehittäminen strategisella otteella, tutkimuskapasiteetin rakentaminen alueelle, innovaatio- ja yrityskulttuurin kehittäminen sekä innovaatiopalvelujen, prosessien ja työkalujen tarjoaminen. Esimerkkejä toimialakohtaisista kehittämismalleista taas ovat osaamiskeskittymiin ja tiedepuisto-konsepteihin perustuva kehittäminen, toimijoiden välisten innovaatio- ja oppimisverkostojen ja välittäjäjärakenteiden luominen, elinkeinoelämää tukevat palveluratkaisut sekä erilaiset testausympäristöt. (Valovirta ym. 2006, 40–62.)

Stähle ym. (2004, 67–100) tarkastelee innovaatioprosessin edistäjiä ja esteitä neljästä näkökulmasta, joita ovat ihmiset, fyysiset tilat, mentaaliset mallit ja järjestelmät. He tarkastelevat yksilöä ja työyhteisöä ja sen sisäisten ja ulkoisten suhteiden merkitystä innovaatiolle ja toteavat työryhmien ilmapiirin ja toimintatapojen vaikuttavan innovatiivisuuteen enemmän kuin yksilöiden kyvykkyyksien. Samoin runsaat ulkopuoliset verkostot ja sidosryhmät ovat innovaatioiden lähteitä. Fyysiseen ympäristöön kuuluvat niin käytettävissä olevat tietojärjestelmät ja niiden virtuaalisuus kuin kasvokkaisen vuorovaikutuksen mahdollistaminen yhteisin tiloin. Jatkuvaan innovatiivisuuteen ja uudistumiseen kykenevillä organisaatioilla on voimakas organisaation alimmalta tasolta ylimmälle tasolle ulottuva oppimista, edelläkävijyyttä ja innovatiivisuutta tukeva ajattelutapa (Leonard-Barton 1995; Stählen ym. 2004, 83 mukaan). Innovaatiojärjestelmän johtaja voi vaikuttaa omalla persoonallaan, karismallaan ja toimintatyyllillään voimakkaasti tällaisten mentaalisten mallien edistymiseen. Epäonnistumisen ja erilaisten näkemysten hyväksyminen sekä kannustus riskinottoon ovat myös osa rohkaisevaa organisaatiota. Johtamisjärjestelminä tämä tarkoittaa osallistavaa ja valtuuttavaa johtamista, organisaatiohierarkian mataluutta, tasavertaisia suhteita ja avointa demokraattista päätöksentekoa. (Stählen ym. 2004, 87–100.)

Myös Virkkalan (2008, 103) mukaan proaktiiviset kehittäjäorganisaatiot voivat olla jopa innovaatiotoiminnan vetureita erityisesti alueilla, joilla on vähän yrityksiä ja muita toimijoita. Niinpä kunnat, paikallisyhteisöt ja muut alueelliset toimijat voivat muodostaa monialaisia ja monitasoisia politiikkaverkostoja, jotka toimivat innovaatiotoiminnan vetureina, eivätkä pelkästään tukijoina.

2.7 Johtopäätökset

Kertaan johtopäätösosassa mitkä paradigman murrokset ovat käynnissä kuntakentällä ja innovaatiotoiminnassa. Sen jälkeen kuvaan kansallisen ja alueellisen tason esimerkkien kautta mitä innovaatiotoiminta voi tarkoittaa kuntakentällä ja sen järjestämien hyvinvointipalvelujen uudistamisessa. Lopuksi arvioin sitä mitä kuntien erilaiset roolit voisivat olla innovaatiotoiminnassa.

2.7.1 Paradigman murros kunnallishallinnossa ja innovaatiopolitiikassa

Luvussa 1.2 määrittelin, että sekä suomalaisessa että eurooppalaisessa kuntakentässä on käynnissä murrosvaihe, joka muovaa niin kuntien rakenteita kuin niiden tehtäviäkin. Suomalaisesta hyvinvointikunnasta on tulossa palvelujen tuottajan sijasta niiden järjestäjä ja itse hyvinvointipalvelut tuotetaan yhä useammin yhteistyössä toisten kuntien, yritysten ja järjestöjen kanssa. Myös kuntien hallintomallit ovat murroksessa, hierarkkisesta hallinnosta ollaan siirtymässä uuden hallintatavan mukaiseen verkostomaiseen hallintaan.

Tässä luvussa totesin, että innovaatiotoiminnassa tämä sama murros näkyy siirtymisenä tiede- ja teknologialähtöisestä innovaatiopolitiikasta alue- ja käytäntölähtöiseen innovaatiopolitiikkaan, kansallis-paikallisista innovaatiojärjestelmistä alueellisiin innovaatioympäristöihin verkostoineen, suljetuista yritysten innovaatioprosesseista avoimeen, käyttäjälähtöiseen ja monitoimijaiseen innovaatiotoimintaan, jota tehdään yhdessä palvelujen tilaajien, tuottajien ja käyttäjien kanssa. Tuoteinnovaatioista on siirtynyt palveluinnovaatioihin, teknologista innovaatioista sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin innovaatioihin, jotka sitovat kuten neloskierre ja laaja-alainen hyvinvointipolitiikkakin koko kunnan ekosysteemin mukaan innovaatiotoimintaan.

2.7.2 Siirtymä yhden sektorin sisäisestä kehittämistoiminnasta monitoimijaiseen horisontaaliseen järjestelmätason innovaatiotoimintaan ja verkostoihin

Kansallisen tason innovaatiotoiminnassa siirtyminen suljetusta innovaatioparadigmasta avoimeen innovaatioparadigmaan tarkoittaa siirtymistä eurooppalaisen taloudellisen kehityksen keskiössä olevasta klusteriajattelusta ja kilpailuedun rakentamisesta käytäntölähtöisiin innovaatioihin ja vuorovaikutteisiin kehitysalustoihin, jotka ottavat kehittämiskohteikseen teollisuuden ja yritysten lisäksi muutkin toimialat kuten palvelut. Maailmantalouden murros edellyttää laajempaa systeemistä innovaatiopolitiikkaa, joka pyrkii parantamaan innovaatiojärjestelmän kaikkia osa-alueita. Kehittämiskohteita löytyy muun muassa infrastruktuurista, talouden ja yhteiskunnan organisaatorakenteista, eri sektoreiden ja markkinoiden kilpailutilanteesta, institutionaalisista toimintapuitteista sekä poliittisten toimenpiteiden koordinaatiosta. Laaja-alaisen innovaatiopolitiikan toinen keskeinen ominaisuus on yhteistyöverkostojen kehittäminen. Hierarkkiset organisaatiot eivät enää pysty yksin hankkimaan kaikkea merkittävien innovaatioiden vaatimaa tietoa entistä erikoistuneemmassa ja dynaamisemmassa ympäristössä. Verkostoja tarvitaan laaja-alaisen ja monimutkaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuisissa kuten koulutusjärjestelmän uudistaminen tai epätasainen aluekehitys.

Alueellisella tasolla alueellisen innovaatiojärjestelmän on huolehdittava myös julkisen sektorin innovatiivisuuden ja tehokkuuden kehittämisestä, jotta se pystyisi mahdollisimman hyvin palvelemaan alueensa asukkaita. Perinteisen elinkeinotoiminnan sijasta nyt puhutaan laaja-alaisesta elinkeinotoiminnasta, joka tuo hyvinvointipalvelut ja teknologian osaksi kuntien kehittämistyötä.

2.7.3 Kunnat innovaatiotoiminnan mahdollistajista innovaatiotoiminnan käyttäjiksi, soveltajiksi ja kehittäjiksi

Kuntien uusi rooli kehittämistoiminnassa mahdollistaa siirtymisen valtion ohjauksessa olevasta innovaatio- ja kehittämistoiminnan mahdollistajasta ja edellytysten luojaista itse innovaatiotoiminnan käyttäjäksi, soveltajaksi ja kehittäjäksi. Tämä uusi rooli kannustaa kuntia avaamaan suljetut palvelumarkkinansa testialustaksi innovatiivisille julkisille hankinnoille ja hakemaan yhdessä avoimen innovaation kautta uusia toimintamalleja palvelutuotantoonsa yhdessä yritysten, järjestöjen ja käyttäjien kanssa. Yksittäiset kunnat voivat muuttua perinteisistä kunnista verkostokunniksi, jotka tuottavat palvelunsa yhä enemmän erilaisten sopimus- ja yhteistyöjärjestelyjen kautta. Innovaatiotoiminnan kannalta tämä muutos tarkoittaa innovaatiotoiminnan tarkastelua prosessi- ja elinkaarinäkökulmasta. Tämä muutos mahdollistaa myös olemassa olevan poliittisen järjestelmän rakenteiden ja resurssien kuten myös kunnan henkilöstön hyödyntämisen innovaatioprosesseissa syntyneiden ideoiden luomisessa, eteenpäin viemisessä, toteuttamisessa, levittämisessä ja radikaalienkin muutosten aikaansaamisessa.

Mielestäni innovaatiopolitiikan paradigman muutoksen hyödyntäminen ja kehittämisen painopisteen siirtäminen julkisiin palveluihin on tarpeellista, sillä tulevaisuudessa palvelujen kysyntä julkisissa hyvinvointipalveluissa ylittää tarjonnan ja kuntien voimavarat niukkenevat. Tämä muutos vaatii kunnilta uudenlaista osaamista, strategista johtamista ja pitkäaikaisia poliittisia ja ammatillisia valintoja uuden kysyntälähtöisen palvelutuotannon kehittämisessä, käynnistämässä ja sen edellyttämien strategisten kumppanuuksien luomisessa.

3 Innovaatiopolitiikan murros 2000-luvulla: esimerkkinä Itä- Uudenmaan innovaatiotoiminta

Tässä luvussa tarkastelen empiirisen esimerkin avulla sitä, miten edellä kuvattu kansallinen kunnallishallinnon ja innovaatiopolitiikan murros näkyi 2000-luvun alussa paikallisella tasolla ensimmäisen tapausesimerkkini Itä-Uudenmaan maakunnan elinkeino- ja innovaatiopolitiikassa ja sitä toteuttavassa innovaatiotoiminnassa. Tässä tutkimukseni vaiheessa Itä-Uusimaa oli vielä itsenäinen maakunta. Itä-Uudenmaan alue liitettiin Uudenmaan maakuntaan vuoden 2011 alussa.

3.1 Itä-Uudenmaan innovaatioympäristö

Ensimmäisen tapausesimerkkini kohdealue, silloinen Itä-Uudenmaan maakunta muodostui Porvoon ja Loviisan seutukunnista ja niiden 10 kunnasta. Maakunnassa oli lähes 95 000 asukasta ja maakunnan väestönkasvu oli suhteellisesti nopeinta koko maassa. (Maakuntaohjelma 2007–2010, 8.)

Itä-Uudenmaan innovaatioympäristön kehittämistä vastasi Itä-Uudenmaan aluekeskusohjelma yhdessä alueen eri toimijoiden kanssa. Itä-Uudenmaan aluekeskusohjelman toiminta käynnistyi vuonna 2002 ja vuosina 2002–2006 ohjelman piirissä toteutettiin monipuolisesti maakunnan elinvoimaisuuteen vaikuttavia kehittämistoimenpiteitä. Yksi ohjelman painopisteistä ensimmäisellä ohjelmakaudella oli alueellinen elinkeinopolitiikka, johon alueellisen innovaatioympäristön kehittäminen olennaisella tavalla liittyy (Itä-Uudenmaan innovaatio-ohjelma 2007, 3–4). Suorat viittaukset haastatteluihin edustavat Itä-Uudenmaan innovaatioympäristön kehittämisen avainhenkilöitä.

“2002 lähtien innovaatioympäristöä on rakennettu osana AKO-ohjelmaa ainoana instrumenttina. 2003 [–] 2006 oli hyvä pohja osaamiselle ja innovaatioille. Innovaatioista alettiin puhua Itä-Uudellamaalla 2005 yleisen keskustelun myötä. Esimerkiksi Sitran ensimmäisiä Hautamäen raportteja innovaatioista julkaistiin 2004 [–] 2005 ja alettiin puhua siitä miten innovaatiot pelastavat kilpailukyvyyn. 2006 innovaatiohöyry oli jo päällä. Myös Helsingin innovaatiostrategia ja metropolialueen innovaatiostrategia julkaistiin 2005 sekä Keski-Uudenmaan strategia julkaistiin. Sitä mitä isot edellä, sitä pienet perässä. Samoin korkeakouluille tuli aluekehittämismvastuu ns. kolmas tehtävä...” (Viranhaltija)

Innovaatiotoiminnan kehittäminen Itä-Uudellamaalla käynnistyi huhtikuussa 2004 yhden miniklusterin sisällä osana Porvoon kaupungin perustaman Sähköisen talotek-

niikan osaamis- ja kehittämiskeskus STOKin toimintaa. STOKin näkökulmasta innovaatiotoiminnan kehittäminen talotekniikassa tapahtuu teknologian avulla. Sähköisen talotekniikan kehittämiseen liittyvät esiselvitykset toteutettiin aluekeskusohjelman ensimmäisen kauden 2002–2006 elinkeinopoliittisina toimina ja niiden laadinnasta vastasi aluekeskusohjelman projektipäällikkö Leena Tuomi.

Osaamis- ja kehittämiskeskus sai oman henkilöstönsä maaliskuussa 2005, kun sen johtajana aloitti Fredrick von Scultz ja kehitysinsinöörinä Kari Pulkkinen. Samalla toteutettiin myös maakunnan kehittämisrahan turvin hanke sähköisen talotekniikan innovaatioympäristön kuvaamisesta osana Itä-Uudenmaan innovaatioympäristöä.

Raportti määrittelee innovaatio- ja innovaatioympäristön käsitteet seuraavasti:

“Sähköisen talotekniikan innovaatioympäristön tarkoituksena on toimia Porvoon seutua, Itä-Uuttamaata ja laajemminkin koko Suomea hyödyttävänä uusien innovaatioiden aikaansaamista edistävänä elimenä ja tarjota sähköiselle talotekniikalle kehitysalusta. Innovaatioympäristössä aikaansaatavilla innovaatioilla pyritään parantamaan sähköisen talotekniikan energia- ja ympäristötehokkuutta, kohottamaan asumisen ja tilojen käytön laatua sekä monipuolistamaan ja vahvistamaan alueen elinkeinorakennetta ja samalla siis luomaan uusia työpaikkoja. Nämä innovaatiot voivat olla joko konkreettisia laitteita, ohjelmistoja, palvelumalleja, käyttötapoja, liiketaloudellisia oivalluksia, uudenlaisia toimintamalleja tai näiden yhdistelmiä.”
(Innovaatioympäristö 2006, 3.)

Innovaatioympäristön prosessikuvaus Innovaatio-putki hahmoteltiin hankkeen osana kesällä 2006 ja se siirtyi osaksi samaan aikaan laadittua kansallisen Osaamiskeskusohjelman Jokapaikan tietotekniikan klusterihakemusta vuonna 2006 sekä osaksi Itä-Uudenmaan innovaatio-ohjelmaa vuonna 2007 (Itä-Uudenmaan innovaatio-ohjelma 2007, 15). Innovaatiotoiminnasta tuli osa maakunnan laaja-alaista elinkeinopolitiikkaa, kun se nimettiin yhdeksi aluekeskusohjelman kolmesta painopisteestä sen toisella kaudella 2007–2010 (Aluekeskusohjelma 2007–2010).

3.2 Itä-Uudenmaan innovaatio-ohjelma ja sitä toteuttavat toimenpiteet

Itä-Uudenmaan innovaatio-ohjelman laadinta käynnistyi aluekeskusohjelman valtakunnallisen innovaatioverkoston toiminnan puitteissa lokakuussa 2006. Ohjelman valmisteluprosessiin osallistuivat Itä-Uudenmaan aluekeskusohjelman lisäksi Itä-Uudenmaan liitto, HAAGA-HELIA ja Laurea ammattikorkeakoulut, Itä-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä, Sähköisen talotekniikan osaamis- ja kehittämiskeskus, Posintra Oy, Itä-Uudenmaan Yrityspalvelut Oy ja alueen yritykset (Itä-Uudenmaan innovaatio-ohjelma 2007, 3–4). Valmisteluprosessiin osallistuneet toimijat ovat myös nykyisen Itä-Uudenmaan alueen innovaatioympäristön avaintoimijoita.

Itä-Uudenmaan innovaatio-ohjelman tavoitteet asetettiin tulevan EU-rahoituskauden mittaisiksi eli vuosille 2007–2013. Ohjelman visioksi määriteltiin seuraava (Itä-Uudenmaan innovaatio-ohjelma 2007, 12):

- Itä-Uusimaa on luova toiminta- ja innovaatioympäristö, joka houkuttelee yrityksiä ja ihmisiä sijoittumaan alueelleen
- toimintaympäristön maantieteellisenä dynamona toimii kampusalue, joka toimii luovien ja innovatiivisten alojen solmupisteinä
- kärkijalojen innovaatiotoiminta on synnyttänyt kasvavan osaamisintensiivisten yritysten ja toimijoiden verkoston
- Itä-Uusimaa on toiminnallisesti yhä vahvemmin integroitunut metropolialueen innovaatioympäristöön ja pystyy täysimääräisesti hyödyntämään sen osaamisresurssit.

Innovaatio-ohjelman toteutus alkoi vuonna 2007 Itä-Uudenmaan aluekeskusohjelman ja Sähköisen talotekniikan osaamis- ja kehittämiskeskuksen yhteistyönä. Samana keväänä innovaatio-ohjelman laadinnasta yhdessä Net Effect Oy:n kanssa vastannut projektipäällikkö Leena Tuomi siirtyi Joka Paikan tietotekniikan ja Asumisen osaamis- ja kehittämiskeskukseen. Elokuussa hänen tilalleen Itä-Uudenmaan aluekeskusohjelman innovaatiojohtajaksi tuli Riitta Vesala Lahden Aluekeskusohjelman johtotehtävistä. Innovaatiotoiminta sisälsi vuonna 2007 innovaatioalustan konseptoinnin, innovaatioareenan pilotoinnin, innovaatiopalvelut verkossa, Living Lab-konseptin, oppimisen, muotoilun ja käytettävyyden Living Labit ja kansallisen verkostotoiminnan (Maakuntaporttaali 2008). Seuraavassa esittelen näitä toimia tarkemmin.

3.2.1 Innovaatioalustan konsertointi

Innovaatioalustan konsertoinnissa käytettiin syksyllä 2007 aiemmin Lahdessa toteutettua kehitysalusta-menetelmää. Konseptoinnin toteutti Päijät-Hämeestä alueelle siirtynyt innovaatiojohtaja Riitta Vesala, joka siirsi toimintatavan mukanaan niin sanottuna hyvänä käytäntönä siirtyessään itse Itä-Uudellemaalle. Mallin taustalla oli Päijät-Hämeen käytäntölähtöinen innovaatiopolitiikka, jonka toteutusta alueella oli sekä teoriassa tutkittu että käytännössä kokeiltu ja sovellettu. Konsertoinnissa potentiaalisimmiksi Itä-Uudenmaan kärkitoimialoiksi nousivat osaamisintensiiviset alat, asuminen, hyvinvointi ja luovat alat.

“Paikallinen kehitysalusta on hyvä innovatiivinen maaperä, jossa innovaatiot voivat syntyä. Kehitysalustoja voivat olla myös hankkeet, joissa yritykset ovat mukana. Kehitysalusta joko syntyy tai ei. Se on sekä ilmapiiriä että toimintaa, joka syntyy siitä että on totuttu tekemään kehittämistoimintaa. Se on myös toimintatapa. Posintra on tällä hetkellä kehitysalusta, täällä on oikeat elementit, ihmisiä ja rahoitusta. Kehitystoiminta on kaikkien toimijoiden jokapäiväistä toimintaa. Mukana ovat myös yritykset. Kehittämisen tulee olla integroitu koko yksikön toimintaan eikä vain esim projektisuunnittelijan tehtäviin...” (Viranhaltija)

Palvelutarjotin oli itä-uusimaalainen synonyymi paikalliselle kehitysalustalle. Se oli myös keskeinen osa Itä-Uudenmaan alueen innovaatiojärjestelmää. Tarjotin toimi pohjana ja alustana alueen julkisluonteisten yrityspalvelujen edelleen kehittämiseksi.

Kehittämisen kautta syntynyt yhteistyö muodosti myös kollektiivisen näkemyksen siitä mitä palveluja tarvitaan ja miten resurssit yhdistetään niiden tuottamiseksi. Kehitysalustapohjaa ja sen kuntien ja yhteistyötahojen luomaa verkostoa voidaan käyttää edelleen julkisten palvelujen kehittämisessä. Tämä konkreettisella tasolla tehtävä yhteistyö on myös aiempaa helpompaa, koska sen raamit on luotu alueen yhteisellä innovaatio-ohjelmalla.

3.2.2 Innovaatiopalvelut verkossa

Palvelutarjotin on Itä-Uudenmaan alueen yrityksille tarjottavien, nettipohjaisten innovaatio- ja kehittämispalvelusivusto, jonka taustalla on Itä-Uudenmaan yrityspalveluja tuottavien julkisten ja koulutusorganisaatioiden kokoama kehittämis- ja innovaatiopalvelujen kokonaisuus. Tarjottimelle koottavien palvelujen kohderyhmänä ovat erityisesti pk-yrittäjät, mutta myös järjestöt ja julkinen sektori voivat käyttää sen palveluja kehittämistyössään.

Palvelutarjottimen tavoitteena on olla dynaaminen, selkeä ja helppokäyttöinen liiketoiminnan kehittämisen toiminta-alue, joka toimii sekä palveluntuottajien että -käyttäjien työkaluna. Sivujen tärkeämmät ominaisuudet ovat tiedon löytyminen sekä helpot ja nopeat työkalut tiedon ilmoittamiseen ja päivittämiseen.

Innovaatioalusta konkretisoitui syyskuussa 2008 IU-innovaatio-verkkosivuna, jonne Itä-Uudenmaan innovaatiojärjestelmän toimijat palveluineen on koottu. Kehitysyhtiö Posintra Oy on lupautunut ylläpitämään sivustoa, joka on tarkoitus linkittää muun muassa maakuntaportaaliin. Toteuttamisideana tiedontuotannossa on, että palvelutarjottimelta johdetaan linkit palvelutarjoajien kotisivuille, jotka he itse tarvittaessa päivittävät. Alkuvaiheessa sivuille kootut palvelut ovat pääasiassa perinteisiä yritys- ja koulutuspalveluja. Jatkossa on tarkoitus rakentaa pysyvää palvelujen kehittämis-yhteistyötä eri palvelutarjoajien välille - ja saada aikaan todellisia innovaatiopalveluja. Samoin pohditaan myös alueen osaamisintensiivisten (KIBS)-yritysten näkyvyyttä sivustolla.

3.2.3 Innovaatioareena ja kansallinen verkostotoiminta

Jokapaikan tietotekniikan klusteriohjelma käynnistyi vuonna 2007 yhtenä kansallisen osaamiskeskusohjelman 13 klusteriohjelmasta (JPT-ohjelma 2007–2013, 1, 58). Porvoon Sähköisen talotekniikan osaamis- ja kehittämiskeskus vastasi vuosina 2007–2008 osaamiskeskusohjelman JPT-klusterin innovaatioareena-mallin kokeilemisesta ja kehittämisestä. Innovaatioareenoiden kautta etsitään aktiivisesti kommunikoimalla uusia innovaatioita ja liiketoimintamahdollisuuksia toimialojen välisiltä leikkauspinnolta. Käytännössä verkottuminen yli toimialojen, uudet yhteistyösuhteet ja monialaisuus (tieteellinen, teknologinen ja organisatorinen) tulevat kilpailukyvyyn kriittisiksi elementteiksi niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla. Uusien innovaatioaineisten ja erityisesti systeemisten innovaatioiden aktiivinen etsintä yhdistelemällä osaamis- ja toimialoja luo perustaa uudentalaiselle monialaisella tutkimus- ja innovaatiokulttuurille. (JPT-ohjelma 2007–2013, 22–24.)

Innovaatioareena sopii käytettäväksi sellaisten laaja-alaisten kysymysten prosessointiin, joita mikään taho ei voi yksin ratkaista. Se ei ole tarkoitettu yksittäisen yrityksen tai

yksittäisten tuotteiden/palvelujen kehittelyyn, vaan ennemminkin yhteisten pullonkaulojen ratkaisuun. Toimintatapa sopii konsortioille, saman kysymyksen kanssa painivien erityyppisten organisaatioiden liittoumille ja verkostoille. Innovaatioareena-prosessin kautta tavoitteena on tehostaa käyttäjälähtöistä innovaatiotoimintaa sekä nopeuttaa tuote- ja palveluideoiden tuotteistamista, kaupallistamista ja käyttöönottoa. Lisäksi osallistujien kesken valittuun yhteiseen kehittämisteemaan on tarkoitus löytää uusia toiminta- ja ratkaisumalleja. (Schoultz 2007.)

Innovaatioareena oli myös yksi kansallisen aluekeskusohjelman innovaatioverkoston vuoden 2008 piloteista, joka toteutettiin kuudella verkostoalueella. Innovaatioareenan käyttö aluekeskusohjelman innovaatioverkoston työkaluna yhdisti osaamiskeskusohjelmassa käytössä olevan osaamisen hyödyntämisen aluekeskusohjelmaan.

Kansallisen verkostotyön lisäksi Itä-Uudenmaan alueen erilaisilla klustereilla on omat verkostonsa, verkostot ovat niin toimiala-, kehittäjä- kuin yritysverkostojakin. Näitä verkostoja on esimerkiksi luovilla aloilla, hyvinvointialan yrittäjillä ja matkailu-alalla. Verkostot menevät osittain myös päällekkäin.

3.2.4 Living Lab -konsepti

Innovaatio-ohjelman mukaisesti Itä-Uudenmaan alueen innovaatioympäristön maantieteellisenä dynamona on kampusalue, joka toimii luovien ja innovatiivisten alojen solmupisteenä (Itä-Uudenmaan innovaatio-ohjelma 2007, 12). Kampusalue valmistui vuonna 2010 Porvoon Länsirannalle HAAGA-HELIA ja Laurea -ammattikorkeakoulujen yhteisenä toimitilana. Tavoitteena on, että Porvoon kaupunki sijoittaa kampusrakennukseen myös omia kehittämiseen keskittyneitä toimintojaan (Porvoo Campus 2010). Luodakseen kampusalueesta innovaatio-ohjelman mukaisen maakunnallisen luovuuden, osaamisen ja innovaatioiden kehittämisympäristön, aluekeskusohjelma käynnisti vuonna 2007 Porvoo Campus 2010-hankkeen tukemaan sekä hankkeen käyttäjälähtöisyyttä että maakunnallisen osaamisen verkottumista hankkeeseen jo sen suunnitteluvaiheessa.

Porvoo Campus -hanke oli tiivis, kolmivuotinen suunnittelu- ja toteutusprojekti, jonka onnistuminen edellytti tiivistä yhteistyötä sen eri osapuolten kesken. Tämän uudenlaisen työtavan kuvaamiseksi määriteltiin hankkeen valmisteluvaiheessa Living Lab -konsepti. Määritelmän mukaan: *“Living Lab on avoin innovaatioympäristö käyttäjälähtöisille innovaatioille. Living Lab-toimintaympäristössä tuotteita ja palveluita kehittävät yritykset ja julkisten palvelujen tuottajat voivat tavata arkikäyttäjiä heidän arkiympäristössään yhdessä tutkijoiden ja konsulttien kanssa. Living Lab on myös yhteiskehittelyä, oppimista sekä parhaiden käytäntöjen vaihtamista.”* Konseptin määrittelystä vastasivat Kimmo Rönkä ja Janne Orava Movense Oy:stä (Porvoo Campus 2010).

3.2.5 Oppimisen ja muotoilun Living Lab

Porvoo Campus Living Lab edistää uutta yritystoimintaa, uusia liiketoimintamalleja ja avoimen innovatiivista yritys- ja kuntayhteistyötä Itä-Uudellamaalla. Campuksen Living Lab -toimintaideaan kuuluu käytännönläheinen projektityöskentely yhdessä alueen toimijoiden, Porvoon kaupungin, yritysten ja käyttäjien kanssa.

Living Lab-konseptin konkretisoimiseksi järjestettiin syksyllä 2007 kolme workshop-seminaaria, joihin osallistui yhteensä noin 50 kampuuskehittäjää. Seminaarien tuloksena syntyi seitsemän kehittämissuunnitelmaa, jotka muun muassa määrittävät Porvoo Campuksen tehtäväksi luoda pysyvät tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan yhteistyösuhteet sekä yritysten että Porvoon kaupungin eri hallintokuntien välille. Tähän pyritään luovan kampuksen brändillä, joka nojaa sekä Porvoon nykyiseen Vanha Porvoo-kaupunkibrändiin että syntyvään jännitteeseen tulevan Campuksen ja sen vieressä sijaitsevan Porvoon Taidetehtaan kulttuurikeskuksen välillä. Campukselle toteutetaan myös alueen opiskelijoita käyttäjäjyhteisönä hyödyntävä, innovaatiotoimintaa tehostava ja alueellisuutta lisäävä virtuaalikampus. Samoin kehittämissuunnitelman mukaan Porvoo Campus-työn tulee jatkossakin hyödyntää Itä-Uudenmaan aluekeskusohjelman innovaatioverkostoja ja innovaatioympäristöjen kehittämistyötä. Living Lab-toiminnan esiselvityksestä vastasivat Kimmo Rönkä ja Janne Orava Movenze Oy:stä (Porvoo Campus 2010).

3.3 Palvelujen kehittäminen osana Itä-Uudenmaan innovaatiotoimintaa

Itä-Uudenmaan aluekeskusohjelman painopisteitä ja laaja-alaista elinkeinopolitiikkaa toteutettiin kolmen ohjelman avulla, jotka ovat Innovaatio-, Palveluyrittäjyys- ja Luovan toimialan kehittämissuunnitelma POLTE.

“Innovaatiotoiminta on eri käsite ammattilaisille kuin käytännön toimijoille. Innovaatiotoiminta on osa normaalia kehittämistoimintaa, jota innovaatiotoiminta nopeuttaa. Normaalit kunnalliset palveluntuottajat olisi saatava kehittämistoimintaan. Tässä tarvitaan muutosajureita, kaupungin organisaatiossa tarvitaan linkejä, jotka mahdollistavat kehittämistoiminnan. Kehittämistoimintaa tarvitaan lisää, joillain aloilla se tulisi aloittaa kokonaan. Esim terveydenhuoltoapu ei tiedä miten asiat voisi tehdä toisin. Työ alkaa ongelman määrittelystä esim Innovaatioareenan avulla, tämän jälkeen innovaatiotoiminnan asiantuntijapalvelut voidaan ostaa esim korkeakouluilta. Toimintaa ei voi kokonaan ulkoistaa. Innovaatiotoiminnan kehityskaaresta riippuen strategiset kumppanuudet voivat myös mahdollistaa ulkoistamisen...” (Viranhaltija)

Seuraavaksi kuvaan aluekeskusohjelman Palveluyrittäjyys-ohjelman laatimista ja sen toteuttamisen arviointia sekä Porvoon palvelustrategian laatimista esimerkkeinä Itä-Uudenmaan hyvinvointipalvelujen kehittämisestä innovaatioiden avulla.

3.3.1 Palveluyrittäjyysohjelman laatiminen

Vastasin koordinaattorina aluekeskusohjelman Palveluyrittäjyys-ohjelmaa laadinnasta osana uuden ohjelmakauden valmistelua vuonna 2006 yhdessä FCG Efeko Oy:n kanssa. Ohjelman toimenpiteisiin kuuluivat vuonna 2007 hyvinvointiyrittäjyyden toimintamallin luominen yhdessä yritysten, oppilaitosten, julkisen ja kolmannen sektorin ja osaamiskeskusohjelman hyvinvointiklusterin kanssa. Yhteistyön tavoitteena

oli kehittää muun muassa uusia palvelukonsepteja ja liiketoimintaosaamista. (Aluekeskusohjelma 2007–2010.)

Palveluyrittäjyysohjelma käynnistyi 2007 palveluyrittäjien kartoituksella yhteistyössä HAAGA-HELIA ammattikorkeakoulun Tutkimus- ja kehittämissyksikön kanssa. Kartoitus kattoi Itä-Uudenmaan palveluja tuottavat yritykset hyvinvointialalla, luovilla aloilla, asiantuntijapalveluissa ja rakentamisessa. Määrällinen kartoitus tuotti kehittämissohjelman toimien pohjaksi 4 900 Itä-Uudellamaalla aktiivisesti toimivan yrityksen tai sen sivutoimipisteen yhteystiedot. Kartoituksen pohjalta yrityksille suunnattiin lokakuussa sähköinen kysely palveluyritysten näkemysten kartoittamiseksi heidän liiketoimintansa kasvun mahdollisuuksista ja esteistä. (Aluekeskusohjelma 2007–2010.)

Palveluyrittäjyysohjelmaa tukeva ESR-hanke käynnistyi heinäkuussa 2007 yhteistyössä Uudenmaan osaamiskeskus Culminatum Oy:n, Laurea-, Arcada- ja Stadia ammattikorkeakoulujen sekä kahden muun metropolialueen aluekeskusohjelman kanssa. Hankkeessa järjestettiin hyvinvointialan yrittäjille niin Itä-Uudellamaalla kuin Hyvinkää-Riihimäen, Lohjan ja Tammisaaren alueilla paikallisia verkostoitumis- ja koulutustapahtumia ja toteutettiin sähköistä markkinointia hyvinvointialan sähköisin uutiskirjein sekä yhteisen hyvinvointiportaalin avulla. Hanke rahoitettiin Uudenmaan TE-keskuksen tuella. Hanke oli ensimmäinen näin laaja kumppanuushanke metropolialueen osaamis- ja aluekeskusohjelmien välillä. (Aluekeskusohjelma 2007–2010.)

3.3.2 Porvoon palvelustrategian laatiminen

Porvoon kaupunki käynnisti marraskuussa 2007 palvelustrategian laadintaprosessin. Palvelustrategiassa kuvataan se, miten kaupunki johtaa ja kehittää järjestämiensä palvelujen määrää, laatua ja saavutettavuutta, palvelujen järjestämis- ja hankintatapoja sekä oman palvelukoneistonsa kehittämistä vuoteen 2015 asti. Strategian laadintaan osallistui sekä kaupungin poliittinen että toimialajohto, sidosryhmiä kuultiin haastatteluin ja sähköisen sidosryhmäkyselyn avulla (Palvelustrategia 2008–2015, 4). Strategia käsiteltiin Porvoon kaupunginvaltuustossa elokuussa 2008.

Strategian mukaan kaupunki järjestää ja tuottaa laajan valikoiman kunnille laakisäätöinä määrättyjä palveluja. Peruskoulupalveluja lukuun ottamatta, suurimmat palvelukokonaisuudet ovat sosiaali- ja terveyspalveluja. Volyymiltaan laajimmat tekniset palvelut ovat rakennusten ylläpitopalvelut ja vesihuoltopalvelut. Lähes kaikki nämä palvelut myös tuotetaan keskuskaupungin omana työnä, lukuun ottamatta vammais- ja erikoissairaanhoidon palveluja, jotka ostetaan kokonaan kuntayhtymiltä ja yksityisiltä; ja rakennusten ylläpitopalveluja, joista 80 prosenttia on ostopalveluja. (Palvelustrategia 2008–2015, 4–9.)

Palvelustrategian tahtotilana on, että kaupunki on kumppanuuksia hakeva ja innovatiivinen palvelujen järjestäjä. Menestystekijöitä tähän tavoitteeseen pääsemiseksi ovat muun muassa palvelumarkkinoiden kehittyminen, yhteistyö elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin kanssa sekä verkostoituminen. Strategian mukaan asukkaille tarjotaan asukas- ja asiakaslähtöisiä palvelukokonaisuuksia, joustavaa asiakaspalvelua ja mahdollisuuksia vaikuttaa Porvoon palveluihin ja niiden kehittämiseen. Asukkaiden vaikutusmahdollisuus pyritään strategian mukaan turvaamaan erilaisilla osallistumismenetelyillä. (Palvelustrategia 2008–2015, 9–14.) Strategian laadintavaiheessa

tällaisia osallistumismenettelyjä olivat sähköinen kysely ja mahdollisuus kommentoida strategiaa sähköisellä verkkolomakkeella elokuussa kahden viikon ajan sekä yhdessä keskustelutilaisuudessa (Porvoo 2008).

3.3.3 Palveluyrittäjyysohjelman toteuttaminen ja arviointi

Itä-Uudenmaan kehittämistoiminta organisoitiin uudelleen vuoden 2008 alussa, jolloin sen innovaatiojärjestelmän eri toimijat kuten aluekeskus-, osaamiskeskus-, kehittämisyritys- ja yrityshautomotoiminta sijoitettiin samoihin tiloihin Porvoossa. Uudelleen organisoinnin seurauksena aluekeskusohjelman Hyvinvointiklusterin toiminnasta vastasi vuonna 2008 kehitysyritys Posintra Oy. Hyvinvointiklusteritoiminnan painopiste oli elinkeinopolitiikan mukaisesti hyvinvointiyrittäjyyden kehittämisessä. Hyvinvointiyrittäjyysillä tarkoitetaan tässä tapauksessa erityisesti hoito-, hoiva-, elämys-, liikunta- ja kulttuurialan yrityksiä. Itä-Uudenmaan hyvinvointiklusterin tavoitteena on koota nämä alan eri toimijat yhteiseen kehittämistyöhön. Ensisijainen tavoite oli hyvinvointiyrittäjyysverkoston liiketoiminnan kehittäminen. Tavoitteen toteuttaminen käynnistettiin kartoittamalla yritysten halukkuus osallistua tiiviimpien yritysverkostojen luomiseen. (IU-inno 2008.) Hyvinvointiklusterin projektipäällikkönä toimi tässä vaiheessa Anne Peisa.

Verkoston merkitys oli haastateltujen informanttien mielestä todella suuri, sillä verkostot synnyttävät uudet ajatukset, ne muokkaavat synnyttämänsä ideat lopulliseen muotoonsa ja vievät ne käytäntöön.

“Aluekeskusohjelman rooli on järjestää kivoja tapaamisia ja olla verkoston kotipesä. Pitää yllä tapaamisia ja järjestää niitä säännöllisesti eri kokoonpanoissa. Asioilla on oltava toisto, jotta asiat lähtevät liikkeelle. Luottamus ei synny yhdellä kerralla, sille pitää antaa aikaa, joillakin se vie vuoden, joillakin kolme vuotta. Kehittämisen ohella täytyy muistaa, että kehittäminen on pois [yrittäjien] ansiotyöstä...” (Viranhaltija)

Haastateltavien mukaan innovaatiotoiminnan kehittämisajatukset olivat taustana kehittämistoiminnan uudelleen organisoimisessa. Tämä rakenteellinen uudistus takaa myös sen, että eri ohjelmien toteuttamisessa voidaan ylittää eri organisaatioiden rajapintoja ja löytää samalla uusia tapoja toimia. Haastateltavat totesivatkin, että kehittämisen painopisteiksi vuonna 2006 eri elinkeinotoimialoista valittu kokoonpano: hyvinvointi, luovat toimialat ja matkailu, oli kestävä myös tulevaisuutta ajatellen. Valintoja pidettiin myös kestävinä, yleensä ja erityisesti tällä alueella, eikä kehittämisen suuntaa ollut tarvetta uudessakaan tilanteessa vaihtaa.

“Tuntuu, että tämä on pitkäjänteistä työtä. Ihan oikein on valinnat tehty. Hyvät tiedot on valittu silloin. Ei ole kuitenkaan tärkeää kuka ottaa sulat hattuunsa. Ellei olisi niitä hapuilijoita ja umpihankeen menijöitä, ei olisi niitä tiellä kulkijoitakaan...” (Viranhaltija)

Keskuskaupungin rooli innovaatiotoiminnassa oli jo vuonna 2008 suuri: alueellinen kehitysyritys, jolle innovaatiotoiminta on kokonaan ulkoistettu, käynnistettiin sen

tuella. Aluekeskusohjelman innovaatiojohtaja Riitta Vesala totesi kuitenkin tämän lisäksi myös kunnan oman toiminnan tarvitsevan innovatiivista uudistamista, vaikka kunnan kasvava rooli palvelujen ostajana edellyttää myös innovaatioyhteistyötä yksityissektorin kanssa.

“Innovaatio liittyy myös julkiseen palvelutuotantoon. Julkinen hallinto on suuri tuotteiden ja palvelujen tilaaja ja loppukäyttäjä. Kunnan palvelutuotannon ratkaisemiseksi on runsaasti hankkeita, mutta ne ovat jääneet nurkkakuntaiseksi. Kunnan palvelutuotanto on niin iso systeemi, että jos yhtiä osaa lähtee muuttamaan, se vaatii muutoksia myös muissa osissa. Esim senioriasumisessa jokainen kunta keksii omat hyvät käytännöt, jotka eivät leviä ilman kansallista levittäjää. Kuitenkin innovaatioihin kuuluvat hyvät käytännöt ja benchmarking, joita voisi käyttää. Innovaatioiden siirtymistä estää evidenssin puuttuminen hyvistä käytännöistä ja siksi niiden toteuttamiseksi tehtäviä poliittisia päätöksiä kunnissa ei synny. Kunnat ovat myös pieniä ja niiden päätöksenteko hajautunutta ja pirstoutunutta, eikä yksittäinen yritys pysty edes hallitsemaan koko prosessia ja tuottamaan päätöksenteossa tarvittavia dokumentteja...” (Viranhaltija)

“Innovaatioputki-malli taas mahdollistaa palvelujen uudistamisen myös ilman teknologiaa. Myös avainhenkilöt voivat toimia esteenä sosiaali- ja terveystoimen palvelujen kehittämiseksi. Kuitenkin teknologia voisi helpottaa kunnan palvelujen tuottamisessa aivan käytännön toistuvissa aikaa vievissä toimissa, jotka voisi hoitaa joko täysin tai puoliautomaattisesti. Tällainen kehitystyö ei ole vielä Porvoossa alkanut...” (Viranhaltija)

Hyvinvointipalvelujen tulevaisuuden kasvu ei ole Itä-Uudenmaan innovaatiotoimijoiden mukaan niinkään siinä, miten yksityinen yrittäjä tuottaa samanlaisia palveluja kuin kunta nykyisin tuottaa lakisääteisinä palveluinaan, vaan erilaisten uusien hyvinvointipalvelujen tuottamisessa, joissa niin luovat alat, kulttuuri, liikunta kuin terveyspalvelut kytkeytyvät hyvinvointiin. Kunnalla tulisikin olla rohkeutta käyttää ostopalveluja esimerkiksi kokeiluina. Potentiaalisia kohteita voisivat olla nuorten yritysten uusilla toimintamalleilla tuottamat ostopalvelut.

Itä-Uudenmaan hyvinvointialan, erityisesti sosiaali- ja terveysalan, kehittämistä arvioitiin osana kansallisen aluekeskusohjelman hyvinvointiverkoston arviointia keväällä 2008. Tarkastelu tapahtui laaja-alaisen elinkeinopolitiikan näkökulmasta, joten arvioinnissa tarkasteltiin sitä miten hyvinvointialaan liittyvä elinkeinopoliittinen kehittäminen näyttäytyy alueen elinkeinostrategioissa sisältäen sekä kuntakohtaiset että seudulliset strategiat. Itä-Uusimaa tarkasteli raportin mukaan hyvinvointia innovaatiönäkökulmasta osana suurempaa innovaatiotoiminnan kokonaisuutta, jonka tavoitteena oli saada koko hyvinvointipalvelujen kenttä mukaan verkostomaiseen toimintaan. (Sosiaalikehitys 2008, 5–15.)

3.4 Johtopäätökset Itä-Uudenmaan innovaatiotoiminnasta

Empiirisen tutkimukseni mukaan Itä-Uusimaa asemoitui hyvin kansallisen innovaatiopolitiikan kentällä. Itä-Uudenmaan innovaatiotoiminta käynnistyi perinteisen innovaatiopolitiikan mukaisesta teknologisesta näkökulmasta osana yhden miniklusterin, tässä tapauksessa sähköisen talotekniikan, valmistelua ja toimintaa vuosina 2002–2004. Innovaatiotoiminta konkretisoitui innovaatioympäristöä ja sen innovaatioprosessia kuvaavaksi Innovaatioputki-toimintamalliksi, maakunnalliseksi innovaatio-ohjelmaksi ja osaksi koko maakunnan laaja-alaista elinkeinopolitiikkaa aluekeskusohjelman toisen kauden valmistelun yhteydessä vuonna 2006. Innovaatio-ohjelma tavoittelee visiossaan vuoteen 2013 mennessä koko maakunnasta yhtenäistä luovaa toiminta- ja innovaatioympäristöä. Tämän innovaatioympäristön dynaamisena moottorina tulee toimimaan vuonna 2010 rakennettu Porvoon kampusalue, joka hyödyntää aluekeskusohjelman innovaatioverkostoja ja sen innovaatioympäristöjen kehittämistyötä. Tarkoituksena oli, että nykyinen kehittämissyhtiö verkostotoimijoihin siirtyisi tässä vaiheessa kampusalueelle.

Koko maakunnan yhtenäisen luovan toiminta- ja innovaatioympäristön luomiseksi Itä-Uudellamaalla toteutettiin vuosina 2007–2008 aluekeskusohjelman toimesta joukko maakunnallisia toimenpiteitä kuten innovaatioalustan konseptointi ja sen toteuttaminen verkossa sekä kansallisiksi laajentuneita toimenpiteitä kuten innovaatioareena ja Living Lab-toiminta. Nämä toimet lähtivät uuden innovaatiopolitiikan mukaisesta laaja-alaisesta systeemisestä ja käyttäjälähtöisestä näkökulmasta, joka yhdisti alueellisen innovaatiotoiminnan kansallisiin osaamiskeskus- ja aluekeskusohjelman verkostoihin ja toimi teoriassa innovaatioputken koko laajuudessa yli eri sektoreiden raja-aitojen. Toimet kohdistuivat Itä-Uudellamaalla kuitenkin pääasiassa yhteen elinkeinotoimen miniklusteriin. Toinen systeemisen innovaatiopolitiikan keskeinen ominaisuus, innovatiivisten yhteistyöverkostojen kehittäminen oli sen sijaan rakentumassa Itä-Uudellamaalla myös muilla laaja-alaisen elinkeinopolitiikan aloilla. Itä-Uusimaa oli myös havainnut, ettei yksi organisaatio pysty enää yksin hankkimaan kaikkea innovaatioiden vaatimaa tietoa entistä erikoistuneemmassa ja dynaamisemmassa teknologiaympäristössä. Senkin, että innovaatiotoiminta muuttaa verkottuneessa informaatiotaloudessa muotoaan, Itä-Uusimaa oli havainnut. Uusi innovaatiotoiminta tapahtuu entistä enemmän globaaleissa verkostoissa ja avoimin ja käyttäjien luomin innovaatioin. Näitä toimia edustivat edellä mainittu yhteistyö osaamiskeskusohjelman kanssa ja Living Lab-toiminta palvelujen käyttäjien kanssa.

Sosiaalikehityksen arvioinnin kohteena vuonna 2008 olivat kunnan lakisääteiset hyvinvointipalvelut, jotka kunnan tulee järjestää joko itse tuottamalla tai kuntayhtymän, yksityisten yritysten tai järjestöjen tuottamien palvelujen avulla. Arviointikriteerinä oli muun muassa hyvinvointialaan liittyvä elinkeinopoliittinen kehittäminen ja sen näkyvyys kuntien elinkeino-, kunta- tai seudullisissa strategioissa. Näiden strategioiden teksteissä hyvinvointitoimen kehittäminen ei Itä-Uudellamaalla ollut arvioinnin mukaan vielä konkretisoitunut osaksi kunta- tai elinkeinostrategioita tai jalkautunut konkreettiseksi toiminnaksi. Samoin Living Lab-toiminnan mukaista monitoimijaista yhteistyötä ei vielä ollut, oppilaitosyhteistyötä lukuun ottamatta,

hyvinvointialan kehittämiseksi tehty. Itä-Uudenmaan innovaatiopolitiikka ei siis vielä tällöin ollut systeemitason horisontaalista toimintaa ja osa kuntien omia lakisääteisiä toimia sen suurimmilla toimialoilla kuten sosiaali- ja terveystai opetustoimessa, vaan se oli ulkoistettu elinkeinoyhtiön ja sen kautta toimivien alue- ja osaamiskeskusohjelman toimiksi elinkeinotoiminnan klusteripohjaisessa edistämisessä.

Tutkimukseni mukaan Itä-Uusimaa oli kuitenkin siirtymässä perinteisestä innovaatiopolitiikasta kohti uutta innovaatiopolitiikkaa. Itä-Uusimaa oli jo uusintanut innovaatiojärjestelmän rakenteensa, luonut innovaatio-ohjelman ja sen työkalujen avulla edellytykset innovaatioympäristön ja sen verkostojen syntymiselle ja oli proaktiivisesti siirtämässä painopistettä teknologisista innovaatioista palveluinnovaatioihin ja laajempiin sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin innovaatioihin. Itä-Uusimaa oli myös tunnistanut neloskierteen mukaisesti innovaatioympäristönsä toimijat ja nimennyt verkostojen avainhenkilöt. Itä-Uusimaa oli myös yhdistänyt kehittämisresurssit osaa- mis- ja aluekehittämisohjelmien välillä. Systeemisen laaja-alaisen innovaatiopolitiikan neloskierteen mukaiset toimijat, kuten kunnat julkisine hankintoineen, yritykset uusine tuotteineen, korkeakoulut ja kehitysyhtiöt t & k -hankkeineen ja hyvinvointipalvelujen käyttäjät, eivät olleet vielä kuitenkaan löytäneet toisiaan ja eivätkä käyttäneet samaa kieltä. Harmaakorpea lainaten, älyllistä ristipölytystä ei ollut vielä tapahtunut innovaatio-ohjelman palvelutarjottimen kolmen eri ohjelman (innovaatiot, hyvinvointi ja luovat) toimialan ja sen eri toimijoiden ja muiden sektoreiden välillä.

Tutkimukseni mukaan Porvoo sovelsi ja käytti innovaatiotoimintaa tuossa vaiheessa uuden innovaatiopolitiikan mukaisesti aktiivisesti yhdellä kunnallisella sektorilla, rakentamisessa sähköisen talotekniikan toimialan kautta; muut potentiaaliset soveltamisalueet erityisesti hyvinvointipalvelut olivat vielä palvelumarkkinoineen avaamatta. Tullakseen innovaatioympäristön todelliseksi kokonaisvaltaiseksi kehittäjäksi ja veturiksi Itä-Uusimaa alueena kaipasi vielä lisää järjestelmätason kehittämismalleja ja strategista otetta innovaatiotoimintaansa.

Tutkimukseni mukaan alueellisen innovaatiojärjestelmän on huolehdittava myös julkisen sektorin innovatiivisuuden ja tehokkuuden kehittämisestä, jotta se pystyisi mahdollisimman hyvin palvelemaan alueensa asukkaita. Itä-Uudenmaan ja Porvoon palvelustrategiaesimerkin valossa tämä tarkoittaisi tulevaisuudessa siirtymistä perinteisestä kuntien elinkeinopolitiikasta yrityshautomoineen laaja-alaiseen hyvinvointipolitiikkaan, joka kutsuisi innovaatioareenalle koulutus- ja yritystoiminnan edustajien lisäksi julkisen sektorin palvelujen järjestäjät ja palvelujen käyttäjät kehittämään yhdessä senioreiden asumispalveluja ja ottaisi tulevaisuuden palvelutarjottimensa kehityskoh- teeksi myös muut kohderyhmät ja laaja-alaiset hyvinvointipalvelut.

Porvoon kaupungin esimerkin valossa tämä tarkoittaisi muuttumista perinteisestä kunnasta verkostokunnaksi, joka tuottaisi palvelunsa yhä enemmän erilaisten sopi- mus- ja yhteistyöjärjestelyjen kautta yhdessä toisten kuntien, yritysten, järjestöjen ja palvelujen käyttäjien kanssa. Innovaatiotoiminnan kannalta tämä tarkoittaisi innovaatiotoiminnan tarkastelua prosessi- ja elinkaarinäkökulmasta. Tämä tarkoittaisi myös olemassa olevan poliittisen järjestelmän rakenteiden ja resurssien kuten myös kunnan henkilöstön hyödyntämistä innovaatioprosesseissa syntyneiden ideoiden luomisessa, eteenpäin viemisessä, toteuttamisessa, levittämisessä ja radikaalienkin muutosten aikaansaamisessa.

4 Uusi kuntaparadigma I: periaatteena käyttäjälähtöisyys

Tutkimukseni toisena tavoitteena on rikastaa uuden kuntaparadigman käsitettä innovaatiotutkimuksen avulla. Teen tämän rakentamalla keskustelua kunnallishallinnon uudistamisen ja innovaatiotutkimuksen erilaisten näkökulmien välille. Tässä keskustelussa käytän apuna uuden kuntajohtamisen paradigman mukaisen uuden hallintavan (Anttiroiko & Haveri 2003, 137) ja avoimen innovaatioparadigman (Chesbrough (2003, xxx–xxvi) käsitteitä. Avoin innovaatiotoiminta on siirtymässä myös alue- ja kuntakontekstiin. Aavaan tapauskuvausten avulla tutkimukseni neljännessä, viidennessä ja kuudennessa luvussa tähän avoimen innovaatiotoiminnan käsitteeseen liittyviä käyttäjälähtöisen, moniäänisen ja verkostomaisen innovaatiotoiminnan periaatteita. Käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan käsitteen isänä pidetään professori Eric von Hippeliä, joka on kirjoittanut käyttäjien merkittävästä roolista yritysten innovaatiotoiminnan lähteenä jo 1970-luvulta lähtien. Hän käytti käsitettä johtava käyttäjä (lead user) ensimmäisen kerran vuonna 1986 ja kokosi näkemyksensä yritysten käyttäjälähtöisestä innovaatiotoiminnasta teokseensa “The Sources of Innovation” vuonna 1988. (von Hippel 1976; 1986; 198.) Vuonna 2005 julkaistussa teoksessaan “Democratizing Innovation” von Hippel kuvaa käyttäjälähtöistä innovaatiotoimintaa innovaatiotoiminnan demokratisoitumisen kautta. Innovaatiotoiminnan demokratisoitumisella hän tarkoittaa sitä, että palvelujen käyttäjät kehittävät nykyisin yhä useammin itse uusia tuotteita yritysten perinteisen tiede- ja tuotekehityslähtöisen innovaatiotoiminnan sijasta. (von Hippel 2005, 1–2.) Prahalad ja Ramaswamy (2000) määrittävät tämän kuluttajan ja asiakkaan roolin muutoksen passiivisesta palvelujen ostajasta aktiiviseksi palvelujen käyttäjän rooliksi tapahtuneen 2000-luvun taitteessa. Heidän mukaansa asiakkaat (customers) olivat passiivisia kuluttajia (consumers) ja tuotteiden ostajia (buyers) vielä 1990-luvulla. 2000-luvulla asiakkaista tuli aktiivisia toimijoita ja osa yritysten laajentuneita verkostoja, samalla heistä tuli myös yritysten yhteiskehittäjiä (cocreators), yhteistuottajia (collaborators) ja jopa kilpailijoita (competitors).

Kotimaassa käyttäjälähtöistä innovaatiotoimintaa yrityksissä on tutkittu 2000-luvun taitteessa sekä Reijo Miettisen tutkimusryhmässä Helsingin yliopistossa että Kuluttajatutkimuskeskuksessa. Miettisen tutkimusryhmässä on valmistunut kaksi kokoomateosta ja kolme väitöskirjaa tästä teemasta. (Miettinen, Lehenkari, Hasu & Hyvönen 1999 ja 2003; Hasu 2001; Hyysalo 2004; Lehenkari 2006; Lovion 2009, 23 mukaan.) Ryhmän jäsenistä Hasu ja Hyysalo ovat julkaisseet teokset “Muotoilun muutos – näkökulmia muotoilutyön organisoimiseen ja johtamisen kehityshaasteisiin 2000-luvulla” (Hasu, Keinonen, Mutanen, Aaltonen & Kurvinen 2004) ja “Käyttäjätieto ja käyttäjätutkimuksen menetelmät” (Hyysalo 2006). Kuluttajatutkimuskeskus

(2006) on käsitellyt aihetta vuosikirjassaan, julkaisussa “Kuluttajat kehittäjinä” (2007), eri artikkeleissa ja tutkimusraporteissa kuten “Käyttäjät tuotekehittäjinä” (Heiskanen, Hyvönen, Repo & Saastamoinen 2007).

Kuvaan tässä luvussa kuntalaisen mahdollisuuksia osallistua palveluja koskevaan päätöksentekoon osallisuuden käsitteen avulla ja hänen mahdollisuuksiaan osallistua palvelujen uudistamiseen käyttäjälähtöisyyden käsitteen avulla. Aloitan kuvaukseni kertaamalla luvussa 1.2 määritellyt erilaiset kunnallishallinnon ja sen palvelutuotantoa kuvaavat kuntaparadigmat ja täydennän niitä kirjallisuuskatsauksen pohjalta vastaavilla kuntalaisen rooleilla. Tässä luvussa kuvaan myös kahden tapauskuvauksen avulla sitä, kuinka nämä kuntalaisen erilaiset osallistumisen mahdollisuudet toteutuvat käytännössä suomalaisissa kunnissa. Ensimmäinen tapaus tässä luvussa kuvaa Mikkeliä ja käyttäjien osallisuuden laajenemista palveluja koskevassa päätöksenteossa. Toinen tapaus kuvaa Helsinkiä ja käyttäjälähtöisyyttä sen palvelutuotannossa.

4.1 Kuntalaisen roolit julkisessa palvelutuotannossa

Suomalainen hallinto on kokenut viimeisten vuosikymmenten aikana samanlaisen muutoksen kuin muukin Eurooppa. Perinteisestä hallinnosta on siirrytty uuteen julkisjohtamiseen ja uuteen hallintatapaan. OECD-maat ovat kehittäneet lukuisia uusia tapoja hallintonsa ja palvelutuotantonsa läpinäkyvyyteen ja kykyynsä vastata kansalaisten tarpeita. Uuden hallintatavan mukaisella avoimella hallinnolla tarkoitetaan tässä yhteydessä hallintoa, jossa sekä yritykset, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot että kansalaiset tietävät mitä on päätetty (läpinäkyvyys), kuinka lakisäätöiset palvelut on taattu (saatavuus) ja kuinka he tulevat kuulluksi (konsultointi ja osallisuus). Pohjoismaat ja Iso-Britannia ovat olleet edelläkävijöitä tässä hallinnon rakenteiden muutoksessa. (Blum & Manning 2009, 43–46.)

Perinteinen suomalaisen hyvinvointivaltion rakennuskauden kunta 1960- ja 1970-luvuilla oli viranomaiskunta, jonka kuntalaiset olivat sen hallintoalamaisia. Palvelutuotannon keskiössä kuntalaisen tarpeiden sijasta olivat lain velvollisuudet ja niiden toteuttaminen. (Ryynänen 2003b, 24–32.)

1980-luvun lopulta lähtien uusi julkisjohtamisen suuntaus (New Public Management) toi liiketaloudellisen ajattelun kuntiin ja kuntalaisista alettiin puhua asiakaina. Kuntien rooli muuttui viranomais- ja hyvinvointikunnista palvelukunniksi. Kuntalainen tarpeineen ei kuitenkaan ollut kunnan palvelutuotannon keskiössä, vaan keskiössä oli aiemman oikeuden sijasta toimintajärjestelmän tehokkuus. (Ryynänen 2003b, 32.)

Yhdentyvän Euroopan valtioita koskevassa keskustelussa monissa maissa katsotaan olevan tarpeen siirtyä vanhasta sosiaalivaltiosta uuden tyyppiseen aktivoivaan valtioon, joka toimii enemmän kansalaisyhteiskunnan ehdoin. (Lateur 2001; Rönkön 2003, 24–25 mukaan.) 1990-luvun lopun lainsäädännössä alettiinkin korostaa kansalaisnäkökulmaa, kuntalaisten oikeuksia saada haluamiaan palveluja (Ryynänen 2003, 28). 2000-luvulla kunnat ovat muuttumassa kansalaiskunniksi. Tämä kansalaissuuntautuneisuus tuo kuntalaiset palvelutuotannon keskipisteeseen poliittisina toimeksiantajina ja yhteisönsä vaikuttajina. (Ryynänen 2003b, 32–33.) Tutkimukseni mukaan nämä kuntien erilaiset roolit elävät suomalaisissa kunnissa käytännössä rinnakkain, kunta on

yhtäältä viranomaiskunta, toisaalta palvelu- ja kansalaiskunta kuten tämän ja seuraavan luvun tapauskuvaukset todentavat.

4.2 Kuntalaisten osallistuminen julkisten palvelujen uudistamiseen

Valtio edistää 2000-luvulle tullessa eri toimenpitein kuntien hallinnon ja palvelutuotannon uudistumista. Vuonna 2005 käynnistynyt kunta- ja palvelurakennemuudistus on suurin kunnallishallinnon ja -palvelujen uudistus Suomen historiassa. Kuntien parhaat palvelukäytännöt-hanke asetettiin vuonna 2007 tukemaan ja vauhdittamaan tämän uudistuksen toteutusta. Hanke esitti loppuraportissaan keväällä 2009 asiakas- ja käyttäjälähtöistä innovaatiotoimintaa ja yhteistyön lisäämistä keinoiksi edistää kuntien palvelutuotannon uudistamista. (Parhaat palvelukäytännöt -hanke 2007.)

Myös kansallinen innovaatiopolitiikkamme uudistui syksyllä 2008. Uusi laaja-alainen innovaatiopolitiikka tukee eri politiikkasektoreiden (sosiaali- ja terveys, energia, liikenne, tietoyhteiskunta, koulutus, alueiden kehitys) uudistumista innovaatiotoiminnan keinoin. Se korostaa politiikkasektoreiden ja strategisesti johdetun julkisen innovaatiotoiminnan yhteistyön tärkeyttä. Kysyntä- ja käyttäjälähtöisyyden vahvistaminen on yksi selonteon neljästä kehittämislinjauksesta. Selonteko pyrkii kannustavien edelläkävijämarkkinoiden kehittämiseen muun muassa edellä mainitun kunta- ja palvelurakennemuudistuksen esiin nostamalla aloilla. (Innovaatiopoliittinen selonteko 2008.)

Suomen Kuntaliitto on kuntien edunvalvoja sekä keskeisin kunta-alan ja hyvinvointiyhteiskunnan kehittäjä. Julkisten palvelujen uudistaminen innovaatiotoiminnan avulla on mukana myös Kuntaliiton vuonna 2008 uusitussa strategiassa ja visiossa. Strategian mukaan kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiselle pyritään luomaan vahva perusta kunnallishallinnon rakenteiden uudistamisen kautta. Uudistamiskeinoina mainitaan kuntapalvelujen kehittäminen innovatiivisesti ja käyttäjälähtöisesti yhdessä eri kumppaneiden kanssa. (Suomen Kuntaliiton strategia 2009–2012.)

4.2.1 Osallisuus palveluja koskevaan päätöksentekoon

Osallisuutta paikallishallinnossa ovat Suomessa vuosituhannen taitteessa tutkineet eri näkökulmista muun muassa Horelli (1994), Niiranen (1997), Sandberg (1998), Niemi-Iilahti ja Niemelä (2001), Gretscher (2002), Sjöblom (2002), Pekola-Sjöblom (2002), Olin, Pekola-Sjöblom ja Sjöblom (2004), Kettunen (2004), Pekola-Sjöblom, Helander ja Sjöblom (2006) ja Bäcklund (2007). Vastaavasti osallisuutta Iso-Britanniassa ovat tutkineet Arnstein (1969), Hart (1997), Mayall (1998), Abrioux (1998), Lowndes, Pratchett ja Stoker (2001a, b) sekä Stoker (2006). Viittaa tässä luvussa osaan näistä tutkimuksista.

Kuntalaisen osallisuuden taustateorioiksi voidaan katsoa liberalismi, managerismi sekä kommunitarismi. (Ståhlberg 1996; Kettusen 2004, 20 mukaan.) Liberalistisen käsityksen mukaan kansalaisyhteiskunnan ja poliittis-hallinnollisen järjestelmän kuten valtion ja kunnan tulee olla erillisiä ja järjestelmän on tärkeää taata kansalaisten vapaus. Järjestelmä rakentuu edustukselliselle demokratialle, jossa puolueet kilpaile-

vat kannattajiensa saamisesta ja omista valta-asemistaan. Tämän käsityksen mukaan kansalaisten intressit ovat valmiita ja poliittisen päätöksenteon tulee vain saada ne selville. Kansalaisten rooli rajoittuu tuen ja vaateiden ilmaisuun, kiinteämpään osallistumiseen ei ole juurikaan tarpeita. Tässä mallissa kuntalainen nähdään kuluttajana ja hänen osallistumis- ja vaikuttamiskeinoinaan ovat valinnanvapaus, tuotekohtainen informaatio ja kuluttajan oikeudet. (Kettunen 2004, 69–70, 20.) Liberalismi tai toisten tutkijoiden mukaan uusliberalismi (Eräsaari 2011, 181) toimi uuden julkisjohtamisen taustaideologiana 1980- ja 1990-luvuilla.

Manageristinen poliittis-hallinnollinen järjestelmä hakee mallinsa yksityiseltä sektorilta. Julkiset palvelut tuotetaan tuottajan ehdoilla. (Toikko 2006, 17.) Tässä mallissa kuntalainen nähdään asiakkaana ja hänen osallistumis- ja vaikuttamiskeinoinaan ovat asiakaskyselyt, valitusjärjestelmät, palvelutakuut, kuntalaisfoorumit ja muodollinen vuorovaikutus.

Kommunitaristisen yhteisöllisyyttä korostavan näkemyksen mukaan valtio ja kunta takaavat kansalaiselle vapauden ja keskeinen osa tätä järjestelmää on kiinteä vuorovaikutus päättäjien ja kuntalaisten kesken. (Sørensen (1997; Setälä 2003; Kettunen 2004, 70 mukaan.) Tämän käsityksen mukaan päätöksenteon keskeisenä tehtävänä on käydä yhdessä kuntalaisten kanssa läpi eri vaihtoehtoja, keskustella ja hakea parhaiten yhteistä hyvää edistäviä ratkaisuja laajassa vuorovaikutuksessa. Tässä mallissa kuntalainen nähdään palvelujen käyttäjänä ja hänen osallistumis- ja vaikuttamiskeinoinaan ovat yhteisökeskustelut, käyttäjädemokratia ja päätöksenteon ja palvelujen hajautus.

Suomessa kuntalaisen osallistumisesta ja vaikuttamisesta säädellään perustuslaissa (731/1999) ja kuntalaissa (365/1995). Kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia korostavat myös muun muassa julkisuuslaki, hallintolaki, maankäyttö- ja rakennuslaki ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Vuoden 1995 kuntalaista lähtien on korostettu, että asukkaiden ja palvelujen käyttäjien suoraa vaikuttamista ja osallistumista tulee edistää käyttäjädemokratian kautta edustuksellisen demokratian rinnalla.

Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen, hyvinvoinnin edistäminen sekä hallinnon avoimuuden ja julkisuuden lisääminen olivat pääministeri Paavo Lipposen I ja II:n hallituksen ohjelmien tavoitteita vuosina 1995–2003. Sisäasiainministeriö asetti vuonna 1997 osallisuushankkeen toteuttamaan kuntalaissa ja hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseksi. Osallisuushankkeen tuloksia kuvaava selonteko vuodelta 2002 jakaa osallisuuden muodot neljään eri luokkaan, jotka ovat tieto-osallisuus, suunnitteluosallisuus, päätösosallisuus ja toimintaosallisuus. (Selonteko suoran osallistumisen kehittymisestä 2002, 3–4.)

Tieto-osallisuudella tarkoitetaan kuntalaisen oikeutta tiedon saamiseen ja tuottamiseen. Tieto-osallisuuden muotoja ovat esimerkiksi kunnan tiedottaminen, kuntalaisten kuuleminen, kyselyihin vastaaminen ja palvelusitoumukset. Suunnitteluosallisuus on selonteon mukaan tieto-osallisuutta syvempää kuntaorganisaation ja kuntalaisten välistä valmisteluun liittyvää vuorovaikutusta. Suunnitteluosallisuuden muotoja ovat esimerkiksi yhteissuunnittelu ja kaupunkifoorumit. Päätösosallisuus on suoraa osallistumista palvelujen tuottamista tai omaa asuinalueetta koskeviin päätöksiin. Käyttäjädemokratia on selonteon mukaan päätösosallisuutta silloin, kun palvelujen käyttäjille on delegoitu

päätösvaltaa. Päätösosallisuuden muotoja ovat esimerkiksi kunnanosan asukkaiden suoraan valitsema aluelautakunta, jolle valtuusto on delegoinut päätöksenteon. Toimintaosallisuus on kuntalaisten omaa toimintaa elinympäristössään tai palvelu- ja toimintayksikössään. Toimintaosallisuuden muotoja ovat esimerkiksi talkoovoimin toteutettava ympäristön kunnostus ja ylläpito tai palvelujen tuottaminen. (Selonteko suoran osallistumisen kehittymisestä 2002, 4–5.)

Marianne Pekola-Sjöblom, Voitto Helander ja Stefan Sjöblom (2006) ovat tutkineet Suomen oloissa poikkeuksellisen laajasti kuntalaisuuden ulottuvuuksia, kuntalaisten osallisuutta ja asennoitumista sekä edustukselliseen demokratiaan että palvelutuotantoon osana KuntaSuomi 2004-tutkimusohjelmaa. Pekola-Sjöblom (2006, 189–190) tarkastelee tämän tutkimusohjelman osana kuntalaisten arvioita palveluista palvelujen hoidon, palvelutyytyväisyyden sekä mahdollisten lisäpanostustarpeiden näkökulmista. Kuntalaisten palveluarvioita tarkastellaan eri rooleista käsin. Kuntalaiset ottavat kantaa äänestäjän roolissa julkisen sektorin laajuuteen ja suuntaan äänestämällä haluamaansa puoluetta. Veronmaksajina kuntalaiset rahoittavat julkisia palveluja. He voivat myös kuntalaisina työskennellä palveluammateissa palvelujen tuottajina. Palvelujen käyttäjinä heillä on omakohtainen kokemus julkisista palveluista, joka eroaa hänen mukaansa asiakas näkökulmasta. Tutkimuksen mukaan kuntien kiinnostus kuntalaisten ja palvelujen käyttäjien palvelujen tyytyväisyysmittauksiin on kasvanut viime vuosikymmenen kuluessa. Asiakastyytyväisyyttä mitataan muun muassa kuntien palvelutuotannon tuloksellisuuden arvioinnin yhteydessä. Kunnat ovatkin enenevässä määrin kiinnostuneita siitä minkälaisia palveluja kuntalaiset tarvitsevat ja haluavat. Kuntien kannalta optimi palvelujen järjestämistapa on sellainen, joka tuotetaan taloudellisesti, on kuntalaisen saatavilla ja johon kuntalainen on tyytyväinen. Pekola-Sjöblom nostaa esiin kolme aiemmin mainitsematonta kuntalaisen roolia, jotka ovat äänestäjän, veronmaksajan ja palvelujen tuottajan rooli.

Osallistumisen lisääminen ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen on nähty keinoksi palauttaa kansalaisten luottamus poliittiseen ja hallinnolliseen toimintaan (Stoker 2006, 164). Kuvaan kansalaisten osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamista suomalaisissa kunnissa Mikkelin tapauskuvauksen yhteydessä luvussa 4.3.1.

4.2.2 Käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta palvelujen kehittämisessä

Innovaatiot voidaan lyhyesti määrittää tuotteeseen, palveluun tai muuhun toimintaan liittyväksi uudistukseksi, jolla on lisäarvoa kilpailutilanteessa. Toinen vastaava määritelmä on kuvata innovaation olevan uusi käyttöönotettu toimintamalli, joka muuttaa vallitsevia käytäntöjä siten, että seurauksena on kohonnut suoritus- ja toimintakyky.

“Innovaatioilla pystytään myös tuottamaan aiempaa parempia palveluja – tässä yhteydessä puhutaan hyvin paljon siitä, että millä tavalla tuotetaan käyttäjälähtöisiä palveluita... Ollaan oltu semmosessa maailmassa, jossa kunnan organisaatioiden kannalta tuottajakeskeisesti tuotetaan palveluja, jos mentäisiinkin siihen, että palvelut tuodaan kuntalaisille eikä kuntalaisia viedä palvelujen ääreen...” (Viranhaltija)

Samaan aikaan kun kunnan ja kuntalaisen rooli on muuttumassa kohti osallisuutta, vuorovaikutusta ja käyttäjälähtöisyyttä, myös innovaatiotoiminnan mallit ovat kehittyneet lineaarisista malleista kohti vuorovaikutteisia malleja. 1960- ja 1980-luvun innovaatioteoriat tunnistivat kaksi lineaarista innovaatiomallia: tieteen synnyttämät mahdollisuudet (science push) ja markkinoiden kysynnän (market pull). Myöhemmät innovaatiomallit, kuten Klinen ja Rosenbergin ketjulinkkimalli, korostavat vuorovaikutusta ja avointa innovaatioprosessia yhdessä palvelujen tuottajan ja käyttäjän kanssa sekä palvelujen käyttäjän kokemuksia. (Hyvönen & Valovirta 2009, 8.)

Kansallinen innovaatiostrategia, jonka laatiminen sisältyi Matti Vanhasen II:n hallituksen ohjelmaan, sai eduskunnan hyväksynnän loppuvuodesta 2008. Kysyntä- ja käyttäjälähtöisyys on, laaja-alaisen innovaatiotoiminnan lisäksi, toinen tunnusomaisin muutosajuri kansallisessa innovaatiostrategiassamme.

“Innovaatiopolitiikkaa ollaan viemässä ihan mahdottoman laajalle alueelle yhteiskunnassa mitä aikaisemmin ollaan tehty. Innovaatiot on väline uudistaa julkisia palveluja ja tuottaa aiempaa laadukkaampia palveluja kansalaisille ja samalla myös vastata niihin isoihin haasteisiin mitä liittyy julkisen talouden suuriin kysymyksiin tuleville vuosille...” (Viranhaltija)

Käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan käsitteen otti käyttöön professori Eric von Hippel 1980-luvun lopulla puhuessaan käyttäjien luomista innovaatioista yksityisellä sektorilla (von Hippel 1988). Kysyntä- ja käyttäjälähtöisyys oli selonteon mukaan vuonna 2008 vielä uusi asia niin kansainvälisessä innovaatiopolitiikassa kuin Suomen kansallisessa kehittämistoiminnassa. Valmiita ja koeteltuja malleja sen toteuttamiseen ei tällöin ollut saatavissa. Innovaatiopolitiikalla ei ole myöskään aiemmin määrätietoisesti tuettu julkisen sektorin oman toiminnan kehittämistä. (Innovaatiopoliittinen selonteko 2008, 3.)

Suomen työ- ja elinkeinoministeriö määritteli kesäkuussa 2009 kysyntä- ja käyttäjälähtöisen innovaatiopolitiikan viitekehyksen ja sisällön: *“Kysyntä- ja käyttäjälähtöinen innovaatiopolitiikka edistää käyttäjien tarpeisiin ja järjestelmälliseen osallistamiseen perustuvaa innovaatiotoimintaa sekä julkisella että yksityisellä sektorilla.”* (UDI-seminaari 2009.)

Suomi on uusimman Euroopan unionin julkaiseman “Innovaatioiden tulostaulu” -tutkimuksen mukaan EU:n jäsenmaiden kärkeä innovaatiotoiminnassa. Suomi kuuluu tutkimuksen ylimpään luokkaan, innovaatiojohtajiin yhdessä Iso-Britannian, Tanskan, Saksan ja Ruotsin kanssa. (Scoreboard 2009.) Tänä päivänä myös palvelumuotoilu on keskeinen osa näiden maiden käyttäjälähtöistä innovaatiotoimintaa. Palvelumuotoilu tarkoittaa palvelujen innovointia ja kehittämistä muotoilun menetelmin. Palvelumuotoilun keskeisenä tavoitteena on palvelukokemuksen käyttäjälähtöinen suunnittelu. Muotoilun käyttäjälähtöisillä menetelmillä halutaan löytää ja tulkita asiakastarpeita proaktiivisesti. Erityisesti asiakkaan latentit eli tiedostamattomat tarpeet, joita he eivät pysty haastatteluissa tai kyselykaavakkeissa ilmaisemaan, ovat palvelumuotoilussa suunnittelun lähtökohtana. (Koivisto 2007, 78.) Tämä muotoilun muuttunut rooli kytkeytyy edellä kuvattuun laajempaan innovaatiotoiminnan muutokseen, jossa muotoilu eri menetelmineen toimii avoimen innovaatiotoiminnan tulkkina palvelujen

käyttäjien ja eri organisaatioiden välillä (Aminoff, Hänninen, Kämäräinen & Loiske 2009, 4).

“Palvelumuotoilu on tämmöistä teemallista palvelukokonaisuuksien muotoilemista sillä tavoin, ett siihen osallistetaan se palvelujen käyttäjä eli se asiakas. Eli erilaisin muotoilun menetelmin otetaan se käyttäjä ikään kuin siihen rinnalle siihen palvelujen kehittämistyöhön...” (Viranhaltija)

Professori Birgit Mager (2009; Miettinen 2009, 12) kuvaa palvelumuotoilua seuraavasti: *“Palvelumuotoilu ja innovatiiviset menetelmät toimivat työkaluina luotaessa uusia palvelukonsepteja. Näitä palvelukonsepteja luodaan monitieteellisissä tiimeissä, jotka käyttävät innovaatiolähteinään visuaalista ja luovaa ajattelua osana tutkimusta ja luovaa prosessia.”* Palvelumuotoilu voi toimia uudenaikaisena systeeminä innovaatiotyökaluna myös julkiselle sektorille uusien palvelujärjestelmien luomiseksi hallinnollisten ja eihallinnollisten organisaatioiden ja kansalaisten välillä. (Miettinen 2009, 11.)

Erilaiset käyttäjälähtöiset palvelumuotoilun menetelmät ovat käytössä palvelujen kehittämis- ja innovaatioprosessin eri vaiheissa. Nämä vaiheet ja niissä käytettävät menetelmät voidaan jakaa esimerkiksi edellä esitellyn Klinen ja Rosenbergin (1986) interaktiivisen mallin mukaan viiteen vaiheeseen, jotka ovat potentiaaliset markkinat, ideointi ja kehittäminen, pilotointi, käyttöönotto ja levittäminen. Käyttäjien tarpeita näissä eri vaiheissa voidaan (Hanington 2003, 17; Miettinen 2009, 64–65) hakea esiin perinteisillä, soveltavilla ja innovatiivisilla ihmiskeskeisillä tutkimusmenetelmillä sekä jaotella näitä menetelmiä eri vaiheisiin. (Moritz 2005, 125; Koivisto 2007, 73–75.) Perinteisiä menetelmiä ovat muun muassa markkinatutkimus ja kyselyt ja soveltavia menetelmiä etnografia. Innovatiiviset menetelmät jaetaan osallistaviin menetelmiin kuten suunnittelutyöpajat ja visuaalisiin menetelmiin kuten esimerkiksi kuvataulut ja valokuvaaminen. (Hämäläinen, Vilkkä & Miettinen 2011, 63–65.)

“Kun ensimmäistä kertaa katselin näitä kalvosulkeisia kuntien erilaisista hallintomalleista ja palvelumallien kehittämisestä niin tuntui, että se käyttäjälähtöisyys on vain sana, että sieltä vielä puuttuu se substanssi, sieltä vielä puuttuu ne keinot miten se kuntalainen on mukana siellä palvelujen suunnittelussa...” (Viranhaltija)

Kuvaan tätä käyttäjälähtöistä, uutta kuntalaiset mukaan ottavaa, palvelujen kehittämistä innovaatiotoiminnan ja palvelumuotoilun avulla Helsingin tapauskuvauksen yhteydessä luvussa 4.3.2.

4.3 Kaksi esimerkkiä käyttäjälähtöisestä innovaatiotoiminnasta

Käyttäjälähtöisyys on tutkimukseni mukaan jo osa monen suomalaisen kaupungin strategiaa, näitä kaupunkeja ovat muun muassa Helsinki, Tampere ja Mikkeli. Kuvaan tutkimukseni tässä luvussa kuinka kaksi näistä kaupungeista on toimeenpanemassa tätä strategiaansa mukaista käyttäjälähtöistä innovaatiotoimintaa. Ensimmäinen tapaus-esimerkkini kuvaa Mikkeliä ja mikkeliäisten osallisuuden kehittämistä kunnallisessa

palveluja koskevassa päätöksentekoprosessissa. Toinen esimerkki kuvaa Helsinkiä ja sen käyttäjälähtöisyyskokeilua kunnallisen palvelutuotannon uudistamisessa.

4.3.1 Edelläkävijäkunta-kokeilu Mikkeli

Olin työtehtävieni kautta toteuttamassa Suomen Kuntaliiton Edelläkävijäkunta-kokeilua Mikkeliissä vuonna 2009. Kokeilun tavoitteena oli hakea käyttäjälähtöisiä toimintatapoja kuntien palvelujen kehittämiseen ja tämän kehittämistyön johtamiseen. Kokeilu tähtäsi uuteen kehittäjiä ja kuntalaisia voimaannuttavaan työtapaan sekä uuden käyttäjälähtöisen kehityspolun avaamiseen julkisten palvelujen kehittämisessä. Kokeilussa käytettiin Living Lab -menetelmää, joka kehittää tuotteita ja palveluja niiden todellisissa ympäristöissä. Kokeilussa sovellettiin julkisten palvelujen kehittämiseen myös uuden innovaatiopolitiikan mukaista käyttäjälähtöistä vuorovaikutteista neloskierremallia (Quadruple Helix), jossa yhteiskehittelyssä ovat mukana julkisen sektorin (kaupunki prosessin mahdollistajana ja kuntapalvelujen järjestäjänä), elinkeinoelämän (palvelujen tuottajana ja kehittäjänä), tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen (menetelmien ja työkalujen kehittäjänä) lisäksi myös asukkaat, vieraat ja työntekijät (palvelujen käyttäjänä). (Loppuraportti 2009, 3.) Tässä käyttäjälähtöisessä mallissa käyttäjä on yksi suunnittelun tekijöistä, subjekti.

“Mikkeli-foorumissa on pohjimmiltaan vähän kyse uudenlaisesta tavasta kohdata kuntalainen, osallistaa, tarjota osallistumisen mahdollisuuksia kunnan viranhaltijoille, käyttäjille, kehittäjille, järjestöille, yrityksille. Eli lähdettiin hakemaan sellaista uudenlaista toimintatapaa tälle osallisuudelle ja asiakkaiden, käyttäjien äänen kuuluviin saamiselle...” (Viranhaltija)

Mikkeli valittiin kokeilun kohdekaupungiksi, koska siellä oli juuri samaan aikaan käynnistynyt sekä julkisia palveluja koskeva strategia- että sosiaali- ja terveystoimen palvelujen kehittämisprosessi. Edelläkävijäkunta-kokeilun toteutuksesta vastasi kolmikko, johon kuuluivat lisäksi, käyttäjälähtöisen kehittämisen asiantuntijana Movense Oy:n tutkimusjohtaja ja kohdekaupunki Mikkelin kehitysjohtaja. Käyttäjiä kokeilussa edustivat kuntalaisjärjestö ProMikkeli ry:n jäsenet, Mikkelin ammattikorkeakoulun liiketalouden laitoksen opiskelijat ja Mikkeliissä tammikuussa 2009 toteutetun Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran Kuntaohjelman verkkokyselyn 506 vastaajaa.

“Nämä teemat nousi kuntalaisten meille antamasta palautteesta. Ne ei ollu hallinto-virkamiesten tai byrokraattien keksintöä vaan me kerättiin sitä ideaa, näkemyksiä, mitkä olis tärkeitä teemoja...” (Viranhaltija)

Kokeilu sisälsi suunnitteluvaiheen, kaksi Living Labia ja tulosten raportoinnin. Suunnitteluvaiheessa kuntalaisten tarpeita kuntapalvelujen kehittämiseen kartoitettiin Sitran sähköisellä kuntalaiskyselyllä. Kuntalaiskyselyn kärkiteemoiksi nousivat kuntalaisten mahdollisuudet osallisuuteen ja poikkisektoraalisuuden tarve kaupungin kehittämistoiminnassa. Tärkeimmiksi kehittämiskohdiksi nousivat asuminen, sosiaali- ja terveyspalvelut, maaseutu ja opiskelu. Näistä Living Labien teemoiksi valittiin asumiseen ja

senioreihin liittyviä teemoja.

Maaliskuussa toteuttajakolmikko tapasi kolme kertaa sekä mikkeliäisen kuntalaisjärjestö ProMikkelin että Mikkelin ammattikorkeakoulun edustajat. Tapaamisten agendalla olivat kuntalaisjärjestön toiveet kuntalaisten kuulemisesta Mikkelin uudistuvassa strategia- ja palvelutuotantoprosessissa ja workshoppien teemojen valinnassa sekä ammattikorkeakoulun suunnitelmat dokumentoida käynnissä olevaa strategia- ja muutosohjelmaprosessia narratiivien eli käyttäjätarinoiden avulla.

Kaksi Living Lab -tapahtumaa toteutettiin huhtikuussa. Uusia toimintamalleja haettiin Mikkeliin räätälöidyllä Living Lab -kehittämiskonseptilla, Käyttäjätoreilla. Käyttäjätori-nimellä haluttiin viitata sekä läpinäkyvään että avoimeen toimintaan, jonka esikuvana oli Mikkelin tori keskustan julkisena kohtauspaikkana. Tori nähtiin savolaisten ideoiden törmäyttämisaikana ja kuntalaisille avoimena foorumina. Tästä syystä Käyttäjätorit myös järjestettiin torin laidalla sijaitsevassa julkisessa tilassa, Mikkelin maakuntakirjastossa.

“Nää oli ihan onnistuneita tilaisuuksia ja niissä ei haettu ratkaisuja näihin ilkeisiin ongelmiin tai vähemmän ilkeisiin ongelmiin vaan rakennettiin vuoropuhelua, rakennettiin vuorovaikutusta, haluttiin keskustella. Haluttiin luoda yhteistä ymmärrystä, oppia tuntemaan toisiamme...” (Viranhaltija)

Käyttäjätoreille kutsuttiin Mikkelin seudun innovaatioympäristön toimijat kaupungin, oppilaitosten, yritysten ja kuntalaisten taholta. Ensimmäisen Käyttäjätorin teemana oli tehdä “Kuntakehittäminen näkyväksi” ja torin tavoitteena oli toimijoiden välisen vuorovaikutuksen lisääminen. Käyttäjätorilla omista käyttäjä- ja asukaslähtöisistä kokemuksistaan puhui Helsingin Maunulassa jo 10 vuotta toimineen Aluefoorumien kehittäjäasukas. Toisen Käyttäjätorin teemana oli “Seniorit – Kokemusta ja näkemystä”. Sen ryhmätöissä työstiin eteenpäin tulevien Mikkeli-foorumien järjestämistä ja opiskelijoiden ja senioreiden näkökulmia. Ryhmätöissä käyttäjillä oli myös mahdollisuus valita itseään kiinnostavat teemat ja ryhmät. Ensimmäiseen Käyttäjätoriin osallistui 50 henkilöä ja toiseen 40 henkilöä.

4.3.1.1 Eri osallisuusmuotojen käyttö kokeilun aikana

Osallisuuden laajenemista Suomessa tutkinut Sjöblom (2006, 244) toteaa osallistuvan demokratian ilmenemismuotojen laajentuneen merkittävästi viime vuosikymmenten aikana. Osallistumisen keinovalikoimaa on tutkittu osana KuntaSuomi-tutkimusta. Tutkimuksen ensimmäisessä osassa vuonna 1996 oli mukana 11 kuntalaisille suunnattua vaikuttamiskanavaa, vuonna 2000 osallistumis- ja vaikuttamiskanavia oli 17 ja viimeisessä vuoden 2004 kyselyssä mukana oli jo 20 erilaista osallistumis- ja vaikuttamistapaa. (Sjöblom 2006, 246.) Uusia 2000-luvulla mukaan tulleita osallistumistapoja ovat olleet päiväkodin/koulun vanhempainiltaan osallistuminen, rahan antaminen paikalliseen kysymykseen liittyvään kampanjaan, talkootyö lähiympäristön hyväksi, yhden asian liikkeeseen osallistuminen, kunnanosa- ja kylätoiminta, kuntalaiskyselyyn vastaaminen, asiakas- ja käyttäjäkyselyyn vastaaminen sekä yhteistoimintatilaisuuteen tai kuntalaisfoorumiin osallistuminen, aiempien perinteisten kanavien kuten yhtey-

denottamisen luottamushenkilöön jäädessä vähemmälle. Vähintään yhtä näistä osallisuuden muodoista oli käyttänyt 86 prosenttia suomalaisista kuntalaisista. (Sjöblom 2006, 248–249.)

Tarkastelen tutkimuksessani edellä mainittuja osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja kytkemällä nämä eri vuorovaikutusmuodot kunnallisen valmistelun ja päätöksenteon prosessiin. Poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä asiat etenevät neljässä vaiheessa, jotka ovat esilletulo, valmistelu, päätöksenteko ja toimeenpano. Sijaitin osallisuuden erilaiset vaikutuskanavat tähän nelivaiheiseen päätöksentekoprosessiin (ks. Kettunen 2004, 20) tämän luvun ensimmäisessä osassa esitellyn osallisuushankkeen nelijaon mukaisesti.

Taulukko 6: Mikkeliläisten käyttämät osallisuuden muodot (suluissa) kunnallisen päätöksenteon poliittis-hallinnolliseen prosessiin tapauskuvauksen aikana (mukailen Kettunen 2004, 20; Selonteko suoran osallistumisen kehittymisestä 2002, 4–5).

Päätöksenteon ja osallisuuden vaiheet	Esilletulo/ tieto-osallisuus	Valmistelu/ suunnittelu-osallisuus	Päätöksenteko/ päätösosallisuus	Toimeenpano/ toiminta-osallisuus
Osallisuuden muodot	(Kunnan tiedottaminen), kuntalaisten kuuleminen, (kyselyihin vastaaminen), (käyttäjätarinat), (interaktiiviset www-sivut), palvelusitoumukset	Yhteissuunnittelu (Living Lab), Kaupunkifoorumit (Mikkeli -foorumi)	Asukkaiden alue-lautakunta, jolle on delegoitu päätöksenteko	Palvelujen tuottaminen, ympäristön kunnostus ja ylläpito kuntalaisten omin voimin, talkootyö

Tutkimukseni mukaan mikkeliäisten mahdollisuudet osallisuuteen kokeilun aikana olivat edellä kuvatun viitekehyksen mukaista kahden ensimmäisen vaiheen tieto- ja suunnitteluosallisuutta. Verrattaessa mikkeliäisten osallisuuden muotoja KuntaSuomi-tutkimukseen, mikkeliäiset käyttivät kokeilun aikana osallisuuden yleisimpiä 2000-luvun puolivälin muotoja kuten kyselyihin vastaaminen. Kokeilu toi mikkeliäisille kuitenkin yhden uuden osallisuuden vaiheen, suunnitteluosallisuuden, Käyttäjätorian ja niiden yhteissuunnittelun muodossa.

Tutkimukseni mukaan kuntalaiset olivat päätöksentekijöitä ja viranhaltijoita valmiimpia myös päätös- ja toimintaosallisuuteen. Käyttäjäfoorumeissa keskusteltiin kuntalaisten halukkuudesta ylläpitää paikallista mattolaituria kunnan sijasta sekä osallistua talkootyönä kunnan yleisten alueiden kunnossapitoon sekä vanhustenhoitoon. Mikäli nämä osallisuuden muodot olisivat Mikkelissä toteutuneet, kuntalaiset olisivat saaneet käyttöönsä kahden perinteisen osallisuuden muodon sijasta kaksi harvemmin Suomessa käytössä olevaa osallisuuden muotoa.

4.3.1.2 Eri osallisuusmuotojen vaikuttavuus kokeilun aikana

Kuntalaisten osallisuuden vaikuttavuus on erilainen eri menettelytavoissa. Burns, Hambleton & Hoggatt (1994) käyttävät jakoa konsultoiiviin ja kontrolloiviin muotoihin. Konsultoivat menettelyt viittaavat sellaisiin käytäntöihin, joiden avulla kunnan

eri toimijat jakavat kuntalaisille tietoa tai kuulevat kuntalaisia. Kontrolli puolestaan merkitsee sitä, että kuntalaisten mielipide tai tahto vaikuttaa sitovasti kunnan päättäjien valintoihin. Kettunen (2004, 21) hahmottaa näitä osallistumisen eri asteita Arsteinin porrasmallin (1969, 216–224) mukaan neliportaisesti.

Konsultointi on kuntalaisen kannalta heikoin osallistumisen muoto. Siinä kunnallisten päättäjien pyrkimys on joko välittää tietoa kuntalaisille tai selvittää heidän mielipiteitään. Konsultointi asioiden esilletulo- ja valmisteluvaiheessa tarkoittaa esimerkiksi valtuutettujen ja lautakunnan jäsenten tapaamisia kuntalaisten kanssa, avoimia kokouksia ja avointa tiedottamista, yhteissuunnittelua, informaatiotilaisuuksia, palautejärjestelmiä ja erilaisia kyselyjä. Yhteistä näille konsultioiville vuorovaikutustavoille on tiedonhankinnan ylhäältä ohjautuvuus ja se, ettei kunnallisilla päättäjillä ole velvollisuutta noudattaa kuntalaisten mielipidettä. Toisen vaikutusvallan päätyypin muodostaa kuntalaisista itsestään lähtevä osallistuminen. Tässä mallissa yksittäinen kuntalainen tai ryhmä pyrkii erilaisin perustein välittämään oman näkemyksensä kunnan päätöksentekoon. Tällöin vaikuttamisen muotoina ovat aloite, adressi tai vaikkapa yhteydenotto kunnan viranhaltijaan tai päättäjään. Yhteistä näille vuorovaikutustavoille on se, että viimekädessä päätöksen tekee luottamushenkilö tai viranhaltija. Kolmannen vaikutusvallan ryhmän muodostavat yhteistä päätöksentekoa merkitsevät muodot. Perusteena näille voi olla kunnan päättäjien halu pitää jatkuvasti yhteyttä kuntalaisiin ja/tai palvelujen käyttäjiin tai aktiivisten kuntalaisten pyrkimys. Vaikuttamisen käytännön muotoina ovat lautakunnan kuntalaisjäsenet, yhteissuunnittelu ja palvelun tuottamisen yhteisvastuu. Tässä mallissa oleellista on kuntalaisten tasavertainen tai ratkaiseva rooli päätöksenteossa suhteessa luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin. Neljäs vuorovaikutuksen malli merkitsee kuntalaisten kontrollia, tehtävien ja vastuun siirtoa kunnan toiminnoista kuntalaisille. Käytännössä tämä tarkoittaa kunnan osaluonnon itsenäistä toimintaa (kuntaa kunnassa) tai vastaavasti jonkin kunnallisen palvelun siirtämistä kuntalaisten ja käyttäjien kuten paikallisyhteisöjen (asuinalueiden, kylien) vastuulle. (Kettunen 2004, 21–22.) Tässä viimeisessä mallissa kuntien ja kuntalaisten kansalaiskeskeinen yhteiselämä voi johtaa toteutuessaan uudistuneeseen paikallishallintoon (ks. Rynänen 2000, 18; Gretsche 2002, 54–55), jonka palveluprosessit ovat tuotantolähtöisyyden sijasta käyttäjälähtöisiä, jossa kuntalainen on vastuuta ottava osallinen ja jossa kunnan infrastruktuuri tukee enemmän kansalaistoimintaa. (Rönkkö 2003b, 87–88.)

“Me otettiin käyttöön silloin melkein samoin tein tämmönen Minun Mikkeliniverkkoalusta, jonne vietiin kaikki nämä aineistot ja niistä oli sitten mahdollisuus myöskin keskustella verkossa, jos ei päässy sinne paikalle...” (Viranhaltija)

“[Kaupungin] nettifoorumi syntyi hyvään vaiheeseen, koska meillä oli – sanotaan – kapitaliikkeen alku siihen aikaan. Me [ProMikkeli] lähdettiin vahvasti ajamaan asioita ja pitämään puoliamme ja ei ollu selkeästi väyliä mitä pitkin voitiin vaikuttaa ja onko se rakentavaa vai onk se kritiikkiä, ollaanko me häiriköitä...” (Kuntalainen)

Tutkimukseni mukaan mikkeliniläisillä oli käytössään kokeilun aikana kolme osallisuuden eri tavalla vaikuttavaa muotoa. Kunta konsultoi kuntalaisia asioiden esilletulo- ja

valmisteluvaiheessa Käyttäjätörien avulla. Mikkeliissä oli käytössä myös osallisuuden vaikuttavuuden toinen muoto, kuntalaisista itsestään lähtevä osallistuminen ProMikkeli-kuntalaisjärjestön muodossa. Järjestön päätavoitteena on aktivoida kuntalaisia vuorovaikutukseen kunnan kanssa ja näin välittää oma näkemyksensä kunnan päätöksentekoon. Itse asiassa koko järjestö oli perustettu jo kaksi vuotta aiemmin vahvistamaan kuntalaisen ääntä päätöksenteossa ja valvomaan lakisäateisten palvelujen turvaamista. Kolmantena käytössä olevana muotona kunta otti kokeilun aikana käyttöönsä vuorovaikutteiset Minun Mikkeli-nettisivut, joiden tarkoituksena oli pitää jatkuvasti yhteyttä kuntalaisiin tiedottamalla päätöksenteon eri vaiheista.

“Mehän [ProMikkeli] oltiin hyvin epäileväisiä ensin, et oliko tää sitä varten, et meitä yritettiin vaientaa. Ja vähän mietittiin sitä, et lähetäänks me mukaan vai ei...”
(Kuntalainen)

“Saatiin kutsu suunnittelukokoukseen ja ensimmäinen suunnittelukokous oli positiivinen kokemus. Sitten näissä palavereissa mietittiin mikä on meidän päämäärät. Ja meidän päämäärät on saada kuntalaisten tarpeet näkyville. Joittenkin kuntalaisten tarpeet jää liian taka-alalle...” (Kuntalainen)

“Me kaivattiin siltä vielä enemmän, mitä se anto. Me kaivattiin siltä konkreettisia tuloksia. Mutta se mikä siellä syntyi, oli tätä verkostoyhteistyötä. Ja mä luulen, että se keskustelu aiheutti sitä tahtotilaa, että tätä asiaa viedään eteenpäin enemmän. Me ollaan saatu tukijoukkoja enemmän. Mä koen, että meitä kuunnellaan ja meillä on ihan todellista vaikuttamismahdollisuutta...” (Kuntalainen)

Tutkimukseni mukaan kuntalaiset olivat kaupungin edustajia valmiimpia vuorovaikutteiseen ja rooleista vapaaseen keskusteluun sekä Living Lab -tapahtumissa että nettisivuilla julkisten palvelujen kehittämisestä ja tämän kehittämisen suuntaamisesta. Tätä keskustelua oli aiemmin käyty vain virallisten lausuntojen ja sanomalehtikirjoitusten muodossa. Living Lab -tapahtumien sisältöjä suunnattiin tästä syystä enemmän luottamuksen rakentamiseen kunnan ja kuntalaisten välille kuin itse palvelujen kehittämiseen suuntautuvaksi.

4.3.1.2 Kokeilun tulokset käyttäjälähtöisyyden näkökulmasta

Mikkeliiläiset nostivat itse esille Käyttäjätörien tärkeimpinä tuloksina osallistumisen merkityksen avaamisen lisäksi Mikkeli-foorumien perustamisen, kotikaupungin henkilökohtaistamisen Minun Mikkeli-näkökulmalla ja palvelujen kehittämisen henkilökohtaistamisen tuomalla kasvokkain yhteen niistä vastaavia ja niitä käyttäviä henkilöitä. Käyttäjätöret olivat avoimia myös lehdistölle ja muille kuntalaisille. Tätä läpinäkyvyyttä lisättiin raportoimalla Käyttäjätörien suunnittelusta ja toteutuksesta reaaliaikaisesti Mikkelin kaupungin ja Kuntaliiton verkkosivujen kautta.

“Tosiaan Mikkelin kaupunginvaltuusto vahvisti kesäkuussa [2009] uuden kaupunkistrategian. Meidän yhtenä keskeisenä teemana on asiakas- ja käyttäjälähtöisyys. Se kirjattiin sinne, ehkä ajattelematta liiemmästi asiaa eli haluttiin nostaa se sinne

esille ensin. Ja sitten lähteä käytännön tekojen kautta purkamaan sitä, mitä se arjessa oikeastaan voisi tarkoittaa. Ja nää Mikkeli-foorumit on ollu yksi tapa avata tätä asiaa, ei suinkaa ainoa, mutta ehkä semmonen tietynlainen pioneerityö on tehty näiden foorumien kautta...” (Viranhaltija)

Kokeilun toteutuksen raportointiin paikallistasolla sisältyi myös Mikkelin ammattikorkeakoulun dokumentointi ja opinnäytetöitä videoituina käyttäjätarinoina. Käyttäjät raportoivat kokeilun tuloksista sekä ProMikkelin verkkosivuilla että paikallislehdissä ja maakuntatelevisiossa. Strategiatasolla käyttäjä- ja asiakaslähtöisyys nostettiin yhdeksi Mikkelin kaupungin kehittämisalueeksi. Kokeilun tuloksena Mikkeli tähyisi kesäkuussa 2009 julkistetussa uudessa kaupunkistrategiassaan moderniksi palvelukaupungiksi. Palvelut, palvelukyvykkyys, kunnan omien toimintatapojen notkistaminen ja tehostaminen sekä kuntalaisten osallisuus ja osallistumismahdollisuuksien lisääminen ovat keskeisiä asioita uudistetussa strategiassa. Näillä keinoilla kaupunki haki selvää irtiottoa hallinto- ja hallinnointikeskeisyydestä kohti asiakkaita, kuntalaisia ja modernia palveluajattelua. Kaupunki käynnisti myös arvoprosessin, jossa kartoitettiin kaupunkiorganisaation keskeisimmät arvot. Käyttäjätorien myötä on avautunut uudenlaisia mahdollisuuksia hyödyntää muun muassa sosiaalista mediaa kaupungin kehittämishankkeissa ja toiminnoissa.

Operatiivisella tasolla käyttäjälähtöisyys otettiin mukaan Mikkelin kaupungissa meneillään olevaan laajaan sosiaali- ja terveystoimen kehittämishankkeeseen, joka kohdistui 11 sosiaali- ja terveystoimen työyksikköön ja niiden toimintatapoihin. Käyttäjätorien innoittamana kaupunki käynnisti myös vuonna 2010 palveluosaja- valmennuksen asiakasrajapinnassa työskenteleville kaupungin työntekijöille.

“Mitä siitä on seurannu? Tällä hetkellä Mikkeliissä on käynnissä kaks erittäin laajaa valmennusohjelmaa. Meillä koulutetaan johtamisen ammattitutkintoon kolmisenkymmentä henkilöä ja likipitään saman verran on tämmöissä palveluosaja- valmennuksessa. Ja siellä nimenomaan ihan tämmösten konkreettisten kehittämistarpeiden avulla pyritään ymmärtämään mitä tarkoittaa asiakas- ja käyttäjälähtöisyys kunnan palvelujen ja toimintojen kehittämisessä. Ne tehtävät voi liittyä yritysneuvontapalveluihin, sisäisiin palveluihin, vaikka uudelleen sijoittamisen toimintatavan miettimiseen...” (Viranhaltija)

Kokeilun jälkeen kesäkuussa 2009 järjestettiin myös ensimmäinen kaikille avoin keskustelu- ja ideointitilaisuus Mikkeli-foorumi Mikkelin torilla. Osana foorumia järjestettiin paneelimuotoinen tulevaisuuskeskustelu Minun ja meidän Mikkelimme-teemalla. Foorumin toteutuksesta vastasi Edelläkävijäkunta Living Labista vastannut kehittäjäkonsultti. Paneelikeskustelussa olivat mukana ensimmäistä kertaa sekä Mikkelin poliittiset päätöksentekijät, sektoriviranhaltijat että kuntalaisjärjestö ProMikkelin edustajat.

4.3.2 Helsingin palvelumuotoiluhanke

Helsinki on yksi kansallisen käyttäjälähtöisen innovaatiostrategian toimeenpanon edelläkävijöistä uudistaessaan elinkeinopalvelujaan. Yritysmyönteinen kumppanihanke muokkaa vuosina 2008–2011 kolmen eri palvelukokonaisuuden toimintaa tuottajakeskeisyydestä käyttäjakeskeisyyteen palvelumuotoilun menetelmien avulla. (Sorsimo 2009, 56.) Hankkeessa uudistettavat kolme palvelukokonaisuutta ovat: Yksityisen tapahtumajärjestäjän lupaprosessin sujuvoittaminen; Kaupungin eri virastojen kytkeminen yritysten perustamisneuvontaan ja Pk-yritysten tontin ja toimitilan hankinnan helpottaminen.

Käyttäjälähtöisyys kuntapalveluissa tarkoittaa asukkaiden tarpeista lähtevää palvelujen kehittämistä. Kuntapalveluissa tämä merkitsee muun muassa painopisteen siirtämistä tuottajakeskeisyydestä käyttäjakeskeisyyteen, asukkaiden mukaan tuomista palveluja koskevaan päätöksentekoon ja palvelumuotoilun menetelmien käyttöönottoa palvelujen suunnittelun yhteydessä.

“Helsingin strategiassa puhutaan, että tuotetaan käyttäjälähtöisiä palveluja asiakkaan osallisuutta vahvistaen eli tuodaan erilaisia vaihtoehtoja asiakkaalle...” (Viranhaltija)

“Konkreettisesti meillä on kuntapalveluissa kysytty asiakaspalautetta, mutta se on tavallaan irti siitä arjen tilanteesta. Mutta sillä ei oo takeita, että se palaute johtaa mihinkään uudistuksiin ja parannuksiin...” (Viranhaltija)

“Huomasimme, että siellä on kaupungin sisällä pelkästään 14 virastoa, joiden kaikkien kanssa ollaan tekemisissä...” (Kuntalainen)

“Tapahtumajärjestäjä hankkii luvat niiltä 14 – 15 virastolta mitä se tapahtuma edellyttää. Ja kukin viranomainen päättää toimivaltansa puitteissa mitä kuuluu hänelle...” (Viranhaltija)

“Eikö tämä ole hieman raskas järjestelmä myös meille itselle. Eikö tätä voisi vähän kehittää...” (Viranhaltija)

“Se on ehkä tällä hetkellä se tilanne Helsingin kaupungin omassa organisaatiossa, että siel ei oo palvelupolkuu vaan siel on kiviä ryvettyneessä metsässä tai – villisti kasvavassa metsässä – ja nyt sen asiakkaan pitää hyppiä kiveltä toiselle ja löytää ne oikeat kivet. Kyll ne on ne kaikkien kivet siellä metsässä, kuiteski...” (Viranhaltija)

Hankkeen päätavoitteena on tuottaa entistä innovatiivisempia, yritys- ja käyttäjälähtöisempiä palveluja. Muita tavoitteita kaupunkikonsernissa ovat uuden palvelu- ja toimintakulttuurin luominen, uusien yhteistyö- ja verkostomuotojen luominen sekä poikkihallinnollinen yhteistyö palvelutuotannossa. Myös asukkaiden vuorovaikutusta ja osallisuutta halutaan vahvistaa. (Sorsimo 2009, 56.)

Yritysmyönteinen Helsinki -hankkeen vetovastuu on kaupungin elinkeinopalvelulla. Projektissa ja sen palvelumuotoilutiimeissä on mukana yrittäjiä (asiakkaan roolissa),

edustajia kaupungin 20 eri virastosta tai liikelaitoksesta (palveluntuottajina) ja Helsinki Service Designers -ryhmän palvelumuotoilijoita (kehittäjinä). (Sorsimo 2009, 57.)

“Näissä kokeiluhankkeissa on käytetty sitä menetelmää, että nämä asukkaat osallistetaan niihin kokeiluhankkeisiin, joissa kunnalla on jo varattu resursseja ja voimavaroja – niin osallistetaan näihin projektiryhmiin...” (Viranhaltija)

“No sehän oli niinku yllättävän kivaa. Siinä vaiheessa kun mä pahaa aavistamatta [asiakkaana] lupauduin tälläseen työryhmään, niin eihän mä silloin tienny, että musta tulee joku uudisraivaaja. Tää vaan niinku paranee silleen vuosi vuodelta. Mutta, ensin tietysti kun kuuli tästä jutusta, niinku kaikkiin uusiin asioihin pitää suhtautua vähän skeptisesti, niin että mitähän tästä nyt mahtaa tulla. Et näin paljon virastoja ja kuitenkin niinku semmonen luonnollinen suhtautuminen tapahtumanjärjestäjänä on semmonen niinku pelokas ja niinku vihamielinen, ehkä jopa. Mutta se oli tosi yllättävän hyvä ryhmä, et se must on hienoa, et siihen oli saatu virastoista sellasia ihmisiä, jotka suhtautu siihen asiaan positiivisesti ja just tälläsellä uudisraivaaja-mielellä ja innokkaasti.” (Kuntalainen)

“Itse tapahtumakenttähän on ollu hyvin epäileväinen tän suhteen. Et oikeesti, mitä ne nyt pelleilee, et meinaaks ne tosissaan saada jotain aikaseks. Ja mä luulen, et multa on niinku karissu tää epäily tän työryhmän myötä täysin pois, koska mä näin, et siellä on oikeesti ihmisiä, jotka haluaa tätä parannusta ja tehdä näitä asioita helpommiks meille asiakkaille...” (Kuntalainen)

Palvelumuotoiluprosessi tässä hankkeessa koostuu professori Birgit Magerin (Sorsimo 2009, 57) mallin mukaisesti neljästä eri vaiheesta, jotka ovat tutkimusvaihe, luomisvaihe, arviointivaihe ja toteutusvaihe (Service Design e-learning tool 2009, 3). Nämä vaiheet vastaavat edellä esitetyn Klinen ja Rosenbergin ketjulinkkimallin ja Moritzin innovaatiomallin vaiheita.

Ensimmäisen tutkimusvaiheen kehittämistyö aloitettiin mallin mukaisesti asiakkaan arjen ja käyttäytymisen havainnoimisesta, asiakkaille merkityksellisten asioiden ja tarpeiden tutkimisesta etnografian menetelmin. Asiakasymmärrystä lisättiin useilla eri menetelmillä kuten työntekijä- ja asiakashaastatteluin ja asiakassafarein. Työntekijähaastatteluisissa kaupungin henkilöstöltä kysyttiin muun muassa “Miten ja missä asioissa he kohtaavat asiakkaat?”, “Miten he hahmottavat asiakkaille tarjolla olevat vaihtoehdot ja palvelukokonaisuuden?” ja “Mikä on yksikön ja koko kaupungin rooli palvelukokonaisuudessa?”. Asiakashaastattelujen avulla muodostettiin käsitystä muun muassa siitä, miten asiakkaat toimivat ja missä he kohtaavat kaupungin palvelut. Mystery Shopping-menetelmässä hankkeen tutkija kävi asiakkaan roolissa läpi asiakasprosessin ja kirjasi muistiin havaitsemiaan kehittämiskohteita ja hyvin toimivia asioita. Neljäntenä menetelmänä tässä vaiheessa työryhmät tekivät asiakassafareita eli tutustumis- ja havainnointikäyntejä asiakkaidensa luokse. Näillä käynneillä he keräsivät tietoa niistä prosesseista ja tehtäväkokonaisuuksista, joita yritysasiakkaiden työhön kuuluu ja miten kaupungin palvelut liittyvät näiden erityyppisten yrittäjien arkeen. (Sorsimo 2009, 57–58.)

“Design-ajattelussa ei pelkästään tarkastella sitä käyttötilannetta. Siinä itse asiassa designerit käyttää paljon tällaisia etnografisia menetelmiä – tutkitaan ja havainnoidaan mitkä on ihmisten arjen käyttäytymismalleja, mitkä on ihmisille merkityksellisiä asioita, mitkä on ihmisten pyrkimyksiä siinä arjessa. Minkälaisia asioita ihmiset tekee ja mitkä on tosiaan tärkeitä – ja sen pohjalta sitten tutkitaan ja viedään sinne kehitystyöhön olennaisimmat tekijät...” (Viranhaltija)

“Kertokaa kerrankin avoimesti mitä te muuttaisitte tässä. Se oli ehkä se paras kohta. Me kutsuttiin niitä safareiksi. Virkamiehet, -naiset lähtevät ulos omilta paikoiltaan vierailulle. Se loi sille keskustelulle ihan toisen pohjan...” (Kuntalainen)

Luomisvaiheessa palveluprosessien mallintamista tehdään hyödyntämällä alussa hankittua asiakasymmärrystä, muotoilun prosesseja ja menetelmiä. Sen sijaan, että palvelut toteutettaisiin tai uudistettaisiin ensimmäisten ideoiden pohjalta, kolmannessa vaiheessa luodaan ideoinnin pohjalta useita uusia vaihtoehtoisia palvelumalleja ja konsepteja, joita voidaan esimerkiksi prototyyppien avulla testata ja arvioida ennen niiden käyttöönottoa neljännessä vaiheessa. (Service Design e-learning tool 2009, 5.)

4.3.2.1 Kokeilun tulokset käyttäjälähtöisyyden näkökulmasta

Kuten edellä käsitellessäni erilaisia osallisuuden muotoja ja niiden kytkemistä kunnallisen valmistelun ja päätöksenteon prosessiin (Kettunen 2004, 20) voidaan myös kunnallisten palvelujen erilaisia käyttäjälähtöisiä kehittämismenetelmiä tarkastella kytkemällä ne palvelujen kehittämis- ja innovaatioprosessiin. Käytin tässä tarkastelussa pohjana edellä esitettyä Klinen ja Rosenbergin interaktiivista ketjulinkkimallia (1986, 289–293) täydentäen sitä Koiviston (2007, 72–75) ja Sorsimon (2009, 57) esittämällä suunnitteluprosessin vaiheilla ja näissä vaiheissa käytettävillä menetelmillä.

Taulukko 7. Helsinkiläisten käyttämät käyttäjälähtöiset palvelumuotoilun menetelmät (suluisa) palvelujen innovaatioprosessin eri vaiheissa (mukailen Kline & Rosenberg 1986, 289–293; Rilla & Saarinen 2007, 3; Moritz 2005; Koivisto 2007, 72–75).

Innovaatio- ja palvelumuotoilu-prosessin eri vaiheet	Potentiaaliset markkinat/ ymmärrä	Ideointi/ pohdi	Suunnittelu ja testaus/ kehittä	Uudelleen suunnittelu ja tuotanto/ seulo ja selitä	Markkinointi ja jakelu/ toteuta
Menetelmät	(Benchmarking, sidosryhmäkuvaus), segmentointitutkimukset, (asiakas- ja käyttäjähaastattelut), etnografia, (valokuvaus, video-kuvaus), luotaimet, trenditutkimukset, toimintaympäristön kuvaus	Käyttäjä-persoonien muodostaminen, palvelukokemuskartta, (asiakassafarit), (safarien purkupajat), (Mystery Shopping)	(Yhteissuunnittelutyöpajat, sidosryhmäkartat, palvelupolkukartat, persoonat, service blueprint), (aivoriihi, visualisointi, palvelunäytteet, eläytymismenetelmät	(Prototyytit, persoonat, käytettävyyss-arviointi, pilotointi), fokusryhmät, palvelunäytteet, eläytymismenetelmät, animaatiot, nukketeatterit, sarjakuvat, kuvakollaasi	(Palveluprosessin määrittely, palvelutuokiot, kontaktipisteet)

Tutkimukseni mukaan helsinkiläiset käyttivät tässä kokeilussa käyttäjälähtöisyyden eri muotoja edellä esitetyn viisivaiheisen palvelujen innovaatioprosessin kaikissa vaiheissa. Käytetyt menetelmät painoutuivat ensimmäisen, toisen ja kolmannen vaiheen potentiaalisten markkinoiden tutkimiseen, ideointiin ja suunnitteluun etnografian, asiantuntijahaastattelujen ja asiakassafarien avulla. Käytetyistä menetelmistä Mystery Shopping kävi läpi koko palveluprosessin paneutuen asiakkaan rooliin.

“Mut emmä väittäis, että tää on ihan ylhäältä alas strategialähtöisesti tapahtunu, mitä nyt on saatu aikaan... Nyt on nöyrästi todettava, että tässäkin hankkeessa, kuten on käynny ilmi, puhutaan tapahtumajärjestäjien palveluista ja lupaprosessista, ei olla kunnallishallinnon ydinalueilla sosiaaliturvan, sosiaalihuollon, terveyspalvelujen, opetustoimen, missä 3/4 osaa meidän budjetista pyörii ja missä niinko todellisia uudistuksia tarvitaan...” (Viranhaltija)

“Näitten sektoreitten väliin jää oikeasti nää kaikkein ilkeimmät ongelmat... Meidän keskeinen ongelma on, miten luoda siilorajat ylittävä palvelujohtamisen malli. Meillä ei oo oikeasti asiakaslähtöisesti sellasta mallia, missä sektorit ratkaisis yhdessä siilot ylittäen näitä ongelmia. Meillä ei oo tämmöstä Safari-perinnettä...” (Viranhaltija)

Käyttäjälähtöisyys on yksi Helsingin huhtikuussa 2009 hyväksymän strategiaohjelman uusista menestystekijöistä. Käyttäjälähtöisyys kuntapalveluissa tarkoittaa asukkaiden tarpeista lähtevää palvelujen kehittämistä. Palvelujen järjestämisvastuussa olevat hallintokunnat ovat aiemmin yritysasioita hoitaessaan toimineet itsenäisesti ja tuottaneet vastuullaan olevan osan palvelukokonaisuudesta asiakaslähtöisesti, mutta vain virastokohtaisesti. Palvelumuotoilulle tyypillinen visualisointi ja havainnollistaminen sekä osallistavat työmenetelmät ovat auttaneet näiden eri näkökulmien soveltamisessa ja yhteisymmärryksen rakentamisessa myös kokonaisuutena käyttäjän näkökulmasta. Asiakkaan ja hallintokuntien välinen vuoropuhelu ja yhteistyö ovat tiivistyneet kehittäjäverkoston tapaamisissa ja työpajoissa. Yhteissuunnittelua on merkittävästi tukenut myös hankkeen käyttöön varattu työtila, palvelukehitysklinikka Service Design Clinic. (Sorsimo 2009, 56–57.)

“Kysymys on hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuudesta ja siitä miten voidaan vastata niihin tarpeisiin, mitkä yhteiskunnalla ja kansalaisella on. Et, Helsinki on huonoin esimerkki Suomessa siitä, et miten voi olla raskas hallintokoneisto ja hirveen vahvat, melkein itsenäiset hallintokunnat. Meillähän kunnallishallinto on syntyny siihen aikaan kun tuotiin lukutaitoa kansan keskuuteen eli kun kansakoulu perustettiin. Ja meillä on edelleen sama hallintojärjestelmä, vaikka 2/3 ikäluokasta hankkii korkeakoulututkintoa. Et, meillä katsotaan edelleen liikaa ylhäältä alaspäin ja kohdellaan ihmisiä kuin alamaisia. Ja kunnanvaltuustot, Helsingin valtuusto etunenässä, mieltii minkälainen ois heidän mielestä kiva palvelujärjestelmä ja järjestää sit sitä, mielellään bulkkina samanlaista kaikille, eikä ajatella, et mitä ihmiset oikeasti haluaa ja et ne vois osallistua oikeasti itse... Eihän tää enää toimi. Ja suunta kääntyy sillä, että ruvetaan oikeesti miettimään palvelujen sisältöjä tarkemmin, kohdennukset tarkemmin ja otetaan ihmiset mukaan ideoimaan ja ehkä osittain toteuttamaankin...” (Viranhaltija)

Kansainvälisessä tutkimuksessa käyttäjälähtöisyyttä perustellaan sekä moraalilla että poliittisilla periaatteilla. Käyttäjälähtöisyyden mukanaan tuomat poikkisektoraaaliset prosessit uudistavat palvelutuotantoa ja tuovat uutta kilpailukykyä niin yrityksille kuin kunnillekin. (Rosted 2005, 26.) Tämä kilpailukyky voi näkyä muun muassa nopeampana reaktiokykyinä asiakkaiden tarpeisiin. Systemaattisesti käytettynä käyttäjälähtöisyys myös näkyy tuottavuuden ja laadun paranemisena muun muassa antamalla mahdollisuuden testata uusia palveluja yhdessä käyttäjien kanssa. (Design Council 2008, 1–2.) Näiden näkökulmien taustalla ovat käyttäjäosallisuuden vaikutukset käyttäjien oman elämän laatuun sekä kansalais- ja demokratiakokemukseen. Samalla todetaan kuitenkin, ettei käyttäjälähtöisyys korvaa edustuksellista demokratiaa päätöksenteossa, mutta se on oiva keino täydentämään sitä vaalien välisenä aikana. Hyödyt käyttäjälähtöisyydestä näkyvät sekä palvelun käyttäjien että palveluhenkilöstön palautteissa. Käyttäjälähtöisyys parantaa palvelujen laatua, koska se vähentää tarpeettomien palvelujen riskiä, lisää käyttäjien luottamusta palveluihin, joka näkyy muun muassa henkilöstön terveyshyötyinä. Henkilöstön näkökulmasta käyttäjälähtöisyys jakaa palvelujen suunnitteluvastuuta ja lisää työtyytyväisyyttä. Sen sijaan käyttäjälähtöisyyden kustannustehokkuudesta on vasta vähän näyttöä. (House of Commons 2008, 12–15.) Helsingissä asiakkasfarien tuomisina jopa kaikkein kokeneimmat asiakaspalvelijat saivat sekä uusia eläviä kokemuksia asiakkaistaan, heidän tunteistaan ja tuntemuksistaan, että ideoita uusista palveluista tai muista tavoista helpottaa asiakkaan asiointia kaupungin kanssa.

“Ei tässä vielä hirveesti olla niinku palvelumuotoilun metodologiaa päästy tekemään, mut jonkin verran ollaan sitä asiakasarjen ymmärrystä tietyillä menetelmillä ja tavallaan yhteissuunnittelun tällömsii menettelyjä – et ollaan vasta etenemässä tähän dynaamiseen, tähän niinko prototyyppi ja dynaamisen suunnittelun vaiheeseen...”
(Viranhaltija)

Jatkossa elinkeinopalveluja pyritään kehittämään asiakkaan kannalta sujuvina, uudelleen muotoiltuina palvelupolkuina. Palvelupolkujen kehittämisen tavoitteena on ollut sujuvoittaa ja optimoida yli hallintokuntien meneviä asiakasprosesseja, säästää yritysasiakkaiden aikaa sekä parantaa asiakkaiden palvelukokemuksia ja tyytyväisyyttä. Työprosessien aikana on tehty asiakasymmärrykseen perustuvia valintoja ja tarkentamista. Uusia toimintamalleja on kehitetty ja niiden toteutuskelpoisuutta on arvioitu yhdessä asiakaspalveluhenkilöstön, asiakkaiden ja suunnitteluryhmän kesken. Uudet poikkihallinnolliset yhteistyömallit edellyttävät jatkossa muun muassa johtamis- ja kehittämistä sopimista hallintokuntien välillä. (Sorsimo 2009, 58.)

Kehittämiskohteita on löytynyt sekä yksittäisistä virastoista että hallintokuntien välisestä yhteistyöstä. Esimerkkeinä kolmen hankkeen osaprojektin tuomista kehittämishetimituksista ovat sähköisen asioinnin sivustojen prototyyppimallit, erilaisten oppaiden ja ohjeistusten tekeminen ja tiettyjen osapalvelujen uudelleen konseptointi. Kokeilujen avulla on jo tehty parannuksia nykyiseen palvelutuotantoon, esimerkiksi menettelytapaohjeet tapahtumajärjestäjille löytyvät jo tapahtumayksikön sivuilta. (Sorsimo 2009, 58.)

“Ehkä se pointti on siinä, että tämä metodiikka – design thinking ja palvelumuotoilu – sillä näyttäis olevan aivan huikeat käyttämismahdollisuudet muillakin sektoreilla...”
(Viranhaltija)

Tämä kokeilu toi helsinkiläisille lisää kokemusta uudesta tavasta kehittää horisontaalisesti yli sektorirajojen kaupunkilaisille suunnattuja palveluja yhdessä palveluja toteuttavien ja niitä käyttävien tahojen kanssa.

4.3.3.2 Kokeilun tulokset osallisuuden näkökulmasta

Tutkimukseni mukaan Helsingin Yrittäjät ry., yrittäjäjärjestöt ja Kauppakamari olivat osallisia hankkeen päätöksentekoon myös käyttäjädemokratian muodossa. He olivat mukana valitsemassa yhtä kehittämiskohdetta heti kokeilun alussa ja päättämässä kokeilun aikana sen ohjausryhmässä myös muiden kahden palvelupolkuprojektin sisällöistä. Lisäksi hankkeessa asiakkaan roolissa olevat yritykset olivat mukana päättämässä käytettävistä suunnitteluratkaisuista kussakin kolmessa projektiryhmässä. Tutkimukseni mukaan kokeilu painottui kuitenkin käyttäjälähtöisten menetelmien testaamiseen ja käyttöönottoon.

“Tässä on tietysti tärkein, että näillä toteuttajatahoilla on yhteinen näkemys, visio. Kyllä sieltä sitten ne toteutukset tulee...Kysymys on vaan, että löytyykö se tahto...”
(Viranhaltija)

4.4 Johtopäätökset

Kansalaisten ja poliittis-hallinnollisten järjestelmien suhde on ollut ajankohtainen kysymys viimeisten 20–30 vuoden ajan koko Euroopassa. Kansalaisten osallisuus päätöksentekoon on laajentunut tasaisesti sekä suomalaisessa että eurooppalaisessa paikallishallinnossa tänä aikana. Osallisuutta päätöksentekoon edustuksellista demokratiaa laajentavana suorana demokratiana on tuettu eri maiden hallitusohjelmissa, lainsäädännössä ja erilaisin osallisuushankkein 1990-luvulta lähtien. Osallisuus on saanut 1990- ja 2000-luvuilla uusia innovatiivisia ja vuorovaikutteisia kansalaisia voimaannuttavia muotoja kuten yhteisösuunnittelu, visiointi, fokusryhmätyöskentely ja kuntalaisfoorumiin osallistuminen. Näiden uusien muotojen myötä aiemmat perinteiset kanavat, kuten yhteyden ottaminen luottamushenkilöön, ovat jääneet vähemmälle. Osallistumisen lisääminen ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen on nähty keinoksi palauttaa kansalaisten luottamus poliittiseen ja hallinnolliseen toimintaan sekä tekevän päätöksenteosta ja tuotetuista palveluista enemmän kuntalaisten tarpeita vastaavia.

Tutkimukseni mukaan 2000-luku toi mukanaan käyttäjälähtöisen innovaatiopolitiikan, jolloin käyttäjälähtöisyys laajentui laaja-alaisen innovaatiopolitiikan ja palvelumuotoilun myötä myös julkisen palvelutuotannon puolelle. Samalla perinteinen osallisuus palvelujen käyttäjien kuulemisena on täydentynyt viime vuosina uusilla innovatiivisilla käyttäjälähtöisillä menetelmillä, jotka osallistavat kansalaiset palvelujen

suunnitteluun ja tuotantoon yhdessä palveluja tuottavan julkisen sektorin henkilöstön kanssa. Näin tuotetut palvelut eivät kuitenkaan ole vielä kansainvälisten tutkimuksien mukaan kovin yleisiä.

2000-luvulla taideteollisuus ja palvelumuotoilu toivat julkisen sektorin toimintaan lisää uusia menetelmiä ja uusia tieteellisiä tapoja tunnistaa käyttäjien piileviä tarpeita, jotka voivat vähäisten palvelu- ja tuoteparannusten sijasta tuottaa myös radikaaleja innovaatioita. Tutkimukseni mukaan käyttäjälähtöisyyden mukanaan tuomat poikkisektoraaliset prosessit uudistavat palvelutuotantoa ja tuovat uutta kilpailukykyä niin yrityksille kuin kunnillekin. Tämä kilpailukyky voi näkyä muun muassa nopeampana reaktiokykynä asukkaiden tarpeisiin. Systeemisesti käytettynä käyttäjälähtöisyys näkyy myös tuottavuuden ja laadun paranemisena muun muassa antamalla mahdollisuuden testata uusia palveluja yhdessä käyttäjien kanssa.

Tämän luvun ensimmäinen tapausesimerkki kuvasi Mikkeliä ja käyttäjien osallisuuden laajenemista palveluja koskevassa päätöksenteossa. Toinen tapausesimerkki kuvasi Helsinkiä ja käyttäjälähtöisyyttä sen palvelutuotannossa. Tapausten perusteella julkisten palvelujen käyttäjät olivat valmiimpia käyttäjälähtöisyyden vaatimaan muutokseen kuin palvelujen tuotannosta vastaavat poliitikot ja viranhaltijat.

Yhteenvetona totean, että 2000-luvun hallintolähtöinen ja laaja-alaisuus innovaatiopolitiikka pyrkii suuntaamaan katseensa yksityisen sektorin tuotteiden kehittämisestä julkisen sektorin palvelujen kehittämiseen yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa. Käyttäjälähtöisyys kuntapalveluissa tarkoittaa asukkaiden tarpeista lähtevää palvelujen kehittämistä ja kehittämisen painopisteen siirtämistä tuottajakeskeisyydestä käyttäjälähtöisyyteen. Teoriassa kuntalaisella on käytössään kaksi osallistumiskanavaa julkisten palvelujen uudistamiseen: perinteinen tapa osallistua palveluja koskevaan päätöksentekoon edustuksellisen ja suoran demokratian kautta ja uudempi, innovatiivisempi tapa osallistua myös itse palvelutuotannon suunnitteluun ja kehittämiseen käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan kautta.

5 Uusi kuntaparadigma II: periaatteena muutoksen moniäänisyys

Tutkimukseni viides luku tuo uuden ja vanhan kuntaparadigman murroksen tulkintaan uuden institutionalismin neljä eri näkökulmaa. Kunnan palvelutuotantoa koskevien muutosten syiden analysoinnissa ovat apuna rationaalinen, historiallinen ja sosiologinen institutionalismi sekä uusista institutionalismeista uusin, diskursiivinen institutionalismi. Käytän institutionalismia lähestymistapana kunnallispolitiikan selityksiin tässä luvussa kahdesta syystä: ensiksi kuvaamaan kunnissa tehtävien palvelutuotantoa koskevien poliittisten päätösten syitä ja toiseksi tuomaan julkiseksi näistä syistä käytävää poliittista keskustelua. Kuvaan käynnissä olevaa muutosta tässä luvussa toisen tapauskuvauksen, Mikkelin kaupungin Edelläkävijäkunta-kokeilun, kautta.

5.1 Uuden institutionalismin neljä tulkintaa hallinnon muutoksesta

Valtiotieteen ja yhteiskuntatieteiden juuret ovat instituutioiden tutkimuksessa (Peters 2005, 1). Instituutiot määrittellään yhteiskunnan ja/tai politiikan rakenteiksi. Nämä rakenteet voivat olla joko virallisia kuten valtio, kunta, kunnanvaltuusto ja näiden virastot tai epävirallisia kuten yhteistyöverkostot ja yhteistyön taustalla olevat normit. (Peters 2005, 18.)

Valtiotieteen syntyessä 1800-luvun loppupuolella, tutkijat niin Yhdysvalloissa kuin Euroopassakin olivat valtiokeskeisiä ja keskittyivät valtion hallinnon kehittämiseen. Myös instituutioita tutkiva teoria, institutionalismi, keskittyi näiden hallitsevien instituutioiden kuvaamiseen normatiivisin käsittein. Useimmissa Euroopan maissa hallinto tulkittiin lakien asettamiseksi ja toimeenpanoksi julkisten instituutioiden kautta. Julkisen sektorin toimijoiden työ ja tehtävät olivat määritelty selkeästi lailla. Myös julkisen viranomaisen tehtävänkuvaa muistutti enemmän tuomaria kuin johtajaa. Sosiaaliset rakenteetkin olivat olemassa vasta valtion ne tunnustettua. Yhdysvaltalaiset tutkijat taas olivat eurooppalaisia kollegojaan vähemmän valtiokeskeisiä ja keskittyivät enemmän toimintaympäristön tarpeisiin kehittäessään hallintoa. (Peters 2005, 3–6.)

Uuden institutionalismin tulkinta syntyi 1980-luvun puolivälissä vastauksena vanhan institutionalismin rajoitteisiin (Schmidt 2008a, 313). Nykyisin tutkijoilla on useita erilaisia uuden institutionalismin tulkintoja. Vuonna 1984 March ja Olsen puhuivat uudesta institutionalismista vielä yksikössä. Vuonna 1996 Hall ja Taylor päätyivät siihen, että uusia institutionalismien tulkintoja on kolme, rationaalisen valinnan institutionalismi, sosiologinen institutionalismi ja historiallinen institutionalismi. Vuonna 1998 Peters tunnisti jo seitsemän uuden institutionalismin tulkintaa.

Hay lisäsi tähän joukkoon vielä 2000-luvulla konstruktivistisen institutionalismin ja Schmidt diskursiivisen institutionalismin. (Hay 2006, 56–57.) Schmidt kuvaakin osuvasti tätä tulkintojen kirjoa politiikan tutkijoiden metodologiseksi taistelukentäksi (Schmidt 2009).

Uusista intitutionalismeista uusien, Hayn tulkinnan mukaan konstruktivistinen institutionalismi, Schmidtin mukaan diskursiivinen institutionalismi, syntyi samoin vastauksena aiempien uusien institutionalismien rajoituksiin kyetä selittämään instituutioiden muuttumista. He molemmat tunnistavat kolme aiempaa uutta institutionalismia, rationaalisen valinnan institutionalismin, historiallisen institutionalismin ja sosiologisen institutionalismin. (Hay 2006, 57; Schmidt 2008a, 313, 303–304.) Schmidtin kuvaaman metodologisen taistelun rauhoittamiseksi käytän tutkimuksessani muutoksen moniäänisyyden tulkinnassa niitä neljää uuden institutionalismin tulkintaa, joiden takana on suurin osa edellä mainituista tutkijoista.

5.1.1 Rationaalisen valinnan institutionalismi

Rationaalisen valinnan institutionalismin edustajille instituutiot ovat joukko sääntöjä ja palkkiota, joiden avulla yksilöt pyrkivät maksimoimaan omaa hyötyään. Vaikka hyödyn maksimointi onkin yksilön päämotivaatio, he havaitsevat, että nämä hyödyt saavutetaan tehokkaammin toimivien instituutioiden avulla. Näiden instituutioiden avulla yksilöt voivat myös löytää järkevän tasapainon omille pyrkimyksilleen. (Peters 2005, 48, 19.) Tämä institutionalismin tulkinta tunnistaa selvimmin yksilön keskeisen roolin muutoksessa. Mallin sisällä puhutaan päämies-agenttiteoriasta, peliteoriasta ja sääntöjen merkityksestä osana rationaalista valintaa. (Peters 2005, 50.)

Rationaalisen valinnan institutionalismi ei välttämättä tunnista muutosta lainkaan. Muutostarve tiedostetaan vain silloin, kun olemassa oleva instituutio epäonnistuu tehtävissään, joita varten se on olemassa. (Peters 2005, 61–62.) Osalle tämän suunnan edustajista muutos on vain uusi mallintamisen ongelma. Heille instituutiot syntyvät puhtaalta pöydältä, ilman historiallisia siteitä, jolloin uudet kannustimet, kuten oppiminen, muuttavat helposti niiden käyttäytymistä. (Peters 2005, 51.)

5.1.2 Historiallinen institutionalismi

Historiallisen institutionalismin lähtökohtana ovat jo aiemmin tehdyt päätökset. Tämän suunnan tutkijoille historia on polkuriippuvainen. (Peters 2005, 19–20.) Hall ja Taylor (1996; Hayn 2006, 60 mukaan) näkevät historiallisen institutionalismin myös yhdistelmänä toimijoidensa laskennallista ja kulttuurista logiikkaa.

Historiallinen institutionalismi korostaa tulkinnassaan kehitysjaksoja, tapahtumien ajoitusta ja poliittisen muutoksen vaiheita. Historiallisesta kehityksestä johtuva polkuriippuvuus ja odottamattomat seuraukset ovat tämän lähestymissuunnan keskeisiä selityksen kohteita. Historiallisen institutionalismin mukaan rationaalisuus tiukassa rationaalisen valinnan mielessä toteutuu vain, jos instituutiot ovat toimijoiden valinnan aiottuja seurauksia. Usein kuitenkin instituutiot sisältävät myös ei-aiottuja ominaisuuksia. (Schmidt 2009, 5.)

Polkuriippuvainen historiallinen institutionalismi tunnistaa helpommin pysyvät

toimintamallit kuin muutoksen. Jos muutos tapahtuu, se on todennäköisemmin inkrementaali kuin radikaali ja tapahtuu todennäköisemmin evoluution kuin revoluution kautta. Muutos voi tapahtua myös oppimisen ja toisilta instituutioilta saadun uuden tiedon kautta. (Peters 2005, 76–79.)

Historiallisen institutionalismin lähestymistapaa käytettäessä kohdataan vaikeuksia muutoksen selittämisessä. Lähestymistapa on enemmänkin staattinen ja tasapainoon keskittyvä. Historiallisen institutionalismin avulla voidaan kuvailla muutosta, enemmän kuin selittää sitä. Lähestymistapa toimii paremmin, kun selitetään institutionaalista jatkumoa tai kuvaillaan institutionaalista evoluutiota kuin, että sillä selitettäisiin institutionaalista muutosta. Tapa tarjoaa mahdollisuuden kuvata sitä, mitä on muuttunut ja miten, mutta sillä ei voida selittää sitä, miksi muutos on tapahtunut siihen suuntaan, kuin se on tapahtunut. (Schmidt 2008b, 2, 6.)

Historiallinen institutionalismi ei yleensä ota huomioon instituutioiden sisällä olevia toimijoita muutoksen selittämisessä, vaan viittaa enemmän ulkopuolisiin tapahtumiin, jotka muovaavat instituutiota. Lähestymistavassa keskitytään enemmän rakenteisiin ja prosesseihin kuin tapahtumiin, joista ne muodostuvat. Samalla yksilöt, joiden intressit ja toiminta ovat johtaneet näihin tapahtumiin, jätetään tarkastelun ulkopuolelle. Historiallisen institutionalismin tulkinnassa instituutioilla on tapana olla tahmeita, ja niistä puuttuvat muutosagentit. Institutionaalinen muutos vain tapahtuu, ja se johtuu ulkoisista tapahtumista. (Schmidt 2008b, 4.)

5.1.3 Sosiologinen institutionalismi

Sosiologinen institutionalismi keskittyy organisaation elämän muotoihin ja toimintaan, jotka kumpuavat kulttuurispesifisistä käytännöistä. Se myös olettaa, että normit, identiteetit ja kulttuuri rakentavat intressejä ja ovat sen vuoksi endogeenisiä, eli sisäisiä, koska ne on sulautettu kulttuuriin. (Schmidt 2009, 7.)

Sosiologinen institutionalismi huomioi myös yksilöiden syyt niihin tapoihin, joilla he toimivat, erotuksena rationaalisen valinnan institutionalismin edustajiin. Se pystyy myös paremmin selittämään niitä tapahtumia, joista historiallisen institutionalismin selitykset rakentuvat. (Schmidt 2009, 8.)

Kun March ja Olsen kirjoittivat seminaariartikkelissaan vuonna 1984 uudesta institutionalismista, he viittasivat Petersin (2005, 19) mukaan normatiiviseen institutionalismiin, tai Hayn (2006, 58) mukaan normatiivis-sosiologiseen institutionalismiin. Heille instituutioiden normit ja arvot, ja näiden määrittämä sopivuuden/asianmukaisuuden logiikka, olivat keinoja ymmärtää instituutioiden ja niissä toimivien yksilöiden toimintaa.

Normatiivinen institutionalismi tunnistaa useita kannustimia muutokseen, vaikka pitääkin oppimisprosessia varmimpana keinona muutokseen sopeutumiseen. (Peters 2005, 35, ks. myös Olsen & Peters 1996; Levinthal & March 1994.) Toinen normatiivisen institutionalismin tunnistama tie muutokseen ovat instituutioiden kohtaamat kriisit. Tällöin instituutiot joutuvat muuttamaan normejaan ja arvojaan sopeutuakseen toimintaympäristönsä uusiin vaatimuksiin. (Peters 2005, 36, ks. myös Boin & Hart 2000.)

5.1.4 Diskursiivinen institutionalismi

Schmidt (2008a, 314) näkee diskursiivisen institutionalismin kolmea muuta uutta institutionalismia täydentävänä. Kaikki nämä neljä erilaista tulkintaa kehystävät eri tavoilla keskustelua muutoksesta ja tarjoavat taustatietoa muutoksen tulkintaan.

Diskursiivinen institutionalismi painottaa tulkinnassaan ideoiden ja ideoita välittävän keskustelun roolia politiikassa. Ideat ovat keskustelun sisältö ja niitä voi esiintyä kolmella tasolla – menettelytavoissa, ohjelmissa ja filosofiassa ja ne voidaan luokitella kahteen tyyppiin, kognitiivisiin ja normatiivisiin. Keskustelu on vuorovaikutteinen ideointiprosessi, jota esiintyy kahdessa muodossa: vallassa olevan eliitin kesken tapahtuvana koordinoivana keskusteluna ja kommunikatiivisena keskusteluna vallassa olevan eliitin ja yleisön välillä. (Schmidt 2008a, 303.)

Diskursiivinen institutionalismi täydentää muita kolmea uutta institutionalismia siinä, että keskiöön nousee ideoiden ja diskurssin huomioiminen tulkinnan yhteydessä, ja ne otetaan vakavasti myös huomioon. Kuitenkaan kyse ei ole vain ideoiden välittämisestä, vaan tulkinta sidotaan aina myös institutionaaliseen kontekstiin. (Schmidt 2008b, 3.) Diskurssiteoreetikot sijoittuvat aina tiettyyn historialliseen ja poliittiseen kontekstiin, josta käsin kuvailu, argumentointi ja arviointi tapahtuvat (Howarth, Norval & Stavrakakis 2000, 7).

Diskursiivinen institutionalismi tuokin muutoksen tulkintaan viisi siihen vaikuttavaa seikkaa, jotka ovat muutoksen ajoitus, sisältö, sitä edesauttavat muutosagentit, muutoksen dynamiikka ja konteksti. Muutos etenee Schmidtin (2008b, 8–9) mukaan eri nopeuksilla sen eri tasoilla. Muutoksen sisältönä voivat olla joko intressiperusteiset kognitiiviset ideat tai asianmukaisuuteen perustuvat normatiiviset ideat. (Schmidt 2008b, 10–11.) Muutosagentit tuovat ideat keskusteluun. Muutosagentteina voivat toimia esimerkiksi poliittiset johtajat ja puolueet, mutta myös median, sidosryhmien ja viranhaltijoiden edustajat. (Schmidt 2008b, 12.) Muutoksen dynamiikka taas kuvaa itse muutosprosessin sisältöä keskusteluineen (Schmidt 2008b, 13). Institutionaalinen konteksti kuvaa sitä muodollista ja epämuodollista ympäristöä, jossa keskustelu käydään ja johon se kohdistuu. (Schmidt 2008b, 14, 16.)

Yhteenvetona uuden institutionalismin tulkinnoista toisiaan täydentävänä jatkumona voidaan todeta, että rationaalisen institutionalismin tulkinta muutoksesta pohjautuu rationaalisuuteen ja hyötyajatteluun. Historiallinen institutionalismi täydentää tätä tulkintaa ottamalla mukaan muutosten taustalla olevan polkuriippuvuuden ja jatkuvuuden. Sosiologinen institutionalismi puolestaan nostaa keskiöön normien, arvojen ja sopivan toimintatavan muutoksen. Diskursiivinen institutionalismi jatkaa vielä pidemmälle keskittyen diskurssiin ja ideoihin, joita tutkimalla voidaan ymmärtää, miksi muutos on tapahtunut siten kuin se on tapahtunut.

Käytän näitä neljää eri tulkintaa seuraavassa osassa kuvaamaan neljännessä luvussa esitellyn Mikkelin Edelläkävijäkunta-kokeilun eri toimijoiden perusteluja kunnallisen palvelutuotannon vaatimiin muutoksiin.

5.2 Aineistona Mikkelin Edelläkävijäkunta-kokeilu

Olin työtehtävieni kautta käynnistämässä tutkimuksen toisena empiirisenä kohteena olevaa Suomen Kuntaliiton Edelläkävijäkunta-kokeilua Mikkelissä vuoden vaihteessa 2009. Kokeilun tavoitteena oli hakea käyttäjälähtöisiä toimintatapoja kuntien palvelujen kehittämiseen ja tämän kehittämistyön johtamiseen. (Tiedote 2009a.)

Kokeilun taustalla oli Kuntaliiton tutkimus- ja kehittämissyksikön halu konkretisoida vuonna 2008 julkaistun innovaatiopoliittisen selonteon yhtä avainkäsitettä, käyttäjälähtöistä innovaatiopolitiikkaa sekä halu löytää uusia kuntalaisten osallistumisvaateita vastaavia hyviä käytäntöjä. Living Lab -menetelmällä voidaan kehittää tuotteita ja palveluja niiden todellisissa ympäristöissä. Menetelmä valittiin kokeilun työvälineeksi, koska sen avulla voitiin myös koota palvelujen käyttäjät ja niitä suunnittelevat, kehittävät, toteuttavat ja rahoittavat tahot yhteiseen palvelujen kehitysprosessiin. (Rönkä, Orava, Niitamo & Mikkeli 2007, 9.) Living Lab -toiminta toisin sanoen mahdollisti tavoitteena olevan uudenlaisen palvelutuotannon käyttäjälähtöisen suunnittelun.

Syynä Mikkelin kaupungin valintaan kokeilun kohdekaupungiksi olivat siellä juuri käynnistynyt kaupunkistrategiaprosessi ja kaupungin muutosohjelma, johon sisältyi muun muassa 11 sosiaali- ja terveystalouden kehittämissuunnitelmaa.

Mikkelissä käynnistynyttä palvelutuotantoa koskevaa kehittämissuunnitelmaa ja siinä tapahtuvaa muutosjohtamista voidaan tarkastella myös innovaatiojohtamisen näkökulmasta prosessi-innovaationa, jolla tarkoitetaan toimintaprosessien uudistamista. Prosessi-innovaation osia ovat visio, nykytilakartoitus, muutostarpeen tunnistaminen, resurssien varaaminen muutokseen, projekteina etenevä kehitys ja johdon sitoutuminen muutokseen. (Apilo 2007, 174.) Tarkastelen muutosjohtamista myös tästä näkökulmasta osana Mikkelin käyttäjälähtöisten palvelujen kehitysprosessin analyysissä luvussa 5.5.

5.3 Lähtötilanne

Mikkelin kaupungilla on pitkä historia hallinto- ja viranomaiskaupunkina, jonka sosiaali- ja terveystalouden palvelujen ydin ovat kaupungin itse tuottamat palvelut. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö määrittelee miten kunnan on näiden palvelujen saatavuudesta huolehdittava. Kunnan asukkailla on subjektiivinen oikeus huomattavaan osaan näistä palveluista tiettyjen kriteerien toteutuessa. Palvelurakenteen kehittämisen lähtökohtana Mikkelissä on elämäntapa- ja elämäntapajatteluun perustuva toimintamalli. Kaupungin sosiaali- ja terveystalouden palveluja kehitetään ja järjestetään yhteistyössä erikoissairaanhoidosta huolehtivan sairaanhoitopiirin, yksityisen ja kolmannen sektorin sekä eri vapaaehtoisjärjestöjen kanssa. (Mikkelin kaupungin sosiaali- ja terveystalouden palvelujen käyttösuunnitelma 2009, 20.) Tämä malli vastaa perinteistä hallintolähtöistä innovaatiomallia, ns. Triple Helix -mallia, jossa julkinen sektori kehittää palveluja yhdessä yritysten ja tutkimus- tai muiden kehittämissuunnitelmien kanssa. (Rönkä, Orava, Niitamo & Mikkeli 2007, 9.) Palvelujen käyttäjä nähdään tässä mallissa asiakkaan roolissa ja suunnittelun kohteena eli objektina.

Living Lab -kokeilu tähtäsi uuteen kehittäjiä ja kuntalaisia voimaannuttavaan työtapaan sekä uuden käyttäjälähtöisen kehityksen avaamiseen julkisten palvelu-

jen kehittämässä. Kokeilussa sovellettiin julkisten palvelujen kehittämiseen uuden innovaatiopolitiikan mukaista vuorovaikutteista ns. neloskierremallia (Quadruple Helix), jossa yhteiskehittelyssä ovat mukana julkisen sektorin (kaupunki prosessin mahdollistajana ja kuntapalvelujen järjestäjänä), elinkeinoelämän (palvelujen tuottajina ja kehittäjinä), tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen (menetelmien ja työkalujen kehittäjinä) lisäksi myös asukkaat, matkailijat ja työntekijät (palvelujen käyttäjinä ja kehittäjinä). (Loppuraportti 2009, 3.) Tässä mallissa palvelujen käyttäjä on yksi palvelun kehittäjistä eli subjekti.

5.3.1 Kenttätyöskentely käyttäjälähtöisessä innovaatioympäristössä

Uusia toimintamalleja haettiin Mikkeliin räätälöidyllä kehittämiskonseptilla, Käyttäjätoreilla, jotka toimivat Living Lab -käsitteen mukaisesti eräänlaisina kansan laboratorioina (Living Lab). Käyttäjätori-nimellä haluttiin tässä yhteydessä viitata sekä läpinäkyvään ja avoimeen Living Lab -toimintaan että sen esikuvana toimivaan Mikkelin kaupungin keskustan julkiseen kohtauspaikkaan: Mikkelin toriin kuntalaisineen. Tori nähtiin myös savolaisena ideoiden törmäyttämipaikkana ja kuntalaisille avoimena foorumina. (Tiedote 2009a.) Tästä syystä Käyttäjätorit järjestettiin torin laidalla sijaitsevassa julkisessa tilassa, Mikkelin maakuntakirjastossa. Tätä läpinäkyvyyttä lisättiin myös raporttoimalla Käyttäjätorien suunnittelusta ja toteutuksesta reaaliaikaisesti Mikkelin kaupungin ja Kuntaliiton verkkosivujen kautta.

Käyttäjää kokeilussa edustivat kuntalaisjärjestö ProMikkeli ry:n jäsenet sekä Mikkelin ammattikorkeakoulun liiketalouden laitoksen opiskelijat. ProMikkeli ry on vuoden vaihteessa 2007 perustettu kuntalaisjärjestö, jonka päätavoite on herättää mikkeliäisten kiinnostus kaupungin päätöksentekoa kohtaan. Kuntalaisjärjestön ytimen muodosti joukko aktiivisia kuntalaisia, jotka olivat pettyneet kaupungin kykyyn täyttää palvelulupauksensa. Mikkelin ammattikorkeakoulu puolestaan toteuttaa soveltavaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa hankkeiden ja opinnäytetöiden kautta. Kolmatta käyttäjäryhmää edustivat Mikkeliä toteutetun Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran Kuntaohjelman verkkokyselyn 506 vastaajaa. (Tiedote 2009b.)

5.3.2 Kokeilun toteutus prosessina

Kokeilu sisälsi yhteissuunnitteluvaiheen, kaksi Käyttäjätoria workshoppeineen ja tulosten raportoinnin. Edelläkävijäkunta-kokeilun toteutuksesta vastasi kolmikko, johon kuuluivat lisäksi kohdekaupunki Mikkelin kehitysjohtaja ja Living Labin toteuttajatahon Movense Oy:n tutkimusjohtaja. Mikkelin kehittämisjohtaja oli aiemmin ollut myös konsulttina työstämässä innovaatiopoliittisen selonteon pohjana ollutta kansallista innovaatiostrategiaa.

Edelläkävijäkunta-kokeilun suunnitteluvaihe kesti marraskuusta 2008 maaliskuuhun 2009. Suunnitteluvaiheessa käytiin läpi kokeilun käynnistäjätahton, Suomen Kuntaliiton, ja kohdekunta Mikkelin lähtötilanne ja tavoitteet kokeilulle sekä Living Labin alustava toteuttamissuunnitelma tarkennuksineen näiden tavoitteiden toteuttamiseksi. Suunnittelussa olivat mukana pientyöryhmät Suomen Kuntaliitosta ja Mikkelistä.

5.3.3 Yhteiskehittely, Käyttäjätorit ja käyttäjäyhteisöjen rooli

Edelläkävijäkunta-kokeilun suunnitteluryhmä tulkitsi aluksi kuntalaisten tarpeita kuntapalvelujen kehittämisessä Mikkelissä vuoden 2008–2009 vaihteessa toteutetun Sitran Kuntaohjelman sähköisen kuntalaiskyselyn tulosten kautta. Suunnitteluryhmä valitsi Käyttäjätorien teemat kyselyssä esiin nousseiden tavoitteiden ja tarpeiden pohjalta. Kuntalaiskyselyn 506 vastaajaa nostivat kärkiasioiksi kuntalaisten mahdollisuudet osallisuuteen sekä poikkisektoraalisuuden tarpeen kaupungin kehittämistoimissa. Palvelualueittain ja kokonaisuuksittain tärkeimmiksi kehittämiskohteiksi kyselyssä nousivat asuminen, sosiaali- ja terveystalvet, maaseutu sekä opiskelu. Monia näistä palvelukokonaisuuksista katsottiin yhtäältä lasten ja nuorten, toisaalta senioreiden näkökulmista. (Tiedote 2009b.)

“Ihmiset on nostettava arvoonsa...” (Kuntalainen)

“Vanhuksista, nuorista ja lapsista on huolehdittava...” (Kuntalainen)

“Mikkeliin tulisi perustaa omaishoitoa tukeva keskus...” (Kuntalainen)

“Henkilökunta [on] otettava mukaan laadukkaiden palvelujen suunnitteluun...” (Kuntalainen)

“Sosiaalitoimen kehittämisestä keskustellaan [tulevaisuuden Mikkelissä] julkisesti ja kehittämiseen voi vaikuttaa...” (Kuntalainen)

“Voitaisiin kartoittaa avun tarvetta, vaikka henkilö itse voikin olla sitä mieltä, ettei hän mitään tarvitse...” (Kuntalainen)

“Sosiaalijohtajalle voi [tulevaisuuden Mikkelissä] lähettää julkisesti kysymyksiä ja hän vastaa niihin lehden palstalla sekä netissä...” (Kuntalainen)

“Vapaaehtoistyötä laitoksiin...” (Kuntalainen)

“Käyttäjä- ja asiakaslähtöisten toimintatapojen rakentaminen on yhtäkuin kuntalaisten osallistaminen. Ei tuoda “ylhäältä-alaspäin” ohjattuja ratkaisuja vaan kansalaiset/kuntalaiset otetaan aktiiviseen toimintaan/päätöksentekoon mukaan. Tätä kautta rakennetaan parempaa ja parasta Mikkeliä...” (Kuntalainen)

“Mikkelistä ei tule globaalia huippututkimuksen keskittymää mutta meistä voi tulla huippulaatuinen käytäntölähtöisen innovoinnin paikkakunta. Tässä tarvitaan tiivis yhteistyö tutkijoiden ja kehittäjien, julkisen sektorin toimijoiden, välittäjäorganisaatioiden, yritysten ja asiakkaiden ja käyttäjien välillä...” (Kuntalainen)

“Voitaisiinko räätälöidä yksilöllisiä palvelupaketteja? Minkä avulla voitaisiin aktivoida hyväkuntoisia eläkeläisiä (monien eläkeläisjärjestöjen kautta) auttamaan vapaaehtoisesti huonokuntoisempia esim. ulkoiluttaminen, kaupassa käynti, seurapito ja keskustelu, joidenkin asioiden toimittaminen, lukeminen...?” (Kuntalainen)

Maaliskuussa Living Labin toteuttajakolmikko tapasi kasvokkain kolme kertaa sekä mikkeliäisen kuntalaisjärjestö ProMikkelin edustajat että Mikkelin ammattikorkeakoulun liiketalouden laitoksen koulutusjohtajan ja opiskelijaryhmän. Näiden tapaamisten sisältöinä olivat kuntalaisjärjestön toiveet kuntalaisten kuulemisesta Mikkelin uudistuvassa strategia- ja palvelutuotantoprosessissa ja workshoppien teemojen valinnassa. Suunnitteluun osallistuneet halusivat nostaa Käyttäjätoreille esille asumiseen ja senioreihin liittyviä teemoja. Toisena sisältönä olivat ammattikorkeakoulun alustavat suunnitelmat dokumentoida käynnissä olevaa Mikkelin strategia- ja muutosohjelmaprosessia narratiivien eli käyttäjätarinoiden avulla.

“Tilaisuus oli todella onnistunut ja lähtöasetelmat hyvät. Toivon, että tästä alkaa uusi yhteistyön aika Mikkeliissä. Ehkä näin alkaa kehittyä hyvää elämää ja hyvinvointia kierrättävä toimintatapa ja kehittämiseen saadaan paljon lisää mikkeliäisiä mukaan. Jos ihmisille saadaan tunne, että heillä on todellisuudessa mahdollisuus vaikuttaa, niin uskon, että määrä kasvaa...” (Kuntalainen)

Tapaamisten jälkeen yhteydenpito palvelujen kahteen käyttäjäryhmään jatkui puhelimitse, sähköpostitse, osana kahden workshopin toimintaa sekä kaupungin ja ProMikkelin verkkosivujen kautta. Muita, vain yhden kerran tavattuja palvelujen kehittäjätahoja olivat kaupungille sosiaali- ja terveystalousta tuottavan yhdistyksen toiminnanjohtaja, Mikkelin kaupunginjohtaja ja paikallisen ympäristöteknologiayrityksen myyntijohtaja. Näissä tapaamisissa keskustelun kohteina olivat kaupunkistrategia visioineen sekä Mikkelin käyttäjälähtöinen innovaatioympäristö palvelu- ja teknologiayrityksen silmin. Varsinaista käyttäjähavainnointia, jossa asiakkaan olemassa olevien tai piilevien tarpeiden havainnointia tehdään kentällä aitoa palvelutilannetta seuraamalla, valokuvaamalla tai muuten dokumentoimalla, kokeilussa ei toteutettu.

5.3.4 Käyttäjätorit

Huhtikuussa 2009 toteutettiin kaksi varsinaista Living Lab -tapahtumaa avoimina Käyttäjätoreina Mikkelin maakuntakirjaston tiloissa. Kutsuttavien joukossa olivat aiemmin tavatut Mikkelin seudun innovaatioympäristön toimijat kaupungin, oppilaitosten, yritysten ja kuntalaisten taholta. Käyttäjätorien workshopit olivat myös avoimia lehdistölle ja muille kuntalaisille, joita oli kutsuttu mukaan lehdistötiedotteen ja kaupungin verkkosivujen kautta.

Käyttäjätoreilla keskityttiin toimijoiden välisen vuorovaikutuksen lisäämiseen. Ensimmäisen Käyttäjätörien pääpuhujana oli Helsingin Maunulassa jo 10 vuotta toimineen Aluefoorumien kokemuksista kertova kehittäjäasukas, joka korosti keskustelukuluttuuriin hyötyjä osana kaupungin kehittämistä. (Tiedote 2009c.) Ryhmätyön aiheena oli tehdä “Kuntakehittäminen näkyväksi”. Ryhmätöiden tärkeimpinä tuloksina nostettiin esille Mikkeli-foorumien perustaminen, kotikaupungin henkilökohtaistaminen Minun Mikkeliini -näkökulmalla, osallistumisen merkityksen avaaminen sekä palvelujen kehittämisen henkilökohtaistaminen tuomalla kasvokkain yhteen niistä vastaavia ja niitä käyttäviä henkilöitä. (Loppuraportti 2009, 6.)

Toisen Käyttäjätörien teemana oli “Seniorit – Kokemusta ja näkemystä”. Ryhmä-

töissä työstettiin eteenpäin tulevien Mikkeli-foorumien järjestämistä sekä opiskelijoiden että seniorien näkökulmia. (Loppuraportti 2009, 6.) Workshoppeissa käyttäjillä oli myös mahdollisuus valita itseään kiinnostavat teemat ja ryhmät. Ensimmäiseen Käyttäjätoriin osallistui 50 henkilöä ja toiseen 40 henkilöä.

Kokeilu päättyi kahden Käyttäjätorin jälkeen toukokuussa loppuraporttiin. Seuraavaksi kuvaan ja analysoin kokeilun tuloksia sekä innovaatiojohtamisen että uuden institutionalismin viitekehyksen avulla.

5.4 Mikkelin kokeilu muutosprosessina ja käyttäjä-lähtöisen innovaatiopolitiikan toimeenpanona

Schmidt (2008a, 314; 2003, 129) ja Scott (2001, Gronowin 2004, 49 mukaan) näkevät diskursiivisen institutionalismin kolmea muuta uutta institutionalismia täydentävänä. Schmidt tiivistää kolmen vanhemman uuden institutionalismin ytimet seuraavasti: rationaalinen institutionalismi näkee instituutiot vakaina ja tasapainoisina pysyvine preferensseineen, historiallinen institutionalismi näkee instituutiot polkuriippuvaisina, kun taas sosiologinen institutionalismi näkee instituutiot kulttuurisina normeina. Diskursiivisessa institutionalismissa diskurssia tarkastellaan kahdella tasolla; koordinoiva diskurssi tapahtuu (Schmidt 2008a, 310) vallassa olevan eliitin kesken ja kommunikatiivinen diskurssi vallassa olevan eliitin ja yleisön välillä.

Diskursiivisen institutionalismin avulla politiikan tutkijat pyrkivät avaamaan tekstin tai puheen sisällön tulkinnan lisäksi sitä interaktiivista prosessia, jossa ideat ovat syntyneet (Schmidt 2008a, 304–305).

Myös 2000-luvun innovaatioteoriat tunnistavat uuden institutionalismin mukaisen jatkumon lineaarisista malleista vuorovaikutteisiin malleihin. 1960- ja 1980-luvun lineaariset innovaatioteoriat näkivät innovaatioiden lähteenä oleville ideoille kaksi vaihtoehtoa syntymistapaa, ne syntyivät joko tiede- tai markkinalähtöisesti. Myöhemmät innovaatiomallit korostavat vuorovaikutusta ja innovaatioprosessin avoimuutta tuottaja – käyttäjä-suhteen sekä johtavan käyttäjän kokemuksen kautta. (Hyvönen & Valovirta 2009a, 8.) Kaikki nämä erilaiset tulkinnat kehystävät eri tavoin keskustelua muutoksesta ja tarjoavat taustatietoa muutoksen tulkintaan.

Tutkimuskohteena olevan Mikkelin kaupungin palvelujen kehittämisprosessin aikana kunnan rooleina nousi esille kaksi erilaista, toisiaan täydentävää palvelujen kehittämisympäristöä. Nämä kehittämisympäristöt ovat: hallintokunta, joka on virallinen, lakisäätöinen ja edustuksellinen ja kansalaiskunta, joka on epävirallinen, itseorganisoituva ja kiinnostuneista kansalaisista muodostuva. Hallinto- ja viranomaiskuntana Mikkeli järjestää ja pääosin tuottaa itse lakisäätöiset sosiaali- ja terveystalonsa käyttäen niiden kehittämistyössä apuna esimerkiksi oppilaitoksia tai muita kehittäjäorganisaatioita. Kansalaiskuntana Mikkeli ottaa uuden innovaatiopolitiikan vuorovaikutteisten mallien mukaisesti palvelujen kehittämistoimintaansa mukaan yliopistot ja oppilaitokset, yritykset ja kuntalaiset palvelujen käyttäjinä. Mikkelin innovaatioympäristöä voidaan kehittää samanaikaisesti näillä molemmilla tasoilla. Hallintokuntaa voidaan viedä käyttäjälähtöiseksi palvelumuotoilun tai muiden vastaavien käyttäjälähtöisten kehitysprosessien avulla. Kansalaiskunta taas tarvitsee kehittyäkseen foorumitoimintaa, jotta kuntalaisten aktiivisuudesta voidaan hyötyä kehittämistoiminnassa ja samalla vahvistaa

alueen sosiaalista pääomaa. Kuntalaiset voidaan osallistaa kehittämistoimintaan kahta kautta: osallisuutena kunnan palvelujen kehittämisessä ja osallisuutena koko kunnan yhteisöllisyyden rakentumisessa. (Loppuraportti 2009, 4.)

Seuraavassa esitän uuden institutionalismin mukaiset neljä erilaista tulkintaa Mikkelin Edelläkävijäkunta Living Labin mahdollisista vaikutuksista kunnan palvelutoiminnan kehittämiseen ja tämän kehittämisen johtamiseen.

5.4.1 Tulkinta rationaalisen institutionalismin avulla

Tulkittaessa Mikkelin kaupungin roolia rationaalisen institutionalismin mukaisena hallintokuntana, instituutiot ovat sen palvelutoiminnan kehittäjille joukko sääntöjä ja palkkiota, joiden avulla yksilöt pyrkivät maksimoimaan omaa hyötyään. Vaikka hyödyn maksimointi onkin yksilön päämotivaatio, he havaitsivat, että nämä hyödyt saavutetaan tehokkaammin toimivien instituutioiden avulla. Instituutioiden avulla yksilöt voivat myös löytää järkevän tasapainon omille pyrkimyksilleen. (Peters 2005, 19.) Rationaalisen valinnan institutionalismi ei välttämättä tunnista muutosta lainkaan. Muutostarve tiedostetaan vain silloin, kun olemassa oleva instituutio epäonnistuu tehtävissään, joita varten se on olemassa. Osalle tämän suunnan edustajista muutos on uusi mallintamisen ongelma. (Peters 2005, 61–62.)

“Mikkelissä harjoitetaan melko paljon purnaamista. Myöskään edustuksellinen demokratia ei toimi kuten pitäisi, lautakunnat eivät hoida tehtäviään ja tarvitaan “ulko-parlamentaarisia voimia” kuten ProMikkeli hoitamaan asioita...” (Kuntalainen)

“[Tulevaisuudessa] sosiaalitoimen kehittämisestä keskustellaan julkisesti ja kehittämiseen voi vaikuttaa. Historiaan on jäänyt se, että toimintoja poistetaan ilman keskustelua lautakunnissa vain budjettilukuja sorvatessa (mm. omaishoidon tuen poisto vuoden 2008 budjetista)...” (Kuntalainen)

“Ihmiset kehittävät kaupunkiaan, jollei poliittinen peli, ryhmäeduilla taktikointi ja byrokratia sitä estä – laillisuus kuitenkin kunniaan...” (Kuntalainen)

Tämä institutionalismin tulkinta tunnistaa myös yksilön keskeisen roolin muutoksessa. Mallin sisällä puhutaan päämies-agenttiteoriasta, peliteoriasta ja sääntöjen merkityksestä osana rationaalista valintaa. (Peters 2005, 50.) Tämän tulkinnan mukaan Mikkelin kaupungin poliittinen ja viranhaltijajohto ajattelisi oman uransa edistämistä osana kunnan ja sen palvelujen kehittämistä. Muutostarve tunnistettaisiin ja poliitikot ja viranhaltijat muuttaisivat toimintatapojaan, vain jos kunta epäonnistuisi palvelujen tuotantotehtävässä. Tätä tulkintaa edustivat ne Sitran tulevaisuuskselyn vastaajat, jotka vaativat kaupunkia organisaationa lunastamaan palvelulupauksensa (Tiedote 2009b) ja ProMikkelin jäsenet jättäessään eduskunnan oikeusasiamiehelle maaliskuussa 2009 kantelun siitä, ettei kaupunki toteuta lakisääteisiä palvelujaan.

5.4.2 Tulkinta sosiologisen institutionalismin avulla

Tulkittaessa Mikkelin kaupungin roolia sosiologisen institutionalismin mukaisena hallintokaupunkina, Mikkelin kaupungin normit ja arvot ja näiden määrittämä sopivuuden/asianmukaisuuden logiikka, ovat keinoja ymmärtää instituutioiden ja niissä toimivien yksilöiden toimintaa. (March ja Olsen 1984; Petersin 2005, 19 mukaan.) Sosiologinen institutionalismi tunnistaa useita kannustimia muutokseen, vaikka pitääkin oppimisprosessia varmimpana keinona muutokseen sopeutumiseen. Toinen sosiologisen institutionalismin tunnistama tie muutokseen ovat instituutioiden kohtaamat kriisit. Tällöin instituutiot joutuvat muuttamaan normejaan ja arvojaan sopeutuakseen toimintaympäristönsä uusiin vaatimuksiin. (Peters 2005, 35–36.) Tämän tulkinnan mukaan Mikkelin kaupungin poliittisen ja viranhaltijajohdon normit ja arvot määrittäisivät tapahtuuko muutosta lainkaan.

“Mikkeliläisten hyvinvoinnin ja turvallisuuden kannalta on tärkeää, että ihmiset voivat luottaa saavansa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita silloin, kun niitä tarvitsevat...” (Kuntalainen)

“Me aikuiset teemme mitä vain lastemme takia. Miksei kunta ja päättäjät tee samaa? Eikö he ole olleet lapsia? Eikö he ole vanhempia...?” (Kuntalainen)

“Onko uudet valtuutetut valmiita muutokseen ja vastuun kanton...?” (Kuntalainen)

Varmin keino muutokseen olisi oppimisprosessi esimerkiksi Kuntaliiton Edelläkävijäkunta Living Labissa saadun uuden tiedon kautta. Toinen tie muutokseen peruspalvelujen kehittämisessä voisi tulla esimerkiksi taloudellisen kriisin kautta. Tätä tulkintaa edusti osa kaupungin viranhaltijajohdosta ryhtyessään Living Lab-kokeiluun Kuntaliiton kanssa.

5.4.3 Tulkinta historiallisen institutionalismin avulla

Tulkittaessa Mikkelin kaupungin roolia historiallisen institutionalismin mukaisena hallintokaupunkina, sen toiminnan lähtökohtana ovat jo aiemmin tehdyt päätökset. Tämän suunnan tutkijoille historia on polkuriippuvainen. (Peters 2005, 19–20.) Polkuriippuvainen historiallinen institutionalismi tunnistaa helpommin pysyvät toimintamallit kuin muutoksen. Jos muutos tapahtuu, se on todennäköisemmin inkrementaali kuin radikaali ja tapahtuu todennäköisemmin evoluution kuin revoluution kautta. Muutos voi tapahtua myös oppimisen ja toisilta instituutioilta saadun uuden tiedon kautta. (Peters 2005, 76–78.)

“Kaupungin päättäjien on herättävä rakentamaan kaupunkiamme lapsia ja nuoria kunnioittaen. Tosi asia on, ettei mikään kaupunki pärjää jos muutoksia tehdään vain vanhempaa väestöä ajatellen...” (Kuntalainen)

“En toivoisi kuulevani enää, että kaupungilla on vain joko tai tapoja toimia: esim. joko perhetyöntekijä käy viikoittain tai ei ollenkaan...” (Kuntalainen)

Tämän tulkinnan mukaan Mikkeli jatkaisi palvelujen kehittämistään lakisääteiseltä pohjalta vähäisin muutoksin, mutta voisi myös oppia käyttäjälähtöisyyteen palvelujensa uudistamisessa esimerkiksi Parhaiden palvelukäytäntöjen-foorumin käyttäjälähtöisyyssuosittelun ja Kuntaliiton Edelläkävijäkunta Living Labissa saadun uuden tiedon kautta. Tätä tulkintaa edusti pääosa Living Lab -kokeilun toteuttajista.

5.4.4 Tulkinta diskursiivisen institutionalismin avulla

Diskursiivinen institutionalismi tuo mukanaan muutoksen tulkintaan viisi siihen vaikuttavaa seikkaa, jotka ovat muutoksen ajoitus, sisältö, sitä edesauttavat muutosagentit, muutoksen dynamiikka ja konteksti. Muutos etenee Schmidin (2008b, 8–9) mukaan eri nopeuksilla sen eri tasoilla. Muutoksen sisältönä voivat olla joko intressiperusteiset kognitiiviset ideat tai asianmukaisuuteen perustuvat normatiiviset ideat. (Schmidt 2008b, 10–11.) Muutosagentit tuovat ideat keskusteluun, muutosagentteina voivat toimia esimerkiksi poliittiset johtajat ja puolueet, mutta myös median, sidosryhmien ja viranhaltijoiden edustajat. (Schmidt 2008b, 12.) Mikkelin kokeilu toi muutosagenttien listaan uutena ryhmänä palvelujen käyttäjät. Muutoksen dynamiikka kuvaa itse muutosprosessin sisältöä keskusteluineen. (Schmidt 2008b, 13.) Institutionaalinen konteksti taas kuvaa sitä muodollista ja epämuodollista ympäristöä, jossa keskustelu käydään ja johon se kohdistuu. (Schmidt 2008b, 14, 16.)

“Hieman virkakieltä, mutta suunta on oikea...” (Kuntalainen)

“Kuntalaisten vaaleilla valittujen edustajien korvat auki ja demokratian kivijalka vahvaksi...” (Kuntalainen)

“Kaupunkilaisten kuunteleminen on tärkeää...” (Kuntalainen)

“Poliitikot ja asukkaat elävät eri maailmassa; asukkaat arjessa ja poliitikot ihanne-maailmassa...” (Kuntalainen)

“Saataisiin isommat joukot mukaan. Missä on takametsien miehet ja naiset...?” (Kuntalainen)

Tulkittaessa Mikkelin kaupungin roolia diskursiivisen institutionalismin mukaisena kansalaiskuntana, sen palvelutoiminnan kehittämisen lähtökohtana ovat ideat ja niistä käytävä keskustelu kuntalaisten kanssa. Tätä vuorovaikutteista ideointiprosessia voi esiintyä kahdessa muodossa: eliitin keskeisenä koordinoivana keskusteluna ja kommunikatiivisena keskusteluna eliitin ja yleisön välillä. (Schmidt 2008a, 303.) Mikkelin Edelläkävijäkunta-kokeilu voisi edustaa diskursiivisen institutionalismin mukaisia toimintatapoja yhteisine suunnitteluvaiheen ideointi- ja Käyttäjätori-vaiheen keskusteluprosesseineen ideoiden toteuttamiskelpoisuudesta. Käyttäjätorit voitaisiin nähdä yhteisinä julkisina tiloina, joissa vallassa oleva eliitti keskusteli viranomaisten,

poliitikkojen, asiantuntijoiden ja kuntalaisten kanssa toimenpiteidensä tarpeellisuudesta ja sopivuudesta. Kuntalaisjärjestö ProMikkeli ry voitaisiin nähdä tämän tulkinnan mukaan siviiliyhteiskunnan “episteemisenä yhteisönä”, jolla on yhteiset kognitiiviset ja normatiiviset ajatukset yhteisönsä tarpeista. (Schmidt 2008a, 310.) Havaintojeni mukaan keskustelu Mikkelissä tapahtui molemmilla tasoilla, sekä eliitin välisenä koordinoivalla tasolla hankkeen käynnistysvaiheessa ja kaupunkistrategian laadintavaiheessa että kommunikatiivisella tasolla eliitin ja yleisön välillä suunnittelu- ja Käyttäjätori-vaiheessa. Voidaan myös sanoa, että se nousi mestaritasolle tunnistaessaan muutoksen tarpeen palvelutoiminnan kehittämiseksi osana kommunikoiavaa keskustelua ja siirtäessään kokeilun päätteeksi toukokuussa 2009 käyttäjälähtöisyyden tavoitteen osaksi kaupunkistrategiaa ja sen tuloskortteja koordinoivassa keskustelussa. (Schmidt 2008a, 311.) Sitä voitaisiin myös tulkita kaksitasoiseksi keskusteluksi, jota käytiin rinnakkain kansallisella politiikkatasolla osana Kunta- ja palvelurakenne-uudistuksen ja kansallisen innovaatiostrategian sekä Parhaiden palvelukäytäntöjen-foorumien käyttäjälähtöisyys-suositusten toimeenpanoa ja paikallisella tasolla osana kaupunkistrategian laadintaa. (Schmidt 2008a, 312.)

Instituutioiden toimintaympäristö ratkaisee kumpi toimintatavoista – koordinoiva vai kommunikatiivinen keskustelu on tuloksellisempaa. Kommunikatiivinen keskustelu yleisön kanssa toimii paremmin muutoksen avaajana hierarkkisesti johdetussa toimintaympäristössä, koordinoiva taas eliitin kesken. (Schmidt 2008a, 312–313.) Tämän tulkinnan mukaan Mikkeli jatkaisi palvelujen kehittämistä strategiatasolla eliitin toimijoiden kesken sekä kommunikatiivista keskustelua foorumitasolla eliitin ja palvelujen käyttäjien kanssa. Diskursiivinen institutionalismi voisi tuoda keskustelulle ideoiden legitimoinnin ja niiden levittämisen aktiivisen roolin. (Schmidt 2008a, 316.) Tätä tulkintaa edusti myös Living Lab-kokeilun muutosagentteina toiminut toteuttajakolmikko. Osa kuntalaisjärjestö ProMikkelin jäsenistä näki kuitenkin tämän julkisen keskustelun riittämättömänä ja liian hitaana “happy talk”ina ja turvautui prosessin aikana minimiolenosoituksiin Käyttäjätoreja kesäkuussa 2009 seuranneen ensimmäisen Mikkeli-foorumien aikana. Tämä todistaa myös väitteen, ettei julkista keskustelua voi hallita eliitin toimijoiden toimesta, vaan se voi karata toimijoidensa käsistä. (Ks. Schmidt 2008a, 311–312.)

5.5 Mikkelin kokeilu innovaatiojohtamisen näkökulmasta

Muutosjohtamista voidaan tarkastella innovaatiojohtamisen näkökulmasta prosessi-innovaationa, jolla tarkoitetaan toimintaprosessien uudistamista. Prosessi-innovaation osia ovat visio, nykytilakartoitus, muutostarpeen tunnistaminen, resurssien varaaminen muutokseen, projekteina etenevä kehitys ja johdon sitoutuminen muutokseen. Vision merkitys korostuu prosessikehittämisessä: visio ja siitä johdetut strategiset tavoitteet ohjaavat muutosta. Nykytilakartoitus on lähtökohta kehittämiselle. Muutostarpeen tunnistaminen, siitä kommunikointi ja resurssien varaaminen muutosohjelman toteuttamiseen ovat onnistuneen kehitysohjelman perusedellytys. Projekteina etenevä kehitys ja sen kokoaminen muutosohjelmaksi jäntevöittää kehittämistyötä. Suurissa muutoshankkeissa ylimmän johdon tulee toimia muutoksen vetäjän roolissa. (Apilo

2007, 174–175.) Sydänmaanlakka (2009, 208–210) tarkastelee innovaatiojohtamista kahdeksan eri elementin kautta, jotka osittain vastaavat edellistä prosessi-innovaatiokuvausta. Sydänmaanlakan kokonaisvaltaisen innovaatiojohtamisen elementit ovat innovaatiostrategia, innovaatiokulttuuri, innovaatorakenne, innovaatioprosessi, innovaatiokoulutus, innovaatioresurssit, innovatiivinen ihmisten johtaminen ja innovaatiomittaaminen. Käytän tätä tulkintaa täydentämään edellä esitettyä prosessi-innovaatiomallia.

“Iso haaste julkisella sektorilla [on] miten se hankkii asiakaspalautteen ja toimintojen kehityksen ja tuotekehityksen. Organisaatiot ovat isoja, niiden toimintoja ohjaavat erilaiset säädökset ja normit, subjektiiviset oikeudet toimivat pelokkeena ja siinä missä byrokratia alkaa, järki loppuu. Säännöt ja määräykset estävät kehittämisen laatujärjestelmän näkövinkkelistä ja asiakkaiden tarpeet...” (Viranhaltija)

Tarkasteltuna innovaatiojohtamisen näkökulmasta Mikkelin kaupunki toteutti nykytilakartoituksen ja tunnisti muutostarpeen asiakaskyselyjen ja yhteiskehittelyn muodossa kaupunkistrategiaprosessin ja Living Lab-kokeilun alkuvaiheessa. Kokeilun toteutuksen ja tulosten raportointi toteutettiin reaaliaikaisena sekä kaupungin että Kuntaliiton verkkosivujen kautta Käyttäjätörien välissä ja niiden jälkeen. Raportointiin sisältyi myös Mikkelin ammattikorkeakoulun dokumentointi ja opinnäytetöitä videoituina käyttäjätarinoina. Käyttäjät raportoivat kokeilun tuloksista ProMikkelin verkkosivuilla, paikallislehdissä ja maakuntatelevisiossa. Living Labin havainnot tulkittiin ja sovellettiin yhdessä osana Mikkelin kaupunkistrategian tavoitteita ja strategian tulokorttien määrittelyä.

“Kyllähän se niinku hirveen paljon sieltä tuli, et mitä tää tarkoittaa tää kuntien innovaatiotoiminta ylipäänsäkään. Voiko kunnat olla innovatiivisia. Ja sit tuli tää, et mitä se käyttäjä-kysyntälähtöisyys tarkoittaa tässä kunnan kehittämisessä, et lähetään avaamaan sitä ilmiötä...” (Viranhaltija)

Tarkasteltuna innovaatiojohtamisen näkökulmasta visio- ja strategiatasoa, Mikkelin kaupunki nosti strategiatasolla käyttäjä- ja asiakaslähtöisyyden yhdeksi kehittämisalueeksi. Kesäkuussa 2009 julkistetun uuden kaupunkistrategian visiossa Mikkeli tähtää moderniksi palvelukaupungiksi. Palvelut, palvelukyvykkyys, kunnan omien toimintatapojen notkistaminen ja tehostaminen sekä kuntalaisten osallisuus ja osallistumismahdollisuuksien lisääminen ovat keskeisiä asioita uudistetussa strategiassa. Näillä kaupunki hakee selvää irtiotta hallinto- ja hallinnointikeskeisyydestä kohti asiakkaita, kuntalaisia ja modernia palvelujatetta. (Tiedote 2009f.) Kaupunki käynnisti myös arvoprosessin, jossa kartoitettiin kaupunkiorganisaation keskeisimmät arvot. Käyttäjätörien myötä avautui uudenlaisia mahdollisuuksia hyödyntää muun muassa sosiaalista mediaa kaupungin kehittämishankkeissa ja toiminnoissa. Suunnitteilla oli esimerkiksi sosiaalisen median ja modernien verkkoratkaisujen käyttäminen kaupungin arvoprosessissa. (Tiedote 2009d.)

Tarkasteltuna innovaatiojohtamisen näkökulmasta hankkeeseen varattuja resursseja, jotka ovat onnistuneen kehittämisohjelman edellytys, resurssien varaaminen oli

itseorganisoitumisvaiheessa. Kokeilun aikana muutosagentteina toimivat sen kolmen käynnistäjätahon edustajat. Suhteessa käytettyihin resursseihin muutos oli yhteisen tahtotilan, tehokkaan viestinnän ja verkostoyhteistyön kompensoimana nopeaa.

“Johtaminen ja kehittämistä vastuut koetaan eri tavalla eri tahoissa. Että aika moni taho varmaan katsoo olevansa johtaja tässä asiassa...” (Viranhaltija)

“Ei oo yksiselitteinen, että kuka sitä johtaa, se on hajanainen kokonaisuus, jossa kaikkia tarvitaan. Ehkä ongelmana on ollut se, että tämmöinen hajanainen toimintamalli voi johtaa siihen, että kaikki liikkeet ei ole kokonaisuutta tukevia...” (Viranhaltija)

Tarkasteltaessa innovaatiojohtamisen näkökulmasta kokeilun linkittymistä Mikkelissä käynnissä olevan muutosohjelman osaprojekteihin voidaan todeta, että käyttäjälähtöisyys-toimintamallin avaaminen toteutettiin kokeilun aikana erillisenä prosessina käynnissä olevan strategiaproessin ja sosiaali- ja terveystoimen kehittämishankkeen rinnalla. Koska Mikkelin muutosprosessi näyttäytyi alkuvaiheessa sitä toteuttavalle kaupungin henkilöstölle erillisinä osahankkeina erillisine kilpailutettuine toteuttajatahoineen ja muutosagentteineen, se menetti osan tehostaan. Kuitenkin kokeilun tuloksista raportoidessaan kaupunki toteaa, että jatkossa käyttäjälähtöisyys otetaan mukaan myös kaupungissa meneillään olevaan laajaan sosiaali- ja terveystoimen kehittämishankkeeseen, joka kohdistuu 11 sosiaali- ja terveystoimen työyksikköön ja niiden toimintatapoihin. Tällä turvataan teeman mukaantulo osaksi laajempaa muutosohjelmaa. Käyttäjätörien innoittamana kaupunki käynnisti myös keväällä 2010 palveluosaajavalmennuksen asiakasrajapinnassa työskenteleville kaupungin työntekijöille. (Tiedote 2009d.)

“Siinä on totta kai välttämättömyksiä, tämmöinen toimintojen, uusien toimintatapojen löytyminen oikeastaan oli kiinni siitä, että osattaisiin tuotteistaa ja laittaa hintalappu niihin palveluihin mitä tuotetaan. Eli kunnathan vaan edelleen on semmosia, sitä vois verrata että kaupungit on, tai valtuusto on, marketissa, jossa on kaikkee kiinnostavaa jota ei tiedetä [mitä se maksaa], ja kun tullaan kassalle, pitää valita mitä jätetään pois. Se, että kuntapuoli pystyis tuotteistamaan palvelunsa ja löytämään niille toimivan hinnan, niin se vasta avaa mahdollisuuden varsinaisiin innovaatioihin siinä tuotteistamisessa...” (Viranhaltija)

Tarkasteltaessa innovaatiojohtamisen näkökulmasta ylimmän johdon roolia muutoksen vetäjänä, voidaan todeta, että kaupungin ylintä johtoa edusti kokeilussa vain johtoryhmään kuuluva kehitysjohtaja. Muu ylin johto tuli mukaan vasta, kun kokeilu sai jatkoa kesäkuussa 2009 ensimmäisenä kaikille kuntalaisille suunnattuna avoimena keskustelu- ja ideointitilaisuutena. Tämän Mikkelin torilla pidetyn Mikkelin-foorumin avasi kaupunginjohtaja. Osana foorumia järjestettiin paneelimuotoinen tulevaisuuskeskustelu Minun ja meidän Mikkelimme. Paneelikeskustelussa olivat mukana Mikkelin poliittisten päätöksentekijöiden edustajina hallituksen puheenjohtaja ja sosiaali- ja terveyslautakunnan puheenjohtaja, viranhaltijaedustajina vanhuspalvelujen esimies ja seudullisen elinkeinoyhtiön tytäryhtiön edustaja sekä muina tahoina paikallisen oppilaitoksen ja kuntalaisjärjestö ProMikkelin edustajat. (Tiedote 2009e.) Mikkelissä

käynnissä oleva muutosprosessi on kooltaan niin suuri, että ylimmän johdon tulisi kuitenkin toimia jatkossa kokonaisuudessaan muutoksen vetäjän roolissa.

“Tarvitaan tiiviimpää yhteistyötä eri osapuolten kesken, on pidettävä yhteinen konserninäkemyks. Kaikki keskeiset toimijat ja yhteinen punainen lanka on löydyttävä, yllättävän moninaiset sidokset...” (Viranhaltija)

Sydänmaanlakan kokonaisvaltainen innovaatiojohtamisen malli täydentää edellistä tulkintaa innovaatiokulttuurin, innovaatorakenteen, resurssien ja mittaamisen osalta. Sen lisäksi, että Mikkelin kaupunki määritteli visiossaan käyttäjä- ja asiakaslähtöisyyden yhdeksi kehittämisalueekseen, kaupungin tulisi tarkastella omaa organisaatorakennetta ja sen innovaatiokulttuuria. Onko organisaatorakenne perinteinen hierarkkinen ja byrokraattinen, mikä tehokkaasti ehkäisee luovuutta, vai osaako kaupunki rakentaa organisaation ilman turhia raja-aitoja? Tulee myös miettiä miten henkilöstöä voidaan kouluttaa innovatiivisuuteen ja luovuuteen. Innovaatioresurssit käsittävät henkilöstön määrän lisäksi henkilöstön oppimiskyvyn, tietojärjestelmät, rahan, ajan, koko organisaation ja sen verkoston markkinatuntemuksen. Innovatiivinen ihmisten johtaminen pitää sisällään myös ne menetelmät, joilla innovatiivisuutta tuetaan koulutuksen lisäksi yksilö-, tiimi- ja organisaatiotasolla. Lopuksi mittaamisen kautta innovaatiojohtamiselle luodaan selkeät tavoitteet, joita systemaattisesti seurataan. (Sydänmaanlakka 2009, 208–210.)

5.6 Pohdintaa ja keskustelua

Schmidt (2008a, 314) näkee diskursiivisen institutionalismin kolmea muuta uutta institutionalismia täydentävänä. Kuten Schmidt myös Scott (2001; Gronowin 2004, 49 mukaan) näkee uuden institutionalismin tulkinnat toisiaan täydentävänä jatkumona. Myös 2000-luvun innovaatioteoriat tunnistavat uuden institutionalismin mukaisen jatkumon lineaarisista malleista vuorovaikutteisiin malleihin. 1960- ja 1980-luvun lineaariset innovaatioteoriat näkivät innovaatioiden lähteenä oleville ideoille kaksi vaihtoehtoista tapaa, ne syntyivät joko tiede- tai markkinalähtöisesti. Myöhemmät innovaatiomallit korostavat vuorovaikutusta ja innovaatioprosessin avoimuutta tuottaja–käyttäjä-suhteen sekä johtavan käyttäjän kokemuksen kautta. (Hyvönen & Valovirta 2009a, 8.) Kaikki nämä erilaiset tulkinnat kehystävät eri tavoilla keskustelua muutoksesta ja tarjoavat taustatietoa muutoksen moniääniseen tulkintaan.

Schmidt tiivistää kolmen vanhemman uuden institutionalismin ytimet seuraavasti: rationaalinen institutionalismi näkee instituutiot vakaina ja tasapainoisina pysyvine preferensseineen, historiallinen institutionalismi näkee instituutiot polkuriippuvaisina, kun taas sosiologinen institutionalismi näkee instituutiot kulttuurisina normeina. Diskursiivisessa institutionalismissa diskurssia tarkastellaan kahdella tasolla; koordinoiva diskurssi tapahtuu eliitin kesken ja kommunikatiivinen diskurssi eliitin ja yleisön välillä. (Schmidt 2008a, 310.)

Diskursiivisen institutionalismin avulla politiikan tutkijat pyrkivät avaamaan tekstin tai puheen sisällön tulkinnan lisäksi sitä interaktiivista prosessia, jossa ideat ovat syntyneet. (Schmidt 2008a, 304–305).

Tutkimukseni hyödyntää neljän uuden institutionalismin toisiaan täydentäviä tulkintoja kuvatessaan suomalaisessa kunnallishallinnossa ja sen palvelutuotannossa tapahtuvia muutoksia. Kuvaan muutosten syitä ja niistä käytävää moniäänistä keskustelua Mikkelin tapausesimerkin avulla diskursiivisen institutionalismin kahdella tasolla; toisaalta keskusteluna vallassa olevan eliitin sisällä ja toisaalta keskusteluna eliitin ja kuntalaisten välillä. Uuden institutionalismin tulkintakehyksen lisäksi haen tapausesimerkin tulkintaan selkänöjää uudesta käyttäjälähtöisestä innovaatiopolitiikasta ja kuntalaisista innovaatioihin johtavien ideoiden, tässä tapauksessa kuntapalvelujen uudistamisen ja niiden eteenpäin viemisen, lähteenä.

Edelläkävijäkunta-toiminnan kehittämisen suurimmat haasteet liittyvät sen toimintaan uuden luomisessa yhteiskehittelyn avulla. Haasteena on tuoda aiempien kehittämistapojen ja kumppanuuksien rinnalle uusia menetelmiä ja toimijoita (siirtymä duaali- ja kolmoskierremallista neloskierteeseen) sekä puhua avoimesti aiemmista työtavoista, uusista ehdotuksista ja mahdollisista uusista ratkaisuista palvelujen nykyisten ja tulevien käyttäjien kanssa.

Toinen haaste liittyy toimintaympäristön mahdollisuuksien nopeaan avaamiseen havainnoinnin avulla, kykyyn tunnistaa uusia kehittämisaukkoja, uusia palvelupolkuja ja kehittämiskumppaneita. Nämä haasteet tarjoavat samalla uusia julkisten palvelujen kehittämistapoja. Kolmas haaste on tuoda uuden innovaatiopolitiikan menetelmät yritystoiminnasta julkisiin palveluihin.

Tutkijana näen uuden institutionalismin ja innovaatiopolitiikan erilaisten tulkin-tojen näistä haasteista huolimatta rikastavan muutoksen kuvaamista ja auttavan ymmärtämään julkisten palvelujen uudistamisprosessin eri vaiheita ideoista toteutukseen ja toteutuneen muutoksen arviointiin.

6 Uusi kuntaparadigma III: periaatteena verkostojen johtaminen

Verkostoituminen on yksi 1980- ja 1990-luvun suurista muutostrendeistä. Tänä päivänä verkostot ovat jo modernin yhteiskunnan ja sen hallinnan peruspiirre. Verkostoja on löydettävissä kaikkialta. Niitä löytyy yrityksistä ja julkisen sektorin toimialoilta, teollisuudesta, palveluista ja maataloudesta. Tässä luvussa kuvaan ensin lyhyesti verkostokäsitettä, sitten verkostoja suhteessa innovaatiotoimintaan ja muihin hallinnan muotoihin ja sen jälkeen verkostojen erityispiirteitä hallintamuotona. Suuntaan tässä luvussa tutkimukseni pääpainon kuitenkin siihen miten erilaisia verkostoja voidaan johtaa ja miten niitä voidaan käyttää apuna kunnan kehittämis- ja innovaatiotoiminnassa. Käytännön esimerkkeinä verkostoitumisen eri muodoista käytän aiemmin esillä olleita Itä-Uuttamaata ja Mikkeliä.

6.1 Verkostot ja muut hallinnan organisointimuodot

Perinteisesti yhteiskunnan kolme hallintatapaa ovat markkinat, hierarkiat ja verkostot. Taloustieteilijä Oliver Williamson vertaili jo vuonna 1975 markkinoiden ja hierarkioiden eroja yritysten taloudellisen toiminnan organisoinnin muotoina (Williamson 1975, 45, xi). Markkinoihin nojaava toiminta perustuu hänen mukaansa hintoihin, kilpailuun ja sopimukseen. Hierarkiassa toiminta taas nojaa kontrolliin ja auktoriteettiin. Verkostoissa suhde perustuu osapuolten väliseen luottamukseen, neuvotteluun ja vuorovaikutukseen (Anttiroiko & Haveri 2003, 150).

Tänä päivänä myös modernin yhteiskunnan julkinen hallinto on monimutkaisten verkostojen hallintaa. Nämä hallinnan verkostot koostuvat monista erilaisista kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason toimijoista, jotka voivat olla niin poliittisia tahoja kuin julkisia ja yksityisiä organisaatioitakin. Näillä toimijoilla on myös erilaisia, jopa vastakkaisia, tavoitteita ja intressejä. (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997, xvii–2, 39.)

Englantilainen Rod Rhodes (2000, 60) kuvaa itse asiassa koko julkisen hallinnan itseorganisoituvien verkostojen kautta. Näitä verkostoja luonnehtii kolme erityispiirretä. Ne ovat organisaatioista riippumattomia ja kykenevät ylittämään julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin rajat. Toiseksi niiden ylläpito vaatii jatkuvaa vuorovaikutusta. Kolmanneksi verkostojen välinen vuorovaikutus on kuin peliä, joka vaatii luottamusta ja yhdessä neuvoteltuja sääntöjä. Lopuksi verkostot ovat itsenäisiä, eikä valtiolla tai kunnalla ole etuoikeutta johtaa niitä, vaikka ne voivatkin niihin epäsuorasti vaikuttaa. (Rhodes 1996, 660; 2000, 60–61.) Tästä seuraakin verkostojen johtamisen vaikeus. Tarastelen tämän vaikeuden voittamista tämän luvun toisessa ja kolmannessa osassa.

6.2 Hallinnan ja verkostojen monet kasvot kuntien erilaisissa yhteistyötilanteissa

Kuntien yhteistyöllä on Suomessa pitkät perinteet ja erilaiset verkostomaiset yhteistyömuodot ovat tavallisia etenkin elinkeinopolitiikassa, vapaa-aikatoimessa ja monissa sosiaalisissa tehtävissä. 2000-luvun uutuus on käyttää verkostohallintaa instrumenttina julkisen politiikan, kuten aluekehittämisen, toteuttamisessa sekä demokratian ja osallistumisen edistämiseksi. (Haveri & Pehk 2008, 3.)

Tässä osassa tarkastellaan Itä-Uudenmaan esimerkin avulla verkostoitumisen kehittymistä 2000-luvulla kuntien erilaisissa yhteistyötilanteissa. Tutkijat (Zenger & Hesterly 1997; Kohtamäki 2005, 38) ovat tulkinneet Williamsonin 1970-luvulla esittämän yhteiskunnan kolmen erilaisen organisointimallin muodostavan jatkumon, jonka toisessa päässä ovat markkinat ja toisessa päässä hierarkia. Verkostot erilaisine muotoineen ovat näiden kahden mallin välissä. Røiselandin tulkinta vuodelta 2007 verkostoista erilaisine muotoineen, sosiaalisista verkostoista yhtiöihin, käyttää hyväkseen tätä jatkumoa verkostojen ja hierarkian osalta (Haveri, Majoinen & Jäntti 2009, 39).

Haveri ja Airaksinen (2003) kuvaavat samaa kehitystä kuntien yhteistyössä nelikentän avulla. Nelikentän perusideana on se, että mitä riippuvaisempi kunta toisesta kunnasta on, sitä vahvempi organisoitumismuoto tarvitaan. Toisaalta mitä vaativampia yhteistyön tavoitteet ovat - ja mitä intensiivisempiä yhteistyön odotukset ovat - sitä integroidumpi ja virallisempi organisaatiomallin tulee olla täyttääkseen yhteistyön tavoitteet. Käytän tätä nelikenttää seuraavassa esimerkissä tarkastellessani Itä-Uudenmaan aluekehittämistyön verkostoitumisen eri vaiheita ajanjaksolla 2000–2005. (Jäppinen 2005, 38–41.)

Organisaationaalinen riippuvuus ja yhteistyön tavoitteet muodostavat ne peruslähtökohdat, jotka määrittävät minkälainen organisaatio, verkosto vai hierarkia, on paras mahdollinen yhteistyön koordinoimisen muoto. Typologian mukaan verkostot ovat yleensä sopivampia, kun riippuvuudet ovat matalia tai alakohtaisia ja kun kunnat voivat saavuttaa yhteistyöllään tuloksia vain hetkellisissä toiminnoissa tai aluekehittämisessä. Hierarkioita tulee taas suosia, kun koordinoitavana on laaja joukko erilaisia julkisia palveluja, joissa legitimiteetti, luotettavuus ja toimeenpano ovat tärkeimpiä kysymyksiä.

1 Liitokset tai hierarkiat Itä-Uusimaa 2005	4 Yksittäisten tai satunnaisten asioiden verkostot Itä-Uusimaa 2001
3 Sektorikohtaiset sopimukset tai tuottajaverkostot Itä-Uusimaa 2004	2 Verkostopohjaiset alueelliset tai poliittiset intressit Itä-Uusimaa 2002

Kuva 9. Innovaatioprosessin ketjulinkkimalli (mukailtu Klinen ja Rosenbergin mallista 1986, 289–294; Rilla ja Saarinen 2007, 3).

Nelikentän mukaan, kun odotukset yhteistyölle ja yhteisten intressien tunnustelevat neuvottelut ovat vähäisiä tai sektorikohtaisia (4) ja yhteistyön tavoitteena on vähentää kilpailua tai ehkäistä konflikteja, ovat satunnaiset organisoitumiset riittäviä yhteistyömuotoja. Itä-Uudenmaan tapauksessa tämä tarkoitti satunnaista yhteistyötä maakunnan kahden eri seudun välillä esimerkiksi laadittaessa aluekeskusohjelma-ehdotus vuosina 2000–2001. Tätä ehdotusta ei kuitenkaan hyväksytty valtakunnalliseen ohjelmaan, koska maakunnalta puuttuivat yhteiset tavoitteet ja hankkeet elinkeinoyhteistyötä lukuun ottamatta.

Kun yhteistyön tavoitteena on vähentää kuntien välistä kilpailua huolimatta maantieteellisestä riippuvuudesta (2) teoreettisesti paras mahdollinen organisaatiomuoto ovat maantieteelliset tai politiikkaverkostot. Suomalaisessa yhteydessä tämänlaatuisia verkostoja ovat aluekehitysprojektit (liiketoiminta- tai matkailuprojektit) sekä epämuodolliset neuvontalautakunnat ja muut kuntien väliset organisaatioverkotot. Itä-Uudenmaan osalta tämä tarkoitti maakunnan laajuisen aluekeskusohjelman käynnistämistä verkostomuodossa vuonna 2002. Kuntien yhteen sovitetuilla sektorikohtaisilla tavoitteilla täydennetty hakemus hyväksyttiin, maakunnallinen seutuyhteistyö käynnistyi ja laajeni nopeasti 60 verkostokumppanista 200 yhteistyökumppaniin vuonna 2003. Lisäksi käynnissä oli maakunnanlaajuisia matkailuprojekteja, jotka toteutettiin kehitysyritys Posintra Oy:n kautta.

Kolmannessa tilanteessa yleisenä tavoitteena on toteuttaa visio, mutta riippuvuudet ovat matalia eivätkä kaikki alueen kunnat niitä hyväksy tai riippuvuudet ovat alakohtaisia (3), esimerkiksi riippuvuudet ovat havaittavissa terveydenhoitoalalla, mutta koordinaatiota ei tarvita koulutuksessa. Tällaisessa tilanteessa kuntien väliset yhtiöt (kuten vesi- ja sähköyhtiöt) sekä toimialakohtaiset kuntayhtymät ja yhteisviranomaiset ovat paras yhteistyömuoto. Itä-Uudenmaan osalta tämä tarkoitti yhteistyötä terveyskeskuspäivystyksessä, palo- ja pelastustoimissa sekä yhteisen yrityshautomon ja elinkeinoyhtiön perustamista kaudella 2004–2005.

Kun riippuvuudet ovat huomattavia ja yhteistyön tavoitteena on täyttää yleinen visio (1) sopivimpia muotoja järjestää yhteistyö ovat yhteenliittymät tai kuntien väliset hierarkiat. Kuntien välisillä hierarkioilla tarkoitetaan monitarkoituksellisia alueellisia organisaatioita, jotka tarjoavat foorumin kuntien väliseen yhteistyöhön ja koordinaatioon. Tällaisia organisaatioita voivat olla esimerkiksi seutuvaltuustot (yhteislautakunnat), joilla voi olla oma henkilökunta ja talousarvio, ja joita kunnat rahoittavat. Itä-Uuttamaata kohtasi vuonna 2004 yhteinen ulkoinen uhka: ehdotettiin, että maakunta yhdistettäisiin Uudenmaan maakuntaan. Tässä yhteydessä maakunnan poliittiset voimat yhdistyivät ja perustettiin maakunnanlaajuinen poliittinen yhteistyöneuvottelukunta ja verkostomaisesti käynnistynyt Itä-Uudenmaan aluekeskusohjelma siirrettiin keskustaupungin hallinnosta osaksi silloisen Itä-Uudenmaan liiton hallintoa vuoden 2005 alusta alkaen. (Jäppinen 2005, 85–89.)

Tutkimukseni edellinen esimerkki osoittaa, että Itä-Uudenmaan maakunnan yhteistyön muodot muuttuivat yhteistyön ja luottamuksen määrän kasvaessa koko viiden vuoden tarkastelujakson ajan ja kävivät läpi kaikki nelikentän muodot epävirallisista verkostoista kohti yhteistyön hierarkkisempia muotoja. Myös muu viimeaikainen tutkimus Suomessa osoittaa, että raja verkoston ja hierarkian välillä ei ole selväpiirteinen

ja ainakin joissakin tapauksissa verkostot ovat eräänlaisia alustavia hierarkioita (Haveri & Pehk 2008, 15).

6.3 Miten erilaisia verkostoja voi hallita

Verkostojen kuvaamisen lisäksi Rhodes (2000, 72) pohtii miten keskusorganisaatio kuten kunta voisi hallita verkostoja. Hän tuo käyttöömmme Kickertin ym. (1997, 186) kolme vaihtoehtoista verkostojen hallintamallia: instrumentaalinen lähestymistapa, vuorovaikutteinen lähestymistapa ja institutionaalinen lähestymistapa. Mallit eroavat toisistaan tavoitteidensa osalta; voimme tavoitella niillä joko toimivaa verkostosuhteiden rakennetta, sen konsensuskseen pyrkivää prosessia tai työn tuloksena syntyvää yhteistä ongelmanratkaisua.

Instrumentaalinen lähestymistapa kuvaa ylhäältä alaspäin tapahtuvaa johtamista. Siitä huolimatta, että verkostojen johtamisella on rajoituksensa, keskusorganisaatio pyrkii siihen. Tämä lähestymistapa hyväksyy keskushallinnon erityisaseman ja hakee sille oikeutusta ydintoimijana, vaikka se tunnistaakin samalla verkostojen sille asetamat rajoitukset. Perri 6 (1997) pitää tätä mallia toimivana, hänen ideaalimallissaan keskushallinto pyrkii tehokkaaseen ongelmanratkaisuun muun muassa yhdistämällä tulosohjatun budjetoinnin, integroidun tietojärjestelmän (yhden luukun periaatteen) ja ennakoivan arvioinnin. (Rhodes 2000, 72–73.)

Vuorovaikutteinen lähestymistapa keskittyy verkostojen toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen, siihen miten yhteiset tavoitteet ja strategiat syntyvät yhteisen oppimisen avulla. Rhodes itse (1997) painottaa tässä mallissa johtamista neuvottelun, diplomatian ja luottamuksen avulla. Stoker (2000) lisää malliin epäsuoran johtamisen suostuttelun, viestinnän ja arvioinnin kautta. Klijn, Koppenjan ja Termeer (1995, 442) sekä Painter, Isaac-Henry ja Rouse (1997, 238) täydentävät epäsuoraa johtamista myös peliteorian avulla, paikallisten viranomaisten tulee laatia muun muassa pelin ymmärtämiseksi lista strategisista kumppaneistaan ja niiden vastavoimista. (Rhodes 2000, 73–74.)

Institutionaalinen lähestymistapa keskittyy verkostojen rakenteeseen ja sen toimintaan liittyviin sääntöihin. Klijn ym. (1995) toteaa verkostojen muuttavan toimijoidensa suhteita, resurssien jakoa, pelin sääntöjä, arvoja ja odotuksia. Stoker (2000) toteaa uusien rahoitusjärjestelyjen ja uusien verkostotoimijoiden olevan avain näiden suhteiden muuttumiselle. (Rhodes 2000, 75.)

Rhodes toteaa samaan hengenvetoon, ettei yksikään näistä kolmesta mallista poista verkostojohtamisen vaikeuksia, mutta kuvastaa kuitenkin siitä käytävää keskustelua. Keskustelu keskittyy pääasiassa ammattijohtamisen ongelmiin, hyödyntämättä muita verkostojen toimijoita kuten siihen osallistuvia poliitikkoja, palveluja tuottavia työntekijöitä tai palvelujen käyttäjiä. (Rhodes 2000, 75–76.)

Taulukko 8. Kolme verkostojen hallintamallia (mukaiillen Kickert, Klijn ja Koppenjan 1997, 186; Rhodes 2000, 73).

	Instrumentaalinen lähestymistapa	Vuorovaikutteinen lähestymistapa	Institutionaalinen lähestymistapa
Toiminnan pääpaino	Parantaa ohjausolosuhteita	Yhteistyö	Verkostotoiminta ja sen vaikutus
Analyysitaso	Keskusorganisaatio ja sen toiminta	Toimijoiden välinen vuorovaikutus	Verkoston rakenne
Näkemyksverkostoista	Suljettu ja monimuotoinen ohjausväline	Horisontaalinen vuorovaikutus	Hallinnan ja vuorovaikutuksen tuote ja väline
Verkostojohtamisen piirteet	Strateginen ohjaus	Yhteistyön kehittäminen ja yhteenliittymien estäminen	Diplomatia ja vähäinen sopeutuminen verkostojen rakenteisiin, sääntöihin ja kulttuuriin
Arviointikriteerit	Tehokas ongelmaratkaisu	Tyydyttävä politiikka ja konsensus	Vakiintuneet pääkiinnostuksen kohteet ja suhteet

Kotimaisen tutkimuksen mukaan verkostojen hallintaan voidaan pyrkiä neljällä eri tavalla: toimintapolitiikan ja resurssien kehystämisen, verkostojen edistämisen, instituutioiden muotoilun tai verkostoihin osallistumisen avulla. Tutkimukseni kuvaa myös kuntaa verkostotoimijana sen avaintoimijoiden roolien ja ajankäytön kautta. Kunnanvaltuusto ja kunnanhallitus voivat osallistua verkostojen ohjaukseen etenkin kehystämällä eli asettamalla verkostojen päätöksentekoon tai talouteen liittyvät raamit. Kuntien johtavat viranhaltijat ja poliitikot pyrkivät vaikuttamaan verkostoihin etenkin muotoilemalla niihin osallistuvia instituutioita ja edistämällä verkostoja esimerkiksi käynnistämällä projekteja. Perinteisin tapa hallita verkostoja on osallistua niiden päätöksentekoon poliittisten edustajien kautta.

Kunnanjohtajien ja poliitikkojen roolit eroavat verkostojen hallinnassa. Kunnanjohtajat ovat poliitikkoja paremmin omaksuneet verkostohallinnan käytäntöjä ja tekniikoita. Heillä on myös enemmän aikaa ja mahdollisuuksia osallistua verkostohallinnan tehtäviin. Kunnanjohtajien rooli näkyy erityisesti verkostojen edistämisessä, poliitikot ovat kunnostautuneet lähinnä verkostojen omistajaohjauksessa. (Haveri & Pehk 2008, 67–68.)

6.4 Mitä verkostojen johtamisella voi tavoitella – verkostot oppimisen, kehittämisen ja innovaatiotoiminnan välineinä

Tässä osassa kuvaan verkostoja hallinnan välineenä toimimisen lisäksi myös oppimisen ja kehittämis- ja innovaatiotoiminnan työvälineinä. Verkostot voivat sekä siirtää aiemmin opittua tietoa että juurruttaa hyviä käytäntöjä ja ennakoitavalla tuotettua uutta tietoa osaksi aluetta. Kuitunen ja Haila (2008, 63) luokittelevat Smedlundia mukailien (2007; 2008) verkostot tätä taustaa vasten kolmeen eri luokkaan: rutiini-,

kehittäjä- ja innovaatioverkostoiksi. Näissä verkostoissa on heidän mukaansa seuraavia perustavanlaatuisia eroja.

Rutiiniverkostoissa on perinteisen hierarkkisen organisaation piirteitä ja se soveltaa olemassa olevaa tietoa käytäntöön. Kehittäjäverkostot taas tähtäävät asteittaiseen kehitykseen ja kokemusperäisen tiedon jakamiseen verkosto-osapuolten kesken, eikä toimijoiden välillä ole tiukkoja vertikaalisia käskyvaltasuhteita. Innovaatioverkostot tähtäävät uuden tiedon ja innovaatioiden luomiseen ja niiden verkostosuhteissa kukin osapuoli luopuu omasta vallastaan ja verkostoituu henkilökohtaisten taitojensa avulla. (Kuitunen & Haila 2008, 63–64.)

Taulukko 9. Rutiini-, kehittäjä- ja innovaatioverkostojen tunnuspiirteet (Kuitunen & Haila 2008, 63 mukailen Smedlund 2007, 2008).

	Rutiiniverkosto	Kehitysverkosto	Innovaatioverkosto
Tietämyksen ja kompetenssien perusta	Potentiaalinen, intuitiivinen tieto	Käskyt, suora vallan käyttö	Kokeileva, piilossa oleva hiljainen tieto
Luottamuksen perusta	Hidas luottamus	Hidas luottamus	Nopea luottamus
Rakenne	Vertikaalinen - Toimijat samalta sektorilta, samasta toiminnosta	Horizontaalinen - Toimijat keskenään samankaltaisia	Diagonaalinen - Toimijoita eri toimialoilta, yksityisiä, julkisia
Johtajuus	Suorat käskyvaltasuhteet	Valtuttaminen, dialogi	Yksilöiden omakohtaiset verkostokyyt
Tavoite	Tehokkuus - Alentaa transaktiokustannuksia mahdollisimalla toimijoiden ydinosaamisen kehittymisen	Asteittainen kehitys - Lisää oppimista luottamuksen ja kommunikaation mekanismeilla toimijoiden välillä	Innovaatio - Mahdollistaa innovointi yhdistämällä eri toimijoita, tietoa ja resursseja
Julkisen intervention tarve/perustelu	Verkoston aikaansaaminen, verkostokoherenssi, toiminnallinen tehostaminen	Kehittämisylyllyke ja -resurssi	Innovaatioylyllyke ja -resurssi
Todellinen tehtävä	Soveltaa olemassa olevaa tietoa käytäntöön mahdollisimman tehokkaasti	Jakaa yksityiskohtaista kokemusperäistä tietoa ja parhaita käytäntöjä	Luoda uutta tietoa

Verkostot myös rakentuvat näistä tavoitteista johtuen erilaisista toimijoista. Kuntiin sovellettuna rutiiniverkosto koostuu kunnan omaan sektoriorganisaatioon kuuluvista toimijoista ja toimii hierarkkisessa ohjauksessa. Verkoston tiedonvaihto on päivittäistä ja johtajien ja alaisten välistä.

Kehittämisverkostossa vain muutamilla saman alan avaintoimijoilla on tiiviit suhteet toisiinsa. Kehittäjäverkosto koostuu (Linnamaa 1998) niistä kaupunkiseudun keskeisistä toimijoista, jotka omalla toiminnallaan ja keskinäisellä yhteistyöllään vaikuttavat olennaisesti kaupunkiseudun kehitykseen jollakin toimialalla ja joiden välillä

on toiminnallinen yhteys. Tällaiseen verkostoon voivat kunnan lisäksi kuulua muun muassa avainyritykset, yrittäjien etujärjestöt, oppi- ja tutkimuslaitokset, rahoituslaitokset, TE-keskukset ja kansalaisjärjestöt. (Sotarauta 1999; 2000, 131–132.)

Innovaatioverkostoissa on toimijoita myös eri toimialoilta. Innovaatioverkoston perusajatuksena on, ettei yksikään organisaatio voi hallita niin monia asioita, että se voisi toteuttaa innovaation yksin. Sen vuoksi innovaation kehkeytymiseen tarvitaan monesta itsenäisestä eri toimialan toimijasta koostuva verkosto. (Powell, Koput & Smith 1996; Miittisen, Lehenkarin, Hasun & Hyvösen 1999, 15–16 mukaan.) Kunnissa ja yrityksissä voi olla samanaikaisesti käytössä kaikki nämä kolme verkostotyyppiä eri tarkoituksia varten (Smedlund 2007, 9).

6.5 Uusia keinoja kuntien verkostojen hallintaan

Kuntien johtamista ja muutosjohtamista leimaa epävarmuus, jossa selkeitä tai parhaita keinoja ei pystytä aukottomasti määrittelemään (Nyholm 2008, 135). Johtajuus tällaisessa dynaamisessa toimintaympäristössä verkostoineen poikkeaa muusta johtamisesta monella tavalla.

6.5.1 Jaettu johtajuus

Dynaamisen ympäristön johtajuus on jaettua ja kompleksista, se edellyttää johtajaltaan rohkeutta ja elämää epävarmuudessa sekä tilanteiden jatkuvaa tulkintaa. Toiminnan tulokset tuotetaan yhdessä monien itsenäisten toimijoiden kanssa, usein laajapohjaisessa verkostossa, monien tahtotilojen ristipaineessa. Tässä ympäristössä johtajuus on vuorovaikutteinen prosessi, jota kukaan ei voi yksin johtaa. (Stähle, Sotarauta & Pöyhönen 2004, 135.)

Stähle kumppaneineen (2004, 1–5) tarkastelee verkostojen johtamisessa tarvittavaa jaettua johtajuutta erityisesti innovatiivisissa organisaatioissa. Tässä ympäristössä johtaja voi vaikuttaa organisaationsa kehittymiseen rakenteiden, tulkintojen, energisoinnin ja kompetenssien kehittämisen avulla. Tämä jatkuva uudistuminen on osa organisaation strategista kyvykkyyttä.

Dynaamisen toimintaympäristön johtaminen edellyttää johtamista kolmitasoisena prosessina, joka vaatii johtajaltaan niin substanssi-, rakenne- kuin prosessiosaamista. Substanssiosaaminen sisältää johtamisen kohteeseen liittyvää tietämystä ja yleisiä johtamistaitoja. Rakennesaaminen tarkoittaa kykyä luoda selkeät ja joustavat puitteet kehittämistyölle. Prosessiosaaminen tarkoittaa taas kykyä luoda ympäristöjä, joihin kehittyy itseuudistuva dynamiikka. Tämä tarkoittaa johtajan persoonallista, energisoivaa karismaa ja kykyä johtaa vuorovaikutteisia prosesseja, luoda sitoutumisen edellytyksiä ja nähdä tulevaisuuden mahdollisuuksia. Perusedellytys kaikille johtajille onkin ymmärtää oman johtamistapansa vaikutukset ja rajoitteet. Kun tietää, millaisiin tilanteisiin ja tavoitteisiin oma johtamisosaaminen parhaiten soveltuu, osaa hakeutua kumppanuuteen sekä itseään tukevien että täydentävien osajien kanssa. (Stähle ym. 2004, 135–144.)

6.5.2 Kunta verkostokoordinaattorina

Uusin tutkimus tarjoaa kunnalle (Haveri, Laamanen, Majoinen 2003, 85; Oikarinen, Hennala & Linna 2008, 197–198) verkostokoordinaattorin roolin. Kunta voi käyttää uutta rooliaan kunnallisen palvelutuotannon uudistamiseen ja muuttamaan julkisen palvelurakenteen toimintalogiikkaa. Tämä toimintalogiikan muutos voi perustua alueellisen palveluklusterin kehittämiseen, jota kunta verkostokoordinaattorina johtaa. Mallin olennaisia tekijöitä ovat arvoverkostot, verkoston kärkitoimijamalli ja sen prosessimainen toiminta. Lisäksi verkostokoordinaattorimalli ottaa huomioon alueelliset resurssit. Palvelutuotantomallissa tarkastellaan kuntaa verkostokuntana tai palveluverkostona, jossa palvelut tuotetaan kunnan palveluyksiköiden, yritysten ja yhteisöjen muodostamassa palveluklusterissa. Kunta toimii verkoston kärkitoimijana ohjaten, koordinoiden ja kehittäen palvelutuotantoa. Verkostokoordinointi on tässä mallissa uudenlaista strategista omistajaohjausta, jossa strategisen verkosto-ohjauksen tehtävänä on aluksi nimenomaan selvyuden tuominen tuotantolähtöisesti toimivaan organisaatiojoukkoon.

Malli näkee kuntatahon resurssina ja lisäarvona nimenomaan strategisen verkosto-ohjauksen hallitsemisen. Ohjaus kohdistuu ennen kaikkea sen varmistamiseen, että palvelutuotantoon saadaan oikeat toimijat mukaan ja näiden resurssit hyödynnettyä kokonaisuudessaan. Oikarinen, Hennala ja Linna (2008, 199) näkevätkin verkosto-ohjauksen kunnallisen palvelutuotannon kannalta sen kriittisimpänä osa-alueena.

6.5.3 Verkostojen johtamisesta verkstopoliittikkaan

Hämäläinen ja Heiskala (2004, 67) näkevät kunnan ekosysteeminä ja tarjoavat verkostojen johtamisen sijasta verkostoitumispolitiikkaa työkaluksi päätöksentekijöille suurten murrosten aikana. Päätöksentekijät voivat edistää yhteiskunnan laajempaa rakenteellista uudistumista tukemalla uusien verkostojen ja uuden sosiaalisen pääoman muodostumista erilaisten uusien yhteisöjen välille. Samalla he voivat vähentää vanhojen verkostojen ja niiden sosiaalisen pääoman aiheuttamia jäykkyksiä. Verkostoitumispolitiikan avulla voidaan rakentaa uusia yhteistyösuhteita ja verkostoja yhteiskunnan lupaavilla tai haasteellisilla aloilla, kuten esimerkiksi uudet taloudelliset klusterit tai monimutkaiset sosiaaliset ongelmat. Tällainen verkostoitumispolitiikka voi pitää sisällään verkostoimisohjelmia tai ennakointi- ja strategiaprosesseja, jotka vähitellen rakentavat niihin osallistuvien tahojen yhteisymmärrystä, luottamusta, yhteistyötä ja verkostotason strategiaa sekä koordinoivat verkostojen toisiaan täydentäviä toimintoja. Parhaimmillaan tällainen politiikka voi heidän mukaansa vähentää talouden henkisiä, sosiaalisia, taloudellisia ja systeemisiä jäykkyksiä tukemalla verkoston kollektiivisia oppimisprosesseja ja mahdollistamalla sen koordinoitun rakennemuutoksen.

Granovetterin (2005; Uotila & Ahlqvist 2008, 51) tulkinnan mukaan verkostot ovat sekä taloudellisen ja tuotannollisen toiminnan moottoreita. Tämä moottori toimii sitä tehokkaammin mitä vahvempia verkostojen sosiaaliset rakenteet ovat. Ne taas ovat sitä vahvempia, mitä enemmän niiden ylläpitoon käytetään aikaa, miten vahva emotionaalinen intensiteetti ja läheisyyden tunne niiden ylläpitoon sisältyy ja kuinka suuri odotus vastavuoroisuudesta tähän ylläpitoon sisältyy.

6.6 Johtopäätöksiä verkostojen hallinnasta ja niiden hyödyntämisestä kehittämis- ja innovaatiotoiminnassa

Verkostoituminen on osa kuntien tämän päivän hallintaa. Verkostomaiset työmuodot tulivat ensin 1990-luvulla kuntien elinkeinopolitiikkaan ja vapaa-aikatoimeen, 2000-luvulla ne löysivät tiensä myös aluekehittämiseen. Kuntien verkostoitumistavat vaihtelevat niiden toimintaympäristöstä ja yhteistyön tavoitteista riippuen satunnaisesta epävirallisesta yhteistyöstä pysyviin, lähes hierarkkisiin yhteistyömuotoihin. Nämä erilaiset verkostot vaativat kunnilta myös erilaista hallintaa. Kunta voi pyrkiä verkostojen ydintoimijaksi ja strategiseksi ohjaajaksi, johtamaan verkostoja vuorovaikutuksen avulla tai edistämään verkostojen syntymistä esimerkiksi rahoituksen avulla. Myös kunnanjohtajien ja poliitikkojen roolit eroavat verkostojen hallinnassa. Perinteisin tapa on osallistua verkostojen päätöksentekoon poliittisten edustajien kautta, kunnanjohtajien rooli taas korostuu erityisesti verkostojen edistämisessä.

Verkostoja voidaan käyttää yhteistyön hallinnan lisäksi myös oppimisen, kehittämisen ja innovaatiotoiminnan välineenä. Niiden avulla voidaan siirtää tietoa, parhaita käytäntöjä ja luoda kokonaan uutta tietoa. Dynaamisessa toimintaympäristössä tarvitaan uusia verkostojen hallinnan muotoja. Muuttuvissa olosuhteissa johtajuuskin on vuorovaikutteinen ja jaettu prosessi. Kunta voi myös toimia verkostokoordinaattorina, joka kokoaa palvelutuotantonsa uudistamiseen palveluverkoston, jossa palvelut tuotetaan kunnan palveluyksiköiden, yritysten ja yhteisöjen muodostamassa palveluklusterissa. Suurten muutosten aikana päätöksentekijät voivat siirtyä verkostojen johtamisesta vielä askeleen pidemmälle, verkostoimispolitiikkaan ja rakentaa suunnitelmallisesti uusia yhteistyösuhteita ja verkostoja ratkaisemaan yhdessä yhä monimutkaisempia ongelmia.

Verkostojen hallinta on osa kunnan strategista johtamista. Se edellyttää pitkäjänteistä sitoutumista niin kunnan ammatilliselta kuin poliittiselta johdoltakin, unohtamatta palveluja tuottavia työntekijöitä tai palvelujen käyttäjiä uutena muutosvoimavarana. Verkostot ovat kuitenkin tilannesidonnaisia, eivätkä ne ole paras hallinnan tapa jokaiseen tilanteeseen. Kunnan toiminnan tavoitteet ja toteutettava tehtävä vaikuttavat oikean toimintamallin valintaan.

7 Tutkimustulokset – uudella tavalla ymmärretty kunta- palvelujen kehittämisprosessi

Innovaatiotoimintaa tarkastellaan yleensä yksityisen sektorin ja aluekehittämisen näkökulmasta, julkisen sektorin palvelujen uudistamisen jäädessä tämän tarkastelun ulkopuolelle. Uusimmassa innovaatiokeskustelussa ovat nousseet esiin myös innovaatioiden avoimuus, asiakkaiden roolin korostuminen ja verkostomaisuus. Nämä käsitteet yhdistää Chesbrough'n lanseeraama avoimen innovaation käsite, jolla viitataan verkostomaiseen innovaatiotoimintaan ja von Hippelin lanseeraamaan käyttäjälähtöisyyden käsitteeseen. Otin nämä käsitteet lähtökohdiksi tutkiessani julkisen sektorin innovaatiotoimintaa. Tutkimukseni ensisijaisena tavoitteena oli kuvata miten käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta on hyödynnettävissä kuntakontekstissa. Tutkimukseni tuotti kuntien käyttäjälähtöistä innovaatiotoimintaa kuvailevaa aineistoa kolmen tapausesimerkin avulla. Näiden syklisesti edenneiden tapausten kuvausten avulla jäsenin tutkimukseni kohdetta aineistolähtöisesti, toin esille sille tunnusomaisia piirteitä ja johdin käsitteitä kuntien innovaatiotoiminnan tutkimiseksi. Tutkimuksellani oli myös toinen tavoite, pyrin toimintatutkijana rakentamaan keskustelua kunnallishallinnon ja innovaatiotutkimuksen erilaisten näkökulmien välille julkisen sektorin palvelujen uudistamisen tueksi. Tässä keskustelussa käytin apunani uuden hallintatavan ja avoimen innovaatioparadigman käsitteitä. Lopuksi pyrin soveltamaan ja mallintamaan kuntien kehittämis- ja innovaatiotoiminnassa esiin nousseita erilaisia vuorovaikutteisia käytäntöjä kuntapalveluja koskevan päätöksenteon ja niiden uudistamisen tueksi.

Tutkimuksessani oli viisi tulkinnallista rajausta. Tutkimukseni tarkasteli julkisen sektorin innovaatiotoimintaa paikallistasolla, kuntakontekstissa. Käyttäjälähtöisellä innovaatiotoiminnalla tarkoitin kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua palveluja koskevaan kehittämiseen omien tarpeidensa näkökulmasta. Kolmanneksi pyrin soveltamaan käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan menetelmiä kunnallishallinnon ja sen palvelujen uudistamiseen. Kuntapalveluilla tarkoitin tässä yhteydessä kuntien järjestämisvastuulla olevia palveluja kuten sosiaali- ja terveystalvet. Kunnan ja kuntalaisen mahdollisuuksia toimijana tarkastelin erilaisten roolikäsitteiden avulla. Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutusta kunnallishallinnon ja sen palvelujen uudistamisessa kuvasin osallisuuden ja käyttäjälähtöisyyden käsitteiden avulla.

Apuvälineenä tässä vuoropuhelussa käytin toimintatutkimusta, joka sallii tutkijan ja tutkittavan kohdeyhteisön aktiivisen osallistumisen tutkimuskysymysten laadintaan, tutkimuksen menetelmien valintaan ja sen tulosten analyysiin. Toteutin tutkimukseni ajanjaksolla 2006–2010. Toimintatutkimukseni eteni syvenevänä spiraalina niin, että sen ensimmäinen vaihe Itä-Uudellamaalla toimi esiyymmärryksen luomisen välineenä paikallisen tason innovaatiotoimintaan kuntakontekstissa ja julkisten palvelujen kehit-

tämiseen innovaatiotoiminnan avulla. Toimintatutkimukseni toinen vaihe Mikkelissä avasi kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutusta kuntapalvelujen kehittämistä koskevassa päätöksenteossa osallisuuden käsitteen kautta ja kolmas vaihe syventyi käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan ja palvelujen kehittämisen menetelmiin Helsingissä. Nämä toimintatutkimuksen kolme eri vaihetta muodostivat toisiaan täydentäen jatkumon ja kuvasivat samalla kunnan ja kuntalaisen siirtymää yhdestä innovaatiotoiminnan roolista toiseen. Lopuksi tutkin innovaatiotoimintaa myös muutoksen ja johtamisen näkökulmista. Seuraavassa kertaan näiden kolmen eri vaiheen tulokset ja vertaan niitä muihin tutkimuksiin eri osien tuloksista muodostuvan synteessin aikaansaamiseksi.

7.1 Avoin innovaatioparadigma uuden kuntaparadigman rikastajana

Tutkimukseni pääkysymys oli: Miten käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta on hyödynnettävissä kuntakontekstissa? Tätä päätutkimuskysymystä selventäviksi osakysymyksiksi tutkimuksen ensimmäisessä osassa tulivat: Miten innovaatiotoiminta määrittyy kuntakontekstissa? ja Miten käyttäjälähtöisyys uudistaa kuntien innovaatiopolitiikkaa ja -toimintaa?

Lähestyin näitä ensimmäisiä osakysymyksiä kirjallisuuskatsauksen avulla. Kirjallisuuskatsauksen pohjalta syntyi käsitys siitä, että sekä suomalaisessa että eurooppalaisessa kuntakentässä on käynnissä murrosvaihe, joka muovaa niin kuntien rakenteita kuin niiden tehtäviäkin. Suomalaisesta 1980- ja 1990-luvun hyvinvointi- ja palvelukunnasta on tulossa palvelujen tuottajan sijasta niiden järjestäjä ja itse hyvinvointipalvelut tuotetaan osana uutta kuntaparadigmaa yhä useammin verkostoyhteistyössä toisten kuntien, yritysten ja järjestöjen kanssa. Uuden hallintatavan myötä hierarkkisesta hallinnosta ollaan siirtymässä verkostomaiseen johtamiseen, joka ottaa myös palvelujen käyttäjät mukaan palvelujen kehittämistyöhön. Perinteisen elinkeinotoiminnan sijasta nyt puhutaan laaja-alaisesta hyvinvointi- ja yhteiskuntapolitiikasta, joka on tuomassa hyvinvointipalvelut ja teknologian osaksi kuntien kehittämistyötä.

Edelleen tämä sama murros näkyy tutkimukseni mukaan alue- ja paikallistasolla siirtymisenä tiede- ja teknologialähtöisestä innovaatiopolitiikasta alue- ja käytäntölähtöiseen innovaatiopolitiikkaan, kansallis-paikallisista innovaatiojärjestelmistä alueellisiin innovaatioympäristöihin verkostoineen, suljetuista yritysten innovaatioprosesseista avoimeen, käyttäjälähtöiseen ja monitoimijaiseen innovaatiotoimintaan, jota tehdään yhdessä palvelujen tilaajien, tuottajien ja käyttäjien kanssa. Tuoteinnovaatioista on siirtynyt palveluinnovaatioihin, teknologista innovaatioista sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin innovaatioihin, jotka sitovat kuten neloskierre ja laaja-alainen hyvinvointipolitiikkakin koko kunnan ekosysteemin mukaan innovaatiotoimintaan. Innovaatiotoimintaa tarkastellaan kuitenkin vielä yleensä yksityisen sektorin ja aluekehittämisen näkökulmasta, julkisen sektorin innovaatiotoiminnan jäädessä usein tarkastelun ulkopuolelle.

Myöhemmin tekemäni kansainvälinen innovaatiotutkimuksen kirjallisuuskatsaus vahvistaa Suomen olevan esimerkki maasta, joka on siirtynyt 1990-luvun lopulla tiede- ja teknologiapolitiikasta innovaatiopolitiikkaan. 2000-luvun alun kansainvälinen innovaatiokirjallisuus (Fagerberg 2005, 8) käyttää kuitenkin jo 1980-luvun ensimmäisiä vuorovaikutteisia innovaatioprosessimalleja, kuten tutkimukseni toisessa luvussa esi-

teltyä Klinen ja Rosenbergin interaktiivista ketjulinkkimallia, esimerkkinä siitä mitä innovaatiotoiminta ei enää ole, lineaarisia tuotekehitysprosesseja palautevaiheineen. Samoin 2000-luvun uusi innovaatiopolitiikka pyrkii innovaatioiden synnyttämisen sijasta lisäämään innovaatioiden leviämistä ja niiden vaikuttavuutta, erityisesti prosessi-, palvelu- ja organisatoristen innovaatioiden osalta. Lundvall ja Borrás (2005, 617) mainitsevat myös toimintatutkimuksessa käyttämäni dialogiin ja kokemukseen perustuvan oppimisen tapausesimerkkien avulla yhtenä hyvänä innovaatioiden leviämistä edistävänä menetelmänä.

Kotimainen kirjallisuuskatsaukseni taas vahvistaa suomalaisten tutkijoiden kohdistaneen katseensa yritysten avoimen innovaatiotoiminnan tutkimuksen lisäksi myös julkisen sektorin innovaatiotoimintaan 2000-luvun taitteessa yhtä aikaa kansainvälisen innovaatiotutkimuksen kanssa. Myös uutta kuntaparadigmaa rikastaviksi avoimen innovaatiotoiminnan käsitteiksi nostamani käyttäjälähtöisyyden, moniäänisyyden ja verkostomaisuuden käsitteet ovat esillä sekä uusimmassa kansainvälisessä että kotimaisessa innovaatiotutkimuksessa. Kuvaan näiden käsitteiden esiintymistä suomalaisessa kuntakontekstissa luvuissa 7.2, 7.3 ja 7.4.

7.1.1 Kunnat innovaatiotoiminnan mahdollistajista innovaatiotoiminnan käyttäjiksi, soveltajiksi ja kehittäjiksi

Yhtälailla kuin yritysten tulee muuttaa rooliaan siirtyessään suljetusta innovaatioparadigmasta avoimeen innovaatioparadigmaan, tulee myös kuntien muuttaa rooliaan hyödyntäessään innovaatiotoiminnan mahdollisuuksia. Kirjallisuuskatsaukseni todensi tämän roolin muutoksen olevan käynnissä. Katsaukseni eri kotimaisista lähteistä tuotti kunnan rooleiksi innovaatiotoiminnassa perinteisen innovaatiotoiminnan mahdollistajan roolin; uudempina rooleina innovaatiotoiminnan soveltajan ja käyttäjän roolin julkisten hankintojen ja palveluinnovaatioiden kautta; sekä neljännen roolin toimia osana uudenlaisia käytäntöläheisiä innovaatioympäristöjä, jolloin julkinen sektori toimiikin jo itse aktiivisesti innovaatioympäristön luojana ja innovaatioprosessin kehittäjänä.

Kirjallisuuskatsaukseni mukaan nämä uudet roolit kannustavat kuntia avaamaan suljetut palvelumarkkinansa testialustaksi innovatiivisille julkisille hankinnoille ja hakemaan yhdessä avoimen innovaatiotoiminnan kautta uusia toimintamalleja palvelutuotantoonsa yhdessä yritysten, järjestöjen ja palvelujen käyttäjien kanssa. Yksittäiset kunnat muuttuvat uuden julkisjohtamisen ja uuden hallintatavan myötä perinteisistä kunnista verkostokunniksi, jotka tuottavat palvelunsa yhä enemmän erilaisten sopus- ja yhteistyöjärjestelyjen kautta. Innovaatiotoiminnan kannalta tämä tarkoittaa innovaatiotoiminnan tarkastelua prosessi- ja linkkaarinäkökulmasta. Tämä tarkoittaa myös olemassa olevan poliittisen järjestelmän rakenteiden ja resurssien kuten myös kunnan henkilöstön hyödyntämistä innovaatioprosesseissa syntyvien ideoiden luomisessa, niiden eteenpäin viemisessä, toteuttamisessa, levittämisessä ja radikaalienkin muutosten aikaansaamisessa.

Innovaatiopolitiikan paradigman muutoksen hyödyntäminen ja kehittämisen painopisteen siirtäminen julkisiin palveluihin on tutkimukseni mukaan tarpeellista, sillä tulevaisuudessa palvelujen kysyntä julkisissa hyvinvointipalveluissa ylittää tarjonnan ja

kuntien voimavarat niukkenevat. Tämä muutos vaatii kunnilta uudenlaista osaamista, strategista johtamista ja pitkäaikaisia poliittisia ja ammatillisia valintoja uuden kysyntälähtöisen palvelutuotannon kehittämisessä, käynnistämässä ja sen edellyttämien strategisten kumppanuuksien luomisessa.

7.1.2 Kunnat laaja-alaisen innovaatiotoiminnan toteuttajina

Ensimmäisen tapaustutkimukseni tavoitteena vuosina 2006–2008 oli tutkia käytännössä kunnan neljää eri roolia ja esitutkimukseni mukaan käynnissä olevaa julkisen sektorin painopisteen siirtymistä perinteisestä elinkeino- ja innovaatiotoiminnasta kohti julkisen sektorin avointa innovaatiotoimintaa. Ensimmäinen tapaustutkimukseni (luku 3) kuvasi Itä-Uudenmaan innovaatiotoiminnan kehittymistä vuosina 2001–2008. Kenttäkäynti toi tähän siirtymään selkeää todistusaineistoa. Siirtymä perinteisestä yritys- ja elinkeinotoimintaan liittyvästä innovaatiotoiminnasta kohti uutta avointa julkisen sektorin omia sosiaali-, terveys- ja kulttuuripalveluja kehittävää laaja-alaista innovaatiotoimintaa oli tapahtumassa myös Itä-Uudellamaalla.

Itä-Uudenmaan alueen innovaatiotoiminnan kehitys sopi esimerkiksi kirjallisuuskatsaukseni mukaisesta kansallisen innovaatiopolitiikan muutoksesta. Itä-Uudenmaan innovaatiotoiminta käynnistyi perinteisen innovaatiopolitiikan mukaisesta teknologisesta näkökulmasta osana yhden miniklusterin valmistelua ja toimintaa vuosina 2002–2004. Innovaatiotoiminta konkretisoitui innovaatioympäristöä ja sen innovaatioprosessia kuvaavaksi toimintamalliksi, maakunnalliseksi innovaatio-ohjelmaksi ja osaksi koko maakunnan laaja-alaista elinkeinopolitiikkaa aluekeskusohjelman toisen kauden valmistelun yhteydessä vuonna 2006. Tämä innovaatio-ohjelma tavoitteli visiossaan vuoteen 2013 mennessä koko maakunnasta yhtenäistä luovaa toiminta- ja innovaatioympäristöä.

Yhtenäisen innovaatioympäristön luomiseksi Itä-Uudellamaalla toteutettiin aluekeskusohjelman toimesta vuosina 2007–2008 joukko maakunnallisia toimenpiteitä kuten innovaatioalustan konseptointi ja sen toteuttaminen verkossa sekä kansallisiksi laajentuneita toimenpiteitä kuten innovaatioareena ja Living Lab-toiminta. Nämä toimenpiteet lähtevät uuden innovaatiopolitiikan mukaisesta laaja-alaisesta systeemisestä ja käyttäjälähtöisestä näkökulmasta, joka yhdistää alueellisen innovaatiotoiminnan kansallisiin osaamiskeskus- ja aluekeskusohjelman verkostoihin ja toimii teoriassa koko innovaatioprosessin laajuudessa yli eri sektoreiden raja-aitojen.

Vuonna 2008 Itä-Uudenmaan kuntien suurimpien toimialojen eli sosiaali-, terveys- ja opetustoimen lakisääteisten palvelujen kehittäminen ei ollut vielä kuitenkaan konkretisoitunut osaksi kunta- tai elinkeinostrategioita tai jalkautunut konkreettiseksi innovaatiotoiminnaksi. Tämä kehitystyö oli ulkoistettu elinkeinoyhtiön ja sen kautta toimivien alue- ja osaamiskeskusohjelman toimiksi elinkeinotoiminnan klusteripohjaisessa kehittämisessä.

Tutkimukseni mukaan Itä-Uusimaa oli kuitenkin siirtymässä perinteisestä innovaatiopolitiikasta kohti uutta innovaatiopolitiikkaa. Itä-Uusimaa on jo uusinnut innovaatiojärjestelmän rakenteensa, luonut maakunnan laajuisen innovaatio-ohjelman ja sen työkalujen avulla edellytykset innovaatioympäristön ja sen verkostojen syntymiselle ja oli proaktiivisesti siirtämässä painopistettä teknologisista innovaatioista

palveluinnovaatioihin ja laajempiin sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin innovaatioihin. Itä-Uusimaa oli tunnistanut neloskierteen mukaisesti innovaatioympäristönsä toimijat ja nimennyt verkostojen avainhenkilöt. Itä-Uusimaa oli myös sivunnut käyttäjälähtöisyyden käsitettä osana Living Lab-toiminnan konseptointia ja kokeilua. Itä-Uusimaa oli yhdistänyt kehittämisresurssinsa osaamis- ja aluekehittämisohjelmien välillä. Systemisen laaja-alaisen innovaatiopolitiikan neloskierteen mukaiset toimijat, kuten kunnat julkisine hankintoineen, yritykset uusine tuotteineen, korkeakoulut ja kehitysyhtiöt t & k -hankkeineen ja hyvinvointipalvelujen käyttäjät, eivät olleet vielä kuitenkaan löytäneet toisiaan ja eivätkä käyttäneet samaa kieltä. Harmaakorpea lainaten, älyllistä ristipölytystä ei ollut vielä tapahtunut innovaatio-ohjelman palvelutarjottimen kolmen eri ohjelman (innovaatiot, hyvinvointi ja luovat) toimialan, sen eri toimijoiden ja muiden sektoreiden välillä.

Tutkimukseni mukaan Porvoo sovelsi ja käytti innovaatiotoimintaa vuonna 2008 uuden innovaatiopolitiikan mukaisesti aktiivisesti vain yhdellä kunnallisella sektorilla, rakentamisessa sähköisen talotekniikan toimialan kautta. Sen sijaan muut innovaatiotoiminnan potentiaaliset soveltamisalueet, erityisesti hyvinvointipalvelut, olivat vielä palvelumarkkinoinen avaamatta. Tullakseen innovaatioympäristön todelliseksi kokonaisvaltaiseksi kehittäjäksi ja veturiksi Itä-Uusimaa olisi alueena kaivannut lisää järjestelmätason kehittämismalleja ja strategista otetta innovaatiotoimintaansa.

Alueellisella tasolla innovaatiojärjestelmän on huolehdittava myös julkisen sektorin innovatiivisuuden ja tehokkuuden kehittämisestä, jotta se pystyisi mahdollisimman hyvin palvelemaan alueensa asukkaita. Itä-Uudenmaan ja Porvoon palvelustrategia-esimerkkien valossa tämä tarkoittaisi samoin siirtymistä perinteisestä kuntien elinkeinopolitiikasta yrityshautomoineen laaja-alaiseen hyvinvointipolitiikkaan, joka kutsuu innovaatioareenalle koulutus- ja yritystoiminnan edustajien lisäksi julkisen sektorin palvelujen järjestäjät ja palvelujen käyttäjät kehittämään yhdessä senioreiden asumispalveluja ja sitä, että alue ottaisi tulevaisuuden palvelutarjottimensa kehityskohteeksi myös muut kohderyhmät ja laaja-alaiset hyvinvointipalvelut.

Porvoon kaupungin esimerkin valossa tämä tarkoittaisi muuttumista perinteisestä itsehallintoparadigman mukaisesta kunnasta kommunitaristisen näkemyksen mukaiseksi verkostokunnaksi, joka tuottaa palvelunsa yhä enemmän erilaisten sopimus- ja yhteistyöjärjestelyjen kautta yhdessä toisten kuntien, yritysten, järjestöjen ja palvelujen käyttäjien kanssa. Innovaatiotoiminnan kannalta tämä tarkoittaisi edelleen innovaatiotoiminnan tarkastelua prosessi- ja elinkaarinäkökulmasta. Tämä tarkoittaisi myös olemassa olevan poliittisen järjestelmän rakenteiden ja resurssien kuten myös kunnan henkilöstön hyödyntämistä innovaatioprosesseissa syntyvien ideoiden luomisessa, niiden eteenpäin viemisessä, toteuttamisessa, levittämisessä ja radikaalienkin muutosten aikaansaamisessa.

7.2 Kunnallishallinnon ja palvelujen uudistamisen lähtökohtana asiakkaiden ja käyttäjien tarpeet

Tutkimuksessani oli viisi tulkinnallista rajausta. Tutkimukseni ensimmäinen osa tarkasteli julkisen sektorin innovaatiotoimintaa paikallistasolla, kuntakontekstissa. Toinen rajaukseni koski innovaatiotoiminnan tarkastelua käyttäjälähtöisyyden näkökulmasta.

Käyttäjälähtöisellä innovaatiotoiminnalla tarkoitin kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua palveluja koskevaan kehittämiseen omien tarpeidensa näkökulmasta.

Tutkimukseni oli sivunnut käyttäjälähtöisyyden käsitettä osana sen ensimmäistä tapaustutkimusta ja Itä-Uudenmaan Living Lab-toiminnan konseptointia ja kokeilua. Tässä yhteydessä olin lyhyesti avannut palvelujen käyttäjän roolia palvelujen kehittämisessä, eli sitä miten kuntalainen osallistuessaan palvelujen kehittämiseen muuttuu objektista subjektiksi ja palvelujen yhteiskehittäjäksi. Tuntui siis luonnolliselta selvittää lisää tätä käyttäjälähtöisyyden käsitettä seuraavassa kenttäkokeilussa, joka toteutettiin Mikkelissä vuonna 2009. Tässä yhteydessä myös tutkimukseni pääkysymys muuttui nykyiseen muotoonsa: Miten käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta on hyödynnettävissä kuntakontekstissa? Mukaan tuli myös päätutkimusta selventävä toinen osakysymys: Mitkä ovat kuntalaisen mahdollisuudet osallistua vuorovaikutteisesti palveluja koskevaan päätöksentekoon ja niiden uudistamiseen?

7.2.1 Kuntalainen passiivisesta hallinnon alamaisesta ja asiakkaasta aktiiviseksi kansalaiseksi, palvelujen käyttäjäksi ja yhteiskehittäjäksi

Kolmannen rajaukseni mukaan pyrin soveltamaan käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan menetelmiä kunnallishallinnon ja sen palvelujen uudistamiseen. Kuntapalveluilla tarkoitin tässä yhteydessä kuntien järjestämisvastuulla olevia palveluja kuten sosiaali- ja terveyspalvelut. Neljännen rajaukseni mukaan tarkastelin kunnan ja kuntalaisen mahdollisuuksia innovaatioympäristön toimijana erilaisten roolikäsitteiden avulla. Tässä yhteydessä tarkastelin kuntalaisen erilaisia rooleja vastaavissa kuntaparadigmoissa.

Kotimaisen kirjallisuuskatsaukseni mukaan perinteinen suomalaisen hyvinvointivaltion rakennuskauden kunta 1960- ja 1970-luvuilla oli viranomaiskunta, jossa kuntalaiset olivat hallintoalamaisia. Palvelutuotannon keskiössä olivat kuntalaisen tarpeiden sijasta lain velvollisuudet ja niiden toteuttaminen.

1980-luvun lopulta lähtien uusi julkisjohtamisen suuntaus (New Public Management) toi liiketaloudellisen ajattelun kuntiin ja kuntalaisista alettiin puhua asiakkaina. Kuntien rooli muuttui viranomais- ja hyvinvointikunnista palvelukunniksi. Kuntalaisen tarpeineen ei kuitenkaan ollut kunnan palvelutuotannon keskiössä, vaan keskiössä oli aiemman oikeuden sijasta toimintajärjestelmän tehokkuus.

Yhdentyvän Euroopan valtioita koskevassa keskustelussa monissa maissa katsotaan olevan tarpeen siirtyä vanhasta sosiaalivaltiosta uuden tyyppiseen aktivoivaan valtioon, joka toimii enemmän kansalaisyhteiskunnan ehdoin. 1990-luvun lopun lainsäädäntö alkoi korostaa kansalaisnäkökulmaa, kuntalaisten oikeuksia saada haluamiaan palveluja. 2000-luvulla kunnat ovat muuttumassa kansalaiskunniksi. Tämä kansalaissuuntautuneisuus tuo kuntalaiset palvelutuotannon keskipisteeseen poliittisina toimeksiantajina, yhteisönsä vaikuttajina, palvelujen käyttäjinä ja yhteiskehittäjinä. Prahalad ja Ramaswamy määrittävät kuluttajan ja asiakkaan roolin muutoksen passiivisesta palvelujen ostajan roolista aktiiviseksi palvelujen käyttäjän rooliksi tapahtuneen 2000-luvun taitteessa.

Tutkimukseni mukaan nämä kuntien ja kuntalaisten erilaiset roolit elävät suomalaisissa kunnissa käytännössä rinnakkain, kunta on yhtäältä viranomaiskunta, toisaalta palvelu- ja kansalaiskunta kuten neljännen luvun tapausesimerkit todensivat. Myös

kansainvälisen kirjallisuuden mukaan suomalainen hallinto on kokenut viimeisten vuosikymmenten aikana tämän muutoksen kuten muukin Eurooppa. Perinteisestä hallinnosta on siirrytty uuteen julkisjohtamiseen ja uuteen hallintatapaan. OECD-maat ovat kehittäneet lukuisia uusia tapoja hallintonsa ja palvelutuotantonsa läpinäkyvyyteen ja kykyynsä vastata kansalaisten tarpeita. Uuden hallintatavan mukaisella avoimella hallinnolla tarkoitetaan tässä yhteydessä hallintoa, jossa sekä yritykset, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot että kansalaiset tietävät mitä on päätetty (läpinäkyvyys), kuinka lakisääteiset palvelut on taattu (saatavuus) ja kuinka he tulevat kuulluksi (konsultointi ja osallisuus). Pohjoismaat ja Iso-Britannia ovat olleet edelläkävijöitä tässä hallinnon rakenteiden muutoksessa.

7.2.2 Osallisuus ja käyttäjälähtöisyys kuntalaisten aktivoijina

Kunta on kuntalaisten muodostama yhteisö. Kunta tarjoaa hallinto- ja palveluorganisaationsa kautta erilaisia palveluja yhteisönsä jäsenille eli kuntalaisille. Kunnallisten palvelujen ontologinen ydin voidaan tiivistää vuorovaikutuksen käsitteeseen. Tämän vuorovaikutuksen tuloksena kunta järjestää erilaiset palvelut jäsenilleen. Tutkimukseni toinen osa (luku 4) käsitteli vuorovaikutuksen käytäntöjä kunnan ja kuntalaisen välillä kuntapalvelujen uudistamisen yhteydessä. Tätä vuorovaikutusta, ja sitä kuinka kuntalainen voi osallistua yhteisönsä palveluja koskevaan päätöksentekoon ja niiden kehittämiseen, kuvasin viidennen rajaukseni mukaisesti osallisuuden ja käyttäjälähtöisyyden käsitteen kautta.

Kuntalaisella on tutkimukseni mukaan kaksi osallistumiskanavaa julkisten palvelujen uudistamiseen: perinteinen tapa osallistua palveluja koskevaan päätöksentekoon edustuksellisen ja suoran demokratian kautta ja uudempi, innovatiivisempi tapa osallistua itse palvelutuotannon suunnitteluun ja kehittämiseen käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan kautta. Tässä osassa tutkimustani oli kaksi tapauskuvausta. Ensimmäisen tapauskuvauksen kohteena oli vuonna 2009 Mikkelin kaupungissa toteutettu Edelläkävijäkunta-kokeilu kuntalaisten osallisuuden laajentajana poliittisen päätöksentekoprosessin eri vaiheissa. Toinen tapauskuvaus kohdistui käyttäjälähtöisyyden käsitteeseen ja sen erilaisten menetelmien hyödyntämiseen Helsingin palvelutuotannossa vuosina 2009–2010.

7.2.2.1 Osallisuuden käytännöt

Lähestyin toisen vaiheen osakysymyksiä kahden kirjallisuuskatsauksen avulla. Ensimmäinen katsaus nosti esiin sen, että kansalaisten ja poliittis-hallinnollisten järjestelmien suhde on ollut ajankohtainen kysymys viimeisten 20–30 vuoden ajan koko Euroopassa. Kansalaisten osallisuus palveluja koskevassa päätöksenteossa on laajentunut tasaisesti sekä suomalaisessa että eurooppalaisessa paikallishallinnossa tänä aikana. Osallisuutta päätöksentekoon edustuksellista demokratiaa laajentavana käyttäjädemokratiana on tuettu Suomessa hallitusohjelmien, lainsäädännön kuten perustus- ja kuntalain kautta ja kansallisen osallisuushankeen avulla 1990-luvulta lähtien. Osallisuus on saanut 1990- ja 2000-luvuilla uusia innovatiivisia ja vuorovaikutteisia kansalaisia voimaannuttavia muotoja kuten yhteisösuunnittelu, visiointi, fokusryhmätyöskentely ja kuntalaisfoo-

rumiin osallistuminen. Näiden uusien muotojen myötä aiemmat perinteiset kanavat, kuten yhteyden ottaminen luottamushenkilöön, ovat jääneet vähemmälle. Osallistumisen lisääminen ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen on nähty keinoksi palauttaa kansalaisten luottamus poliittiseen ja hallinnolliseen toimintaan sekä tekevän päätöksenteosta ja tuotetuista palveluista enemmän kuntalaisten tarpeita vastaavia. Kuntalaisen rooleja päätöksenteossa on kuvattu kuluttajan, asiakkaan, kansalaisen ja palvelujen käyttäjän roolien avulla.

Toisen Mikkelissä vuonna 2009 tapahtuneen kenttäkäyntini tavoitteena oli tutkia käytännössä kuntalaisten erilaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kaupungin strategiatyössä ja sen toimeenpanossa kunnan järjestämistä vastuulla olevissa sosiaali- ja terveystoimintoihin. Toteutin kenttäkäyntini osana työtehtäviäni käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan kokeiluna. Kokeilun toteuttamismuodoksi valitsin ensimmäisessä kenttäkäynnissä tutuksi tulleen Living Lab -toimintamallin, jossa palveluja kehitetään yhdessä kuntalaisten kanssa tosielämän tilanteissa. Käytännössä Mikkelin kokeilu ei kuitenkaan yltänyt kunnan ja kuntalaisten välisen luottamuspulan vuoksi itse palvelutoiminnan kehittämiseen vaan muuttui kokeiluksi, joka pyrki edistämään vuorovaikutusta kunnan ja kuntalaisten välillä osana palveluja koskevaa päätöksentekoa. Kokeilun tavoitteeksi tuli kunnan ja kuntalaisen välisen vuorovaikutuksen syventäminen perinteisestä kuntalaisen kuulemisesta asioiden valmisteluvaiheessa kuntalaisen tasavertaiseen roolin päätöksenteossa ja samalla viitoittamaan tietä uudelle kuntalaisten tarpeista lähtevälle julkisten palvelujen käyttäjälähtöiselle uudistamiselle.

Tässä synteesiosassa vertaan tutkimustani kahteen kunnan ja kuntalaisen roolia käsittelevään tutkimukseen. Pia Bäcklund (2007, 115) on tutkinut väitöskirjassaan "Tietämisen politiikka" kunnan ja kuntalaisen erilaisia toimijaroleja poliittis-hallinnollisissa prosesseissa. Hänen mukaansa näiden roolien vaihtelu riippuu siitä, minkä periaatteen mukaan kunta pyrkii järjestämään toimintaansa suhteessa kuntalaisiin. Bäcklund löytää tutkimuksessaan molemmille toimijoille neljä erilaista roolia. Viranomaiskunnassa kuntalaisen roolina on olla alamainen ja suunnittelun kohde, palvelukunnassa kuntalainen on palvelujen käyttäjän roolissa. Kansalaiskunnassa kuntalainen on lähempänä kunnan johtajan kuin asiakkaan roolia, verkostokunnassa nämä kaikki kunnan ja kuntalaisen kolme toimijaroolia voivat olla läsnä samanaikaisesti ja vaihdella myös tapauskohtaisesti. Bäcklund käyttää verkostokunnan käsitettä kuvaamaan kunnan toimintatapaa suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan. Viranomaiskunta, palvelukunta ja kansalaiskunta kuvaavat hänen mukaansa kunnan toiminnan sisäisiä ideologioita sen suunnittelussa ja toteuttaessa palvelujen tuotantoa. Bäcklundin kansalais- ja verkostokunnan käsitteet vastaavat osin omassa tutkimuksessa käyttämäni kommunitaristista kuntakäsitystä.

Nämä erilaiset roolit vaikuttavat myös siihen tapaan, jolla kuntalainen osallistuu palveluja koskevaan päätöksentekoon ja kunnan palvelutuotannon suunnitteluun. Viranomaiskunnassa (Bäcklund 2007, 116) kuntalaisten arjen todellisuuksien tavoittaminen toteutuu luottamushenkilöiden kautta, joille kuntalaiset ovat antaneet mandaatin yhteisten asioidensa hoitamiseen. Viranhaltijoiden roolina on siirtää luottamushenkilöiden päätökset toimintaan. Kuntalaisen osallistuminen palveluja koskevaan päätöksentekoon mahdollistetaan hyvän tahdon eleenä tai lain vaatimuksesta esimerkiksi sähköisen kyselyn tai kuulemisen kautta. Osallistumisen mahdollistamisen

taustalla on rationalistis-legalistis-byrokraattinen logiikka.

Palvelukunnassa (Bäcklund 2007, 116–117) kuntalaisten näkemysten esille saaminen on oleellista. Luottamushenkilöt toimivat asiakas-kuntalaisten managereina ja viranhaltijat heidän asiantuntijoinaan tavoitteisiin pääsemiseksi. Palvelukunnassa kuntalaisten osallistumisen tarkoitus on palvelujen tuotekehittäminen ja tuotannon tehokkuuden maksimointi. Osallistumisen keinoina voivat olla erilaiset sähköiset palautejärjestelmät ja mahdollistamisen taustalla on kunnan reaktiivisuus edustuksellisen demokratian mukaisesti kuntalaisen tarpeisiin nähden.

Kansalaiskunnassa (Bäcklund 2007, 117–118) kuntalainen on kansalaisena täysivaltainen kuntayhteisön jäsen ja muuttuu objektista aktiiviseksi subjektiksi. Luottamushenkilöiden toiminnassa korostuu tässä mallissa edustajan rooli ja yhteisön kollektiivisen ymmärryksen tulkkina toimiminen. Viranhaltijoiden roolina taas on kansalaisyhteiskunnan toimijoiden verkottaminen ja heidän tuomisensa yhteisen keskustelupöydän ääreen. Kansalaiskunta käyttää erilaisia osallistumisen käytäntöjä, joiden kautta erilaiset toimijaryhmät voivat toteuttaa julkista poliittista toimijuuttaan. Osallistumisen vahvistamisen taustalla tässä mallissa on kuntalaisten hyvän elämän rakentaminen, jonka määrittelyssä kansalaiskuntalaiset ovat avainasemassa. Hyvän elämän ja hyvinvoinnin kehittäminen nousi esille kuntalaisten osallistumisen tavoitteena myös oman tutkimukseni haastatteluissa.

Pia Bäcklund (2007) tutki kansalaisen erilaisia osallistumisen käytäntöjä toteuttaa poliittista toimijuuttaan ja olla mukana tekemässä päätöksiä omasta hyvästä elämästään. Bäcklundin kuntalaiselle viranomaiskunnassa antama alamaisen rooli vastaa lähinnä oman tutkimukseni neljännen luvun liberalismin perustuvaa kuntakäsitystä, joka rakentuu edustukselliselle demokratialle. Bäcklundin kuntalaiselle palvelukunnassa antama asiakkaan rooli vastaa tutkimukseni manageristista kuntakäsitystä eri vuorovaikutuksen keinoinen. Bäcklundin kuntalaisen kolmas rooli kansalaisena kansalaiskunnassa vastaa taas tutkimukseni kommunitaristista yhteisöllisyyttä korostavaa kuntanäkemyttä, jossa kuntalaisella on lähes kunnan johtajan rooli ja vuorovaikutus kunnan ja kuntalaisen välillä on kiinteää ja päätöksenteko yhteisestä hyvästä toteutetaan vuorovaikutuksessa keskustellen. Bäcklundille palvelujen käyttäjän rooli on toinen kuntalaisen rooli palvelukunnassa; omassa tutkimuksessani se on selkeästi osa kommunitaristista kuntakäsitystä, joka vastaa Bäcklundin kansalaiskuntaa. Bäcklundin verkostokunnassa kaikki nämä kuntalaisen neljä eri roolia ovat yhtä aikaa mahdollisia.

Altshuler ja Behn pohtivat kollegoineen (1997, 11–13) 1990-luvun lopulla amerikkalaisen julkisen sektorin poliittisen ja ammatillisen johdon rooleja innovaatio-toiminnassa kansallisella ja paikallisella tasolla. He törmäsivät roolituksen yhteydessä poliittisen valtuuttamisen ongelmaan. Toisaalta kansalaiset odottavat viranhaltijoiden olevan itsenäisiä ja innovatiivisia, mutta silti heidän pitäisi toimia perinteisen demokraattisen valvonnan, standardien ja pysyvien toimintatapojen kautta. Kuitenkaan kansalaiset eivät halua, että viranhaltijat ovat sen kummemmin lainsuojattomia innovaattoreita kuin pelkurimaisia byrokraattejakaan. He haluavat vain innovatiivisia viranhaltijoita, jotka kehittävät uusia tapoja ratkoa yhteiskunnan ongelmia. Veenswijk (2005; Lovion ja Kivisaaren 2010, 22 mukaan) esittää saman innovaatioparadoksin toisin sanoin. Voidakseen tarjota asiakkailleen laadukkaita palveluja innovaatioiden avulla, myös julkisen sektorin johtajien on otettava riskejä ja sen ammattihenkilöstön

on huomioitava vastuullisuus ja asiakasnäkökulma. Tämä taas rikkoo julkisen sektorin perinteisen roolin neutraalina, etäisenä ja tilivelvollisena toimijana. Altshuler ja Behn (1997, 14) tarjoavat tämän demokratiaongelman ratkaisemiseksi kansalaisten suoraa osallistumista innovaatiotoimintaan ja valintojen legitimoimista tätä kautta. Myös tämä näkökulma korostuu oman tutkimukseni haastatteluosuuksissa.

7.2.2.2 Käyttäjälähtöisyyden käytännöt

Käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan käsitteen isänä pidetään professori Eric von Hippeliä, joka on kirjoittanut käyttäjien merkittävästä roolista yritysten innovaatiotoiminnan lähteenä jo 1970-luvulta lähtien. Hän kokosi näkemyksensä yritysten käyttäjälähtöisestä innovaatiotoiminnasta teokseensa ”The Sources of Innovation” vuonna 1988. Vuoden 2005 teoksessaan von Hippel kuvaa käyttäjälähtöistä innovaatiotoimintaa innovaatiotoiminnan demokratisoitumisen kautta. Innovaatiotoiminnan demokratisoitumisella hän tarkoittaa sitä, että palvelujen käyttäjät kehittävät nykyisin yhä useammin itse uusia tuotteita yritysten perinteisen tiede- ja tuotekehityslähtöisen innovaatiotoiminnan sijasta. Kotimaassa käyttäjälähtöistä innovaatiotoimintaa yrityksissä on tutkittu 2000-luvun taitteessa sekä Reijo Miettisen tutkimusryhmässä Helsingin yliopistossa että Kuluttajatutkimuskeskuksessa.

Tänä päivänä Suomessa on jo monia kaupunkeja, joissa käyttäjälähtöisyys mainitaan käsitteenä osana kaupunkistrategiaa ja kunnan palvelujen kehittämistä. Tutkimukseni kolmas tapausesimerkki kuvasi Helsingin kaupungissa vuonna 2009 käynnistettyä Yritysyntävällinen Helsinki-pilottia ja sen käyttäjälähtöistä palvelumuotoilun menetelmien toteutettavaa palvelujen kehitystyötä. Kehitettävät kolme palvelukokonaisuutta olivat osa elinkeinopalveluja ja niitä kehittämässä olivat yrittäjät (asiakkaan ja palvelujen käyttäjän roolissa), kaupungin 20 eri viraston tai liikelaitoksen edustajat (palveluntuottajan roolissa) ja Helsinki Service Designers -ryhmän palvelumuotoilijat (kehittäjän roolissa). Helsingin hanke käytti jo ensi vaiheessa käyttäjälähtöisiä menetelmiä useassa eri palvelukehitysprosessin vaiheessa. Työ käynnistyi asiakkaan arjen ja piilevien tarpeiden tutkimisella etnografian menetelmin. Tämän jälkeen asiakasymmärrystä lisättiin muun muassa työntekijä- ja asiakashaastatteluin sekä asiakassafarein. Toisessa vaiheessa hankittua asiakaskokemusta hyödynnettiin palveluprosessin mallintamisessa. Kolmannessa vaiheessa syntyneiden palveluaihioiden pohjalta luotiin uusia vaihtoehtoisia palvelumalleja, joita voitiin neljännessä vaiheessa esimerkiksi prototyyppien avulla testata ja arvioida ennen niiden käyttöönottoa. Palvelumuotoilulle tyypillinen visualisointi ja havainnollistaminen sekä osallistavat työmenetelmät auttoivat palvelun tuottajien ja käyttäjien eri näkökulmien yhteen sovittamisessa. Myös asiakaslähtöinen ja poikkihallinnollinen yhteistyö tiivistyi palvelujen kehittämisessä. Jopa kaikkein kokeenimmat asiakaspalvelijat saivat kokeilussa sekä uusia eläviä kokemuksia asiakkaistaan, heidän tunteistaan ja tuntemuksistaan että ideoita uusista palveluista tai muista tavoista helpottaa asiakkaan asiointia kaupungin kanssa.

Mikkelin ja Helsingin tapauskuvausten perusteella voin todeta julkisten palvelujen käyttäjien olleen valmiimpia käyttäjälähtöisyyden vaatimaan muutokseen kuin palvelujen tuotannosta vastaavien poliitikkojen ja viranhaltijoiden.

Sari Pikkala (2006, 9–10) tutki vuonna 2006 kuntademokratian näkökulmasta

kuntalaisten ja palvelujen käyttäjien näkemysten välittymistä valmistelusta ja päätöksenteosta vastaaville tahoille. Hän tutki tätä kuntalaisen vaikuttamisen ketjua valmistelusta päätöksentekoon 47 suomalaisen kunnan luottamushenkilöille ja viranhaltijoille suunnatun kartoituksen avulla. Tutkimuksessa käyttäjien osallistuminen kuvattiin käyttäjien kuulemisena ja se oli, opetustoimen systemaattisesti organisoitua käyttäjäosallistumista koulujen johtokuntiin ja oppilaskuntatoimintaan lukuun ottamatta, jokseenkin harvinaista. (Pikkala 2006, 44–45.)

Kansainvälinen palvelumuotoilijoiden ryhmä tutki kansalaisten mahdollisuuksia osallistua palvelujen käyttäjälähtöiseen kehittämiseen palvelumuotoilun keinoin 2000-luvulla. Ryhmä julkaisi tutkimuksestaan vuonna 2009 teoksen “Designing Services with Innovative Methods”. (Miettinen & Koivisto 2009.) Teoksen pääajatuksena oli koota eri muotoilijoiden kokemuksia ja heidän käyttämiään konkreettisia menetelmiä siitä miten kansalaiset voidaan osallistaa palvelujen yhteiskehittämiseen, olivatpa kyseessä sitten yksityisen tai julkisen sektorin palvelut. Teoksen mukaan muotoilun menetelmät, jotka ovat olleet aiemmin käytössä teollisen ajan tuotesuunnittelussa, ovat siirtyneet 1970-luvulta lähtien teollisen tuotannon painopisteen palveluihin siirtymisen myötä myös palvelujen suunnitteluun. (Mager 2009, 28–29.) Palvelumuotoilu tarkoittaa tässä yhteydessä sukellusta asiakkaan tulevaisuuden tarpeisiin ja uusien palvelujen luomista yhdessä asiakkaiden ja palvelujen tuottajien kanssa. Palvelumuotoilu lähtee teoksessa liikkeelle holistisesta näkökulmasta, joka tarkastelee erilaisten palvelukokonaisuuksien ja niiden osien vuorovaikutussuhteita. Tässä tarkastelussa voidaan käyttää apuna erilaisia visuaalisia kuvauksia palvelukokonaisuuksien ja niiden tuottajaverkostojen muodostumisesta. Palvelumuotoilu kytkeytyy lähtökohtaisesti ihmiskeskeiseen tai käyttäjälähtöiseen suunnitteluun ja käyttää tästä syystä muotoilijoiden apuna asiantuntijoita eri tieteiden aloilta. Näitä asiantuntijoita voivat olla yhtälailla psykologit ja antropologit kuin teknologia-asiantuntijatkin. Palvelujen asiakaslähtöistä yhteiskehittelyä voidaan toteuttaa kahdessa eri vaiheessa eli asiakkaat voidaan ottaa mukaan joko palvelujen suunnittelu- tai tuotantoprosessiin. (Mager 2009, 35–39.)

Paul Thurston (2009, 150–152) kuvaa samassa teoksessa palvelumuotoilua holistisuutensa vuoksi keinoksi tehdä innovatiivisia uusia ratkaisuja yhteiskunnan ilkeisiin sosiaalisiin ongelmiin niin terveyden, paikallishallinnon kuin koulutuksenkin kyseessä ollessa. Hänen esimerkkinsä tulevat Isosta Britanniaasta, joka on kansainvälisesti käyttäjälähtöisyyden edelläkävijä. Thurstonin edustama lontoolainen ajatushautomo Thinkpublic toteutti vuonna 2005 Britannian ensimmäisen käyttäjälähtöisen palvelumuotoiluprojektin kansallisia terveystalouksia tuottavassa National Health Service-organisaatiossa (NHS). Kokeilu yhdisti palvelumuotoilun menetelmät kaupallisiin ja sosiaalisiin innovaatioihin ja sen radikaaliin ajatteluun lähtä palvelujen suunnittelussa liikkeelle käyttäjän tarpeista. Kokeilu toteutettiin yhdessä terveystalouksia tuottavan ja niitä käyttävän henkilöstön kanssa. Se tuotti 12 kuukauden aikana 43 parannusta kehittämisen kohteena olleen terveyskeskuksen palveluihin alkaen sen odotustilojen käyttäjälähtöisestä uudelleen suunnittelusta.

Tutkimukseni mukaan Helsingin palvelumuotoiluprosessi toteutettiin edellä esitellyssä kansainvälisessä palvelumuotoilujulkaisussa mukana olleen Birgit Magerin nelivaiheisella mallilla. Prosessissa käytettiin myös eri tieteiden alojen asiantuntijoita ja yhteiskehittelyä toteutettiin sekä palvelujen suunnittelu- että tuotantoprosessissa.

Tässä vaiheessa Helsinki ei vielä käyttänyt palvelumuotoilua Thurstonin mainitsemana keinona ratkaista yhteiskunnallisia ilkeitä sosiaalisia ongelmia kuten esimerkiksi nuorten syrjäytymistä.

7.3 Tieto, vuorovaikutus ja oppiminen muutoksen liikkeelle panevina voimina

Kolmannet osakysymykseni olivat: Mitä innovaatiotoiminta tarkoittaa kunnan johtamisen näkökulmasta? ja Miten käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta uudistaa kuntakäsitystä? Hain luvuissa viisi ja kuusi vastauksia näihin osakysymyksiin kahdesta eri näkökulmasta, jotka koskivat innovaatiotoiminnan uusien toimintamallien käyttöönoton vaatiman muutoksen liikkeelle panevien voimien tunnistamista ja keinoja avoimen innovaatioparadigman mukaisen verkostomaisen innovaatiotoiminnan johtamiseen.

Kunnan palvelutuotannon uusien toimintamallien käyttöönoton ja tätä käyttöönottoa edellyttävien muutosten liikkeelle panevien voimien analysoinnissa apunani olivat rationaalinen, historiallinen ja sosiologinen institutionalismi sekä uusista institutionalismeista uusin, diskursiivinen institutionalismi. Käytin institutionalismia lähestymistapana kunnallispolitiikan selityksiin kahdesta syystä: ensiksi kuvaamaan kunnissa tehtävien palvelutuotantoa koskevien poliittisten päätösten perusteluja ja toiseksi tuomaan julkiseksi näistä syistä käytävää poliittista keskustelua. Kuvasin käynnissä olevaa muutosta viidennessä luvussa toisen tapauskuvauksen, Mikkelin kaupungin Edelläkävijäkunta-kokeilun, kautta.

Uuden institutionalismin eri tulkinnat ovat tiivistetysti seuraavat: rationaalinen institutionalismi näkee instituutiot vakaina ja tasapainoisina pysyvine preferensseineen, historiallinen institutionalismi näkee instituutiot polkuriippuvaisina, kun taas sosiologinen institutionalismi näkee instituutiot kulttuurisina normeina. Diskursiivinen institutionalismi voidaan nähdä kolmea muuta uutta institutionalismia täydentävänä. Diskursiivisessa institutionalismissa keskustelua (diskurssia) tarkastellaan kahdella tasolla; koordinoiva keskustelu tapahtuu vallassa olevan eliitin kesken ja kommunikatiivinen keskustelu eliitin ja yleisön välillä. Diskursiivisen institutionalismin tulkinnan avulla politiikan tutkijat pyrkivät avaamaan tekstin tai puheen sisällön lisäksi sitä interaktiivista prosessia, jossa uudet ideat ovat syntyneet. Osa tutkijoista näkee kaikki nämä uuden institutionalismin tulkinnat myös toisiaan täydentävänä jatkumona.

Tarkastelin Mikkelin Edelläkävijäkunta-kokeilua muutoksen moniäänisen tulkinnan mahdollistamiseksi kaikkien näiden neljän eri uuden institutionalismin näkökulmista. Kun tulkitsin Mikkelin kaupungin roolia kokeilussa rationaalisen institutionalismin mukaisena hallintokuntana, sen palvelutoiminnan kehittäjille instituutiot olivat joukko sääntöjä ja palkkioita, joiden avulla yksilöt pyrkivät maksimoimaan omaa hyötyään. Rationaalisen valinnan institutionalismi ei välttämättä tunnista muutosta lainkaan muutosta. Innovaatioiden käyttöönoton vaatima muutostarve tiedostetaan vain silloin, kun olemassa oleva instituutio kuten kunta epäonnistuu tehtävissään, joita varten se on olemassa. Tämän tulkinnan mukaan Mikkelin kaupungin poliittinen ja viranhaltijajohto ajattelisi oman uransa edistämistä osana kunnan ja sen palvelujen kehittämistä. Muutostarve tunnistettaisiin ja poliitikot ja viranhaltijat muuttaisivat toimintatapojaan, vain jos kunta epäonnistuisi palvelujen tuotantotehtävissä.

Edelleen tulkittaessa Mikkelin kaupungin roolia sosiologisen institutionalismin mukaisena hallintokuntana, Mikkelin kaupungin normit ja arvot ja näiden määrittämä sopivuuden logiikka, olisivat keinoja ymmärtää instituutioiden ja niissä toimivien yksilöiden toimintaa. Tässä tulkinnassa innovaatioiden käyttöönoton vaatima muutos tapahtuu joko oppimisen tai kriisin kautta. Tämän tulkinnan mukaan Mikkelin kaupungin poliittisen ja viranhaltijajohdon normit ja arvot määrittäisivät tapahtuuko käyttöönoton vaatimaa muutosta lainkaan. Varmin keino peruspalvelujen uudistamiseen olisi oppimisprosessi erilaisten hankkeiden kautta tai taloudellinen kriisi.

Tulkittaessa Mikkelin kaupungin roolia historiallisen institutionalismin mukaisena hallintokaupunkina, sen toiminnan lähtökohtana olisivat aiemmin tehdyt päätökset. Jos muutos tapahtuu, se tapahtuu oppimisen kautta ja se on todennäköisemmin inkrementaali kuin radikaali. Tämän tulkinnan mukaan Mikkelin jatkaisi palvelujen kehittämistään lakisääteiseltä pohjalta vähäisin muutoksin, mutta voisi oppia käyttäjälähtöisyyteen palvelujensa uudistamisessa esimerkiksi Parhaiden palvelukäytäntöjen kansallisen foorumin käyttäjälähtöisyysuositusten ja erilaisten hankkeiden kautta.

Tulkittaessa Mikkelin kaupungin roolia palvelujen kehittämisessä diskursiivisen institutionalismin mukaisena kansalaiskuntana, sen palvelutoiminnan kehittämisen lähtökohtana olisivat uudet ideat ja niistä käyty keskustelu kuntalaisten kanssa. Tätä vuorovaikutteista ideointiprosessia voi esiintyä kahdessa muodossa: koordinoivana keskusteluna vallassa olevan eliitin kesken ja kommunikatiivisena keskusteluna tämän eliitin ja yleisön välillä. Mikkelin kokeilussa Käyttäjätorit edustivat diskursiivisen institutionalismin mukaista keskustelua ideoista eliitin ja kuntalaisten välillä. Keskustelua käytiin myös vallassa olevan eliitin sisällä kaupunkistrategian laadintavaiheessa.

Kun käytin tulkinnassa rinnakkain diskursiivista institutionalismia ja erilaisia uuden institutionalismin toisiaan täydentäviä tulkintoja, kunnan rooliin palvelutuotannon muutoksessa löytyi kaksi erilaista tulkintaa; kunta hierarkkisena hallintokuntana, joka keskustelee palvelutuotantonsa muutoksesta vain vallassa olevan eliitin kesken ja kunta kansalaiskuntana, joka keskustelee muutoksen ituna olevista ideoista sekä eliitin että palvelujen käyttäjien kesken. Mikkelin kokeilu nosti käyttäjät uudeksi voimavaraksi innovaatioihin johtavien ideoiden ja niiden eteenpäinviennin lähteenä.

Myös 2000-luvun innovaatioteoriat tunnistavat uuden institutionalismin mukaisen jatkumon lineaarisista malleista vuorovaikutteisiin malleihin. 1960- ja 1980-luvun lineaariset innovaatioteoriat näkivät innovaatioiden lähteenä olevien ideoiden synnylle kaksi vaihtoehtoista tapaa, ne syntyivät joko tiede- tai markkinalähtöisesti. Uudemmat innovaatiomallit korostavat vuorovaikutusta ja innovaatioprosessin avoimuutta tuottaja - käyttäjä-suhteen sekä johtavan käyttäjän kokemuksen kautta.

Muutosjohtamista voidaan tarkastella innovaatiojohtamisen näkökulmasta prosessi-innovaationa. Innovaatiojohtamisen näkökulmasta Mikkelin kaupunki toteutti nykytilakartoituksen ja tunnisti muutostarpeen asiakaskyselyjen ja yhteiskehittelyn muodossa kaupunkistrategiaprosessin ja Edelläkävijäkunta-kokeilun alkuvaiheessa. Myös kokeilusta ja sen tuloksista raportoitiin ja sen keskeinen käyttäjälähtöisyyden käsite nostettiin kaupungin visio- ja strategiatasolle. Sen sijaan kokeiluun ja muutokseen läpiviemiseen ei varattu riittävästi resursseja eikä sitä kytketty käynnissä olevan kaupungin oman muutosprojektin osaprojekteihin, vaan se näyttäytyi erillisenä osallisuus-kokeiluna.

Näen uuden institutionalismin ja innovaatiopolitiikan erilaisten tulkintojen rikastavan julkisen palvelutuotannon uudistamisen vaatiman muutoksen perustelujen kuvaamista ja auttamaan ymmärtämään sen eri vaiheita ideoista toteutukseen ja toteutuneen muutoksen arviointiin.

7.4 Innovaatiojohtaminen verkostojen hallintana

Tutkimukseni kuudes luku kuvasi kuntien ja niiden innovaatiotoiminnan johtamista avoimen innovaatioparadigman mukaisesti yhä verkostoituneemmassa toimintaympäristössä. Pyrin myös tässä luvussa ottamaan haltuun käynnissä olevan kunnallishallinnon murroksen innovaatio- ja verkostojohdamisen näkökulmista. Empiirisenä esimerkkinä tässä luvussa palasin Itä-Uudenmaan tapaustutkimukseen.

Kirjallisuuskatsaukseni mukaan verkostomaiset työmuodot tulivat ensin 1990-luvulla kuntien elinkeinopolitiikkaan ja vapaa-aikatoimeen, 2000-luvulla ne löysivät tiensä myös alueiden ja palvelujen kehittämiseen. Kuntien verkostoitumistavat vaihtelevat niiden toimintaympäristön ja yhteistyön tavoitteista riippuen satunnaisesta epävirallisesta yhteistyöstä pysyviin, lähes hierarkkisiin yhteistyömuotoihin. Tämä katsaus tuotti innovaatio- ja kehittämissympäristöjen johtamiseen erilaisia verkostomalleja kuten rutiini-, kehittäjä- ja innovaatioverkostot ja erilaisia lähestymismalleja näiden verkostojen toimintaan kuten instrumentaalinen, vuorovaikutteinen ja institutionaalinen lähestymistapa.

Kunta voi pyrkiä hallitsemaan verkostoja ydintoimijana ja strategisena ohjaajana, johtamaan verkostoja vuorovaikutuksen avulla tai edistämään verkostojen syntymistä esimerkiksi rahoituksen avulla. Myös kunnanjohtajien ja poliitikkojen roolit eroavat verkostojen hallinnassa. Perinteisin tapa on osallistua verkostojen päätöksentekoon poliittisten edustajien kautta, kunnanjohtajien rooli taas korostuu erityisesti verkostojen syntymisen edistämässä.

Verkostoja voidaan käyttää yhteistyön hallinnan lisäksi myös oppimisen, kehittämisen ja innovaatiotoiminnan välineenä. Niiden avulla voidaan siirtää tietoa, parhaita käytäntöjä ja luoda kokonaan uutta tietoa. Tutkimukseni mukaan dynaamisessa toimintaympäristössä tarvitaan uusia verkostojen hallinnan muotoja. Muuttuvissa olosuhteissa johtajuuskin on vuorovaikutteiden ja jaettu prosessi. Kunta voi toimia verkostokoordinaattorina, joka kokoaa palvelutuotantonsa uudistamiseen palveluverkoston, jossa palvelut tuotetaan kunnan palveluyksiköiden, yritysten ja yhteisöjen muodostamassa palveluklusterissa. Suurten muutosten aikana päätöksentekijät voivat siirtyä verkostojen johtamisesta vielä askeleen pidemmälle, verkostoitumispolitiikkaan ja rakentaa suunnitelmallisesti uusia yhteistyösuhteita ja verkostoja ratkaisemaan yhdessä yhä monimutkaisempia ongelmia. Tutkimukseni empiirisen osan mukaan tämän muutoksen esteenä voivat kuitenkin olla juuri päätöksentekijät ja viranhaltijat, jotka eivät ole yhtä valmiita muutoksiin kuin palvelujen käyttäjät.

Verkostojen hallinta on osa kunnan strategista johtamista. Se edellyttää pitkäjänteistä sitoutumista niin kunnan ammatilliselta kuin poliittiselta johdoltakin, unohtamatta palveluja tuottavia työntekijöitä tai palvelujen käyttäjiä uutena muutosvoimavarana. Verkostot ovat kuitenkin tilannesidonnaisia, ne eivät ole paras hallinnan tapa

jokaiseen tilanteeseen. Kunnan toiminnan tavoitteet ja toteutettava tehtävä vaikuttavat oikean toimintamallin valintaan.

Itä-Uudenmaan tapausesimerkin mukaan maakunnan verkostoyhteistyön muodot muuttuivat yhteistyön ja luottamuksen määrän kasvaessa koko viiden vuoden tarkastelujakson ajan kohti hierarkkisia muotoja. Maakunnan verkostoyhteistyö käynnistyi vuonna 2001 satunnaisena tunnustelevana yhteistyönä elinkeinotoimen hankkeissa ja täydentyi vuonna 2002 maakunnallisena seutuyhteistyönä matkailussa ja aluekehittämishjelman käynnistymisenä. Se syveni vuosina 2004–2005 yhteistyöksi terveyskeskuspäivystyksessä, palo- ja pelastustoimissa sekä yhteisen yrityshautomon ja elinkeinoyhtiön perustamisena ja lopulta seutuyhteistyö liitettiin osaksi maakuntaliiton toimintaa. Vastaavasti Itä-Uudenmaan maakunnallinen innovaatiotoiminta toiminta käynnistyi ensin Porvoossa yhden miniklusterin toimintana vuosina 2002–2004 ja laajentui maakunnalliseksi innovaatio-ohjelmaksi ja osaksi koko maakunnan laajuista elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa vuosina 2006 – 2008.

Lovio ja Kivisaari (2010, 23–24) luonnehtivat kansainvälisen innovaatiotutkimuksen katsauksessaan innovaatiojohtamista organisaatioiden verkostojen tasolla tapahtuvaksi johtamiseksi, kun tavoitteena on laajempien uudistusten synnyttäminen ja läpiviemi. He hahmottavat innovaatiojohtamisen sellaisen verkostomaisen yhteistyön mobilisoimiseksi ja suuntaamiseksi, jolla uusia toimintamalleja kehitetään, viedään käytäntöön ja levitetään laajamittaisesti. Myös oman tutkimukseni mukaan uusimmissa viidennen sukupolven innovaatioprosessimalleissa järjestelmät integroituvat innovaatioverkostoksi, jossa kaikki innovaatiotoiminnassa mukana olevat tahot pyrkivät yhdessä prosessin nopeuttamiseen ja tehostamiseen.

Hoikka ennusti jo 1990-luvun alussa kuinka suomalainen kunta tulee modernisoimaan kasvonsa eurooppalaisen demokratian toteuttajana verkostojen avulla. Näissä verkostoissa palvelujen tuotanto ja kulutus lomittuvat ja nivoutuvat toisiinsa ja avaavat meille uusia yllättäviä mahdollisuuksia. Palvelujen tuottaja ja kuluttaja omaksuvat synergisessä vuorovaikutuksessa toistensa rooleja ja kehittävät uusia. Hoikan arvauksen mukaan verkostoja käytetään tulevaisuudessa järjestelmällisesti hallinnollisena välineenä asiantuntijatiedon hankkimisessa, poliittisten päätösten toteuttamisessa ja niiden toimeenpanossa. Nämä tulokset ovat yhdenmukaisia oman tutkimukseni kanssa, tämän lisäksi palvelujen tuottaja ja käyttäjä hyödyntävät verkostoja 2000-luvulla palvelujen yhteiskehittämiseen.

Edellä tekemäni yhteenveto tutkimukseni kohteena olevasta käyttäjälähtöisestä innovaatiotoiminnasta kuntakontekstissa, siihen liittyvistä kunta-, johtamis- ja innovaatioparadigmoista sekä kunnan ja kuntalaisen rooleista ja osallistumismuodoista kunnallishallinnon uudistamiseen voidaan kuvata myös seuraavan taulukon muodossa.

Taulukko 10. Yhteenveto tutkimukseni kohteena olevasta käyttäjälähtöisestä innovaatiotoiminnasta kuntakontekstissa, siihen liittyvistä kunta-, johtamis- ja innovaatioparadigmoista sekä kunnan ja kuntalaisen rooleista ja osallistumismuodoista.

Ajanjakso	Kunta-paradigma; Kunnan rooli	Kunnan tehtävä palveluissa	Johtamis-paradigma; -tapa	Kuntalaisen rooli	Kunta-demokratia; osallistumis-muoto	Innovaatio-paradigma innovaatio-prosessi	Kunnan rooli innovaatio-toiminnassa
1960–1970-luku	Itsehallinnollinen; Viranomais-, hallinto- ja hyvinvointi-kunta	Järjestää ja tuottaa palvelut itse	Hierarkkinen; Laki ja normit	Alamainen, äänestäjä	Edustuksellinen demokratia	Tiede-politiikka; suljettu innovaatio-prosessi	Perinteinen elinkeinotoiminta; Mahdollistajan rooli rahoittaja
1980–1990-luku	Itsehallinnollinen; Palvelukunta	Palvelujen järjestäjä, useita eri tuottajia	Uusi julkisjohtaminen; Sopimusohjaus	Kuluttaja, asiakas	Osallistava demokratia, käyttäjädemokratia; Osallisuus	Teknologia-politiikka; suljettu innovaatio-prosessi	Laaja-alainen elinkeinotoiminta; Innovaatio-toiminnan soveltaja, julkiset hankinnat
2000-luku	Kommunistaarinen; Verkosto- ja kansalais-kunta	Kunta orkerste-roijana	Uusi johtamistapa; Verkostojohdaminen	Kansalainen palvelujen käyttäjä, yhteiskehittäjä	Suora osallistuminen: Käyttäjälähtöisyys	Innovaatio-politiikka; avoin innovaatio-prosessi	Kaikki toimialat; Innovaatioympäristön luoja, veturi

7.5 Uusi hallintatapa vuorovaikutteisen innovaatiotoiminnan hyödyntäjänä

Tutkimuksellani oli kolme tavoitetta. Tutkimukseni ensisijaisena tavoitteena oli kuvata miten käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta on hyödynnettävissä kuntakontekstissa. Toisena tavoitteenani oli rikastaa uuden kuntaparadigman käsitettä innovaatiotutkimuksen avulla. Pysin näihin tavoitteisiin rakentamalla keskustelua kunnallishallinnon uudistamisen ja innovaatiotutkimuksen erilaisten näkökulmien välille. Tässä keskustelussa käytin apuna uuden hallintatavan ja avoimen innovaatioparadigman käsitteitä. Avasin kolmen tapauskuvauksen avulla avoimeen innovaatiotoimintaan liittyviä käyttäjälähtöisen, moniäänisen ja verkostomaisen innovaatiotoiminnan periaatteita. Nämä kolme tapausta osoittivat, että avoin innovaatioparadigma on tunnistettu ja hyväksytty kuntien hallinnon ja palvelujen kehittämisessä ja että kunnat ovat myös ottaneet ensi askeleita käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan hyödyntämisen suuntaan. Kolmas tavoitteeni oli soveltaa ja mallintaa kuntien kehittämis- ja innovaatiotoiminnassa esiin nousseita erilaisia vuorovaikutteisia käytäntöjä kuntapalveluja koskevan päätöksenteon ja niiden uudistamisen tueksi. Nyt on aika vastata tutkimukseni pääkysymykseen, joka oli Miten käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta on hyödynnettävissä kuntakontekstissa?

Tutkimukseni mukaan kunnallishallinnon uudistusten edellyttämiin muutoksiin on useita kannusteita. Uudistamista ovat Suomessa viimeisen 20 vuoden aikana vauhdittaneet niin lama, julkisen talouden rahoituskriisi, Suomen liittyminen Euroopan unioniin, kansalaisten tyytymättömyys julkisiin palveluihin kuin kunta- ja palvelurakennemuutostuskin. 2000-luvun innovaatiopolitiikka korostaa palvelujen uudistamista myös innovaatiotoiminnan keinoin tuomalla muutosajureiksi laaja-alaisuuden, kysyntä- ja käyttäjälähtöisyyden sekä systeemisyiden. Vanhan toimintajärjestelmän murtuminen vaatii tutkimukseni mukaan yhtä aikaa muutospainetta yleisessä toimintaympäristössä ja rykelmää samanaikaisia innovatiivisia toimenpiteitä, joilla tähdätään uuteen toimintakulttuuriin. Tässä uudessa toimintakulttuurissa korostuu kansalaisten osallisuuden lisäksi kansalaisten tasavertaisuus palvelujen saatavuuden suhteen. Erityisesti sosiaaliset innovaatiot ovat toteutuessaan tällaisia yhteisöllisiä oppimisprosesseja, joiden kautta kunnallishallinnon ja sen palvelujärjestelmän rakenteelliset uudistukset tulevat mahdollisiksi.

Tulkitsin tätä kunnissa tapahtuvaa muutosta ensin havainnoijana konstrukttiivisen tutkimusotteen kautta, sitten vuorovaikutteisesti toimintatutkimuksena yhdessä tutkimukseni kohdeyhteisön kanssa. Konstrukttiivisen oppimiskäsityksen keskeisin teesi on, että uutta tietoa opitaan aikaisemman tiedon pohjalta. Tulkitsemme siis uusia havaintojamme niiden tietojen ja uskomusten pohjalta, joita meillä on jo ennestään. Nämä mentaaliset mallit muuttuvat kahdella tavalla: oppimalla rikastamisen kautta tai uudelleen muovaamisen kautta. Tiedon rikastaminen tapahtuu lisäämällä uutta tietoa olemassa oleviin käsitteellisiin järjestelmiin, tämän mallin tarkastaminen edellyttää muutoksia myös yksilöiden uskomuksissa. Käsitteellisiä muutoksia ovat esimerkiksi uusien käsitteiden käyttöönotto tai niiden tarkentaminen. Uudistavaa oppimista tapahtuu kun oppija tulee kriittisen reflektion kautta tietoiseksi omia havaintojaan ohjaavista perusoletuksista ja kykenee muuttamaan näitä oletuksiaan. Lähtökohtina toimintatutkimukselleni olivat kriittinen ja kommunikatiivinen toimintatutkimus. Toimintatutkimuksen perusajatuksena on Kurt Lewinin huomio siitä, että ihmisten käyttäytymisen muutokseen tarvitaan yhteisöllistä interventiota. Tieto toimii tämän muutoksen perustana ja yhteisön jäsenet sitoutuvat muutokseen saamansa tiedon pohjalta erilaisten ryhmäkeskustelujen ja ryhmätöiden avulla. Habermasin kommunikatiivinen toiminnan teoria lähtee samasta ajatuksesta, mutta perustuu ajatukseen herruudettomasta keskustelusta, johon kaikki voivat osallistua. Olennaista Habermasille on nähdä demokratia ideaalisena puhetilanteena, joka perustuu keskusteluun ja dialogiin. Pohjoismaisessa työorganisaatioihin kohdistuvassa toimintatutkimuksessa Gustavsen pitää myös vuorovaikutusta edellytyksenä työorganisaatioiden muutokselle ja innovaatioille.

Sekä Engeström (2004, 29–30) että Windrum (2008, 10) käyttävät yksi- ja kaksisilmukaisen oppimisen käsitteitä innovaatioiden yhteydessä. Engeström kuvaa oppimista kolmen eri innovaatiotyypin avulla. Ratkaisuinnovaatioiden yhteydessä organisaation oppiminen tuottaa ratkaisuksi hetkellisesti uuden käytännön. Prosessi-innovaation tapauksessa tekijä kiinnittää huomionsa koko muutoskohteeseen vuorovaikutteisesti. Järjestelmäinnovaatioissa oppiminen tapahtuu pitkän aikavälin prosessina ja sosiaalisina kytkentöinä, joiden kautta muutoksentehtäväryhmä muotoilee toimintajärjestelmälle uuden mallin ja siirtää tämän mallin käytäntöön. Samoin Windrum

liittää politiikkainnovaatioihin kolmenlaista oppimista. Oppiminen voi liittyä siihen miten politiikkainstrumentteja kehitetään, kuinka luodaan yhteisiä uusia käsitteitä tai kuinka opitaan sosiaalisesti. Politiikkainstrumenttien kehittämiseen liittyvä oppiminen on hänen mukaansa inkrementaalista, eikä kyseenalaista kehittämistyötä tekevän organisaation tavoitteita tai toimintoja. Käsitteellinen ja sosiaalinen oppiminen taas ovat radikaalia kaksisilmukkaista oppimista ja vaativat kokonaan uudenlaista ajattelua ja vuorovaikutusta.

Oma toimintatutkimukseni käynnistyi ensin praktisesta tutkittavan kuntayhteisöni jäseniltä tulleesta tarpeesta pyrkiä havainnoijana ymmärtämään ja käsitteellistämään käyttäjälähtöistä innovaatiotoimintaa kuntakontekstissa. Siirryin kuitenkin nopeasti havainnoinnista emansipatoriseen toimintatutkimukseen ja aktiiviseen muutosagentin rooliin kehittämään toimintaympäristöäni yhteisvastuullisesti kohdeyhteisöni kanssa. Yhteisen oppimisprosessin tuloksena syntyi oivallus uudesta vuorovaikutteisesta päätöksenteko- ja palvelutuotantoprosessista, jonka esittelen seuraavassa luvussa.

7.6 Ideaalimalli osallisuuden ja käyttäjälähtöisyyden hyödyntämiseen kuntapalvelujen kehittämisessä

Toimintatutkimuksen tuloksena on yleensä uudella tavalla ymmärretty kehittämisprosessi. Oman tutkimukseni kohdalla tämä tarkoitti oivallusta käyttää osallisuuden ja käyttäjälähtöisyyden menetelmiä kuntapalvelujen kehittämisessä toisiaan täydentäen. Kytkin tämän oivalluksen perusteella tutkimani osallisuuden menetelmät hallinnollis-poliittisen päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin ja käyttäjälähtöisyyden menetelmät vastaavasti innovaatioprosessin eri vaiheisiin. Muokkasin lopuksi näistä kahdesta rinnakkaisesta päätöksenteko- ja palvelutuotantoprosessista yhden yhteisen prosessin kunnan ja kuntalaisen kiinteämmän vuorovaikutuksen mahdollistamiseksi. Tässä ideaalimallissa kuntalainen voi osallistua sekä palveluja koskevaan päätöksentekoon päätöksenteon poliittis-hallinnollisen prosessin esilletulo-, valmistelu-, päätöksenteko- ja toimeenpanovaiheissa että palvelujen kehittämiseen niitä koskevan yhteissuunnittelun asiakasymmärrys-, ideointi-, suunnittelu-, testaus- ja tuotantovaiheiden kautta. Käyn seuraavassa läpi tämän kunnan ja kuntalaisen yhdistävän vuorovaikutteisen prosessin vaihe vaiheelta eri vaiheisiin kuuluvine menetelmineen ja niistä seuraavine hyötyineen.

Kunta perinteisenä hallintokuntana toimii palveluja uudistaessaan suljetun innovaatioparadigman mukaisesti, jossa palvelujen uudistamisesta vastaavat viranhaltijat keskustelevat uudistuksista vallassa olevan eliitin eli poliittisten päättäjien kesken. Kuntalaisella on mahdollisuus osallistua tähän poliittis-hallinnolliseen prosessiin päätöksenteon ensimmäisessä esilletulovaiheessa, vain kun kunta kuntalain 27 §:n mukaisesti joko tiedottaa kuntalaista kunnan asioista tai kuulee häntä vapaaehtoisesti esimerkiksi kuntalaiskyselyn avulla. Kuntalaisen näkökulmasta palvelujen yhteissuunnittelu tässä perinteisessä poliittis-hallinnollisessa prosessissa taas voi käynnistyä kuntalain 28 §:n mukaisella aloitteen tekemisellä kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Kuntalainen osoittaa allekirjoittamansa aloitteen asiaa koskevan viraston virastopäällikölle tai lautakunnan puheenjohtajalle. Kunnan on tämän jälkeen vastaavasti ilmoitettava kuntalaiselle mihin toimenpiteisiin se on aloitteesta johtuen ryhtynyt. Kuntalaisten

tekemät aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet on myös saatettava valtuuston tietoon vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Tämä nykymalli vastaa liberalistista ja manageristista näkemystä. Liberalistisen näkemyksen mukaan kansalaisten intressit ovat valmiina ja poliittisen päätöksenteon tulee vain saada ne selville. Kansalaisten rooli rajoittuu tässä mallissa tuen ja vaateiden ilmaisuun, eikä kiinteämpään osallistumiseen koeta olevan tarvetta. Manageristisen näkemyksen mukaan kuntalainen taas nähdään asiakkaana ja hänen osallistumiskeinoikseen riittävät vastaavasti asiakaskyselyt ja erilaiset valitusjärjestelmät.

Käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta tarjoaa uudenlaisen keskusteluareenan päätöksiä tekevän eliitin ja kuntalaisten välille. Käyttäjälähtöisessä innovaatiotoiminnassa palvelujen käyttäjän tarpeiden ymmärtäminen on palvelujen suunnittelun lähtökohta. Kuntalain mukaisen kuntalaisen vapaaehtoisesta mielipiteen kuulemisen, reaktiivisen palautteen saamisen tai aloitteeseen vastaamisen sijasta kunta voi toteuttaa asiakasymmärryksen kartuttamisen proaktiivisesti palvelumuotoilun innovatiivisin menetelmin. Tässä avoimen innovaatioparadigman mukaisessa mallissa uuden hallintatavan omaksunut verkosto- ja kansalaiskunta keskustelee jo ennen päätöksentekoprosessin käynnistymistä muutoksen itulina olevista ideoista sekä eliitin että palvelujen käyttäjien kesken. Palvelujen kehittämisestä vastaavat voivat käynnistää tämän keskustelun haastattelemalla palvelujen käyttäjiä heidän palvelukokemuksistaan. Tämän jälkeen haastattelemalla saatua asiakasymmärrystä ja tiedonkeruuta voidaan täydentää palvelujen käyttäjien piilevien tarpeiden kartoittamiseksi etnografisin havainnointimenetelmin seuraamalla palvelujen käyttäjän arkea hänen koti- ja palveluympäristössään. Havainnointi haastattelujen rinnalla tuo esiin palvelujen käyttäjien piilevien tarpeiden lisäksi uusia kehittämisideoita, jotka mahdollistavat palvelujen kehittämisen laajenemisen myös nykyisten olemassa olevien palvelujen ulkopuolelle. Tämä uusi käyttäjälähtöinen malli vastaa kommunitaristista yhteisöllisyyttä korostavaa näkemystä, jossa on keskeistä kiinteä vuorovaikutus päättäjien ja kuntalaisten kesken. Tämän näkemyksen mukaan päätöksenteon keskeisenä tehtävänä on käydä yhdessä kuntalaisten kanssa läpi eri vaihtoehtoja, keskustella ja hakea parhaiten yhteistä hyvää edistäviä ratkaisuja laajassa vuorovaikutuksessa.

Poliittis-hallinnollisen prosessin toisessa vaiheessa kunnan viranhaltijat valmistelevat kunnan toimielinten päätettävissä olevat asiat. Asiaa esittelevä viranhaltija vastaa valmistelun asianmukaisesta suorittamisesta ja tekee sitä koskevan päätösesityksen. Kunnan on myös tiedotettava kuntalain 29 §:n mukaisesti asukkaalleen päätöksentekoprosessissa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista.

Käyttäjälähtöisessä innovaatiotoiminnassa ideointi kuntalaisten kanssa käynnistyy päätöksenteon valmisteluvaiheessa esimerkiksi kaupunkifoorumin työpajassa tai Living Labissa edellisessä vaiheessa kootun asiakasymmärryksen pohjalta. Moderni verkostokunta ottaa tässä vaiheessa julkisten palvelujen yhteissuunnitteluun kuntalaisten lisäksi myös palveluja tuottavien yritysten ja järjestöjen edustajia. Palvelunkäyttäjien tavoitteet ja lähtökohdat voidaan konkretisoida työpajaa varten haastattelujen pohjalta ennalta laadituiksi käyttäjäpersooniksi. Visualisoitu käyttäjäpersoonia nimineen, harrastuksineen, perhekuvauksineen ja elämäkokemuksineen edustaa työpajassa neutraalisti palvelujen käyttäjää hänen tarpeineen. Yhteissuunnittelutyöpajassa työ

jatkuu kuntalaisen kanssa tämän asiakasymmärryksen pohjalta esimerkiksi laatimalla käyttäjäpersoonan tai läsnä olevan palvelujen käyttäjän tarpeiden pohjalta palvelujärjestelmän visuaalinen kuvaus. Kuvauksessa otetaan huomioon palveluprosessin eri vaiheet, niiden järjestys, kaikki kuntalaisen tässä palveluprosessissa käyttämät palvelut ja niiden tuottamiseksi tarpeelliset, mutta kuntalaiselle näkymättömät tukipalvelut. Visualisoitu palvelujärjestelmän kuvaus voi koostua sekä nykyisistä että tulevista julkisen ja yksityisen sektorin, järjestöjen tai vapaaehtoisten yksityishenkilöiden tuottamista palveluista. Kuntalaiselle tarjolla olevista palveluista voidaan muodostaa myös visualisoitu palvelukartta tai hänen käyttämistään palveluista niiden käyttöjärjestyksessä visualisoitu palvelun käyttäjän kannalta sujuva palvelupolku. Näitä visualisointeja voidaan edelleen täydentää palveluntuottajien ja -käyttäjien haastatteluilla ja hahmottaa näin käytettyjen tai potentiaalisten palvelujen kehittämismahdollisuudet. Palvelujen yhteiskehittely päätöksenteon valmisteluvaiheessa henkilökohtaistaa palvelujen kehittämisen tuomalla kasvokkain yhteen palveluista vastaavia, niitä tuottavia ja niitä käyttäviä henkilöitä. Tämä tekee palveluista myös läpinäkyviä.

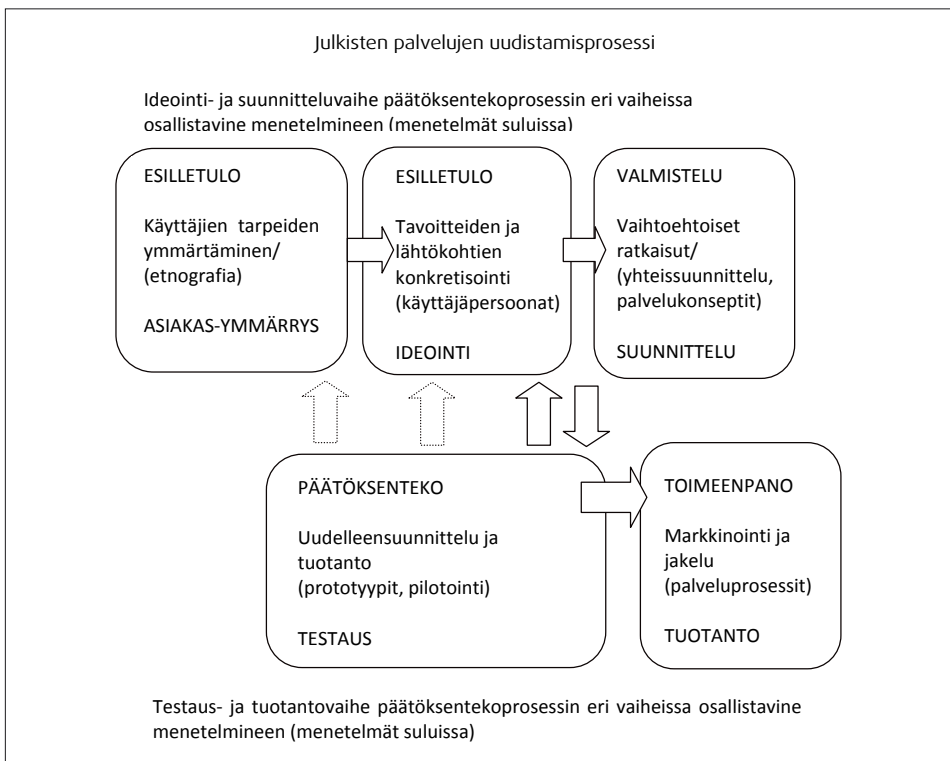
Poliittis-hallinnollisen prosessin kolmannessa vaiheessa kunnan päätösvaltaa käyttää kuntalain 1 §:n mukaan asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuusto voi johtosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille kuten kunnanhallitukselle, lautakunnille ja johtokunnille, niiden jaostoille ja toimikunnille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Päätöksentekovaiheessa päätöksenteko voidaan delegoida myös kuntalain 18 §:n mukaan kunnan lautakunnan sijasta tietyn kaupunginosan asukkaiden tai palvelunkäyttäjien muodostamalle aluelautakunnalle.

Käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan ideointi- ja suunnitteluvaiheessa syntyneitä vaihtoehtoisia palvelukonsepteja tai niitä pidemmälle vietyjä palvelujen prototyyppejä voidaan lisäksi ennen päätöksentekovaihetta testata sekä arvioida niiden toteuttamiskelpoisuutta sarjakuvavisualisointien tai näytelmän avulla. Käyttäjälähtöinen toimintamalli mahdollistaa testausten ja arviointien jälkeen päätöksentekovaiheessa erilaisten ryhmien intressien kanavoitumisen kunnan sisällä valinnoiksi ja näiden valintojen legitimoiminnin päätöksenteon kautta palvelujen järjestämisessä, kunnan kehittämisessä ja resurssien jakamisessa. Päätöksentekovaiheessa uudenlaiset poikkihallinnolliset yhteistyömallit edellyttävät palvelujen kehittämis- ja johtamisvastuiden sopimista eri hallintokuntien, toisten kuntien, yritysten, järjestöjen ja yksityisten henkilöiden välillä.

Poliittis-hallinnollisen prosessin neljännessä täytäntöönpanovaiheesta vastaa kuntalain 23 §:n mukaan kunnanhallitus. Hallitus vastaa myös kunnan hallinnosta, taloudenhoidosta, valtuuston päätösten valmistelusta ja laillisuuden valvonnasta. Poliittis-hallinnollisen prosessin toimeenpanovaiheessa voidaan palvelun toteuttaminen myös delegoida kuntalaisille esimerkiksi talkootyönä.

Käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta käyttää myös palvelujen tuotantovaiheessa hyväkseen palvelumuotoilun innovatiivisia menetelmiä. Palvelu voidaan toteuttaa jakamalla se palveluprosessin mukaisesti eri vaiheisiin, joita tässä yhteydessä kutsutaan palvelutuokioiksi. Palvelujen käyttäjät tuovat tässä mallissa ensin muutosagentteina uudet ideat yhteiseen keskusteluun ja sitten toteuttavat ne palveluina yhdessä muun palvelutuotantoverkoston kanssa ennalta suunnitellusti ja testatusti pala palalta ohi yksittäisen kunnallisen organisaation muodostaen samalla uudenlaisen sosiaalisen tuotantojärjestelmän.

Näin luotu uusi käyttäjälähtöinen julkisten palvelujen tuotantomalli toimii myös Hoikan mainitsemana modernina verkostona, jossa palvelujen tuotanto ja kulutus lomittuvat ja nivoutuvat toisiinsa ja avaavat uusia mahdollisuuksia. Tässä mallissa palvelujen tuottaja ja kuluttaja omaksuvat synergisessä vuorovaikutuksessa toistensa rooleja ja kehittävät uusia. Malli linkittää myös Sotaraudan kuvaamat organisaatio- ja yksilöprosessit osaksi niitä laajempia institutionaalisia konteksteja, jossa ne muuttuvat. Tämä yhteiskehittelyn uusi malli mahdollistaa samalla käyttäytymisen muutokseen tarvittavan yhteisöllisen intervention. Mallissa syntynyt yhteinen tieto toimii tarvittavan muutoksen perustana ja yhteisön ihmiset sitoutuvat yhteisen tiedon pohjalta tämän mallin vaatimiin muutoksiin. Yhteinen kieli toimii tässä mallissa potentiaalisena käytäntönä ja kielellinen vuorovaikutus mahdollistaa uudenlaisiksi konkretisoituvan toiminnan. Lopputuloksena on yhteinen oppimistilanne, jonka kautta yhteisön tiedot kasvavat. Tämä kansalaissuuntautuneisuus tuo kuntalaiset palvelutuotannon keskipisteeseen poliittisina toimeksiantajana ja yhteisönsä vaikuttajana. Käyttäjälähtöisyys parantaa samalla palvelujen laatua ja tuottavuutta, koska se vähentää tarpeettomien palvelujen riskiä, lisää käyttäjien luottamusta palveluihin ja jakaa henkilökunnan näkökulmasta palvelujen suunnitteluvastuuta lisäten työtyytyväisyyttä. Mikäli kunnan poliittinen ja ammatillinen johto sitoutuu pitkäjänteisesti toimimaan strategisena verkostokoordinaattorina, kunta voi käyttää jatkossa samoja yhteistyösuhteita myös muiden monimutkaisempien yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuun.



Kuva 10. Vuorovaikutteinen käyttäjälähtöinen julkisten palvelujen päätöksenteko- ja innovaatioprosessi (mukailien Sorsimo & Jäppinen 2010).

Ideaalimallini taustalla on uuden hallintatavan ja avoimen innovaatioparadigman vuoropuhelu. Yhtä lailla kuin avoimen innovaation paradigmaa tarjotaan tilaksi, jossa yritykset voivat käyttää hyväkseen sisäisiä ja ulkoisia tuote- tai palveluideoita uudistaessaan toimintaansa, voivat kunnat 2000-luvulla uudistaa toimintaansa käyttäjälähtöisen avoimen innovaatiotoiminnan avulla. Käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta voi tuoda kansalaisyhteiskunnan uutena ryhmänä mukaan poliittiseen monitoimijaiseen prosessiin. Yritysten palveluinnovaatioiden kohdalla puhutaan tässä yhteydessä vuorovaikutteisesta mallista, jossa palvelun toimittaja hakee toimivan ratkaisun avoimessa ympäristössä yhdessä asiakkaan kanssa. Palveluinnovaatioiden erityispiirre on systemisyys loppuasiakkaan suuntaan innovaatioprosessin kaikissa vaiheissa, sen alkupäässä, konseptoinnissa ja toimeenpanossa. Kunnassa tai yrityksissä niiden johto, prosessien omistajat, keskijohto ja operatiivinen taso on saatava sitoutumaan kehittävään asiaan. Vain näin voidaan tutkimukseni mukaan hakea todellisia käyttäjälähtöisiä palveluinnovaatioita strategisella, operatiivisella ja järjestelmätasolla.

Sitoutuminen kunnan palvelujen kehittämiseen voidaan saavuttaa vain yhteisön yhteisen vuorovaikutteisen oppimisprosessin kautta. Toteutuessaan uudistava kaksisilmukainen oppiminen johtaa sekä organisaation että vallitsevien normien luovaan kyseenalaistamiseen ja muuttamiseen. Vuorovaikutteinen oppiminen johtaa parhaimmillaan myös kunnan järjestelmäinnovaatioihin, joissa oppiminen tapahtuu pitkän aikavälin prosesseina ja yhteisinä sosiaalisina kytkentöinä. Näiden kytkentöjen kautta muutoksenteekijäryhmä kykenee yhdessä muotoilemaan kunnan palvelujärjestelmälle uuden mallin ja siirtämään tämän uuden toimintamallin käytäntöön.

Ideaalimallini mukaan kuntien ja kuntalaisten kansalaiskeskeinen yhteiselämä voi johtaa toteutuessaan uudistuneeseen paikallishallintoon, jonka palveluprosessit ovat tuotantolähtöisyyden sijasta käyttäjälähtöisiä, jossa kuntalainen on vastuuta ottava osallinen ja jossa kunnan palvelujärjestelmä tukee kunnan kansalaistoimintaa. Tässä tulevaisuuskuvassa kuntalaisten oma vastuu ja vapaaehtoistyö korostuvat ja kansalainen muuttuu objektista subjektiksi, kuntalaiseksi ja vastuulliseksi palvelujen yhteistuottajaksi. Tässä uudistuneessa paikallishallinnossa kuntalainen on luonnollisesti mukana sekä paikallishallinnon päätöksenteko- että palvelutuotantoprosessissa, eivätkä nämä prosessit näyttäydy enää kahtena erillisenä prosessina kuten Mikkelin ja Helsingin tapausten kuvaukset vielä tässä vaiheessa osoittavat.

8 Käyttäjälähtöisen innovaatio- toiminnan hyödyt ja mahdollisuudet kuntapalvelujen uudistamisessa

Innovaatiotoimintaa tarkastellaan yleensä taloustieteen näkökulmasta yritysten ja alueiden vaurauden lähteenä. Myös kuntien kannalta optimi palvelujen järjestämistapa on sellainen, jossa palvelut tuotetaan taloudellisesti, palvelut ovat kuntalaisten saatavilla ja kuntalainen on niihin tyytyväinen. Tutkimukseni mukaan käyttäjälähtöisyyden mukanaan tuomat poikkeukselliset prosessit uudistavat palvelutuotantoa ja tuovat kunnille uutta kilpailukykyä. Tämä kilpailukyky voi näkyä muun muassa nopeampana reaktiokykyinä kuntalaisten tarpeisiin. Systemisesti käytettynä käyttäjälähtöisyys näkyy myös tuottavuuden ja erityisesti laadun paranemisena. Palvelumuotoilun menetelmät mahdollistavat sukelluksen kuntalaisten tulevaisuuden tarpeisiin. Ne tuovat uusia teollisia tapoja tunnistaa käyttäjien piileviä tarpeita, jotka voivat vähäisten palvelu- ja tuoteparannusten sijasta tuottaa myös radikaaleja innovaatioita.

Demokratian näkökulmasta innovaatiotoiminnasta on lisää hyötyä kuntien kannalta. Kuntalaisten osallistumisen lisääminen ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen on nähty keinoksi palauttaa kansalaisten luottamus poliittiseen ja hallinnolliseen toimintaan ja tekevän päätöksenteosta ja tuotetuista palveluista enemmän kuntalaisten tarpeita vastaavia. Hyödyt käyttäjälähtöisyydestä näkyvät myös palveluhenkilöstön palautteesta. Henkilöstön näkökulmasta käyttäjälähtöisyys jakaa palvelujen suunnitteluvastuuta ja lisää työtyytyväisyyttä. Voimme myös nähdä innovaatiotoiminnan elinkeino- ja aluepolitiikkaa laajempuna osana hyvinvointi- ja yhteiskuntapolitiikkaa. Tällöin palvelumuotoilun vuorovaikutteiset menetelmät voivat holistisuutensa vuoksi tarjota uusia yhteistoiminnallisia ratkaisuja yhteiskunnan ilkeisiin sosiaalisiin ongelmiin kuten nuorten syrjäytymisen ennaltaehkäisyyn. Mikäli kunta on kiinteässä tasavertaisessa dialogissa toteuttamansa hyvinvointi- ja yhteiskuntapolitiikan sisällöistä strategisten kumppaneidensa ja kuntalaisten kanssa, saattaa se palveluorganisaatioineen vuorovaikutteisen oppimisen kautta jopa kyseenalaistaa ja muuttaa vallitsevia normeja ja kyetä muotoilemaan kunnan palvelujärjestelmälle uuden mallin ja siirtämään tämän uuden toimintamallin käytäntöön.

8.1 Vuorovaikutteinen päätöksenteko- ja innovaatioprosessi

Tutkimukseni käynnistyi kunnallistieteen näkökulmasta. Kunta vastaa palvelujen järjestämisestä kuntalaisilleen ja sen poliittinen järjestelmä tekee päätökset näihin palveluihin käytettävistä resursseista ja niistä saatavien hyötyjen jakamisesta. Tarkastelin tässä tutkimuksessa erityisesti sitä miten kunnan palvelutuotantoon kohdistuvat

päätökset ja palveluihin kohdistuva kehittäminen toteutuvat sekä hallinnollisena että poliittisena prosessina. Käytännössä luottamusmiehet vastaavat poliittisella tasolla näistä valinnoista. Kunta on kuitenkin tänä päivänä muuttumassa sosiaalisena järjestelmänä yhä enemmän yhteisöksi, jonka päätöksenteko hajautuu useisiin vallan eri keskittyimiin. Tähän yhteiskuntakehitykseen ovat vaikuttamassa niin talouselämä, media, globalisaatio kuin kansalaisyhteiskuntakin. Nykyinen osaamiseen ja innovaatioihin perustuva tietotalous edellyttää kunnilta uudenlaista jaettua johtajuutta. Tämä johtajuus vaatii kunnilta kykyä suunnata kehittämistoimintaa, yhdistää erilaisia kompetensseja ja vallan muotoja. Kannusteita muutokseen hakeva diskursiivinen institutionalismi painottaa tässä yhteydessä uusien ideoiden ja ideoita välittävän keskustelun roolia politiikassa. Käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta voi tarjota näiden muutosten vaatiman uudenlaisen keskusteluareenan päätöksiä tekevän eliitin ja kuntalaisten välille. Tällä areenalla palvelujen käyttäjät voivat toimia muutosagentteina yhdessä poliitikkojen, viranhaltijoiden ja median rinnalla. Aika näyttää, jääkö käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta vain edelläkävijäkuntien pienen joukon erityisosaamiseksi.

Tutkimukseni muodosti kunnasta ja kuntalaisista kommunitaristisen kuntakäsitteksen mukaisen verkostokunnan, joka on avoimen innovaatiotoiminnan paradigman mukaisesti aktiivisessa vuorovaikutuksessa palvelutuotantonsa uudistamiseksi yritysten, järjestöjen ja palvelujen käyttäjien kanssa. Avoimen innovaatiotoiminnan paradigman mukaan kunta muuttuu innovaatiotoiminnan kehittäjänä verkosto- ja kansalaiskunnaksi, joka täydentää päätöksenteossaan edustuksellista demokratiaa osallisuuden ja käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan menetelmien avulla.

Kehittämäni vuorovaikutteisen ideaalimallin mukaan kuntien ja kuntalaisten kansalaiskeskeinen yhteiselämä voi johtaa toteutuessaan uudistuneeseen paikallishallintoon, jonka palveluprosessit ovat tuotantolähtöisyyden sijasta käyttäjälähtöisiä, jossa kansalainen on vastuuta ottava osallinen ja jossa kunnan palvelujärjestelmä tukee kunnan kansalaistoimintaa. Tässä tulevaisuuskuvasssa kansalaisten oma vastuu ja vapaaehtoistyö korostuvat ja kansalainen muuttuu objektista subjektiksi ja vastuulliseksi palvelujen yhteistuottajaksi. Tässä uudistuneessa paikallishallinnossa kuntalainen on luonnollisesti mukana sekä paikallishallinnon päätöksenteko- että palvelutuotantoprosessissa.

Tämä ideaalimalli noudattelee Habermasin kommunikatiivisen toiminnan pelisääntöjä, jonka mukaan oikeusvaltio määrittyy jatkuvassa keskustelussa demokraattisena prosessina kansalaisten kanssa. Habermasin mukaan itse asiassa poliittinen valta on kokonaisuudessaan johdettavissa kansalaisten kommunikatiivisesta vallasta. (Habermas 1996, 170.) Tutkijoille tämä kriittinen vuoropuhelu toimii totuuden esiin saavana taikakaluna, jonka avulla kyetään selvittämään yksittäisten toimijoiden vilpittömyys.

8.2 Lopuksi

Tutkimukseni käynnistyi vuonna 2006 mielenkiinnosta julkisen sektorin innovaatiotoimintaa kohtaan. Sen lopputulemaksi tuli tulkita vuonna 2011 tämän innovaatiopolitiikan toimeenpanoa vuorovaikutuksen käytäntöinä kunnan ja kuntalaisen välillä ja jatkumona kuntademokratian edustuksellisen ja suoran demokratian mukaisesta osallisuudesta päätöksenteossa käyttäjälähtöisyyden menetelmiin palvelujen kehittämistoiminnassa. Perinteisesti innovaatiotoiminta on ollut osa tiede- ja teknologiapoli-

tiikkaa, aluetiedettä ja taloustieteitä. Innovaatiotoiminta on nähty taloustieteen termein resurssien allokoitina innovaatioiden kehittämiseen ja itse innovaatioprosessi on jäänyt vähemmälle huomiolle tieteen mustaan laatikkoon, kuten Jan Fagerberg (2005, 2–4) toteaa. 2000-luku on avannut tätä innovaatiopolitiikan mustaa laatikkoa ja sen sisältämää innovaatioprosessia eri vaiheineen ja ottanut mukaan tähän vuorovaikutteiseen prosessiin avoimen innovaatiotoiminnan ideologian mukaisesti lisää eri toimijoita kuten palvelujen käyttäjät, yritykset, organisaatiot ja niiden verkostot.

Tutkimukseni hyödynsi käynnissä olevaa kunta- ja innovaatioparadigman murrosta ja marssitti sen voimalla niin tieteentekijät kuin viranhaltijatkin ulos mustista laatikoistaan ja hallinnon rautaisista häkeistä julkiselle areenalle suunnittelemaan ja päättämään tulevaisuuden kuntapalveluista tasa-arvoisesti yhdessä kuntalaisten kanssa. Tutkimus käytti osallistavia menetelmiä ja vuoropuhelua käyttäjälähtöisyyden esiin saavana taikasauvana. Tutkimukseni päämääräksi tuli lopulta palauttaa kunta takaisin kuntalaisten muodostamaksi yhteisöksi, joka vastaa yhdessä uudistuneen palvelutuotantonsa suunnittelusta ja toteutuksesta.

Tutkimukseni yhdisti toisiinsa 2000-luvun alun uuden innovaatiopolitiikan oppien mukaisesti eri tieteenalojen näkemyksiä. Kuntakontekstissa toteutuneessa innovaatiotutkimuksessa innovaatiotoiminnan avautumista tulkitsemassa olivat sosiologia, kasvatustiede, organisaatio- ja hallintotiede sekä johtamis- ja yhteiskuntatieteet kuten kunnallispolitiikkakin. Nämä tieteet toivat innovaatiotoiminnan toimeenpanoon uusia sovellusalueita ja rikastuttivat sen tulkintaa vuorovaikutuksen, osallistavien menetelmien, yhteisen oppimisprosessin, verkostoituneen innovaatiotoiminnan, johtamisen ja sen palvelujen käyttäjille suoman vallan ja vallankäytön kautta. Nämä näkökulmat toimivat myös haasteina julkisen sektorin innovaatiotoiminnan jatkotutkimukselle.

Jotta käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta ei jäisi vain edelläkävijäkuntien karismaattisten johtajien ja lainsuojattomien innovaattoreiden erityisosaamiseksi, vaan se aikaansaisi julkisen sektorin palvelu-uudistuksen kolmannen aallon, jatkotutkimuksen keskeisiä kysymyksiä ovatkin: Miten luoda kuntaorganisaatioon innovatiivinen toimintakulttuuri? Miten levittää Mikkelin ja Helsingin tapausesimerkkien mukainen suora dialogi kansalaisten, kuntien poliittisen johdon ja viranhaltijoiden välille? Tulisiko tässä hyödyntää enemmän kuntien käyttämien aiempien liiketoimintakonsulttien sijasta yritysten innovaatio- ja palvelumuotoiluasiantuntijoiden voimin toteutettavia kuntakohtaisia ja kuntien erityispiirteisiin tukeutuvia monitieteellisiä palvelujen käyttäjälähtöisyyteen tähtäviä koulutusohjelmia?

Lähteet

Abrioux, E. (1998) Degrees of Participation: a Spherical Model – the Possibilities for Girls in Kabul, Afghanistan. Teoksessa Johnson, V., Ivan-Smith, E., Gordon, B., Pridmore, P. & Scott, P. (eds.) *Stepping Forward. Children and Young People's Participation in the Development Process*. London: Intermediate Technology Publications. 25–27.

Adler, PA. & Adler, A. (2000) *Observational Techniques*. Teoksessa Denzin, NK. & Lincoln, YS. (toim.) *Handbook of Qualitative Research*. 2nd ed. Sage Publications, Thousand Oaks. 377–392.

Airaksinen, J. & Haveri, A. (2003) Artikkelit Networks and Hierarchies in Inter-municipal Co-operation - Are Networks Really Light and Flexible and Hierarchies Sticky and Rigid? Konferenssipaperi. Saatavilla [www.muodossa.com](http://www.muodossa.com/URL:http://www.uwe.ac.uk/bbs/sglg/foeiras.html): <URL:http://www.uwe.ac.uk/bbs/sglg/foeiras.html>. Viitattu 18.1.2005.

Airaksinen, J., Nyholm, I. & Haveri, A. (2004) *Seutuyhteistyön arki – Retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Seutukuntien tuki -hankkeen II väliraportti*. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

Aittola, T. & Raiskila, V. (1994). *Jälkisanat*. Teoksessa Berger, P. & Luckmann, T. *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Tiedonsosiologinen tutkielma. Alkuteos The Social Construction of Reality vuodelta 1966. Suomentanut ja toimittanut Vesa Raiskila*. Gaudeamus. Helsinki: Kirjapaino-Oy Like. 213–231.

Alburyk, D. (2005) *Fostering innovation in public services*. *Public Money and Management*. 25: January. 51–60.

Altshuler, A. & Behn, R. (eds.) (1997) *The Dilemmas of Innovation in American Government*. Teoksessa *Innovation in American Government. Challenges, Opportunities, and Dilemmas*. Brookings Institution Press. Washington, D. C. 3–37.

Aluekeskusohjelma (2007 - 2010) Luettavissa osoitteessa http://www.ita-uusimaa.fi/template_fin.jsp?p=678. Viitattu 23.6.2008.

Aminoff, C., Hänninen, T., Kämäräinen, M. & Loiske, J. (2009) *Muotoilun muuttunut rooli*. Provoke Design Oy. Työ- ja elinkeinoministeriö, Luovan talouden strateginen hanke.

Anttiroiko, A-V. (1992) *Kunnallistieteellinen tutkimus I osa. Kunnallistieteen erityispiirteet*. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Raporttisarja 20/1992. Tampere: Tampereen yliopisto. Jäljennepalvelu.

Anttiroiko, A-V. (2009) *Innovaatiot muutoksen lähteenä. Kuntien innovaatiotoiminta kunnallishallinnon muutoksen suuntaajana*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. 276–295.

Anttiroiko, A-V. & Haveri, A. (2003) *Uusi paikallinen hallintatapa*. Teoksessa: Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Tampere: Tampere University Press. 137–153.

- Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) (2003) *Esipuhe. Teoksessa Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino Oy. 7–9.*
- Apilo, T. (2007) *Muutosjohtaminen. Teoksessa Apilo, T., Taskinen, T. & Salkari, I. Johda innovaatioita. Talentum Media Oy. Hämeenlinna: Karisto Oy. 174–179.*
- Apilo, T., Taskinen, T. & Salkari, I. (2007) *Johda innovaatioita. Talentum Media Oy. Hämeenlinna: Karisto Oy.*
- Argyris, C. & Schön, D. A. (1978) *Organizational learning: A Theory of action perspective. Reading: Addison-Wesley.*
- Arnstein, S. R. (1969) "A Ladder of Citizen Participation," *JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224. Saatavissa: <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>. Viitattu 14.4.2010.*
- Atkinson, P. & Hammersley, M. (2000) *Ethnography and Participant Observation. Teoksessa Denzin, NK. & Lincoln, YS. (toim.) Handbook of Qualitative Research. 2nd ed. Sage Publications, Thousand Oaks. 248–261.*
- Berger, P. & Luckmann, T. (1966) *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge. Pelican Books/Benguin Books. 12. painos. Iso-Britannia.*
- Berger, P. & Luckmann, T. (1994) *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Tiedonsosiologinen tutkielma. Alkuteos The Social Construction of Reality vuodelta 1966. Suomentanut ja toimittanut Vesa Raiskila. Gaudeamus. Helsinki: Kirjapaino-Oy Like.*
- Berndtson, E. (1992) *Politiikka tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: VAPK-kustannus.*
- Biegelbauer, B. & Borrás, S. (eds.) (2003) *Innovation Policies in Europe and the US. The New Agenda. Aldershot: Ashgate.*
- Blum, J. & Manning, N. (2009) *Public management reforms across OECD countries. In Bovaird & Löffler (eds.) Public Management and Governance. Second edition. Routledge. 41–58.*
- Bogdan, RC. & Biklen, SK. (1992) *Qualitative Research for Education. An Introduction to Theory and Methods. 2. edition. Boston; Allyn and Bacon.*
- Boin, A. & Hart, P. (2000) *Institutional crises and reforms in the public sector. Teoksessa Wagenaar (ed.) Government Institutions: Effects, Changes and Normative Foundations. Dordrecht: Kluwer.*
- Borins, S. (1998) *Innovating with Integrity. Washington, DC: Georgetown University Press.*
- Borins, S. (ed.) (2008) *Innovations in Government. Research, Recognition, and Replication. Brookings Institution Press and Ash Institute For Democratic Governance and Innovation.*
- Braczyk, H.-J., Cooke, P. & Heidenreich, M. (eds.) (1998) *Regional innovation systems: The role of governances in a globalized world. London: UCL. Press.*
- Buchanan, D. & Badham, R. (2000) *Power. Politics and Organizational Change. Winning the Turf Game. Sage Publications, London.*
- Burns, D., Hambleton, R. & Hoggett, P. (1994) *The Politics of Decentralisation. Revitalising Local Democracy. Basingstoke, Macmillan.*
- Bäcklund, P. (2007) *Tietämisen politiikka: Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinki: Yliopistopaino.*

- Camagni, R. (toim.) (1991) *Innovation networks: spatial perspectives*. London: Belhaven Press.
- Carr, W. & Kemmis, S. (1986) *Becoming Critical. Education, Knowledge and Action Research*. The Falmer Press: London and Philadelphia.
- Chesbrough, H. (2003) *Open Innovation. The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Paper pack 2006. Harvard Business School Press. Boston: Massachusetts.
- Chesbrough, H. (2006) *Open Business Models. How to Thrive in the New Innovation Landscape*. Harvard Business School Press. Boston: Massachusetts.
- Chesbrough, H. (2011) *Open Service Innovation. Rethinking Your Business to Grow and Compete in a New Era*. Jossey-Bass. First edition. USA: HB Printing.
- Coffey, A. & Atkinson, P. (1996) *Making Sense of Qualitative data. Complementary Research Strategies*. USA: Sage.
- Cohen, L. & Manion, L. (1995) *Research Methods on Education*. 4. Edition. Routledge, London.
- Cooke, P. (2002) *Knowledge Economies. Clusters, learning and cooperative advantage*. London: Routledge.
- Cooke, P. & Morgan, K. (1993) *The Network Paradigm: New Departures in Corporate and Regional Development*. *Society and Space*, Vol. 11, 543–564.
- Denzin, N. (1970) Introduction to Part Nine. Teoksessa Denzin, N. (toim.) *Sociological Methods: a sourcebook*. Chicago: Aldine.
- Denzin, N. & Lincoln, Y (2000) Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research. Teoksessa Denzin, N. & Lincoln, Y (eds.) *Handbook of Qualitative Research*. 2nd ed. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc. 1–28.
- Design Council (2008) *Design Council Briefing 02 The role of design in Public services*. Available at: www.designcouncil.org.uk/briefing02
- Doz, Y. & Kosonen, M. (2007) *Esitys Strategic Agility -konferenssissa, Helsingin kauppa-keakoulu*, 26.-27.6.2007.
- Efeko (2006) *Kunnat ja palvelut muutoksessa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen johtaminen*. Helsinki: Efeko Oy.
- Elzen, B., Geels, F. & Green, K. (eds.) (2004) *System Innovation and the Transition to Sustainability, Theory, evidence and Policy*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Engeström, Y. (2004) *Ekspansiivinen oppiminen ja yhteiskehittäminen työssä*. Osuuskunta Vastapaino. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Eräsaari, L. (2011) *Sosiaalipalvelut käännöksen jälkeen*. Teoksessa Palola, E. & Karjalainen, K. (toim.) *Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä? Teema 12. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos*. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino. 181–203.
- Eskola, A. (1981) *Sosiologian tutkimusmenetelmät I*. 4. painos. Porvoo: WSOY.
- Eskola, A. (1975) *Sosiologian tutkimusmenetelmät II*. 2. painos. Porvoo: WSOY.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Fagerberg, J. (2005) *Innovation: A Guide to the Literature*. Teoksessa Fagerberg, J., Mowery, D. C. & Nelson, R. R. (eds.) *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: University Press. 1–26.

- Fagerberg, J. & Verspagen, B. (2009) Innovation studies – The emerging structure of a new scientific field. *Research Policy* 38. 218–233.
- Florida, R. (2002) *The Rise of the Creative Class And how It's Transforming Work, Leisure, Community and Every Day Life*. New York: Basic Books.
- Freeman, C. (1987) *Tecnology and Economic Performance: Lessons from Japan*. London: Printer Publishers.
- Geels, F. & Shot, J. (2007) Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy* 36. 399–417.
- Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P. & Trow, M. (1994) *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. London: Sage.
- Granovetter, M. (2005) The Impact of Social Structure on Economic Outcomes. *Journal of Economic Perspectives*, 19 (1). 33–50.
- Gretschel, A. (2002) Kunta nuorten osallisuusympäristönä Nuorten ryhmän ja kunnan vuorovaikutussuhteen tarkastelu kolmen liikuntarakenntamisprojektin laadunarvioinnin keinoin. Jyväskylän yliopisto.
- Gronow, A. (2004) Institutionalismi taloustieteissä ja taloussosiologiassa. Teoksessa *Ajasta paikkaan – taloussosiologia tulkintoja – From Time to Place – Interpretations from Sociology*. (toim.) Toivonen, T. & Virtanen, T. Discussion and Working Papers. Turku: Turun kauppakorkeakoulu.
- Grönfors, M. (1982) *Kvalitatiiviset kenttätyömenetelmät*. Werner Söderström Osakeyhtiö. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.
- Guba, E.G. & Lincoln, YS (2000) Competing Paradigms in Qualitative Research. Teoksessa Denzin, NK & Lincoln, YS (eds.) *Handbook of Qualitative Research*. 2nd ed. Sage Publications, Thousand Oaks. 163–188.
- Habermas, J. (1984) *The theory of communicative action*. Vol. 1. Reason and rationalization in educational theory of society. London: Heinemann.
- Habermas, J. (1996) *Between facts and norms*. Oxford: Polity.
- Hakkarainen, K., Lonka, K. & Lipponen, L. (1991) *Tutkiva oppiminen. Älykkään toiminnan rajat ja niiden ylittäminen*. Porvoo: WSOY.
- Hall, M. & Holt, R. (2008) New Public Management and cultural change: the case of UK public sector project sponsors as leaders. Teoksessa Windrum, P. & Koch, P. (eds.) *Innovation in public services: creativity, entrepreneurship and management*. Edward Elgar.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1996) Political science and three new institutionalisms. *Political Studies*, 44 (4). 936–957.
- Halme, K. & Kotilainen, M. (toim.) (2008) *Innovatiiviset julkiset hankinnat. Tekesin katsaus 225/2008*. Helsinki.
- Halvorsen, T. (2005) Teoksessa Halvorsen, T., Hauknes, J., Miles, I. & Roste, R. *On the differences between public and private sector innovation*. Publin Report No. D9. Nifu Step, Oslo.
- Hammersley, M. & Atkinson, P. (1995) *Ethnography: Principles in Practice*. London: Routledge.
- Hanington, B. (2003) *Methods in the Making: A Perspective on the State of Human Research*. In *Design Issues*. Volume 19. Number 4. Autumn 2003. Boston, MA:MIT Press.

- Harisalo, R. (1984) Innovaatioiden diffuusio kunnallishallinnossa. *Acta Universitatis Tamperensis. Ser. A. vol. 163.* Tampere: Tampereen yliopisto.
- Harmaakorpi, V., Artima, E., Kuukasjärvi, L., Pekkarinen, S. & Kokko, H. (2003) Lahden malli – oppivan alueen innovaatiojärjestelmä. Perinteisestä teollisuusalueesta innovatiiviseksi miljöökseksi. Päijät-Hämeen osaamiskeskuksen julkaisusarja 1/2003.
- Harmaakorpi, V. & Melkas, H. (toim.) (2008) Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa. Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. *Acta-julkaisusarja nro 200. 1. painos.* Helsinki: Kuntatalon paino. 13–27.
- Hart, R. (1997) *Childrens' Participation: The Theory and Practice of Involving Young Citizens in Community Development and Environmental Care.* London: Earthscan & Unicef.
- Hartley, J. (2005) Innovation in Governance and public services: past and present. *Public Money and Management* 25: January. 35–40.
- Hartley, J. (2006) *Innovation and its Contribution to Improvement: A Literature Review for Policy-Makers, Policy Advisors, Managers and Academics.* London: Department of Communities and Local Government.
- Hasu, M. (2001) *Critical transition from developers to users.* Academic dissertation. Department of Education, University of Helsinki.
- Hasu, M., Keinonen, T., Mutanen, U-M., Aaltonen, A. & Kurvinen, E. (2004) Muotoilun muutos – näkökulmia muotoilutyön organisoimiseen ja johtamisen kehityshaasteisiin 2000-luvulla. *Teknolohiateollisuus.*
- Hautamäki, A. (2007) Suomen innovaatiopolitiikka verkottuneen tietotalouden aikakaudella. Teoksessa Kauhanen, E., Kaivo-oja, J. & Hautamäki, A. *Innovaatiomedia. Journalismi tulevaisuuden tekijänä.* Gaudeamus Helsinki University Press. Helsinki: Yliopistopaino. 109–138.
- Hautamäki, A. (2008) *Kestävä innovointi. Innovaatiopolitiikka uusien haasteiden edessä.* Sitran raportteja 76. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Haveri, A. (2000) *Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi.* Suomen Kuntaliitto. *Acta nro 124.* Helsinki.
- Haveri, A. (2003) *Kunnallispolitiikka ja kuntajohtaminen.* Teoksessa Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Rynänen, A. & Siitonen, P. (toim.) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia.* Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino Oy. 277–286.
- Haveri, A., Laamanen, E. & Majoinen, K. (2003) *Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa.* Suomen Kuntaliitto. *Acta nro 155.* Helsinki.
- Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (2009) *Haastava kuntajohtaminen: moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta.* Teoksessa Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.) *Haastava kuntajohtaminen.* Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 26–42.
- Haveri, A. & Pehk, T. (2008) *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena.* Saatavissa osoitteessa: www.polemiiikki.fi/files/1184-Verkostokuntaraportti2.doc. Viitattu 19.11.2008.
- Haveri, A. & Rönkkö, P. (2003) *Kuntaorganisaatio ja sen johtaminen.* Teoksessa Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Rynänen, A. & Siitonen, P. (toim.) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia.* Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino Oy. 56–64.
- Hay, C. (2002) *Political Analysis.* Basingstoke, Palgrave.

- Hay, C. (2006) Constructivist Institutionalism. Teoksessa Rhodes, R. A. W.; Binder, S. & Rockman, B. (eds.) *Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: University Press. 56–74.
- Hayter, R. (2004) Economic Geography as Disserting Institutionalism: The Embeddedness, Evolution and Differentiation of Regions. *Geografiska Annaler. Series B: Human Geography* 86 (2), 21.
- Heikkinen, H., Huttunen, R., Niglas, K. & Tynjälä, P. (2005) Kartta kasvatustieteen maastosta. *Kasvatus* 36 (5), 340–354.
- Heiskanen, E., Hyvönen, K., Repo, P. & Saastamoinen, M. (2007) Käyttäjät tuotekehittäjinä. *Tekesin teknologiakatsaus* 216/2007.
- Hennala, L., Linna, P. & Pekkarinen, S. (2008) Julkisen sektorin innovaatiotoiminnasta. Teoksessa Harmaakorpi, V. & Melkas, H. (toim.) *Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa*. Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Acta-julkaisusarja nro 200. 1. painos. Helsinki: Kuntatalon paino. 93–108.
- von Hippel, E. (1976) The Dominant Role of Users in the Scientific Instrument Innovation Process. *Research Policy* 5 (3). 212–239.
- von Hippel, E. (1988) *The Sources of Innovation*. Oxford University Press. New York.
- von Hippel, E. (1986) Lead Users: A Source of Novel Product Concepts. *Management Science* 32 (7). 791–805.
- von Hippel, E. (2005) *Democratizing Innovation*. MIT Press.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (1982) *Teemahaastattelu*. 2. korjattu painos. Helsinki: Kyriiri Oy.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2003) *Tutki ja kirjoita*. 6. - 9. painos. Tammi. Vantaa: Dark Oy.
- Hoikka, P. (1993) Kunnallispolitiikan tutkimus ja 1990-luvun haasteet. Teoksessa Anttiroiko, A.-V. (toim.) *Uudistuva kunnallistutkimus. Kunnallistutkimuksen paradigmanmuutos*. Juhlakirja Erkki Pystyselle. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 5/1993. Tampere: Tammer-Paino Oy. 153–168.
- Holbeche, L. (2006) *Understanding Change. Theory, Implementation and Success*. Butterworth-Heinemann. Gornwall: MBG Books Ltd.
- Horelli, L. (1994) Lasten näköinen elinympäristö. Kokemuksia yhdyskuntasuunnittelun, ympäristökasvatuksen ja ehkäisevän sosiaalipolitiikan välisestä yhteistyöstä Kiteen Rantalan ala-asteella. Ympäristöministeriö, Alueiden käytön osasto, Tutkimusraportti 3. Helsinki.
- House of Commons (2008) *House of Commons. Public Administration Select Committee. User Involvement in Public Services. Sixth Report of Session 2007 – 08. Report, together with formal minutes. Ordered by the House of Commons to be printed 24 April 2008. HC 410. Published on 7 may 2008 by the authority of the House of Commons*. London: The Stationery Office Limited.
- Howart, D. & Stavrakakis, Y. (2000) *Introducing Discourse Theory and Political Analysis*. Teoksessa Howart, D., Norval, A.J. & Stavrakakis, Y. (eds.) *Discourse Theory and Political Analysis: Identities, Hegemonies and Social Change*. Manchester: Manchester University Press.
- Huttunen, R. & Heikkinen, H. (1999) Kriittinen teoria ja toimintatutkimus. Teoksessa Heikkinen, H., Huttunen, R. & Moilanen, P. (toim.) *Siinä tutkija, missä tekijä. Toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja*. ATENA kustannus. Juva: WSOY-kirjapainoyksikkö. 155–185.

- Hyvönen, J. & Valovirta, V. (2009a) Yleiskuva innovaatioiden luonteesta ja innovaatiotoiminnasta julkisella sektorilla. InnoPub-esiselvityksen yleinen osa. VTT. Saatavissa www.minedu.fi/export/sites/default/.../Setu_11-2009.pdf. Viitattu 23.11.2008.
- Hyvönen, J. & Valovirta, V. (toim.) (2009b) Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatiotoiminta. Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan julkaisuja 11/2009.
- Hyysalo, S. (2004) Users of innovation. Wristcare in the practices of engineers and elderly. Academic dissertation. Department of Education, University of Helsinki.
- Hyysalo, S. (2006) Käyttäjätieto ja käyttäjätutkimuksen menetelmät. Edita. Academic dissertation. Department of Education, University of Helsinki.
- Hämäläinen, H. (2005) Innovaatiotoiminnalla ratkaisuja hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuuden haasteisiin. Yhteiskuntapolitiikka 70:2. 197–204.
- Hämäläinen, H., Jäppinen, T. & Kivisaari, S. (2011) Mihin innovaatioita tarvitaan sosiaali- ja terveysalalla? Yhteiskuntapolitiikka 2/2011. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere: Tammerprint Oy.
- Hämäläinen, J. & Nivala, E. (2008) Kasvatustiede. Pedagogisen ihmistyön tiede. Taskutieto. Suomi: UNIpress.
- Hämäläinen, K., Vilka, H. & Miettinen, S. (2011) Asiakasymmärryksen ja käyttäjätiedon hankkiminen. Teoksessa Miettinen, S. (toim.) Palvelumuotoilu – uusia menetelmiä käyttäjätiedon hankintaan ja hyödyntämiseen. Teknologiateollisuus ry, Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Savonia ammattikorkeakoulu, Kuopion Muotoiluakatemia. Teknologiainfo Teknova Oy. Tampere: Tammerprint Oy.
- Hämäläinen, T. & Heiskala, R. (2004) Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistumiskyky. Sitran julkaisusarja 271. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Itä-Uudenmaan innovaatio-ohjelma (2007) Luonnos 7.12.2006/ 2.1.2007. Itä-Uudenmaan aluekeskusohjelma.
- Innovaatiopoliittinen selonteko (2008) Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavissa: <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2411>. Viitattu 26.8.2009.
- Innovaatioympäristö (2006) Sähköisen talotekniikan innovaatioympäristö 2006, julkaisematon hankeraportti.
- IU-inno (2008) Luettavissa osoitteessa <http://www.iuinno.fi/demo/palveluyrittäjyys.html>. Viitattu 28.6.2008.
- Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. (2002) Diskurssianalyysi liikkeessä. Jyväskylä: Gummerus.
- JTP-ohjelma (2007–2013) Jokapaikan tietotekniikan klusteriohjelma 2007–2013. Ohjelma-asiakirja 4.10.2007.
- Jyrkämä, J. (1978) Toimintatutkimuksen teoriasta ja tutkimuskäytännöistä. Sosiaalipoliittikka 1978. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen vuosikirja. Vammala.
- Jäppinen, T. (2005) Hallinnosta hallintaan – hierarkioista verkostoihin vai niiden yhdistelmiin? Tapausesimerkkinä Itä-Uudenmaan seutuyhteistyön erilaiset vaiheet. Pro gradu -tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Jäppinen, T. (2009a) Uusi innovaatiopoliittikka kuntapalveluiden uudistamisen mahdollistajana. Teoksessa Kolehmainen, J. & Ranta, T. (toim.) Innovaatioympäristöjen kehittäminen ja johtaminen. Käytännön kokemuksia suomalaisilta kaupunkiseuduilta. Aluekeskusohjelman

- verkostojulkaisu 1/2009. Innovaatio ja osaaminen – verkosto. Seinäjoen teknologiakeskus Oy. Vaasa: Waasa Graphics Oy. 110–141.
- Jäppinen, T. (2009b) Itä-Uusimaa siirtyy perinteisestä innovaatiopolitiikasta kohti uutta innovaatiopolitiikkaa. Teoksessa Kolehmainen, J. & Ranta, T. (toim.) Innovaatioympäristöjen kehittäminen ja johtaminen. Käytännön kokemuksia suomalaisilta kaupunkiseuduilta. Aluekeskusohjelman verkostojulkaisu 1/2009. Innovaatio ja osaaminen – verkosto. Seinäjoen teknologiakeskus Oy. Vaasa: Waasa Graphics Oy. 142–157.
- Jäppinen, T. (2009c) Verkostojohtaminen hallinnan välineenä. Teoksessa Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.) Haastava kuntajohtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 198–208.
- Jäppinen, T. (2011) New User-driven Innovation Policy: Key to Finnish Local Government Service Reform. Teoksessa Anttiroiko, A.-V., Bailey, S. J. & Valkama, P. (eds.) Innovations in Public Governance. Amsterdam: IOS Press.
- Kallio, O., Martikainen, J.-P., Meklin, P., Rajala, T. & Tammi, J. (2006) Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampereen yliopisto. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Kanniainen, V. (2002) Puhtia hyvinvointiyhteiskunnan purjeisiin. Peruspalveluja uudella tavalla. Eva. Taloustieto Oy, Yliopistopaino.
- Kansallinen innovaatiostrategia (2008) Valtioneuvoston innovaatiopoliittinen selonteko eduskunnalle. Luettavissa osoitteessa: <http://www.innovaatiostrategia.fi/>. Viitattu 25.10.2008.
- Kanter, M. (1995) World class. Thriving locally in the global economy. New York: Simon & Schuster.
- Kauppinen, M. (2005) Miten käy palvelukyvyyn? Kuntien valmistautuminen väestömuutoksen vaikutuksiin. Yhteistyö, uudistuvat palvelurakenteet ja työhyvinvointi kuntastrategioiden ytimiksi. Acta-väitöskirjasarja 6/2005. Helsinki: XGS, Kuntatalo.
- Kaupunkitutkimus TA Oy (2005) Aluekeskusohjelman arviointi. Arvioinnin tilannekatsaus, elokuu 2005. Jyväskylän yliopisto.
- Kautonen, M., Kolehmainen, J. & Koski, P. (2002) Yritysten innovaatioympäristöt: Tutkimus yritysten innovaatio toiminnasta ja alueellisesta innovaatiopolitiikasta Pirkanmaalla ja Keski-Suomessa. Tekes: Teknologiakatsauksia 120/2002. Helsinki.
- Kautonen, M. & Sotara, M. (1999) Ei yliopistokaupunki ja alueellinen innovaatiojärjestelmä – Näkemyksiä Seinäjoen innovaatiokyvykkyydestä. Teoksessa Sotara, M. (toim.) Kaupunkiseutujen kilpailukyky ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kemmis, S. (1985) Action research. Teoksessa Husen, T. & Postlethwaite N. T. (eds.) The International encyclopedia of education. Research and studies. Oxford: Pergamon.
- Keraudren, P. & van Mierlon, H. (1998) Theories of Public Management Reform and their Practical Implications. Teoksessa Verheijen, T. & Coombes, D. Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe. Edward Elgar.
- Kettl, D. F. (2005) The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance. Second Edition. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Kettunen, P. (2004) Osallistua vai vaikuttaa? Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu, nro 39. Vammala: Vammalan kirjapaino.
- Kickert, W., Klijn, E.-H. & Koppenjan, J. (1997) Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector. London: Sage Publications.

- Kiviniemi, K. (1999) Toimintatutkimus yhteisöllisenä prosessina. Teoksessa Heikkinen, H., Huttunen, R. & Moilanen, P. (toim.) Siinä tutkija missä tekijä. Toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja. Jyväskylä: Atena.
- Kivisaari, S. & Saranummi, N. (2006) Terveydenhuollon systeemiset innovaatiot vuorovaikutteisen kehittämisen kohteena. Case Pro Viisikko. VTT Tiedotteita 2324, Espoo.
- Klijn, E.-H., Koppenjan, J. & Termeer, K. (1995) Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks. *Public Administration*, 73. 437–454.
- Kline, S. & Rosenberg, N. (1986) An Overview of Innovation. Teoksessa Landau, R. & Rosenberg, N. (eds.) *The Positive Sum Strategy. Harnessing Technology for Economic Growth*. Washington, D. C.: National Academy Press.
- Koch, P. & Hauknes, J. (2005) *Innovation in the Public Sector*. Oslo: Publin.
- Kohtamäki, M. (2005) Strategisen verkoston ohjaus. Toimijoiden kokemuksia kärkiyritysten ohjauksessa. *Acta Wasaensia* nro 147. *Liiketaloustiede* 62, Johtaminen ja organisaatiot. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Koivisto, M. (2007) Mitä on palvelumuotoilu? – Muotoilun hyödyntäminen palvelujen suunnittelussa. Taiteen maisterin lopputyö. Taideteollinen korkeakoulu. Saatavissa: http://www.servicedesign.fi/client-data/file/Lopputyo_TaM_MikkoKoivisto_2007.pdf. Viitattu 8.3.2010.
- Korhonen, M. (1989) Käytäntösokki. Tutkimus päiväkodin toimintatavan muutoksesta. Vastapaino. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Koskela, H. (1999) Fear, control and space: geographers of gender, fear of violence, and video surveillance. *Publications of the Department of geography, A 137*, University of Helsinki.
- Koskinen, I., Alasuutari, P. & Peltonen, T. (2005) Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Osuuskunta Vastapaino. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Kostiainen, J. (2000) Helsingin, Oulun ja Tampereen kaupunkiseudut innovatiivisina miljöinä. Teoksessa Kostiainen, J. & Sotarauta, M. (toim.): *Kaupungit innovatiivisina toimintaympäristöinä*. Tekniikan akateemisten liitto, Helsinki: Painotalo MIKTOR. 85–126.
- Kostiainen, J. (2007) Kaupunkiseutujen kehitys ja itseuudistuminen. Käsitteellistä perustaa etsimässä. *SENTE työraportteja* 16/2007. Tampereen yliopisto.
- Kuitunen, S. & Haila, K. (2007) Terveys-, elinkeino- ja innovaatiopolitiikan rajapinnoilla. FinnWellin ja Tekesin asemoitumisen arviointi. *Teknologiaohjelmaraportti* 8/2007. Väli­raportti. Tekes, Helsinki.
- Kuitunen, S. & Haila, K. (2008) Verkostoitumisen pakko? Verkostotoiminta ja verkostojen hallinta osaamiskeskusohjelman klustereissa. Teoksessa Kuitunen, S. & Niinikoski, M.-L. (toim.) *Osaamisklusterit innovaatioyhteisöjen rakentajina. Näkökulmia osaamiskeskusohjelman lisäarvoon*. Loppuraportti. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. 53–77.
- Kuluttajatutkimuskeskuksen vuosikirja (2006) *Innovaatioiden kotiuttaminen*.
- Kuluttajatutkimuskeskuksen vuosikirja (2007) *Kuluttajat kehittäjinä*.
- Kunta- ja palvelurakennemuutos (2005) Valtiovarainministeriö. Saatavissa: http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/025_paras/index.jsp. Viitattu 23.8.2009.
- Kuula, A. (1999) Toimintatutkimus. Kenttätyötä ja muutospyrkimyksiä. Vastapaino. Tampere: Tammer-Paino Oy.

- Kuusela, P. (2005) Realistinen toimintatutkimus? Toimintatutkimus, työorganisaatiot ja realismi. Työturvallisuuskeskus. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Laitinen, H. (1998a) Tapaustutkimuksen perusteet. Kuopion yliopisto julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 55.
- Laitinen, H. (1998b) Havainnointitutkimuksen perinteiset koulukunnat. Kuopion yliopisto julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 56.
- Landau, J. (1993) Organizational change and barriers to innovation: a case study in the Italian public sector. *Human Relations* 46:12. 1411–1429.
- Law, J. (2004) *After Method. Mess in social science research*. London: Routledge.
- Leftwich, A. (1984) On the Politics of Politics. Teoksessa Leftwich (ed.) *What is Politics?* Oxford, Blackwell.
- Lehenkari, J. (2006) The networks of learning in technological innovation.
- Lemola, T. (2000) Evolutionaarinen taloustiede. Teoksessa Lemola, T. (toim.) *Näkökulmia teknologiaan*. Helsinki: Gaudeamus. 149–175.
- Leonard-Barton, D. (1995) *Wellsprings of Knowledge*. Boston: Harvard Business School Press.
- Levinthal, D. A. & March, J. G. (1994) The myopia of learning. *Strategic Management Journal* 14. 95–112.
- Linjaraportti (2006) Tiede- ja teknologianeuvosto. Tiede, teknologia, innovaatiot –linjaraportti.
- Linnamaa, R. (1998) Kaupunkiseudun elinkeinopolitiikka ja verkostojen haaste. Tampereen yliopisto, Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Julkaisematon lisensiaatin tutkimus.
- Linnansaari, H. (2004) Toimintatutkimus – tutkimus muutoksen palveluksessa. Teoksessa Kansanen, P. & Uusikylä, K. *Opetuksen tutkimuksen monet menetelmät*. PK-kustannus. Juva: WS Bookwell Oy. 113–132.
- Lofland, J. (1976) *Doing Social Life: the quantitative study of Human Interaction in natural settings*. New York, Willey.
- Loppuraportti (2009) Rönkä, K. & Jäppinen, T. Edelläkävijäkunta Living Lab. Johtopäätöksiä Mikkelin käyttäjätoreilta. Julkaisematon raportti 13.5.2009.
- Lovio, R. (2009) Näkökulmia innovaatiotoiminnan ja -politiikan muutoksiin 2000-luvulla. Teoksessa Ahola, E. & Rautiainen, A-M. (toim.) *Kasvuparadigman muutos – Innovaatiotoiminnan uudet trendit*. Tekesin katsaus 250/2009. Helsinki.
- Lovio, R. & Kivisaari, S. (2010) Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatiotoiminta. Katsaus kansainväliseen kirjallisuuteen. VTT Tiedotteita 2540. Espoo.
- Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G. (2001a) Trends in Public Participation: Part 1 – Local Government Perspectives. In *Public Administration* Vol. 79. No. 1. 205–222.
- Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G. (2001b) Trends in Public Participation: Part 2 – Citizens' Perspectives. In *Public Administration* Vol. 79. No. 2. 445–455.
- Lukka, K. (1999) Konstruktiivinen tutkimusote. Saatavissa: http://www.metodix.com/fi/sisallys/04_virtuaalikirjasto/dokumentit/aineistot/konstruktiivinentutkimusote
- Lundvall, B-Å. (1988) Innovation as an interactive process: From user-producer interaction to the national system innovation. Teoksessa Dosi, G., Freeman, C., Nelson, R., Silverberg, G. & Soete, L. (eds.) *Technical Change and Economic Theory*. London/New York: Pinter Publishers. 349–369.

- Lundvall, B-Å. (1992) *National Innovation Systems: Towards Theory of Innovation and Innovative Learning*. London: Printer.
- Lundvall, B-Å. & Borrás, S. (1997) *The globalising learning economy: Implications for innovation policy*. DG XII, Commission of the European Union.
- Lundvall, B-Å. & Borrás, S. (2005) *Science, Technology, and Innovation Policy*. Teoksessa Fagerberg, J., Mowery, D. C. & Nelson, R. R. (eds.) *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: University Press. 599–631.
- Maakuntaohjelma. Itä-Uudenmaan maakuntaohjelma (2007–2010) Luettavissa osoitteessa <http://liitto.ita-uusimaa.fi/?p=447&lang=fin>. Viitattu 23.6.2008.
- Maakuntaportaali. Itä-Uudenmaan maakuntaportaali (2008) Luettavissa osoitteessa http://www.ita-uusimaa.fi/template_fin.jsp?p=678. Viitattu 24.6.2008.
- Mager, B. (2009) *Service Design as Emerging Field*. Teoksessa Miettinen, S. & Koivisto, M. (eds.) *Designing Services with Innovative Methods*. University of Art and Design. Keuruu: Otava Book Printing Ltd. 28–43.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1984) *The new institutionalism: organizational factors in political life*. *American Political Science Review* 78, 738–749.
- Marsh, D. & Stoker, G. ((2002) *Introduction*. Teoksessa Marsh, D. & Stoker, G. (eds.) *Theory and Methods in Political Science*. Second Edition. Hampshire: Palgrave Macmillan. 1–16.
- Mayall, B. (1998) *Children as Partners with Adults: a View from the North*. Teoksessa Johnson, V., Ivan-Smith, E., Gordon, B., Pridmore, P. & Scott, P. (eds.) *Stepping Forward. Children and Young People's Participation in the Development Process*. London: Intermediate Technology Publications. 233–236.
- Meklin, P. (2010) *Mikä Paras-uudistus? Miten sitä tutkitaan?* Teoksessa Meklin, P. (toim.) *Parasta Artun mitalla? Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 5. Arviointia Paras-uudistuksen lähtötilanteesta ja kehittämispotentiaalista kunnissa. Paras-ARTTU-tutkimusohjelman kokoomaraportti*. Suomen Kuntaliitto. Acta plus-julkaisu. Helsinki: Kuntatalon paino. 1–14.
- Melkas, H. (2004) *Towards holistic management of information within service networks: Safety telephone services for ageing people*. Väitöskirja. Helsinki University of Technology, Department of Industrial Engineering and Management, Espoo.
- Melkas, H. & Uotila, T. (2008) *Tieto ja tietämys alueellisissa innovaatioverkostoissa: teoreettista pohdintaa*. Teoksessa Harmaakorpi, V. & Melkas, H. (toim.) *Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa*. Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Acta -julkaisusarja nro 200. 1. painos. Helsinki: Kuntatalon paino. 28–46.
- Meriläinen, M. (2004) *Toimintatutkimus opettajan työn ja ammatillisen kehittymisen välineenä*. Teoksessa Jokinen, P. & Mikkonen, I. (toim.) *OKE:n oivalluksia, kokeilemisen arvoisia juttuja (toim.)*. Savonia-ammattikorkeakoulu D 7/2004. Korpiljyvä Oy. 27–40.
- Metsämuuronen, J. (2003) *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä*. International Methelp Oy. 2. uudistettu painos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Metsämuuronen, J. (toim.) (2006) *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*. 1. laitos, 1. painos. International Methelp Ky. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Mezirow, J. (1991) *Transformative dimensions of adult learning*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Mezirow, J. 1995. *Kriittinen reflektio uudistavan oppimisen käynnistäjänä*. Teoksessa J. Mezirow ym. (toim.) *Uudistava oppiminen: Kriittinen reflektio aikuiskoulutuksessa*. (suom. Lehto,

- L.) Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Oppimateriaaleja 23. Helsinki: Painotalo Miktor, 17–37.
- Miettinen, R., Lehenkari, J., Hasu, M. & Hyvönen, J. (1999) Osaaminen ja uuden luominen innovaatioverkoissa. Tutkimus kuudesta suomalaisesta innovaatioista. Sitra. Taloustieto Oy. Vantaa: Tummavuoren kirjapaino Oy.
- Miettinen, R., Hyysalo, S., Lehenkari, J. & Hasu, M. (2003) Tuotteesta työvälineeksi. Uudet teknologiat terveydenhuollossa. Stakes.
- Miettinen, S. (2009) Designing Services with Innovative Methods. Teoksessa Miettinen, S. & Koivisto, M. (eds.) Designing Services with Innovative Methods. University of Art and Design. Keuruu: Otava Book Printing Ltd. 10–25.
- Miettinen, S. & Koivisto, M. (eds.) (2009) Designing Services with Innovative Methods. University of Art and Design. Keuruu: Otava Book Printing Ltd.
- Mikkelin kaupungin sosiaali- ja terveystalouden käyttösunnitelma (2009) Mikkelin sosiaali- ja terveystalouden 10.12.2008 Liite 2 § 163. Saatavissa: http://www.mikkeli.fi/fi/sisalto/02_palvelut/05_sosiaali_ja_terveyspalvelut/. Viitattu 19.8.2009.
- Moore, M. H. (2005) Break-through innovations and continuous improvement: two different models of innovative processes in the public sector. *Public Money and Management* 25: January. 43–50.
- Moore, M. H. & Hartley, J. (2008) Innovations in governance. *Public Management Review* 1. 3–20.
- Moritz, S. (2005) Service Design. Practical access to an evolving field. Köln International School of design.
- Mulgan, G. & Albury, D. (2003) Innovations in the Public Sector. London: Cabinet Office.
- Mustikkamäki, N. & Sotarauta, M. (2008) Evolutionaarisen muutuskäsityksen ja itseuudistamisen kapasiteetin haaste. Teoksessa Mustikkamäki, N. & Sotarauta, M. (toim.) Innovaatioympäristön monet kasvot. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy. 11–45.
- Mutanen, A. & Parjanen, S. (2008) Käytäntölähtöisen innovaatiotoiminnan teoreettiset perusteet. Teoksessa Harmaakorpi, V. & Melkas, H. (toim.) Innovaatiopolitiikka järjestelmien välimaastossa. Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Acta -julkaisusarja nro 200. 1. painos. Helsinki: Kuntatalon paino. 17–27.
- Nelson, R. (2008) Foreword. Teoksessa Windrum, P. & Koch, P. (eds.) Innovation in public services: creativity, entrepreneurship and management. Edward Elgar. x–xi.
- Niemi-Lilahti, A. & Niemelä, A. (2001) Kansalais- ja asiakasvaikuttaminen. Julkisen hallinnon legitimitetti ja responsiivisuus: case Vaasa. Vaasan yliopiston julkaisuja, tutkimuksia 239. Vaasa.
- Niglas, K. (2004) The Combined Use of Qualitative and Quantitative Methods in Educational Research. Dissertations in Social Sciences 8. Tallinn: Tallinn Pedagogical University.
- Niinikoski, M. (2008) Osaamiskeskusohjelmat innovaatiopolitiikan instrumentteina. Teoksessa Kuitunen, S. & Niinikoski, M. Osaamisklusterit innovaatioyhteisöjen rakentajina. Näkökulmia osaamiskeskusohjelman lisäarvoon. Loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriö. 17–31.
- Niinikoski, M. (2011) Innovation: Formation of a Policy Field and a Policy-making Practice. Aalto University publication series. Doctoral dissertations 40/2011. Aalto University, School of Economics, Department of Management and International Business. Helsinki: Aalto Print.

- Niinistö, K. (1980) Kouluinnovaation tutkiminen. Kasvatus 5.
- Niiranen, V. (1997) Kuntalaisten osallistuminen ja kunnallinen demokratia. Teoksessa Kivinen, T., Kinnunen, J., Niiranen, V. & Hyvärinen, S. (toim.) Kuntalaisten arviot ja osallisuus sosiaali- ja terveystalouteihin. Kuopion yliopiston julkaisuja, yhteiskuntatieteet E 45, 137–188.
- Nikkinen, J. (1983) Kriittisen teorian byrokratiakonseptio. Julkishallinnon väitöskirja, Tampereen yliopisto.
- Niskanen, S. (2005) Hermeneuttisen psykologian tieteenfilosofinen traditio. Teoksessa Perttula, J. & Latomaa, T. (toim.) Kokemuksen tutkimus. Merkitys – tulkinta – ymmärtäminen. Dialogia, Tartu. 116–162.
- Noponen, M. (1968) Poliitiikka tutkimuksen kohteena. Neljäs uusittu painos 1981. Porvoo: WSOY:n graafiset laitokset.
- Nurminen, E. (1981) Kanta-Hämeen ala-asteen kouluverkon alueellinen rakenne ja kehitysprosessi. Tampere.
- Nyholm, I. (2008) Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keski johdon näkökulmasta. Acta-väitöskirja nro 199. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- OECD (1963) Science, Economic Growth and Government Policy. Paris: OECD.
- OECD (1970) Science, Growth and Society. Paris: OECD.
- OECD (1980) Technical Change and Economic Policy. Paris: OECD.
- OECD (1990) Technology and Productivity. Paris: OECD.
- OECD (2001) The New Economy: Beyond the Hype. Paris: OECD.
- Oikarinen, T., Hennala, L. ja Linna, P. (2008) Sanoista tekoihin – toimintakulttuurin kehittäminen organisaatiossa. Teoksessa Harmaakorpi, V. & Melkas, H. (toim.): Innovaatiopolitiikka järjestelmien välimaastossa. Helsinki: Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Acta -julkaisusarja nro 200. 1. painos. Kuntatalon paino. 197–208.
- Olin, R., Pekola-Sjöblom, M. & Sjöblom, S. (2004) Asiakkaat arvioitsijoina. Asiakkaiden tyytyväisyys kunnallisiin palveluihin vuonna 2003. KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia nro 51. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Olsen, J. P. & Peters, B. G. (1996) Introduction: Learning from experience? Teoksessa Olsen, J. P. & Peters, B. G. (eds.) Lessons from Experience: Experiential Learning from Administrative Reform in Eight Democracies. Oslo: Scandinavian University Press.
- Oulasvirta, L. & Brännkärr, C. (2001) Toimiva kunta. Kuntakoulutus Oy. Vantaa: Tumma-vooren Kirjapaino Oy.
- Osborne, S. P. & Brown, K. (2005) Managing Change and Innovation in Public Service Organizations. London: Routledge.
- Painter, C., Isaac-Henry, K. & Rouse, J. (1997) Local Authorities and Non-elected Agencies: Strategic Responses and Organizational Networks. Public Administration, 75. 225–245.
- Palvelustrategia. Porvoon kaupungin palvelustrategia (2008 - 2015) Luettavissa osoitteessa <http://www.porvoo.fi/easydata/customers/porvoo/files/Tiedotteet/080806palvelustrategia.pdf>. Viitattu 16.8.2008.
- Parhaat palvelukäytännöt –hanke (2007) Valtiovarainministeriö. Saatavissa: http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/025_paras/07_kuntien_parhaat_palvelukaytannot/index.jsp. Viitattu 26.8.2009.

- Pekola-Sjöblom, M., Helander, V. & Sjöblom, S. (2006) Kuntalainen – kansalainen. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta 1996–2004. KuntaSuomi – tutkimuksia nro 56. Suomen Kuntaliitto, Svenska Social- och Kommunalhögskolan vid HU, Åbo Akademi. Helsinki.
- Perri 6 (1997) Holistic Government. London: Demos.
- Peters, B. G. (1998) Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism. London: Printer.
- Peters, B. G. (2005) Institutional Theory in Political Science. The “New Institutionalism”. Second Edition. Continuum. Hampshire: Ashford Colour Press Ltd.
- Pikkala, S. (2006) Kunta kuntalaisosallistumisen edistäjänä. Kuntademokratian tilinpäätös, Teema II. Kuntademokratian toimintatavat. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Porvoo (2008). Porvoon kaupungin verkkosivut. Luettavissa osoitteessa <http://www.porvoo.fi/index.php?mid=2054&a=show&id=201>. Viitattu 16.8.2008.
- Porvoo Campus (2010) -esite. Itä-Uudenmaan aluekeskusohjelma 2008.
- Powell, W. W., Koput, K. W. & Smith, K. (1996) Interorganizational collaboration and the locus on innovation: Networks of learning in biotechnology. *Administrative Science Quarterly* 41, 116–145.
- Prahalad, C. K. & Ramaswamy, V. (2000) *Co-opting customer competence*, *Harvard Business Review*, Vol. 78, No. 1. 79–87.
- Pääatalo, M. (2005) Strategisista valinnoista kokonaishallintaan. Kunnan palvelurakenneprojektin toteutus muutosprosessina. Suomen Kuntaliitto, Acta –väitöskirjasarja nro 5. 1. painos. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Ranta, T. (2009) Lukijalle. Teoksessa Kolehmainen, J. & Ranta, T. (toim.) Innovaatioympäristöjen kehittäminen ja johtaminen. Käytännön kokemuksia suomalaisilta kaupunkiseuduilta. Aluekeskusohjelman verkostojulkaisu 1/2009. Innovaatio ja osaaminen – verkosto. Seinäjoen teknologiakeskus Oy. Vaasa: Waasa Graphics Oy. 5–6.
- Rantala, T. (2006) Etnografisen tutkimuksen perusteet. Teoksessa Metsämuuronen, J. (toim.) Laadullisen tutkimuksen käsikirja. 1. laitos, 1. painos. International Methelp Ky. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy. 216–283.
- Raunio, M. (2008) Innovaatiivisuus työmarkkinoiden kansainvälistystymispalveluiden kehittämisessä. Teoksessa Mustikkamäki, N. & Sotarauta, M. (toim.) Innovaatioympäristön monet kasvot. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy. 185–214.
- Rhodes, R. A. W. (1996) The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44:652–667.
- Rhodes, R. A. W. (1997) It’s the Mix that Matters: From Marketisation to Diplomacy. *Australian Journal of Public Administration*, 56. 40–53.
- Rhodes, R. A. W. (2000) Governance and Public Administration. Teoksessa Pierre, J. (Ed.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. New York: Oxford University Press Inc. 54–90.
- Rilla, N. & Saarinen, J. (toim.) (2007) Tutkimusmatka innovaatioihin. Tekes. Teknologia katsaus 197/2007. Helsinki: Painotalo Miktor.
- Røiseland, A. (2007) Local Governance in Norway – Empirical imprints. Conference paper, ECPR conference, Pisa, 6–8 September 2007.

- Rosted, J. (2005) User-driven innovation. Results and recommendations. The Ministry of Economic and Business Affairs' Division for Research and Analysis. FOR A. Copenhagen.
- Rothwell, R. (1992) Issues in user-producer relations: role of government. Paper prepared for Six Countries Programme Conference on: User Producer Relations in the Innovation Process. Dipoli Cingress Centre, Espoo, Finland. 26–27.11.1997.
- Ryynänen, A. (2000) Asukkaasta osalliseksi. Teoksessa Laiho, U-M (toim). *Katse kansalaiseen - osallisuudesta ja osallisuushankkeiden tuloksista*. Helsinki: Sisäasiainministeriön osallisuushankkeen julkaisu.
- Ryynänen, A. (2001) Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisan kehittämissäätiö. Tutkimusjulkaisut, nro 28. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Ryynänen, A. (2003a) Kunnan tehtävät. Teoksessa Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryynänen, A. & Siitonen, P. (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino Oy. 45–64.
- Ryynänen, A. (2003b) Kunnallinen itsehallinto. Teoksessa Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryynänen, A. ja Siitonen, P. (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino Oy. 24–44.
- Ryynänen, A. (2003c) Kunnallisoikeudellinen tutkimus. Teoksessa Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryynänen, A. & Siitonen, P. (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino Oy. 258–276.
- Rönkkö, P. (2003a) Kunta osana suomalaista yhteiskuntaa. Teoksessa Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryynänen, A. & Siitonen, P. (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino Oy. 11–23.
- Rönkkö, P. (2003b) Kuntien toimintaympäristön muutossuuntia. Teoksessa Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryynänen, A. & Siitonen, P. (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino Oy. 76–89.
- Rönkä, K., Orava, J., Niitamo, V-P. & Mikkela, K. (2007) Kehitysalustoilla neloskierteeseen. Käyttäjälähtöiset living lab- ja test bed –innovaatioympäristöt. Tulevaisuuden kehitysalustat – hankkeen loppuraportti. Tekes & Culminatium.
- Saari, J. (toim.) (2006) Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos. Sosiaali- ja terveyturvan keskusliitto. Vaajakoski: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Sandberg, S. (1998) Mitä mieltä kuntalaiset ovat kunnallisista palveluista? Teoksessa Mäki-Lohiluoma, K., Pekola-Sjöblom, M. & Ståhlberg, K. Kuntalaisen valta ja valinnat. KuntaSuomi 2004-tutkimuksia nro 13. Acta nro 97. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Salkari, I. (2007) Palveluinnovaatiot. Teoksessa Apilo, T., Taskinen, T. & Salkari, I. Johda innovaatioita. Talentum Media Oy. Hämeenlinna: Karisto Oy:n kirjapaino. 41–44.
- Sava, I. & Linnansaari, H. (1991) TOMU-projekti peruskoulun toiminta- ja työmuotojen kehittämisen tukena. Teoksessa Gröhn, T. & Sava, I (toim.) Kouluyhteisön kehittäminen – menetelmällisiä ja praktisia pohdintoja. Vantaan täydennyskoulutuslaitoksen julkaisu 3. 51–56.

- Schienstock, G. & Härmäläinen, T. (2001) Transformation of the Finnish innovation system: A network approach. Sitra Report Series 7. Helsinki: Hakapaino Oy. Luettavissa osoitteessa: <http://www.sitra.fi/Julkaisut/raportti7.pdf>. Viitattu 24.6.2008.
- Schmidt, V. A. (2008a) Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science* (11), 303–326.
- Schmidt, V. A. (2008b) From Historical Institutionalism to Discursive Institutionalism: Explaining Change in Comparative Political Economy. A presentation paper for American Political Science Association Meetings, Boston Aug 2008. Lisää sivut!
- Schmidt, V. A. (2009) “Give Peace a Chance: Reconciling the Four (not Three) New Institutionalisms” in *Ideas and Politics in Social Science Research* eds. Daniel Béland and Robert H. Cox (forthcoming).
- Schultz (2007): Senioriasumisen innovaatioareena 20.6.2007
- Scoreboard (2009) European Innovation Scoreboard. Saatavissa: <http://www.proinno-europe.eu/node/24173>. Viitattu 24.3.2010.
- Scott, R. W. (2001) *Institutions and Organizations*. Second Edition. Sage: Thousand Oaks.
- Selonteko suoran osallistumisen kehittymisestä (2002) Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä. Saatavissa: [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/C93962CC359D6F51C2256B91003EDED\\$file/osallisuusselonteko.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/C93962CC359D6F51C2256B91003EDED$file/osallisuusselonteko.pdf). Viitattu 2.3.2010.
- Senge, P. (1994) *The Fifth Discipline, The Art and Practice of the Learning Organization*. Currency, Doubleday. Revised and updated version. USA.
- Service Design e-learning tool (2009). Saatavissa <http://www.share2solve.org/introsd/start/>. Viitattu 27.3.2010.
- Setälä, M. (2003) *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudamus.
- Silverman, D. (1993) *Interpreting Qualitative Data*. Sage Publications, Thousand Oaks.
- Sjöblom, S. (2002) Kuntalainen vaikuttajana. Teoksessa Pekola-Sjöblom, M., Helander, V. & Sjöblom, S. Kuntalaisen monet roolit. *KuntaSuomi 2004-tutkimuksia* nro 37. Acta nro 147. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Sjöblom, S. (2006) Kuntalaiset vaikuttajina. Teoksessa Pekola-Sjöblom, M., Helander, V. & Sjöblom, S. Kuntalainen – kansalainen. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta 1996 – 2004. *KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia* nro 56. ACTA nro 182. Suomen Kuntaliitto. Svenska Social- och Kommunalhögskolan vid HU, Åbo Akademi. Helsinki: Kuntatalon paino. 189–242. Katso sivut, 244, 246/ s. 94
- Smedlund, A. (2007) Innovaatio- ja rutiiniverkostot palvelu yrityksissä. KIBSINET –hankkeen loppuseminaari 31.10.2007. Saatavissa osoitteessa: www.imi.tkk.fi/files/events/kibsinet_seminar/anssi_smedlund.pdf. Viitattu 23.11.08.
- Sorsimo, J. (2009) Palvelutuotanto käyttäjistä ohjautuvaksi. Tietoplus. *Kuntalehti* 16/2009. 56–58.
- Sorsimo, J. & Jäppinen, T. (2010) Vuorovaikutteinen käyttäjälähtöinen julkisten palvelujen päätöksenteko- ja innovaatioprosessi. Julkaisematon lähde.
- Sosiaalikehitys (2008) Hyvinvointialan elinkeinopoliittinen kehittäminen aluekeskusohjelman hyvinvointiverkostotyössä. Hämeenlinna: Sosiaalikehitys Oy. 4/2008.

- Sotarauta, M. (2000) Kaupunkiseudun ydinkompetenssien kehittäminen. Teoksessa Kostiainen, J. & Sotarauta, M. (toim.): Kaupungin innovatiivisina toimintaympäristöinä. Tekniikan akateemisten liitto, Helsinki: Painotalo MIKTOR. 127–154.
- Sotarauta, M. (2005) Resilient City-Regions – Mission Impossible? The Tales from Finland and Beyond about how to Build Self-Renewal Capacity. Observatory Pascal. Place Management, Social Capital and Lifelong Learning. Saatavilla osoitteesta <http://www-obs-pascal.com/resorces/markkusotarautaaugust2005.pdf>.
- Sotarauta, M. (2008) Instituutioiden muutos ja institutionaalinen yrittäjyys aluekehityksessä. Teoksessa Mustikkamäki, N. & Sotarauta, M. (toim.) Innovaatioympäristön monet kasvot. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy. 240–263.
- Sotarauta, M. (2009) Kuoliaaksi syleilty innovaatio? Teoksessa Voutilainen, O. (toim) Kaupungit kurkottavat 2010-luvulle. Näkymiä ja haasteita uudistuvalla kaupunkipolitiikalle. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 12/2009. Helsinki: Edita Publishing Oy. 16–31.
- Sotarauta, M. & Kautonen, M. (2007) Co-evolution of the Finnish National and Local Innovation and Science Arenas: Towards a Dynamic Understanding of Multi-Level Governance. *Regional Studies*.
- Sotarauta, M. & Mustikkamäki, N. (2008) Evolutionaarisen muutuskäsityksen ja itseuudistumisen kapasiteetin haaste. Teoksessa Mustikkamäki, N. & Sotarauta, M. (toim.) Innovaatioympäristön monet kasvot. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy. 11–45.
- Stenvall, J., Majoinen, K., Syväjärvi, A., Vakkala, H. & Selin, A. (2007) Mees romppeines siihen. Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusioissa. Lapin yliopisto, Suomen Kuntaliitto, työsuojelurahasto. Suomen Kuntaliiton Acta –julkaisusarja nro 191. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Stoker, G. (2000) Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. Teoksessa Pierre, J. (Ed.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. New York: Oxford University Press Inc. 91–109.
- Stoker, G. (2006) *Why Politics Matters. Making Democracy Work*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Ståhlberg, K. (1996) *Enchancing Citizen and Community Participation*. Bergen: LOS-senter Notat 9641.
- Ståhle, P. & Grönroos, M. (1999) *Knowledge Management – Tietopääoma yrityksen kilpailutekijänä*. Porvoo: WSOY.
- Ståhle, P., Sotarauta, M. & Pöyhönen, A. (2004) Innovaatiivisten ympäristöjen ja organisaatioiden johtaminen. Tulevaisuusvaliokunta. Teknologian arviointeja 19. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2004. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Suojanen, U. (1999) Toimintatutkimus. Saatavilla <http://www.metodix.com>.
- Suomen Kuntaliiton strategia (2009–2012) Saatavissa: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;55264;122868;147048. Viitattu 26.8.2009.
- Sydänmaanlakka, P. (2009) Jatkuva uudistuminen. Luovuuden ja innovatiivisuuden johtaminen. Talentum Media Oy. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.
- Syrjälä, L. (1994) Tapaustutkimus opettajan ja tutkijan työvälineenä. Teoksessa Syrjälä, L., Ahonen, S., Syrjäläinen, E. & Saari, S. *Laadullisen tutkimuksen työtapoja*. Kirjayhtymä Oy. Rauma: Kirjapaino West Point Oy. 10–66.

- Syrjäläinen, E. (1994) Etnografinen opetuksen tutkimus: kouluetnografia. Teoksessa Syrjälä, L., Ahonen, S., Syrjäläinen, E. & Saari, S. Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Rauma: Kirjapaino Westpoint Oy, Kirjayhtymä Oy. 68–112.
- Sørensen, E. (1997) Democracy and Empowerment. *Public Administration* 75: 553–567.
- Taipale, V. & Hämäläinen, H. (2007) Kertomuksia sosiaalisista innovaatioista. Stakes. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus. Helsinki: Paintek Pihlajamäki Oy.
- Thurston, P. (2009) Designing Public Services. Teoksessa Miettinen, S. & Koivisto, M. (eds.) *Designing Services with Innovative Methods*. University of Art and Design. Keuruu: Otava Book Printing Ltd. 150–161.
- Tiedote (2009a) Lehdistötiedote Mikkelin Kuntaliiton pilottikunnaksi käyttäjälähtöisten uudistusten tekijänä 27.01.2009. Saatavissa http://www.mikkeli.fi/fi/sisalto/03_mikkeli_tieto/05_tiedotus/08a_lehdistotiedotteet_01_2009/kuntaliiton_kokeilu. Viitattu 2.9. 2009.
- Tiedote (2009b) Lehdistötiedote Mikkeliläiset haluavat osallistua aktiivisesti kotikaupunkinsa kehittämistoimintaan 17.03.2009. Saatavissa http://www.mikkeli.fi/fi/sisalto/03_mikkeli_tieto/05_tiedotus/08c_lehdistotiedotteet_03_2009/living_lab. Viitattu 2.9.2009.
- Tiedote (2009c) Lehdistötiedote Mikkelin Käyttäjätoreilla uutta mallia kunnalliseen kehittämiseen 2.4.2009. Saatavissa http://www.mikkeli.fi/fi/sisalto/03_mikkeli_tieto/05_tiedotus/08d_lehdistotiedotteet_04_2009/kayttajatori. Viitattu 2.9.2009.
- Tiedote (2009d) Lehdistötiedote Toinen käyttäjätore avasi kunnan roolia kansalaiskuntana 14.04.2009. Saatavissa http://www.mikkeli.fi/fi/sisalto/03_mikkeli_tieto/05_tiedotus/08d_lehdistotiedotteet_04_2009/a_kayttajatori. Viitattu 2.9.2009.
- Tiedote (2009e) Mikkelin järjestää ensimmäisen kaikille kuntalaisille avoimen Mikkelin-foorumin 09.06.2009. Saatavissa http://www.mikkeli.fi/fi/sisalto/03_mikkeli_tieto/05_tiedotus/08f_lehdistotiedotteet_06_2009/mikkelifoorumi. Viitattu 2.9.2009.
- Tiedote (2009f) Lehdistötiedote Mikkelin haluaa olla moderni palvelukaupunki 17.6.2006. Saatavissa http://www.mikkeli.fi/fi/sisalto/03_mikkeli_tieto/05_tiedotus/08f_lehdistotiedotteet_06_2009/kaupungin_uusi_strategia. Viitattu 2.9.2009.
- Toikko, T. (2006) Asiakkaan osallistuminen palveluiden kehittämiseen. Työpoliittinen aikakauskirja 3/2006. Saatavissa: www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06.../06.../toikko.pdf.
- Toivonen, M. & Tuominen, T. (2006) Emergence of innovation in services: Theoretical discussion and two case studies. Helsinki University of Technology, Innovation Management Institute (IMI) working papers. Luettavissa osoitteessa: http://www.proact2006.fi/chapter_images/304_Ref_A9_Marja_Toivonen.pdf. Viitattu 9.4.2008.
- Tura, T. & Harmaakorpi, V. (2008a) Verkostoja palveleva innovaatiopolitiikka. Teoksessa Harmaakorpi, V. & Melkas, H. (toim.) *Innovaatiopolitiikka järjestelmien välimaastossa*. Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Acta-julkaisusarja nro 200. 1. painos. Helsinki: Kuntatalon paino. 149–158.
- Tura, T. & Harmaakorpi, V. (2008b) Kohti kolmannen sukupolven innovaatiojärjestelmän mallia – Case Päijät-Häme. Teoksessa Harmaakorpi, V. & Melkas, H. (toim.) *Innovaatiopolitiikka järjestelmien välimaastossa*. Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Acta -julkaisusarja nro 200. 1. painos. Helsinki: Kuntatalon paino. 159–171.
- Tynjälä, P. (2002) Oppiminen tiedon rakentamisena. Konstruktivistisen oppimiskäsityksen perusteita. 1. –3.painos. Kirjayhtymä. Tampere: Tammer-Paino Oy.

- Tynjälä, P., Heikkinen, H. & Huttunen, R. (2005) Konstruktivistinen oppimiskäsitys oppimisen ohjaamisen perustana. Teoksessa Kalli, P. & Malinen, A. (toim.) *Konstruktivismi ja realismi. Aikuiskasvatuksen 45. vuosikirja*. Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen Tutkimusseura. Vantaa: Dark Oy. 20–37.
- UDI-seminaari (2009) Saatavissa <http://www.tem.fi/index.phtml?s=3376>. Viitattu 13.1.2010.
- Uotila, T. & Ahlqvist, T. (2008) Tulevaisuustiedon sulattaminen alueellisiin innovaatioprosesseihin. Teoksessa Harmaakorpi, V. & Melkas, H. (toim.): *Innovaatiopolitiikka järjestelmien välimaastossa*. Helsinki: Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Acta-julkaisusarja nro 200. Kuntatalon paino. 47–58.
- Valovirta, V.; Niinikoski, M. & Oosi, O (2006) Dynaamisten innovaatioympäristöjen alueellinen haaste. Hyviä käytäntöjä ja kehittämistarpeita pienillä ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla. Aluekeskusohjelman teemaverkostojulkaisu 1/2006. Sisäasiainministeriö, Seinäjoen aluekeskusohjelma/Seinäjoen teknologiakeskus. Paino: Oy Fram Ab, Vaasa.
- Veenswijk, M. (2005) Cultural Change in the Public Sector: Innovating the Frontstage and Backstage. In Veenswijk, M. (ed.) *Organizing innovation. New Approaches to Cultural Change and Intervention in Public Sector Organizations*. IOS Press.
- Verheijen, T. & Coombes, D. (2008) *Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Virkkala, S. (2008) Maaseutualueet ja pienet keskuksat innovaatioympäristöinä. Teoksessa Mustikkamäki, N. & Sotarauta, M. (toim.): *Innovaatioympäristön monet kasvot*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy. 80–107.
- Virkkunen, J.; Engeström, Y.; Pihlaja, J. & Helle, M. (1999) *Muutoslaboratorio. Uusi tapa oppia ja kehittää työtä. Kansallinen työelämän kehittämisohjelma. Raportteja 6*. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Virtanen, J. (2006) Fenomenologia laadullisen tutkimuksen lähtökohtana. Teoksessa Metsämuuronen, J. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*. 1. laitos, 1. painos. International Methelp Ky. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy. 151–213.
- Walker, R., Jeanes, E. & Rowlands, R. (2002) Measuring innovation: applying the literature-based innovation output indicator to public services. *Public Administration* 80. 590–607.
- Wax, R. (1971) *Doing Field Work: warnings and advice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Williamson, O. (1975) *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications. A Study in the Economics of Internal Organization*. The Free Press Paperpack Edition 1983. New York: A Division of Macmillian Publishing Co. Inc.
- Windrum, P. (2008) Innovation and entrepreneurship in public services. Teoksessa Windrum, P. & Koch, P. (eds.) *Innovation in Public Services: Entrepreneurship, Creativity and Management*. Cheltenham: Edward Elgar. 3–40.
- Windrum, P. & Koch, P. (eds) (2008) *Innovation in Public Services. Entrepreneurship, Creativity and Management*. Cheltenham: Edward Elgar.
- White, L. (2000) Changing the “whole system” in the public sector. *Journal of Organizational Change Management*. Vol. 13 No. 2, 2000. MCB University Press. 162–177.
- Zenger, T. H. & Hesterly, W. S. (1997) The disaggregation of corporations: selective intervention, high-powered incentives, and molecular units. *Organization Science* 8, 209–222.

Yin, RK. (1983) Case Research. Design and Methods. Applied Social Research Methods: series vol. 5. London: Sage.

Haastattelut:

Alander, Outi, toimitusjohtaja, Tuska-festivaali, Helsinki, haastattelu 4.5.2010

Herranen, Leena, toiminnanjohtaja, Mikkelin Omaishoitajat ry, haastattelu 17.6.2010

Holstila, Eero, elinkeinojohtaja, Helsingin kaupunki, haastattelu 4.5.2010

Kuitunen, Soile, kehitysjohtaja, Mikkelin kaupunki, haastattelu 11.8.2009 ja 17.6.2010

Lehkonen, Sune, kehityspäällikkö, Mikkelin kaupunki, haastattelu 16.6.2009

Lehtipuu, Otto, Helsingin kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, haastattelu 4.5.2010

Lehto, Petri, teollisuusneuvos, Työ- ja elinkeinoministeriö, haastattelu 2.2.2010

Machere, Saira, tapahtumapäällikkö, talous- ja suunnittelukeskus, Helsingin kaupunki, haastattelu 4.5.2010

Matilainen, Merja, kirjastonhoitaja Mikkelin kaupunki, haastattelu 17.6.2010

Miettinen, Satu A., yliopettaja, Savonia ammattikorkeakoulu, Kuopio, haastattelu 11.8.2009 ja 2.2.2010

Peisa, Anne, projektipäällikkö, Posintra Oy, Porvoo, haastattelu 12.8.2008

Pulkkinen, Kari, projektipäällikkö, Sähköisen talotekniikan osaamis- ja kehittämiskeskus, Porvoo, haastattelu 12.8.2008.

Sorsimo, Jussi, ohjelmajohtaja, Culminatum Innovation Oy, haastattelu 11.8.2009 ja 2.2.2010

Tuomi, Leena, projektipäällikkö, Sähköisen talotekniikan osaamis- ja kehittämiskeskus, Porvoo, haastattelu 1.7.2008

Vesala, Riitta 2008, innovaatiojohtaja, Itä-Uudenmaan liitto/Itä-Uudenmaan aluekeskusohjelma, 12.8.2008

Liite 1. Haastattelukysymykset – ensimmäinen case-tutkimus

Julkisen sektorin rooli innovaatioiden edistämisessä – erityisesti kunnan rooli julkisten palvelujen uudistamisessa innovaatioiden avulla

Haastattelukysymykset

Innovaatioiden ja luovuuden merkitystä on viimeaikaisessa keskustelussa korostettu voimakkaasti. Miten ymmärrät innovatiivisen/luovan kaupungin? Alueen?

Miten ymmärrät käsitteen innovaatiojärjestelmä? Innovaatioympäristö?

Millaisin konkreettisin toimin voitaisiin tukea innovatiivisen kaupungin/ alueen syntymistä?

Kerro mitä vaiheita Itä-Uudellamaalla tässä työssä on ollut ja ketkä siihen ovat osallistuneet?

- Miten kehitysprosessia johdetaan? Ketkä ovat avainhenkilöt? Ovatko he vaihtuneet vuosien varrella?
- Mikä on luovuuden merkitys tässä työssä?

Miten ymmärrät käsitteen paikallinen kehitysalusta?

Mikä on kaupungin/kunnan rooli kehitysalustojen luomisessa?

- Kerro mitä vaiheita Itä-Uudellamaalla tässä työssä on ollut ja ketkä siihen ovat osallistuneet?
- Mistä ideat tähän työhön tulevat?

Mikä on kaupungin/kunnan rooli innovaatioverkostojen luomisessa?

- Kerro mitä vaiheita Itä-Uudellamaalla tässä työssä on ollut ja ketkä siihen ovat osallistuneet?
- Mistä ideat tähän työhön tulevat?

Innovaatiot syntyvät eri toimialojen rajapinnoilla. Mihin toimialoihin innovaatiot mielestäsi yhdistyvät, perinteisesti ja tulevaisuudessa?

- Mikä on ollut kehityskaari Itä-Uudellamaalla?

Innovaatio liittyy myös julkiseen palvelutuotantoon. Julkinen hallinto on suuri tuotteiden ja palvelujen tilaaja ja loppukäyttäjä.

- Mikä on palvelujen asema innovaatiotoiminnassa?
- Miten innovatiivisuutta edistetään julkisten hankintojen avulla?

Yhteenvetona, mikä on mielestäsi kaupungin/kunnan rooli innovaatiotoiminnassa ja palveluiden uudistamisessa innovaatioiden avulla?

Tulisiko mielestäsi kunnan roolia innovaatiotoiminnassa lisätä nykyisestä, pitää nykyisen tasolla vai pitäisikö innovaatiotoiminta “ulkoistaa” esim. korkeakouluihin ja yrityssektorille?

Acta-sarjassa vuodesta 2009 lähtien ilmestyneet julkaisut

Aiemmin ilmestyneet Acta-sarjan julkaisut osoitteessa: <http://www.kunnat.net> -> Toimialat -> Kuntakehitys ja tutkimus -> Acta-tutkimusjulkaisut

- 208 Pekka Juntunen, Veli-Pekka Nurmi, Jari Stenvall: **Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa**. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509267.
- 209 Risto Nakari, Stefan Sjöblom: **Toimiva kunnallinen palveluorganisaatio**. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509269.
- 210 Kari Ahokas: **Kasvukunnan johtajana**. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509272.
- 211 Jari Stenvall, Jenni Airaksinen: **Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot**. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509279.
- 212 Santtu von Bruun, Torsti Kirvelä: **Suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka**. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509283.
- 213 Anne Korhonen: **Yksityisyys ja henkilötietojen suoja kunnallisessa virantäytössä**. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509285.
- 214 Marjukka Weide: **Ulkomailla syntyneenä suomalaisessa kunnallispolitiikassa**. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509297.
- 215 Anni Jäntti & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.): **Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2005–2008**. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509300.
- 216 Ilpo Laitinen: **Tietoperustainen johtaminen – Case Helsinki**. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509309.
- 217 Raine Mäntysalo, Lasse Peltonen, Vesa Kanninen, Petteri Niemi, Jonne Hytönen & Miska Simanainen: **Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät**. Viiden kaupunkiseudun yhdyskuntarakenne ja suunnitteluyhteistyö Paras-hankkeen käynnistysvaiheessa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 2. Raportissa tarkastellaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen (Paras-hanke) toteutuksen lähtöasetelmia kaupunkiseuduilla yhdyskuntarakenteen toimivuuden näkökulmasta. Tutkimukseen valituilla kaupunkiseuduilla tarkastelu kohdistuu erityisesti keskuskaupungin ja sen yhden kehyskunnan maankäytön toimintakulttuureihin ja niiden muutoksiin. Kuntien keskinäisiä suhteita peilataan laajempaan kaupunkiseudun kehitykseen. Tutkitut keskuskaupunki-kehyskuntaparit ovat Jyväskylä/Uurainen, Kuopio/Siilinjärvi, Oulu/Haukipudas, Turku/Lieto ja Vaasa/Mustasaari. Kaupunkiseutujen reagointia Paras-hankkeeseen on selvitetty huomioiden niiden lähihistorian suunnitteluyhteistyö, laaditut suunnitelmat, ohjelmat ja strategiat sekä yhdyskuntarakenteen muutoksen ”kehityspolun”. Onko näköpiirissä, että Paras-hankkeen myötä nämä polut alkavat muuttaa suuntaansa? Entä mitä tämä muutos merkitsisi yhdyskuntarakenteen toimivuudelle? Tutkimuksesta on vastannut Aalto-yliopiston teknillisen korkeakoulun Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen tutkimusryhmä osana Kuntaliiton koordinoimaa Paras-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU).2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509310.
- 218 Jarmo Vakkuri, Olavi Kallio, Jari Tammi, Pentti Meklin & Heikki Helin: **Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Kunta- ja paikallistalouden lähtökohdat Paras-hankkeessa**. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 3. Talousajattelun merkitys korostuu julkisen hallinnon toiminnassa. Tämä ilmenee myös Paras-uudistuksessa, jonka tavoitteet nivoutuvat monella tavalla taloudellisen ajattelun ympärille. Uudistuksen keskeisenä syynä on se, että useat kunnat eivät pysty järjestämään käytettävissä olevilla voimavaroilla riittäviä palveluja ja toimivia elämisen olosuhteita kuntalaisille ja erilaisille organisaatioille. Tässä tutkimusraportissa, joka on toteutettu osana Paras-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU), analysoidaan ARTTU-ohjelmassa mukana olevien tutkimuskuntien taloutta uudistuksen lähtötilanteessa. Tutkimuksessa kunta nähdään sekä organisaatiotaloutena, joka järjestää ja tuottaa palveluja kuntalaisille että paikallistaloutena, joka vaikuttaa paikallisen yhteisön taloudellisiin ja muihin toimintaedellytyksiin. Tutkimuksessa tarkastellaan myös Paras-uudistuksen keskeistä olettamusta, suuruuden ekonomian ajattelutapaa. Mitä kuntakoon kasvattaminen lopulta tarkoittaa? Millaisissa kunnissa mittakaavaedut voidaan parhaiten hyödyntää? Miten kuntakoon kasvattaminen näkyy lopulta kuntaorganisaation toimipisteiden rakenteessa ja palveluverkossa? 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509313.

- 219 **Minna Kaarakainen, Vuokko Niiranen & Juha Kinnunen (toim.): Rakenteet muuttuvat – mihin suuntaan?** Sosiaali- ja terveyspalvelut Paras-hankkeessa. Lähtötilanteen kartoitus. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 6. Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat kunta- ja palvelurakennemuutoksessa erityisen kiinnostuksen ja uudistamisvaatimusten kohteena. Julkaisussa tarkastellaan vanhushuolteen, lapsiperheiden palvelujen sekä perusterveydenhuollon lääkäripalvelujen organisaattiorakenteita ja palvelujen käyttöä sekä kokemuksia palveluiden saatavuudesta ja laadusta Paras-hankkeen alkuvaiheessa 2006 sekä uudistuksen ensimmäisten vuosien aikana 2007–2009. Tutkimuksen kohteena ovat Paras-arviointitutkimusohjelman (ARTTU) 40 kuntaa. Paras-hanketta tarkastellaan myös laajemmin osana kunta-valtio -suhteen ohjausmekanismeja. Sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenteet muuttuvat, mutta mihin suuntaan? Mikä merkitys uudistuksella on palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden kannalta? Entä eheytyykö vai pirstaloituuko sosiaali- ja terveyspalvelujen verkosto? Palvelun saatavuuden ja saavutettavuuden ohella keskeisiä uudistuksen alueita ovat palvelujen monipuolisuus ja uusien innovatiivisten palveluratkaisujen kehittäminen. Palveluja lähesyttään monipuolisesti organisaattiorakenteiden sekä palvelujen käyttöä kuvaavien indikaattoreiden näkökulmasta sekä erilaisten kuntaryhmittelyjen avulla. Raportti sisältää myös kuntakohtaisia tietoja ARTTU-tutkimuskuntien palveluista. Tutkimuksesta on vastannut Itä-Suomen yliopiston Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitoksen tutkijaryhmä osana Paras-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU). 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509319.
- 220 **Atte Honkasalo: Hyvinvointipalveluiden tuottavuuden mittaaminen.** Väestön ikääntyminen ja samanaikainen työikäisten ikäluokkien pieneneminen aiheuttaa haasteita työvoimavaltaiselle hyvinvointipalveluiden tuotannolle. Mikäli palvelutuotannon tuottavuutta ei pystytä kasvattamaan, hyvinvointipalveluiden järjestämiseen joudutaan suuntaamaan yhä kasvava osuus kokonaistuotannosta. Nykyään tunnustetaan laajalti, että julkisen palvelutuotannon tuottavuuden jatkuva kasvu on keskeinen edellytys nykymuotoisen hyvinvointivaltion ja palvelutarjonnan säilyttämiselle myös tulevaisuudessa. Tällöin yksiselitteisen informaation saaminen tuottavuuden tasosta ja sen kehityksestä on tärkeä julkisen johtamisen väline. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on hyvinvointipalveluiden tuottavuuden mittaamisen ongelmakentän jäsentäminen mahdollisimman yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Tutkimuksessa tarkastellaan tuottavuuden käsitettä, sen osatekijöiden tuotoksen ja panoksen määrittelyn julkiselle sektorille ominaisia ongelmia sekä tuottavuuden mittaamiseen käytettäviä menetelmiä. Lisäksi tutkimusmenetelmiä sovelletaan kahteen tapaustutkimukseen: Tampereen ja Vantaan kaupunkien hyvinvointipalveluiden tuottavuuskehityksien mittaukseen aikavälillä 2002–2007. 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509331.
- 221 **Juhani Määttä: Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen.** Tutkimus Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun hierarkkisten ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen ja niiden konsernijohtamisen muutoksista 1993–2006. Tuotetaanko palvelut omalla organisaatiolla, ostetaanko ne ulkoa vai kehitetäänkö yhteistyöhön ja sopimuksiin perustuvia välimuotoja? Tämä on ollut kenties yleisin kunnallispolitiikan keskustelukysymys viime vuosina. Tässä tutkimuksessa sitä on tarkasteltu kaupunkien johdon kannalta vuosina 1993–2006. Millaisia toimintatapojen valintoja kaupungit ovat tehneet ja miten muotoutunutta kokonaisuutta, hybridiorganisaatiota, hallitaan muotoutuneen konsernijohtamisen avulla? Vaikka toimintatapojen valinta ei ole perustunut kustannuslaskelmiin, vaan lähinnä konsernijohtamisen näkökulmiin, on niiden taustalla transaktiokustannusajatteluun perustuvaa analyysia markkinoiden toimivuuden ja tuotantotekijöiden rajoitusten vaikutuksesta palvelujen järjestämisen ja tuotantokustannuksiin. Niillä voidaan taas tutkimuskirjallisuuden mukaan perustella eri toimintatapoja erilaisissa toiminnoissa ja hybridiorganisaatioissa. Strategioihin perustuvasta konsernijohtamisesta ja ns. toimintamalleista on muotoutunut keinoja tuloksellisuuteen perustuvien valintojen ja poliittiseen demokratiaan perustuvan hallinnan tasapainottamisessa. 2010 Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509322.
- 222 **Mikko Komulainen: Ulkoistaminen kunnissa.** Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemis- muodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona 2010. Eri palvelujen tuottamismuodot ovat yleistyneet, ja ne hakevat muotoaan. Kunnat ovat etenkin 2000-luvulle tultaessa ulkoistaneet entistä enemmän palvelujaan, mikä on vahvistanut kuntien roolin muutosta palveluiden tuottajasta niiden järjestäjäksi. Uudentyyppiset toimintatavat ovat tuoneet kunnat myös uusien oikeudellisten kysymysten eteen. Tutkimuksessa tarkastellaan myös, mitä vaatimuksia eri toimintatavoille on asetettava sekä miten ne ilmenevät kunnissa. Tutkimuksen keskipisteenä on, miten eri säännökset ohjaavat ja rajoittavat ulkoistamista sekä mitä vaatimuksia niille asetetaan. Ulkoistaminen jaotellaan kokonaisulkoistami-

- siin, osa-alueen ulkoistamisiin ja osittaisulkoistamisiin. Samalla tarkastellaan, mitä ulkoistamisella tarkoitetaan, mitä vaikutuksia ulkoistamisilla on sekä millaisia ongelmia eri muotoihin liittyy. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509324.
- 223 **Jenni Airaksinen, Helena Tolkki & Toni K. Laine: Paras palvelutuotanto – peruskunnasta peruskallioon?** Kallioliainen tilaaja-tuottaja-sovellus ja kunnan ohjaustunne: Peruspalvelukuntayhtymä Kallion toimintamallin arviointi. Käynnissä olevat ja käynnistettävät Paras -lain mukaiset sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueet muodostavat uudenlaisia palvelujen järjestämisen ja tuotannon ohjausjärjestelmiä, jotka eroavat varsin merkittävästi yksittäisen kunnan ohjaustavasta. Kallion peruspalvelukuntayhtymän arviointi käsittelee Nivalan, Ylivieskan, Alavieskan ja Sievin kuntien alueelle rakennettua yhteistoiminta-alueorganisaatiota ja alueella sovellettua ohjaus- ja johtamisjärjestelmää. Tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti kuntien kokemusta vaikutusvallastaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen. Arvioinnin tulosten perusteella Kallion peruspalvelukuntayhtymä on esimerkki onnistuneesta kuntien yhteistoiminnasta ja yhteisen organisaation ylätason toimijoiden sitoutumisesta. Samalla Kallio on kuitenkin varoittava esimerkki muutosjohtamisen ja fuusioitumisen hankaluudesta sekä siitä, mitä tapahtuu jos henkilöstön jotkut osat jäävät muutoksen ulkopuolelle. Yhteistoiminta-alueet muodostavat moniulotteisen johtamis- ja ohjauskokonaisuuden, joissa huolellisesti suunniteltu omistajaohjausjärjestelmä ja yhteiset strategiset sekä tulokelliset päämäärät eivät riitä, vaan huomiota on jo fuusion alkuvaiheessa kiinnitettävä muutoksen etenemiseen organisaation linjahierarkiassa aina asiakasrajapintaan asti. 2011. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509338.
- 224 **Arto Haveri, Jari Stenvall, Kaija Majoinen & Marianne Pekola-Sjöblom: Kunnallisen itsehallinnon peruskivet.** Julkaisu haastaa lukijansa pohtimaan, onko meillä Suomessa varaa rapauttaa kunnallinen itsehallinto. Mikä merkitys itsehallinnollisesti vahvoilla kunnilla voisi olla siinä kamppailussa, jota suomalainen yhteiskunta käy selviytyäkseen tulevaisuuden haasteista? Mitkä ovat kunnalliseen itsehallintoon kohdistuvat uhat ja mahdollisuudet toimintaympäristön nopean muuttumisen vuoksi? Teos sisältää yhteensä 30 tieteellistä artikkelia ja käytännön puheenvuoroa kunnallisesta itsehallinnosta niin talouden, politiikan kuin oikeudenkin näkökulmasta. Kirjoittajat ovat eri alojen tutkijoita ja käytännön vaikuttajia. 2011. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509339.
- 225 **Ilkka Vohlonen, Jan Klavus, Veli Koistinen, Tuula Talvinko, Martti Virtanen: Terveystuotannon rahoituksen optimaalinen väestön koko:** Rahoituspoliittinen tutkimus väestön sairastamiseen perustuvasta ennakoinnista. Tutkimus oli rahoituspoliittinen arvio siitä, kuinka hyvin suomalainen nykyiseen kuntarahoitukseen perustuva rahoitusmalli mahdollistaa väestön odotettavissa olevaan sairastamiseen perustuvan rahoituksen suunnittelun. Samalla VAKKA-hanke antoi tietoja muiden terveydenhuollon rahoitusmallien arviointia varten. Erityisesti tarkasteltiin erikoissairaanhoidon osalta sitä, mikä olisi vakuutusmatemaattisesti laskettuna kunnan väestön optimikoko, jos lähtökohdaksi otetaan kunnan väestön sairastumisen ja siihen liittyvien sairaanhoidon kustannusten ennustettavuus mahdollisimman tarkasti. Hankkeessa käytettiin perusaineistona valtakunnallisia kuntakohtaisia poistoilmoitustietoja (HILMO) edellisen kymmenen (2000–2009) vuoden ajalta, jotka luokiteltiin DRG-ryhmiin (Diagnosis Related Grouping) kustannusten laskemiseksi. Hanke toteutettiin Suomen Kuntaliiton johdolla verkostohankkeena, jossa oli mukana kuusi sairaanhoidon yksikköä. Hankkeen toteuttamisesta vastasi Oy Audiapro Ab yhteistyössä Itä-Suomen yliopiston kanssa. Tämän rahoituspoliittisen tutkimuksen tulokset osoittavat yksiselitteisesti sen, alle 20 000 asukkaan kunnissa on sairastamisen ja vastaavien kustannusten ennustaminen lähes mahdotonta. Tutkimus myös osoitti toisaalta myös sen, että ei ole perusteita kansallisen tason rahoituspoliittiselle vaihtoehdolle. Tutkimuksesta on vastannut Itä-Suomen yliopiston Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitoksen tutkijaryhmä yhdessä maan johtavien alan asiantuntijoiden kanssa. 2011. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509340.
- 226 **Harri Jalonen, Kim Aarva, Pekka Juntunen, Harri Laihonon, Ilpo Laitinen, Antti Lönnqvist: Arvoverkkoa kokemassa – saaliina tuottavuutta ja innovaatioita.** Kirja liittyy yhteiskunnalliseen keskusteluun hyvinvointipalvelujen tulevaisuudesta. Kirjan lähtökohdaksi toimii ajatus siitä, että hyvinvointipalvelujen turvaaminen edellyttää palvelujen tuottamiseen ja johtamiseen liittyvien perusolehtusten kyseenalaistamista ja uudelleen arviointia. Erityisenä haasteena kirjoittajat pitävät julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyötä palvelujen tuottamisessa ja kehittämisessä. Selvää on, että niukkenevat resurssit ja muutokset palvelutarpeissa eivät itsestään muutu tuottavuudeksi ja uusiksi palveluinnovaatioiksi. Yhteistyöhön liittyvän tuottavuus- ja innovaatiopotentiaalın lunastamisen edellytyksenä on, että yksittäisten organisaatioiden sijaan huomio kohdistetaan erilaisista toimijoista koostuvaan hyvinvointipalvelujärjestelmään. Kirjassa tarkastellaan hyvinvointipalvelujärjestelmän

- johtamista ja kehittämistä sekä tuottavuuden että innovaatioiden näkökulmista. Kirjassa esitetään myös käytännön toimenpide-ehdotuksia hyvinvointipalvelujärjestelmän johtamisen kehittämiseksi. Kirja muodostuu kahdesta osasta. Ensimmäinen osa koostuu kuudesta artikkelista, joissa kussakin avataan hyvinvointipalvelujärjestelmän johtamisen haasteita erilaisista teoreettisista näkökulmista. Empiirisen tarkastelun kohteena artikkeleissa toimii Helsingin sosiaaliviraston arvoverkko. Arvoverkolla tarkoitetaan kokonaisuutta, joka muodostuu sosiaaliviraston järjestämisvastuulla olevien hyvinvointipalvelujen tuottamisesta sekä sitä lähellä olevasta toiminnasta. Helsingin sosiaaliviraston arvoverkkoa hyödynnetään artikkeleissa idealähteenä, pohdinnan katalysaattorina ja toimenpide-ehdotusten sovelluskohteena. 2011. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509343.
- 227 Ilona Lundström: Kuntien palveluhankintojen murros.** Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Sairaankuljetusta, konsulttipalveluja, siivousta, vieroitushoitoa, jätteen kuljetusta, lääkäriconsultaatioita, joukkoliikennettä, arviointia, tietojärjestelmäpalveluja, elinkeinojen kehittämistä, matkapuhelinliikennettä, pesulapalveluja ja rahoitusta. Muun muassa näitä palveluja kunnat ostavat. Tutkimuskohteena ovat palveluhankinnat siitä syystä, että ne ovat yksi vaikeimmista julkisten hankintojen alueesta, jolla sekä ostajilla että myyjillä on kiistatta paljon ongelmia. Tutkimuksessa tarkastellaan kuntien julkisia palveluhankintoja ja niiden hankintaprosessissa esiintyviä ongelmia. Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä siitä, mitä ongelmia kuntien palveluhankinnoissa esiintyy, mistä ongelmat johtuvat sekä sitä, missä palveluissa ongelmia esiintyy. Tutkimuksessa etsitään yhteyksiä palveluhankintojen ongelmien ja kuntien hallinnan muutoksen välillä sekä tuotetaan tutkimukseen perustuvaa tietoa kuntien palveluhankintojen kehittämisen tueksi. 2011. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509345.
- 228 Esa Jokinen, Tuula Heiskanen & Risto Nakari: Henkilöstö PARAS-uudistuksessa.** Juhlapuheissa henkilöstö on kuntatyönantajan tärkein voimavara, mutta miten hallinnolliset ja rakenteelliset uudistukset kohtaavat henkilöstön työelämän arjen? Jääkö Paras-uudistus henkilöstölle kysymymerkiksi joissain kunnissa? Millaisiin kuntiin ja mihin toimintoihin suurimmat haasteet näyttävät kasautuvan? Muun muassa näihin kysymyksiin etsitään vastauksia osana PARAS-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU) toteutetussa henkilöstötutkimuksessa. Raportissa selvitetään sosiaali-, terveys- ja koulutoimen henkilöstön työelämän laatua ja kuvataan PARAS-uudistuksen alkuvaiheen tilannetta 40 tutkimuskunnassa. Tutkimus perustuu vuoden 2009 henkilöstökyselyyn ja sisältää vertailuja KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelmassa vuosina 1995, 1998 ja 2003 toteutettujen vastaavien kyselyjen tuloksiin. Tutkimuksesta on vastannut Tampereen yliopiston Työelämän tutkimuskeskuksen tutkimusryhmä. 2011. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509347.
- 229 Marianne Pekola-Sjöblom: Kuntalaiset uudistuvissa kunnissa.** Tutkimusraportti on osa Paras-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU) ja perustuu syksyllä 2008 tehtyyn laajaan kuntalaiskyselyyn kaikkiaan 65 kunnassa. Tutkimuksessa kartoitetaan kuntalaisten mielipiteitä Paras-uudistuksen alkuvaiheessa, ennen lukuisten kuntaliitosten ja yhteistoiminta-alueiden perustamista. Kyselyyn vastasi kaikkiaan noin 13 000 henkilöä ja vastausprosentti oli 46. Tutkimusaineiston keräämisestä on vastannut Kuntaliiton Kuntakehitys- ja tutkimusyksikkö. Kuntalaistutkimuksessa selvitetään muun muassa miten kuntalaiset oman kotikuntansa osalta arvioivat kunnallisten palvelujen hoitoa ja saavutettavuutta, kunnallisten päätöksenteon toimivuutta, omia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiaan sekä Paras-uudistusta. Tutkimuksen avulla piirretään kuvaa myös kuntalaisten samaistumisesta kotikuntaan sekä muihin alueellisiin kokonaisuuksiin. Soveltuvin osin tuloksia verrataan myös aikaisempiin KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelman kuntalaiskyselyjen tuloksiin. 2011. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509355.
- 230 Tuula Jäppinen: Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta.** Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. Innovaatiot, kilpailukyky ja osaaminen ovat nousseet maamme alue- ja elinkeinokehittämisen keskeisiksi käsitteiksi. Myös tuore 2000-luvun kunta-alan tutkimus suuntautuu julkisen sektorin innovaatioihin hallinnon, palvelujen, innovaatioprosessin, johtamisen ja julkisten hankintojen näkökulmista. Uusimmassa keskustelussa esiin nousevat innovaatioiden avoimuus, asiakkaiden rooli ja verkostot, jotka yhdistyvät avoimen innovaation käsitteessä. Tutkimuksen aiheena on julkisen sektorin käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Sen tavoitteena on kuvata miten palvelujen käyttäjät osallistava avoin innovaatiotoiminta on hyödynnettävissä kuntien palvelujen kehittämisessä. Samalla tutkimus tuo kolmen tapausesimerkin avulla esiin kuntien innovaatiotoiminnan uusia mahdollisuuksia osana laajempaa hyvinvointi- ja yhteiskuntapolitiikkaa. 2011. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509362.

Acta-julkaisusarjan kestopilaus

Ennakoivaa, soveltavaa ja ajankohtaista tutkimustietoa kunnista

Acta-julkaisusarja on tarkoitettu Sinulle, joka haluat käyttöösi tutkittua tietoa kuntien nykytilasta ja kehityksestä. Tutkitulla tiedolla tehdään tulevaisuutta.

Acta on Suomen Kuntaliiton tutkimustoiminnan julkaisusarja. Sarjassa ilmestyy vuosittain vähintään yhdeksän kunta-alaa monipuolisesti käsittelevää julkaisua. Acta-sarja tarjoaa ajankohtaista ja soveltavaa tutkimustietoa kunnista sekä ennakoi kuntien toimintaympäristön tulevia muutoksia.

Sarjan julkaisut käsittelevät mm. kuntien hallintoa, johtamista, demokratiaa ja palveluita. Kirjat sisältävät suomen-, ruotsin- ja englanninkielisen tiivistelmän.

Tarjoamme Acta-julkaisusarjan kestopilausta

Voit tilata Acta-julkaisusarjan kestopilauksena, jolloin saat kaikki sarjassa vuosittain ilmestyvät kirjat edulliseen hintaan.

- Kestopilauksen hinta on 220 euroa/vuosi (sis. alv.).
- Yksittäisen Acta-julkaisun hinta on 20–30 euroa
- Sarjassa ilmestyy vähintään yhdeksän kirjaa.
- Kestopilaajilta ei peritä toimitusmaksuja.
- Kestopilauksen hinta laskutetaan vuosittain keväällä.

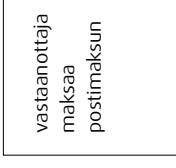
Lisätietoja kestopilauksesta:

Elna Nissinen ja Kaija Majoinen/Suomen Kuntaliitto
puh. (09) 7711, faksi (09) 771 2726

Lisätietoja Acta-julkaisusarjasta löydät kotisivuiltamme:

<http://www.kunnat.net> -> Asiantuntijapalvelut -> Kuntakehitys ja tutkimus -> Kuntatutkimus

- Tilaan ACTA-sarjan kestopilauksena edulliseen hintaan 220 euroa/vuosikerta (sis. alv.)
- En tällä kertaa tee kestopilausta, mutta tilaan seuraavat ACTA-sarjan julkaisut:



Tilaaaja

Yhteisö/yritys

Lähiosoite

Postinumero ja -toimipaikka

Puhelinnumero

Päiväys ja allekirjoitus

Julkaisujen toimitusosoite, ellei sama kuin yllä

Suomen Kuntaliitto
Kuntakehitys ja tutkimus

Vastauslähetyssopimus
00530/75

00003 HELSINKI