

# Uutta ARTTU2-ohjelmasta

ARTTU2-TUTKIMUSOHJELMAN JULKAISUSARJA ■ NRO 8/2017

**ARTTU2**  
Tutkimusohjelma Forskningsprogrammet

## Kuntien poliittiset johtamis- ja päätöksentekojärjestelmät muutoksessa

Jarkko Majava, Kuntaliitto

### RAPORTIN SISÄLTÖ

Lähtökohdat

Vaihtoehtoiset johtamismallit

Poliittisten johtamis- ja päätöksentekojärjestelmien uudistamisen tavoitteita

Lautakuntien vähentäminen organisaation keventämisen välineenä

Maakuntaudistuksen vaikutukset lautakuntarakenteeseen

Päätöksentekoprosessin virtaviivaistaminen

Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden työnjako ja yhteistyö

Verkostojohtaminen ja verkostojen hallinta

Pohdintaa

### KESKEISIÄ HAVAINTOJA:

Poliittisten johtamis- ja päätöksentekojärjestelmien uudistaminen on käynnissä kunnissa.

Uudistamisen kautta kunnissa varaudutaan tulevaisuuteen ilman sosiaali- ja terveyspalveluja ja siitä seuraten myös johtamisjärjestelmän yksinkertaistamiseen.

Aikaisemmat tutkimukset osoittavat, että lautakuntien ja luottamushenkilöpaikkojen määrät ovat vähentyneet selvästi kunnissa. Edelleen kehitys näyttäisi kulkevan siihen suuntaan, että edustuksellinen demokratia toimii vähemmällä määrällä toimielimiä ja luottamushenkilöpaikkoja.

Tulevaisuuden kuntien rooleissa korostuvat hyvinvoinnin ja elinvoiman edistäminen. Tämä näyttää vaikuttavan myös tuleviin organisaatorakenteisiin, esimerkiksi niin, että kunnat organisoivat toimintaansa elinvoima- ja hyvinvointitoimielinten mukaisesti.

Kunnissa korostuvat organisaatiomuutosten lisäksi luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välinen toimiva yhteistyö, verkostojohtaminen ja verkostojen hallinta sekä kuntalaisten osallisuuden ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen.

## Lähtökohdat

Tässä raportissa tarkastellaan poliittisten johtamis- ja päätöksentekojärjestelmien uudistamista ARTTU2-tutkimuskunnissa. Erityisesti tarkastellaan luottamushenkilöjohtamista ja -organisaatiota sekä johtamismalleja (kuviot 1). Raportissa selvitetään johtamisjärjestelmän uudistamiseen liittyviä tavoitteita, pohditaan kuntien nykyisten poliittisten johtamis- ja päätöksentekojärjestelmien osa-alueita sekä toimivuuden että kehittämistarpeiden näkökulmasta. Aiemmin kuntien johtamisjärjestelmien kehitystä on selvitetty mm. Paras-ARTTU-tutkimusohjelman puitteissa tehdyssä, vuosia 2007-2013 koskevassa tutkimusraportissa Kasvavat kuntakonsernit ja supistuvat hallinnot (Sandberg, toim. 2013)

Tämän raportin sisältö perustuu osittain ARTTU2-tutkimuskunnille loppukevällä ja alkusyksyllä 2016 tehtyyn kyselyyn, jonka avulla haluttiin kartoittaa johtamisen uudistamisen nykytilannetta sekä arvioida uudistamisnäköyksiä. Kyselyyn saatiin vastaus kaikkiaan 36 ARTTU-kunnasta. Vastanneet edustivat kuntajohtajia ja muita kunnan johtavia viranhaltijoita. Tässä raportissa käytetyt lainaukset perustuvat edellä mainitun johtamisjärjestelmä-kyselyssä saatuihin kuntien avovastauksiin.



Kuvio 1. Tämän selvityksen näkökulmat osana johtamisprosessien, -käytäntöjen ja -järjestelmien kokonaisuutta.

## Nykyisen poliittisen johtamis- ja päätöksentekojärjestelmän taustaa

Vuonna 2016 käytössä oleva johtamisjärjestelmä oli kahdes- ja kolmesta ARTTU2-kunnasta otettu käyttöön ennen valtuustokautta 2013-2017, noin joka neljännessä kunnassa jo ennen vuotta 2000. Pisimpään käytössä olleet johtamisjärjestelmät olivat Hattulassa, Inarissa, Kankaanpäässä, Kokkolassa, Kurikassa,

Liperissä, Raisiossa ja Vaasassa. Valtuustokauden 2013 alussa otti 10 ARTTU2-kuntaa käyttöön kyselyhetkellä käytössä olevan järjestelmän. Tutkimuskunnista Espoossa ja Hollolassa otettiin käyttöön uudistettu johtamisjärjestelmä kyselyvuonna 2016.

**Taulukko 1. Nykyisen poliittisen johtamis- ja päätöksentekojärjestelmän käyttöönottovuosi ARTTU2-tutkimuskunnissa.**

Vuosi	Kuntien lkm (n=33)	% vastanneista
Ennen vuotta 2000	8	24
2005	1	3
2007	1	3
2008	2	6
2009	6	18
2011	1	3
2012	2	6
2013	10	30
2016	2	6

**Taulukko 2. ARTTU2-kuntien vastaukset v. 2016 kysymykseen "Onko kunnassasi uudistettu tai tarkoitus uudistaa poliittista johtamis- ja päätöksentekojärjestelmää tällä valtuustokaudella?"**

Onko uudistettu järjestelmää tällä kaudella?	Kuntien lkm (n=36)	% vastanneista
On uudistettu	2	5,6
Uudistustyö on parhaillaan käynnissä	20	55,6
On päätetty uudistamisesta, mutta työtä ei ole vielä käynnistetty	1	2,8
Asiaa on käsitelty, mutta vielä ei ole päätetty uudistamisesta eikä aikataulusta	3	8,3
On päätetty, että johtamisjärjestelmää ei uudisteta	2	5,6
Asiaa ei ole vielä käsitelty	8	22,2
<b>Yhteensä</b>	<b>36</b>	<b>100,0</b>

**Taulukko 3. Erilaisten kehittämistoimien yleisyys ARTTU2-tutkimuskunnissa vuonna 2016.**

Kunnat, joissa vastattu myönteisesti seuraaviin kysymyksiin:	kuntien lkm	% vastanneista
Onko hallituksen puheenjohtajien tehtäviä määritelty uudelleen tämän valtuustokauden aikana?	0	0
Onko valtuuston puheenjohtajien tehtäviä määritelty uudelleen tämän valtuustokauden aikana?	1	3
Onko kunnassa lisätty luottamushenkilöiden vaikuttamismahdollisuuksia tällä valtuustokaudella?	17	47
Onko kunnassa kehitetty kunnan johtamisen ja päätöksen avoimuutta?	22	61
Onko kunnassa kehitetty kuntalaisten osallisuutta?	30	83
Onko kunnassa kehitetty kunnan verkostojohtamista ja verkostojen hallintaa?	15	42

Poliittisen johtamis- ja päätöksentekojärjestelmän uudistaminen oli ollut kyselytulosten mukaan käynnissä joka toisessa tutkimuskunnassa vuonna 2016. Toisaalta kahdessa tutkimuskunnassa oli päätetty, että johtamisjärjestelmää ei uusita ja kahdeksassa kunnassa ei järjestelmän mahdollinen uudistaminen ei ollut alkusyksyyn 2016 mennessä vielä edes esillä (taulukko 2).

Edelleenkin ei ole täyttä tietoa siitä mihin johtamismalleihin ja -rakenteisiin kunnissa lopulta päädytään. Monissa kunnissa päätökset tulevasta poliittisesta johtamis- ja päätöksentekojärjestelmästä oli päätetty siirtää kevääseen 2017 tai kesäkuussa 2017 toimintansa aloittavalle uudelle valtuustolle. Monissa kunnissa on haluttu odottaa ja arvioida maakuntauudistuksen etenemistä ja uudistuksen vaikutuksia kunnille.

### Erilaisten kehittämistoimien yleisyys ARTTU2-kunnissa

Johtamis- ja päätöksentekojärjestelmien uudistamisen lisäksi kunnissa on uudistettu myös muita johtamisen osa-alueita (taulukko 3). Kuntalaisten osallisuuden kehittäminen on ollut valtuustokaudella 2013 - 2017 agendalla lähes kaikissa tutkimuskunnissa (83%). Kunnan johtamisen ja päätöksenteon avoimuutta on myös kehitetty useissa kunnissa (61%).

Lähes puolessa (47%) tutkimuskunnista luottamushenkilöiden vaikuttamismahdollisuuksia on pyritty lisäämään valtuustokauden 2013 - 2017 aikana. Lähestulkoon yhtä useassa kunnassa (42 %) verkostojohtaminen ja verkostojen hallinta on ollut kehittämisen kohteena.

Valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajien tehtävät ovat sen sijaan vakiintuneet, eli tehtäviä ei ole määritelty uudelleen valtuustokauden 2013 - 2017 aikana.

## Vaihtoehtoiset johtamismallit

Kuntalain (410/2015) mukaan kunnassa on oltava toimieliminä valtuuston lisäksi kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta sekä toimijoina kunnanjohtaja tai pormestari. Kunta voi sen lisäksi itse päättää melko vapaasti muusta luottamushenkilö- ja henkilöstöorganisaation rakenteesta, toimielimistä sekä toimivaltaista ja tehtävistä eri toimielinten ja toimijoiden kesken. Myös valtuuston koko, toimintamalli, lautakuntien tai valiokuntien organisoitintapa, johtamismalli, puheenjohtajien päätoimisuus tai osa-aikaisuus ovat kunnan päätösvallassa. Kuntalain 16 pykälässä säädetään kunnan asukasluvuun perustuvasta valtuutettujen vähimmäismäärästä kunnissa. (ks. myös Sallinen ja Vainionpää 2015; Pekola-Sjöblom & Piipponen 2017)

Kuntalaissa esitellään vaihtoehtoisia johtamismalleja, joita mukaisesti kunnat voivat organisoida toimintansa. Niitä ovat perinteinen malli, valiokuntamalli, puheenjohtajamalli, pormestari-malli sekä osa- ja kokoaikaiset luottamushenkilöt.

**Perinteinen malli** on kunnan hallinnon järjestämisen perusmalli, kunnanhallituksen alaisena toimivat lautakunnat pysyväisluonteisten tehtävien hoitamista varten. Tämä on ainakin toistaiseksi myös selkeästi yleisin toimintamalli kunnissa, vaikkakin lautakuntarakenteissa ja valta- ja vastuusuhteissa on suuria kunta-kohtaisia eroja.

**Valiokuntamallissa** kunnanhallitukseen ja lautakuntiin (eli ns. valiokuntiin) valitaan vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Valiokuntamalli korostaa vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden asemaa kunnan päätöksenteossa ja päätösten valmistelussa sekä poliittisen vastuun toteutumista. Ajatuksena on, että valiokuntien jäsenet pääsevät vaikuttamaan asioihin varhaisessa vaiheessa. Valiokuntamallista on käytössä kahdenlaista toimintatapa. Valtuuston asema suhteessa kunnanhallitukseen vahvistuu mallissa, jossa valiokuntien toimivat perinteisten lautakuntien tapaan päätöksiä tekevinä toimieliminä. Kunnanhallituksen asemaa korostava valiokuntamallissa, jossa valiokunnilla ei ole virallista päätösvaltaa, eikä niille ole delegoitu viranomaistehtäviä vaan valiokunnat toimivat ns. valmistelevalle toimieliminä.

Valiokuntamalli tuo kuntiin toimintamallin, jossa poliittisesti tärkeistä asioista on käyty keskustelua ja tehty poliittista harkintaa ennen asioiden tuloa valtuuston ratkaistavaksi. Vertailukohtaa voi hakea eduskunnasta, jossa perusteellinen ja päättäjien kesken käytävä avoin keskustelu käydään valiokunnissa. Julkisessa täysistunnossa ja kunnissa valtuuston kokouksissa pidettävät puheet on suunnattu enemmän medialle ja kansalaisille. (Möttönen 2012)

Valiokuntamallin on herättänyt kunnissa runsaasti kiinnostusta poliittisten johtamis- ja päätöksentekojärjestelmiä pohdittaessa. Koko maassa muutama kunta on jo tehnyt päätöksen valiokuntamalliin siirtymisestä. ARTTU2-kunnista ainakin Hollola on tehnyt päätöksen valiokuntamalliin siirtymisestä. Valtuustokaudella 2017-2021 Hollolassa on kaksi valiokuntaa, hyvinvointi- ja elinvoimavaliokunnat. Niihin valitaan ainoastaan valtuutettuja. Lisäksi valiokuntien puheenjohtajat tulevat olemaan hallituksen jäseniä.

**Puheenjohtajamallissa** kunnanhallituksen jäsenistä valitaan lautakuntien tai valiokuntien puheenjohtajat. Puheenjohtajamallia kutsutaan valtion ylimmän hallinnon mukaisesti myös ministerimalliksi. Malli korostaa kunnanhallituksen asemaa kokonaisjohtamisessa ja roolia eri intressien yhteen sovittajana. Tavoitteena on myös kaventaa hallituksen ja lautakunnan välistä kuilua, joka näyttää olevan monessa kunnassa ongelma (Möttönen 2012). Malli korostaa hallituksen jäsenten vastuuta kunnan kokonaishallinnosta, samalla valtaa ja vastuuta keskittyy erityisesti johtaville luottamushenkilöille. Puheenjohtajamallia ei tiettävästi ole vielä kokeiltu yhdessäkään kunnassa.

**Pormestari-malli** on herättänyt paljon kiinnostusta kunnissa, vaikka vasta malli on käytössä vasta kahdessa kunnassa, Tampereella ja Pirkkalassa. Kaksi kuntaa, Helsinki ja Tuusula on tehnyt päätöksen pormestari-mallin käyttöönotosta uuden valtuustokauden käynnistyessä kesäkuussa 2017. Mallissa kunnanjohtajan sijaan valitaan valtuutettujen keskuudesta luottamushenkilö pormestariksi. Pormestari hoitaa perinteisesti kaupunginjohtajalle kuuluvia tehtäviä ja on kunnanhallituksen puheenjohtaja ja esittelijä. Myös viranhaltijajohdolla voi olla esittelyoikeus hallituksessa, joten keskeistä on sopia työnjaosta ylimmän viranhaltijajohdon kanssa.

Pormestari vahvistaa kunnan poliittista johtamista esimerkiksi tuomalla politiikan mukaan jo asioiden valmisteluvaiheeseen. Lisäksi pormestari kasvattaa poliittista johtamista: kuntalaiset tietävät kuka kuntaa johtaa. Esimerkiksi Tampereen toimintamallista tehty arviointitutkimus (Rannisto toim. 2015) osoitti, että pormestari on antanut kasvot poliittiselle päätöksenteolle sekä avannut kanavia kaupunkilaisille olla yhteydessä kaupunkiinsa. Toisaalta mallia on Suomessa vierastettu muun muassa poliittisen vallan keskittymisen takia.

**Koko- ja osa-aikaiset luottamushenkilöt** ovat yleistyneet, mutta lähinnä suurimmissa kaupungeissa. Erityisesti hallituksen puheenjohtajuuksia hoidetaan kokoaikaisesti luottamushenkilöjohtajan saadessa kunnalta kiinteää vuosipalkkiota. Koko- ja osa-aikaisessa luottamushenkilömallissa on perinteinen kunnanjohtaja-puheenjohtaja -asetelma, mutta luottamushenkilöjohdolle on vastuutettu erityisesti tärkeissä asioissa tapahtuvaa poliittista yhteydenpitoa ja "valmistelua".

\*\*\*

Kunnilla on käytössä edellä mainituista malleista erilaisia sovelluksia. Siten esimerkiksi yhdenlaista kaikille kunnille soveltuvaa valiokuntamallia ei ole olemassa. Lisäksi esimerkiksi valiokuntaja puheenjohtajamallien yhdistäminen on mahdollista niin, että kunnanhallitukseen valittaisiin valtuutettuja ja varavaltuutettuja, jotka valittaisiin valiokuntien puheenjohtajiksi. Jokaisella kunnalla on tarpeen löytää kunnan omista tarpeista lähtevä malli ja oman toimintamallin pitkäjänteinen kehittäminen.

## Poliittisten johtamis- ja päätöksentekojärjestelmien uudistamisen tavoitteita

Uudistettaville poliittisille johtamis- ja päätöksentekojärjestelmille on asetettu kunnissa erilaisia tavoitteita. Lähtökohtana uudistamiselle on maakuntauudistuksesta johtuva kunnan roolin muutos ja tehtävien väheneminen. Voidaan puhua suurimmasta muutoksesta kunnille sitten nykyisen kuntajärjestelmän muodostamisen. Tässä vaiheessa ei voi varmaksi tietää minkälaisia vaikutuksia muutoksella kaiken kaikkiaan tulee olemaan. Anni Jäntti ennakoi väitöskirjatutkimuksessaan Kunta, muutos ja kuntamuutos (2016), että rakenteisiin ja hallintoon liittyvät muutokset ovat vasta alkusaittoa. Muutoksessa tulevat olemaan niin kuntien organisaatiot ja johtaminen, kunta-valtio-suhde sekä koko kuntakäsitys.

Erään kunnan uudistukselle tässä vaiheessa asetetuissa tavoitteissa kiteytyy hyvin monessa kunnassa pohdittuja asioita, miksi ja mitä nyt ollaan tekemässä:

”(Tavoitteena on) valmistautuminen tulevaisuuden kuntaan, hallintojärjestelmän yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen, uuden kuntalain vaatimusten täyttäminen, valtuuston ja hallituksen strategisen roolin korostaminen.”  
(Kunta 20 001 - 50 000 asukasta)

Tavoitteissa nousee kuitenkin kaksi samansuuntaista tavoitetta ylitse muiden: organisaation virtaviivaistaminen ja keventäminen sekä luottamushenkilötyön vaikuttavuuden lisääminen.

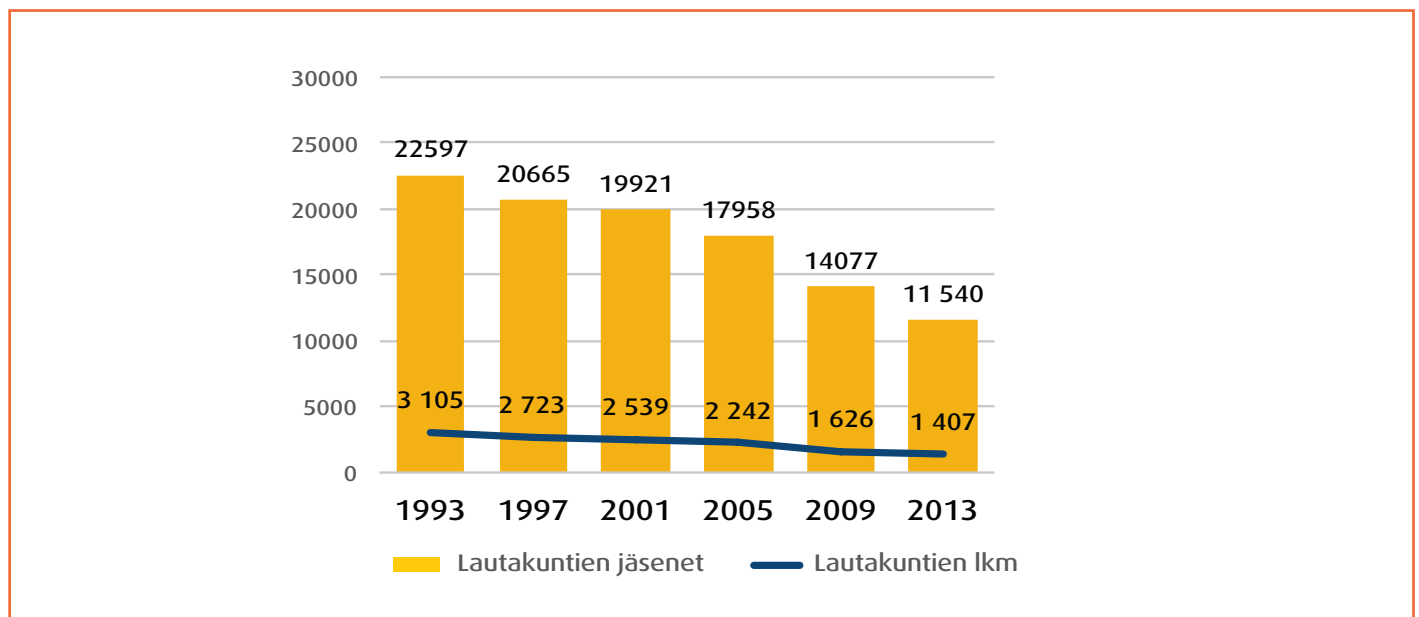
## Lautakuntien vähentäminen organisaation keventämisen välineenä

### Lautakuntien määrä

Organisaation keventäminen näyttäytyy tyypillisesti toimielinten vähentämisenä ja päätöksentekoprosessin virtaviivaistamisena. Toimielimistä lautakuntien määrä on vähentynyt vuosien mittaan tasaisesti kunnissa. Vuonna 2015 tehdyn, kuntavaaleja, luottamushenkilöitä ja toimielimiä ARTTU2-tutkimuskunnissa tarkastelevan selvityksen (Piipponen 2015) mukaan lautakuntien määrä ARTTU2-kunnissa on vähentynyt yhteensä 53 prosentilla vuodesta 2005 vuoteen 2013, keskimäärin kahdella lautakunnalla kuntaa kohti. Lautakuntien määrä on koko Suomessa vähentynyt alle puoleen ajanjaksolla 1993 - 2013. (emt.)

Lautakuntien kokonaismäärän laskua selittävät organisaatiouudistusten lisäksi kuntaliitokset ja kuntien yhteistoiminnan myötä syntyvät yhteistoimielimet (Piipponen 2015). Kunnan oman toiminnan myötä vähenevistä lautakunnista klassinen esimerkki on koulutus-, kulttuuri-, vapaa-ajan ja nuorisolautakuntien yhdistäminen yhdeksi sivistyslautakunnaksi. Toisaalta esimerkiksi tätä muutosta ei ole kuitenkaan kaikissa kunnissa ole tehty keskusteluista huolimatta.

Lautakuntien määrän lisäksi myös valtuutettujen määrän on laskenut vuosien mittaan. Valtuutettujen määrä väheni edellisissä 1.6.2017 valtuustokauden vaihtuessa koko Suomessa kaikkiaan 675:lla eli seitsemällä prosentilla (Liite 1. Tietoja ARTTU2-kuntien valtuustokoosta ja muutoksista). Muutos on saman suuruinen kuin edellisellä valtuustokaudella.



Kuvio 2. Lautakuntien ja lautakuntajäsenten määrällinen kehitys kunnissa ajanjaksolla 1993 - 2013.

Lähde: Kuntaliitto (2015): Tietoa Manner-Suomen kuntien lautakunnista vuosina 1993-2013. Ppt-esitys, syyskuu 2015. Sirkka-Liisa Piipponen.

## Lautakuntien vähentämisen tavoitteet

Kunnissa esitetään aika ajoin lautakuntien yhdistämisiä esimerkiksi lautakuntien vähäisten päätösasioiden takia. Lautakuntien määrän säilyttämistä runsaslukuisena on perusteltu kuitenkin laajan edustuksellisen demokratian tuomilla hyödyillä:

”Nykyinen johtamis- ja päätöksentekojärjestelmä on selkeä ja toimii suhteellisen tehokkaasti. Kunnan luottamushenkilöpaikkoja on paljon, mikä sitouttaa laajan joukon päätöksentekoon ja mahdollistaa uusien luottamushenkilöiden ”sisäänajon”.

(Kunta 50 001 - 100 000 asukasta)

”Nykyisessä toimintaympäristössä ollaan melko ”leveällä” skaalalla mukana päätöksenteossa (laajaa osallisuutta), tämä tuo osaltaan jatkumoa luottamushenkilöiden poliittiseen työhön eli pitkäjärjenteistä politiikkaa.”

(Kunta 10 001 - 20 000 asukasta)

”Nykyistä poliittista johtamis- ja päätöksentekojärjestelmää tukee se, että kun valtuustossa on nyt edustettuna 7 puoluetta /21 valtuutetusta, on ymmärrettävää, että laaja lautakuntajako tukee tulevaisuudessakin sitä, että puolueet saavat ainakin muutamiin toimielimiin oman puolueen edustajan. Tämä tukee edustuksellisen demokratian ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia, toimivuutta sekä kansan äänen kuulumista kunnan sisäisessä keskustelussa ja päätöksenteossa, kun elämme mobiili- ja käyttäjälähtöisessä yhteiskunnassa.” (Kunta alle 5000 asukasta)

Jopa useiden satojen luottamushenkilöpaikkojen määrää voidaan perustella laajalla edustuksellisen demokratian toteutumisella ja useiden henkilöiden osallistumisella kunnan kehittämiseen ja päätöksentekoon. Samalla poliittisille ryhmittymille tarjoutuu mahdollisuus tarjota luottamushenkilöpaikkoja vaaleissa mukana olleille ehdokkaille, jotka eivät kuitenkaan ole päässeet valtuustoon asti. Tämä tarjoaa mahdollisuuden ”sisään ajaa” ja sitouttaa laajan joukon kuntalaisia mukaan päätöksentekoon. Luottamushenkilöt voivat ”ns. opetella” päätöksentekoa pienemmissä ympyröissä lautakunnissa ja kenties tulevissa vaaleissa päästä valtuustoon ja kenties hallitukseen asti. Erityisesti pienemmissä kunnissa myös vaaleihin koetaan saavan paremmin ehdokkaita, kun heille voidaan luvata luottamushenkilötehtävä, vaikka äänimäärä ei ihan valtuustoon asti riittäisikään.

Lautakuntarakenteen uudistaminen on joissakin kunnissa jäänyt jälkeen kunnan viranhaltijaorganisaatioon nähden. Näin ollen yhdellä toimialalla saattaa olla useita lautakuntia:

”Lautakuntarakenteen osittain ”hajaantunut” suhteessa virasto-organisaatioon. Rakenteen ei yhteismitallinen suhteessa esim. budjettivastuuseen ja merkitykseen kunnan toiminnan kannalta.”

(Kunta 20 001 - 50 000 asukasta)

Useat lautakunnat työllistävät viranhaltijaorganisaatiota enemmän kuin ”lautakunta per toimiala - malli”. Lisäksi tämä saattaa aiheuttaa sen, ettei joillakin lautakunnilla ole riittävästi merkittäviä asioita linjattavakseen tai päätettäväkseen. Näin ollen lau-

takunta ei esimerkiksi kokoonnu riittävän usein, jotta työskentelystä tulisi jäntevää ja kosketuspinta koko kunnan strategiaan linjauksiin pysyisi tiiviinä. Uhkana voi olla myös asioiden liiallinen pirstoutuminen usean lautakunnan päätettäväksi, jolloin vastuu kokonaisuudesta ei ole millään toimielimellä.

”Osalla lautakunnista on vain vähän asioita käsiteltävänä. Lautakuntarakenteen tiivistäminen on tarpeellista.”

(Kunta 50 001 - 100 000 asukasta)

## Perusteet laajalle lautakuntaorganisaatiolle

Yhtenä konkreettisenä näkökulmana (ja kenties myös hidastajana) luottamushenkilöorganisaation uudistamisessa on poliittisten ryhmien toimintaedellytykset mahdollisessa suppeammas-organisaatioissa. Merkittävä osa kuntien poliittisten ryhmien toiminnan kustannuksista katetaan edustajien itselleen kunnalta saamista kokouspalkkioista, joista maksetaan osa omalle ryhmälle ns. ”puolueverona”. Vähenevien luottamushenkilöpaikkojen ja kokouspalkkioiden myötä poliittisten ryhmien toimintaedellytysten ja -resurssien turvaamiseksi joudutaankin miettimään uusia tapoja tukea puolueita. Mahdollisuutena on esimerkiksi valtuustoryhmän koon mukainen kiinteä vuosittainen tuki, joka ei ole riippuvainen kokousten lukumäärästä eikä oman ryhmän edustajien määrästä koko kuntaorganisaatioissa.

Laajan edustuksellisen demokratian lisäksi kunnissa on toisaalta myös selkeä tarve ja tahto avata päätöksentekoa ja toimintaa kuntalaisten ja sidosryhmien suuntaan. Toisin sanoen laajakaan edustuksellinen demokratia ei uskota yksinään riittävän kuntalaisten osallisuuden ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseen ja hallinnon legitimitettiin.

## Valtuutettujen vaikutusmahdollisuuksien vahvistaminen

Toisaalta kehitys kuntien lautakuntien jäsenmäärien rakenteessa on jo tällä hetkellä useissa kunnissa vähentänyt luottamushenkilöpaikkojen määriä, vaikka lautakuntia ei olisikaan vähennetty. Lautakuntiin ja muihin toimielimiin on pyritty valitsemaan yhä enemmän valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Tällä on tavoiteltu valtuuston aseman vahvistamista ja vaaleissa kuntalaisten luottamuksen saaneiden ehdokkaiden painoarvoa kunnan toiminnassa. Samalla ajatuksena on parantaa kunnallisen päätöksenteon linjakkuutta ja yksisuuntautuneisuutta. Lautakunnissa olevien valtuuston jäsenten tai varajäsenten ajatellaan noudattavan ja tuovan lautakunnan päätöksentekoon valtuuston näkemystä ja ylimmän päätöksentekuelimen tahtotilaa. Samalla tiedonkulku eri toimielinten välillä paranee. Lautakunnat eivät ns. ”elä omaa elämää”, vaan toimivat linjakkaasti koko kunnan suunnan mukaisesti.

”Nykyinen laaja organisaatio näkyy jossain määrin hajautuneisuutena ja sitoutumattomuutena.”

(Kunta 10 001 - 20 000 asukasta)

Pisimmälle muiden toimielinten sitominen mukaan valtuuston linjaan on viety niin sanotussa ”valiokuntamallissa”. Tässä mallissa lautakuntien nimitetään valiokunniksi ja ajatuksena on, että nämä toimielimet koostuvat pelkästään valtuutetuista ja varavaltuutetuista:

”Valiokuntamallissa valtuusto jakaantuu valmisteleviin valiokuntiin, joten valtuutetut pääsevät vaikuttamaan asioihin jo valmisteluvaiheessa.”

(Kunta 5 000 - 10 000 asukasta)

Mikäli kunnassa ei ole ollut valmiutta valiokuntamalliin, on voitu tehdä päätös esim. siitä, että puolet lautakunnan jäsenistä tulee olla valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Tätä on perusteltu mm. sillä, ettei kaikilla valtuutetuilla ole mahdollisuuksia käyttää niin paljon aikaa luottamustehtävien hoitoon.

”Ajankäyttö keskeisillä luottamushenkilöillä on suuri, osallistuminen mm. valtuustoinfoihin ja osin myös seminaareihin heikentynyt.” (Kunta 20 001 - 50 000 asukasta)

## Lautakuntien työskentelyn kehittäminen

Lautakuntien roolia on myös useissa kunnissa pyritty suuntaamaan kohti strategisempaa työskentelyä. Eli vaikka varsinaisia päätöksentekoasioita ei kovin paljon olisikaan, käydään lautakunnissa perusteellista ja syvällistä keskustelua esim. palveluiden kehittämisen tavoitteista ja suunnasta. Ajatuksena on, että mitä vähemmän lautakuntia on, sitä enemmän asioita yhdellä lautakunnalla on, jolloin on pakko keskittyä suurempiin strategisiin kokonaisuuksiin. Samalla lautakuntien ja lautakuntien puheenjohtajien asema päätöksentekojärjestelmässä vahvistuu. Toisaalta myös hallintosäännössä ja käytännössä tämä saattaa pakottaa myös erityisesti pienempien asioiden delegoimista viranhaltijoille.

Lautakuntien työskentelyn strategisuuksessa on kuitenkin vielä paljon tehtävää. Usein asioiden käsittelyssä keskustelu helposti suuntautuu asioiden yksityiskohtiin ja viranhaltijoille kuuluviin asioihin, ei niinkään pitkän linjan tavoitteiden asetantaan, toiminnan vaikuttavuuden arviointiin tai talouden hallintaan.

”Lautakunnat painottuvat helposti substanssiasioihin oman sektorinsa taloudenhallinnan kustannuksella.”  
(Kunta alle 5000 asukasta)

Päätökset tulevista lautakuntarakenteista ovat vielä useissa kunnissa kesken. Käytännössä monessa kunnassa on haluttu katsoa mahdollisimman pitkälle maakuntaudistuksen etenemistä ja tarkastella sen vaikutuksia kunnille ja johtamisrakenteille. Aikataulullisesti kuitenkin vähintään merkittävimmät rakennemuutokset sekä valta- ja vastuusuhteiden muutosten suhteen halutaan päättää ennen tämän valtuustokauden päätöstä keväällä 2017. Näin tuleva rakenne tiedetään ennen vaaleja ja uuden luottamushenkilöorganisaation muodostamista. Lisäksi tämä antaa mahdollisuuden uuden kuntalain mukaisen hallintosäännön päivittämisen ja hyväksymisen ennen uuden valtuustokauden alkamista.

## Maakuntaudistuksen vaikutukset lautakuntarakenteeseen

Maakuntaudistuksen myötä kunnilla on myös oiva mahdollisuus pohtia lautakuntarakennetta laajemminkin. Tätä tilaisuut-

ta on käytetty hyväksi myös laajemman poliittisen johtamis- ja päätöksentekojärjestelmän pohtimiseen.

Maakuntaudistuksen jälkeisen kunnan lautakuntarakenteeseen vaikuttaa sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuun poistuminen kunnilta. Kunnista, joilla on vielä omassa organisaatiossaan sosiaali- ja terveystaloutta (tai vastaava), poistuu uudistuksen myötä vähintään tämä yksi lautakunta. Niissä kunnissa, jotka ovat hoitaneet sote-palvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa, maakuntaudistuksesta johtuvat vaikutukset ovat pienemmät.

## Hyvinvoinnin edistäminen kunnissa

Tulevaisuuden kuntien rooleissa korostuu hyvinvoinnin ja elinvoiman edistäminen. Kunnissa puhutaan usein hyvinvoinnin edistämisestä, kun tarkoitetaan koko kunnan vastuuta hyvinvoinnin edistämisestä. Kunnilla säilyy vastuu kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämisestä, joten kunta huolehtii jatkossakin muun muassa teknisten palveluiden, liikunta- ja nuorisotoimen sekä koulutus- ja kulttuuripalveluiden vastuulla olevasta kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämisestä. Sosiaalihuoltolain mukainen hyvinvoinnin edistäminen ja terveydenhuoltolain mukainen terveyden edistäminen ovat maakunnan vastuulla olevaa toimintaa. (Paahtama 2016)

## Elinvoiman kehittäminen kunnissa

Elinvoiman kehittäminen on puolestaan käsitteenä yleistynyt kunnissa viime vuosina ja sillä viitataan perinteistä elinkeinopoliittikkaa laajempiin kunnan ja seudun elinvoimaisuuden ja menestymisen tavoitteisiin ja keinoihin. Kuntaliiton Elinvoiman eväät - kunta elinvoiman johtajana -projektissa on tunnistettu seuraavia elinvoiman ulottuvuuksia (Holstila 2012):

- Saavutettavuuden varmistaminen
- Sijaintitietojen hyödyntäminen
- Vetovoimasta ja viihtyvyydestä huolehtiminen
- Osaava työvoima
- Hankinnat ja oman toiminnan uudistaminen
- Yritysten uusiutumisen ja innovaatiokyvyn tukeminen
- Yrittäjyyden edistäminen

## Hyvinvointi ja elinvoima organisaatiarakenteissa

Maakuntaudistuksen ja valtuustokauden vaihtumisen kynnyksellä useissa kunnissa on pohdittu siirtymistä sekä toimiala- että lautakuntarakenteessaan elinvoima - hyvinvointi - kuntarakente - ja infrastruktuuri jaotteluun. Käytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi seuraavan suuntaista jaottelua:

**Elinvoima-toimiala:** Elinkeinojen kehittäminen, työllisyyspolitiikka, edunvalvonta ja yhteiskuntasuhteet, asuntopolitiikka, toisen asteen koulutus ja alueen koulutusyhteistyö, kansainväliset asiat ja tapahtumapalvelut.

**Hyvinvointi -toimiala:** Kokonaisvaltainen hyvinvoinnin edistäminen; koulutuspalvelut, varhaiskasvatus, vapaa-aikapalvelut, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut.

**Kuntarakenne -ja infrastruktuuri:** Maankäytön suunnittelu, yhdyskuntatekniikka, jätehuolto, liikennesuunnittelu, joukkoliikenne, ympäristöpolitiikka, rakennusvalvonta ja pysäköinninvalvonta.

Toimialarakennetta mietittäessä ja sitä mahdollisesti noudattelevaa lautakuntarakennettava muodostaessa on hallintosääntöön kirjattava selkeästi valta ja vastuusuhteet erityisesti suhteessa kunnanhallitukseen. Monet elinvoiman edistämisen suuret kysymykset sekä esim. maankäyttöpolitiikka on erityisesti viimeaikaisen suuntauksen mukaisesti keskitetty kunnanhallitukseen (tai esim. hallituksen jaostoille). Toisaalta ”Johtamis- ja kokouskäytännöt ARTTU2-kuntien hallituksissa ja valtuustoissa vuonna 2015” -selvityksen (Piipponen 2016) mukaan Elinkeino-, työllisyys- ja kilpailukykyasioita käsitellään kuntien hallituksissa edelleen hyvin vähän. Vain noin kolme prosenttia hallitusten kokouspykälästä liittyy näihin asioihin.

Jatkossakin kunnissa on monia erilaisia organisoitumismalleja. Hyvinvointitoimialan tai esimerkiksi ”hyvinvoinnin edistämisen” -lautakunnan nimitys on myös keskustelua herättävä asia. Hyvinvoinnin edistäminen nähdään koko kunnan tehtävänä, jolloin sen nimen varaaminen tai vastuuttaminen yhdelle toimielimelle kaventaa näkymää yhteisestä vastuusta. Samoin hyvinvointikäsitettä pidetään hieman harhaanjohtavana, mikäli esim. lautakunnan päävastuullisena tehtävä on kunnan koulutus- ja sivistyspalveluiden järjestäminen. Kuntalaisen näkökulmasta saattaisi olla selvempää nimetä toimielimet niin, että niiden vastuualueet tulevat mahdollisimman pitkälle selviksi jo nimestä (esim. sivistys ja hyvinvointi).

## Päätöksentekoprosessin virtaviivaistaminen

Poliittisten johtamis- ja päätöksentekojärjestelmien uudistamiselle asetetaan useissa kunnissa tavoitteeksi päätöksentekoprosessien virtaviivaistaminen ja tehostaminen. Puhutaan myös kevyemmästä hallinnosta ja organisaatiosta. Toimielinrakenteiden muutokset eli käytännössä toimielinten vähentäminen voidaan nähdä yhtenä, mutta ei ainoana, virtaviivaistamisen keinona. Toimielinten vähentämisen rinnalla tai lisäksi tarkastellaan erityisesti eri toimielinten tehtäviä ja rooleja sekä valta ja vastuusuhteita. Virtaviivaistamisen tarvetta kuvaa esimerkiksi vastaus:

”Meillä tieto esim. lautakuntien ja hallituksen välillä ei kulje ja asiat käsitellään joka tasolla moneen kertaan. Pitäisi olla enemmän ns. päätöskokouksia, valmistelevia kokouksia ja iltakouluja tms.”

(Kunta 50 001 - 100 000 asukasta)

Käytännössä asioiden tarpeeton päällekkäinen käsittely kuvaa toimielinten epäselviä valta- ja vastuusuhteita ja päätöksentekoprosessien epätarkoituksenmukaisuutta. Usein kysytty kysymys on: montako kertaa ja monessako paikkaa sama asia tulee päätetään samassa organisaatiossa. Hallituksen ja valtuuston välisen suhteen ja valmistelu - esitys- päätös - toimeenpano prosessi lienee pääosin selkeä. Sen sijaa esimerkiksi lautakuntien ja hallituksen välisiä asioiden edestakaisin vieminen ja kierrättäminen koetaan usein tarpeettomana. Herää myös kysymys, että onko

kunnallinen päätöksenteko nyky muodossaan riittävän nopeaa ja linjakasta nykyisessä ajoittain hektisissä talouden ja toiminnan muutoksissa.

”Päätöksenteko on hidasta nykyisellä rakenteella”  
(Kunta 20 001 - 50 000 asukasta)

Konkreettisesti päätöksenteon hitaudesta on jouduttu kärsimään esimerkiksi elinkeinoelämän kanssa toimiessa. Yrityksillä ei ole aina malttia tai mahdollisuutta investointipäätöksiä tehdessään odottaa kunnallisen päätöksenteon kaikkia vaiheita. Tästä ovat hyötynneet kunnat, jotka ovat hioneet prosessinsa selkeiksi, joustaviksi ja jouheviksi.

Osittain toimielinten epäselviä valta-vastuu -suhteita voidaan pyrkiä ratkaisemaan yhdellä selkeällä hallintosäännöllä, jota myös noudatetaan koko kunnassa kaikilla toimialoilla ja toimielimissä. Usein ongelmat eivät kuitenkaan johdu siitä, etteikö asioita olisi ainakin joskus selkeästi sovittu ja kirjattu. Ajan kuluessa sopimukset ja kirjaukset ovat vähentäneet merkitystään. Syynä voivat olla esimerkiksi organisaatiomuutokset ja toimintaympäristön muutokset, joita ei ole riittävästi huomioita hallintosäännössä.

## Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden työnjako ja yhteistyö

Työnjako ja yhteistyö luottamushenkilöiden ja virkamiesjohdon kesken on jatkuva kestoaihe ja kehittämiskohde, erityisesti kun asiaa kysytään viranhaltijapuolelta. Toisaalta myös luottamushenkilöjohto kokee usein, että ”rivivaltuutetut” ja rivi lautakuntien jäsenet ovat usein ulkokehällä tiedollisesti keskeisistä ja strategisesti merkittävistä kunnan asioista. Lähtökohdat ja mahdollisuudet ottaa haltuun monimutkaisia ja laajoja kokonaisuuksia vaihtelevat suuresti. Näin ollen huomio keskittyy ja keskustelu kohdistuu helpommin lähestyttäviin ja helpommin haltuun otettaviin pieniin asioihin.

”Poliittisten päätöksentekoelementtien ja virkamiesjohdon tehtävien ja roolien selkeytys on tarpeen.”

(Kunta yli 100 000 asukasta)

## Luottamushenkilöiden ajankäyttö

Yksi keskeinen haaste yhteistyön ja työnjaon kehittämisessä on luottamushenkilöiden ajankäyttö ja ajankäyttömahdollisuudet luottamushenkilötehtäviin. Luottamushenkilötyöhön käytetty aika on ollut kasvussa kaikissa kuntakokoluokissa. Kuntakoon kasvaessa myös luottamushenkilötyöhön käytetty aika myös kasvaa. Osana ARTTU2-ohjelmaa syksyllä 2015 tehdyn kuntapäätäjäkyselyn (Sandberg 2016) mukaan keskivertovaltuutettu käytti keskimäärin 8,5 viikkotuntia, kunnan- tai kaupunginhallituksen jäsen 11,5 viikkotuntia ja lautakuntajäsen 4,2 viikkotuntia luottamustehtäviensä hoitoon vuonna 2015.

Kokonaisuudessaan esitellyt uudet poliittiset johtamismallit lisäävät luottamushenkilöiden ajankäyttöä luottamushenkilötehtäviin. Erityisesti tämä koskee johtavia luottamushenkilöitä pormestarihallinnassa sekä koko- ja osa-aikaisten puheenjohtajien



malleissa, mutta myös puheenjohtajamallissa (ministerimallissa). Ajankäyttökysymys on ollut yksi syy, jonka takia erityisesti suurimmassa kaupungeissa on mahdollistettu koko- ja osa-aikaisia puheenjohtajuuksia. Erityisesti ns. ”normaalissa päivätöissä” olevan on ollut ajankäytön näkökulmasta erittäin haasteellista hoitaa esimerkiksi kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävää. On kuitenkin huomioitava, että sekä pormestarihallinnassa koko- ja osa-aikaisten puheenjohtajien malleissa luottamushenkilöt saavat kiinteän kuukausipalkkion ja ansaitsevat mm. vuosilomat muiden kuntatyöntekijöiden tapaan.

Myös valiokuntamallin ennakoidaan lisäävän valtuustoon vallitujen luottamushenkilöiden ajankäyttöä luottamushenkilötehtäviin, mutta ajankäytön lisääntyminen jakautuu laajemmalle porukalle.

## Luottamushenkilötyön strategisuus

Myös luottamushenkilöiden ”osallistuminen” ja/tai ”puuttuminen” asioihin valmisteluvaiheessa on haastava aihe. On selkeitä viranhaltijoiden valmisteluvastuulla olevia asioita, joihin ei tarvita ns. poliittista ohjausta. Toisaalta on merkittäviä ja laajasti vaikuttavia strategisia asioita, joiden valmisteluun muodossa tai toisessa luottamushenkilöillä olisi syytäkin osallistua. Eli ongelma lienee siinä, mihin raja vedetään ”osallistumisessa ja puuttumisessa” valmisteluun. Kulttuuri ja toimintatavat tässä asiassa vaihtelevat suuresti kunnittain.

”Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden työnjako on ongelma, jos luottamushenkilöorganisaatio haluaa puuttua operatiiviseen toimintaan.”

(Kunta 5 001- 10 000 asukasta)

Keskeinen näkemys ero tulee siitä, mitkä ovat luottamushenkilöiden vastuulla olevaa strategista johtamista ja mikä taas viranhaltijoiden vastuulla olevaa operatiivista johtamista. Varsinkin kun operatiivisella puolella tehdään usein kauaskantoisia ratkaisuja jotka voivat olla hyvin strategisia. Toisaalta luottamushenkilöelimityksessä käsitellään jo lainsäädännön ja kuntien hallintonsäätöjen mukaisesti melko operatiiviselle tasolle meneviä asioita (avustuserärahajoja, henkilönimityksiä, kaava-asioita jne.).

Luottamushenkilöt kokevat usein, että asiat tulevat niin pitkällä valmisteltuina ja linjattuna päätöksentekoon, että käytännössä vaikuttamismahdollisuudet ovat hyvin vähäiset. Käytännössä asia voidaan esim. hallituksessa tai valtuustossa hyväksyä tai hylätä. Taustalla ovat usein avoimen vuoropuhelun ja vuoro-vaikutusfoorumien (esim. iltakoulut) puute, mutta myös luottamushenkilöistä itse johtuva asioihin puutteellinen perehtyminen sekä ryhmien sisäinen tai välinen riittämätön keskustelu.

## Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteistyö

Käytännössä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välistä yhteistyö voidaan parantaa ja työnjakoa selkiyttää vain keskinäistä luottamusta kehittämällä. Vaikuttavaan valtuusto- ja luottamushenkilötyöhön voidaan eri osapuolten kesken sopimalla mitkä ovat ne keskeiset strategiset asiakokonaisuudet, joissa luottamushenkilöiden kuuleminen on keskeisessä asemassa läpi koko

prosessin. Osallistuminen riittävän ajoissa ja kuuleminen valmisteluvaiheessa takaa yleensä asioiden sujuvan etenemisen ja paremman lopputuloksen. Tämä myös sitouttaa luottamushenkilöitä omaan työhönsä.

Toisaalta osallistuminen ja keskittyminen keskeisiin strategisiin asiakokonaisuuksiin vaatii luottamushenkilötoimielimiltä luopumista jostakin. Merkitykseltään pienempiä asioita tulisi rohkeasti delegoida alaspäin ja viranhaltijoille, jotta tilaa ja strategisten asioiden käsittelyyn jää. Samoin luottamushenkilöiltä vaaditaan malttia olla puuttumatta delegoitujen asioiden käsittelyyn.

Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteistyön kehittämistä voidaan parantaa lisäämällä pitkäjänteisesti vuoropuhelua ja avoimuutta ja sitä kautta lisätä keskinäistä luottamusta. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteistyön ytimessä on kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan välinen yhteistyö. Mitä paremmin se toimii, sitä paremmin se heijastuu yhteistyökulttuuriksi koko kuntaorganisaatioon. Kuntalain 42 § mukaisen johtajasopimus on yksi keino selkiyttää kunnan kaksoisjohtamista: pelisääntöjä, osapuolten vastuita, vuoro vaikutusta sekä molemminpuolista arviointia. (Kurkinen-Supperi 2016).

## Verkostojohtaminen ja verkostojen hallinta

Oman sisäinen kuntaorganisaation lisäksi kuntayhteisöjä on jo pitkään johdettu verkostoissa ja verkostojen avulla. Kuntajohtaminen on silti tulevaisuudessa yhä enemmän sisältä ulos. Päätöksiä tehdään yhä enemmän perinteisen kuntaorganisaation ulkopuolella, oman suoran vaikutusvallan ulkopuolella. Puhutaan ns. verkostojen ja uuden julkisen hallinnan aikakaudesta (New Public Governance), jolloin huomio kiinnittyy yhä enemmän hallinnon sisäisistä rakenteista ja prosesseista kohti monimuotoisia verkostoja, yhteistyötä ja avoimia kumppanuuksia (Hakari 2013).

Verkostomaisen kehittämistoiminnan onnistumisen lähtökohdat ovat toimijoiden välinen luottamus ja sitoutuminen, yhteinen tavoite, avoin vuoro vaikutus, konkreettiset hyödyt sekä toiminnan selkeys ja koordinointi. Vaikka verkostot usein vaikuttavat ei-hierarkkisilta ja itseohjautuvilta, ne tarvitsevat nimellisen johtajan toimiakseen tehokkaasti. Johtaja on kuitenkin enemmänkin kumppani kuin johtaja. Verkostojohtajan tulee pyrkiä rakentamaan luottamusta ja sitoutumista toimijoiden välille, jolloin mahdollistuu tiedon jakaminen ja uuden tiedon luominen. Verkostojohtaja pitää langat käsissään sitomatta kuitenkaan toimintaa liikaa; verkostojohtaja on toiminnan mahdollistaja ja ohjaaja. (Ala-Poikela, Koski & Stenvall 2015).

Kuntien verkostomaista toimintaa ja sen hyödyntämistä haastaa erityisesti kuntien johtamisjärjestelmä ja kaksoisjohtajuus sekä kuntien toiminnan syklistyys. Jotta verkostotoiminnasta olisi todella hyötyä kunnille, täytyy kuntien sisäisen toiminnan tukea kehittämis- ja innovaatiotoimintaa. (Ala-Poikela, Koski & Stenvall 2015).

Keskeisiä tunnistettuja verkostoja ovat mm. elinkeinojen ja koulutuksen kehittämisen verkostot sekä kuntien väliset verkostot.

Myös kuntalaisten ja yhdistysten suuntaan avatut vaikutusverkostot ovat lisääntyneet. Maakuntauudistus tuo toteutuessaan kunnille ihan uuden kokoluokan verkostot mukaan jokapäiväiseen työhön mm. hyvinvoinnin kokonaisvaltaisen edistämisen osalta.

ARTTU2-tutkimuskunnille kesällä 2016 tehdyssä kyselyssä kysyttiin muun muassa, onko kunnassa kehitetty kunnan verkostojohdantoa ja verkostojen hallintaa kuluneella valtuustokaudella. Tutkimuskunnista 43 % (15 kuntaa) vastasi kyllä ja 57 % (20 kuntaa) vastaa ettei asiaa ole järjestelmällisesti kehitetty.

”Kaupungin osaamissuunnitelmaan on määritetty yhdeksi kehittämisen alueeksi verkosto-osaaminen.”  
(Kunta 10 001 - 20 000 asukasta)

Hallinnan kysymys nousee verkostojen aikakaudella yhä merkityksellisempään asemaan kuntajohtamisessa. Kunnat ovat mukana lukuisissa eri verkostoissa erilaisilla tavoitteilla ja painoarvoilla. Osassa verkoja kunnat toimivat verkostojohdantoina jo asemansa puolesta, osassa ”vapaaehtoisesti”. Monissa verkostoissa ollaan mukana muiden mukana, mutta varsinainen johtovastuu on muualla. Monissa verkostoissa johtovastuuta ei edes ole määritetty, se vaihtelee tai verkostojohdanto on kollektiivista. Joka tapauksessa kaikissa näissä verkostoissa tehdään yhä enemmän kehitystyötä, ratkaisuja ja konkreettisia palveluita kuntalaisille. Erään kunnan vastaus kuvastaa hyvin verkostojohdantoa tilaa kunnissa tällä hetkellä:

”Kaupunkimme on mukana lukuisissa verkostoissa niin alueellisesti, kansallisesti ja kansainvälisesti. Tavoitteista, strategiasta ja taktiikasta käydään keskustelua, mutta systemaattinen tavoiteasetanta puuttuu.”  
(Kunta 20 001 - 50 000 asukasta)

Keskeistä kunnan näkökulmasta on pohtia ja määritellä missä verkostoissa ollaan mukana ja mitkä ovat tavoitteet. Käytännössä verkostojen suhteen joudutaan tekemään myös valintoja, mihin verkostoihin panostetaan rajallisia resursseja.

Haastavaa on myös pohtia, miten verkosten aikakausi näkyy kunnan johtamisjärjestelmissä. Mitkä ovat eri verkostojen suhteet kunnan oman johtamisjärjestelmän osiin? Miten esim. toimielimelle määritellään kollektiivina vastuita olla osana jotakin verkostoa? Nykyisen verkostovastuut näyttäytyvät usein yksilöiden kautta. Keskeisenä on esim. tiedonkulku verkostoista kuntaan ja päinvastoin.

Luottamus on verkostojen aikakaudella merkittävässä roolissa. Tarvitaan eri osapuolten välillä luottamusta siihen, että kukin täyttää oman roolinsa. Kuntaorganisaatiolta ja johdolta tarvitaan luottamusta siihen, että kuntaa voi eri verkostoissa edustaa muutkin kuin hallituksen puheenjohtaja tai kunnanjohtaja. Oikeiden toimijoiden valinta on tärkeää. Oikeat ihmiset oikeissa paikoissa ja verkostoissa takaavat aktiivisen osallistumisen, kunnan tavoitteiden toteuttamisen ja verkoston toiminnan vaikuttavuuden.

## Pohdintaa

Kuntien poliittisten johtamis- ja päätöksentekojärjestelmien uudistaminen on parasta aikaa käynnissä kuntien varautuessa maakuntauudistukseen ja kesäkuussa 2017 käynnistyvään uuteen valtuustokautteen. Päätökset uusista organisaatioista ja toimintamalleista näyttivät kuitenkin venyvän vuodenvaihteeseen 2016-2017 eli lähelle huhtikuun 2017 kuntavaaleja.

Valtuustojen jäsenmäärästä valtuustokaudella 2017-2021 on kunnissa päätetty vuoden 2016 loppuun mennessä. Kuntaliiton selvityksen (Pekola-Sjöblom & Piipponen 2017) mukaan kunnista 96 (33%) päätti muuttaa valtuustokokoaan ja 199 (67%) pitää ennallaan. ARTTU2-tutkimuskunnista valtuustokokoaan päätti muuttaa kaikkiaan 13 kuntaa eli noin kolmannes (liitetaulukko 1).

Uudistamistyötä vaikeuttaa ja pitkittää ajallisesti kuntia kohtava laajuudeltaan historiansa suurin muutos. Minkälainen organisaatorakenne ja toimintamalli toimivat parhaiten tulevaisuuden kunnissa? Vai onko nyt syytä tehdä maltillisia uudistuksia parin vuoden tähtäimellä ja suuremmat uudistukset kun tiedetään paremmin mitä suuret uudistukset tuovat mukanaan? Näissä ja monissa muissa uudistuksen vaiheissa kunnilta vaaditaan onnistunutta muutosten hallintaa ja taitavaa muutosjohtamista. Keskeisiksi näyttävät myös muodostuvan raja- ja yhdyspinnat kuntien ja tulevien maakuntien välillä sekä niihin liittyvät erilaiset ratkaisut ja toimintamallit, joilla tulee olemaan myös oma vaikutuksensa kuntien organisoitumis- ja johtamismalleihin.

Tulevaisuuden kuntien johtamis- ja päätöksentekojärjestelmiä haastavat kuntien muuttuva rooli, jossa katse ja toiminta on suunnattava yhä enemmän kuntaorganisaation sisäisten asioiden sijaan ulospäin kohti kuntayhteisöä, verkostoja ja kumppanuuksia. Toimivien organisaatorakenteiden lisäksi keskeisiksi menestyksen avaimiksi näyttävätkin nousevan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välinen toimiva yhteistyö, verkostojohdantamistaidot sekä verkostojen hallinta.

Tulevaisuuden kuntaan näyttäisi sopivan myös ajattelu- ja toimintatapa, jossa kuntalainen ei nähdä hallintoalamaisena vaan ensisijaisesti kuntayhteisön voimavarana ja jäsenenä. Kuntalaisten osallisuuden ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen onkin kunnissa ollut valtuustokauden 2013-2017 yksi keskeinen painopistealue, ja tämä varmaan jatkuu myös ensi valtuustokaudella.

Seuraavat vuodet ovat kuntien luottamushenkilöille ja viranhaltijoille työntäyteisiä. Valtuustokauden vaihtuminen ja uusien maakuntaorganisaatioiden käynnistämisestä johtuva siirtymäkausi luovat tarpeen ajantasaiselle valtakunnalliselle ja paikalliselle tiedolle sekä kuntien vertaisoppimiselle. Muutosten hallinnan lisäksi kunnilta tullaan vaatimaan rohkeutta ja kykyä uudistaa oman kunnan organisaatorakenteita, toimintatapoja sekä ajattelutapaa siitä, mikä kunta on.

## Kirjallisuus

Ala-Poikela Anna, Koski Antti & Stenvall Jari (2015): Verkostot osana kuntien kehittämis- ja innovaatiotoimintaa. Acta nro 260. Suomen Kuntaliitto.

Hakari Kari (2013): Uusi julkinen hallinta - kuntien hallinnon uudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Acta Universitatis Tamperensis: 1871.

Haveri Arto, Majoinen Kaija ja Jäntti Anni (2009): Haastava kuntajohtaminen. Suomen Kuntaliitto

Holstila Eero (2012): Kaupunki oman onnensa seppänä. Kuntien elinkeinopolitiikan organisointi muuttuvassa toimintaympäristössä. Suomen Kuntaliitto.

Jäntti Anni (2016): Kunta, muutos ja kuntamuutos. Acta Universitatis Tamperensis: 2215.

Kurkinen-Supperi Anu (2016): Kunnanjohtajan johtajasopimus, sen rooli ja merkitys kunnan johtamisessa. Acta Universitatis Tamperensis: 2201.

Möttönen Sakari (2012): Kunnan poliittisen johtamisen uudistaminen - kokemuksia, näkemyksiä ja ehdotuksia. Suomen Kuntaliitto.

Paahtama Soile (2016): Hyvinvoinnin edistämisen käsite ja sisältö. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja 7/2016.

Pekola-Sjöblom Marianne ja Piipponen Sirkka-Liisa (2017). Valtuustokoot Manner-Suomen kunnissa valtuustokaudella 1.6.2017 - 31.5.2021. Uutta kunnista nro 1 / 2017.

Piipponen Sirkka-Liisa (2016): Johtamis- ja kokouskäytännöt ARTTU2-kuntien hallituksissa ja valtuustoissa vuonna 2015. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja 9/2016.

Piipponen Sirkka-Liisa (2015): Kuntavaalit, luottamushenkilöt ja toimielimet ARTTU2-kunnissa vuosina 2005 - 2013. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja 5/2015.

Rannisto Pasi-Heikki (toim.) (2015): Syytön, sankari vai konna. Tampereen toimimallin arviointi. Acta 257. Suomen Kuntaliitto.  
Sallinen Sini ja Vainionpää Anni (2015): Uuden kuntalain merkitys kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseen. Suomen Kuntaliitto.

Sandberg Siv (toim.) (2013): Kasvavat kuntakonsernit ja supistuvat hallinnot. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 30. Acta 251. Åbo Akademi, Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.

Sandberg Siv (2016): Kunnallisten luottamushenkilöiden ajankäyttö vuosina 1995-2015. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja 5/2016.

## Liitteet

### Liitetaulukko 1. Tietoja ARTTU2-kuntien valtuustokoosta ja muutoksista valtuustokaudelle 2017-2021.

Lähde: Pekola-Sjöblom M & Piipponen S-L (2017): Valtuustokoot Manner-Suomen kunnissa valtuustokaudella 1.6.2017-31.5.2021. Uutta kunnista nro 1/2017. Kuntaliitto.

Kunta	Asukasluku 10/31/2016 Lähde: VRK	Valtuutettujen vähimmäis- määrä kuntalaissa 1.6.2017 alkaen	Valtuutettujen lkkm 1.1.-31.5.2017	Valtuutettujen lkkm 1.6.2017 alkaen	Valtuutet- tujen lukumäärän muutos	Asukkaita/ valtuutettu 1.6.2017 alkaen
Askola	5 054	27	27	27	0	187
Espoo	274 425	67	75	75	0	3 659
Eura	12 021	27	35	35	0	343
Hattula	9 688	27	35	35	0	277
Hirvensalmi	2 279	13	21	21	0	109
Hollola	23 810	43	64	43	-21	554
Hämeenlinna	67 939	51	59	51	-8	1 332
Inari	6 816	27	27	27	0	252
Jyväskylä	138 824	59	67	67	0	2 072
Keitele	2 339	13	21	19	-2	123
Kemiönsaari	6 876	27	27	27	0	255
Keuruu	10 008	27	35	35	0	286
Kokkola	47 773	43	51	43	-8	1 111
Kotka	54 262	51	51	51	0	1 064
Kurikka	21 541	43	78	43	-35	501
Kuusamo	15 542	27	43	39	-4	399
Lappeenranta	72 890	51	59	51	-8	1 429
Lempäälä	22 728	43	43	43	0	529
Liperi	12 339	27	35	35	0	353
Mikkeli	54 585	51	59	51	-8	1 070
Mustasaari	19 384	27	43	43	0	451
Nivala	10 898	27	35	35	0	311
Oulu	200 449	59	67	67	0	2 992
Paltamo	3 494	13	21	21	0	166
Parkano	6 677	27	27	31	4	215
Petäjävesi	3 981	13	27	21	-6	190
Pudasjärvi	8 204	27	35	27	-8	304
Raasepori	28 144	43	43	43	0	655
Raisio	24 337	43	43	43	0	566
Rautalampi	3 297	13	21	21	0	157
Salo	53 584	51	51	51	0	1 051
Sipoo	19 889	27	43	43	0	463
Säkylä	6 983	27	48	27	-21	259
Tampere	228 566	59	67	67	0	3 411
Tornio	22 126	43	43	43	0	515
Turku	188 009	59	67	67	0	2 806
Vaasa	67 639	51	67	59	-8	1 146
Vantaa	219 088	59	67	67	0	3 270
Vimpeli	3 028	13	21	21	0	144
Vöyri	6 683	27	27	27	0	248
M-S kunnat yht.	5 479 722	7 461	9 604	8 999	-605	609

## ARTTU2-tutkimusohjelma

Kunnissa toteutettujen ja tulevien uudistusten arviointitutkimusohjelma 2014–2018 eli ARTTU2 on useasta osaprojektista koostuva tutkimuskokonaisuus. Sen tavoitteena on tuottaa systemaattista ja vertailukelpoista tutkimustietoa kuntia koskevien uudistusten ja kehittämistoiminnan vaikutuksista. Se selvittää, miten uudistukset ovat vaikuttaneet mm. kuntien palveluihin, talouteen, demokratiaan ja johtamiseen, henkilöstövoimavaroihin sekä yhdyskuntarakenteeseen ja elinvoimaan.

Ohjelmassa on mukana 40 tutkimuskuntaa, jotka edustavat erikokoisia ja -tyyppisiä kuntia eri puolilta Suomea.

Tutkimuskunnat ovat Askola, Espoo, Hattula, Hirvensalmi, Hollola, Hämeenlinna, Inari, Jyväskylä, Kankaanpää, Keitele, Kemiönsaari, Keuruu, Kokkola, Kotka, Kurikka, Kuusamo, Lappeenranta, Lempäälä, Liperi, Mikkeli, Mustasaari, Nivala, Oulu, Paltamo, Parkano, Petäjävesi, Pudasjärvi, Raasepori, Raisio, Rautalampi, Salo, Sipoo, Säkyä, Tampere, Tornio, Turku, Vaasa, Vantaa, Vimpeli, Vöyri.

ARTTU2 on jatkoa vuosina 2008–2012 toteutetulle, vastaaventyyppiselle Paras-arviointitutkimusohjelmalle.

Ohjelma on eri tutkimus- ja rahoittajatahojen yhteinen, ja sitä koordinoi Kuntaliitto.

Lisätietoja ARTTU2-tutkimusohjelmasta: [www.kunnat.net/arttu2](http://www.kunnat.net/arttu2)