

Marketta Nummijärvi

”Sithän me benchmarkataan toisiamme”

- Kuntien väliset yhteistyömuodot ja osaamisen jakaminen teknisellä toimialalla

Opinnäytetyö

Syksy 2020

SeAMK Tekniikka

YAMK Teknologiaosaamisen johtaminen

SeAMK 

SEINÄJOEN AMMATTIKORKEAKOULU
SEINÄJOKI UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

SEINÄJOEN AMMATTIKORKEAKOULU

Opinnäytetyön tiivistelmä

Koulutusyksikkö: Tekniikka

Tutkinto-ohjelma: Ylempi ammattikorkeakoulututkinto

Suuntautumisvaihtoehto: Teknologiaosaamisen johtaminen

Tekijä: Marketta Nummijärvi

Työn nimi: ”Sithän me benchmarkataan toisiamme” - Kuntien väliset yhteistyömuodot ja osaamisen jakaminen teknisellä toimialalla

Ohjaaja: Beata Taijala

Vuosi: 2020

Sivumäärä: 111

Liitteiden lukumäärä: 1

Tutkimuksen kohteena oli kuntien välinen yhteistyö teknisellä toimialalla. Tutkimuksen tarkoituksena oli tunnistaa erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien palvelutuotantoon tai sen tukemiseen sopivia yhteistyömuotoja sekä niiden onnistuneen toteuttamisen edellytyksiä. Tutkimuksessa tarkasteltiin erityisesti yhteistyömuotoja, joiden toteuttamista varten ei ole tarvetta eriyttää kunnan toimintoja virasto-organisaation alaisuudesta. Aihe on ajankohtainen, sillä Suomessa on runsaasti kuntia, joiden palveluntuotannon resurssit ovat vaarassa kaventua asukasluvun ja verotulojen pienentyessä ja palvelujen laadun vaatimusten kasvaessa.

Tutkimuksessa tunnistettiin kirjallisuuden avulla kuntasektorin teknisessä toimessa käytössä olevia yhteistyömuotoja. Tarkastelu kattaa kumppanuus- ja sopimusyhteistyön, organisoidun sekä epävirallisen ja hankeperhaisen yhteistyön muodot mukaan lukien esimerkkejä ja kokemuksia Suomessa kuntien teknisessä toimessa toteutetusta kuntayhteistyöstä. Tapaustutkimuksen avulla tarkasteltiin virasto-organisaation alaisuudessa tai virasto-organisaation toimintaa sen rinnalla tukevia yhteistyömuotoja. Tapaustutkimuksessa on tutkittu Saarijärven seudun aluearkkitehtitoimintaa, Keski-Uudenmaan KUUMA-seutu liikelaitoksen MAL-ryhmän (maankäyttö, asuminen ja liikenne) toimintaa sekä Varsinais-Suomen kuntien rakennustarkastajien toimintaa tukevan Turun alueen rakennustarkastajat ry:n ylläpitämää kuntayhteistyötä.

Tutkimuksen tulosten perusteella kunta-alan teknisen sektorin palvelutuotantoa ja asiantuntijuutta voidaan vahvistaa merkittävästi verkostomaisen yhteistyön avulla. Tutkimus toi esiin virasto-organisaation alaisuuteen sopivia joustavia ja kustannustehokkaita yhteistyömuotoja. Kohdekunnissa kuntarajat ylittävän kollegayhteistyön nähtiin tukevan viranomaispalveluja parantamalla niiden laatua, resilienssiä ja tehokkuutta. Asiantuntijayhteistyön onnistumista edistävät avoin, selkeä ja tasavertainen toimintatapa, yhteistyön joustava organisoiminen sekä osapuolten aktiivisuus ja motivoituneisuus.

Avainsanat: kuntayhteistyö, osaamisen jakaminen, verkostomainen toiminta, tekninen toimiala, virasto-organisaatio, teemahaastattelu

SEINÄJOKI UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Thesis abstract

Faculty: School of Technology

Degree programme: Master's Degree in Technology Competence Management

Specialisation: Technology Competence Management

Author: Marketta Nummijärvi

Title of thesis: "And we benchmark each other, too" – Co-operation Models and Sharing of Competence in Municipal Technical Services

Supervisor: Beata Tajjala

Year: 2020

Number of pages: 111 Number of appendices: 1

The study focused on the co-operation of municipalities in the production of technical services. The aim of the study was to recognize means of co-operation that would serve particularly the needs of the technical service sector of small and medium sized municipalities. In addition, the aim was to recognize factors that enhanced the success of the implementation of such co-operation. The emphasis was the means of co-operation that might be implemented integrated in the municipal base organization. The subject is currently relevant to numerous Finnish small and medium sized municipalities that are challenged with decreasing population, tax revenue and resources and increasing demands on the quality of services.

The study introduced co-operation methods presented in the literature including partnerships, organized co-operation, contract-based co-operation, informal co-operation and project based co-operation. The literature study provided examples and compiled experiences of municipal co-operation implemented in the technical service sector of different-sized communities in Finland.

Three different co-operation implementations were studied in a case study. The selection of cases was targeted to co-operation that could be implemented integrated in the municipal core organization with no need of dissemination. The studied cases were 1) the regional land-use planning services of Saarijärvi region, 2) the KUUMA-region public utility of Keski-Uusimaa county, particularly the Land-use, Housing and Infrastructure Workgroup and 3) the Turku Region Building Inspectors Society in south-western Finland.

The study introduced flexible and cost-effective integrated co-operation models. The results proposed that municipal colleague networking could benefit significantly the production of technical services in the public sector. It would enable sharing and enhancing the expertise and competence of professionals. Sharing the expertise among colleagues was found extremely useful in increasing the resilience, efficiency and quality of services. Successful co-operation often included open, distinct, equal and flexible organization model as well as active and motivated participants.

Keywords: co-operation of municipalities, sharing of competence, networking, technical services, municipal agency, theme interview

SISÄLTÖ

Opinnäytetyön tiivistelmä.....	1
Thesis abstract.....	2
SISÄLTÖ.....	3
Kuva-, kuvio- ja taulukkoluettelo.....	5
Käytetyt termit ja lyhenteet.....	6
1 JOHDANTO.....	8
1.1 Tutkimusaiheen lähtökohdat.....	8
1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma.....	10
2 KUNTAYHTEISTYÖN MUODOT.....	14
2.1 Kumppanuusyhteistyö.....	15
2.1.1 Yhteinen liikelaitos.....	15
2.1.2 Yhteinen osakeyhtiö.....	18
2.2 Organisoitu yhteistyö.....	22
2.2.1 Kuntayhtymä.....	22
2.2.2 Liikelaitoskuntayhtymä.....	24
2.3 Sopimussyhteistyö.....	24
2.3.1 Ostopalvelut.....	25
2.3.2 Yhteinen työntekijä.....	26
2.3.3 Yhteinen toimielin.....	27
2.4 Epävirallinen ja hankepohjainen yhteistyö.....	28
2.4.1 Hankintayhteistyö.....	28
2.4.2 Työryhmät ja toimikunnat.....	29
2.4.3 Yhteishankkeet.....	30
2.4.4 Yhdistykset ja temaattiset asiantuntijaverkostot.....	31
2.4.5 Seudullinen resurssipankki.....	32
2.5 Raportoituja kokemuksia kuntayhteistyöstä.....	32
2.5.1 Yhteistyön yleisyys erilaisten palvelujen tuottamisessa.....	33
2.5.2 Yhteistyöhön ryhtymisen syyt.....	33
2.5.3 Kuntayhteistyön hyödyt ja haitat.....	34
2.5.4 Onnistuneen kuntayhteistyön edellytykset ja yhteistyön laatu.....	36

2.6	Verkostomainen yhteistyö	38
3	TOIMINTAYMPÄRISTÖ	44
3.1	Kuntien teknisen toimen palvelut.....	44
3.2	Toimintaympäristön viimeaikainen kehitys	45
4	TUTKIMUSMENETELMÄT JA TOTEUTUS	49
4.1	Tapaustutkimus.....	49
4.2	Tutkimuskohteiden valinta.....	50
4.3	Tiedonhankintamenetelmät ja tutkimusaineisto	52
4.4	Tutkimusaineiston käsittely	54
5	TULOKSET	56
5.1	Tapaus 1 Sopimussyhteistyö: Saarijärven seudun aluearkkitehtitoiminta...56	
5.2	Tapaus 2 Kumppanuussyhteistyö: KUUMA-seutu-liikelaitos Keski- Uudellamaalla	67
5.3	Tapaus 3 Epävirallinen yhteistyö / seudullinen temaattinen verkosto: Turun alueen rakennustarkastajat ry	79
6	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	88
6.1	Toimintamuotojen vertailu	88
6.2	Toiminnan verkostomaisuus	90
6.3	Löydösten suhde kirjallisuuteen	95
6.4	Epävarmuustekijät ja jatkotutkimuksen tarpeet	99
6.5	Loppupäätelmä	100
	LÄHTEET	102
	LIITTEET	111

Kuva-, kuvio- ja taulukkoluetelo

Kuva 1. Vuonna 2020 Saarijärven aluearkkitehtitoiminnassa mukana olevat kunnat ja niiden asukasmäärät vuonna 2019.	57
Kuva 2. KUUMA-liikelaitoksessa mukana olevat kunnat ja niiden asukasluvut vuonna 2019.	68
Kuva 3. Turun alueen rakennustarkastajat ry:n toiminnassa mukana olevat kunnat. Asukasluvut (2019) valkoisella kunnan nimen alla.....	80
Kuvio 1. Kuntien liikelaitosten lukumäärä vuosina 1997-2017.	17
Kuvio 2. Kuntien liikelaitosten liikevaihto tehtävittäin 2010-2017	17
Kuvio 3. Riippuvuudet ja yhteistyön tavoitteet yhteistyömalleja määrittävinä ulottuvuuksina Haverin (2004) mukaan.....	43
Kuvio 4. Palveluita, jotka katsotaan yleensä kuuluvan tekniselle sektorille kunnan toiminnassa.....	44
Kuvio 5. Organisaatiomuotojen osuuksia toimialoittain tutkimuksessa vuonna 2002	45
Taulukko 1. Kooste tässä työssä esitellyistä kuntayhteistyön organisointitavoista.	14

Käytetyt termit ja lyhenteet

Benchmarkkaus	Oman toiminnan vertaamista toisten toimintaan tarkoituksena löytää vaihtoehtoisia toimintamalleja ja oppia niistä.
Hierarkia	Hierarkia johtamisessa tarkoittaa valta-vastuusuhteiden mukaista järjestäytymistä organisaatiossa, jossa arvojärjestyksessä ylemmällä henkilöllä tai yksiköllä on valta määrätä alemmasta.
Kuntayhtymä	Kuntien yhdessä perustama, jäsenkunnistaan itsenäiseksi julkisoikeudelliseksi oikeushenkilöksi eriytetty palvelujen tuotanto-organisaatio. Kuntayhtymällä on omat toimielimet sekä oma henkilöstö. Kuntayhtymä perustetaan ja sen toimialasta ja organisoinnista päätetään kuntien valtuustojen hyväksymällä sopimuksella. Toiminta rahoitetaan kuntien maksuosuuksilla.
KUUMA-seutu	KUUMA-nimi tulee sanasta Keski-Uusimaa. KUUMA-seudun muodostavat pääkaupunkiseudun ympärillä olevat kunnat, joita ovat Hyvinkää, Järvenpää, Kirkkonummi, Kerava, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula ja Vihti.
Liikelaitos	Julkisen toimijan, kuten valtion tai kunnan omistama liikeloudellisten periaatteiden mukaan hoidettava organisaatio, jonka toiminta rahoitetaan maksutuloilla. Kunnan liikelaitos on osa kunnan organisaatiota ja sen kirjanpito tehdään osana kunnan kirjanpitoa.
Liikelaitoskuntayhtymä	Useamman kunnan perustama, kuntaorganisaatioista eriytetty liikeloudellisten periaatteiden mukaan hoidettava yhteistyöelin. Liikelaitoskuntayhtymä on kirjanpitovel-

vollinen, itsenäinen oikeushenkilö, ja se laatii oman tilinpäätöksen.

MAL-sopimus

Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimus, jonka valtio solmii suurimpien kaupunkiseutujen (toistaiseksi Helsingin, Oulun, Tampereen ja Turun seudut) kanssa kaupunkiseudun kuntien sekä kuntien ja valtion välisen yhteistyön tukemiseksi. Sopimuksissa määritetään tavoitteet lähivuosien maankäytön kehittämiseksi ja asuntotuotannolle sekä liikenneverkon keskeiset kehittämishankkeet.

Omistajaohjaus

Valtion tai kuntien vaikuttamista omistamiensa yhtiöiden hallintoon ja muuhun toimintaan muun muassa käyttämällä äänioikeutta yhtiökokouksissa.

Operointimalli

Kunnan palveluiden ulkoistamismalli, jossa omistus, investoinnit ja maksut säilyvät kunnilla, mutta yhtiö tuottaa palvelut. Kunta voi solmia vuosittain tuotantosopimuksen yhtiön kanssa tai yhtiöt voivat laskuttaa toimintamaksut suoraan asukkailta.

Vastuukuntamalli

Vastuukuntamallissa yksi kunta hoitaa palvelutehtäviä sopimuksen nojalla oman kunnan tehtävien lisäksi myös muiden, sopimuksen solmineiden kuntien puolesta.

Verkosto

Vapaaehtoisesti, joustavasti ja tasavertaisesti yhteistyötä tekevien organisaatioiden tai ihmisten joukko, jota niiden väliset siteet ja yhteinen intressi yhdistävät.

Verkostoituminen

Organisaatioiden ja yksilöiden välistä yhteistyötä, jossa vaihdetaan tietoja, suunnataan toimintoja, jaetaan resursseja ja parannetaan toimintakapasiteettia yhteiseksi hyödyksi jakaen riskejä, velvollisuuksia ja palkkioita.

1 JOHDANTO

Tässä on just semmonen verkostoituminen ja yhteistyö näyttäytymässä nykypäivänä ihan eri silmissä pienissä kunnissa (Koskenkorva 2020).

Tässä tutkimuksessa perehdytään kuntien välisiin yhteistyömuotoihin, joita on käytössä teknisellä toimialalla. Tutkimuksessa selvitetään resurssien ja osaamisen jakamisen malleja erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien teknisen toimen näkökulmasta. Ensimmäisessä luvussa tuodaan esille tutkimuksen lähtökohdat, tavoitteet, tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset. Toisessa luvussa tarkastellaan, mitä vaihtoehtoisia yhteistyömuotoja kunnat voivat käyttää kuntien toimintaa säätelevän lainsäädännön puitteissa sekä mitä verkostomainen yhteistyö tarkoittaa. Kolmannessa luvussa tarkastellaan teknisen toimen palvelujen toimintaympäristöä tutkimuksen toteuttamisvuonna 2020, sen aikaisempaa kehitystä ja kehityksen suuntaa lähitulevaisuudessa. Neljännessä luvussa esitellään tutkimuksen empiirisessä osassa käytetyt tutkimusmenetelmät, tutkimuksen toteutus sekä kerätty aineisto ja sen käsittelytapa. Viidennessä luvussa esitellään empiirisen tapaustutkimuksen tulokset. Viimeisessä, kuudennessa luvussa tuodaan esille tekijän aineistosta tekemät johtopäätökset sekä tutkimuksen epävarmuustekijät ja tutkimusaiheesta tämän tutkimuksen rajallisuudesta johtuvat jatkotutkimuksen aiheet.

1.1 Tutkimusaiheen lähtökohdat

Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehityksessä näkyy pitkään jatkunut alueellinen eriytyminen, joka heijastuu kuntien palvelujen tuotantoon. Vain maakuntien keskuskaupungit liepeineen kasvavat, muualla väestö vähenee. Epäedullinen kehitys väestörakenteessa ja huoltosuhteessa sekä verotulojen ja valtionosuuksien väheneminen väestötappiokunnissa ovat tehneet talousvaikeuksista monelle kunnalle pysyviä. Myös valtion talouden kiristyminen heijastuu kuntiin. Pienempien kuntien vetovoima asiantuntijoiden rekrytoinnissa heikkenee väestön vähentyessä. Tämän kehityksen ennustetaan jatkuvan samansuuntaisena vastakin. (Loikkanen & Nivalainen 2010, ii; Malinen ym. 2012, 17; Sahlberg 2017, 18; Halonen & Airaksinen

2019 2-3.) Kunnat tarvitsevat siten uusia, entistä tehokkaampia keinoja tuottaa laadukkaita palveluja vähenevillä resursseilla.

Kuntien toimintaan vaikuttavat myös monet muut yhteiskunnalliset ilmiöt, kuten globalisaatio, kuntien itsehallinnon lisääntyminen suhteessa valtion ohjaukseen, postmodernille ajalle tyypillisen kompleksisuuden lisääntyminen yhteiskunnan toiminnoissa, tietotekniikan kehitys sekä markkinaohjautuvuuden lisääntyminen. Nämä kaikki tekijät ovat vieneet kuntien toimintaa yksinkertaisen hierarkkisesti johdetun organisaation palvelutuotannosta kohti moniulotteista ja alati muuttuvaa verkostomaista toimintatapaa. (Haveri 2004, 19; Malinen ym. 2012, 110; Haahtela, Leppisaari & Malinen 2012, 110.)

Edellä mainitut syyt, konkreettisimpana kuntien säästötarpeet ja huoli osaajien rekrytoinnin vaikeuksista erityisesti pienissä kunnissa, ovat kannustaneet kuntia etsimään yhteistyön mahdollisuuksia ja jakamaan osaamista palvelutuotannon turvaamiseksi (mm. Halonen & Airaksinen 2019, 8; Salminen 2020). Kuntien sosiaali- ja terveyssektorilla yhteistyötä on rakennettu pitkään integroiden organisoituun yhteistyöhön koko toimiala, ja kehityssuunnassa voidaan nähdä myös toimialaa kokoavia piirteitä.

Teknisen sektorin viranomais- ja asiantuntijapalveluita järjestetään hyvin eri tavoilla yksin tai yhdessä toisten kuntien kanssa (mm. Siitonen & Martikainen 2002, 130; Hytönen 2008, 9; Loikkanen & Nivalainen 2010, iii; Leppisaari 2011, 86; Sahlber 2017, 18; Kuntaliitto 30.1.2017; Sipponen-Weber & Moliis 2018, 24; Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 39; Kemppainen ym. 2019, 4.) Kuntayhteistyöllä on pitkät perinteet myös teknisellä sektorilla, jossa kuitenkin yhteistyö on hajanaisempaa, kirjavampaa ja toimialaa pirstaloivaa pikemmin kuin kokoaavaa. Muodostuvissa verkostoissa toimijat etäännyvät toisistaan. Toimialaa on jaettu eri organisaatioihin esimerkiksi tilaaja-tuottaja-malleilla. Palvelumaksuperusteiset infrastruktuuripalvelut, kuten vesi-, jäte- ja energiahuolto ovat kukin edenneet omia organisaatiopolkujaan eriytyneiksi yhtiöiksi (Siitonen & Martikainen 2002, 130; Leppisaari 2011, 30; Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 39). Osaamisen ja resurssien jakaminen tavalla tai toisella on ajankohtainen teema virastoorganisaatioihin jääneiden palveluiden järjestämisessä. Erityisen mielenkiintoista on etsiä tapoja jakaa osaamista ja resursseja ilman toimintojen pirstaloimista eril-

listen organisaatioiden alaisuuteen sekä etsiä toimivia tapoja hyödyntää hierarkkisen ja verkostomaisen toiminnan hyviä puolia.

Kuntayhteistyössä on omat käytännölliset ja psykologiset haasteensa. Keskeinen kysymys on, kuinka yhteistyö organisoidaan siten, että se on sujuvaa, tuloksellista, kuntien kesken tasapuolista ja kustannustehokasta. Yhteistyöhön ryhtymistä tarkastellaan kunnissa kriittisesti. Sen tulee tuottaa enemmän hyötyä kuin yksin tekeminen, ja kustannukset tulee voida jakaa oikeudenmukaisesti ja kaikkia osapuolia tyydyttävästi. Kunnallista itsemääräämisoikeutta ja paikallisten olosuhteiden huomioon ottamista ei haluta vaarantaa. Haasteena on myös kuntien välinen kilpailu asukkaista, asiakkaista ja yrityksistä; yhteistyön tulisi tuottaa kaikille etua elinvoimakilpailussa. (Hytönen 2008, 52; Malinen ym. 2012, 117; Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 39, 41; Halonen & Airaksinen 2019, 8.) Lisäksi kuntien toimintaa ohjaavat lait asettavat reunaehdot yhteistyön järjestämiselle (L 10.4.2015/410). Jos tietoa riskejä ja suuria sitoumuksia välttäviin pieniin kuntiin sopivista yhteistyömuodoista ja -kokemuksista ei ole, voivat edellä mainitut epäilyt jarruttaa kuntayhteistyön mahdollisuuksien avarakatseista etsimistä ennen kuin on päästy ajatusta pidemmälle.

Kunnat tarvitsevat siis tietoa toteutuneiden yhteistyömuotojen kokemuksista nähdäkseen mahdollisuuksien kirjon sekä voidakseen punnita vaihtoehtoja ja tehdä omaan toimintaympäristöönsä sopivia valintoja. Tarvitaan myös kykyä tunnistaa erilaisten yhteistyömuotojen luonne (markkina-hierarkia-verkosto) sopivien johtamistapojen löytämiseksi. Yhteistyön rakentamisessa voi olla onnistumisen periaatteita ja sudenkuoppia, joiden tunteminen auttaa rakentamaan kestäväää ja tuloksellista yhteistyötä. Tämä tutkimus pyrkii vastaamaan tähän tarpeeseen tuomalla esiin erilaisia tekniselle toimialalle sopivia yhteistyömuotoja ja kokemuksia niistä sekä analysoimalla yhteistyömuotojen toiminnan verkostomaisuutta.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma

Tutkimuksen tavoitteet. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on 1) tuoda esille tutkittujen kokemusten perusteella erityisesti pienten kuntien teknisen toimen yhteistyöhön sopivia resurssien ja osaamisen jakamisen malleja, 2) löytää kuntayhteis-

työn rakentamisessa ja ylläpitämisessä ominaisuuksia, joiden ansiosta yhteistyö sujuu ja on tuloksellista sekä 3) tarkastella yhteistyömuotojen toiminnan verkostomaisuutta. Tarkoituksena on tuottaa yhteistyötä pohtiville kunnille ja muille julkisille organisaatioille tietoa kuntayhteistyön mahdollisuuksista, johtamisen tavoista sekä kokemuksista Suomessa.

Tutkimus pyrkii tukemaan kuntia teknisen toimen yhteistyön rakentamisessa. Se tuo esille vaihtoehtoisten tapojen valikoiman yhteistyön järjestämisessä ja auttaa pohtimaan yhteistyömallien toteuttamiskelpoisuutta omassa kunnassa. Tieto keinovalikoimasta ja yhteistyökokemuksista voi kannustaa kuntia vastaamaan resurssien vähenemiseen jakamalla osaamista nykyistä enemmän. Vaikuttaa siltä, että verkostomainen toimintatapa yhteistyössä sopii hyvin sellaiseen osaamisen jakamiseen, jossa uusi oma organisaatio olisi liian järeä keino järjestää yhteistyö. Siksi työssä tuodaan esille erityisesti tapoja luoda joustavaa, verkostomaista toimintatapaa. Työn tavoitteena on tuottaa tietoa, joka auttaa kestävän ja tuloksellisen yhteistyön rakentamisessa.

Näkökulma. Tutkimukseen on valittu pienten ja keskisuurten (alle 20 000 asukkaan) kuntien näkökulma, sillä resurssien niukkuus ja asiantuntijuuden tarpeiden täyttämisen haasteet koskettavat eniten juuri pienemmän kokoluokan kuntien teknisiä palveluja. Tutkimuksessa on tarkasteltu tarkemmin erityisesti sellaisia verkostomaisesti ja joustavasti toimivia yhteistyömuotoja, jotka sopivat virasto-organisaation toiminnan yhteyteen ilman alaa lisää pirstaloivia uusia organisatiorakenteita. Tarkastelu on rajattu teknisen alan yhteistyön toteutuksiin.

Näkökulman valinnassa on pyritty huomioimaan ajankohtaisuus tutkimusta tehtäessä keväällä 2020. Hierarkkisemmista yhteistyömuodoista, kuten osakeyhtiöistä ja kuntayhtymistä on tehty jo monia tutkimuksia ja analyysejä, ja toiminta on verrattain vakiintunutta. Verkostomainen toiminta haastaa kompleksisuudellaan ja vaikealla hallittavuudellaan, ja on siksi myös kiinnostava kohde erilaisten kokemusten esille tuomisessa. Teknisen toimen yhteistyön lisäämisessä se on ajankohtainen vaihtoehto. Analysoitaviksi tapauksiksi valittiin erilaisia yhteistyömuotoja, jotta saataisiin esille erilaisten yhteistyömuotojen piirteitä ja kokemuksia niistä.

Näkökulman valintaan on vaikuttanut myös tekijän omaan kokemukseen ja kiinnostukseen perustuvat seikat. Kirjalliset lähteet tuovat esille trendiä verkostomaisen toiminnan vahvistumisesta. Myös tutkimuksen tekijän oma 14 vuoden kokemus alle 15 000 asukkaan kunnan, Kauhajoen, kuntapäättäjänä ja teknisen toimen työntekijänä on suunnannut kiinnostuksen erityisesti pieniin ja keskisuuriin kuntiin sopiviin, joustaviin yhteistyömuotoihin. Valintaa tukee myös viimeaikainen kehitys tekijän kunnassa, kun tutkimusta tehdessä siellä parhaillaan puretaan seudullista elinkeinotoimen kuntayhtymää, ja toimintoja järjestetään uudelleen virasto-organisaation sekä muiden olemassa olevien kuntayhtymien alaisuuteen tietoisena siitä, että yhteistyön tarve ei ole hävinnyt.

Tutkimusongelma. Ratkaisu laadukkaiden palvelujen ja elinvoiman ylläpitämisessä väestöä menettävissä kunnissa voisi olla usein yhteistyö ja osaamisen jakaminen muiden kuntien kanssa, mutta siihen liittyy monenlaisia esteitä ja haasteita. Kuntayhteistyötä tehdään kaikissa kunnissa jollakin tasolla, mutta erilaisten joustavien yhteistyömallien soveltamismahdollisuuksia ei välttämättä tunnisteta kunnissa eikä niistä ole kokemusperäistä tietoa. Yhteistyön rakentamiseen liittyy monenlaisia ennakkoluuloja, ja uuden yhteistyön organisoiminen voidaan kokea hankalaksi. Joissakin yhteistyötoteutuksissa ei ehkä ole saavutettu haluttuja tavoitteita, ja pitäisi löytää toimivampia ratkaisuja. Kunnat tarvitsevat tietoa vaihtoehtoisista yhteistyömalleista ja yhteistyön toimintatapojen räätälöinnistä yhteistyön organisoimiseksi toimivalla tavalla. Erityisesti uutta tietoa tarvitaan joustavista, verkostomaisista yhteistyön toteutustavoista kuntien palvelutuotannon tukemisessa.

Tavoitteena onkin vastata tutkimuksessa seuraaviin kysymyksiin:

- Miten kuntien teknisellä toimialalla on rakennettu joustavasti kunnan tarpeisiin vastaavaa kuntayhteistyötä?
- Mitä hyötyjä yhteistyöllä on tavoiteltu ja mitä hyötyjä saavutettu?
- Mitä pitää huomioida yhteistyön järjestämisessä, jotta se olisi toimivaa ja tuloksellista?
- Mitä verkostomaisen toimintatavan elementtejä yhteistyössä on nähtävissä?

Analysoimalla kuntayhteistyön muotoja näiden tutkimuskysymysten näkökulmista pyritään löytämään hyödynnettäviä keinoja kuntien teknisen toimen asiantuntijuu-

den vahvistamiseen ja palvelutuotannon tukemiseen kuntarajojen yli ulottuvan yhteistyön avulla.

2 KUNTAYHTEISTYÖN MUODOT

Kunnan toimintaa säätelevät useat lait, joista keskeisimpiä on kuntalaki. Kuntien yhteistyömuodot jaetaan kuntalaissa oikeudellisen aseman mukaan julkisoikeudelliseen ja yksityisoikeudelliseen yhteistyöhön. Julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja kuntayhtymä sekä kuntayhtymän perustama liikelaitoskuntayhtymä. (L 10.4.2015/410.) Yksityisoikeudellisissa sopimuksissa kunta tai kuntayhtymä rinnastetaan yksityisiin palveluntuottajiin, eli palvelut tulee kilpailuttaa hankintalain mukaisia menettelyitä noudattaen (Kuntaliitto 30.1.2017; HE 268/2014; Mäkinen 2007, 206). Yhteiskuntatutkijat jakavat kuntayhteistyön muodot organisointitavan mukaan kumppanuusyhteistyöhön, organisoituun yhteistyöhön, sopimussyhteistyöhön sekä epäviralliseen ja hankeyhteistyöhön (taulukko 1) (Siitonen & Martikainen (2000, 7; Haahtela ym. 2012, 110).

Taulukko 1. Kooste tässä työssä esitellyistä kuntayhteistyön organisointitavoista.

Kuntayhteistyön organisointitapa	Voidaan toteuttaa virasto-organisaation alaisuudessa	Eriytetty kuntaorganisaatiosta	Rahoitus kuntien maksuosuuksilla	Rahoitus asiakasmaksuilla	Ei välttämättä kohdennettuja kuluja
Kumppanuusyhteistyö					
Yhteinen liikelaitos	x		x	x	
Yhteinen osakeyhtiö		x	x	x	
Organisoitu yhteistyö					
Kuntayhtymä		x	x		
Liikelaitoskuntayhtymä		x	x		
Sopimussyhteistyö					
Ostopalvelut	x		x		
Yhteinen työntekijä	x		x		
Yhteinen toimielin	x		x		
Epävirallinen ja hankepohjainen yhteistyö					
Hankintayhteistyö	x		x		x
Työryhmät ja toimikunnat	x		x		x
Yhteishankkeet	x		x		
Yhdistykset ja temaattiset asiantuntijaverkostot	x		x		x
Seudullinen resurssipankki	x		x		

Kuntayhteistyön hallintatapa voidaan jakaa hierarkiaksi, verkostoksi tai joissain tapauksissa markkinoiksi (mm. Haveri 2004, 28). Tässä luvussa tuodaan esille kuntayhteistyön muotoja organisointitavan näkökulmasta. Kunkin yhteistyömuodon esittelyn yhteyteen on nostettu kirjallisuudessa esille tuotuja esimerkkejä kyseisen

yhteistyömuodon käytöstä Suomen kunnissa. Yhteistyömallien esittelyissä on mukana toteutuksia erikokoisten - sekä pienten että suurten - kuntien välisestä yhteistyöstä.

2.1 Kumppanuusyhteistyö

Kuntien kumppanuusyhteistyön muotoja ovat yhteinen liikelaitos, yhteinen osakeyhtiö ja tilaajayhteistyö (Leppisaari 2011, 28). Teknisen toimen palveluissa kumppanuusyhteistyö on tavallista mm. vesihuollon, energiantuotannon ja jätehuollon järjestämisessä (Kuntaliitto 10.12.2018; Siitonen & Martikainen 2002, 68; Penttilä ym. 2015, 23).

2.1.1 Yhteinen liikelaitos

Kunnat voivat järjestää yhteistyönsä eriyttämättä toimintaa kokonaan kuntaorganisaation ulkopuolelle mm. perustamalla yhteisen liikelaitoksen. Kunnan liikelaitos on osa kunnan organisaatiota ja kuntayhtymän liikelaitos osa kuntayhtymän organisaatiota. Liikelaitosta ei ohjaa lautakunta vaan johtokunta, joka hyväksyy liikelaitoksen talousarvion ja laatii tilinpäätöksen. Käytännössä liikelaitos voi toimia siten kuin oma erillinen organisaationsa. Toisin kuin osakeyhtiöt tai liikelaitoskuntayhtymät, kunnan tai kuntayhtymän liikelaitokset eivät kuitenkaan ole itsenäisiä oikeushenkilöitä eivätkä kirjanpitovelvollisia, vaan kirjanpito tehdään osana kunnan tai kuntayhtymän kirjanpitoa. (L 10.4.2015/410.)

Kuntien yhteinen liikelaitos voidaan perustaa kuntien liiketoiminnan tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan toteutettavan kunnan tehtävän hoitamiseksi. Liikelaitoksen toimintaa säätelee kuntalaki. (L 10.4.2015/410.) Sen toiminta rahoitetaan maksutuloilla, investoinnit rahoitetaan tulorahoituksella ja kunnallisveroilla. Kunnalliset liikelaitokset on vapautettu varainsiirto-, kiinteistö- ja tuloverosta oman kunnan alueella. (Kuntaliitto 5.4.2019.) Liikelaitokset eivät voi ajautua konkurssiin (L 20.2.2004/120).

Kunnallisia liikelaitoksia ovat kunnan liikelaitos, kuntayhtymän liikelaitos sekä liikelaitoskuntayhtymä, joista jälkimmäinen poikkeaa oikeudelliselta asemaltaan kahdesta ensin mainitusta. Kuntayhtymän liikelaitoksen ja liikelaitoskuntayhtymän toiminta on lähtökohtaisesti kuntien välistä yhteistyötä, mutta myös kunnan liikelaitos sopii kuntayhteistyön järjestämiseen. Isäntäkunnan liikelaitos voi palvella useampaa kuntaa, kun se toimii useamman kunnan yhteisen toimielimen alaisena. (Kuntaliitto 10.12.2018.)

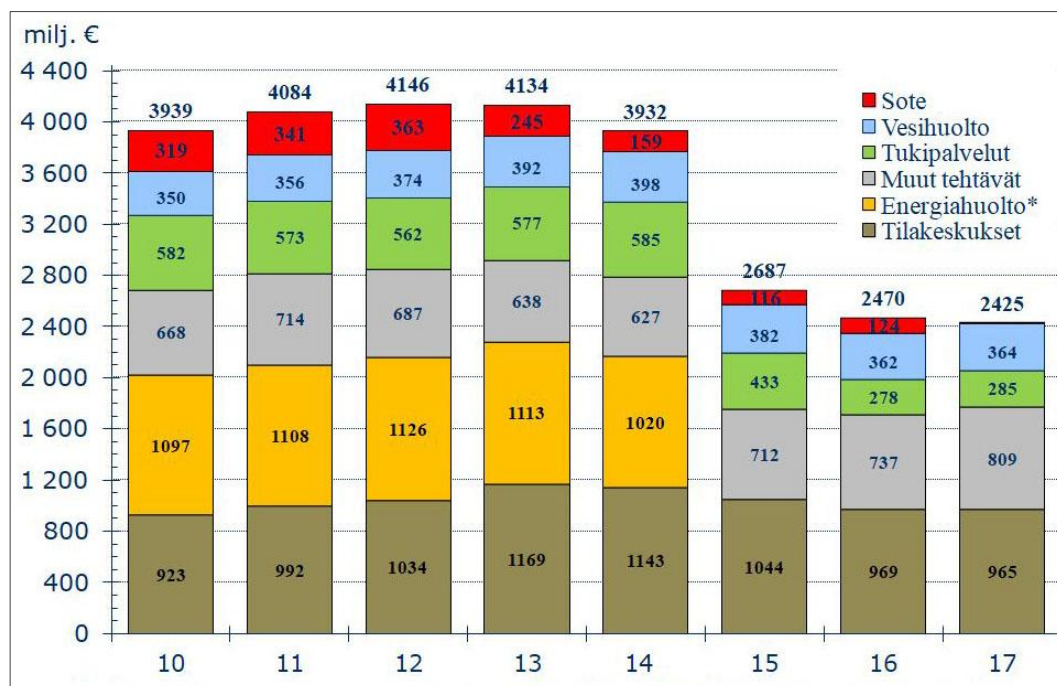
Vuoden 2014 jälkeen kunta on voinut järjestää palveluita kunnallisen liikelaitoksen kautta vain markkinoilla, joilla ei ole kilpailua. Liikelaitokset, jotka toimivat kilpailuilla markkinoilla, kuten satamat ja energiahuolto, on tullut yhtiöittä Euroopan unionin kilpailuneutraliteettipäätöksien mukaiseksi muutettujen lakien johdosta. (L 10.4.2015/410; HE 268/2014; Kilpailu- ja kuluttajavirasto 5.7.2018.) Kuntien toiminnan järjestäminen liikelaitoksen avulla edellyttääkin aina huolellista yhtiöittämisvelvollisuutta koskevien, kuntalain 15. luvussa säädettyjen rajoitteiden huomiointia. Mikäli em. säädökset estävät palvelujen järjestämisen liikelaitoksen avulla, on mahdollista tuottaa palvelut osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoitamana (L 10.4.2015/410). Teknisen tuotannon liikelaitos voi olla ns. sisäinen liikelaitos, jos toiminta kohdistuu lähes kokonaan kaupungin eri yksiköihin, eikä tuotantoa harjoiteta kilpailuilla markkinoilla.

Liikelaitoksessa on mahdollista käyttää joustavaa hankintamenettelyä, sillä siltä on yleensä mahdollista ostaa palveluja sidosyksikköhankintana (Sipponen-Weber & Moliis 2018, 21). Mahdollinen positiivinen tulos voidaan hyödyntää esimerkiksi liikelaitoksen omiin investointeihin, kun virastomallissa ylijäämä palautuu kaupungin kassaan (Leppisaari 2011, 70). Osakeyhtiöön verrattuna liikelaitoksen toiminta on helpompi mieltää kaupungin omaksi toiminnaksi, ja kunta pystyy saamaan paremmin tietoa tuotannosta ja kustannuksista. Kuntien välisen yhteistyön järjestelyissä muutokset liikelaitoksessa, kuten uusien kuntien mukaantulo, voi olla hankala järjestää, kun rahoitusosuuksista on jo sovittu. Liikelaitosmuoto mahdollistaa melko itsenäisen, tulohjatuksen, joustavan ja läpinäkyvän toiminnan (Loikkanen & Nivalainen 2010, 67; Sipponen-Weber & Moliis 2018, 14; Kemppainen ym. 2019, 28).

Liikelaitosten määrä oli korkeimmillaan vuonna 2009, jolloin Suomessa oli 177 kunnan ja 35 kuntayhtymän liikelaitosta (kuvio 1). Vuoteen 2017 mennessä liikelaitosten määrä oli pudonnut 41 % ja liikevaihto 50 % (kuvio 2). (Kuntaliitto 10.12.2018.)



Kuvio 1. Kuntien liikelaitosten lukumäärä vuosina 1997–2017 (Kuntaliitto 10.12.2018).



Kuvio 2. Kuntien liikelaitosten liikevaihto tehtävittäin 2010–2017 (Kuntaliitto 10.12.2018).

Teknisen toimialan palveluista tavallisimpia edelleen liikelaitoksen avulla järjestettyjä toimintoja ovat vesihuolto ja tilakeskukset (kuvio 2). Jotkut suuremmat kaupungit kuten Helsinki, Tampere, Oulu, Kuopio ja Jyväskylä ovat perustaneet liikelaitokset myös kaupunkitekniikan palveluiden kuten katujen, liikuntapaikkojen ja viheralueiden rakentamisen ja ylläpidon, mittaus- ja kiinteistöpalvelujen ja työkonopalvelujen tuottamiseen, mutta toimintaan ei välttämättä liity kuntayhteistyötä (Sipponen-Weber & Moliis 2018, 24; Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 6). Keski-Uudenmaan kunnilla on lähinnä edunvalvontaan keskittyvä KUU-MA-liikelaitos, johon liittyy kuitenkin vahvasti myös teknisen toimen palveluja tukevaa asiantuntijayhteistyötä (Kuuma-seutu liikelaitos, [viitattu 30.6.2020]).

Liikelaitoksia on paitsi yhtiötetty myös purettu toimintojen palauttamiseksi kaupungin virasto-organisaatioon (Kemppainen ym. 2019, 13). Esimerkiksi Espoossa kaupunkitekniikan liikelaitos ehti toimia viisi vuotta ennen kuin se purettiin, ja tuotanto palautettiin tilaajatoimintojen rinnalle virasto-organisaatioon. Järjestelyn koettiin selkeyttävän johtamista, parantavan tuottavuutta, tiedonkulkua ja laatua sekä vähentävän sisäistä vastakkainasettelua verrattuna liikelaitoksen avulla järjestetyn tilaaja-tuottajamallin toimintaan. (Sipponen-Weber & Moliis 2018, 15.)

2.1.2 Yhteinen osakeyhtiö

Yhteinen osakeyhtiö on varsin yleinen tapa järjestää kuntien välistä yhteistyötä teknisellä toimialalla. Kunnan omistama osakeyhtiö sopii erityisesti käyttäjämaksurahoitteisten palveluiden tuotantoon (Anttiroiko 2010, 27; Kemppainen ym. 2019, 9). Kunnan palvelujen yhtiöittäminen vaihtoehtoja ovat joissain tapauksissa säätiöt ja yhdistystoiminta, teoreettisesti myös osuuskunnat (Penttilä ym. 2015, 26). Yhtiöiden perustamisessa ja toiminnassa on otettava huomioon, että kunta ei saa ottaa merkittävää taloudellista riskiä eikä harjoittaa pelkästään voittoa tavoittelevaa liiketoimintaa (Mäkinen 2007, 205).

Kuntalaki sääntelee myös kunnan yhtiöiden omistajaohjausta. Kunnan tulee yhtiöitä ohjatessaan huolehtia, että toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Valtuuston tulee määritellä kunnan omistuksen pitkän aikavälin strategiset tavoitteet. Yhtiöiden hallitukseen nimetään usein huolehtimaan kuntien edun-

valvonnasta sekä kuntien poliittisten päättäjien että virkamiehistön edustajat. (Kuntaliitto 9.12.2016.)

Kuntien osakeyhtiöiden toimintaa koskevat kuitenkin samat lainsäädännölliset reunaehdot kuin yksityisiä osakeyhtiöitä (HE 268/2014; Penttilä ym. 2015). Osakeyhtiöiden toimintaa sääntelevät mm. osakeyhtiölaki (L 21.7.2006/624) sekä toimialakohtaiset lait kuten sähkömarkkinalaki (L 9.8.2013/588), asunto-osakeyhtiölaki (L 22.12.2009/1599), laki liikenteen palveluista (L 24.5.2017/320) jne. Siten osakeyhtiön alaisuudessa järjestetty kunnallinen palvelutoiminta on samalla viivalla yksityisen tuotannon kautta (Sipponen-Weber & Moliis 2018, 21). Kunnallisen osakeyhtiön toiminta voi olla voitollista, ja tuotot voidaan käyttää yhtiön toiminnan kehittämiseen tai palauttaa kunnan muun toiminnan rahoittamiseen (Penttilä ym. 2015, 76). Vastaavasti toiminnan tulee olla tuloksellista markkinaehtoisesti omilla tuotoilla ilman, että kunta subventoi toimintaa verotuloilla (Anttiroiko 2010, 27). Kunta voi kuitenkin taata ja myöntää lainoja osakeyhtiöillensä. Kunta voi tarjota palveluja osakeyhtiön kautta julkisilla kilpailuilla markkinoilla ja myös ostaa yksityisten palveluja osakeyhtiön kautta. (Sipponen-Weber & Moliis 2018, 21).

Monissa kunnissa on useita eri toimialojen seudullisia yhtiöitä, ja vuonna 2014 voimaan tullut kuntien markkinaehtoisesta toiminnan yhtiöittämisvelvoite on lisännyt osakeyhtiöiden määrää entisestään. Teknisellä toimialalla tavallisia yhtiöiden kautta tuotettuja palveluita ovat mm. vesi-, jäte-, energia- ja lämpöhuolto, ICT- ja hallinnon tukipalvelut, satamapalvelut ja kunnalliset vuokra-asuntoyhtiöt (mm. Siitonen & Martikainen 2002, 68; Penttilä ym. 2015, 34).

Yhtiötetyllä toiminnalla on monia etuja muihin yhteistyömuotoihin nähden. Yhtiömuodossa toiminta tulee saada kilpailukykyiseksi. Osakeyhtiö voi tuottaa voittoa ja sijoittaa voittonsa investointeihin ja toimintansa kehittämiseen (Penttilä ym. 2015, 26). Kokemusten mukaan osakeyhtiömallissa tilaajan neuvotteluasema on parempi, itsenäisempi ja selkeämpi kuin kuntayhtymämallissa, jossa päätöksenteko alistetaan lukuisille kunnille. Osakeyhtiöt voivat myös hyödyntää paremmin yksityistä rahoitusta. (Leppisaari 2011, 71.)

Kritiikkinä on esitetty, että toiminta etäännyy kuntaorganisaatiosta ja demokraattisesta päätöksenteosta, kun yhtiön johdossa on kapeampi kuntapäättäjien edustus

kuin kaupunkien toimielimissä (Anttiroiko 2010, 27; Sipponen-Weber & Moliis 2018, 21). Myös toiminnan läpinäkyvyys ja tiedonsaanti voidaan kokea puutteelliseksi. (Kempainen ym. 2019, 9) Yhtiöiden tulisikin nähdä kuntapäätäjien ja asiakkaiden aktiivinen tiedottaminen toimintaan kuuluvana palveluna.

Toisaalta kuntademokratia ulottaa ohjauksensa yhtiöihinkin. Yhtiötetyn toiminnan on tarkoitus olla periaatteessa itsenäistä ja markkinaehtoista, mutta yhtiön hallitustyöskentely ja kunnissa tehtävät omistajapolitiikkaa, omistajaohjauksen periaatteita ja konserniohjausta koskevat päätökset tuovat kuntapolitiikoinnin osaksi yhtiön toimintaa. (Sipponen-Weber & Moliis 2018, 21; Penttilä ym. 2015, 84.) Tämä voi olla etu ja haitta. Yhtiön johtaminen markkinaehtoisesti vaikeutuu, jos päätökset päätyvät kuitenkin hyväksyttäväksi osakkaana olevien kuntien moniin elimiin (Sipponen-Weber & Moliis 2018, 13). Kunnilla voi olla esimerkiksi erilaisia näkemyksiä yhteisen yhtiön strategiasta ja asemasta markkinoilla. Omistajat voivat valita strategiakseen pelkästään alhaisten tuotantokustannusten tavoittelun tai halutessaan panostaa yhtiön toiminnan kehittämiseen ja tukemiseen (Penttilä ym. 2015, 79; Leppisaari 2011, 71). Yksi yhtiöittämisellä tavoitelluista eduista on mahdollisuus tehostaa päätöksentekoa, eikä sitä tulisi yhtiön johtamisessa hukata.

Yksityisten kanssa markkinoilla kilpailevalla osakeyhtiöllä voi olla samat huolet kilpailutusten häviämisestä ja siten tuotannon ja palvelukapasiteetin kutistumisesta kuin yksityisilläkin toimijoilla. Esimerkiksi Lahden seudulla kunnallisteknisiä palveluja, kuten katujen ja viheralueiden rakentamista ja ylläpitoa viiden kunnan alueelle, tuottanut Lahden Seudun Kuntateknikka (LSKT) Oy:n toiminta ajettiin kannattamattomana alas vuonna 2016 seitsemän vuoden toiminnan jälkeen (Lahden kaupunki 13.3.2017, 16; Sipponen-Weber & Moliis 2018, 13).

Operointimallissa omistus, investoinnit ja maksut säilyvät kunnilla, mutta yhtiö tuottaa palvelut (Leppisaari 2011, 64). Kunta voi joko solmia vuosittain tuotantosopimuksen seudullisen osakeyhtiön kanssa tai yhtiöt voivat laskuttaa toimintamaksut suoraan asukkailta. Seudullisia osakeyhtiöitä perustettaessa kunnat sopivat osakepääoman ja päätösvallan jakautumisesta. Tavallista on, että kunnan asukasluku vaikuttaa osakkeiden ja päätösvallan määrään.

Joissakin kunnissa järjestetään myös katujen ja yleisten alueiden, kuten puistojen rakentamisen ja ylläpidon, palvelut osakeyhtiön kautta, usein kuitenkin ilman kuntayhteistyöulottuvuutta. Turussa perustettiin vuonna 2012 liikelaitokset yhtiöittämällä viher- ja kunnallistekniikkapalveluja tuottava Kuntec Oy. Kokemusten perusteella palvelut on onnistuttu tuottamaan halvemmalla, ja niiden tuottamisessa on avautunut uusia mahdollisuuksia yksityisille toimijoille. Palveluiden hintalaatusuhteen on koettu parantuneen. Kaupunki on tilaajaorganisaatio, ja Kuntec Oy yksi palveluiden tuottajista. (Sipponen-Weber & Moliis 2018, 21.) Lempäälässä kiinteistö- ja viherrakentamisen palveluja sekä kalustovuokrausta tuottaa Lekitek Oy. Tampereen ympäryskunnista seitsemän on perustanut julkisia yhteishankintoja varten mukaan lukien puitesopimukset yhteisen osakeyhtiön, Kuntien Hankintapalvelut KuHa Oy:n (Kuntien Hankintapalvelut KuHa Oy, [viitattu 23.3.2020]).

In-house-yhtiöt. Hankintalaki mahdollistaa julkisten hankintojen tekemisen ilman kilpailutusta hankintayksikön/-yksiköiden (kunnan/kuntien) omistamalta, sen alaisuuteen perustetulta sidosyksiköltä. Tällainen niin sanottu in-house-yhtiö on yleensä osakeyhtiömuotoinen, ja sen päätöksenteon tulee olla itsenäistä, kunnan/kuntien toiminnasta eriytettyä, vaikka se on kunnan/kuntien määräysvallassa. In-house-yhtiö tuottaa palveluja pääasiassa vain omistajilleen. Ulkopuolelle suuntautuva liiketoiminta saa olla kilpailluilla markkinoilla enintään 5 % yhtiön liiketoiminnasta tai 500 000 € ja 10 % liiketoiminnasta, jos vastaavaa markkinaehtoista toimintaa ei ole tarjolla. Liiketoimintaa saa tarjota ulos kuitenkin enintään 100 000 € vuodessa. In-house-yhtiössä ei voi olla muiden kuin hankintayksiköiden (kuntien) pääomaa, eikä in-house-yhtiö voi siten olla kunnan ja yksityisen yhteisomistuksessa. (L 29.12.2016/1397.)

In-house-yhtiö sopii myös useamman kunnan yhteiseksi palvelujen tuottajaksi. In-house-yhtiön toimielimissä tulee olla kaikkien hankintayksiköiden (kuntien) edustajia, kuntien tulee voida yhdessä päättää yhtiön strategisista tavoitteista ja tärkeistä päätöksistä, ja yhtiön tulee toimia kuntien etujen mukaisesti (L 29.12.2016/1397). Yhtiöittäminen ei ole välttämättä järkevää, jos kunta on yksin ainoa tilaaja (Sipponen-Weber & Moliis 2018, 22). Yhtiömuotoisessa toiminnassa on mahdollista tulouttaa voittoa. Jos yhtiön toimialalla on markkina, jossa se voi myydä palveluita ulos voitollisesti, ja riskit nähdään hallittaviksi, on ”tavallinen” yhtiötoiminta mahdol-

linen vaihtoehto. (Penttilä ym. 2015, 76.) In-house-yhtiö sopii useamman kunnan tarvitsemien palvelujen tuottamiseen, kun voidaan hyödyntää hankintalain tällaiselle yhtiölle mahdollistamia helpotuksia hankintojen kilpailutuksissa (L 29.12.2016/1397).

In-house-yhtiöiden käyttöä on kritisoitu pyrkimyksistä kiertää hankintalakia. Osa-keiyhtiö ei myöskään ole samalla tavalla julkisuuslain piirissä kuin kuntien oma toiminta, joten omistajien tulee kiinnittää erityistä huomiota kuntalaisten tiedonsaantiin päätöksistä. (Sipponen-Weber & Moliis 2018, 21.)

Lähinnä omalle kunnalle teknisen toimen palveluja tuottavia In-house-yhtiöitä on perustettu mm. Vantaalle, Tampereelle ja Nastolaan. Vantaalle perustettiin vuonna 2012 Vantti Oy toimitilapalvelujen (ateria-, puhtaus-, kiinteistö-, aula- ja turvapalvelut) tuotannon in-house-yhtiöksi. Siinä työskentelee n. 970 henkilöä, ja liikevaihto vuonna 2018 oli n. 48 miljoonaa euroa (Vantti, [viitattu 22.5.2020]). Tampereella kiinteistöpalveluja tuottaa in-house-yhtiö Tampereen Tilapalvelut Oy (Tampereen tilapalvelut, [viitattu 22.5.2020]).

2.2 Organisoitu yhteistyö

Organisoiduksi yhteistyöksi kutsutaan toimintaa, jossa kunnat tuottavat palveluja omaksi oikeushenkilöksi eriytetyn yhteistyöorganisaation kautta (Siitonen & Martikainen 2000, 7; Siitonen & Martikainen 2002, 12). Organisoidun yhteistyön muotoja ovat kuntayhtymä ja liikelaitoskuntayhtymä.

2.2.1 Kuntayhtymä

Kunnat voivat perustaa kuntayhtymiä järjestääkseen yhdessä lakisääteisiä palvelu- ja viranomaistehtäviä sekä vapaaehtoista palvelutuotantoa, kuten strategista kehittämissyhteistyötä (L 10.4.2015/410). Kuntayhtymä on yleinen kuntien yhteistoiminnan organisoimismuoto palveluissa, joita ei rahoiteta kokonaan asiakasmaksutuotoilla kuten koulutus- ja sosiaali- ja terveystoiminnassa. Teknisellä toimialalla

kuntayhtymiä on perustettu mm. jätehuollon ja ympäristötoimen palvelujen tuottamiseen. (Siitonen & Martikainen 2000, 7; Sipponen-Weber & Moliis 2018, 23.)

Toisin kuin liikelaitos, kuntayhtymä on jäsenkunnistaan erillinen organisaatio ja itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka laatii oman tilinpäätöksensä. Kuntayhtymällä on siten omat toimielimet, kuten yhtymävaltuusto ja –hallitus, sekä oma henkilöstö. Toimielimissä tulee olla edustus jäsenkuntien valtuustojen poliittisista ryhmistä samassa suhteessa kuin valtuustoissakin. Kuntayhtymä perustetaan ja sen toimialasta ja organisoinnista päätetään kuntien valtuustojen hyväksymällä sopimuksella, jota kutsutaan perussopimukseksi. Kunnan palvelujen hankinnassa kuntayhtymältä ja kuntayhtymän hankinnoissa in-house-yhtiöltä ei sovelleta hankintalakia. (L 10.4.2015/410.)

Kuntayhtymien toiminta rahoitetaan kuntien maksuosuuksilla, eikä niillä ole merkittävässä määrin omaa varainhankintaa (Kuntaliitto 30.1.2017). Kunnat ovatkin kritisoineet kuntayhtymissä mukana oloa siitä, että palveluiden tilaamisen volyymistä ja kokonaiskustannuksista ei voi juurikaan neuvotella, ja kuntayhtymien koetaan alkavan elää omaa elämää kuntien rahoilla. Asiakkailta on vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa palvelujen kustannuksiin ja palvelutasoon, eikä taloudelliseen tuloksellisuuteen ole samanlaisia kannustimia kuin yhtiötetyissä toiminnoissa. (Leppisaari 2011, 69.)

Tampereen kaupunkiseutu -kuntayhtymä on esimerkki kuntayhtymän alaisuuteen organisoidusta teknisen alan laaja-alaisesta seutuyhteistyöstä. Kuntayhtymä perustettiin vuonna 2006. Sen jäseniä ovat Tampereen, Kangasalan, Nokian, Ylöjärven ja Oriveden kaupungit sekä Lempäälän, Vesilahden ja Pirkkalan kunnat. Toiminta toteutuu käytännössä oman henkilöstön, seudullisten työryhmien ja hankintayhteistyön muodossa. Kuntayhtymällä on seutuyhteistyötä toteuttamassa 11 omaa työntekijää, mm. seutujohtaja, seutusuunnittelupäällikkö, kehittämispäällikkö ja paikkatietoasiantuntija. Päätöksiä tekee kuntayhtymän seutuhallitus, joka myös nimeää asiantuntijatyöryhmät. Yhteistyön perustaksi on laadittu valtuustojen hyväksymät seutustrategia sekä rakennesuunnitelma. Yhteistyötä ohjaa myös kuntien ja valtion välinen MAL-sopimus (maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimus) ja vuotuiset talousarviotavoitteet. (Suomen vetovoimaisin kaupunkiseutu, [viitattu 11.3.2020]; Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 3.)

Tampereen kaupunkiseutu -kuntayhtymän toimesta edistetään seudullisen strategian toteutumista, kehitetään kuntien välistä yhteistoimintaa, toteutetaan yhteishankkeita, valvotaan seudun etua sitä koskevissa asioissa, tuotetaan kehittämissä tarvittavaa seututietoa, laaditaan seudullisia suunnitelmia ja kehitetään palveluja ja elinkeinoja. (Suomen vetovoimaisin kaupunkiseutu, [viitattu 11.3.2020].) Yhteistyö tuo kuntien toimijoita yhteen mm. teknisten toimialajohtajien säännöllisissä seutukokouksissa ja lautakunnille järjestetyissä yhteisissä seminaareissa. Yhteistyö tukee kuntakohtaista työtä mm. siten, että sen kautta jaetaan ja vertaillaan organisoidusti eri tehtävälueiden kustannustietoja. (Kaupunkiseudun infra-palvelujen työryhmä 2018, 18-20.)

2.2.2 Liikelaitoskuntayhtymä

Liikelaitoskuntayhtymä määritellään kunnalliseksi liikelaitokseksi, vaikka se on organisaatiomuodoltaan kuntayhtymä. Toisin kuin kunnallinen liikelaitos, liikelaitoskuntayhtymä on kirjanpitovelvollinen, itsenäinen oikeushenkilö, ja liikelaitoskuntayhtymä laatii oman tilinpäätöksen. (L 10.4.2015/410.) Liikelaitosta yhteistyömuotona on käsitelty aiemmin kohdassa Yhteinen liikelaitos.

2.3 Sopimusyhteistyö

Kuntien välisen yhteistyön toteuttamiseen ei välttämättä tarvita omaa organisaatiota, sillä resurssien yhteiskäyttö ja yhteistyö voidaan järjestää esimerkiksi kuntien väliseen sopimukseen perustuen (L 10.4.2015/410; Kuntaliitto 30.1.2017). Sopimuksen nojalla voidaan toteuttaa yhteinen virka tai toimielin tai palveluja voidaan ostaa sovittu määrä. Sopimusyhteistyö toteutetaan usein siten, että yksi kunta huolehtii tehtävästä sopimuskuntien alueella. Tällöin vastuukunta myy palveluja muille kunnille ja laskuttaa niistä sovittulla tavalla. Viranomaistehtävissä kustannukset jaetaan tyypillisesti asukaslukuun tai asukasluvun ja käytön yhteistarkaste-luun perustuen. Sopimusyhteistyö sopii hyvin mm. tilanteeseen, jossa yhteistyö kohdistuu yksittäisten työntekijöiden työpanoksen jakamiseen, eikä tarvita omaa

organisaatiota laajamittaisen ja useita henkilöitä työllistävän yhteistyön järjestämiseen. (Anttiroiko ym. 2007, 192-193.)

Isäntäkuntamalliin perustuva kuntien välinen yhteistyö on tavallista mm. pienten kuntien rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun järjestämisessä, jossa on isäntäkuntamalliin perustuvia kuntien yhteisiä lautakuntia, yhteisiä virkoja ja palvelun ostoa toiselta kunnalta (Sahlberg 2017a; Sahlberg 2017b). Vastuukuntamalliin pohjautuvia seudullisia lautakuntia on perustettu hoitamaan myös mm. suurempien kaupunkiseutujen joukkoliikenteen palveluihin liittyviä lupaviranomaistehtäviä. Lahdessa myös usean kunnan asuntotoimen viranomaistehtäviä hoidetaan isäntäkuntamallilla. (Leppisaari 2011, 65-66.) Tampereen kaupunki hoitaa kaupunkiseudulla vastuukuntana jätehuoltoviranomaistoiminnan (Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018,7).

Sopimusyhteistyöstä on helpompi irrottautua kuin yhteisorganisaatioista. Isäntäkuntamallilla tehdyn yhteistyön purkamisesta on lukuisia esimerkkejä. Muun muassa Kaarinan ja Sauvon ympäristönsuojelun yhteistyö päättyi, koska kaupunkimaisen ja maaseutumaisen kunnan toimintamallit eivät sopineet yhteen (Leppisaari 2011, 67). Yhteistyön onnistuminen edellyttää huolellista yhteistyön valmistelua ja suunnittelua sekä riittävää ja jatkuvaa tiedottamista (Leppisaari 2011, 69).

2.3.1 Ostopalvelut

Kuntalaki mahdollistaa tehtävien hoitamisen kuntayhteistyössä myös ostopalveluina. Lakisääteisissä tehtävissä järjestämisvastuu oman kunnan alueella ja siten vastuu palvelujen laadusta kuuluu kunnalle, joten ostopalveluja käytettäessä tulee varmistaa palvelujen laatu mukaan lukien mahdollisuus irtisanoa yhteistyö palveluostosta laadittavan sopimuksen mukaan. Kuntayhteistyö viranomaistehtävien ja lakisääteisten palvelujen tuottamisessa järjestetään sopimuksenvaraisesti julkisoikeudellisten rakenteiden sisällä, mutta muiden palvelujen ostot ovat yksityisoikeudellista yhteistyötä. Palveluostoyhteistyö linkittyy muihin yhteistyömuotoihin, kun palveluja ostetaan kaupungin omistamalta tai kuntien yhteiseltä yhtiöltä, kaupungin tai kuntayhtymän liikelaitokselta tai kuntayhtymältä. (Anttiroiko 2007, 201.)

Palveluostot yksityisiltä toimijoilta ovat yleisiä esimerkiksi kaavoituksessa, mutta ne sopivat myös kuntien väliseen resurssien jakoon. Ostopalvelut ovat yksinkertainen tapa tehdä yhteistyötä esimerkiksi pienten, vain vähän tai ajoittain erikoisosaamista tarvitsevien kuntien välillä. Tällöin työntekijä ei ole kokonaan yhteinen, vaan resurssia ostetaan toiselta kunnalta tarpeen mukaan. Kuntien välisistä ostopalveluista ei tarvitse maksaa arvonlisäveroa eikä niitä tarvitse kilpailuttaa. Kunnat voivat varautua yllättäviin tarpeisiin esimerkiksi erikoisosaamisen resurssissa sopimalla hinnat valmiiksi työntekijöiden työpanokselle. (Hytönen 2008, 25.)

Kuntien välisessä työpanoksen ostamisessa on otettu mallia yrityksissä yksiköiden välisissä hankinnoissa käytetystä siirtohinnoittelusta. Esimerkiksi Lahden seudulla pienemmät kunnat ovat ostaneet mittaus- ja geodeetin työtä siirtohinnoiteltuna, ja Turun seudun pienet kunnat ostavat Raisiolta ympäristönsuojelun viranomaistyötä. (Leppisaari 2011, 67.)

2.3.2 Yhteinen työntekijä

Kunnat voivat jakaa yhteisen työntekijän joko perustamalla yhteisen viran tai siirtämällä viranomaistehtäviä toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi. Kun kunnat ja kuntayhtymät perustavat yhteisen viran, on viranhaltija virkasuhteessa kaikkiin osapuolena oleviin kuntiin ja kuntayhtymiin. Järjestelyssä mukana olevat kunnat ja kuntayhtymät sopivat työnantajavelvoitteiden hoitamisesta ja kustannusten jakamisesta. Jos taas virka on yhdessä kunnassa tai kuntayhtymässä, voivat muut kunnat antaa sopimuksella lakisääteisen tehtävän virkavastuulla tuon kunnan/kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi. Tällöin sopimuksessa sovitaan tehtävän sisällöstä, tehtävän hoidon seurannasta, kustannusten jakautumisesta sekä sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta. Jos virkaan kuuluu viranhaltijapäätösten tekemistä, käsitellään päätöksiä koskevat oikaisuvaatimukset sen kunnan menettelysäännösten mukaan, jota päätös koskee. (L 10.4.2015/410.)

Yhteinen työntekijä valmistelee asiat kunkin kunnan toimielimille tai yhteiselle toimielimelle, jos sellainen on perustettu, ja hän voi toimia toimielimen esittelijänä (HE 268/2014). Asiakkaille työntekijän toimenkuvan ulottuminen useamman kun-

nan alueelle ei välttämättä näy mitenkään. Työntekijällä voi kuitenkin hallinnollisen työn osuus olla suurempi kuin yhden kunnan palveluksessa, sillä budjetointi, raportointi ja toiminnan suunnittelu tulee tehdä kullekin kunnalle erikseen.

Teknisellä toimialalla yhteisen viran perustaminen on tavallista pienten kuntien rakennusvalvonnan ja ympäristötarkastusten hoitamisessa. Kuntaliitto on kannustanut tähän yleiskirjeellä (Reina & Huovinen 2017). Vuonna 2017 rakennusvalvontaa hoidettiin toisesta kunnasta käsin 13 prosentissa Suomen kunnista, kun taas lähes puolet kunnista (44 %) hoiti ympäristönsuojelun yhteistyössä toisen kunnan kanssa, suurelta osin lain velvoittamana (Sahlberg 2017a, 17; Sahlberg 2017b, 12). Maankäytön ohjausta hoitavia aluearkkitehteja on ollut useissa kunnissa osin valtion avun siivittämänä (A 409/2000). Vaikka tuki on loppunut, on aluearkkitehti-toiminta jatkunut monessa kunnassa (Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 15; Saarijärven kaupunki, [viitattu 18.3.2020]). Harvinaisempi esimerkki yhteisestä virasta on Lieksan ja Nurmeksien jakama yhteinen tekninen johtaja vuosina 2010–2017 (Lieksan kaupunki 2018, 19).

2.3.3 Yhteinen toimielin

Kuntalain mukaan kunta voi hoitaa tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta yhteisen toimielimen (lautakunta, johtokunta) alaisuudessa. Tehtävää hoitavaa kunta on ns. vastuukunta, jonka valtuuston alaisuudessa yhteinen toimielin toimii. Vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa yhteisen toimielimen jäseniä voi olla yhdestä tai useasta kunnasta kuntien päätösten mukaan, mutta lakisääteisessä yhteistoiminnassa jokaisella yhteistoimintaan osallistuvalla kunnalla tulee olla edustus toimielimessä. (L 10.4.2015/410; HE 268/2014.)

Yhteisen toimielimen organisoimisesta sovitaan kuntien välisessä sopimuksessa, jossa sovitaan toimielimen tehtävistä, sen kokoonpanosta ja kuntien oikeudesta valita toimielimen jäseniä, kustannusten jakamisesta sekä sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta. (L 10.4.2015/410.)

Usean kunnan yhteiset lautakunnat ovat tavallisia mm. jätehuollon, joukkoliikenteen lupaviranomaistehtävien ja ympäristötoimen palvelujen järjestämisessä. Yh-

teislautakuntia on perustettu myös rakennusvalvonnan (mm. Lahden seutu) ja teknisen toimialan (mm. Myrskylä ja Pukkila, Pihtipudas ja Viitasaari) yhteisiksi toimielimiksi. (Sahlberg 2017a, 12.)

2.4 Epävirallinen ja hankepohjainen yhteistyö

Kuntayhteistyötä tehdään paljon ilman erillisiä organisaatioita ja sopimuksia. Epävirallista ja hankepohjaista yhteistyötä tehdään mm. yhteishankinnoissa, yhteisten kehittämistarpeiden työryhmätyöskentelyssä sekä asiantuntijuuden jakamiseen ja osaamisen vahvistamiseen tähtäävissä verkostoissa.

2.4.1 Hankintayhteistyö

Monet kunnat tekevät hankintoja yhdessä saadakseen suuremman volyymin avulla edullisempia tarjouksia. Yhteishankintojen avulla voidaan saavuttaa edullisempien hintojen lisäksi myös laadullisia ja prosessin sujuvuuteen liittyviä hyötyjä, kuten hankintaosaamista, parempia sopimuksia sekä parhaiden käytäntöjen ja puutteiden tunnistamista (Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 28).

Kuntien hankinnat on tehtävä noudattaen hankintalakia (29.12.2016/1397), jonka keskeinen tavoite on varmistaa, että hankinnat tehdään asianmukaisen kilpailutuksen avulla. Kilpailutusten avulla pyritään saavuttamaan julkisilla varoilla tehtäville hankinnoille markkinoiden mukainen hinta ja laatu sekä ehkäisemään väärinkäytöksiä ja korruptiota.

Hankinta- ja kilpailutusyhteistyö on organisoitu kunnissa eri tavoin. Se voi toteutua muun yhteistyömuodon, esimerkiksi kuntayhtymän tai yhtiön alaisuudessa tai olla sopimusperusteista. Hankintayhteistyön organisoimisessa sopimusperusteisesti on etuna, että toimeksiantona tehty hankintayhteistyö ei vaikuta osapuolten toimintojen vastuisiin. Yhteistarjouksissa saatuja hintoja voidaan verrata suhteellisen helposti aiempien hankintojen kustannuksiin, ja yhteistyön tulokset on siten mitattavissa.

Yhteishankinnat voivat koskea mm. tuotteita (polttoaine), tietojärjestelmiä (ICT), aineistoja (paikkatietoaineistot, laserkeilaukset), palveluja (kiinteistöhuolto), urakointia (asfaltointi, teiden aeraus) ja suunnittelua (puitesopimukset). Hankintayhteistyö voi olla myös kilpailutuksen järjestämistä, kilpailutusosaamisen jakamista, kilpailutusten vaatimusten määrittelyä, yhteistyötä hankintojen kohteiden kuvaamisessa tai hankintojen aikataulutusta ja hankintakausien yhdenmukaistamista yhteisen kilpailukalenterin avulla. (Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 19.)

Kuntien hankintayhteistyö on hyvin yleistä. Esimerkiksi Turun kaupungilla on hankinta- ja logistiikkakeskus Strateginen hankinta, jonka kautta 18 seudun kuntaa tekevät hankintoja. Seudullinen hankintatoiminta järjestetään yhteistyösopimuksin. (Turun kaupunki 2018, [Viitattu 22.5.2020] .) Tampereen seudulla yhteishankinnat tehdään yhtiöiden kautta. Yhtiöt tekevät yhteishankintoja ja tarjoavat erillishankintojen kilpailuttamispalvelua. (Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 27.)

2.4.2 Työryhmät ja toimikunnat

Kunnat tekevät paljon strategista yhteistyötä ja osaamisen vaihtoa seutukunnallisesti ja valtakunnallisesti paitsi keskenään myös yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa perustamalla eri aloihin tai teemaan keskittyviä työryhmiä, toimikuntia tai neuvottelukuntia (mm. Linnamaa & Sotarauta 2000, 136; Majoinen & Tammi 2004, 46; Hytönen 2008, 44, 47; Haahtela ym. 2012, 110; Suomen vetovoimaisin kaupunkiseutu, [viitattu 11.3.2020]). Työryhmät ovat joustava ja hyvin organisoituna taloudellinen tapa jakaa tietoa, pitää osapuolet ajan tasalla muutoksista ja kehityksestä, valmistella kehittämistoimia ja visioida tulevaa. Työryhmät ja toimikunnat eivät tarkoita resurssien jakamista tai yhteiskäyttöä, vaan tyypillisesti jokainen kunta tai muu osallistuva taho nimeää työryhmään oman edustajansa. Työryhmät voivat olla tärkeä foorumi kuntien eri alojen asiantuntijoiden yhteydenpidolle, ja ne voivat tukea pienten organisaatioiden ammattilaisten ja palveluiden kehittymistä. Työryhmissä voidaan valmistella esimerkiksi yhteisten ohjelmistojen hankintaa ja yhteisiä tai samanaikaisia hankkeita. Heikkoutena on kuitenkin vaihteleva sitoutumisen taso. Työryhmien avulla ei myöskään saavuteta välttämättä säästöjä re-

sursseissa, eikä tuoteta varsinaisia asiakaspalveluja. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 138.)

Työryhmät voivat olla pysyviä tai hankekohtaisia. Kuntien yhteishankkeisiin perustetaan usein ohjausryhmä, jossa on edustus kustakin hankkeeseen osallistuvasta kunnasta. Hankkeet voivat olla esimerkiksi yhteisörahoitettuja kehittämishankkeita tai kuntien omaan perustoimintaan liittyviä kehittämishankkeita, kuten rakennusjärjestysten yhdenmukaistamiseen tai muuhun toimintatapojen yhdenmukaistamiseen liittyviä viranomaisvetoisia hankkeita. (Leppisaari 2011, 66.)

Teknisen sektorin kuntayhteistyön työryhmiä on toiminut virasto-organisaation alaisuudessa muun muassa Lahden ja Turun seuduilla (Leppisaari 2011, 66-67). Tampereen seudulla on paljon seudullista työryhmäyhteistyötä, josta suurta osaa organisoi kuntayhtymä (Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 3). Tampereella työryhmien yhteistyön kivijalkana on valtuustojen hyväksymät seutustrategiat sekä valtion kanssa solmitut MAL-sopimukset. Yhteistyö on luonteeltaan strategista, ja sillä tavoitellaan alueen kehittymistä seutukokonaisuutena. Käytännössä on muun muassa järjestetty yhteistyökokouksia toimialajohtajille ja yhteisiä seminaareja päättäjille, kunnat ovat tilanneet yhteisiä selvityksiä ja osallistuneet yhteishankkeisiin. (Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 18.)

2.4.3 Yhteishankkeet

Kunnat osallistuvat lukemattomiin yhteishankkeisiin, joita hallinnoivat kunnat, tutkimusyhteisöt ja muut toimijat. Vähimmillään hankkeisiin pääsee mukaan vain vastaamalla myöntävästi pyyntöön, mutta usein osallistuminen edellyttää kustannuksiin osallistumista, työresurssia ja/tai edustusta ohjausryhmässä. Määrätietoisessa (teknisen toimialan) kehittämisessä kunnalla on osallistuessaan yhteishankkeeseen tai valmistellessaan sellaista selvä kuva siitä, mitä hankkeen avulla pyritään saavuttamaan. Hankkeet ovat määräaikaista, mutta edellyttävät sitoutumista hankkeessa määriteltyihin vastuisiin. (Haahtela ym. 2012, 110.)

2.4.4 Yhdistykset ja temaattiset asiantuntijaverkostot

Yhteistyö ja osaamisen jakaminen voidaan rakentaa myös kehittämisteeman tai asiantuntijuuden mukaan rajatun verkoston varaan. Tyypillisesti tällaiset temaattiset verkostot perustuvat vapaaehtoiseen osallistumiseen. Ne voivat olla spontaaniesti esimerkiksi tietyn alan asiantuntijoiden perustamia tai järjestäytyneesti seudullisten, kansallisten tai kansainvälisten organisaatioiden ylläpitämiä. (Hytönen 2008, 39, Valtiovarainministeriö 2018, 35.)

Asiantuntijaverkostoja tehokkaasti hyödyntänyt ammattiryhmä on rakennustarkastajat. He ovat luoneet epävirallisia osaajaverkostoja, joissa jaetaan osaamista ja ratkotaan arjessa vastaan tulevia tavanomaisesta poikkeavia valvontakysymyksiä. Vuonna 2017 jopa yli 90 prosentissa kunnista rakennusvalvojat tekivät epävirallista yhteistyötä muiden kuntien kanssa. Epävirallisia yhteistyömuotoja olivat muun muassa ad hoc -tapaamiset tarvittaessa, epäviralliset sähköpostilistat, suunnitellut tapaamiset, viranhaltijoiden satunnainen yhteydenpito, yhteiset opintomatkat ja koulutus, yhteishankinnat, ohjeistukset, yhdistykset, sijaisuudet ja sosiaalinen media. (Sahlberg 2017a, 17.)

Turun seudulla rakennustarkastajat ovat tehneet jo 40 vuotta tiivistä alueellista yhteistyötä, joista viimeiset 20 vuotta Turun Alueen Rakennustarkastajat ry:n organisoimana. Yhteistyö perustuu tiedonvaihtoon ja oppimiseen koulutusten, keskustelun ja tiedottamisen avulla. Yhdistys järjestää säännöllisiä seminaareja, organisoii määräysten tulkintojen yhtenäistämistä ja on koonnut yhteisen sähköisen lomakepankin. Yhdistys on myös organisoinut erityisosaamisen syventämistä verkostossa siten, että nimetyt henkilöt syventyvät erityisiin aiheisiin ja tukevat sitten tarvittaessa muita. Myös lakipalveluista pienille kunnille on sovittu. (Hytönen 2008, 40.) Satakunnassa perustettiin vastaava alueellinen rakennustarkastajien yhdistys, Satakunnan rakennustarkastajat ry vuonna 2008, ja yhdistykseen liittyi tuolloin rakennusvalvonnan henkilöitä 25 kunnasta (Hytönen 2008, 43).

Valtakunnalliset järjestöt ja organisaatiot, kuten Suomen Kuntaliitto ja ammattiyhdistykset järjestävät teknisen alan asiantuntijoille seminaareja, ajankohtaispäiviä ja ekskursionia, joissa kuntien työntekijät voivat saada ja vaihtaa tietoa ajankohtaisista asioista sekä verkostoitua. Kuntaliiton yhteyteen on muodostettu pysyviä yh-

teistyöfoorumeita maakuntakeskuksille ja niitä pienemmille kaupungeille. Kuntaliitto koordinoi foorumien toimintaa ja tarjoaa niille asiantuntijatukea. Maakuntakeskusten yhteistyön alustana on kuntainfran kehittämisfoorumi KEHTO, joka tukee siinä mukana olevien 21 kaupungin yhteistoiminnan jatkuvuutta (Kuntatekniikka, [viitattu 9.3.2020]). Maakuntakeskuksia pienemmille kaupungeille tarkoitettu yhteistyö-, edunvalvonta- ja kehittämisfoorumi on Seutukaupunkiverkosto, jossa on mukana 56 kaupunkia. Molempien foorumien kautta on toteutettu kehittämishankkeita ja järjestetty säännöllisesti seminaareja jäsenkaupunkien edustajille. Jälkimmäinen yhteistyöverkosto ei rajaudu pelkästään tekniseen alaan, vaan toiminta ulottuu pienten kaupunkien elinvoima- ja vetovoimakysymyksiin. Seutukaupunkiohjelman mukaan valtio ja maakunnat voivat osaltaan tukea kansallisten ja kansainvälisten temaattisten verkostojen syntymistä (Valtiovarainministeriö 2018, 35).

2.4.5 Seudullinen resurssipankki

Kirjallisuudessa on tunnistettu kuntien yhteistyömuodoksi myös asiantuntijatehtävien ns. seudullinen resurssipankki, jonka avulla voitaisiin tasata resurssien riittävyyttä esimerkiksi ruuhkapiikkien, lomakausien ja yllättävien resurssivajausten aikana. Resurssiyhteistyö voisi perustua yhteistyötä koskevaan puitesopimukseen. Tällaisen työresurssivaihdon organisoimisessa tulee ottaa huomioon mahdolliset hankintalain asettamat reunaehdot. (Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 29.) Suurin osa vuonna 2017 rakennusvalvontatoimille toteutetun valtakunnallisen kyselyn vastaajista oli tehnyt asiantuntijapalveluiden vaihtoa toisen yksikön kanssa (Sahlberg 2017a, 17).

2.5 Raportoituja kokemuksia kuntayhteistyöstä

Teknisen toimialan kuntayhteistyön kokemuksista on laadittu lukuisia selvityksiä ja raportteja (mm. Halonen & Airaksinen 2019; Siitonen & Martikainen 2002; Hytönen 2008, Leppisaari 2011, Malinen ym. 2012, Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, Sipponen-Weber & Moliis 2018). Yhteistyö on tulosten mukaan nähty pääsääntöisesti hyvänä asiana (Halonen ym. 2019, 6; Malinen ym. 2012, 117).

2.5.1 Yhteistyön yleisyys erilaisten palvelujen tuottamisessa

Kuntien teknisen toimialan välisen yhteistyön yleisyys vaihtelee varsin paljon sekä toimialan sisäisillä sektoreilla että eri alueilla (Halonen & Airaksinen 2019, 4). Vesi- ja jätehuollossa yhteistyö on vakiintunutta, ja yhteistyö on tavallisesti järjestetty eriytettyyn organisaatioon (yhtiö, yhtymä) tukeutuen. Muiden kunnallisteknisten palvelujen järjestämisessä, kuten teiden kunnossapidossa sekä infrastruktuurin ja viheralueiden rakentamisessa, yhteisorganisaatiot ovat harvinaisia. Vuonna 2014 toteutetussa kyselyssä seudullinen tuottaja toteutti vain 2 % katu- ja puistorakentamisesta, kun vastaajana oli 29 kuntaa. (Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 31, 34.)

Teknisen toimen lupa- ja asiantuntijapalveluiden tuottamisessa kuntayhteistyö on verrattain yleistä. Kaavoituksessa yhteistyötä on rakennettu muutamassa seutukunnassa vastuukuntamallin mukaisesti. Rakennusvalvonnassa kuntayhteistyö on yleistä, mutta ratkaisut vaihtelevia: isäntäkuntamallilla toteutettua resurssin jakoa, yhteisiä toimielimiä, palvelujen ostoa, yhdistyksen avulla organisoitua osaamisvaihtoa, palvelujen harmonisointia ja kuntayhtymän alaisuudessa järjestettyjä yhteispalveluja. Yleisintä on vapaamuotoinen yhteistyö ilman yhteisiä toimielimiä tai viranhaltijoita. Rakennusvalvonnan resursseja jakavat erityisesti pienet kunnat. (Sahlberg 2017a 17, 11; Hytönen 2008; Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 37-38.) Kunnilla on yhteisinä työntekijöinä ollut myös muun muassa rakennus- sekä LVI-teknisen alan työntekijöitä ja arkkitehteja (Sahlberg 2011, 17). Maanmittauksen ja paikkatieto-osaamisen palveluissa sekä kiinteistönhoidossa kuntien välisestä yhteistyöstä on toistaiseksi vain vähän kokemusta, mutta niissä on nähty kehittämisen mahdollisuuksia (Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 36). Niin virasto-organisaatioiden kuin eriytettyjen organisaatioidenkin alaisuudessa on toteutettu useita erilaisia yhteistyömuotoja yhtäaikaisesti.

2.5.2 Yhteistyöhön ryhtymisen syyt

Kuntayhteistyön käynnistämisen kimmokkeet liittyvät kyselyjen mukaan kustannustehokkuuden tavoitteluun, vetovoiman parantamiseen sekä palveluiden ja niiden laadun turvaamiseen. Yhteistyön avulla voidaan myös pyrkiä vähentämään

kuntien välistä kilpailua. Yhteistyön avulla haetaan usein paitsi useamman kunnan muodostaman seudun kehittymistä myös laajempaa perspektiiviä oman kunnan asioiden hoitoon. Työntekijäresurssiin jakamisen syinä on nähty resurssien puute esimerkiksi työntekijän eläköitymisen tai muualle siirtymisen vuoksi, tarve kustannusten säästämiseen, ylikuormittuneet palvelunkysynnän kaudet, kuntien toimivirkoihin liittyvät hankaluudet vastata kysyntäpiikkeihin, yhden henkilön varassa olevan palvelun haavoittuvuus ja laajempi yhteistyö vaihtoehtona kuntaliitokselle. (Hytönen 2008, 9; Halonen & Airaksinen 2019, 3.)

Aloitteen yhteistyön rakentamiselle on tehnyt naapurikunta, kunnan johto, virkamiehet tai luottamushenkilöt (Hytönen 2008, 9). Seutuyhteistyö on nähty tarpeelliseksi mm. maankäytön, liikenteen, kilpailukyvyyn ja elinkeinoelämän vahvistamisessa, kuntien keskinäisen ymmärryksen, luottamuksen ja arvostuksen lisäämisessä ja alueen imagon kehittämässä. Yhteistyö konkretisoituu yhdyskuntarakenteen seudullisena suunnitteluna, yhteisenä edunvalvontana, palveluiden harmonisointina, toimivien käytäntöjen jakamisena ja kansainvälisten verkostojen yhdistämisenä (Halonen & Airaksinen 2019, 3).

2.5.3 Kuntayhteistyön hyödyt ja haitat

Kuntayhteistyön hyödyt. Kuntayhteistyöllä on saavutettu tutkimusten mukaan monia hyötyjä. Merkittävänä etuna on nähty asiantuntijuuden ja osaamisen tason paraneminen. Yhteistyö on usein vähentänyt toiminnan haavoittuvuutta sekä parantanut palvelujen laatua, saatavuutta ja palvelutasoa – tai mahdollistanut palvelutason säilyttämisen. Yhteistyöllä on saatu ammattimaisuutta, tasapuolisuutta ja riippumattomuutta sekä monipuolista asiantuntijuutta myös erityisosaamista vaativiin kysymyksiin. Asioiden valmistelu ja työn arvostus on parantunut. Yhteistyöstä on ollut etua myös pätevien ja osaavien henkilöiden rekrytoinnille, sillä suurempi organisaatio on nähty houkuttelevampana työnantajana. Yhteistyön avulla on saavutettu asiakastyytyväisyyttä, kustannusten ennakoitavuutta, kustannussäästöjä, ja jopa tuloja, tai palvelumaksuja on voitu alentaa. Sujuvan yhteistyön on koettu säästävän aikaa, vaivaa ja henkilöstöhallinnon kuormitusta ja helpottavan riskien hallintaa. Se on mahdollistanut erikoistumista, sujuvampia työjärjestelyjä, työnku-

vien kehittämistä, urakehitystä ja investointeja. Yhteistyö on ollut keino varata palveluresurssia juuri oikea määrä varsinkin, kun tarve on alle yksi henkilötyövuosi. Hyödyksi on myös mainittu se, että kunnan omat palveluvelvoitteet ovat vähentyneet yhteistyön myötä. (Hytönen 2008, 9, 58, 61; Leppisaari 2011, 71-72.; Malinen ym. 2012, 116, Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 35, 39.)

Kuntayhteistyön haitat. Kuntayhteistyössä on koettu olevan myös haittoja. Erityisesti yhteistyön valmistelu- ja käynnistysvaihe vaativat lisätyötä (Leppisaari 2011, 72). Viranomaistoiminnan on joskus koettu tai pelätty etäännyvän kunnan strategisesta hallinnosta ja palvelutuotannon säätelystä. Hallinnon työmäärä on voinut lisääntyä tai monimutkaistua. (Hytönen 2008, 10, 59; Leppisaari 2011, 73; Malinen ym. 2012, 117.)

Yhteistyömuodoissa, joissa toimintoja on siirretty kokonaan uuteen organisaatioon esimerkiksi yhtiöittämisen myötä tai on perustettu yhteislautakunta, on koettu edellä kuvatun lisäksi muitakin hankaluuksia. Yhteishallintoelimien jäsenmäärä on usein suurempi kuin pienten kuntien lautakuntien, mutta kuntakohtaisesti paikkoja on vähemmän, minkä voidaan kokea vähentävän päätöksiin vaikuttamisen mahdollisuutta ja päätöksenteon sujuvuutta. Kuntapäätäjät voivat nähdä yhteistoiminnan päätöksenteossa ristiriitoja oman ja muiden kuntien tai yhteisen intressin välillä ja vetää ratkaisuihin eri suuntiin. Joissain tapauksissa yhteislautakunnan työskentelyn on koettu sujuvan heikommin kuin kunnan omissa lautakunnissa. (Hytönen 2008, 10; Leppisaari 2011, 73). Varsinkin pienten kuntien vaikuttamismahdollisuuksien on koettu heikentyneen. Tiedon jakaminen on vaatinut opettelua. Asiakkaiden voi olla vaikeampi hahmottaa, kehen voi olla yhteydessä palveluista ja palautteesta. (Leppisaari 2011, 75.)

Yhteistyön kustannukset tai yhteistyöllä saavutetut säästöt eivät aina ole vastanneet odotuksia. Säästöjä ei ole saavutettu, niitä on ollut vaikeaa tai työlästä osoittaa tai kustannusten on jopa arvioitu kohonneen. Joissain yhteistyömuodoissa on heikkoutena nähty se, että kustannuksiin vaikuttaminen on vaikeutunut. (Hytönen 2008, 10; Leppisaari 2011, 73; Malinen ym. 2012, 117). Palvelumaksuja on joissain tapauksissa saatu pienennettyä, joissain tapauksissa palvelumaksut ovat nousseet. Volyymin nostaminen ja hintojen halpeneminen on saattanut tuottaa heikennystä laatutasossa. Joustavuuden kuntien tai asiakkaiden yksilöllisiin tar-

peisiin vastaamisessa on joskus koettu vähentyneen. (Leppisaari 2011, 74, Malinen ym. 2012, 117). Asioiden käsittelyajat ovat voineet pidentyä (Malinen ym. 2012, 117). Tyytymättömyys yhteistyön sujuvuuteen voi purkautua syyttelynä.

Yhteistyöstä voi koitua epämukavuutta työoloihin, sillä esimerkiksi matkustamisen määrä voi lisääntyä (Malinen ym. 2012, 117). Työntekijä voi yhteistyöstä sovittaessa myös päätyä uuden työnantajan palvelukseen.

2.5.4 Onnistuneen kuntayhteistyön edellytykset ja yhteistyön laatu

Tutkimusten perusteella on tunnistettu edellytyksiä toimivalle ja tulokselliselle yhteistyölle. Keskeistä on panostaa yhteistyön valmisteluun ja käynnistämisvaiheeseen, sillä alkuvaiheen sujuvuus tai sujumattomuus antaa suunnan yhteistyön toimivuudelle pitkäksi aikaa. Valmistelussa on tärkeää ottaa huolellisesti huomioon eri tahojen tarpeet ja lähtökohdat. (Malinen ym. 2012, 116.)

Toimivan kuntayhteistyön edellytyksiksi on ehdotettu:

- Kuntien tulee tunnistaa yhteisiä intressejä/tarpeita/hyötyjä, joita varten yhteistyötä rakennetaan (Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 39, 41; Malinen ym. 2012, 117), ja kuntien tulee voida valita kumppaninsa tarpeidensa mukaan (Halonen & Airaksinen 2019, 8).
- Viranhaltijoilla tulee olla vahva tahtotila kuntien välisen vuoropuhelun tai palvelutuotannon yhteistyön syventämisestä ja avoin suhtautuminen toiminnan kehittämiseen (Hytönen 2008, 52; Halonen & Airaksinen 2019, 10).
- Kuntien päättäjien tulee tukea yhteistyölle asetettuja tavoitteita (Hytönen 2008, 52) ja keskittyä päätöksenteossa nykyhetkeen ja tulevaisuuteen (Halonen & Airaksinen 2019, 8).
- Tulee olla valmiutta kompromisseihin, joustavuutta ja sovinnollisuutta yhteistyöhön liittyvissä järjestelyissä (Hytönen 2008, 52; Halonen & Airaksinen 2019, 8).
- Yhteistoiminta tulee resursoida oikealla tavalla, ja kaikkien osapuolien tulee varata riittävästi aikaa yhteistyön alkuun saattamiseen, johtamiseen ja

toteuttamiseen (Hytönen 2008, 52; Malinen ym. 2012, 116; Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 41).

- Yhteistyön aloittaminen tulee valmistella huolellisesti, valmistelussa laadittaville selvityksille tulee määritellä selvät päämäärät ja selvitysten suositukset on voitava siirtää käytäntöön (Hytönen 2008, 52, 61, Leppisaari 2011, 68; Malinen ym. 2012, 116).
- Toiminnalle tulee asettaa selkeät tavoitteet, osapuolten tulee sitoutua tavoitteisiin ja niiden toteutumista tulee seurata (Hytönen 2008, 52; Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 39; Sipponen-Weber & Moliis 2018, 25).
- Yhteistyötä tulee johtaa ja toteuttaa organisoidusti (Hytönen 2008, 52; Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 39; Sipponen-Weber & Moliis 2018, 25; Malinen ym. 2012, 116; Halonen ym. 2019, 8).
- Tulee valita yhteistyön tarpeisiin, toimintakulttuureihin ja olosuhteisiin sopiva malli (Leppisaari 2011, 68; Malinen ym. 2012, 117) ja toimijoiksi sopivat henkilöt (Halonen & Airaksinen 2019, 8).
- Yhteistyön hyödyt kuten kustannustehokkuus, laatu, toimintavarmuus ja osaamisen vahvistuminen tulee olla tunnistettavissa/todennettavissa (Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 39, 41; Halonen & Airaksinen 2019, 8).

Yhteistyökumppaneiden läheinen maantieteellinen sijainti ei ole välttämätön kuntayhteistyölle (Valtiovarainministeriö 2018, 36), vaikka joissakin yhteistyömuodoissa se on etu (Leppisaari 2011, 77; Malinen ym. 2012, 117). Yhteistyön rakentamisessa voi olla eduksi, että kuntien kokoerot ja profiilit eivät ole merkittävän suuret, sillä suurten kaupunkien ja pienten kuntien toimintatavat ja tarpeet voivat olla vaikeasti sovittavissa yhteen (Leppisaari 2011, 77 & 81; Malinen ym. 2012, 118; Halonen & Airaksinen 2019, 9). Yhteistyön rakentamisen on nähty olevan otollista erityisesti palveluissa, joissa toimintaa määrittelee lainsäädäntö, ja joissa esiintyy selkeitä mittakaavaetuja, joiden kulut katetaan käyttäjämaksuilla ja joiden tuotannossa kuntarajat haittaavat toimintaa (Malinen ym. 2012, 117).

Sotarauta ja Linnamaa (1999, 3) ovat tunnistaneeet yhteistoiminnan laatuun vaikuttavia tekijöitä, jotka vahvistavat toisiaan laatua kehittävästi tai heikentävästi. Niitä ovat:

- informaation ja tiedon kulku
- kunkin toimijan yhteistyöhön tuoma ja siitä saama lisäarvo
- yhteistyöhön sitoutuminen
- päämäärien samansuuntaisuus
- omasta ja muiden tekemisestä oppiminen
- foorumien määrä ja laatu
- toimijoiden välinen luottamus
- toimijoiden välinen työnjako ja vastuuttaminen

2.6 Verkostomainen yhteistyö

Yhteistyön avulla pyritään saavuttamaan omia ja yhteisiä tavoitteita, ja siinä onnistumiseksi tarvitaan järjestäytymistä ja tapa koordinoida yhteistyötä. Edellä on kuvattu monenlaisia yhteistyömuotoja, joissa voidaan toteuttaa erilaisia johtamisratkaisuja. Yhteiskuntatutkimuksessa yhteiskunnallisen toiminnan hallintatavat on jaettu kolmeen perusmalliin: markkinat, hierarkiat ja verkostot (Haveri 2004, 28; Williamson 1975). Kuntien toiminnassa ovat läsnä nämä kaikki kolme hallintatapaa. Kuntien välisessä yhteistyössä kaksi perusvaihtoehtoa ovat kuitenkin hierarkia ja verkostot, ja markkinat ovat läsnä lähinnä palveluiden ostoissa ulkoa.

Hierarkialle tyypillistä on ylemmän valta alempiin. Valta-vastuu-ketju on hierarkiasa selkeä ja se ulottuu organisaation alemmilla tasoilla ylimmille. Hierarkian vaaraan järjestetty toimintamalli voidaan nähdä ”perinteiseksi”, ja se on edelleen tavallinen hallintatapa kuntien ydintoiminnassa. Verkostot ovat kuitenkin tulleet lähtemättömäksi osaksi kuntien toimintaa sitä mukaa, kun yhteistyö kuntien välillä ja perinteisen kuntaorganisaation ulkopuolisten tahojen kuten yksityisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa on lisääntynyt. Verkostomainen toiminta tuntuu liittyvän nimenomaan yhteistyöhön erilaisissa muodoissaan. (Järvensivu 2019) Tässä luvussa pyritään tiivistetysti kuvailemaan muutaman suomalaisen tutkijan

(Haveri, Sotarauta, Linnamaa, Järvensivu, Anttiroiko) laajasta ja kompleksisesta aiheesta suodattama käsitys siitä, mitä on verkostomainen yhteistyön johtaminen.

Verkosto. Verkosto voidaan määritellä organisaatioiden ja ihmisten joukoksi, jota niiden väliset siteet ja yhteinen intressi yhdistävät (Sotarauta & Linnamaa 1999, 3). Verkostossa yhteistyö perustuu vapaaehtoisuuteen (Kickert ym. 1997; Haveri 2004, 29; Järvensivu 2019). Verkostossa työnjako ja sitoumukset ovat joustavia, ja kilpakumppanuuden tai hierarkkisen asemoitumisen sijasta osapuolet ovat tasa-vertaisia kumppaneita. Kirjallisuudessa verkoston piirteiden kuvauksissa korostuvat keskinäiset riippuvuudet, luottamus, keskinäinen tuki, yhteiset tarpeet ja tavoitteet sekä vapaaehtoinen sitoutuminen. (mm. Stoker 1997, 59; O’Toole 1997; Sotarauta & Linnamaa 1999; Haveri 2004, 29; Anttiroiko ym. 2007, 178; Järvensivu 2019). Verkostoituminen on organisaatioiden välistä yhteistyötä, jossa organisaatiot vaihtavat tietoja, suuntaavat toimintoja, jakavat resursseja ja parantavat toistensa toimintakapasiteettia yhteiseksi hyödyksi jakaen riskejä, velvollisuuksia ja palkkioita. Verkostosuhde syntyy keskinäisen riippuvuuden oivaltamisesta ja hyväksymisestä. (Sotarauta & Linnamaa 1999, 3). Verkosto on vaihtoehtoinen organisoitumistapa hierarkialle ja markkinoille, joissa työnjako on selkeä ja pohjautuu sopimuksiin.

Verkostotyö. Verkostotyö on autonomisten eli omaehtoisten toimijoiden välistä vastavuoroista ja pitkään jatkuvaa yhteistyötä (Anttiroiko & Haveri 2007, 178; Järvensivu 2019). Verkostotyölle on ominaista se, että eri ihmisten ja organisaatioiden osaamista ja muita resursseja yhdistetään tavalla tai toisella yhteisen tavoitteen kuten oppimisen, vaikuttamisen, tuottamisen tai ennakoimisen saavuttamiseksi. Verkoston toiminnan tulos voi olla yhteinen toiminta, tuote tai palvelu tai esimerkiksi toisiin toimijoihin tutustuminen, tiedon vaihto, päällekkäisyyksien poistaminen tai hiljaisten signaalien tunnistaminen. (Kittilä 2018.)

Verkostojen toiminnassa korostuvat luottamus, sitoutuminen, toimijoiden keskinäisen tunteminen sekä yhteiset tavoitteet (Stoker 1997, 59; Sotarauta & Linnamaa 1999, 3-5; Haveri 2004, 29; Järvensivu 2019). Sotarauta ja Linnamaa (1999, 6) sekä Järvensivu (2019) korostavat verkostoyhteistyössä tarvetta luoda ja ylläpitää muita yhteistyömuotoja vakaampia ja tiiviimpiä suhteita, jotta yhteiset tehtävät saataisiin hoidettua. Verkostotyön toteutustavan on oltava avointa ja vastavuoroista

onnistuakseen, ja siinä on etsittävä ratkaisuja haasteisiin aidossa vuoropuhelussa. Muiksi verkostotyön edellytyksiksi on tunnistettu riittävät resurssit ja osaaminen, toiminnan osaava johtaminen, selkeä työnjako, legitiimiys sekä verkoston toimijoiden kattavuus, pysyvyys ja uusiutuvuus.

Verkostomaisessa yhteistyössä verkoston jäsenillä on erilaisia motiiveja liittyä verkostoon ja osallistua sen toimintaan. Verkostoyhteistyöhön ajavat motiivit voivat olla samantyyppisiä myös muissa yhteistyömuodoissa. Sotaraudan ja Linnamaan (1999, 4) mukaan verkosto voi olla:

- kanava, jolloin motiivina on
 - uusien resurssien hankkiminen,
 - pääsy mukaan päätöksentekoprosesseihin,
 - oman toiminnan kannalta tärkeille informaation ja tiedon lähteille pääsy,
 - uusien johtamis-, suunnittelu- ja kehittämistaitojen oppiminen,
 - uuden teknologian saavuttaminen,
 - uusille markkinoille pääsy,
- kustannusten vähentäjä, jolloin motiivina on
 - kustannusten ja riskien jakaminen,
 - taloudellisten resurssien lisääminen,
 - mittakaavaetujen saavuttaminen,
 - investointikustannusten vähentäminen,
 - toimintojen koordinointi,
 - yhteishankintojen toteuttaminen
- strateginen väline, jolloin motiivina on
 - yhteinen tahdonmuodostus, päätösten toimeenpano ja legitimointi,
 - tuotekehitykseen kuluvan ajan pienentäminen,
 - markkinoille tulon helpottaminen,
 - kansainvälistyminen,
 - informaation vaihto,
 - erikoistuminen tai diversifioituminen
 - tuki kolmatta osapuolta vastaan.

(Sotarauda & Linnamaa 1999, 4.)

Verkostomaisen toiminnan eduiksi on nimetty mm. joustavuus, dynaamisuus, innovatiivisuus ja tehokkuus. Ongelmiksi voi sitä vastoin muodostua tavoitteiden monimuotoisuus ja jopa ristiriitaisuus, legitimaatio, vastuullisuus, toteutuskyky sekä tulosten ennakoimattomuus (Haveri 2000, 30).

Verkoston johtaminen. Verkoston johtamisessa korostuvat luottamus ja vastavuoroisuus. Verkoston toiminnalla tulee olla jäsenten tunnistamat pelisäännöt kuten muissakin organisoitumismuodoissa. Johtamisessa tulee huomioida myös yksilöiden kyky toimia osana verkostoja. (Sotarauta & Linnamaa 1999, 6; Järvensivu 2019.)

Verkoston johtaja on hierarkian johtajaa tasa-arvoisemmassa asemassa muihin verkoston jäseniin nähden, joten käskyttäminen sopii huonosti verkoston johtamistavaksi. Teoriassa verkostolla voi olla useitakin johtajia, ja eri toimijoilla voi olla erilaisia rooleja ja tehtäviä verkostojen johtamisessa (Sotarauta & Linnamaa 1999, 6). Kuitenkin myös verkostojen johtamisessa on tarpeellista määritellä vallan- ja vastuunjako, toimijoiden roolit ja päätöksentekomenetelmä riittävän selkeästi (Järvensivu 2019).

Verkoston johtamisessa tärkeä pyrkimys on toimijoiden välisen vuorovaikutuksen ja yhteistoiminnan sujuvoittaminen esimerkiksi luomalla avointa keskustelukulttuuria ja tarpeisiin vastaavaa tiedonkulkua (Sotarauta & Linnamaa 1999, 6; Järvensivu 2019). Johtamiseen liittyvä tehtävä on myös aktivoida verkostoa ja houkutella mukaan uusia toimijoita. Johtaja pyrkii lähentämään osallistujien erilaisia tulkintoja, arvoja ja näkökulmia yhteisistä asioista esimerkiksi keräämällä merkityksellistä tietoa ja muotoilemalla ongelmia uudelleen. Verkostojen johtamiseen liitetään myös pyrkimys jatkuvasti oppivaan ja uudistuvaan toimintaan. (Sotarauta & Linnamaa 1999, 6.)

Haveri (2004, 28) pelkistää verkostomaisen yhteistyöprosessin kolmeen vaiheeseen: 1) riippuvuuksien toteaminen ja niiden kautta yhteisten tavoitteiden ja päämäärien asettaminen, 2) toteutettavissa olevan, riittävän konkreettisten ohjelman ja keinojen luominen sekä 3) prosessin ohjaus, seuranta ja arviointi. Yhteisten tavoitteiden saavuttaminen on paras yhteistyön onnistumisen mitta.

Verkosto vai hierarkia? Verkostojen johtamista koskeva kirjallisuus korostaa, että verkostojen ja hierarkioiden puhtaat muodot ovat kuntien toiminnassa harvinaisia (Haveri 2004, 29; Airaksinen 2004, 105; Järvensivu 2019). Yhteistyö voi ylätasolla rakentua verkostoon, jonka alaisuudessa kokonaisuuksia toteutetaan hierarkian varassa ja päinvastoin. Erilaiset tilannetekijät ratkaisevat, minkälainen hallintatapa on kulloinkin soveltuvin. Haverin (2004, 32) mukaan usein monimuotoiset tilannetekijät voidaan pelkistää siten, että tunnistetaan tärkeimmät toiminnan tavoitteet ja koetut riippuvuudet. Haverin tilannetekijöiden jäsenysmallia sovelletaan myös tässä tutkimuksessa.

Yhteistyömuotojen verkostomaisuutta tutkitaan yhteiskunnallisen toiminnan koordinoititapoja koskevan vakiintuneen jäsenyyksen kautta. Koordinoititavat jaetaan kolmeen ryhmään: markkinat, hierarkiat ja verkostot. (Williamson 1975; Haveri 2004, 28). Hierarkiat ja verkostot ovat perusvaihtoehtoja kuntien välisessä yhteistyössä, sillä yhteistyö julkisten toimijoiden välillä ei perustu markkinoihin. Hierarkiat ja verkostot toteutuvat kuitenkin vain harvoin puhtaana; käytännössä koordinoitikeinot sisältävät usein piirteitä molemmista (Haveri 2004, 29; Airaksinen 2004, 105).

Hierarkian tunnusmerkkejä ovat: 1) yhdellä henkilöllä tai yksiköllä on valta määrätä koko rakenteen toiminnasta, 2) hierarkia perustuu ylemmän valtaan suhteessa alempiin, 3) selkeät valta-vastuu-suhteet, jotka ulottuvat organisaation alimmilta tasoilta ylimmille, 4) pysyvä rakenne ja toimintamallit (Haveri 2004, 29; Järvensivu 2019).

Verkostomaisen toiminnan tunnusmerkkejä ovat: 1) perustuu luottamukseen ja vapaaehtoisuuteen, 2) yhteistyösuhde perustuu osapuolten riippuvuuksiin, tarpeisiin ja hyötyihin, 3) joustava lisäarvon tuotanto, 4) löyhästi yhteenliittyneet aktiviteetit, 5) jaettu johtajuus (Haveri 2004, 29; Järvensivu 2019).

Tutkimuskohteiden toimintatavan hierarkkisuutta ja verkostomaisuutta analysoidaan Haverin (2004, 32) esittelemän nelikenttäisen jäsenysmallin avulla (kuvio 1). Siinä yhteistyömalleja määrittäviä tärkeimpiä ulottuvuuksia ovat riippuvuudet ja yhteistyön tavoitteet. Malli auttaa tunnistamaan yhteistyön tilannetekijöihin sopivimman yhteistyömallin hierarkioiden ja verkostojen valikoimassa. Mallin mukaan

institutionalisimmat yhteistyön muodot sopivat tilanteisiin, joissa kunnat kokevat olevansa merkittävästi riippuvaisia toisistaan ja voivat nähdä yhteistyössä selkeät yhteiset tavoitteet. Sitä vastoin verkostomallit mukaan lukien sopimusmallit sopivat tilanteisiin, joissa yhteistyö koskee yksittäisiä toiminnan alueita, riippuvuudet ovat vähäisempiä ja halutaan painottaa joustavuutta. Tässä tutkimuksessa mallia sovelletaan Airaksisen (2004, 115) tavoin päinvastaiseen suuntaan tutkittavien yhteistyömuotojen verkostomaisten ja hierarkkisten piirteiden esilletuomiseen.

		Yhteistyön tavoitteet	
		Yhteinen visio mahdollista nähdä	Omia tai yksittäisiä yhteisiä tavoitteita
Riippuvuudet	Riippuvuudet merkittäviä	Seutuhallinto, kuntaliitokset	Alueelliseen intressiin perustuvat verkostot
	Riippuvuudet vähäisiä	Sektorikohtaiset sopimukset Tuottajaverkostot	Löyhät asiakkoittaiset verkostot Satunnaiset projektit

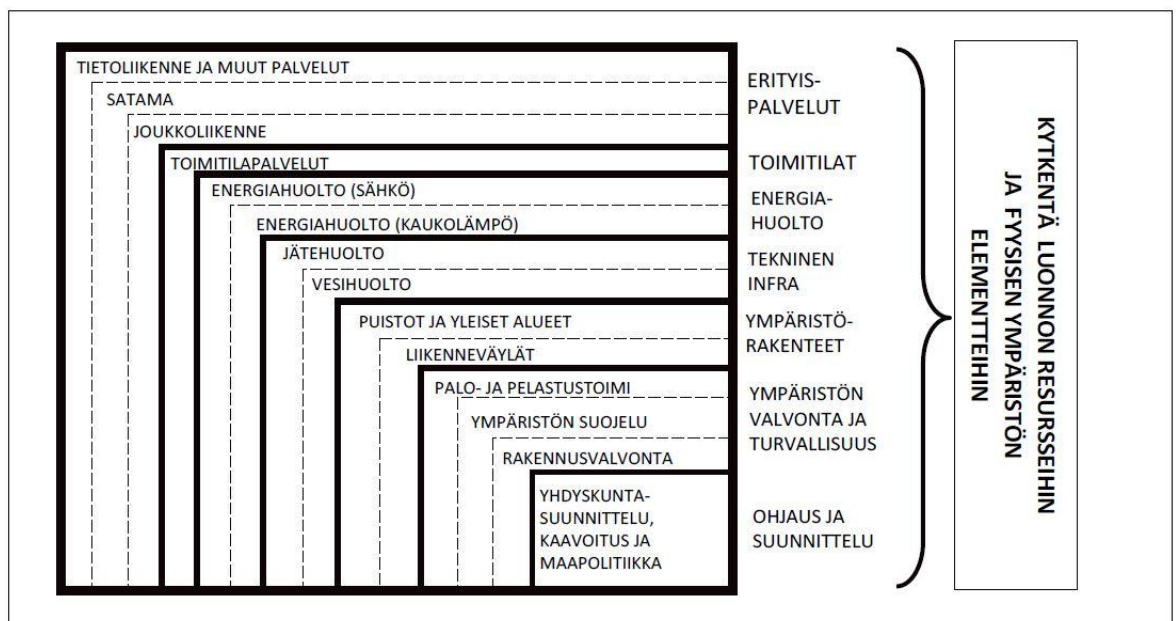
Kuvio 3. Riippuvuudet ja yhteistyön tavoitteet yhteistyömalleja määrittävinä ulottuvuuksina Haverin (2004, 32) mukaan.

3 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Kuntien välistä yhteistyötä tehdään joka sektorilla, mutta tämä tutkimus kohdentuu teknisen toimialan piirissä toteutettuun yhteistyöhön. Yhteistyöhön vaikuttaa toimialan palveluntuotannon tarpeet ja ominaisuudet sekä toimialan yhteiskunnallinen kehitys. Tässä luvussa tarkastellaan kuntien teknisen toimen palveluiden määrittelyä kirjallisuudessa ja käytännössä sekä teknisen toimialan julkisten palvelujen toimintaympäristön viimeaikaista kehitystä.

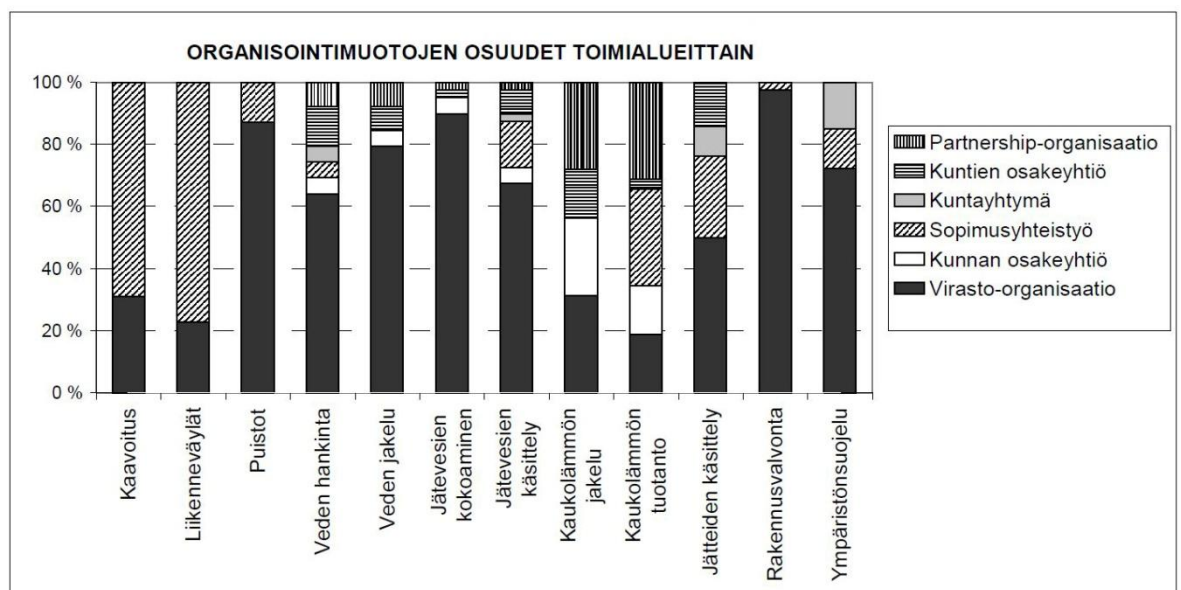
3.1 Kuntien teknisen toimen palvelut

Tekninen sektori sisältää toimintaympäristön fyysisten puitteiden (rakennukset, liikenneväylät, ympäristörakenteet, tekniset laitteet, luonnonympäristö, viheralueet) rakentamisen, ylläpidon, hoidon ja kehittämisen (kuvio 4) (Malinen ym. 2012, 14). Monet teknisen sektorin palveluista ovat lakisääteisiä. Lakisääteiset palvelut jaetaan viranomaistehtäviin ja palvelutehtäviin. Kunta voi järjestää palveluja myös vapaaehtoisesti ilman laista tulevaa velvoitetta.



Kuvio 4. Palveluita, jotka katsotaan yleensä kuuluvan tekniselle sektorille kunnan toiminnassa (Malinen ym. 2012, 15).

Kunnat voivat järjestää palvelunsa haluamallaan tavalla. Siten teknisen toimen palvelut kattavat kunnissa eri asioita, ja palvelujen tuotantoa voi olla eriytetty useiksi toimialakokonaisuuksiksi (Malinen ym. 2012, 14). Tavallisia teknisen toimen palveluihin luettavia osakokonaisuuksia ovat vesi-, jäte- ja energiahuolto, pelastustoimi, ympäristönsuojelu, katujen rakennus ja ylläpito, kiinteistöhuolto, maanhankinta ja -käyttö, rakennusvalvonta, maanmittaus, puhtaus- ja ruokapalvelut, julkinen liikenne, asumispalvelut, satamat ja tietoliikennepalvelut (kuvio 4) (Siitonen & Martikainen 2005, 30; Malinen ym. 2012, 15). Näistä omiin organisaatioihin (yhtiöt, liikelaitokset, yhtymät) on tavallisesti eriytetty palvelumaksuperusteiset palvelut kuten vesi-, jäte- ja energiahuolto, pelastustoimi, satamat ja suurempien kaupunkiseutujen joukkoliikennepalvelut (kuvio 5) (Siitonen & Martikainen 2002, 130). Ympäristötoimi ja pelastustoimi ovat yhteistoiminnan alaista lain velvoittamana (L 12.6.2009/410; L 29.2.2011/379).



Kuvio 5. Organisaatiomuotojen osuuksia toimialoittain tutkimuksessa vuonna 2002 (Siitonen & Martikainen 2002, 130).

3.2 Toimintaympäristön viimeaikainen kehitys

Tekniseen toimialaan vaikuttaa pitkään voimakkaana jatkunut aluerakenteen ja väestökehityksen suunta, joka on tuottanut haasteita kuntien talouteen ja palvelutuotantoon (mm. HE 268/2014). Epäedullinen kehitys väestörakenteessa ja huoltosuhteessa sekä väestötappiokunnissa verotulojen ja valtionosuuksien vähene-

minen ovat tehneet talousvaikeuksista monelle kunnalle pysyviä. Globaali kilpailu määrittelee osaajien sijoittumista, mikä heijastuu myös julkisen sektorin toimintaan. Maakuntakeskusten ja pienempien kuntien kehitys etenee eri suuntiin. Pienet kunnat menettävät houkuttelevuuttaan osaavien asiantuntijoiden rekrytoinnissa, ja tiukentuva talous ajaa kuntia yhdistelemään virkoja siten, että osaamistarpeet kasvavat usean alan tehtävät hoitavalla kuntatyöntekijällä jopa kohtuuttoman laajoiksi. (Malinen ym. 2012, 17.) Sekä palveluiden että osaamisen vaatimukset kasvavat samalla kun resurssit pienenevät. (Haveri 2004, 20; Malinen ym. 2012, 17; Reina & Huovinen 2017). Sopeutuminen muutokseen edellyttää kunnilta valmiutta muuntautua ja mukautua.

Haasteita aiheuttavat myös globaalit ilmiöt, kuten ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja kestävä kehityksen tavoittelu. Yhdyskuntarakenne, -rakentaminen ja yhdyskuntien toiminta vaikuttavat yhteiskunnan sopeutumiskykyyn (Malinen ym. 2012, 17, 110). Laajat yhteiskunnalliset muutokset kuten sääntelyn purkaminen, hallinnon hajautuminen, markkinaohjautuvuuden lisääntyminen ja tietoyhteiskunnan nopea kehitys näkyvät paikallisella tasolla perinteisten hallintotapojen uudistamisena ja uudenlaisena järjestäytymisenä (Haveri 2004, 19). Kaikki tämä on lisännyt myös teknisen toimen palvelutuotannon ratkaisujen monimuotoisuutta ja kehitystä kohti verkostomaista palvelujen tuotantorakennetta.

Talouden kanssa tasapainoilevat kunnat ovat pyrkineet vahvistamaan toimintakykyään mm. strategisen kehittämisen, innovaatioiden ja tehokkuuden parantamisen avulla. Säästöjä haetaan myös toimintamenoja leikkaamalla ja määrittelemällä uudelleen palvelujen sisältöä ja laatua. (Malinen ym. 2012, 17.) Kunnat myös etsivät vaihtoehtoisia organisoitumistapoja ja tuotantorakenteita voidakseen ylläpitää tarvittavaa palvelutuotantoa tai tehostaakseen sitä sekä kustannustehokkuuden että vaikuttavuuden näkökulmasta. Teknisen toimen palvelutuotannon kaksi selkeää kehityssuuntaa viime vuosikymmeninä ovatkin olleet markkinaehtoistuminen ja seutuistuminen (Haahtela ym. 2012, 110). Etsinnässä vaihtoehtojen paletilla tärkeässä roolissa on yli kuntarajojen ulottuva yhteistyö. Verkostomaiseen yhteistyökenttään sisältyy toimijoita paitsi eri kunnista myös eri aloilta, yksityiseltä, julkiselta ja kolmannelta sektorilta. (Sotarauta & Linnamaa 1999, 2; Haveri 2004, 20; Haahtela ym. 2012, 110; Malinen ym. 2012, 18-19; Halonen & Airaksinen 2019, 8;

Sipponen-Weber & Moliis 2018; Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018). Haverin (2004, 20) mukaan paineet kuntayhteistyöhön ovat Suomessa kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen voimakkaat. Hän nimeää kuntien välisen seudullisen yhteistyön paikallisen hallinnan ajankohtaisimmaksi ja tärkeimmäksi kysymykseksi.

Yhteistyöhakuisia toimintatapoja on haettu voimistuvana trendinä jo 1980-luvulta lähtien. Yhteistoimintaan on jopa velvoitettu lainsäädännöllä (L 12.6.2009/410). Kuntalaki mahdollistaa monenlaisia yhteistyömuotoja, ja kunnat ovatkin rakentaneet yhteistyötä monenlaisten ratkaisujen varaan yksittäisiä tehtäviä koskevista kevyistä yhteistyötavoista raskaisiin, useita palvelutehtäviä käsittäviin seudullisiin organisaatioihin (L 10.4.2015/410; Haveri 2004, 20). Kumppaneita on tavallisesti haettu naapurikunnista tai omalta seudulta, mutta osaamisvaihdossa verkostot voivat olla valtakunnallisia tai jopa kansainvälisiä. Muun muassa valtio ja Suomen Kuntaliitto ovat kannustaneet kuntia yhteistyöhön tarjoamalla asiantuntijatukea ja mahdollisuutta osallistua laajoihin valtion rahoittamiin kuntayhteistyön kehittämishankkeisiin kuten PARAS-, VIRVA-, YTAKE-, RAKESA- ja Seutukuntien tuki -hankkeet, aluearkkitehtitoiminta, SEUTU-ohjelma ja seutupilotit (Halonen & Airaksinen 2019, 2; Reina & Huovinen 2017; Malinen ym. 2012, 21; Hytönen 2008, 60). Suomen Kuntaliitto on tukenut valtakunnallisten teemaverkostojen perustamista profiililtaan samankaltaisten kuntien kesken. Suurten kaupunkien teknisen toimen edustajat perustivat KEHTO-foorumin (mm. Malinen ym. 2012, 21), pienemmät kaupungit Seutukaupunkiverkoston (Rantakokko 2017, 76). Valtio on tukenut suurimpien kaupunkiseutujen koordinoitua kehitystä MAL-sopimuksin.

Uusien toimintamuotojen kehitys ei ole edennyt vain yhteen suuntaan. Esimerkiksi aikaisempi trendi tilaaja- ja tuottajaroolien eriyttämisestä näyttäisi osittain kääntyneen kohti hallintohimmeleiden yksinkertaistamista takaisin kohti virasto-organisaatiota (Kemppainen ym. 2019, 13). Myös ajatusta teknisten palveluiden siirtämisestä maakunnallisen toimijan alaisuuteen vierastetaan, ja kunnat näkevät seutuyhteistyön maakuntatasoa mielekkäämpänä vaihtoehtona. Teknisen toimen palvelut ovat tiiviissä yhteydessä muihin paikallisen tason toimialoihin, ja niiden tuotannon hallinta halutaan pitää lähellä toisiaan. (Sahlberg 2017a; Sahlberg 2017 b.) Tutkimusten perusteella kunnat rakentavat kuitenkin koko ajan syvempää yh-

teistyötä, ja mm. yhteislautakuntien, yhteisten työntekijöiden ja sopimusyhteistyön on ennustettu lisääntyvän tulevaisuudessa (Sahlberg 2017a,18; Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018, 38). Uusien organisaatioiden sijasta rakennetaan tiheämpisilmäistä toimijoiden verkostoa. Tällöin palvelujen tuotannossa tarvitaan entistä enemmän osaamista yhteistyöverkostojen ja prosessien johtamisesta, strategisesta suunnistamisesta sekä luottamuksen ja diplomatian rakentamisesta (Haveri 2004, 20).

Kunnat ovat siis tehneet yhteistyötä jo pitkään laajalla kirjolla yhteistyömalleja, mutta yhteistyössä nähdään olevan edelleen merkittävää kehittämistarvetta (Sotaurata & Linnamaa 1999, 2; Malinen ym. 2012; Halonen & Airaksinen 2019, 10; Rantakokko 2017, 80; Sipponen-Weber & Moliis 2018; Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä 2018). Myös teknisen sektorin johtamis- ja organisaatiokulttuuria sekä tehtävien hoitamisen tapoja on nähty tarpeelliseksi edelleen uudistaa siten, että pystytään hyödyntämään paremmin tarjolla olevien niukkenevien resurssien koko potentiaalia (Malinen ym. 2012, 21). Erityisesti pienissä kunnissa, joissa resurssien ja palveluiden tarve vaihtelee, tarvitaan joustavia ja räätälöityjä tapoja erikoisosaamista edellyttävien palveluiden tuotantoon.

4 TUTKIMUSMENETELMÄT JA TOTEUTUS

Tässä tutkimuksessa on valittu kvalitatiivinen eli laadullinen lähestymistapa rajatun ongelman tutkimiseen. Laadullisista tutkimusmenetelmistä käytetään tapaustutkimusta ja tiedonhankintamenetelmissä keskeinen menetelmä on teemahaastattelu. Tässä luvussa kuvataan tutkimusmenetelmiä, kerättyä aineistoa ja tutkimuksen käytännön toteutusta.

4.1 Tapaustutkimus

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan tutkimuskohdetta eli kuntayhteistyötä tapaustutkimuksen keinoin. Tapaustutkimuksen avulla tuotetaan yksityiskohtaista tietoa erilaisista ilmiöistä, jotka voivat olla esimerkiksi toimijoita, tapahtumia ja prosesseja. Tapaustutkimuksessa kohteena on yksi tai pieni joukko tapauksia, joista kerätään laaja, eri ulottuvuuksista kertova aineisto. Päämääränä on lisätä ymmärrystä tapauksesta. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 12.) Tapaustutkimus sopii tämän työn lähestymistavaksi, sillä työssä on Erikssonin ja Koistisen (2005, 5) määrittelemät tyypilliset tapaustutkimuksen piirteet: 1) tutkijalla on vähän kontrollia tapahtumiin, 2) mitä-, miten- ja miksi-kysymykset ovat keskeisellä sijalla tarkastelussa, 3) aiheesta on tehty vain vähän empiiristä tutkimusta ja 4) tutkimuskohteena on jokin tämän ajan elävässä elämässä oleva ilmiö.

Tapaustutkimuksen kohteena voi olla yksi tai useampi tapaus. Eriksson ja Koistinen (2005, 15) nimeävät usean tapauksen tutkimuksen ekstensiiviseksi tapaustutkimukseksi. Siinä tutkittavia tapauksia vertaillaan toisiinsa joko etsien samanlaisuuksia, erilaisuuksia tai molempia. Tuotetun vertailutiedon avulla voidaan joko selittää ilmiötä, esimerkiksi etsitään tapausten taustatekijöistä selittäviä tekijöitä esille tulleille eroille ja samankaltaisuuksille, tai kehittää uutta teoriaa.

Tässä työssä on käytetty useamman tapauksen tapaustutkimusta, koska erilaisia kuntayhteistyön muotoja on paljon, ja usean tapauksen avulla voidaan saada paremmin esille yhteistyömuotojen kirjoa. Kuntien olosuhteet ovat erilaisia, ja sopivan yhteistyömuodon rakentaminen edellyttää kuntien erilaiset tarpeet ja olosuhteet huomioivaa räätälöintiä. Tarkastelemalla yhden sijasta useaa tapausta saa-

daan monipuolisempaa tietoa siitä, kuinka yhteistyömuoto on valittu ja räätälöity ottaen huomioon toimijakuntien olosuhteet ja tarpeet. Usean tapauksen tutkiminen ja vertailu mahdollistaa kuntien yhteistyöprosessien yhteisten ja erilaisten piirteiden tarkastelun.

Tutkimuksessa ilmenevät siten Laineen ja Peltosen (2007, 105, 106) nimeämät kriteerit vertailevalle tapaustutkimukselle:

- pyrkimyksenä on vertailla tapausten ilmenemistapaa kokonaisvaltaisesti,
- pyrkimyksenä on jäljittää valitun ilmiön (tässä verkostomainen yhteistyö) tuottamaa laadullista muutosta kohteessa (tässä kuntien teknisten palvelujen tuottaminen),
- tutkittavan ilmiön syys-seuraussuhteet ovat monimutkaisia ja yhteenkietoutuneita,
- pyrkimyksenä on ymmärtää tilanteiden ja olosuhteiden merkitys ja löytää analogioita ilmiöiden välillä.

Laine ym. (2007, 32) ovat tunnistaneet seitsemän eri tapausten tyyppiä: 1) kriittinen, 2) äärimmäinen, 3) ainutlaatuinen, 4) tyypillinen, 5) paljastava, 6) tulevaisuudesta kertova ja 7) pitkittäisotokseen perustuva tapaus. Tässä työssä käsiteltävät tapaukset edustavat ensisijaisesti tyypillisiä tapauksia, joissa yhdistyy monia ilmiökategorian piirteitä. Tyypillisten tapausten avulla pyritään laajentamaan ja tarkentamaan teoriaa tai tietoa ilmiöstä. Tutkituissa tapauksissa on myös paljastavuuden ulottuvuus, sillä niistä tutkittavista asioista ollaan tietoisia, mutta niitä ei ole tutkittu. Tapaukset myös kertovat tulevaisuudesta, sillä on todennäköistä, että verkostomainen yhteistyö yleistyy tulevaisuudessa lisää kuntien palveluiden vahvistamisen keinona.

4.2 Tutkimuskohteiden valinta

Edellä esitelty aiheen tarkastelu aiemman tutkimuksen valossa tuo esille kuntien yhteistyömuotojen määrällisen ja sisällöllisen moninaisuuden. Tutkimuksen empiirisessä osiossa onkin haluttu säilyttää näkyvyys pääaiheen monipuolisuuteen, joten tapaustutkimuksen kohteiksi valittiin yhteistyötapauksia, jotka edustavat eri organisointimalleja aiemmin esitellyistä erilaisista yhteistyömuodoista.

Tässä tutkimuksessa käsitellään edellä neljää erilaista yhteistyön organisointitapaa: kumppanuusyhteistyö, organisoitu yhteistyö, sopimusyhteistyö ja epävirallinen yhteistyö. Aineisto rajattiin koskemaan näistä sellaisia yhteistyömuotoja, jotka sopivat virasto-organisaation toiminnan yhteyteen ilman alaa lisää pirstaloivia ja joustavuutta vähentäviä uusia organisaatorakenteita. Yksi ryhmistä, organisoitu yhteistyö, jätettiin siksi tarkemman tutkimuksen ulkopuolelle. Sitä edustavat lähinnä kuntayhtymät, joissa on kysymys virasto-organisaatiosta omaksi oikeushenkilöksi eriytetyistä organisaatioista. Ratkaisu sopii tarkasteluun valittuun pienten ja keskisuurten kuntien näkökulmaan, sillä resurssien niukkuus ja verkostomaiseen toimintaan liitetyt edut kuten joustavuus koskettavat eniten juuri pienempien kuntien teknisten palvelujen tuotantoa.

Empiiriseen osaan tutkittavaksi tapauksiksi valittiin siis yksi yhteistyötapausta kustakin kolmesta yhteistyömuotojen ryhmästä: Saarijärven seudulla toteutettu yhdeksän kunnan yhteistyö kaavoituksessa (sopimusyhteistyö/yhteiset työntekijät), kymmenen Uudenmaan kunnan yhteistyöorganisaatio KUUMA-seutu-liikelaitos Uudellamaalla (kumppanuusyhteistyö/liikelaitos) sekä Turun alueen rakennustarkastajien yhteistyö yhdistyksen organisoimana (epävirallinen yhteistyö/yhdistykset ja temaattiset asiantuntijaverkostot). Sinänsä kiinnostavia tapauksia karsittiin pois siten, että kutakin aiemmin esiteltyä organisointitapaa edustaa vain yksi tapaus.

Tapaukset valittiin sillä perusteella, että ne voisivat tuottaa hyödyllistä tietoa kunnan lakisääteisten palvelujen tuotannon vahvistamiseen yhteistyön avulla. Siksi empiirisestä osiosta karsittiin pois alkuperäiseen valikoimaan nostetut lähinnä laaja-alaiseen kehittämiseen ja edunvalvontaan keskittyvät epäviralliset yhteistyömuodot kuten Seutukaupunkiverkosto ja Uuden sukupolven organisaatiot eli USO-verkosto.

Tapaustudkimuksen yhdistävä tekijä valikoiduissa tapauksissa on se, että ne kaikki pyrkivät vastaamaan kuntien tarpeeseen osaamisresurssin vahvistamisesta ja jakamisesta kuntien rajojen yli ulottuvan yhteistyön avulla. Tarkastelussa on pyritty tuomaan esille, miten tutkitut yhteistyötavat vastaavat samaan tarpeeseen, miten kunnissa on päädytty juuri tähän yhteistyömuotoon, mitä samanlaisia tai toisistaan poikkeavia etuja ja heikkouksia niissä on, ja mitkä tekijät mahdollisesti selittävät havaittuja yhtäläisyyksiä ja eroja.

4.3 Tiedonhankintamenetelmät ja tutkimusaineisto

Kompleksista kohdetta ei välttämättä voi ymmärtää yhdenlaisen aineiston avulla, ja aineiston monipuolistaminen tarkoittaa kohteesta muodostuvaa kuvaa sekä antaa lisätietoa johtopäätösten pohjaksi. Toisiaan täydentävien aineistojen, menetelmien ja näkökulmien käyttöä kutsutaan triangulaatioksi. (Laine ym. 2007, 23.) Tämän tutkimuksen empiirisessä osassa on käytetty useita erilaisia aineistoja, jotta tutkittavasta ilmiöstä saataisiin riittävän täsmällinen kuva.

Tutkimusta varten kerättiin tausta-aineistoksi valituista tapauksista dokumenttiaineistoa kuten kuntapäätösasiakirjoja, toimintakertomuksia sekä tutkittujen tapausten kuntayhteistyötä koskevia lehtiartikkeleita. Päätösasiakirjojen avulla on tarkasteltu päätösten valmistelussa esille nostettuja perusteluja sekä päätösten yksimielisyyttä. Lehtiartikkeleiden avulla tarkastellaan, kuinka yhteistyö on esitetty julkisessa keskustelussa.

Varsinainen analysoitu tutkimusaineisto koostuu tässä tutkimuksessa toteutetuista viranhaltijahaastatteluista. Primääriaineistoja ovat puolistrukturoitujen teemahaastattelujen avulla kerätty aineisto. Henkilöhaastattelujen avulla on kartoitettu tapausten merkitykselliseksi koettuja lähtökohtia, yhteistyön toteutusta tukeneita seikkoja sekä näkemyksiä yhteistyössä tavoiteltujen hyötyjen toteutumisesta. Aineistoista etsittiin myös verkostoille tunnusomaisia piirteitä tutkimuksen kohteen olleiden yhteistyömuotojen hallintatavoista.

Empiirinen materiaali koostuu yhdeksästä haastattelusta, jotka toteutettiin toukokuussa vuonna 2020, koronavirus-pandemian aikana. Haastattelut olivat tutkimuksessa keskeisin tiedonhankintamenetelmä. Haastattelujen avulla yhteistyötä rakentaneet ihmiset pääsevät itse kertomaan kokemuksiaan kysymyksiä vuorovaihteisesti tulkiten. Haastattelu on tiedonkeruumenetelmänä joustava ja sallii täsmennykset toisin kuin esimerkiksi lomakekysely (Hirsjärvi & Hurme 2015, 36).

Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina käyttäen apuna mm. Hirsjärven ja Hurmeen (2015, 57) teemahaastattelujen mallia. Aiempaan tutkimukseen ja aiheen tarkasteluun nojautuen on ennen haastatteluja tutustuttu tutkittavaan ilmiöön. Kokonaiskuvan perusteella tehtiin oletuksia ilmiölle keskeisistä piirteistä, ja laadit-

tiin haastattelurunko, joka pyrkii tuomaan esille näitä piirteitä. Haastattelujen avulla pyrittiin saamaan esille sellaisia haastateltavien subjektiivisia kokemuksia, jotka auttavat ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä yleisellä tasolla.

Teemahaastattelujen kohderyhmänä oli tarkasteltavan teknisen toimen yhteistyön rakentamiseen ja johtamiseen tai ylläpitämiseen osallistuneita viranomaisia. Haastateltavat valittiin tarkoituksellisen otannan avulla siten, että kustakin tapauksesta pyydettiin haastateltavaksi tutkittavaa yhteistyötä johtava henkilö sekä yhteistyössä yhteyshenkilönä toimivia viranhaltijoita kahdesta muusta yhteistyössä mukana olevasta yhteistyökunnasta. Yhteyttä otettiin ensin yhteistyössä keskeisessä roolissa olevaan henkilöön, jolta pyydettiin ehdotuksia muista haastateltavista. Haastateltaville lähetettiin etukäteen tieto haastattelun rungosta (teemoista), ja haastattelut etenivät näiden valittujen keskeisten teemojen varassa.

Haastattelut toteutettiin mm. korona-pandemiasta johtuvien kokoontumisrajoitusten vuoksi videoyhteydellä Teams-palaverina yksilöhaastatteluna, ja ne kestivät 45 minuutista puoleentoista tuntiin, yleisimmin noin tunnin. Kysymyksiin ei ollut välttämätöntä tutustua etukäteen eikä haastatteluun tarvinnut muutenkaan valmistautua. Haastattelija johdatti keskustelua esittämällä vapaamuotoisesti haastattelurunkoa seuraten kysymyksiä, joihin haastateltavat vastasivat yleensä varsin laajasti ja täsmällisesti. Tarvittaessa haastattelija esitti tarkentavia lisäkysymyksiä. Tietokoneen näyttöä ei käytetty kysymysten tai aiheeseen liittyvien materiaalien esittämiseen, mutta haastattelijalla ja haastateltavalla oli useimmiten kamerayhteys. Osa haastateltavista piti kamerayhteyden pois päältä, eikä sen avaamista pyydetty tai vaadittu.

Haastatteluissa käytiin läpi seuraavia teemoja (teemahaastattelun runko):

Haastateltavan taustatiedot:

- asema ja tehtävä organisaatiossa ja yhteistyössä
- koulutustausta (ammattiala)
- kuinka pitkään on ollut näissä tehtävissä ja mukana tutkittavassa yhteistyössä

Yhteistyön historia:

- [tutkittavan yhteistyömuodon] valmistelu, alkaminen ja vakiintuminen

- yhteistyömallin valintaan vaikuttaneet syyt
- tarve yhteistyölle ja koetut riippuvuudet
- yhteistyölle asetetut tavoitteet

Yhteistyön organisointi:

- resurssit (vs. ennen yhteistyötä)
- yhteistyön johtaminen
- töiden jakaminen, aloitteet, päätösten valmistelu
- päätöksenteko ja sen demokraattisuus
- tulosten seuranta

Kokemukset yhteistyöstä:

- osapuolten suhde (tasavertaisuus, luottamus)
- tavoitteiden saavuttaminen
- toimintatavan vahvuudet ja heikkoudet
- toimintatavan tehokkuus suhteessa entiseen
- toimintatavan demokraattisuus/hyväksyttävyyys suhteessa entiseen
- toimintatavan joustavuus tarpeiden muuttuessa
- kehittämistarpeet
- palaute eri osapuolilta

Teemat tuottivat hedelmällistä keskustelua, joka avasi tutkimuksen kohteena olevien yhteistyömuotojen käytännön toteutusta ja kokemuksia monipuolisesti. Haastateltavat pystyivät vastaamaan esitettyihin kysymyksiin hyvin.

4.4 Tutkimusaineiston käsittely

Haastattelut dokumentoitiin nauhoittamalla videohaastattelut ja litteroimalla ne jälkikäteen. Litterointi toteutettiin osaksi nauhoituksia puhtaaksikirjoittaen ja osaksi hyödyntäen puheentunnistusapplikaatiota. Tutkimuksen sisällön kannalta keskeisiä vastauksia nostettiin tutkimusraporttiin lainauksina, joista poistettiin raportissa luettavuuden parantamiseksi ja sanoman korostamiseksi sisältöön liittymättömät täytesanat kuten ”tuota niin”, ”niinku”.

Aineistoa analysoitiin tunnistamalla eri haastatteluista tutkimusaihetta kuvaavia keskeisiä yksityiskohtia, vertailemalla niitä keskenään ja tunnistamalla tutkittavaan ilmiöön liittyviä tyypillisiä piirteitä, yhtäläisyyksiä ja eroja. Varsinainen analyysi laadittiin tiivistämällä, luokittelemalla ja tulkitsemalla esiin tulleita merkityksiä (Hirsjärvi & Hurme 2015, 137). Aineiston käsittelyprosessissa aineisto pilkottiin kokonaisuudesta osiin, ja luokittelun ja tulkinnan jälkeen se koottiin taas kokonaisuudeksi teoreettisena synteeseinä (Hirsjärvi & Hurme 2015, 144).

Aineiston analyysimenetelmänä on ollut sisällönanalyysi, jossa toistuvan lukemisen kautta tiivistetään, pelkistetään ja ryhmitellään teemat ja näkökulmat, joiden varaan tarkempi analyysi on rakennettu. Valikoitumiskriteerinä on käytetty teeman toistuvuutta ja merkittävyyttä. Teemaa on pidetty merkittävänä, jos sitä on käsitelty laajasti tai sillä on ollut keskeinen rooli perusteluissa tai päätöksissä.

Haastatteluaineistossa eli haastateltavien vastauksissa toistuivat samat sisällöt siinä määrin, että aineistoa voidaan pitää tulosten ja johtopäätösten muodostamisen kannalta riittävänä ja kylläntyneenä (Hirsjärvi & Hurme 2015, 59).

5 TULOKSET

Tässä luvussa esitellään teemahaastattelujen ja muiden dokumenttien avulla tutkituissa tapauksissa käytettyjä yhteistyömuotoja. Yhteistyömuodot ja niiden organisoititapa kuvaillaan yleispiirteisesti. Tapauksista tuodaan esille kuntia yhteistyöhön kannustaneet tarpeet ja koetut riippuvuudet sekä yhteistyölle asetetut tavoitteet. Tapauksista tuodaan esille kokemuksia yhteistyömallilla saavutetuista hyödyistä sekä toimintatavan vahvuuksista, heikkouksista ja kehittämistarpeista.

Teemat, joihin haastatteluissa keskityttiin, on esitelty luvussa 4.3. Taustaineistona tarkasteltiin dokumenttiaineistoa, kuten yhteistoimintasopimuksia, kuntien päätösasiakirjoja sekä lehtiartikkeleita. Kaikki haastateltavat antoivat luvan nimensä ja asemansa esille tuomiseen tutkimusraportissa.

5.1 Tapaus 1 Sopimusyhteistyö: Saarijärven seudun aluearkkitehtitoiminta

Tutkimuksen toteutus. Tutkimusta varten haastateltiin Saarijärven seudun aluearkkitehtitoimintaa johtavaa kaavoitusjohtaja Ulla-Maija Humppia (haastattelujen lainauksissa lyhenne Sa) sekä asiakaskuntien edustajina Uuraisten teknistä johtajaa Janne Koskenkorvaa (haastattelujen lainauksissa lyhenne Uu) ja Multian teknistä johtajaa Tiina Löytömäkeä (haastattelujen lainauksissa lyhenne Mu). Kirjallisenä taustaineistona tarkasteltiin yhteistoimintasopimusta, kuntien päätösasiakirjoja sekä paikallislehtien artikkeleita.

Yhteistyömuodon kuvaus ja historia. Saarijärven kaupunki on tarjonnut seudullaan aluearkkitehtipalveluja vuodesta 2005 lähtien. Tuolloin aluearkkitehtiyhteistyö aloitettiin Kannonkosken, Karstulan, Kinnulan, Kivijärven ja Kyyjärven kuntien (myöhemmin K-kunnat) kanssa. Yhteistyön aloittamiseen lienee vaikuttanut se, että Saarijärven kaupungin kaavoittajaksi siirtyi tuolloin vuosina 2000–2005 K-kuntien aluearkkitehtina toiminut arkkitehti Ulla-Maija Humppi. Aluksi Humppi oli osaksi K-kuntien ja osaksi Saarijärven kaupungin palveluksessa, mutta vuonna 2005 aluearkkitehtitoiminta yhdistettiin Saarijärven kaupungin tuottamaksi palveluksi, ja avuksi palkattiin toinen kaavasuunnittelija. (Humppi 2020.) Saarijärven aluearkkitehtitoiminta laajeni 1.4.2019 alkaen Petäjaveden, Uuraisten ja Multian

kuntiin (myöhemmin PUM-kunnat), kun myös näiden kuntien aiemmin itsenäisesti järjestämä aluearkkitehtitoiminta muuttui sopimusyhteistyöksi Saarijärven kanssa. Saarijärven maankäyttöyksikössä on PUM-kuntia palveleva, juuri näille kunnille nimetty aluearkkitehti, jonka työtä tukee kaavoitusjohtaja Ulla-Maija Humppi sekä muu maankäyttöyksikön henkilöstö. (Saarijärven kaupunki, [viitattu 18.3.2020]; Multian kunta 2019; Uuraisten kunta 2019; Kaavoitus ostetaan nyt Saarijärveltä 2019.)

Kaikki aluearkkitehtitoiminnassa mukana olevat kunnat ovat asukasluvultaan pieniä ja pääasiassa väestöä viime vuosina menettäneitä (Tilastokeskus, [viitattu 22.5.2020]). Saarijärvi on asukasluvultaan kunnista suurin ja sijaitsee yhteistoiminta-alueen keskellä (kuva 1). Välimatkat kuntakeskuksista Saarijärvelle vaihtelevat 28 kilometristä (Uurainen) 91 kilometriin (Kinnula).



Kuva 1. Vuonna 2020 Saarijärven aluearkkitehtitoiminnassa mukana olevat kunnat ja niiden asukasmäärät vuonna 2019 (Tilastokeskus, [viitattu 22.5.2020]).

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta. Kunnilla, joissa on yli 6 000 asukasta, tulee olla pätevä kaavoittaja. Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa kuitenkin kuntien välisen yhteistyön siten, että kaavoittajan virka voi olla yhteinen tai kunta voi antaa tehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan kaavoittajan hoidettavaksi. (L 5.2.1999/132.) Kuntien yhteisen arkkitehdin (aluearkkitehti) palkkaamiseen on saanut aiemmin valtion avustusta (A 409/2000). Saarijärven aluearkkitehtitoiminnassa mukana olevista kunnista vain Saarijärvellä on asukaslukunsa puolesta velvollisuus oman kaavoittajan palkkaamiseen, mutta kaikilla on kuitenkin velvollisuus huolehtia alueiden käytön suunnittelusta kunnan alueella.

Yhteistyökunnat ovat tehneet Saarijärven kaupungin kanssa aluearkkitehtipalvelujen ostamisesta sopimuksen, jonka kunkin kunnan valtuusto on hyväksynyt. Kunnilla on yhtenevä vuonna 2005 tehty sopimus. (Humppi 2020.) Niin sanotuilla uuden sopimuksen kunnilla (Urainen, Petäjävesi, Multia) on yhtenevä 10.12.2018 päivätty sopimus, joka on luonteeltaan kuntalain 54 §:n tarkoittama yhteistyösopimus viranomaistehtävän hoitamisesta. Sopimuksessa on sovittu kunnille nimetyn aluearkkitehdin työn lisäksi hänen viranomaistehtäviensä ohjauksesta ja neuvonnasta. Työpanos koostuu kaavoittajan ja asiantuntijan tehtävistä, ohjauksesta, valvonnasta, valmistelusta, kaavoitukseen liittyvästä hallinnosta, viranomaisten avustamisesta sekä asiakaspalvelusta. (Uuraisten kunta 2019.)

Yhteistyön organisointi. Yhteistyön organisointi perustuu yhteistoimintasopimukseen. Asiakaskunnat maksavat Saarijärvelle vuosittain palvelusta sopimuksessa sovitun kiinteän hinnan. Aluearkkitehdin työpanos jakaantuu kunnille sopimuksessa sovitun työpanoksen mukaan, ja kuntien maksuosuus kokonaisuudesta on sama prosenttiosuus. Mahdollisten lisäpalvelujen hintoja ei ole sovittu samassa sopimuksessa. (Uuraisten kunta 2019.) Aluearkkitehtipalvelun kunnille myytävä kokonaisuus on laskennallisesti n. 2,6 henkilötyövuotta (Humppi 2020). Aluearkkitehtitoiminnan esimiehenä toimii Saarijärven kaavoitusjohtaja Ulla-Maija Humppi, mutta kunnat kokivat, että kaavoitusta johdetaan yhdessä. Pääasiassa aloitteet kaavoitukselle tulevat kunnasta. Kuntien ja aluearkkitehtien havaitsemista kaavoitustarpeista keskustellaan yhdessä. (Koskenkorva 2020; Löytömäki 2020; Mäki-

nen 2019; Kallioinen 2019.) Ne kirjataan vuosittain kunkin kunnan omaan kaavoitusohjelmaan, jonka kunnanvaltuusto hyväksyy. Kaavoitusohjelma on aluearkkitehtitoiminnan toimintasuunnitelma. (Koskenkorva 2020; Löytömäki 2020.)

Kunta itse tiedostaa ne tarpeet, mitä kunnan elinvoimaisuus tekee ja kaavoitusosasto tekee vain omalla ammattitaidollaan sit sitä työtä. Sekin on ollu valtava voimavara, että tämän tueks on pystytty nyt kaavoitusorganisaatiolta pyytämään erilaista aineistoa. (Uu)

Me ei haluta Saarijärvellä ottaa sitä vastuuta, kuntien pitää pystyä se ite linjaamaan, että niillä täytyy olla itellä se vastuu asioiden linjaamisesta. Hallintosäännössä pitää olla vastuut tosi tarkasti. (Sa)

Kuntajohtajilla on nää kuntajohtajien kokoukset, sitä kautta kuntajohtajien kesken viesti menee, jos on jotain ongelmaa. Sit meillä on varsinkin uusien kuntien kanssa vuosittain kehityspalaveri. Minä vastaan, että tää toiminta on sopimuksen mukaista. (Sa)

Kuntayhteistyön kaksi aluearkkitehtiä ovat Saarijärven kaupungin työntekijöitä, ja osa kaupungin yhdeksän hengen kaavoitus- ja maankäyttöpalvelut -ryhmää. Saarijärven kaupunki hoitaa siten työnantajan velvollisuudet. Varsinaista sijaista lomien ajaksi kunnan aluearkkitehdille ei sopimus velvoita järjestämään, mutta useamman henkilön maankäyttöryhmä mahdollistaa tiedon saannin jatkuvuuden kunnan aluearkkitehdin lomien aikana. Petäjäveden, Uuraisten ja Multian kunnissa aluearkkitehdilla on yksi vastaanottopäivä viikossa, ja kunta on järjestänyt työtilan arkkitehdille muiden kuntapalvelujen yhteydestä. Muissa kunnissa vastaanotot sovitaan tarpeen mukaan. Kaavoituksen lähtötiedoiksi tarvittavat selvitykset ja pohjakartan laadinnan kunnat tilaavat ja maksavat itse, mutta aluearkkitehti avustaa niiden hankinnassa ja kilpailutuksessa. Kunnissa voidaan tehdä lisäksi pieniä avustavia tehtäviä kaavaprosesseissa, kuten kaavojen kuulutuksia ja nähtäville panoja, mutta niissäkin materiaalit tulevat valmiina aluearkkitehtipalvelusta. (Humppi 2020; Uuraisten kunta 2019.) Aluearkkitehdit ja muut maankäyttöryhmän työntekijät pitävät tuntikirjanpitoa, jonka avulla seurataan, kuinka paljon työaika on kulunut kunkin kunnan tehtäviin. Kunnat voivat ostaa lisäpalveluja tuntiveloituksella, jos maankäyttöryhmässä on resurssia myytävänä. (Humppi 2020; Koskenkorva 2020; Löytömäki 2020.)

Sairaspoissaolojen ajaksi ei aluearkkitehtisopimuksen osalta palkata sijaisia. Jos joku sairastuu, niin silloin joku, esimerkiksi minä tai joku meidän Saarijärven kaavoittajista on vähän jeesannu sivusta, että asiat ei jää silleen, että olis jääny joku nähtävilläolo hoitamatta tai menny joku asia pieleen, koska joku on sairaana. Se on tämmönen isomman organisaation etu. (Sa)

Yhteistyöstä voi irrottautua sopimuksessa sovituin ehdoin. Irtisanomisaika on irtisanoutumisvuosi loppuun sekä seuraava kalenterivuosi. (Uuraisten kunta 2019.) Tarvittaessa sopimusta voidaan muuttaa yhtenevillä valtuustojen päätöksillä. Yhteistyöhön voi periaatteessa tulla mukaan muitakin kuntia Saarijärven ja mahdollisten uusien sopimuskuntien yhteisillä päätöksillä. Toiminnan laajentaminen nykyisestä vaatisi kuitenkin maankäyttöryhmän henkilöstön kasvattamista, työnkuvien tarkistamista ja mahdollisesti myös kokonaisuuden organisoimista uudella tavalla. (Humppi 2020.)

Ei enää tähän [yhteistyön laajentamiseen] pystyis täällä henkilöstömäärällä, pitäisi palkata lisää henkilöstöä ja suurentaa organisaatiota. Tutkin jossain vaiheessa. Se vaatis jo hyppäyksen isompaan organisaatioon. Tällä henkilöstömäärällä kuntamäärä on nyt maksimi. (Sa)

Yhteistyön tarve ja koetut riippuvuudet. Aluearkkitehtipalveluja ostavat kunnat eivät koe vahvaa sisällöllistä riippuvuutta toisistaan, ja yhteydet muihin asiakaskuntiin ovat löyhät. Tapaamisia muiden asiakaskuntien kesken järjestetään kerran vuodessa kehittämiskeskustelujen muodossa. Lisäksi kehittämissyhtiöt ja muut seudulliset yhteistyöryhmät edistävät ylikunnallista kehittämistä, josta maankäytön suunnittelutarpeet heijastuvat aluearkkitehtityöhön. Yhteistyön odotukset eivät kohdistu niinkään seudun yhdessä kehittämiseen tai sisällölliseen yhteistyöhön kuin oman alueen maankäytön ratkaisujen hoitumiseen. Saarijärveltä ostetaan siis palvelu kunnan sisäisten tarpeiden ratkaisemiseen, ja riippuvuus liittyy mahdollisuuteen järjestää voimavaroja yhdistäen useamman asiantuntijan muodostama maankäyttöyksikkö. Yhteistyössä mukana olevat kunnat kokevat saavansa palvelua tasapuolisesti, ja tarkka tuntikirjanpito on pitänyt luottamuksen tähän vakaana. (Koskenkorva 2020; Löytömäki 2020.)

Semmosta riippuvuussuhdetta ei oo muodostunu. Ei vielä oo semmosta riippuvuutta, kun tietää, että muillakin tavoilla tämän voi tuottaa, mutta selkee näkemys, että tämä on kaikistaärkevin tapa tuottaa. (Uu)

Onneks suunta ei enää oo se, että kaikki pitäis hoitaa ite. Mut se on hyvin todennäköinen pienelle kunnalle, että sit jos ei ois tämmöstä toimintaa, niin se vaan koitettas räpiköijä tässä kaiken muun työn ohella ja hoitaa. Mutta hyvin äkkiä lähtisin varmasti ehtimään niitä verkostoja, millä sitä asiantuntijuutta ja vastuuta vois jakaa laajemmalle. (Uu)

Ollaan kolme niin pientä kuntaa, ettei missään nimessä olis kunnilla mahdollisuutta tarjota kokonaista työaikaa yhdelle arkkitehdille. On lähestulkoon välttämätöntä tehdä yhteistyötä. Aiemmin oli yksi ihminen ja yhteistyö, niin hän toimi yksin eikä ollu muita kuin kollegoiden tuki. Vuodessa on tapahtunut hurjan paljon, kun nyt on takana koko kaavoitusosasto. En näe, että pärjättäis yksinään. Yhteistyö on hyvinkin tarpeellista. (Mu)

Kunnissa henkilöstömäärää on vähennetty, miten ne pystyis hoitamaan mitään [maankäyttöasioita] ilman meitä, koska ei niillä oo siihen henkilöstöä. (Sa)

Kunnat hakevat yhteistyöstä konsulttipalveluja monipuolisempaa ja laajalaisempaa tukea maankäytön järjestämiseen, jota eivät pysty yksin tuottamaan. Saarijärven maankäyttöryhmän kautta kunnat saavat paitsi kaavoituspalvelua myös apua muun muassa kaavoitustarpeiden tunnistamiseen ja päätösten valmisteluun, asiantuntemusta maanhankinnan ja myynnin valmisteluun, maankäytön vaihtoehtojen tarkastelua sekä kunnan kehittämiseen ja viranomaistoimintaan tarvittavia analyysi- ja havainneaineistoja. (Humppi 2020; Koskenkorva 2020; Löytömäki 2020.) Toisen kunnan tuottamana maankäytön palvelussa nähtiin olevan varmemmin mukana näkemys kunnan edun huomioimisesta muun muassa kaavaratkaisujen taloudellisuudessa ja kaavoihin liittyvissä vastuissa (Humppi 2020).

Ne [kunnat] haki apua kaavalaadintaan ja halus, että aluearkkitehti osaisi piirtää kaavoja. Ne halus sopimusjuridiikkaan, kaikkeen juridiikkavalmisteluun apua, ja myös kaavahallintoon. Ne kaipas erityisesti sitä, että aluearkkitehdilta tulis vaihtoehtosia luonnostelmia ja maankäytön pohdintaa ja ettei vain konsultti tee jotain yhtä versiota ja sit se ei ookaan sisällöllisesti hyvä. Et ne halus laadukasta näkemystä ja suunnittelua kaavan laadintaan. Ne varmaan kaipas Saarijärven kaupungin apua, ku meillä on tämmönen isompi yksikkö, useampi henkilö, pystytään sijaistaa, ja meillä on erityisosaamisen asiantuntijoita useampi, eli ne halus tämmöstä kokonaispakettia. Eli halusivat leveämmät hartiat tälle asialle. (Sa)

Hyödyt. Haastatellut kunnat näkivät yhteistyön merkittävänä hyötynä maankäyttöpalvelujen resilienssin, laadun, nopeuden ja monipuolisuuden paranemisen aikaisempaan verrattuna. Vaikka vuosittain Saarijärvelle aluearkkitehtitoiminnasta maksettava summa on isompi kuin maksuosuus aikaisemmassa suppeammassa, yhden aluearkkitehdin varassa kolmen kunnan kesken toteutetusta yhteistyöstä, näkivät asiakaskunnat kokonaiskustannusten pienentyneen, sillä uusi yhteistyömalli vähensi konsulteilla teetettävää kaavoitusta huomattavasti ja toi siten säästöjä. (Koskenkorva 2020; Löytömäki 2020.)

Onhan tällä saavutettu laatua ihan äärettömän paljon enemmän. Asiat on mennyt eteenpäin ihan hurjan paljon nopeammin kuin aikaisemmin plus sitten se, että pieniä kaavoja voidaan tehdä itsenäisesti. Kaikkea ei tarvitse teettää konsultilla, millonka säästetään myös kustannuksia hurjan paljon, koska ne osittain kuuluu olemassa olevaan sopimushintaan niitten laadinta. Kuntalaisilta on saatu palautetta, että [aluearkkitehti] on helpommin tavoitettavissa. (Mu)

Palvelun tuottaminen yhteisvoimin koettiin erittäin hyväksi ratkaisuksi. Kunnat kokivat, että aikaisempaa laajemman yhteistyön avulla maankäytön palveluja voidaan tuottaa laadukkaammin, monialaisemmin ja resilientimmin kuin yksin tai vain muutaman kunnan yhteistoimintana. Jos yhteistyötä ei olisi, kaikki maankäytön suunnittelu jouduttaisiin ostamaan konsultilta, mikä olisi työlästä ja mahdollisesti nykyistä ratkaisua kalliimpaa ja laadultaan kirjavampaa. Lisäksi kaikkiin viranomaistehtäviin kuten suunnittelutarveratkaisuihin ja arjessa eteen tuleviin tarpeisiin ei voisi konsultilta ostaa tukea. Haastatelluilla kunnilla oli kokemusta myös oman aluearkkitehdin palkkaamisesta suoraan kunnan alaisuuteen. Tällöin aluearkkitehdin aikaa jäi vähemmän kaavojen laadintaan, jolloin suuri osa kaavoista kuitenkin laaditettiin konsulteilla. Aluearkkitehdin loma-aikoina palvelua ei ollut saatavilla. Laajemman yhteistyön turvin pystyttiin luomaan suurempi maankäyttöyksikkö, joka tuottaa itse kaavoja sekä myös maanmittauspalveluja, ja pystyy tarjoamaan palvelua sijaisjärjestelyjen ansiosta lähes yhtäjaksoisesti.

Kokonaistaloudellisesti kun on katottu historiaa, niin kun he tuottaa itse näitä kaavoja niin konsulttikulut on tippunu merkittävästi ja tämä on kokonaisuutena halvempi malli kuin se aiempi. (Uu)

Yhteistyön tavoitteet ja tulosten seuranta. Asiakaskunnilla on selkeä käsitys toiminnalle asetetuista yleisistä ja vuosittain täsmällisemmin määriteltävistä tavoit-

teista. Aluearkkitehtitoiminnan yleiset tavoitteet kohdistuvat maankäytön ohjauksen tulokselliseen hoitamiseen ja sitä kautta alueen elinvoiman edellytysten säilyttämiseen. Hankkeisiin kohdistuvat tavoitteet hyväksytään kunnissa vuosittain kaavoitusohjelmassa ja talousarviossa, ja niistä keskustellaan myös vuosittaisissa kehityskeskusteluissa. Niitä valmistellaan kuntien omissa maankäyttötyöryhmissä, lautakunnissa ja kunnanhallituksissa. Tuloksia, kuten hankkeiden etenemistä aikataulussa ja budjetissa pysymistä seurataan verrattain yksityiskohtaisesti kaavatyöpalaverissa, osavuositarkastuksissa ja kunnan tilinpäätöksessä. Haastatellut kunnat olivat tyytyväisiä tavoitteiden saavuttamiseen.

On pakko luoda niitä kasvuedellytyksiä, että kunta pysyis itsenäisenä. (Uu)

Paremminkin on saavutettu tavoitteet. (Uu)

Talousarviovaiheessa tehdään suunnitelmat, mitä ensi vuonna lähdetään käynnistämään, ja niitä koko ajan vuoden varrella peilataan siihen mitä suunniteltiin, mitä on mennyt rahaa ja mitä voidaan. Ja sitten siirretään, mikäli on tarvetta ja aikataulutetaan uudestaan. (Mu)

Meillä on kaavatyöpalaverit kunnittain, eli katotaan hankekohtaisesti miten on edetty. Talousarvion valmistelupohja on tietynlainen runko, mikä se seuraavan vuoden tavoite on, mitä kaavoja tehdään. Kun me käydään läpi vuosittain kaavoituskatsauksia, tai hallituksessa käydään läpi hankkeita, niin hallitukselta saatava palaute on sitä ollaanko tavoitteessa vai ei. Montaa kautta tulee se tavoiteseuranta. Ollaanko me palvelun tuntimäärissä niissä tavoitteissa, mitä on luvattu palvelua, niin se seuranta ei oo niinkään työn sisältöä koskeva vaan työn määrä. (Sa)

Toimintatavan vahvuudet. Suurimpana vahvuutena toimintamallissa kunnat näkivät yhteistyömallin tarjoamat leveämmät hartiat maankäyttöpalveluiden tuottamiseen. Isompi yksikkö tarjoaa monipuolisesti asiantuntemusta, sillä Saarijärven kaavoitusyksikössä on paitsi kattavaa kaavoituksen osaamista myös maanmittauksen asiantuntijoita ja lakiosaamista. Toiminta on ollut tehokasta, nopeaa ja laadukasta ja kustannukset pienemmät kuin aikaisemmin, koska kaavoja ei ole tarvinnut teettää enää niin paljon konsulteilla. Toiminnan keskeytyksettömyyteen on voinut luottaa, sillä isompi yksikkö lisää toiminnan resilienssiä. Seudun kuntien maankäyttöasioiden keskittäminen yhdelle työryhmälle vahvistaa myös seudullista

näkökulmaa kuntien kehittämisessä. Saarijärven maankäyttöryhmän koko nähtiin ideaaliksi myös kaavoitusta tekevän henkilöstön näkökulmasta, sillä se on riittävän laaja tarjotakseen yksin tekemistä laajemman tukiverkoston ja työyhteisön, mutta riittävän pieni mahdollistaakseen monipuolisen työnkuvan.

Vahvuudet on ehdottomasti isomman osaston tuoma ammattitaito ja tuki. (Mu)

Haluttiin sitten leveämpiä hartijoita hoitamaan näitä maankäyttöasioita, enemmän ihmisiä hoitamaan ja enemmän ammattitaitoo. (Uu)

Seudullinen kehittäminen on joustavampaa, kun me tiedetään kaikkien kuntien vahvuuksia ja pystytään viemään hankkeita eteenpäin. (Sa)

Olen ollu yksin töissä aluearkkitehtina ja näen ite sen eron, kun on tämmösessä isossa organisaatiossa töissä, niin kun on paljon osajia, niin me vaihdetaan tietoa henkilöstön välillä, ja ei tarvii osata kaikkee, ja kaikki neuvoo toisiaan. Se auttaa, kun on kollegiaallista apua ja eri juridiikan näkemyksiä tulee, niin silloin siinä itse kehittyä enemmän. (Sa)

Aluearkkitehdin työajan ja kustannusten kohdentumista kuntaan on seurattu ja raportoitu tarkasti, mikä lisää luottamusta toiminnan tasapuolisuuteen. Palvelua on osattu johtaa ammattitaitoisesti ja vahvaa luottamusta rakentavasti. Kunnan viranhaltijat ovat kokeneet kasvattaneensa omaakin osaamistaan ammattitaitoisen yhteistyökumppanin avulla. Yhteistyömalli on osoittanut etunsa sekä suhteessa suppeammin järjestettyyn aluearkkitehtitoimintaan että konsulttipalveluihin. Palvelu mm. sisältää viranomaisvalmistelua kuten pykälien ja suunnittelutarveratkaisujen valmistelua, jota ei voi ulkoistaa konsultille. Yhteydenpito on viikoittaista, ja yhteyden ottamisen kynnyks matala. Yhteistyössä toteutettu palvelu tuottaa myös kunta-laisten asiakasneuvonnan.

Ihan hirveen vahva näkemys on minulla ja maankäyttöryhmällä, että tämä on erittäin tarpeellinen ja toivottu toimintamalli. (Uu)

Mä oon oppinut vuoden aikana itsekin kaavoituksesta. Mä oon tässä vuodessa oppinu niin paljon enemmän ymmärtämään, että on ollu itel-leki tosi hyödyllinen vuosi. (Mu)

Aluearkkitehtipalvelua ostavat kunnat kokivat yhteistyön myös joustavaksi. Kaavoitustarpeet kirjataan kaavoitusohjelmaan vuosittain, mutta akuutteihin, yllättäviin tarpeisiin voidaan silti vastata siirtämällä ei-kiireellisiä hankkeita eteenpäin. Kunnalle varattua aluearkkitehdin työaikaa voi suunnata vuoden aikana uusiin tarpeisiin. Jos kaavoitustarpeet vähentyisivät, voisi työpanosta ohjata esimerkiksi maankäytön ratkaisuja palveleviin analyysihin. Toisaalta sopimuspalvelusta on helpompi irrottautua kuin irtisanoa oma työntekijä, jos ilmenisi tarvetta säästää kuluissa tai kaavoituksen tarpeet pienenisivät dramaattisesti.

Yhteistoimintamallista on aina helpompi irtaantua kuin oman työntekijän irtisanominen. Tää on kunnille matalamman kynnyksen toimintaa kuin oman työntekijän palkkaaminen. (Uu)

Sopimus joustaa hyvin. Talousarviovaiheessa me tehdään suunnitelmat mitä ensi vuonna lähdetään käynnistämään ja niitä koko ajan peilataan vuoden varrella siihen mitä suunniteltiin, mitä on mennä rahaa ja mitä voidaan ja sitten siirretään mikäli on tarvetta ja aikataulutetaan uudestaan. (Mu)

Meillä mun mielestä se on toiminut tosi tosi joustavasti. Et eihän [meidän aluearkkitehti] sillä tavalla ole, että nyt kun hänellä on keskiviikkopäivänä Multia-päivä niin et se tarkoittais silloin sitä, et hän ei sit hoida sinä päivänä minkään muun kunnan asioita. (Mu)

Tosi joustavasti saa sen (palvelun). En keksi parempaakaan tapaa toimia. Aina vastataan siihen hätähuutoon mikä siellä on. (Sa)

Toimintatavan heikkoudet ja kehittämistarpeet. Aluearkkitehtitoimintaa ostavat kunnat olivat palveluun erittäin tyytyväisiä, ja näkivät kehittämistarpeiden nimeämisen hankalaksi. Haasteena nähtiin useamman kunnan kaavahankkeiden hoitamisen organisointi yhtä aikaa, jolloin työtaakka voi välillä kasvaa suureksi ja jotkut kuntien asiat jopa mennä sekaisin. Uraisilla nähtiin kehittämistarpeena se, että kunta itse oppii hyödyntämään maankäyttöyksikön laajaa ammattitaitoa enemmän esimerkiksi tulevaisuuden kehittämisen tarpeiden tunnistamisessa ja tavoitteiden asettamisessa. Molemmissa asiakaskunnissa kehittämistarpeena nähtiin myös kuntien välisen vuoropuhelun lisääminen mm. sellaisista yhteisistä elinvoimatekijöistä, jotka eivät ole sidoksissa kuntarajoihin.

Selkee kehittämistarve täällä kunnan päässä on, että kun on näin hyvin toimiva organisaatio, mistä ostetaan palveluja, että osataan pyytää niitä asioita, mitkä on kunnalle tarpeen. Ja kaikkien muitten kuntien elinvoimaisuuden ja menestystekijöiden vertailu ja analysointi kaavalisesti, että löytyisikö sieltä jotain selittäviä tekijöitä kuntien väliseen eroon. Lähinnä tuo puuttuu tällä hetkellä täysin, että aluearkkitehtitoiminnan sisällä olevat kunnat kävis jollain tavalla lävite maankäyttöä yhteisesti. (Uu)

Palvelun järjestävä osapuoli näki toimintatavan heikkoudeksi maankäyttöyksikköpalvelun haavoittuvuuden, joka johtuu riippuvuudesta asiakaskuntien maksuusuksista sekä alan yleisestä osaavan henkilöstön vähyydestä. Nämä ongelmat olisivat kuitenkin suurempia, jos kunnat toimisivat yksin. Haavoittuvuuden taustalla on kuntien heikko taloustilanne. Jos tapahtuu kuntaliitoksia tai joku kunta irrottautuu yhteistyöstä, jää vastuukunnan tehtäväksi joko sopeuttaa organisaatio tai neuvotella uudet maksuosuudet kuntien kanssa. Työn ja hankkeiden määrä sekä vastuu niistä koetaan suureksi, mikä tuottaa paineita vastuukunnalle. Laajasta asiakaskuntien ja hankkeiden määrästä johtuvaa haastetta hallitaan järjestelmällisen työnsuunnittelun avulla.

Se aiheuttaa meille ongelmaa, jos joku eroaa. Palkkakulut juoksee, ei olisi helppo juttu meille. Henkilöstön vähentäminen olis edessä, jos asiakkaat vähenis. Mielenkiintoinen tilanne, mihin [irtautuvan] maksuusuus kohdistuu. (Sa)

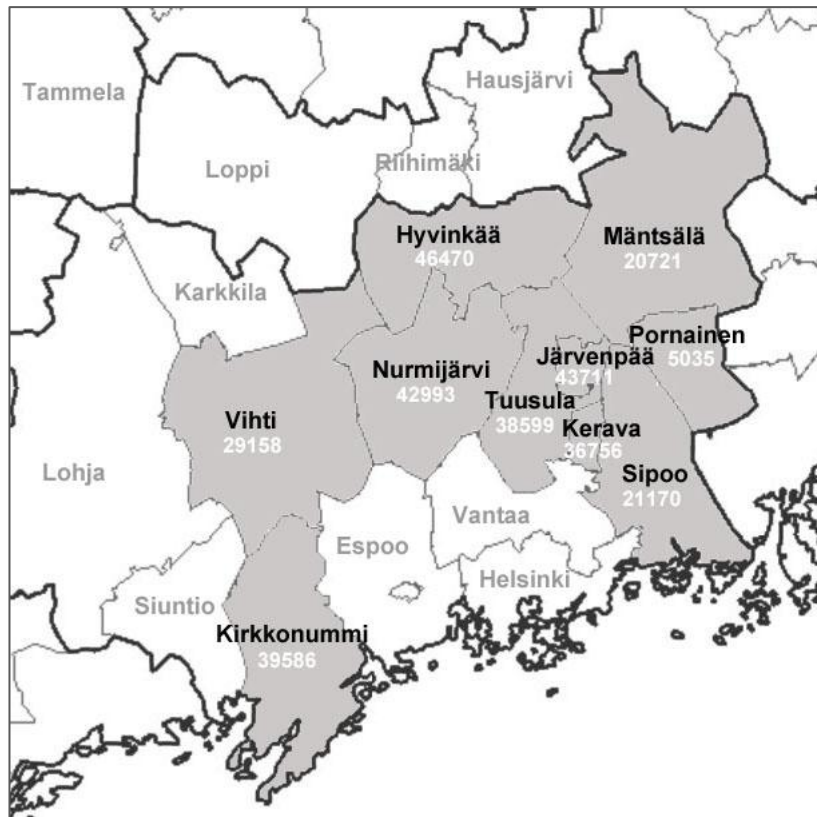
Työmäärät tietysti, töitä on paljon. Me ei pystytä kaikkeen, mutta pystytään kuitenkin tärkeimmät ja kiireisimmät hoitamaan. Jos olis enemmän vielä resurssia, niin tottakai se olis näitten kuntien kannalta parempi, jos kunnissa olis paremmin rahaa laittaa kaavotukseen ja saatais vielä enemmän tehtyä maankäytönsuunnittelua paremmin, mut se on talousasia ja ongelma. (Sa)

Kehittämistarpeena nähtiin Saarijärvellä myös sähköisten palvelujen digitaalisten aineistojen kehittäminen, henkilöstön koulutus, työnsuunnittelun läpinäkyvyyden laajentaminen sekä kuntien päättäjien ja viranhaltijoiden maankäytön tiedon ja osaamisen kasvattaminen kouluttamisen avulla.

5.2 Tapaus 2 Kumppanuusyhteistyö: KUUMA-seutu-liikelaitos Keski-Uudellamaalla

Tutkimuksen toteutus. KUUMA-seutu-liikelaitoksen toimijoista haastateltiin MAL-ryhmän puheenjohtajaa Nurmijärven yleiskaavapäällikkö Anita Pihalaa (haastattelujen lainauksissa lyhenne Nu) ja asukasluvultaan kahden pienimmän KUUMA-kunnan edustajia, joita olivat Pornaisten kunnanjohtaja Hannu Haukkasalo (haastattelujen lainauksissa lyhenne Po) sekä Mäntsälän vs. kuntakehitysjohtaja Vesa Gummerus (haastattelujen lainauksissa lyhenne Mä). Tausta-aineistona tarkasteltiin liikelaitoksen toiminnasta solmittua sopimusta kuntien välillä (sopimus yhteisen edunvalvonnan järjestämisestä), liikelaitoksen johtosääntöä, kuntien päätösasiakirjoja sekä lehtiartikkeleita.

Yhteistyömuodon kuvaus ja historia. KUUMA-seutu (Keski-Uusimaa) muodostuu pääkaupunkiseudun ympärillä sijaitsevista 10 kehyskunnasta. KUUMA-kuntia ovat Hyvinkää, Järvenpää, Kirkkonummi, Kerava, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula ja Vihti (kuva 2). (KUUMA-seutu-liikelaitos, [Viitattu 23.5.2020]; Pornaisten kunta 2012) Liikelaitoksessa mukana olevat kunnat ovat pääosin pääkaupunkiseudun kasvavia, 20 000–47 000 asukkaan kuntia, joiden kehitykseen heijastuu Helsingin metropolialueen kaupunkimainen yhdyskuntakehitys. Asukasluvultaan pienimpiä kuntia ovat Pornainen (noin 5000 asukasta) ja Mäntsälä (noin 20 000 asukasta). KUUMA-kunnissa asuu vuonna 2020 yhteensä noin 320 600 asukasta. (Tilastokeskus, [viitattu 22.5.2020].)



Kuva 2. KUUMA-liikelaitoksessa mukana olevat kunnat ja niiden asukasluvut vuonna 2019 (Tilastokeskus, [viitattu 22.5.2020]).

KUUMA-kunnat ovat perustaneet liikelaitoksen vahvistaakseen alueensa vetovoimaa ja kilpailukykyä, ja liikelaitokseen kautta kanavoituvat yhteiset kehittämistoimet ja edunvalvonta. KUUMA-liikelaitosta edelsi vuonna 2002 Keski-Uudenmaan kuntien (Tuusula, Järvenpää, Kerava, Mäntsälä, Nurmijärvi) aloittama laajempi yhteistyö, johon Pornainen liittyi vuonna 2005. Vuonna 2007 perustettiin KUUMA-seutu kuntayhtymä, joka muutettiin Keravan kaupungin alaiseksi liikelaitokseksi 1.1.2013 alkaen. (KUUMA-seutu liikelaitos, [viitattu 30.6.2020].) KUUMA-liikelaitoksen toiminta kohdistuu elinvoiman, maankäytön, asumisen ja liikenteen teemoihin. Toiminta ei tuota lakisääteisiä palveluja, vaan tähtää vapaaehtoiseen kuntien elinvoiman kehittämiseen. Seutuyhteistyön tavoitteena on myös omistajapolitiikan tehostaminen sekä palvelutuotannon laadun ja tehokkuuden parantaminen alueella. (KUUMA-seutu liikelaitos, [viitattu 30.6.2020]; Pornaisten kunta 2012.)

Yhteistyön organisointi. KUUMA-liikelaitoksen toimintaa johtaa ja valvoo johtokunta, jonka jäseniä ovat liikelaitoksessa mukana olevien kuntien valtuustojen ja kunnan-/kaupunginhallitusten puheenjohtajat sekä enintään neljä lisäjäsentä, yh-

teensä 24 henkilöä. Johtokunta päättää talousarvion ja toimintasuunnitelman mukaisista asioista siltä osin, kuin ne eivät kuulu valtuustoille. Kuntajohtajat, nuorisojäsenet ja KUUMA-liikelaitoksen henkilökunta osallistuvat kokouksiin ilman äänivaltaa. Liikelaitoksen johtaja (yhteistyöjohtaja) toimii johtokunnan kokousten esittelijänä. (KUUMA-seutu liikelaitos, [viitattu 30.6.2020]; Pornaisten kunta 2012.)

Liikelaitoksen operatiivinen johtoryhmä on kuntajohtajien ja yhteistyöjohtajan muodostama KUUMA-komissio, joka noudattaa johtokunnan linjauksia (Pornaisten kunta 2012). Liikelaitoksen toiminnassa keskeisessä roolissa ovat myös työryhmät ja jaostot, joita ovat vuonna 2020 kilpailukyky- ja elinvoima-, kaavoitus-, asunto-, liikenne-, ilmasto- ja nuorten KUUMA-seutu-ryhmät (KUUMA-seutu liikelaitos, [viitattu 30.6.2020]). Aikaisemmin työryhmiä on ollut enemmän, mutta niiden määrää on karsittu, kun kuntien määrä yhteistyössä on kasvanut. Sosiaali- ja terveyssektorin työryhmät lopetettiin, kun yhteistyö siirtyi uuden sote-yhteistyöorganisaation alaisuuteen. (Haukkasalo 2020.) Viime vuosina toiminut MAL-ryhmä lakkautettiin vuoden 2020 alusta, ja ryhmän alaisuudessa olleet kaavoitus-, asunto- ja liikennejaostot muutettiin ryhmiksi. Työryhmät kokoontuvat noin joka toinen kuukausi. (Pihala 2020.) Työryhmien ja jaostojen jäsenet ovat kuntien asianomaisen toimialan johtavia viranhaltijoita. Komission, työryhmien ja jaostojen puheenjohtajuudet vaihtuvat vuosittain siten, että kukin kunta on vuorollaan pääosin vastuussa puheenjohtajuuksista kuitenkin joustavasti siten, että erikoisosaamisella ja isojen kuntien resursseilla täydennetään tarvittaessa pienten kuntien jaettavissa olevia resursseja. (Haukkasalo 2020; Pihala 2020.)

Nyt ehkä kilpailukykyryhmä ja komissio on ne tärkeimmät, mutta aikoinaan niitä oli paljon enemmän. Pienelle kunnalle se on ollut hyvä asia, koska ollaan saatu kollegatukea toisilta pieniltä kunnilta. (Po)

Se menee hyvin pitkälle työryhmittäin. Puheenjohtajilla on hyvin vahva mahdollisuus tuoda asioita sinne ja ryhmän sihteerilläkin, he sitä pyörittää käytännössä. Mut kyllä ainaki nää ryhmät, joissa ite oon ollu, niin hyvinkin matalalla kynnyksellä sinne saadaan asioita esille, jos on joi-tain asioita, joita halutaan kertoa tai nostaa esille tai linjattavaksi niin kyl ne sinne saadaan. (Mä)

Liikelaitoksella on kolme työntekijää (yhteistyöjohtaja, liikennesuunnittelija, kuntayhteistyön assistentti), joiden työnantaja on Keravan kaupunki. Liikelaitoksella on

Keravalla oma toimipiste erillään kaupungin virasto-organisaation toimitiloista. Liikelaitoksen budjetti on Keravan kaupungin budjetin alainen, ja kunnat maksavat toiminnan maksuosuudet Keravan kaupungille asukasluvun mukaisella taksalla. Budjetin koko vaihtelee toiminnan mukaan, joten myös kunnille toiminnasta koituvat kulut vaihtelevat jonkun verran. Tavallisesti vuosibudjetti on noin puoli miljoonaa euroa, ja kustannus asukasta kohti noin 2–2,5 euroa. (Haukkasalo 2020.) Vuonna 2019 liikelaitoksen toimintakulut olivat 423 731 € (Keravan kaupunki 2020).

KUUMA-kunnilla on erittäin hyvä liikenneinsinööri. Hän tekee paljon kunnille yhteisiä asioita, valmistelee kuntien puolesta lausuntoja, joita kunnat hyödyntää omassa päätöksenteossa. (Po)

Liikelaitoksessa ei tehdä varsinaisesti poliittisia päätöksiä, vaan se on kuntien yhteisen vaikuttamisen ja kehittämisen tukiorganisaatio. Liikelaitosorganisaation ja sen työntekijöiden rooli korostuu erityisesti liikenneasioissa ja niiden edunvalvonnassa. Yhteistyö muissa teemoissa on jossain määrin epävirallisempaa osaamisen ja tiedon vaihtoa ajankohtaisista asioista ja esimerkiksi lausuntojen valmistelua kaikkia KUUMA-kuntia koskevissa asioissa. Yhteistyöryhmissä käsiteltäviä teemoja ovat muun muassa pääkaupunkiseudun MAL-sopimukseen liittyvä toiminta, ympäristöasiat, yhteiset elinvoimahankkeet ja kansainvälinen markkinointi. (Gummerus 2020; Haukkasalo 2020; Pihala 2020.) Työryhmien toiminnan tulokset näytetään muun muassa lausuntoina ja messuyhteistyönä (Kehyskunnat tarraavat valtaan 2013; Kivinen 2019; Gummerus 2020; Pihala 2020).

Liikenneryhmällä HH on KUUMA:n palkkalistoilla, hän on todella arvokas ja tekee paljon hommaa, ja hän se pitkälle asialistan ja aiheet koostaa. MAL ja asumisen ryhmissä puheenjohtaja ja sihteeri on työrukkaset. Liikenneryhmiin ja muihin on tehty vuosisuunnitelma, mitä aiheita siellä meinataan käsitellä. Siinä mietitään vähän etukäteen, ja tietysti vuoden mittaan tulee kaikennäköistä muutakin, mahdollisesti lausuntoja ja lakimuutoksia ja vastaavia, mistä sitten on hyvä käydä yhteistä keskustelua. (Mä)

Kunta voi irtisanoutua liikelaitosyhteistyöstä ilmoittamalla siitä kirjallisesti muille kunnille, irtisanoutumisaika on vuosi. Yhden irrottautuessa muut jatkavat yhteistyötä. (Pornaisten kunta 2012.)

Yhteistyön tarve ja koetut riippuvuudet. Yhteinen tekijä kunnilla on pysyminen kiinni pääkaupunkiseudun kehityksessä siten, että kehyskunnatkin saavat osansa elinvoimasta ja sitä tukevista kehitys- ja infrastruktuurihankkeista. Liikennehankkeisiin vaikuttamisessa kunnat näkivät olevansa riippuvaisia toisistaan ja KUUMA-yhteistyön tuovan välttämättömän painoarvon vaikuttamiselle. Muissa, esimerkiksi kaavoitus- ja kehittämisasioissa keskinäinen riippuvuus nähtiin pienemmäksi, mutta yhteistyö kuitenkin hyödylliseksi tiedon tuottamiseksi ja vaihtamiseksi sekä kuntien valmistelua tukeviksi yhteisiksi pohdinnoiksi. (Gummerus 2020: Haukkasalo 2020; Pihala 2020.) KUUMA-kuntien vapaaehtoinen yhteistyö on osaltaan voinut vähentää kuntaliitosten tarvetta (Huhta 2006; KUUMA-kunnat: Valtion liitosselvitys on turha 2013; Haukkasalo 2020).

Samalla kertaa kun ollaan KUUMA-kunta, ollaan myös HLJ ja MAL-sopimuksissa mukana Helsingin seudulla ja Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelmassa. Sit on paljon muita elinvoimaan liittyviä asioita ja kyllä se on tärkeää, että me ollaan KUUMAn kautta Helsingin seudulla ja MAL:ssa ja näissä ja HLJ:ssä. Me oltais aika yksin pieninä kuntana jos ei olis tämmösiä mahdollisuuksia. (Po)

Ei me voida toimii ihan samalla tavalla kuin ne [Helsinki, Espoo, Vantaa], joilla on resursseja omasta takaa isosti, et täs on pakko täl seudulla hakea tällasta yhteistyötä, että pystytään tasaveroisesti samoissa pöydissä ja neuvotteluissa istumaan ja tuomaan tätä kehyskuntien näkemystä. (Mä)

Tää pitää olla silleen rakennettu, että sil on selkee painoarvo ja uskottavuus. Sillon on päädytty tähän liikelaitosmalliin ja se on ollut järkevä. (Mä)

Meidän ääni yksinään on aika pientä piipitystä monissa asioissa pääkaupunkiseudun kuntien äänenvolyymien rinnalla. Haettiin yhteistä edunvalvontaa ja verkostoitumista. Jos ei sitä yhteistyötä ole, niin mietinpä vaan, et miten ihmeessä me osallistuttais seudun suunnitteluun. Ja olisiko tämä tällä mallilla tämä seudun suunnittelu ilman KUUMA-yhteistyötä? (Nu)

Hyödyt. KUUMA-yhteistyön merkittävimpänä hyötynä kunnat näkevät sen tarjoaman yhteisen edunvalvonnan pääkaupunkiseudun kehittämisvirrassa. Edunvalvonnassa ja liikelaitoksen tarjoamassa työpanoksessa korostuu liikennehankkeisiin vaikuttaminen, ja kunnat olivat varsin tyytyväisiä liikelaitoksen kautta saa-

maansa tukeen. Kunnat ovat sopineet KUUMA-yhteistyössä yhteisesti prioriteetit liikenteen ja MAL-yhteistyön hankelistauksiin, ja pienikin kunta on voinut saada omien intressien mukaisia hankkeitaan yhdessä isompien kuntien kanssa laaditulle hankelistalle. KUUMA-yhteistyön avulla kunnat ovat saaneet yhteisen edustajan erilaisiin kehittämissyihin, kuten pääkaupunkiseudun MAL-yhteistyöhön, Uudenmaan liiton kaupan asiantuntijaryhmään ja liikennejärjestelmäsuunnittelun työryhmiin. (Gummerus 2020; Haukkasalo 2020; Pihala 2020.)

Kyllä näen hyvänä, että KUUMA-yhteistyö on olemassa, koska yksittäisenä kuntana se mitä täällä lausuttais tai sanottais, niin eipä sillä hirveesti merkitystä ois näissä pääkaupunkiseudun vaikka liikennehankekuvioissa. Mutta kun KUUMA-seutuna lausutaan asiaa, niin kylähän sillä on ihan erinäköinen painoarvo. Sitä kun yhteisesti puntaroidaan työryhmässä lausuntoja, niin se edustaa koko seutua kokonaisuudessaan. (Mä)

KUUMA-kuntien liikennehankkeet on usein sen kokosia, et ne ei mee tämmösinä pieninä, et niihin löytyis rahoitusta, eikä ne ole myöskään megaisoja et olis erillisesti rahoitettavia, et me ollaan väliinputoajia rahoituksen suhteen. Tää yhteistyö on mahdollistanu tän tyyppisten hankkeiden eteenpäin viemisen paremmin. (Nu)

Kun tehtiin näihin isompiin suunnitelmiin liittyviä hankelistauksia, esimerkiksi MAL-työssä on tehty näitä KUUMA-hankkeisiin, pieniin ja kustannustehokkaisiin hankkeisiin liittyviä linjauksia, et mitkä on minäkin vuonna ollu tärkeimpiä, niin niistä on päästy KUUMA-kunnissa yksimielisyyteen, mikä on ollu iso juttu. Pornainenkin on päässyt niihin ensimmäistä kertaa nyt omalla hankkeellaan ja aika isollakin hankkeella mukaan. (Po)

Meillon ollut joissakin ryhmissä yhteinen KUUMA-edustaja, eli on valittu kaavoittajista ketkä edustavat KUUMAA suunnitteluryhmässä. Et me on saatu tällä tavalla erilaisiin ryhmiin KUUMA:n edustus, koska ei voi olla aina kymmentä kuntaa, mut voi olla esimerkiksi yksi edustaja, jossain tilanteessa ehkä kaksi. (Nu)

Hyödyt heijastuvat myös muihin toiminnan teemoihin, kuten ympäristöasioihin, työllisyshoitoon, elinvoimahankeisiin ja maankäytön suunnitteluun. Kunnat ovat valmistelleet yhdessä lausuntoja esimerkiksi liikennehankkeista, maakunta-kaavoista ja hankkeiden rahoituksesta. Vastaajat näkivät tämä lisäävän lausuntojen painoarvoa, säästävän vaivaa kuntien omassa valmistelutyössä ja lisäävän

lausuntojen laatua ja monipuolisuutta. KUUMA-kunnat ovat myös teettäneet yhdessä KUUMA-yhteistyöhön liittyviä esimerkiksi ympäristöön, maankäyttöön tai rakentamiseen liittyviä selvityksiä ja keränneet oma-aloitteisesti vertailutietoja, joita on voitu hyödyntää omien ratkaisujen valmistelussa. Teknisen toimen puitekilpailuiksiakin on tehty yhdessä.

Vaihtoehto on, että kaikkee pääkaupunkiseudun suunnittelua ja kehittämistä pitäis seurata itse ja yrittää vaikuttaa niihin, kyl se on aika työlästä. Tarvii isomman yhteistyöelimen, et siinä pystyisi olla kunnolla mukana. Kunnan tavote on, että alue kehittyy, että tänne saadaan uutta liikenneinfraa ja sitä kautta saadaan alueita kehitettyä ja yrityksiä tänne houkuteltua ja asukkaita lisää. Oisko meillä yksin tällasta mahdollisuutta, kyllä siinä riskejä on. Mieluummin on muiden mukana ja sieltä voidaan noilta naapureilta jotain hyviä tapoja tässä yhteistyössä löytää. (Mä)

KUUMA kuntien yhteistyö on tärkeätä ja me saadaan sieltä paljon tietoa ja apua meidän omaan valmisteluun. Me benchmarkataan toisiamme ja tarvittaessa soitetaan tai katotaan suoraan nettisivuilta taustat-aineistot, et me saadaan siihen vaan se oma näkökulma lisättyä. Työllisyyden hoitamisessa, ympäristöasioissa, ja se edunvalvonta on nostettu tikunnokkaan. (Po)

Saadaan yli 300 000 asukkaan äänellä lausuntoja. (Nu)

Kunnat näkivät KUUMA-yhteistyöstä olevan vahvasti etua myös pääkaupunkiseudun kunnan imagon luomisessa. Imagovaikutuksesta ja yhteistyöstä on ollut hyötyä asukkaiden, yritysten ja työntekijöiden houkuttelussa. Ajankohtainen teema on ollut osallistuminen yhdessä Tuusulan asuntomessuille, ja asuin ympäristön brändäykseen ja markkinointiin liittyvän yhteistyön toivottiin jatkuvan asuntomessujen jälkeenkin. Yksi haastatelluista nimesi KUUMA-yhteistyön erääksi vaikuttimeksi hakeutua nykyiseen tehtäväänsä.

Tulemalla mukaan KUUMAan meistä tulikin isomman poppoon Helsingin seudun kunta. Meidän rekryssä on iso etu ollu siitä, et me ollaan Helsingin seudun kunta ja KUUMA-kunta. Se antaa meille semmosta lisäbuustia näissä rekry-asioissa. (Po)

Sitä kautta hyöty tulee, että tuodaan tätä aluetta koko ajan enemmän ja enemmän eri foorumeilla esille. Isossa kuvassa on hyvä, että tätä aluetta kehitetään nimenomaan KUUMA-alueena ja saadaan näkyvyyttä ja tunnettavuutta enemmän, sitä kautta saadaan enemmän

kiinnostuneita alueelle. Pääasia et saadaan kiinnostuneita koko alueelle ja sitä kautta saadaan kyllä johonkin kuntaan toimintaa lisää. (Mä)

KUUMA-yhteistyön nähtiin lisänneen kuntien yhteistyötä monella tavalla. Merkittäväksi hyödyksi mainittiin myös verkostojen laajentuminen ja vahvistuminen, kollegoilta saatava asiantuntija- ja vertaistuki, naapurikuntien benchmarkkaus, kunnista kerättävät vertailutiedot sekä yhteistyökunnista saatavat uudet ideat ja näkökulmat oman kunnan kehittämiseen. Toimialaryhmien tapaamisia pidettiin tärkeänä, vaikka pienemmissä kunnissa kovin moneen ryhmään osallistumista voi rajoittaa henkilöstöresurssien rajallisuus. Toimialaryhmää asiantuntijaverkostona ja ajankohtaisten yhteisten teemojen keskustelufoorumina pidettiin niin tärkeänä, että sitä haluttaisiin jatkaa, vaikka KUUMA-yhteistyö loppuisi.

KUUMA kaavoittajaryhmässä on hyvii käytäntöjä esitelty toisillemme, seurattu lainsäädäntöä, osallistuttu MAL-suunnitelutyöhön. Käydään keskustelua myöskin suunnitteluun liittyvistä kysymyksistä ja käytännöistä. Et jaetaan asioita toistemme kanssa ja ehkä opitaan myöskin jotain. Ja sit myös haetaan apua toisiltamme. Et tää on myös apuverkosto, et kun tuntee ihmiset niin on helppo porukalle heittää kysymyksiä. (Nu)

Yhteistyö on kehittynyt vuosien varrella. Se on tullu ehkä enemmän itsestäänselvyydeksi, et on se KUUMA-yhteistyö. Jos se nyt yhtäkkiä lopetettaiski, niin mullon villi veikkaus et esimerkiks kaavoittajat jatkaisi tapaamisia. Se olis sitten epävirallinen yhteen kokoontuminen ja asioiden puiminen, mut kyl mä nään et tällä on paikkansa ja tehtävänsä. (Nu)

Teknisen toimen osalta nimenomaan on ollut sitä kollegatukea, ja hankelistaukset ulospäin mitä valtio rahoittaa, lähinnä ELY-rahoitteisia liikennehankkeita, joista on MAL-sopimuksessa sovittu. (Po)

Mielenkiintoista käydä muissa kunnissa [kokouksissa], vähän vaihtelua näihin normikokouksiin omassa kunnassa. Pääsee kattoo vähän mitä siellon, ja saattavat kertoa jotain muutakin ajankohtasta, mitä siel on menossa, se on ihan positiivista vaihtelua. (Mä)

Yhteistyön tavoitteet ja tulosten seuranta. Yhteistyölle asetetaan vuosittain tavoitteet KUUMA-liikelaitoksen talousarvion laadinnan yhteydessä. Toimenpiteet ja niiden edellyttämät taloudelliset resurssit linjataan tässä yhteydessä toimintasuun-

nitelmaan. Talousarviota valmistelevat liikelaitoksen komissio ja yhteistyöjohtaja, ja kuntien luottamushenkilöistä koottu johtokunta linjaa komission esityksestä tavoitteet. (Haukkasalo 2020) Tavoitteet, joita toiminnassa on asetettu, liittyvät muun muassa liikennehankkeisiin vaikuttamiseen, edunvalvontaan, alueiden kehittymiseen, ympäristökysymyksiin, elinvoimahankkeisiin ja kansainväliseen markkinointiin. (Gummerus; Haukkasalo 2020; Pihala 2020; Keravan kaupunki 2020.)

Ryhmät raportoivat toiminnastaan alkuvuodesta KUUMA:n johtokunnalle laatimalla toimintakertomuksen, jossa tuodaan esille asetetut tavoitteet ja mitä on tehty kyseisenä vuonna. Haastateltavat näkivät, että tuloksia on hankala mitata numeerisesti, mutta kokivat, että tavoitteita, kuten edunvalvontaa ja hyvien käytäntöjen jakamista oltiin saavutettu kiitettävällä tavalla, ja yhteistyön tuloksiin oltiin tyytyväisiä. Erityisesti liikennesuunnittelun edunvalvontaan ja valmisteluun liittyvän työn tavoitteet ja niiden saavuttaminen nähtiin tärkeäksi. Ryhmillä ei ole omaa budjettia, ja varsinainen talousseuranta kohdistuu liikelaitoksen kokonaisuuteen. (Gummerus; Haukkasalo 2020; Pihala 2020.)

Kasvutavoitteita ja isoja liikenneinfrahankeita käydään läpi, ja just sellasta vaikutusta vireillä oleviin asioihin käydään KUUMA:n kesken. Tavoitteet on alueiden kehittämisessä ja isommissa liikenneinfrahankeissa, et niitä saada tänne seudulle. Aika hankala mitata. (Mä)

Vuosittain asetetaan tavoitteita KUUMA:n talousarvion laadinnan yhteydessä ja linjataan ne toimenpiteet ja taloudelliset resurssit mitä niihin liittyy. Joka vuosi on tehty näitä linjauksia talousarvion laadinnan yhteydessä. Yhteistyöjohtaja ja pieni toimisto valmistelee, ja komissio käsittelee ja esittää KUUMA:n johtokunnalle, joka sitten linjaa. (Po)

Neuvottelijoiden tukeminen sopimusneuvottelussa oli yksi merkittävä tehtävä KUUMA:n MAL-ryhmällä viime vuoden toimintasuunnitelmas- sa ja koordinoida MAL-suunnittelua, ja niitä asioita pohtia. Ja toimintasuunnitelmas- sa oli myöskin MRL-uudistuksen seuraaminen ja lausunnot ja kannanotot siihen ja valmistella mitkä ovat KUUMA:n merkittävimmät näkökohdat lainsäädännön uudistumiseen MRL:n osalta. (Nu)

Loppuvuodesta tehdään aina seuraavan vuoden toimintasuunnitelma, et mitä siellä nousee tärkeimmäksi, ja sitä tietysti toteutetaan. (Nu)

Meidän tärkein tavoite oli olla mukana, tärkein strateginen tavoite oli päästä tähän Keski-Uudenmaan ja Helsingin-seudun 14 kunnan yh-

teiseen [seutuyhteistyöhön]. Olemalla mukana me ollaan jo saavutettu paljon. Ja sit toinen on se, että me hyödynnetään sitä kuntien osaamista, isompien kuntien osaamista asioiden valmistelussa jatkuvasti, eli kyllä me saadaan varmasti se hyöty mikä meidän panostuksetkin on. (Po)

Toimintatavan vahvuudet. Vahvuutena nähtiin erityisesti se, että kunnat saavat toistensa avulla painoarvoa sekä aktiivisempaa ja moniulotteisempaa edunvalvontaa pääkaupunkiseudun kehittämisen monilla foorumeilla. KUUMA-liikelaitos myös mahdollistaa verkostoitumisen samankaltaisten kuntien kanssa, mikä tuo uusia ajatuksia ja tukea omaan työhön. Toimintamallin organisaation keveyden ja kuntien omien virasto-organisaatioiden resurssien hyödyntämisen nähtiin tuovan ketteryyttä ja resilienssiä toimintaan siten, että sitä on helpompi ylläpitää myös taloudellisesti haastavina aikoina. Toisaalta nähtiin vahvuutena muuhun ilman varsinaista yhteistyöorganisaatiota toteutettavaan vapaamuotoiseen yhteistyöhön verrattuna se, että hallinnon hoitavat palkatut työntekijät.

Vahvuus on siinä et me saadaan seudun yhteinen näkemys ja kuntien sanoma yhteisesti esille. Painoarvo on isompi kuin se, että jokainen kunta sanottais sama asia erikseen. (Mä)

On hyvä, että palkatut ydinhenkilöt hoitaa hallinnon. Jos puheenjohtajakunnat hoitaisi niin se olis aika levällään. Et täs on kuitenkin formaatti ja selkäranka ja tietyt asiat mitä tehdään ja asiat toistuvat myöskin. (Nu)

Meillon aika saman tyyppisiä nää haasteet tällä seudulla, et moni kunta pystyy ne allekirjoittamaan. (Mä)

KUUMA-yhteistyössä ei käytetä merkittävässä määrin poliittista valtaa, joten myös ristiriitoja on ollut vähän. KUUMA-yhteistyön avulla ylläpidettävän kommunikoinnin ja yhteisten tavoitteiden hakemisen nähtiin pikemminkin lisänneen kuntien välistä yhteisymmärrystä ja sopuisuutta.

Ja vahvuus on kyllä ollu tän MAL-suunnittelun aikana, et meillä on ollu KUUMA-yhteistyö, et kyl kunnat ois aika yksin ollu siinä, ja jos me ei oltais mitenkään järjestäytyneitä, niin mitenkä meillä ois edustus siellä. Se olis aika kinkkinen kysymys, et millä perusteella ja mikä foorumi valitsisi jonkun tai jotkut edustamaan jotain kuntaryhmää, siinä voisi tulla ristiriitoja helposti. (Nu)

Toimintatavan heikkoudet ja kehittämistarpeet. KUUMA-yhteistyöhön oltiin varsin tyytyväisiä, mutta kehittämistarpeitakin nimettiin. KUUMA-yhteistyö ja sen varaan rakennettu brändi nähtiin vielä asukkaiden keskuudessa vähän tunnettuna, ja sitä haluttiin vahvistaa ja tuoda enemmän asukkaiden ja päättäjien tietoisuuteen kuntarajoja hälventäen. Tuusulan asuntomessuihin liittyvän yhteistyön toivottiin jatkuvan messujen jälkeen tällaisena houkuttelevuustyönä. Heikkoudeksi nimettiin myös yhteistyön tulosten mitattavuuden vaikeus. Monet tuloksista ovat sellaisia, ettei niitä pysty mittaamaan suoraan. Määrällisten tulosten esittämisen vaikeus ja toiminnan vähäinen tunnettuus tuottavat myös epävarmuutta päättäjien vakuuttamiseen toiminnan tärkeydestä.

Sillä tavalla painoarvoa pystyis kasvattamaan, että hälvennettäis kuntarajoja ja alettais laajemmin seutua KUUMA:na puhumaan ja markkinoimaan. Sitä on tehty yrityspuolella. Nyt otetaan asumispuolella kanssa ja katotaan mitä se tuo tullessaan. Asuntomessutyöryhmän tyyppistä yhteistyöltä on kiva tehdä ja voisi jatkossakin tehdä messuvuoden jälkeenkin. (Mä)

Meni minne kuntaan vaan, niin tätä ajatusta koko ajan enemmän ja enemmän pitäisi olla kaikessa mukana, ettei liikaa mietittäis kuntarajoja. Kun seutu kehittyy, kyllä jokainen hyötyy käytännössä. Varsinkin meille pendelöinti on niin iso asia. Olis hyvä, että saatais kehittyä isommassa mittakaavassa ja saataisiin edellytyksiä tänne paremmaksi ja saataisiin muutakin tehtyä lisää. (Mä)

En tiedä ihan tän hetken tilannetta, että miten luottamushenkilöt ajattelee tästä KUUMA-yhteistyöstä, mutta se on vuosien varrella ollu epäileväistä. Et miten heille sais viestin, et kyllä se on ihan tarpeellista ja kyllä siihen kannattaa käyttää aikaa ja resursseja. (Nu)

Paitsi vahvuutena myös riskinä nähtiin se, että toiminta perustuu pitkälti luottamukseen ja vapaaehtoiseen haluun tehdä yhteistyötä. Intressien kehittyminen eri suuntiin tai itsekkyuden kasvaminen kuntien toiminnassa voisi heikentää toimintamallin vaikuttavuutta ja toimivuutta. Nyt intressien yhtenevyys on toimintaa koossa pitävä voima silloinkin, kun kunnilla on eriäviä näkemyksiä käsiteltävistä asioista.

KUUMA-liikelaitos ei ole varsinaisesti keskeinen päätöksenteko-organisaatio, mutta esimerkiksi KUUMA-kuntien yhteisinä lausuntoina esitettävät kannanotot hyväksytään johtokunnassa. Johtokunta kokoontuu kuitenkin harvoin, ja haasteeksi ni-

mettiinkin päätösasioiden vieminen hallinnon läpi lyhyiden lausunnonantoaikojen asettamissa aikarajoissa. Pääkaupunkiseudulla kehityshankkeet ovat myös niin laajoja ja vaativia, että niihin liittyvät selvitysaineistot ovat massiivisia. KUUMA-työryhmissä selvityksistä voi saada kiteytettynä oleellisen, mutta yksityiskohtainen paneutuminen kaikkiin KUUMA:n kautta tuleviin aineistoihin olisi työlästä. KUUMA-yhteistyössä kuntien kokoerojen nähtiinkin tuovan hieman epätasa-arvoa siten, että pienemmillä kunnilla ei ole mahdollisuutta yhtä yksityiskohtaiseen paneutumiseen ja aktiiviseen vaikuttamiseen kuin isommilla kunnilla. Toisaalta isoilta kunnilta saatu tuki nähtiin myös toiminnan hyötynä.

Näihin kaikkiin seutukuvioihin liittyy se, että aineistoa liittyen uusiin suunnitelmiin tulee reippaasti, ja erinäköstä selvitystä myös. Ryhmissä on hyvä, että kiteytetään oleellinen, mutta jos haluaa yksityiskohtaisesti paneutua kaikkeen mahdolliseen, mitä KUUMA-yhteistyön alla tehdään, niin sitä materiaalia tulee todella reilusti varsinkin kun ite on niin monessa ryhmässä mukana, niin pitää poimia oleelliset sieltä. (Mä)

KUUMA-yhteistyön vetovastuu vaihtuu vuosittain, ja kukin kunta on siten vetovastuussa yhdeksän vuoden välein. Tänä aikana henkilöstöä on usein ehtinyt vaihtua, joten ryhmien puheenjohtajat ottavat useimmiten tehtävän vastaan ensimmäistä kertaa. Kehittämistarpeena esitettiin panostamista enemmän tämän vaihdoksen tukemiseen ja sujuvoittamiseen.

Kun uusi puheenjohtajakunta ottaa tehtävän vastaan, niin siellon todennäköisesti uudet ihmiset, ainaki työryhmien puheenjohtajat on vaihtunu, ja heille ei välttämättä ole tuttua et miten hallinto ja puheenjohtajavuosi viedään läpi. Jos siinä olisi joku tämmönen käsikirja, et tee näin ja näin ja ota nämä ja nämä asiat huomioon ja täs on tää vuosikello niin kyllähän se vois hiukan jäsentää sitä asiaa ja auttaa etukäteen valmistautumaan siihen. Siihen vois enemmän saada jäsentyneisyyttä asioihin, että mitä pitää tehdä minkäkin eteen missäkin vaiheessa, se vois helpottaa ihmisiä. Ja toisaalta säästää resursseja kun ei tarvitse pähkiä ja ihmetellä asioita. (Nu)

Kehittämiskysymyksenä nähtiin mahdollisuus lisätä maltillisesti työntekijämäärää siten, että muutkin toimialat kuin liikenne voisivat saada oman valmistelevan työntekijän. Toisaalta työntekijämäärän kasvattamiseen suhtauduttiin myös varautuneesti, ja pidettiin organisaation keveyttä ja kustannusten pienuutta merkittävänä etuna yhteistyössä.

KUUMA:n henkilöstöresurssit on ollut viime vuodet aika samanlaiset. Varmaan siitäkin on välillä käyty keskustelua, et tarviisko jollain muulla sektorilla olla KUUMA:n yhteinen henkilö palkkalistoilla, joka vois kattoo asiaa niin kuin H on kattonut ton liikenteen puolesta. (Mä)

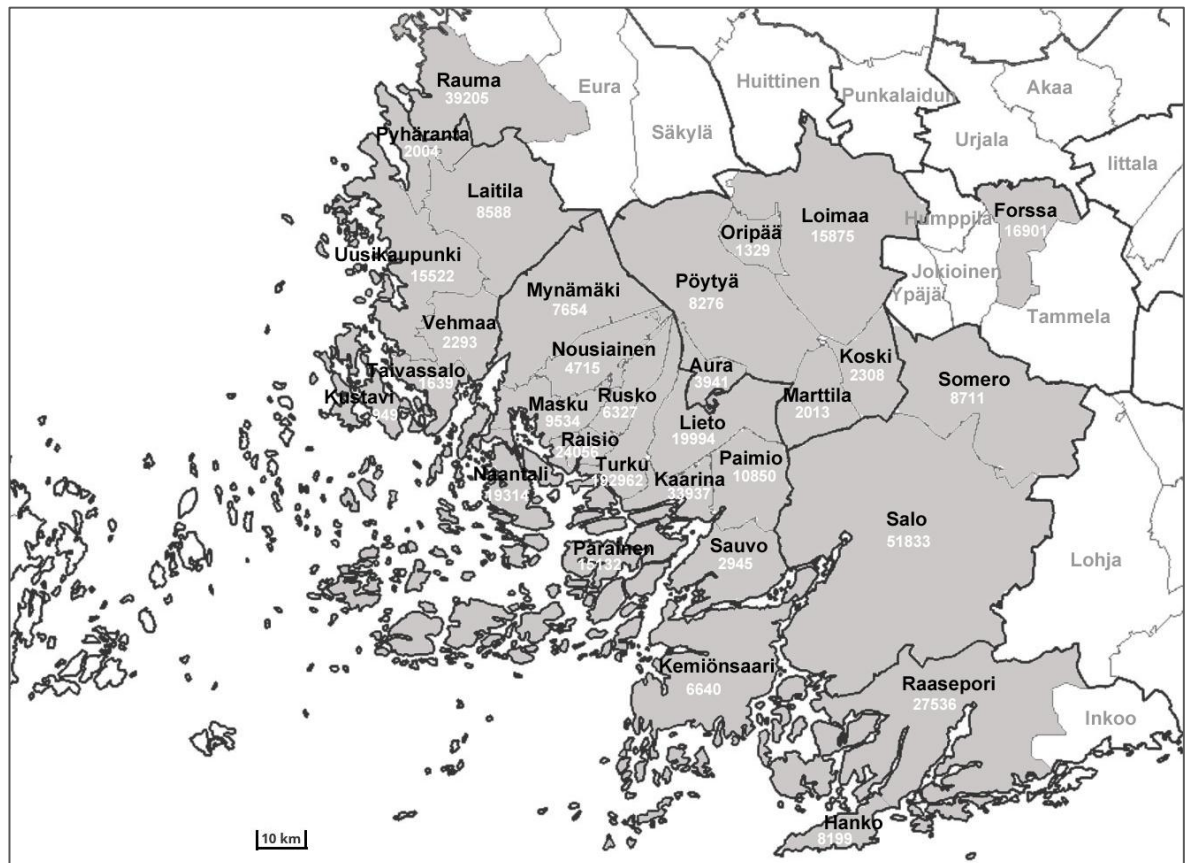
5.3 Tapaus 3 Epävirallinen yhteistyö / seudullinen temaattinen verkosto: Turun alueen rakennustarkastajat ry

Tutkimuksen toteutus. TART ry:n toimijoista haastateltiin yhdistyksen puheenjohtajaa Naantalin rakennustarkastaja Markku Aroa (haastattelujen lainauksissa lyhenne Na), yhdistyksen perustajajäsentä Liedon kaavoituksen ja teknisten palvelujen vt. toimialajohtaja Ari Blomroosia (haastattelujen lainauksissa lyhenne Li), sekä asukasluvultaan pienen kunnan edustajana Kemiönsaaren rakennusvalvonnan valvontapäällikköä Dan Renforsia (haastattelujen lainauksissa lyhenne Ke). Tausta-aineistona tarkasteltiin yhdistyksen vuosikokouksessa 27.2.2020 hyväksytyjä sääntöjä, toimintakertomusta vuodelta 2019 ja toiminta- ja koulutussuunnitelmaa vuodelle 2020 sekä yhdistyksen toiminnasta kertovaa lehtiartikkelia Laitilan Sanomissa.

Yhteistyömuodon kuvaus ja historia. Turun alueen rakennustarkastajat ry:n (TART) on perustettu vuonna 2000 muutaman aktiivisen rakennustarkastajan toimesta ylläpitämään rakennustarkastajien koulutukseen ja rakennusmääräysten tulkintojen yhdenmukaistamiseen liittyvää yhteistyötä. Perustamisen taustalla oli myös varautuminen rakennusvalvonnan yksityistämiseen, mikä oli esillä julkisessa keskustelussa yhdistyksen perustamisen aikoihin. Yhdistyksen perustamista edelsi kolmen kunnan (Lieto, Naantali, Turku) välinen yhteistyö erityisesti rakennustarkastajien palokoulutuksissa. (Blomroos 2020.) Nykyisin TARTin toiminnassa on mukana rakennustarkastuksen henkilökuntaa yli 30 kunnasta: Aura, Forssa, Hanko, Kaarina, Kemiönsaari, Koski, Kustavi, Kuusjoki, Lieto, Loimaa, Marttila, Masku, Mynämäki, Naantali, Nousiainen, Oripää, Paimio, Parainen, Pyhäranta, Pöytyä, Raasepori, Raisio, Rauma, Rusko, Salo, Sauvo, Somero, Taivassalo, Turku, Uusikaupunki, Vehmaa (kuva 3) (TART, [viitattu 22.5.2020]).

Maankäyttö- ja rakennuslaki velvoittaa kuntia järjestämään rakentamisen valvonnan lain edellyttämällä tavalla. Rakennusvalvonnan lupaviranomaisen tehtäviä

hoitaa kunnan asettama lautakunta sekä rakennustarkastajat maankäyttö- ja rakennuslaissa ja kunnan hallintosäännössä määritellyin toimivaltuuksin. Rakentamisen neuvontaa ja valvontaa varten kunnassa tulee olla rakennustarkastaja, mutta virka voi myös olla yhteinen toisen kunnan kanssa, tai tehtävän voi antaa sopimuksen nojalla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Rakentamista ohjaavat monet yksityiskohtaiset säädökset, joiden noudattamista rakennustarkastajat valvovat. (L 5.2.1999/132.)



Kuva 3. Turun alueen rakennustarkastajat ry:n toiminnassa mukana olevat kunnat. Asukasluvut (2019) valkoisella kunnan nimen alla (Tilastokeskus, [viitattu 22.5.2020]).

TART ry on perustettu tukemaan edellä kuvattua kunnan lakisääteistä toimintaa. Rakentamisen määräykset ovat yksityiskohtaisia ja toisaalta rakentaminen hyvin monimuotoista, joten vastatakseen valvonnan tarpeisiin tulee rakennustarkastajilla olla erittäin laaja-alaisesti tietoa rakentamisen tekniikoista sekä rakentamista koskevista määräyksistä ja niiden tulkinnoista. TART ei tuota lakisääteistä palvelua, mutta vaikuttaa sen laatuun ja kuntien osaamisresurssiin tarjoamalla rakennusvalvonnan henkilökunnalle ja jossain määrin myös muille rakentamisen intressiryhmil-

le koulutusta, tietoa, tukea, lakimiespalvelua, tulkintaohjeita, kollegaverkoston sekä yhteisöllisyyttä. (Blomroos 2020; Aro 2020.) Toiminnan keskiössä on koulutusten järjestäminen ja yhteisten määräystulkintojen laatiminen. (Blomroos 2020; Aro 2020; Renfors 2020; Turun alueen rakennustarkastajat 2020; Saarikoski 2019.)

Todettiin, et se koulutuksen tarjonta ja sisältö ei ollu kovinkaan hyvä mitä yleisest oli saatavil. Todettiin, et ehkä meidän on järkevää ruveta ihan itte tekemään. Päätaavoite oli organisaation tapa, pääsisältö oli nimenomaan ensinnäki et tulkinnat seudullisesti ovat yhteisiä, ne ovat ymmärrettäviä, ne on jopa kirjattuja, et niihin pääsee myöskin ottamaan kantaa. (Li)

Alun perin se on yhteisten asioiden ja yhtäläisten tulkintojen vuoksi perustettu ja sitten toinen kulmakivi on se, että haluttiin huolehtia jäsenistön koulutuksesta. Rakennustarkastajillahan ei oo mitään opinahjoa, meit ei valmistu mistään ja sitten suoranaisesti meillä on hyvin vähän ammatillista täydennyskoulutusta missään tarjolla. Tarkastajat keskenään pohtivat sitä täällä Varsinais-Suomen alueella, että jotain tarvii asialle tehdä ja sitten perustettiin yhdistys. Me järjestetään edelleen kaksi kertaa vuodessa koulutuksia koko jäsenistölle, erilaisia aiheita erilaisista asioista. (Na)

Yhteistyön organisointi. TART on rekisteröity yhdistys, jonka toimintaa johtaa hallitus (ohjausryhmä). Yhdistyksellä on puheenjohtaja, joka on hallituksen kokousten kokoonkutsuja ja puheenjohtaja. Toimihenkilöiksi valitaan myös varapuheenjohtaja, sihteerit, rahastonhoitaja, tapahtumakoordinaattori sekä mahdollisia muita toimihenkilöitä kuten erikoisasiantuntijoita. Yhdistyksen hallituksessa on noin kymmenen jäsentä, jotka ovat kahden vuoden välein erovuorossa. Hallitus vastaa muun muassa yhteisten tulkintojen ja koulutusten sisältöjen valmistelusta. (Turun alueen rakennustarkastajat 2020; Aro 2020.)

Se yhteisten tulkintojen löytäminen, niin kyllä se oli aika demokraattist tapaa, et kyllä niist keskusteltiin, kinattiin, äänestettiin ja sit päädyttiin kompromisseihin. (Li)

TART ry:n jäseneksi voi periaatteessa hakea kuka vain kunnan rakennusvalvonta-tehtävissä toimiva henkilö, mutta käytännössä toiminta-alue rajautuu Varsinais-Suomen ja sen lähialueen kuntiin. Jäseneksi haetaan yhdistykselle osoitetulla kirjallisella hakemuksella, ja jonka perusteella hallitus hyväksyy jäsenet. (Turun alueen rakennustarkastajat 2020; Aro 2020.) Jäseniä ei varsinaisesti valita hakijoiden

joukosta, vaan jäsenyyden käytännössä saa, kun toimiala- ja alueelliset kriteerit täyttyvät. Kaikki Varsinais-Suomen kunnat ovat edustettuna TARTissa. (Aro 2020.) Koulutustoimintaan on voinut osallistua rakennusvalvonnan henkilökunnan lisäksi myös muita teknisen toimen viranhaltijoita, luottamusmiehiä, rakennuttajia, suunnittelijoita ja urakoitsijoita. (Aro 2020; Turun alueen rakennustarkastajat 2020.) Yhdistyksessä oli vuoden 2019 lopussa 152 jäsentä 30 kunnasta, mukana myös 38 eläkkeelle siirtynyttä rakennustarkastajaa (Turun alueen rakennustarkastajat 2020). Yhdistyksestä voi irrottautua ilmoittamalla irtisanoutumisesta yhdistyksen hallitukselle (Turun alueen rakennustarkastajat 2020; Aro 2020).

Ihan vapaasti pääsee mukaan ja pois, eli meille riittää ilmoitus jäsenyydestä. Me ei kerätä jäsenmaksuja, se on maksutonta. Hallitus sitten ikään kuin hyväksyy jäsenet, mutta se on lähinnä muodollinen, kirjainpidollinen seikka. Ja jos haluaa yhdistyksestä erota, niin riittää sähköposti sihteerille ja silloin olet eronnut jäsenyydestä. (Na)

Yhdistyksellä ei ole jäsenmaksua, vaan toiminnan kulut katetaan koulutusten osallistumismaksuilla. Yleensä kunnat maksavat omien viranhaltijoidensa osallistumiset koulutuksiin; kaksipäiväisen koulutuksen osallistumismaksu on tyypillisesti noin 200 €/osallistuja. Toiminta perustuu vapaaehtoisuuteen ja on voittoa tavoittelematonta. Toimihenkilöille ei makseta palkkaa, vaan he toimivat osaksi virka-ajalla, osaksi omalla vapaa-ajallaan. Toiminnan kulut kertyvät koulutusten järjestämisestä, kuten luennoitsijakuluista. (Aro 2020; Blomroos 2020.)

Yhteistyön tarve ja koetut riippuvuudet. Haastatellut näkivät yhteistyön erittäin tarpeelliseksi viranhaltijoiden osaamisen vahvistamisessa, verkostoitumisessa, rakennusvalvonnan laadun parantamisen tukemisessa ja rakentamisen määräysten tulkinnan yhdenmukaistamisessa. Kunnat voisivat toimia ilmeisesti yhteistyötä, mutta rakennusvalvonnan osaamisen ylläpito olisi tällöin työläämpää ja lupakäytännöt kirjavampia eri kunnissa.

Kyllä tykkään, että tämmönen yhteistyö on tosi tärkeätä. Tää on ilman muuta yks kanava olla näissä kuvioissa mukana. Tietää aika tarkasti mitä tapahtuu ja milloinkin ja pystyy aika paljonkin kehittää tätä tekemistä. Kyllä pärjättäis hyvin [ilman], mutta kyl tää auttaa paljon. (Ke)

Kyllä varmaan pakko on pärjätä, jos näin olis, mut kohtuuton työmäärä tulis selvittää hankalii asioi. Et kyl tähän ihan tilaus on. (Li)

Hyödyt. Merkittävimmäksi hyödyksi TART ry:n toiminnassa mukana olosta nähtiin oman osaamisen vahvistuminen koulutusten ja verkostojen avulla. Koulutukset, yhteiset tulkinnat, verkkoaineistot ja verkostot tukevat arkista rakennusvalvonnan työtä ja kunnan palvelutuotantoa. Tuki korostuu uran alkuvaiheessa, erikoisempien rakennushankkeiden lupaharkinnassa ja määräysten muuttuessa. Ajan tasalla pysymisessä ajankohtaisista rakennusvalvontaa koskevista muutoksista voi tukeutua yhdistyksen järjestämiin säännöllisiin koulutuksiin. Rakennusvalvonnan lupaharkinnassa tulee käsiteltäväksi välillä varsin vaativia ja erikoisia rakennushankkeita kuten voimaloita ja tehtaita. TARTin järjestämien koulutusten ja verkoston avulla tietoa on saatavana valmiiksi vaativien rakennusten lupamääräyksistä ja rakennustekniikoista, mikä säästää voimavaroja ja aikaa ja parantaa ratkaisujen laatua. Rakennustarkastajien lisäksi koulutuksiin on osallistunut aiheen mukaan myös muun muassa ympäristötarkastajia, luottamushenkilöitä ja yhteistyökumppaneita, joten koulutushyödyt ulottuvat rakennustarkastajien virkatyötä laivemmalle. Luottamushenkilöille on järjestetty vain heille suunnattuja yhteiskoulutuksia, joiden toivotaan lisäävän ymmärrystä rakennusvalvonnan viranomaistehtävän luonteesta. TART ry:n järjestämät koulutukset ovat selvästi kaupallisia koulutuksia halvempia, joten niiden avulla voi nähdä myös säästettävän kustannuksia.

Hyötynä on, että näistä tehtävistä pystyy selviämään paremmin ja nopeammin. Ne [yhteiset tulkinnat] on käytännön asioita ja fiksusti laadittuja, joka päivä käytetään. (Ke)

Jos ajattele, että rakennusvalvonnan pitäisi jotenkin kouluttautua, että meidän pitäisi pysyä ajan hermolla, meidän pitää tietää uusista asioista ja mieluummin jo päivää aikasemmin kun liian myöhään. Että ennenkö se tulee rakentajille määräyksiksi tai pakoks niin meidänhän on pitänyt valmistella sitä asiaa. Tämä on se yhdistyksen perustarkotus, että me saada ne ammattilaiset kertomaan meille uusista asioista, että miten toimitaan. Kyllä kaikki ymmärtää selkeän lakitekstin, mutta sitten se tulkinta, että miten asioita tulkitaan. (Na)

On pakko seurata omaehtoisesti lainsäädännön tulkintoja ja muutoksia. Kun tietää, et kaks kertaa vuodessa nää käydään läpi, ja sit on nää tietoiskut detaljilainsäädännöst, ni se on iso helpotus. Ei tarvii stressata sitä, et mitähän ne on nyt mahtanu muuttaa ja miten tätä tulkitaan, et näyttää kovin erikoiseltä tämä lakipykälä, se on kyl suuri etu ja apu. (Li)

Verkostoitumisen hyödyt nähtiin edellä mainittua laajemmaksikin. Rakentajat ve-toavat joskus toisten kuntien lupakäytäntöihin, ja TART-verkosto on tehnyt lupa-käytäntöjen vertailun ja yhteydenotot muiden kuntien rakennusvalvojiin helpoksi. TART valmistelee ja ylläpitää jäsenistölleen myös rakennusvalvonnan yhteisiä tul-kintoja, joita kunnat voivat hyödyntää lupaprosesseissaan. Näin saadaan tukea työlle, mutta myös yhtenäiset lupakäytännöt. TART-kunnista suuremmissa on kunnan palveluksessa rakennusalan lainsäädäntöön perehtyneitä lakimiehiä, joilta on mahdollista saada puhelinneuvontaa lakiasioissa.

Rakennusvalvonnan tehtävissä top10 tulkinnat on erittäin fiksusti mie-titty ja siellä on todella hyvät tulkinnat. Jos laki sanoo, että joku pitää olla "riittävä", tulkinta sanoo, että mikä voi olla se riittävä. Kaikki keissit on vähä omanlaisia, mutta niistä tulkinnoista sä saat idean minne päin sitä voi ohjata. Pientalojen palokortti on tällöinen konkreettinen pieni asia mikä on todella hyvin tehty. Se on jopa helppo näyttää suunnitte-lijoiille, että näitten speksien mukaan saadaan palo-osastoinnit järjes-tetty. (Ke)

Meillon tällanen vapaa sähköpostirinki olemassa, eli voi kysyä keneltä vaan mitä vaan, mielellään tietysti työasioita. (Na)

Kuntien ympäristölakimiehet on yleensä mukana meidän koulutuksissa. Siel on aina se lakiklinikka, mis saa omat murheensa laittaa julkisesti arvioitavaks, vaikkei siit vielä päätöstä olis. Sit suorii yhteydenottoi, et sähköpostilla tai puhelimiste voi neuvoo kysyy, se sisältyy tähän ja se ei oo maksullist. Kyl pienet kunnat on kohtuullisii hyödynsaajii, just nää lakipalvelut ja erityisosaaminen. Isot rakennukset, niitähän ei joka paikkaan aina tehdä, joskus satunnaisesti, kyl sielt selvästi hyötty löy-tyy. Ehkä isot kunnat saa sen hyödyn, et ymmärtää et rakentajatkin on ihmisiä, omakotirakentamisen proplematiikka ei oo kauppakeskusasia. (Li)

TART ry:n kautta luodut verkostot lisäävät myös yhteisöllisyyttä ja työssä viihty-mistä. Yhdistys voi jopa helpottaa varsinkin pienten kuntien rekrytoimista siten, että tukiverkoston avulla voi päästä työssä helpommin alkuun ohuessakin organi-saatioissa, mikä voi madaltaa kynnystä ottaa rakennusvalvonnan vastuu yksin vas-taan. Lisäksi yhdistyksen toiminta lisää valmiutta sopeutua mahdollisiin laajempiin rakennusvalvonta-alaan koskeviin muutoksiin.

Verkostoituminen on mun mielestä kaikkein tärkein asia ilman muuta, että tietää kenelle pystyy, tietää kuka on siellä niissä naapurikunnissa

ja kelle pystyy soittaa ja kenen kaa pystyy tekee yhteistyötä. Tää on yks tapa saada viimeisimpiä tietoja kasattua. (Ke)

Yhteistyön tavoitteet ja tulosten seuranta. Yhdistyksen tavoitteet kohdistuvat koulutustoimintaan ja yhteisten tulkintojen laatimiseen ja ylläpitämiseen. Toimintaa suunnitellaan vuosittain ja sen sisältö tavoitteineen hyväksytään toimintasuunnitelmassa. Kahden päivän pituisia, laivaseminaarina toteutettavia koulutuksia järjestetään säännöllisesti kaksi kertaa vuodessa, lisäksi puolen päivän pituisia tietoisuuksia tarvittaessa. Yhdistyksen jäsenet eivät aseta tietoisesti tavoitteita TART-yhteistyölle, vaan hyödyt voidaan saavuttaa osallistumalla koulutuksiin sekä hyödyntämällä verkostoja ja tietoaaineistoja spontaanisti. (Aro 2020; Blomroos 2020; Renfors 2020.)

Yhdistys laatii toimintakertomukset, mutta muuta seurantajärjestelmää ei ole. Yhdistys toimii itsenäisesti, joten kuntien poliittiseen päätöksentekoon ei laadita raportteja, joskin joissain kunnissa tuodaan yhteistyö esille talousarviokirjassa. Yhtenä tuloksista kertovana informaationa mainittiin myönteinen asiakaspalaute esimerkiksi ripeästi valmistuvista lupapäätöksistä.

Toimintatavan vahvuudet. Yhteistyömuodon merkittävimäksi vahvuudeksi nimettiin verkostot ja niihin tukeutuva yhteistyö, jonka osapuolet ovat keskenään tasavertaisia. Kollegaverkosto on aina saavutettavissa, ja kollegan näkemyksen askarruttavaan asiaan saa nopeasti kysymällä. Kollegaverkosto tarjoaa vahvan tuen myös rakennusvalvonnan tehtäviä vasta opettelevalle viranhaltijalle. Yhdistys tarjoaa pysyvän tietokanavan alalle, jossa tarvitaan paljon yksityiskohtaista tietoa lainsäädännöstä, määräyksistä ja alan tekniikoista. Toimintatapa tarjoaa helposti saavutettavaa, ammattia tukevaa, tarkasti kohdennettua koulutusta kustannustehokkaasti. Koulutusten alhainen hinta mahdollistaa tasavertaisesti niihin osallistumisen riippumatta kunnan taloustilanteesta, mikä osaltaan tukee kuntien rakennusvalvonnan laadun säilymistä tasapuolisena.

Ilman muuta vahvuus on yhteistyö. Tiedän nytkin, että pystyn soittaa tai lähettää sähköpostin kenelle vain ja todennäköisesti saan vastauksen saman päivän aikana vielä. (Ke)

Et me ollaan koko ajan sen uuden ihmisen tukena siellä taustalla, että kun hänelle tulee jotain, niin sitten me pystytään häntä jelppaamaan ja jeesaamaan siinä. (Na)

Vahvuus on se, että me ollaan hyvin verkostoituneita, meillon hyvä koulutusorganisaatio, me ollaan tasavertaisia ja tasapuolisia. Meidän koko järjestelmän ydin on siinä, että me jaetaan tietoa ja se tieto on saatavilla yhdestä paikasta, ja tää on sitä parasta. Ja sitten tietysti tämä kollegiaalisuus ja verkostoituminen on toinen seikka. Ja se, että meillä on oikeasti ammatillinen koulutus, jota me järjestetään, ja se on oikein kohdennettua oikealle kohdeyleisölle. (Na)

Kyl tää on selvä vahvuus, et [koulutusten] hinta on semmonen, et se ei oo juurikaan kriteeri osallistumiselle. (Li)

Vahvuudeksi mainittiin myös toiminnan riippumattomuus, kattavuus ja sen tuottama tasavertaisuuden lisääntyminen asiakkaille eri kunnissa. Kevyt ja joustava organisaatio ei muodostu raskaaksi ylläpitää, ja hyvä, vapaaehtoisuuteen perustuva yhteishenki on taannut sen, että yhdistyksen vastuutehtäviin on riittänyt motivoituneita tekijöitä.

Riippumattomuus, kattavuus, asiasisällöt myös kolmansil osapuolil, et suurin piirtein pääsääntöisesti tulkinnat on samat eri kunnissa. Onhan siel vähäisii vaihtelui mut karkeesti ottaen on sama ja menettelytavat on samantyyppiset. (Li)

Toimintatavan heikkoudet ja kehittämistarpeet. Vapaaehtoisuus, mikä nähtiin toimintatavan vahvuutena, nähtiin myös jossain määrin heikkoutena. Joskus asiat voivat edistyä hitaasti ja jäädä junnaamaan paikoilleen erilaisten näkemysten tai resurssien tai velvoitteiden puuttumisen vuoksi. Tiedon ja kokemusten keruuta tasapuolisesti isoista ja pienistä kunnista voisi tehostaa esimerkiksi kokeilemalla uusia keinoja sähköpostikyselyiden lisäksi. Yhdistys tarjoaa erinomaisen kanavan tiedon kartuttamiselle, mutta juuri tätä ydintoimintaa voisi jopa kehittää niin, että uudet, virassa aloittavat rakennustarkastajat saisivat nykyistäkin tehokkaammin tiedot, verkostot ja yhteystiedot hyödynnettäväkseen. Sähköisen asioinnin edistäminen ja kehittäminen nähtiin ajankohtaisena tarpeena.

Toiminta on rakennettu alueellisesti Turun alueelle, mutta kehittämismahdollisuutena nähtiin toiminnan linkittyminen vahvemmin valtakunnalliseen rakennustarkas-

tajien yhdistykseen ja toiminnan monistaminen muille alueille alueellisiksi yhdistyksiksi.

Tätäkin vois parantaa, että mistä pystyis paremmin kerää tietoa ja kokemuksia esimerkiksi jostain yhtenäisistä tulkinnoista, että miten ihan pieni kunta katsoo tätä. Tiedon jakaminen ja kerääminen, sitä voisi varmaan parantaa sitten jotenkin. Ei mulloo vastausta miten. Kehitystyötä voi tehdä, mutta ei loputtomiin. (Ke)

Miten se tuore viranhaltija löytää kaikki nämä tiedot ja yhteystiedot mihin voi soittaa ja kenen kaa puhuu, sitä vois varmaan kehittää enemmän ja saada verkostoa kehitettyä. (Ke)

Meidän selvä agenda on nyt se, että me lavennetaan sitä vastuullisuutta ja sitouttamista sitten yhdistyksen toimintaan ja arvoihin vähän isommalle porukalle, että siellois muitakin käsipareja tekemässä. (Na)

Oikeastaan sananlasku, sitä ei kannata korjata mikä ei ole rikki pätee tähän. (Li)

6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksessa on pyritty tuomaan esille kuntien yhteistyömuotoja, jotka sopivat erityisesti pienien ja keskisuurten kuntien teknisen toimialan viranomaispalvelujen tuottamisen tukemiseen sekä asiantuntijuuden ja osaamisen vahvistamiseen. Laajemmassa yleistarkastelussa luotiin kuvaa erilaisten yhteistyömuotojen kirjosta, ja tutkimuksen empiirisessä osassa perehdyttiin kolmen valikoituun yhteistyömuotoon yksityiskohtaisemmin tapaustutkimuksen avulla. Tarkempaan tarkasteluun valikoitiin erityisesti joustavia, verkostomaisia, virasto-organisaation alaisuudessa toteutettavaksi sopivia yhteistyömuotoja. Johtopäätöksissä esitetään tulkinta tutkitujen yhteistyömuotojen verkostomaisuudesta sekä vertaillaan toimintamuotoja etsien yhtäläisyyksiä ja eroja. Johtopäätöksissä tuodaan esille keskeisiä löydöksiä yhteistyöstä koetuista hyödyistä ja onnistumisia tukeneista organisoimiskäytännöistä sekä vertaillaan löydöksiä kirjallisuudessa esitettyihin tuloksiin muista yhteistyötutkimuksista. Myös epävarmuustekijät ja jatkotutkimustarpeet tuodaan esille.

6.1 Toimintamuotojen vertailu

Yhtäläisyyksiä. Kaikissa tutkituissa yhteistyömuodoissa korostui asiantuntijaverkostosta tai -ryhmästä saatu tuki, joka monipuolisti ja laajensi sekä verkoston että sen jäsenenä olevien viranhaltijoiden osaamista. Asiantuntijayhteistyön avulla viranomaiset kokivat saavansa tukea kunnan teknisen toimen asiantuntijapalvelujen tuotantoon. Yhteistyön koettiin vaikuttavan kyseisen teknisen palvelun laatuun myönteisesti. Kaikki tutkitut yhteistyömuodot lisäsivät ja tukivat kuntien verkostoitumista ja tarjosivat kollegatukea. Yhteistyö toteutettiin virasto-organisaation alaisuudessa tai rinnalla viranomaisvetoisesti siten, että poliittista ohjausta tai päättäjien välistä yhteistyötä oli vähän tai ei ollenkaan. Yhteistyö keskittyi viranomaisten yhteistyöhön ja asiantuntijuuden jakamiseen, minkä nähtiin heijastuvan kuntalaisille laadukkaampina palveluina ilman, että asukkaat olisivat yhteistyöstä kovin tietoisia.

Keskustelufoorumit ja yhteiset kokoukset on siinä mielessä hyviä, et siel tapaa kollegoita, ja keskustellaan muistakin ajankohtaisista aiheista. Samoja haasteita on monessa kunnassa, ja jos tulee joku asia mi-

kä täällä pohdituttaa, niin voidaan nostaa se kokouksessa pöydälle ja vähä kattoo et onks muilla samoja haasteita ja miten muut on linjannu asioita. Kyllähän se silleen työtä helpottaa, että on vertaistukea noista naapureista osaamiseen ja asiantuntemukseen. (Mä)

Yhteistyö toteutui tutkituissa tapauksissa kustannustehokkaasti varsin pienin kustannuksin tuottaen säästöjä verrattuna vaihtoehtoihin toimintatapoihin. Yhteistyön ylläpitämisestä koituvissa kustannuksissa oli jonkun verran eroja, ja kustannusten suuruus oli suhteessa siihen, kuinka suoraan yhteistyö oli yhteydessä kunnan varsinaiseen palveluntuotantoon. Yhteistyön suurimmat kustannukset olivat Saarijärven aluearkkitehtitoiminnassa (n. 15–19 €/asukas), KUUMA-yhteistyössä pienemmät, n. 2–2,5 €/asukas), TART ry:n toiminnassa lähes olemattomat.

Eroja. Yhteistyön etuja saavutettiin erilaisten organisoitumis- ja johtamistapojen avulla. Saarijärven aluearkkitehtitoiminnan avulla toteutettu yhteistyö perustuu palvelun ostoon verrattain tarkasti yhteistyön resurssin ja sisällön määrittelevän sopimuksen nojalla. Tuloksia eli palvelun tuottamiseen käytettyjä tunteja ja hankkeiden etenemistä seurataan tarkasti, ja osapuolten roolit ovat verrattain pysyvät. Myös KUUMA-liikelaitoksen MAL-yhteistyössä taustaorganisaation (liikelaitos) toiminta perustuu kuntien väliseen sopimukseen, ja kunnat kustantavat henkilökunnan työpanoksen. Yhteistyö sisältää kuitenkin myös epävirallisen yhteistyön piirteitä, sillä työryhmien työtä vetää vuosittain eri kunnan edustaja, ja johtajuus on siten jaettua. Palkattu henkilökunta ja kuntien edustajat ryhmissä ovat muuten verrattain pysyvät. Tuloksia ei voida mitata määrällisesti, mutta työryhmien toimintaa raportoidaan KUUMA-liikelaitoksen tilinpäätöksessä. TART on kunnan palvelutuotannon näkökulmasta epävirallista toimintaa, ja järjestäytyminen ja toiminta perustuvat vapaaehtoisesti rakennustarkastajien perustamaan yhdistykseen. Vastuuroolit eivät ole pysyviä, eikä tulosten seuranta tai raportointia kuntiin juurikaan tehdä.

Saarijärven aluearkkitehtitoiminnassa tuotetaan kuntien lakisääteistä palvelua, ja yhteistyössä on kysymys palvelun tuotannon vahvistamisesta kokoamalla useamman kunnan resurssit yhdeksi suuremmaksi ja osaamiseltaan laaja-alaisemmaksi työryhmäksi. Muissa yhteistyömuodoissa ei varsinaisesti tuoteta kuntapalvelua, vaan yhteistyön avulla tuettiin kuntien viranomaistoimintaa kuntien etujen mukaisesti.

Hyödyt. Kaikki tutkitut yhteistyömuodot tukivat kunnan lakisääteistä palveluntuotantoa asiantuntijuuden jakamisen kautta, mutta osa epäsuoremmin. Saarijärven aluearkkitehtitoiminta tuottaa aikaisempaa tehokkaammin lakisääteistä palvelua (kaavoitus), kun kaksi muuta yhteistyömuotoa tukevat kunnan palveluntuotantoa epävirallisemmin ilman palvelutuotantoa tarkasti ohjaavaa sopimusta. KUUMA-yhteistyön hyödyt painottuvat edunvalvontaan, TARTin osaamisen vahvistamiseen. Yhteistyön avulla tuotettiin asukkaille ja muille asiakkaille laadukkaampia teknisen toimen palveluja.

Organisointitavasta riippumatta kaikki vastaajat pitivät asiantuntijuuden jakamisesta saatavaa hyötyä merkittävänä. Yhteistyö mahdollisti laajemman osaajajoukon asiantuntemuksen hyödyntämisen kuin ilman yhteistyötä. Asiantuntijayhteistyön nähtiin tutkituissa toimintatavoissa olevan tehokas tapa saada uutta, työssä tarvittavaa tietoa. Kollegaverkostot myös tukivat työssä viihtymistä ja jaksamista. Toimintatapojen heikkoutena nähtiin riippuvuus vapaaehtoisesta aktiivisuudesta sekä henkilösuhteiden toimivuudesta.

6.2 Toiminnan verkostomaisuus

Tutkimuksen empiirisessä osassa tutkittujen yhteistyömallien toiminnan verkostomaisuutta analysoitiin tunnistamalla kirjallisuudessa esitettyjä verkostomaisen ja hierarkkisen toiminnan piirteitä, ja tutkimalla yhteistyöhön liittyvien riippuvuuksien ja tavoitteiden suhdetta. Yhteistyömuodot perustuivat pääasiassa verkostomaiseen toimintaan, jonka kirjallisuudessa esitetyt elementit oli tunnistettavissa yhteistyömuodoissa. Osapuolten välinen luottamus ja henkilösuhteet olivat keskeisessä roolissa yhteistyön onnistumisessa. Yhteistyöhön oli verrattain helppo liittyä ja siitä erota, ja vapaaehtoisuus oli merkittävässä roolissa yhteistyösuhteen luomisessa ja ylläpitämisessä. Yhteistyön osapuolet eivät olleen merkittävään riippuvaisia toisistaan, mutta näkivät yhteistyön järkevänä ja varsin hyödyllisenä. Yhteistyössä olttiinkin varsin motivoituneesti ja sitoutuneesti mukana. Yhteistyömuodoissa oli kuitenkin mukana myös hierarkkisen johtamisen piirteitä, selvimmin Saarijärven aluearkkitehtitoiminnassa.

Saarijärven aluearkkitehtitoiminta. Saarijärven aluearkkitehtitoiminnassa on sekä verkostomaisen toiminnan että hierarkkisen toiminnan piirteitä. Toiminta perustuu pitkälti tarkasti määriteltyyn sopimukseen, selkeisiin rooleihin ja tuntiseurantaan kuten hierarkiassa, mutta toisaalta myös vapaaehtoisuuteen ja luottamukseen, joka nojaa palvelun tuottajan asiantuntemukseen. Yhteistyösuhde perustuu verkoston tunnuspiirteisiin sopien osapuolten riippuvuuksiin, tarpeisiin ja hyötyihin. Palvelun tuottaja ja asiakaskunta tunnistavat maankäytön tarpeita ja tavoitteita yhdessä, ja päätökset tehdään kuntademokratian sääntöjen mukaisesti kunnanvaltuustoissa. Toiminta on kuitenkin ostopalvelua, jonka lisäarvon tuottoon kohdistuu selkeitä odotuksia. Aktiviteetteja eli ostettua työpanosta seurataan tarkasti tuntikirjanpidon avulla, ja tulostavoitteet määritellään vuosittain talousarviossa ja kaavoituskatsauksessa.

Sekin kuvastaa tätä luottamusta että tämä on niin älyttömän toimiva järjestelmä, ettei kukaan halua siitä pois. Jos luottamus häviää, jos tulee yleisfiilis, että tämä touhu ei oo enää kannattavaa tai reilua, niin hyvin äkkiä luottamus katoaa ja sit tulee ne keskustelut varmaan, että pitäiskö miettiä muita malleja. (Uu)

Kun tulee uusia, luottamuksen rakentaminen on alussa tehtävä. (Sa)

Toiminnan valta-vastuu-suhteet ovat selkeät, johtajuus perustuu esimies-alainensuhteeseen, sopimukseen ja hallintosääntöön, ja maankäyttöyksikön johtajalla on valtaa määrätä rakenteen toiminnasta, joten johtajuuden voidaan nähdä olevan hierarkkista. Toimintamalli on määritelty sopimuksessa, ja se on tarkoitettu verrat-
tain pysyväksi. Toisaalta yhteistyökunnat kokivat, että yhteistyöstä on helppo irrot-
tautua, sillä sopimuksen irtisanomisaika on vain vuosi, eikä irrottautuminen edelly-
tä muuta kuin sopimuksen irtisanomisen.

Kumpikaan taho ei ole nokkamies, me tehdään sitä yhteistyössä. Meillä on joka toinen viikko palaverit, missä käydään läpi erilaisia ajatuksia ja yhteydenottoja, ja sitten niistä yhteistyössä pohditaan, että mikä nyt olis järkevää ja kannattako tohon hankkeeseen lähteä. (Mu)

Kunnat ovat tässä yhteistyömuodossa siinä mielessä tasavertaisia, että kaikille tarjotaan sama palvelujen laajuus. Kunnan saaman palveluresurssin määrä on määritelty sopimuksessa, ja palvelun hinta on suhteessa ostettuun resurssiin.

Omalla aktiivisuudella kunta voi kuitenkin käytännössä syventää palvelusta saatavaa hyötyä.

Riippuu paljon kuntien omista viranhaltijoista, kuinka ne käyttää meidän palveluja, kuinka aktiivisesti ne pitää itekin yhteyttä ja kyselee neuvoja. Sellaiset, jotka pitää meihin enemmän yhteyttä, myös hyötyy enemmän meidän palveluista. Periaatteessa samat palvelut on kaikille tarjolla. (Sa)

Haverin (2004, 32) mallissa Saarijärvellä käytössä oleva yhteistyömuoto vastaa sektorikohtaista sopimusta, sillä riippuvuudet ovat vähäisiä, mutta osapuolten on mahdollista nähdä yhteinen visio maankäytöstä ja kunnan kehittämisestä maankäytön avulla. Yhteistyösuhde on vahva palvelua tuottavan Saarijärven maankäyttöpalveluiden ja asiakaskunnan välillä, mutta löyhempi asiakaskuntien kesken. Asiakaskunnat eivät nähneet merkittäviä yhteisiä intressejä kuntien maankäytön ratkaisuisissa, mutta joitain yhteisiä kysymyksiä mainittiin olevan. Selkein yhteinen intressi oli ylläpitää hyväksi todettua aikaisemmasta mallista laajennettua palvelutuotannon yhteistyömallia, joka nähtiin selvästi aikaisemmin kokeiltuja vaihtoehtoja laadukkaampana, kustannustehokkaampana ja luotettavampana.

KUUMA-liikelaitos. KUUMA-liikelaitoksen toiminta on vahvasti verkostomaista, ja siinä on selvästi tunnistettavissa verkostomaisen toiminnan tunnusmerkit, sillä toiminta perustuu luottamukseen ja vapaaehtoisuuteen, yhteistyösuhde perustuu osapuolten riippuvuuksiin, tarpeisiin ja hyötyihin, toiminta tuottaa joustavasti lisäarvoa, aktiviteetit ovat löyhästi yhteenliittyneet, ja kiertävien puheenjohtajuuksien mallissa johtajuus on jaettua, epähierarkkista. MAL-yhteistyön ylläpitämisessä KUUMA-liikelaitoksen palkatuilla työntekijöillä ei ole keskeinen rooli liikennekysymyksiä lukuun ottamatta. Yhteistyö perustuu tasavertaisten osapuolten vapaaehtoiseen kanssakäymiseen, ei esimies-alainen-suhteeseen. KUUMA-liikelaitoksen MAL-yhteistyössä ei tehdä kuntia sitovia päätöksiä eikä yhteistyöhön liity merkittäviä velvollisuuksia kerran yhdeksässä vuodessa kunnalle lankeavaa puheenjohtajuutta lukuun ottamatta. Toimintamallia voidaan muuttaa tarpeiden mukaan, eikä sitä ohjaa suoraan hallintosääntö. KUUMA-liikelaitoksen toiminnassa ei siten ole juurikaan hierarkian tunnusmerkkejä.

Se, että puheenjohtajuus vaihtuu, on hyvä menetelmä, ettei millään kunnalla ole yksinoikeus. Annetaan jokaiselle kunnalle tasapuolisesti mahdollisuus. Pidän hyvänä vaihtumista tasaisesti. (Mä)

Silloin tää kaavoittajaryhmä toimii yhtenä keskustelukumppanina, plus sitten kun tuntee ne ihmiset, et jos on joku spesiaalimpi kysymys, niin voi ottaa johonkin yhteyttä. Ja kynnyks on varmasti pienempi kysyä erilaisista asioista kollegoilta kuin ilman tätä yhteistyötä. Kun tuntee ihmiset niin melkein sit tietää et keneltä kannattaa kysyä et kuka vois tän asian tietää hyvin. (Nu)

Kunnat ovat periaatteessa keskenään tasavertaisia, mutta haastatellut pienemmät kunnat näkivät isompien kuntien olevan jossain määrin vahvemmassa asemassa suurempien resurssiensa ansiosta, sillä niiden turvin voidaan yhteisiin asioihin ja niiden valmisteluun perehtyä perusteellisemmin. Isommat kunnat ottavat asioiden eteenpäin viemisessä vetovastuun pienempiä herkemmin. Toisaalta pienemmät kunnat voivat myös hyötyä isompien kuntien perehtyneisyydestä, kun asioita käydään työryhmissä yhteisissä keskusteluissa läpi. Kuntien välillä nähtiin olevan hyvät luottamussuhteet. Luottamus tukeutuu osittain kuitenkin henkilösuhteisiin, ja henkilöiden vaihtuessa voi siten tapahtua kehitystä eri suuntiin.

Lähtökohtaisesti [kunnat] on tasavertaisia. Kaikki voivat osallistua, kaikilla on oikeus mielipiteiden esittämiseen, ottaa tehtäviä hoitaakseen. Et tuleeko se epätasa-arvoisuus ehkä siitä, että miten isot resurssit missäkin kunnassa on, et kuinka paljon pystyy käyttämään erilaisiin asioihin aikaa. Se voi olla se rajoite, mutta se ei oo itse tästä toiminnasta riippuvainen. (Nu)

Kyllä luottamus on hyvä. Tää on aika tasapainonen kokonaisuus, et tässä on samantyyppisiä maaseutumaisia kuntia ja muutama tiiviimpi kaupunkimainen kaupunki. Kaupungeilla on omat näkökulmansa, ja maaseutumaisilla omat näkökulmansa asioihin. Kun tässä on tasapainosesti kumpiakin, niin löytyy ymmärrystä puoleen ja toiseen. (Mä)

Valmisteleva elin KUUMA-komissio on sillä tavalla hyvä, että siellä jokaisella kunnalla on yksi ääni, ja siellä ei juurikaan äänestetä. Siellä pääsee vaikuttamaan ehkä kokoaan enemmän sekä budjettiin että muihinkin asioihin. Se mikä siellä vaikeuttaa asioita on se, että pienellä kunnalla on vähemmän aikaa ja vähemmän valmisteluresurssia, jos haluaa viedä jotakin omaa asiaa eteenpäin. Tuntuu siltä, että KUUMA on hyvinkin tasa-arvoinen yhteistyöorganisaatio riippumatta kunnakoosta. (Po)

Toiminta on joustavaa ja vastaa kuntien tarpeisiin joustavasti. Toiminnan periaatteita voidaan muuttaa joustavasti sopimalla. Esimerkiksi yhteisiä hankkeita koskevia pelisääntöjä on muutettu joustavammaksi siten, ettei kaikkien kuntien ole välttämätöntä lähteä yhteisiin hankkeisiin mukaan.

Kukin kunta pystyy vaikuttamaan, et kuinka paljon haluaa omia resursseja käytettävän. Jos kunnassa ei haluta panostaa tähän yhteistyön, niin sit ei olla niin paljon mukana näissä kuvioissa ja vaikuteta niin paljon tätä kautta. Sillä tavalla pystytään joustamaan, on joustava kuvio ollu. Työryhmän sisällä kukin edustaa omaa kuntaansa ja tuo oman kuntansa näkövinkkeliä esille. Rajat on matalia ja yritetään löytää seudun yhteistä näkemystä. Ihan toimiva systeemi ollu. (Mä)

Haverin mallissa yhteistyömuoto vastaa alueelliseen intressiin perustuvaa verkostoa, sillä riippuvuudet ovat merkittäviä, ja osapuolilla on omia tai yksittäisiä yhteisiä tavoitteita.

Turun alueen rakennustarkastajat ry. Turun alueen rakennustarkastajat ry:n toiminta on vahvasti verkostomaista, ja siinä on selvästi tunnistettavissa verkostomaisen toiminnan tunnusmerkit, sillä toiminta perustuu luottamukseen ja vapaaehtoisuuteen, yhteistyösuhde perustuu osapuolten riippuvuuksiin, tarpeisiin ja hyötyihin, toiminta tuottaa joustavasti lisäarvoa, aktiviteetit ovat löyhästi yhteenliittyneet, ja johtajuus on enemmän tai vähemmän jaettava, epähierarkkista.

Kunnat ovat keskenään tasavertaisia yhdistyksen toiminnassa, ja vaikuttaminen siihen on mahdollista oman aktiivisuuden avulla. Mukaan toimintaan pääsee helposti, kustannukset ovat olemattomat, ja irrottautua voi helposti pelkällä ilmoituksella yhdistyksen sihteerille. Osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen ja aktiivisuuteen, ja tavalliselle jäsenelle ei koidu toiminnasta velvollisuuksia. Toiminta joustaa ja muokkaantuu jäsenistön tarpeiden mukaan.

Kyllä yhdistys antaa mahdollisuuksia, mutta kukaan ei määrää että näin pitää tehdä. Kyllä joustaa mukana olevien mukaan, ei ole määräävä. Vaikka yhdistys päätti ottaa tulkintoja käyttöön, se ei velvoita mitään kuntaa tai kaupunkia, ne tekee omat päätökset. Kaikki on sitä varten, että tuetaan kuntien toimintaa, mutta ei velvoiteta mihinkään. (Ke)

Ei olla ikinä vielä äänestetty mistään asiasta sinänsä, että ne on keskustelemalla viety läpi mun mielestä tosi hyvin. Minusta [toiminta] on

hyvin demokraattista siltä, että jokainen saa sanoa sanottavansa ja sillä tavalla, ettei mitään junttapolitiikkaa harrasteta. Jokainen kunta saa itse ratkasta, onko yhteisissä tulkinnoissa mukana. (Na)

Tässä on enemmänkin ammatillista kollegiaalisuutta ja pystytään saamaan hyviä ajatuksia sitten muiltakin osapuolilta, eikä niinkään katota sitä, että ollaanko millä portaalla tai mimmosessa hierarkkisessa asemassa missäkin. (Na)

Yhteistyömuoto vastaa Haverin mallissa löyhää asiakohaista verkostoa. Osapuolet ovat vain vähän riippuvaisia toisistaan, mutta osapuolilla on omia tai yksittäisiä yhteisiä tavoitteita.

6.3 Löydösten suhde kirjallisuuteen

Tutkittujen kolmen yhteistyömuodon rakentamisen syissä, koetuissa hyödyissä ja haitoissa, onnistumisen syissä ja yhteistyön laadun kokemuksissa on selviä yhtäläisyyksiä kirjallisuudessa esitettyihin löydöksiin muista kuntayhteistyön toteutuksista.

Organisoituminen. Organisoimismalleista Saarijärven seudun kuntien käyttämä vastuukuntamalliin nojaava sopimusyhteistyö on yleinen yhteistyömuoto teknisellä toimialalla. Kaavoituspalvelujen järjestäminen yhdessä useamman kunnan toimesta ei kuitenkaan ole yleistä. Rakennusvalvonnassa ylikunnallinen yhteistyö on yleistä, mutta asiantuntijavaihto alueellisesti toimivan yhdistyksen organisoimana harvinaisempaa. Myös vastuukuntamallilla toimiva kuntien yhteinen liikelaitos on yhteistyömuotona tavallinen, mutta harvinaisempi teknisen toimen edunvalvontaan ja asiantuntijavaihtoon tähtäävänä organisaationa.

Yhteistyöhön ryhtymisen syyt. Hytösen (2008, 9) sekä Halosen ja Airaksisen (2019, 3) tunnistamat kuntayhteistyöhön ryhtymisen syyt tulivat kaikki esille tutkituissa yhteistyömuodoissa. Näissä yhteistyömuodoissa kuntayhteistyön käynnistämisen kimmokkeena ei lähtökohtaisesti ollut kustannustehokkuuden tavoittelu, mutta yhteistyön koettiin kuitenkin kaikissa muodoissa tuottavan kustannussäästöjä tai tukevan kunnan toimintaa kustannustehokkaasti. Merkittävä yhteistyön rakentamisen syy oli tutkituissa tapauksissa palveluiden laadun parantaminen, ei

niinkään niiden säilyttäminen. KUUMA-yhteistyössä haetaan myös kunnan veto-voiman parantumista ja kuntien välisen kilpailun vähentämistä. Yhteistyön avulla haetaan tutkituissa tapauksissa paitsi useamman kunnan muodostaman seudun kehittymistä myös laajempaa perspektiiviä oman kunnan asioiden hoitoon. Saarijärven aluearkkitehtitoiminnassa työntekijäresurssiin jakamisen syynä on lisäksi resurssien ja erikoisosaamisen turvaaminen erilaisissa tilanteissa ja halu väistää yhden henkilön varassa olevan palvelun haavoittuvuutta. Tutkittuihin yhteistyömuotoihin ei varsinaisesti oltu lähdetty vaihtoehdona kuntaliitokselle.

Tutkituissa kohteissa seutuyhteistyön tarve kohdistuu Halosen ja Airaksisen (2019, 3) tunnistamiin teemoihin eli maankäytön, liikenteen, kilpailukyvyyn ja elinkeinoelämän vahvistamiseen, kuntien keskinäisen ymmärryksen, luottamuksen ja arvostuksen lisäämiseen ja KUUMA-yhteistyössä myös alueen imagon kehittämiseen. Yhteistyössä on Saarijärven aluearkkitehtitoiminnassa ja KUUMA-liikelaitoksessa myös yhdyskuntarakenteen seudullisen suunnittelun ulottuvuus. Yhteistyö konkretisoituu KUUMA-liikelaitoksessa yhteisenä edunvalvontana ja kansainvälisten verkostojen hyödyntämisenä sekä kaikissa yhteistyömuodoissa palveluiden harmonisointina ja toimivien käytäntöjen jakamisena.

Kuntayhteistyön hyödyt. Tutkituissa yhteistyömuodoissa kuntayhteistyöstä saavutetut hyödyt ja haitat vastaavat kirjallisuudessa esitettyjä. Näitä ovat asiantuntijuuden ja osaamisen tason paraneminen, toiminnan haavoittuvuuden väheneminen ja palvelujen laadun paraneminen. Tässä tutkitut yhteistyömuodot eivät vaikuta merkittävästi palvelujen saatavuuteen tai palvelutasoon. Yhteistyöllä on kuitenkin saavutettu ammattimaisuutta, tasapuolisuutta ja riippumattomuutta sekä monipuolista asiantuntijuutta myös erityisosaamista vaativiin kysymyksiin. Yhteistyömuodot ovat auttaneet parantamaan asioiden valmistelua ja työn arvostusta. Yhteistyöstä on ollut etua myös pätevien ja osaavien henkilöiden rekrytoinnissa.

Yhteistyömuotojen avulla on saavutettu asiakastyytyväisyyttä ja kustannussäästöjä, mutta ne eivät ole lisänneet kuntien tuloja tai vaikuttaneet palvelumaksuihin. Toteutuneen yhteistyön koettiin säästävän viranomaisten aikaa ja vaivaa. Saarijärven seudulla yhteistyö on ollut keino varata palveluresurssia juuri oikea määrä. Tutkitut yhteistyömuodot eivät vaikuttaneet kunnan omien palveluvelvoitteiden määrään eivätkä suoraan investointimahdollisuuksiin. Näillä yhteistyömuodoilla ei

myöskään saavutettu merkittäviä lisämahdollisuuksia erikoistumiseen, työjärjestelyjen sujuvoittamiseen, työnkuvien kehittämiseen tai urakehitykseen, joskin Saarijärven aluearkkitehtitoiminnassa on mukana nämäkin ulottuvuudet.

Yhteistyön haitat. Tutkituissa yhteistyömuodoissa ei esiintynyt merkittävästi kirjallisuudessa esitettyjä yleisiä yhteistyöhön liittyviä haittoja tai ongelmia. Selvimmin kirjallisuudessa esille tuoduista haitoista tai hankaluuksista tuli esille vaikeus todentaa hyötyjä ja seurata tuloksia määrällisesti, erityisesti KUUMA-liikelaitoksen ja TART ry:n toiminnassa. Haastatellut olivat kuitenkin tyytyväisiä yhteistyöstä koituvien kustannusten tasoon ja vaikuttamismahdollisuuksiin niihin. Yhteistyömuodot on järjestetty virasto-organisaation alaisuudessa tai rinnalla, joten haastatteluissa ei tullut esille, että viranomaistoiminnan olisi koettu etääntyvän kunnan strategisesta hallinnosta tai palvelutuotannon säätelystä. Yhteistyömuotoihin ei liittynyt merkittävässä määrin poliittista päätöksentekoa, vaikka KUUMA-yhteistyötä linjaa kuntien luottamusmiehistä muodostettu johtokunta. Myös pienet kunnat kokivat olevansa yhteistyössä tasavertaisia suurempien kanssa.

Yhteistyö vaatii oman panostuksensa viranhaltijoilta, mutta työmäärän ei mainittu lisääntyneen merkittävästi. Yhteistyön koettiin jopa vähentävän viranhaltijoiden työmäärää, kun yhteistyö helpotti tiedon saamista uusista asioista ja ongelmista. Kevyiden organisaatorakenteiden ansiosta hallinnon määrän ei mainittu lisääntyneen tai toiminnan monimutkaistuneen. Yhteistyö ei huonontanut palvelujen laatua, pidentänyt asioiden käsittelyaikoja tai huonontanut työoloja, päinvastoin. Yhteistyö oli sujunut toistaiseksi hyvässä yhteishengessä ilman osapuolten keskinäistä syyttelyä tai vastaavia ristiriitoja.

Onnistuneen kuntayhteistyön edellytykset ja laatu. Kirjallisuudessa painotettiin yhteistyön valmistelun ja käynnistämisvaiheen tärkeyttä. Kaikki tutkitut yhteistyömuodot olivat jo vakiintuneita, ja kaikki olivat tavalla tai toisella pidempiaikaisen kehityksen tulosta. Kuntien maantieteellinen sijainti ja yhteiset intressit määrittelivät yhteistyöhön osallistumista. Osaamisen ja asiantuntijuuden jakamiseen keskitetyssä yhteistyössä kuntien koolla, profiililla tai etäisyyksillä ei näyttäisi olevan suurta merkitystä, kuten Turun alueen rakennustarkastajien yhteistyö osoittaa. Profiileiltaan samankaltaisissa kunnissa viranomaisille vastaan tulevat kysymykset ovat kuitenkin yhtenevämpiä, ja kollegojen yhteydenpito todennäköisempää. Kun-

tien yhteisessä edunvalvonnassa kuntien profiilien ja kuntakoon yhtenevyydellä voi olla merkitystä, kuten KUUMA-kuntien yhteistyö osoittaa. Tutkittujen kuntayhteistyömuotojen onnistumista tuki yhteistyöllä saavutettava mittakaavaetu Saarijärven aluearkkitehtitoiminnassa ja KUUMA-liikelaitoksen toiminnassa, ja lainsäädännön velvoitteisiin vastaamisesta tulevat paineet Turun alueen rakennustarkastajien yhdistyksen toiminnassa.

Tutkituissa yhteistyömuodoissa oli tunnistettavissa seuraavien kirjallisuudessa esitettyjen toimivan kuntayhteistyön edellytysten täytyminen:

- Toimijat olivat tunnistanee yhteisiä intressejä, tarpeita ja hyötyjä, joita varten yhteistyö oli rakennettu, ja yhteistyökumppanit oli valittu tarkoituksenmukaisesti pääosin yhteisen intressin ja maantieteellisen sijainnin perusteella.
- Viranhaltijoilla oli vahva tahtotila kuntien välisen vuoropuhelun tai palvelutuotannon yhteistyön syventämisestä ja avoin suhtautuminen toiminnan kehittämiseen.
- Kuntien päättäjät tukivat yhteistyölle asetettuja tavoitteita.
- Osapuolilla oli valmiutta kompromisseihin, joustavuutta ja sovinnollisuutta yhteistyöhön liittyvissä järjestelyissä.
- Yhteistoiminta oli resursoitu oikealla tavalla tai se oli mahdollista säätää kunnan mahdollisuuksiin sopivaksi, ja osapuolet olivat varanneet aikaa yhteistyön alkuun saattamiseen, johtamiseen ja toteuttamiseen.
- Yhteistyön aloittaminen oli valmisteltu huolellisesti.
- Tavoitteiden asettamisen tapa vaihteli, mutta kaikissa yhteistyömuodoissa toiminnalle määriteltiin vuosittain selkeät tavoitteet, osapuolet sitoutuivat niihin ja seurasivat yksityiskohtaisesti tai yleispiirteisesti niiden toteutumista. Turun alueen rakennustarkastajien yhdistyksessä tavoitteiden asettamista ja seuranta tekivät yhdistyksen vastuhenkilöt, ei niinkään kouluksia hyödyntävät jäsenet, jotka eivät ole mukana yhdistyksen toiminnassa vastuhenkilöinä.
- Yhteistyötä johdettiin ja toteutettiin organisoidusti.
- Yhteistyön tarpeisiin, toimintakulttuureihin ja olosuhteisiin oli onnistuttu valitsemaan sopivat mallit ja yhteistyön vetämiseen sopivat henkilöt.

- Yhteistyöstä nähtiin saavutettavan tunnistettavia hyötyjä kuten kustannustehokkuutta, laatua, toimintavarmuutta ja osaamisen vahvistumista, joskin hyötyjen numeerinen todentaminen nähtiin vaikeaksi.

Yhteistyön laatu koettiin tutkituissa tapauksissa hyväksi. Sotaraudan ja Linnamaan (1999, 3) yhteistyön laatuun vaikuttavat tekijät oli tunnistettavissa tapauksissa siten, että ne tukivat yhteistyön laadukkuutta. Informaation ja tiedon kulku oli riittävää, ja toimijat saivat yhteistyöstä merkittävää lisäarvoa. Päämäärät olivat samansuuntaisia, ja yhteistyöhön oltiin hyvin sitoutuneita. Omasta ja muiden tekemisestä oli mahdollista oppia ja tätä hyödynnettiin tehokkaasti kaikissa yhteistyömuodoissa. Erityisesti KUUMA-liikelaitoksen toiminnassa yhteistyöfoorumeita oli useita. Toimijoiden välillä oli vahva luottamus sekä selkeä työnjako ja vastuut.

6.4 Epävarmuustekijät ja jatkotutkimuksen tarpeet

Epävarmuustekijät. Tapaustutkimukseen sisältyy tiettyjä epävarmuustekijöitä. Kustakin tapauksesta haastateltiin vain kolme yhteistyössä mukana olevaa henkilöä, jotka olivat kaikki tavalla tai toisella keskeisessä roolissa yhteistyön toteuttamisessa. Tällä haastateltavien määrällä saavutettiin kuitenkin tämän näkökulman kylläntyminen, toisin sanoen vastauksissa toistuivat samat löydökset siinä määrin, että päätelmiä tuloksista oli mahdollista tehdä jo tällä aineistolla. Paremman varmuuden löydösten paikkansapitävyydestä saisi, mikäli haastateltaisiin myös muita intressiryhmiä kuten kuntapäätäjiiä, asukkaita ja palveluiden muita käyttäjiä. Laadullisen tutkimuksen tuloksia voisi varmentaa ja täsmentää määrällisen, kvantitatiivisen tutkimuksen menetelmin, kuten lomakekyselyllä. Tämän tutkimuksen laajuuden suhteessa ei ole kuitenkaan ollut mahdollista tuottaa yllä mainittuja lisätutkimusaineistoja.

Jatkotutkimuksen tarpeita. Tutkimukseen valittiin yhteistyömuotoja, joissa yhteistyö oli rakennettu hyvin ja se toimi erinomaisesti. Tapaustutkimuksessa avatuissa yhteistyötoteutuksissa ei tullut esiin merkittäviä ristiriitoja tai yhteistyötä hankaloittavia vaikeuksia. Tutkimuksen viitekehyksessä on tuotu esille, että monia yhteistyötoteutuksia on päädytty vuosien yhteistyön jälkeen purkamaan. Olisikin hyvä tutkia myös tapauksia, joissa yhteistyö on rakennettu, mutta syystä tai toisesta

ta lopulta purettu. Tällainen tutkimus voisi tuoda esille syitä, jota ovat johtaneet kuntien irrottautumiseen ja auttaa siten ymmärtämään syvemmin yhteistyön ongelmakohtia ja haasteita.

Tapaustutkimuksen kohteeksi valikoituneissa yhteistyötoteutuksissa kunnat ovat lisäksi jollakin tavalla maantieteellisesti sidoksissa toisiinsa, ja yhteistyö kohdistuu palveluntuotannon tukemiseen. Mielenkiintoista olisi myös tutkia yhteistyömuotoja, joissa osapuolilla ei ole maantieteellisesti yhteistä tekijää, hanketyyppistä yhteistyötä, joka ei ole pysyvää sekä yhteistyömuotoja, joilla pyritään edistämään kunnan kehittymistä pikemmin kuin tukemaan suoraan palvelutuotantoa.

Tässä tutkimuksessa ei tullut syvemmin esille yhteistyötoteutuksia, joissa on kooltaan kontrastisten keskus- ja kehyskuntien välistä yhteistyötä, vaikka Turun alueen rakennustarkastajien yhdistyksen toiminnassa erikokoisia kuntia onkin. Tutkimus ei avannut syvemmin myöskään yhteistyömuotoja, joissa yhteistyöorganisaatio on eritytetty kokonaan virasto-organisaatiosta. Nämä näkökulmat olisivat kiinnostavia jatkotutkimuksen aiheita. Tämä tutkimus keskittyi yhteistyötoteutuksiin suomalaisissa kunnissa. Tutkimusta kaipaakin myös yhteistyötoteutusten kansainvälinen vertailu.

6.5 Loppupäätelmä

Tutkimuksen keskeisiä löydöksiä olivat kuntarajat ylittävän kollegayhteistyön avulla toteutetusta osaamisen jakamisesta saavutetut merkittävät hyödyt sekä ketterän organisoitumisen mahdollisuudet kuntayhteistyössä. Tutkimuksessa haastateltiin erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien edustajia, ja kuntakoko näytti vaikuttavan asiantuntijuuden jakamisesta koituvan hyödyn merkitykselliseksi kokemiseen. Haastateltavat toivat esille hyvin samantyyppisiä yhteistyön hyötyjä yhteistyömuodosta ja kunnasta riippumatta. Kaikkia yhteistyömuotoja ylläpidettiin virasto-organisaation alaisuudessa tai rinnalla tarkoituksenmukaisella, kevyellä, joustavalla organisoinnilla ja varsin vähäisellä poliittisella ohjauksella ja byrokratialla. Näissä yhteistyömuodoissa ei korostunut kuntien päätöksenteko, vaan osaamisen ja näkemysten jakaminen.

Tutkimuksen perusteella joustavia, osaamisen jakamiseen ja yhdistämiseen tähtääviä yhteistyömuotoja voi suositella pienten kuntien palveluiden vahvistamiseen. Asiantuntijayhteistyön luomisessa onnistumista edistävät avoin, selkeä ja tasavertainen toimintatapa, pieni ja joustava organisaatio sekä hyvät keskinäiset henkilo-suhteet. Yhteistyön onnistuminen edellyttää myös luottamusta yhteistyökumppaneihin ja heidän asiantuntemukseensa sekä omaa osallistumisaktiivisuutta ja -motivaatiota. Yhteistyön johtamiseen tarvitaan luottamusta herättäviä, osaavia vetäjiä, mutta johtajuutta voidaan jakaa ja kierrättää onnistuneesti.

Tutkimus osoitti, että kunta-alan teknisen sektorin palvelutuotantoa ja asiantuntijuutta voidaan vahvistaa merkittävästi ja vähin kustannuksin verkostomaisen yhteistyön avulla. Tutkitut yhteistyömuodot olivat joustavia, kustannustehokkaita ja räätälöitävissä yhteistyösapuolten tarpeisiin. Ne sopivat toteutettavaksi virasto-organisaation alaisuudessa viranomaisvetoisesti kevyellä organisaatiolla ja vähäisellä poliittisella ohjauksella. Tutkituissa tapauksissa merkittävimmät hyödyt saavutettiin jakamalla osaamista kollegoiden asiantuntijuus- ja vertaistuen avulla, minkä koettiin vahvistavan osaamista viranomaistehtävien hoitamisessa ja tehostavan työtä. Tutkimuksen perusteella pienet ja keskisuuret kunnat voivat vahvistaa merkittävästi organisaatiotaan ja sen osaamista useiden erilaisten joustavien yhteistyömuotojen avulla.

LÄHTEET

- A 409/2000. Asetus aluearkkitehtitoimintaan myönnettävästä valtionavustuksesta vuonna 2000.
- Airaksinen, J. 2004. Kehittämisen kuntayhtymä, verkostojen johtamista hierarkioiden avulla? Teoksessa: K. Majoinen, J. Mäki & T. Tammi (toim.). Seutujohtamisen vaihtoehdot. [Verkkojulkaisu]. Acta nro 163. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. [Viitattu 8.4.2020]. Saatavana: http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=229
- Aluearkkitehtipalveluja uusiin kuntiin?. 2018. [Verkkolehtiartikkeli]. Keskisuomalainen 11.12.2018. [Viitattu 3.7.2020]. Saatavana ePress-lehtikokoelmasta. Vaatii käyttöoikeuden.
- Anttila, P. 1998. Tutkimisen taito ja tiedonhankinta. [Verkkosivu.] Helsinki: Metodix Oy. [Viitattu 20.3.2020]. Saatavana: <https://metodix.fi/2014/05/17/anttila-pirkko-tutkimisen-taito-ja-tiedon-hankinta/>
- Anttiroiko, A-V. 2010. Hallintainnovaatiot - Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoiminnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. [Verkkojulkaisu]. Tampere: Tampereen yliopisto. Sente-julkaisuja 33/2010. [Viitattu 20.4.2020]. Saatavana: https://people.uta.fi/~atmaso/verkkokirjasto/j/hallintainnovaatiot_hallintateoreettinen.pdf
- Anttiroiko, A-V. & Haveri, A. 2007. Teoksessa: A-V. Anttiroiko, A. Haveri, V. Karhu, A. Rynnänen & P. Siitonen (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. [Verkkojulkaisu]. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. [Viitattu 14.4.2020]. Saatavana: https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/65390/kuntien_toiminta_johtaminen_ja_hallintasuhteet_2007.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Aro, M. 2020. Rakennustarkastaja. Naantalın kaupunki. Haastattelu 20.5.2020.
- Blomroos, A. 2020. Toimialajohtaja. Liedon kaupunki. Haastattelu 15.5.2020.
- Eriksson, P. & Koistinen, K. 2005. Monenlainen tapaustutkimus. [Verkkojulkaisu]. Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisuja 4:2005. [Viitattu 23.5.2020]. Saatavana: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152279/Monenlainen_tapaustutkimus.pdf
- Gummerus, V. 2020. Vs. kuntakehitysjohtaja. Mäntsälän kunta. Haastattelu 20.5.2020.

- Haahtela, T., Leppisaari, E. & Malinen, P. 2012. Alueellinen yhteistyö kaupunki-seudulla. Julkaisussa: P. Malinen, A. Anttiroiko, T. Haahtela & P. Siitonen (toim.). Huomispäivän infrastruktuuri. Näkökulmia kuntien teknisen toimen uudistamiseen. [Verkkójulkaisu]. Acta nro 240. ss. 110-119. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. [Viitattu 23.5.2020]. Saatavana: http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=2734
- Halonen, J. & Airaksinen, J. 2019. Kaupunkiseutujen yhteistyöbarometri 2018. Kuntaliiton julkaisusarja Uutta kunnista 5/2019. [Verkkójulkaisu]. Helsinki: Suomen kuntaliitto. [Viitattu 26.3.2020]. Saatavana: http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3595
- Haukkasalo, H. 2020. Kunnanjohtaja, Pornaisten kunta. Haastattelu 19.5.2020
- Haveri, A. 2004. Seutujohtaminen osana paikallista hallintaa. Teoksessa: K. Majoinen, J. Mäki & T. Tammi (toim.). Seutujohtamisen vaihtoehdot. [Verkkójulkaisu]. Acta nro 163. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. [Viitattu 8.4.2020]. Saatavana: http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=229
- HE 268/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2015. Tutkimushaastattelu, Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. [Verkkokirja]. Helsinki: Gaudeamus, Helsinki University Press. [Viitattu 23.5.2020]. Saatavana Ellibs-e-kirjakokoelmasta. Vaatii käyttöoikeuden.
- Huhta, M. 2006. Pääkaupunkiseudun kehyskunnat tahtovat jatkaa itsenäisinä. [Verkkolehtiartikkeli]. Helsingin sanomat 27.1.2006. [Viitattu 30.6.2020]. Saatavana: <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000004370291.html>. Vaatii käyttöoikeuden.
- Humppi, U-M. 2020. Kaavoitusjohtaja. Saarijärven kaupunki. Haastattelu 3.6.2020.
- Hytönen, A. 2008. Rakennusvalvontatoimen yhteistyö. Kuntien rakennusvalvontojen yhteistyömuotojen esittely. [Verkkójulkaisu]. Ympäristöministeriön raportteja 26 / 2008. Helsinki: Ympäristöministeriö. [Viitattu 23.5.2020]. Saatavana: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/41417/YMra26_2008_Rakennusvalvontatoimen_yhteistyö.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Järvensivu, T. 2019. Verkostojen johtaminen, Opi ja etene yhdessä. [Verkkokirja]. Helsinki: BoD - Books on Demand. [Viitattu 23.5.2020]. Saatavana Ellibs-e-kirjakokoelmasta. Vaatii käyttöoikeuden.
- Kaavoitus ostetaan nyt Saarijärveltä. 2019. [Verkkolehtiartikkeli]. Keski-suomalainen 20.2.2019. [Viitattu 3.7.2020]. Saatavana ePress-lehtikokoelmasta. Vaatii käyttöoikeuden.

- Kallioinen, S. 2019. Kaavahankkeisiin on mahdollisuus vaikuttaa. [Verkkolehtiartikkeli]. Petäjävesi. Nro 41 9.10.2019. [Viitattu 3.7.2020]. Saatavana ePress-lehtikokoelmasta. Vaatii käyttöoikeuden.
- Kaupunkiseudun infrapalvelujen työryhmä. 2018. Tampereen kaupunkiseudun infrapalvelujen seutuyhteistyön nykytilakartoitus. [Verkkojulkaisu]. Tampere: Tampereen kaupunkiseutu. [Viitattu 23.5.2020]. Saatavana: https://www.tampereenseutu.fi/site/assets/files/18700/26_infra_nykytilakartoitus.pdf
- Kehyskunnat tarraavat valtaan. 2013. [Verkkolehtiartikkeli]. Helsingin sanomat 21.2.2013. [Viitattu 30.6.2020]. Saatavana: <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000002615253.html>. Vaatii käyttöoikeuden.
- Kempainen, H., Lindqvist, H., Sahlberg, M. & Taipale, P. 2019. Kuntainfran palveluiden tuotantotavat. Kysely-yhteenveto suurempien kaupunkien kuntainfran tuotantotavoista. [Verkkojulkaisu]. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. [Viitattu 23.5.2020]. Saatavana: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2019/2020-kuntainfran-palveluiden-tuotantotavat>
- Keravan kaupunki. 2012. KUUMA-seutu liikelaitoksen johtosäntö. Hyväksytty 10.12.2012. [Verkkojulkaisu]. Keravan kaupunki, säädöskokoelma. [Viitattu 23.5.2020]. Saatavana: https://www.kerava.fi/palvelut/Documents/js_kuuma.pdf
- Keravan kaupunki. 2020. KUUMA-johtokunnan pöytäkirja 1/2020. Liitteet: Tilinpäätös ja toimintakertomus 2019.
- Kickert, W., Klijn, E-H. & Koppenjan, J. 1997. Managing Complex Networks. [verkkojulkaisu]. London: Sage. 1–13. [Viitattu 23.5.2020]. Saatavana: <http://sk.sagepub.com/books/managing-complex-networks>. Vaatii käyttöoikeuden.
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto 5.7.2018. EU:n kilpailusäännöt. [Verkkosivu]. Helsinki: Kilpailu- ja kuluttajavirasto. [Viitattu 28.4.2020]. Saatavana: <https://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/kilpailuasiat/lainsaadanto-ja-suuntaviivat/eun-kilpailusaannot/>
- Kittilä, R. 2018. Verkostojohtaminen. [Verkkosivu]. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. [Viitattu 6.4.2020]. Saatavana: <https://www.soste.fi/jarjestoopas/verkostojohtaminen/>
- Kivinen, L. 2019. Pääkaupunkiseudun kehyskunnat kaipaavat ulkomaista rahaa: Neuvotteluita tonteista käydään jo. [Verkkolehtiartikkeli]. Helsingin sanomat 10.10.2019. [Viitattu 30.6.2020]. Saatavana: <https://www.hs.fi/kaupunki/jarvenpaa/art-2000006268233.html>

- Koskenkorva, J. 2020. Tekninen johtaja. Uuraisten kunta. Haastattelu 15.5.2020.
- Kuntaliitto. 9.12.2016. Yhtiöt ja markkinat. [Verkkosivu]. Helsinki: Kuntaliitto. [Viitattu 29.6.2020]. Saatavana: <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnat-yhtiöt-ja-markkinat>
- Kuntaliitto. 30.1.2017. Kuntien ja kuntayhtymien yhteistoiminta. [Verkkosivu]. Helsinki: Kuntaliitto. [Viitattu 12.4.2020]. Saatavana: <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kuntien-ja-kuntayhtymien-yhteistoiminta>
- Kuntaliitto. 20.2.2017. Liikelaitoskuntayhtymä. [Verkkosivu]. Helsinki: Kuntaliitto. [Viitattu 6.3.2020]. Saatavana: <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kuntien-ja-kuntayhtymien-yhteistoiminta/liikelaitoskuntayhtyma>
- Kuntaliitto. 10.12.2018. Kuntien liikelaitokset. [Verkkosivu]. Helsinki: Kuntaliitto. [Viitattu 9.3.2020]. Saatavana: <https://www.kuntaliitto.fi/talous/kuntien-liikelaitokset>
- Kuntaliitto. 5.4.2019. Verotus. [Verkkosivu]. Helsinki: Kuntaliitto. [Viitattu 9.3.2020]. Saatavana: <https://www.kuntaliitto.fi/talous/verotus>
- Kuntatekniikka. Ei päivämäärää. KEHTO-toiminta. [Verkkosivu]. Helsinki: Kuntatekniikka. [Viitattu 9.3.2020]. Saatavana: <https://kuntatekniikka.fi/kehto/>
- Kuntien Hankintapalvelut KuHa Oy. Ei päivämäärää. Omistajakunnille hankintoja laadukkaasti. [Verkkosivu]. Pirkkala: Kuntien Hankintapalvelut KuHa Oy. [Viitattu 23.3.2020]. Saatavana: <https://www.kuhaoy.fi/>
- KUUMA-kunnat: Valtion liitosselvitys on turha. 2013. [Verkkolehtiartikkeli]. Helsingin sanomat 25.10.2013. [Viitattu 30.6.2020]. Saatavana: <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000002683424.html>. Vaatii käyttöoikeuden.
- KUUMA-seutu liikelaitos. 2012. Sopimus yhteisen edunvalvonnan järjestämisestä Keravan, Hyvinkään ja Järvenpään kaupunkien sekä Kirkkonummen, Mäntsälän, Nurmijärven, Pornaisten, Sipoon, Tuusulan ja Vihdin kuntien yhteistyönä.
- KUUMA-seutu liikelaitos. Ei päiväystä. [Verkkosivut]. Kerava: KUUMA-seutu liikelaitos. [Viitattu 23.5.2020]. Saatavana: <https://www.KUUMA.fi/>
- KUUMA-seutu liikelaitos. Ei päiväystä. Yhteistyö ja vaikuttaminen. [Verkkosivut]. Kerava: KUUMA-seutu liikelaitos. [Viitattu 30.6.2020]. Saatavana: <https://www.kuuma.fi/seutuyhteistyö/yhteistyö-ja-vaikuttaminen/>
- L 5.2.1999/132. Maankäyttö- ja rakennuslaki.

L 20.2.2004/120. Konkurssilaki.

L 21.7.2006/624. Osakeyhtiölaki.

L 12.6.2009/410. Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta.

L 22.12.2009/1599. Asunto-osakeyhtiölaki.

L 29.4.2011/379. Pelastuslaki.

L 9.8.2013/588. Sähkömarkkinalaki.

L 10.4.2015/410. Kuntalaki.

L 29.12.2016/1397. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista.

L 24.5.2017/320. Laki liikenteen palveluista.

Lahden kaupunki 13.3.2017. Tilinpäätös 2016. [Verkojulkaisu]. [Viitattu 23.5.2020]. Saatavana: <https://www.lahti.fi/PaatoksetekoSite/strategia-ja-talousSite/Documents/Tilinp%c3%a4%c3%a4t%c3%b6skirja%20%202016.pdf>

Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. 2007. Tapaustutkimuksen taito. [E-kirja]. Gaudeamus. [Viitattu 23.5.2020]. Saatavana Ellibs-e-kirjakokoelmasta. Vaatii käyttöoikeuden.

Laine, M. & Peltonen, L. 2007. Ikkuna muutokseen. Teoksessa: M. Laine, J. Bamberg & P. Jokinen. 2007. Tapaustutkimuksen taito. [E-kirja]. Gaudeamus. [Viitattu 23.5.2020]. Saatavana Ellibs-e-kirjakokoelmasta. Vaatii käyttöoikeuden.

Leppisaari, E. 2011. Kuntien välinen yhteistyö infrastruktuuripalvelujen järjestämisessä, Tapaustutkimus Lahden ja Turun seuduilla. [Verkojulkaisu]. Helsinki: Aalto yliopisto. Kauppakorkeakoulu, taloustieteen laitos, kansantaloustiede. Maisterin tutkinnon tutkielma. [Viitattu 29.6.2020]. Saatavana: https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/771/hse_thesis_12639.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Lieksan kaupunki 2018. Tilinpäätös 2017. [Verkojulkaisu]. [Viitattu 23.5.2020]. Saatavana: <http://webdynasty.pohjoiskarjala.net/Dynasty/Lieksa/kokous/20182162-10-1.PDF>

Linnamaa, R. & Sotarauta, M. 2000. Verkosotjen utopia ja arki, Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta. [Verkojulkaisu]. Tampere: Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, SENTE-julkaisuja 7/2000. [Viitattu 23.5.2020].

tattu 23.5.2020]. Saatavana: https://people.uta.fi/~atmaso/verkkokirjasto/j/J_7-2000_Verkostojen_utoopia_ja_arki.pdf

Loikkanen, H. A. & Nivalainen, H. 2010. Suomen kuntatalouden kehitys: miten tähän on tultu? [Verkkojulkaisu]. Kuntien takauskeskukselle tehty raportti. Helsinki: Kuntien takauskeskus. [Viitattu 23.5.2020]. Saatavana: https://kuntientakauskeskus.fi/wp-content/uploads/2019/06/2010_suomen_kuntatalouden_kehitys_miten_tahan_on_tultu.pdf

Löytömäki, T. 2020. Tekninen johtaja. Multian kunta. Haastattelu 18.5.2020.

Majoinen, K. & Tammi, T. 2004. Seutusopimus strategisena asiakirjana. Teoksessa: K. Majoinen, J. Mäki & T. Tammi (toim.). Seutujohtamisen vaihtoehdot. [Verkkojulkaisu]. Acta nro 163. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. [Viitattu 8.4.2020]. Saatavana: http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=229

Malinen, P., Anttiroiko, A., Haahtela, T. ja Siitonen, P. (toim.). 2012. Huomispäivän infrastruktuuri. Näkökulmia kuntien teknisen toimen uudistamiseen. [Verkkojulkaisu]. Acta nro 240. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. [Viitattu 23.5.2020]. Saatavana: http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=2734

Multian kunta. 2019. Kunnanvaltuuston kokouspöytäkirja 18.2.2019.

Mäkinen, E. 2007. Kuntien julkis- ja yksityisoikeudellinen yhteistyö. Teoksessa: A-V. Anttiroiko, A. Haveri, V. Karhu, A. Ryyänen & P. Siitonen (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. [Verkkojulkaisu]. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. [Viitattu 14.4.2020]. Saatavana: https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/65390/kuntien_toiminta_johtaminen_ja_hallintasuhteet_2007.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Mäkinen, H. 2019. Susanna Paananen aloitti aluearkkitehtina. [Verkkolehtiartikkeli]. Petäjävesi-lehti Nro 16-17 17.4.2019. [Viitattu 3.7.2020]. Saatavana ePress-lehtikokoelmasta. Vaatii käyttöoikeuden.

Mäntsälän kunta. 2012. Kunnanvaltuuston kokouspöytäkirja 10.12.2012.

O'Toole, L. 1997. Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 57/1, 45–52. [Verkkojulkaisu]. [Viitattu 23.5.2020]. Saatavana: <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/6654187/O%27Toole97treating.pdf>

Penttilä, S., Ruohonen, J., Uoti, A. & Vahtera, V. 2015. Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. Kunnallisalan kehittämissätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 88. [Verkkojulkaisu]. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissätiö. [Viitattu 29.6.2020]. Saatavana: <https://kaks.fi/wp->

<content/uploads/2015/05/Kuntayhti%C3%B6t-lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n-ristiaallokossa.pdf>

Pihala, A. 2020. Nurmijärven yleiskaavapäällikkö. Nurmijärven kunta. Haastattelu 3.6.2020.

Pornaisten kunta. 2012. Kunnanvaltuuston pöytäkirja 17.12.2012.

Rantakokko, A. 2017. Elinvoimaa seutukaupungeille. Valtiovarainministeriön julkaisu 38/2017. [Verkojulkaisu]. Helsinki: Valtiovarainministeriö. [Viitattu 26.3.2020]. Saatavana: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80805/38_2017_Elinvoimaa%20seutukaupungeille.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Reina, T. & Huovinen, J. 2017. Yleiskirje 22/2017, 17.10.2017. [Verkkosivu]. Helsinki: Kuntaliitto. [Viitattu 18.3.2020]. Saatavana: <https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2017/kuntaliitto-kannustaa-pienia-kuntia-ja-suurten-kuntien-viranomaisyksikoita>

Renfors, D. 2020. Rakennustarkastaja. Kemiönsaaren kunta. Haastattelu 28.5.2020.

Saarijärven kaupunki, ei päivämäärää. Kaavoitus ja maankäyttö. [Verkkosivu]. Saarijärvi: Saarijärven kaupunki. [Viitattu 18.3.2020]. Saatavana: <https://www.saarijarvi.fi/kaavoitus>

Saarikoski, S. 2019. Kuntien rakennusvalvonnat yhtenäistävät käytäntöjään. Laitilan sanomat 11.1.2019.

Sahlberg, M. 2017a. Kuntien rakennusvalvonnan hallintokysely 2017. [Verkojulkaisu]. Helsinki: Kuntaliitto. [Viitattu 23.3.2020]. Saatavana: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2018/1900-kuntien-rakennusvalvonnan-hallintokysely-2017>

Sahlberg, M. 2017b. Kuntien ympäristönsuojelun hallintokysely 2017. [Verkojulkaisu]. Helsinki: Kuntaliitto. [Viitattu 27.3.2020]. Saatavana: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2018/1905-kuntien-ymparistonsuojelun-hallintokysely-2017>; ks. myös tiivistelmä: <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2018/kuntaliitto-selvitti-kuntien-rakennusvalvonnan-ja-ymparistonsuojelun-nykytilaa>

Salminen, E. 2020. Kahden kodin kulkija. [Verkkolehtiartikkeli]. Keski-suomalainen 23.4.2020. [Viitattu 3.7.2020]. Saatavana ePress-lehtikokoelmasta. Vaatii käyttöoikeuden.

Siitonen, P. & Martikainen, J-P. 2000. Kuntien tekniset palvelut kokokuvassa. KuntaSuomi 2004 hankkeeseen liittyvä raportti. ACTA 131. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Siitonen, P. & Martikainen, J-P. 2002. Miten ja millä rahalla? Organisointi, rahoitustarve sekä kehittämisenäkökohtia teknisen palvelutuotannon toimialueilla. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 34. Acta nro 145. [Verkkojulkaisu]. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. [Viitattu 23.5.2020]. Saatavana: http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=109

Siitonen, P. & Martikainen, J-P. 2005. Kunnat perusrakenteita turvaamassa. Kuntien tekniset palvelut 1995-2004. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia 55. ACTA 180. [Verkkojulkaisu]. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. [Viitattu 23.5.2020]. Saatavana: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2005/1315-kunnat-perusrakenteita-turvaamassa-kuntien-tekniset-palvelut-1995-2004>

Sipponen-Weber, R. & Moliis, S. 2018. Teknisen toimen järjestämismallien vertailu suurissa kaupungeissa. [Verkkojulkaisu]. Helsinki: Ramboll. [Viitattu 9.3.2020]. Saatavana: https://www.hel.fi/static/public/hela/vipaU02100VH2_Kansliapaallikko/Suomi/Patos/2019/Keha_2019-02-20_Kp_35_Pk/A3709E60-929A-CA90-8E0D-67CBBC200000/Liite.pdf

Sotarauta, M. & Linnamaa, R. 1999. Kehittäjäverkostojen pullonkaulat ja verkostojen johtaminen: Esimerkkinä kuntien elinkeinopoliittinen yhteistyö. Teoksessa: Siirilä, S. (toim.) Kaupunkipolitiikan aika. [Verkkojulkaisu]. Tampereen yliopisto, Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Tiedonantoja 41/1999. Tampere. [Viitattu 23.5.2020]. Saatavana: <http://docplayer.fi/21766853-Kehittajaverkostojen-pullonkaulat-ja-verkostojen-johtaminen-esimerkkinä-kuntien-elinkeinopoliittinen-yhteisty.html>

Stoker, G. 1997. Regime Theory and Urban Politics. Teoksessa D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (toim.) Theories of Urban Politics. s. 54-71. Sage Publications.

Suomen vetovoimaisin kaupunkiseutu. Ei päivämäärää. [Verkkosivu]. Tampere: Tampereen kaupunkiseutu. [Viitattu 11.3.2020]. Saatavana: <https://www.tampereenseutu.fi/>

Tampereen tilapalvelut. Ei päivämäärää. Keitä me olemme? [Verkkosivu]. Tampere: Tampereen tilapalvelut. [Viitattu 22.5.2020]. Saatavana: <https://tampereentilapalvelut.fi/me/>

TART. Ei päivämäärää. TARTin kunnat. [Verkkosivu]. [Viitattu 22.5.2020]. Saatavana: <https://tart.fi/>

- Tilastokeskus. Ei päivämäärää. Kuntien avainluvut. [Verkkosivu]. Helsinki: Tilastokeskus. [Viitattu 22.5.2020]. Saatavana: <https://www.stat.fi/tup/alue/kuntienavainluvut.html#?year=2020&active1=SSS>
- Turun alueen rakennustarkastajat. 2020. Vuosikokouksen pöytäkirja 27.2.2020. Liitteet: Säännöt, Toimintakertomus vuodelta 2019, Toiminta- ja koulutussuunnitelma vuodelle 2020.
- Turun kaupunki. 2018. Kaupunginhallituksen kokouspöytäkirja 19.11.2018 441§. [Verkkajulkaisu]. [Viitattu 22.5.2020]. Saatavana: <http://julkaisut.raiso.fi/kokous/2018292974-8-1.PDF>
- Uuraisten kunta. 2019. Teknisen lautakunnan pöytäkirja 29.1.2019. Yhteistyösopimus aluearkkitehtitoiminnasta Saarijärven kaupungin kanssa. Liite: Sopimus aluearkkitehtipalvelun järjestämisestä sekä esitysaineistona kuvaus myytävästä palvelusta ja kaavoituksen organisaatiosta.
- Valtiovarainministeriö. 2018. Seutukaupunkiohjelma, omaehtoista kehittämistä ja monenvälistä kumppanuutta. Valtiovarainministeriön julkaisu – 21/2018. [Verkkajulkaisu]. Helsinki: Valtiovarainministeriö. [Viitattu 22.5.2020]. Saatavana: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160927/VM_21_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Vantti. Ei päivämäärää. Vantti, Hyvää arkipäivää. [Verkkosivu]. Vantaa: Vantti. [Viitattu 22.5.2020]. Saatavana: <https://vantti.fi/tietoa-vantista/strategia/>
- Williamson, O. E. 1975. Markets and Hierarchies – Analysis and Antitrust Implications. [Verkkajulkaisu]. New York: Free Press. [Viitattu 23.5.2020]. Saatavana: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1496220

LIITTEET

Liite 1: Tutkimusta varten toteutetut haastattelut touko-kesäkuussa 2020

15.5. Liedon vt. toimialajohtaja (kaavoitus ja tekniset palvelut) Ari Blomroos

15.5. Uuraisten tekninen johtaja Janne Koskenkorva

18.5. Multian tekninen johtaja ja rakennustarkastaja Tiina Löytömäki

19.5. Pornaisten kunnanjohtaja Hannu Haukkasalo

20.5. Naantalin rakennustarkastaja Markku Aro

20.5. Mäntsälän vs. kuntakehitysjohtaja Vesa Gummerus

28.5. Kemiönsaaren valvontapäällikkö Dan Renfors

3.6. Saarijärven kaavoituspäällikkö Ulla-Maija Humppi

3.6. Nurmijärven yleiskaavapäällikkö Anita Pihala