



University of Lapland

This is a self-archived version of an original article. This version usually differs somewhat from the publisher's final version, if the self-archived version is the accepted author manuscript.

Hyvinvointia tukevien lähipalveluiden saavutettavuuden kehukset vanhempien ja nuorten näkökulmasta

Nikupeteri, Anna; Nurmi, Henna; Lantela, Lauri; Leinonen, Jaana; Kallinen, Kati; Turunen, Tuija; Laitinen, Merja

Published in:
Focus Localis

Julkaistu: 01.01.2021

Document Version

Julkaistu PDF-muodossa, tunnetaan myös nimellä tietueversio

Citation for pulished version (APA):

Nikupeteri, A., Nurmi, H., Lantela, L., Leinonen, J., Kallinen, K., Turunen, T., & Laitinen, M. (2021). Hyvinvointia tukevien lähipalveluiden saavutettavuuden kehukset vanhempien ja nuorten näkökulmasta. *Focus Localis*, 49(2), 68-86. <https://journal.fi/focuslocalis/issue/view/7894/1237>

Document License
CC BY-NC-ND

49. VUOSIKERTA

FOCUS LOCALIS

TÄSSÄ JULKAISUSSA

3

PÄÄKIRJOITUS:

**KOTIMAISILLA KIELILLÄ JULKAISTAVA KUNTATUTKIMUS
TUKEE PÄÄTÖKSENTEKOA**

Anni Jäntti & Lotta-Maria Sinervo

ARTIKKELIT:

5

**PUURAKENTAMINEN KUNNISSA – JULKINEN KESKUSTELU
PÄÄTÖKSENTEKOA OHJAAMASSA**

Tuomas Korhonen, Paula Rossi, Deborah Kuperstein Blasco,
Natalia Saukkonen, Riina Muilu-Mäkelä & Teemu Laine

29

**KUNTAÄÄNTÄMÄÄN SÄÄNTELY JA
KUNNAN OMA SÄÄDÖSVALTA KRIISIJOHHTAMISESSA**

Harriet Lonka, Vesa-Pekka Tervo, Asko Uoti & Anssi Keinänen

51

**LAPSIPERHEIDEN AUTTAMINEN ERI
TOIMIALOJEN YHTEISTOIMINTANA KUNNISSA: LAPSET PUHEEKSI
-PALVELUMALLIN TOIMIJAVERKOSTOTEOREETTINEN TARKASTELU**

Riikka Lämsä, Jenna Grundström & Petra Kouvonen

68

**HYVINVOINTIA TUKEVIEN LÄHIPALVELUIDEN
SAAVUTETTAVUUDEN KEHYKSET VANHEMPIEN JA
NUORTEN NÄKÖKULMASTA**

Anna Nikupeteri, Henna Nurmi, Lauri Lantela, Jaana Leinonen,
Kati Kallinen, Tuija Turunen & Merja Laitinen

87

**LECTIO PRAECURSORIA:
MILLAISILLA ASIANTUNTIJUUDELLA
TULEVAISUUDEN KUNTA RAKENNETAAN?**

Liisa Jurmu



VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

PÄÄKIRJOITUS

Kotimaisilla kielillä julkaistava kuntatutkimus tukee päätöksentekoa

Anni Jäntti & Lotta-Maria Sinervo

Suomalaisen hyvinvointiyhteiskuntakehityksen myötä kunnille on muodostunut monipuolinen ja merkittävä rooli ihmisten hyvinvoinnin rakentamisessa ja laajemminkin osana yhteiskuntaa. Kuntavaalikeväänä kuntien toiminta, tehtävät ja tarkoitus ovat olleet esillä julkisessa keskustelussa tavallistakin enemmän. Kunnan sateenvarjon alle mahtuu valtava kirjo erilaisia tehtäviä ja vastuita. Kunta tarjoaa loputoman määrän johtamiseen, organisaatioon, demokratiaan, palveluihin, henkilöstöön ja talouteen liittyviä ilmiöitä, joihin tutkimuksen keinoin voidaan tarttua. Kuntien tarkoituksen ja tehtävien monimuotoisuus tulee näkyväksi kuntien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden työssä asioista päätettäessä. Kuntapäätäjät tarvitsevatkin monenlaista tietoa päätöksenteon tueksi. Focus Localis pyrkii vastaamaan tähän tarpeeseen tarjoamalla väylän suomen- ja ruotsinkieliselle tutkimustiedolle, joka hyödyttää suomalaisia päättäjiä, julkishallinnon johtajia ja asiantuntijoita sekä tietysti myös tutkijoita.

Tutkimuksen tulisi palvella paitsi tiedettä myös yhteiskuntaa. Kuntatutkimuksella on erityisen vahva yhteiskunnallinen kytkös. Kuntatutkimus on perinteisesti kohdistunut kuntien käytännön kannalta merkittäviin kysymyksiin. Tätä voidaan pitää kuntatutkimuksen erityispiirteenä ja vahvuutena. Tutkimuksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus ei ole ristiriidassa tieteellisen kontribuution kanssa, vaan parhaimmillaan laadukas ja korkeatasoinen

kuntatutkimus luo erinomaisia mahdollisuuksia kuntien käytäntöjen kehittämiseksi. Dialoginen vuorovaikutus tieteen ja käytännön välillä on ensiarvoisen tärkeää. Sitä haluamme Focus Localiksessa osaltamme mahdollistaa.

Akateeminen julkaiseminen painottuu alati vahvemmin kansainväliseen julkaisemiseen yliopistojen rahoituksen ja tiedepolitiikan tieteellisen toiminnan mittareiden ohjaamana. Tutkimuksen ammattimaistumisen ja tieteen kansainvälistymisen myötä tutkimuksen pääkieleksi on muodostunut lähes yksinoikeudella englanti. Tämän seurauksena tutkijat julkaisevat yhä vähemmän kotimaisilla kielillä, vaikka se olisi tärkeää tutkimuksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, mutta myös kotimaisten kielten kehityksen kannalta.

Jotta tutkimuksesta voitaisiin myös tulevaisuudessa keskustella kotimaisilla kielillämme, niitä tulee aktiivisesti kehittää tiedekielinä. Tämä edellyttää julkaisemista suomeksi ja ruotsiksi. Omalla äidinkielellä ajatteleva, kirjoittaminen, lukeminen ja julkaiseminen auttavat säilyttämään ja luomaan kieltä. Näin syntyy uusia kotimaisia käsitteitä ja termejä. Samalla tuotetaan myös ymmärrystä kansainvälisestä tiedekeskustelusta kotimaisilla kielillä. Myös kuntapäätöksenteon näkökulmasta julkaisukielellä on väliä. Kynnys kotimaisilla kielillä tuotetun tutkimustiedon käyttöön on matalampi. Omalla äidinkielellä tarjottu tutkimustieto koetaan helpommin saavutettavaksi.

Tässä numerossa julkaisemme neljä suomenkielistä tutkimusartikkelia, jotka valottavat kuntien toiminnan ja tehtävien monipuolisuutta. Tuomas Korhonen, Paula Rossi, Deborah Kuperstein Blasco, Natalia Saukkonen, Riina Muilu-Mäkelä ja Teemu Laine käsittelevät artikkelissaan kuntien puurakentamiseen liittyvän media-analyysin avulla sitä, miten julkinen keskustelu ohjaa päätöksentekoa. Kirjoittajat toteavat, että uutismedia voi uudistaa vanhentuneita käsityksiä puurakentamisesta ja täten edistää puurakentamista kunnissa. Tutkimuksen tulokset auttavat paremmin ymmärtämään kuntien päätöksenteon taustalla vaikuttavia tekijöitä.

Harriet Lonka, Vesa-Pekka Tervo, Asko Uoti ja Anssi Keinänen tarkastelevat artikkelissaan kuntaa koskevaa sääntelyä ja kunnan säädösvaltaa kriisijohtamisessa. Artikkelissa paneudutaan häiriö- ja poikkeustilanteiden päätöksentekoon ja nostetaan esiin eri hallinnontasojen ohjaukseen liittyviä puutteita, jotka johtuvat kirjoittajien mukaan muun muassa siitä, että nykyinen lainsäädäntö kaipaisi kriisijohtamisen osalta muutoksia, sillä se ei näytä riittävästi tunnistavan kuntien ja alueiden olosuhteiden erilaisuutta. Riikka Lämsä, Jenna Grundström ja Petra Kouvonen tutkivat artikkelissaan lasten ja perheiden hyvinvointia tukevia palveluita tutkimusnäyttöön perustuvien menetelmien avulla. Latourin toimijaverkostoteoriaa hyödyntäen kirjoittajat havaitsivat, että lasten

ja perheiden hyvinvoinnin tukemisessa toimivat rakenteet, osallisuus ja jatkuva vuorovaikutus edistävät toiminnan juurtumista paikallisesti. Aktiivinen yhteistyö paikallisten, alueellisten ja kansallisten toimijoiden kesken on olennaista pysyvän toimintatavan saavuttamiseksi.

Anna Nikupeteri, Henna Nurmi, Lauri Lantela, Jaana Leinonen, Kati Kallinen, Merja Laitinen ja Tuija Turunen paneutuvat artikkelissaan lasten ja perheiden hyvinvointia tukeviin lähipalveluihin, erityisesti Pohjois-Suomen harvaan asutuilla alueilla. Kirjoittajat tutkivat, miten lapset ja vanhemmat kokevat palvelujen saavutettavuuden, ja miten saavutettavuutta voitaisiin vahvistaa palvelujen kehittämisessä. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että lähipalvelujen saavutettavuuden kehittäminen perheiden hyvinvointia entistä paremmin tukeväksi edellyttää niin palvelujärjestelmältä kuin ammattilaisilta alueellisten, fyysisten, sosiaalisten, kielellisten, kulttuuristen ja ajallisten etäisyyksien huomiointia.

Kiitämme kirjoittajia ja artikkelien vertaisarvioijia arvokkaasta panoksesta ja hyvästä yhteistyöstä tieteen, edistyksen ja suomen kielen hyväksi!

Antoisia lukuhetkiä ja hyvää kesää toivottaen,
Anni Jääntti ja Lotta-Maria Sinervo
Päätoimittajat

Puurakentaminen kunnissa – julkinen keskustelu päättöksentekoa ohjaamassa



Tuomas Korhonen, Paula Rossi, Deborah Kuperstein Blasco,
Natalia Saukkonen, Riina Muilu-Mäkelä & Teemu Laine

Tiivistelmä

Rakennusmateriaaleihin liittyy paljon erilaisia osittain median välittämiä ja luomia mielikuvia. Tutkimustietoa mielikuvaväittämien rinnalle on tarjolla vähän. Silti kunnat joutuvat tekemään haastavia päätöksiä rakennushankkeistaan. Erityisen ajankohtaisena ilmiönä monet kunnat haluavat ottaa kantaa rakennusmateriaalivalintoihin ja edistää puurakentamista. Tässä artikkelissa tarkastelemme sitä, minkälaisia institutionaalisia asetelmia (eli arvoja, uskomuksia, tavoitteita, asenteita, käytäntöjä ja odotuksia) puuhun rakennusmateriaalina liitetään julkisessa keskustelussa.

Aamulehden uutisaineistoon (2015–2020) perustuen nostamme esiin neljä keskeistä institutionaalisten asetelmien kategoriaa: (1) puurakentaminen kunnan vetovoimatekijänä, (2) puurakentamisen taloudelliset vaikutukset hanketasolla ja kansallisesti, (3) puurakentamisen hyvinvointivaikutukset sekä (4) puurakentaminen kestävän kehityksen edistäjänä. Esitämme, että uutismedia voi uudistaa vanhentuneita käsityksiä puurakentamisesta ja vaikuttaa näin myönteisesti kunnallisiin päätöksiin rakentaa nimenomaan puusta. Tämä väite perustuu siihen, että uutisaineistossa puurakentamiseen liittyvät institutionaaliset asetelmat ovat pitkälti positiivisia. Kilpailevat, puurakentamiseen liittyvät institutionaaliset asetelmat kuitenkin nivoutuvat toisiinsa, mikä tuo kuntapäätöksentekoon kompleksisuutta. Tuloksemme auttavat ymmärtämään paremmin kuntien päätöksenteon taustalla vaikuttavia tekijöitä suhteessa kunnan demokratia-, talous-, yhteisö- ja hyvinvointitehtäviin sekä mahdollisesti laajemminkin.

Avainsanat:

puurakentaminen, kunnallinen päätöksenteko, julkiset hankinnat, institutionaaliset asetelmat, media-analyysi

Abstract

Media influences public images about and procurement of different construction materials. In this article, we look at different institutional arrangements (i.e., values, beliefs, goals, attitudes, practices, and expectations) associated with wood as a construction material. We use Finnish Aamulehti's news material (2015–2020) to identify these institutional arrangements.

According to our analysis on the news material, there are key categories of institutional arrangements that can be highlighted in the news material: (1) wood construction as an attraction, (2) its economic impact case-by-case and nationally, and its (3) welfare and (4) sustainable development effects. The article suggests that news media may renew dated assumptions about wood construction. Yet, competing institutional arrangements regarding wood construction are intertwined and thus they create complexity to municipal decision-making. Our results help understand the factors behind municipal decision-making in relation to the democratic, economic, community and welfare tasks of a municipality and possibly more broadly.

Keywords:

wood construction, municipal decision-making, public procurement, institutional arrangements, media analysis

1 Johdanto

”Valtio on asettanut kunnianhimoiset tavoitteet puun käytön lisäämiselle ja edistää puurakentamisen kehittymistä valtioneuvoston yhteisen Puurakentamisen ohjelman kautta. Julkisen sektorin edellytetään yhä enemmän tekevän ympäristöystävällisiä ja vastuullisia hankintoja. Kuntien asettamat hiilineutraaliustavoitteet tukevat puurakentamista ja erityisesti massiivipuun käyttöä rakennuskannassa, joka muodostaa pitkäaikaisia hiilivarastoja. Kunnissa puurakentamisen kysyntä on varsinkin viime vuosina kasvanut. Lisäksi teollisen puurakentamisen kilpailukyky parantuu, kun puun käyttö rakentamisessa yleisty ja ratkaisujen tarjonta kasvaa.” (Ympäristöministeriö 2020, 4).

Kuten edellä Ympäristöministeriön asettamista puurakentamisen tavoitteistakin on nähtävissä, julkisten hankintojen odotetaan olevan kestäviä. Toisaalta julkisen sektorin toimijoiden on pohdittava tarkkaan mihin resurssit käytetään (Lindholm ym. 2019). Kuinka kunnat sitten

onnistuvat tekemään onnistuneita päätöksiä ja mistä päätöksentekijät saavat tietoa tuekseen? Tiedonkäyttö onkin tutkimusaiheena nostettu esille mm. Focus Localis -tiedejulkaisun teemanumerossa ”Tiedonkäyttö johtamisessa ja päätöksenteossa – kohti tiedollista kumppanuutta” (3/2020). Tämä artikkeli pohjaa joihinkin tuon teemanumeron avaamiin teemoihin, pureutuen kuitenkin täsmällisemmin nimenomaan julkiseen keskusteluun kunnallista päätöksentekoa ohjaamassa. Viestintää osana kuntatutkimusta on toki tutkittu aiemminkin (esim. toisessa teemanumerossa 4/2010, ks. Juholin ym. 2010), luonnehtien esimerkiksi kuntajohtajuuden näkymistä julkisessa keskustelussa (Leinonen 2010). Silti, kattavaa tutkimuksellista ymmärrystä median roolista vaikuttamassa kuntapäätöksiin ei tietääksemme ole saatavilla ainakaan Suomessa (ks. myös Leinonen 2010).

Keskittyäksemme vielä tarkemmin tähän artikkeliin valitsemaamme rakentamisen kontekstiin: rakennuskohteisiin liittyvät rakennuspäätös- ja rakennusmateriaalivalintakeskustelut näkyvät usein mediassa. Edellä johdatellusti voidaankin arvioida, että median esiin tuomat näkökulmat ohjaavat myös kunnallista pää-

töksentekoa. Miten median tuottamaa tietoa siis käytetään kunnissa? Aiemman tutkimuksen mukaan julkinen keskustelu voi vaikuttaa päätöksentekoon kunnissa jopa valtakunnallisia poliittisia linjauksia enemmän (Palokangas 2019). Näin julkisen keskustelun ymmärtäminen olisi äärimmäisen tärkeää, kun halutaan ymmärtää kuntien päätöksentekoon vaikuttavia tekijöitä, myös puurakentamiseen liittyen. Julkisen puurakentamisenkin – kuten muunkin kuntajohtamisen kentän – ”todellisuutta rakennetaan vuorovaikutuksen keinoin 2000-luvun viestintäympäristössä” (Juholin ym. 2010, 318).

Oletuksenamme on, että erilaiset taloudelliset ja hyvinvoinnilliset tekijät sekä institutionaalisoituneet asetelmat näiden takana vaikuttavat rakentamiseen liittyvään kuntapäätöksentekoon ja toimintaan (ks. Niiranen 2020). Täten, nämä tekijät ja asetelmat vaikuttavat myös siihen, mistä materiaaleista kunnissa rakennetaan. Institutionaalisista asetelmista, siis erilaisista arvoista, uskomuksista, tavoitteista, asenteista, käytännöistä ja odotuksista neuvotellaan päätöksentekotilanteissa; nämä asetelmat voivat olla lähtöisin julkisesta keskustelusta, kuntastrategiasta tai yksilötason aiemmista kokemuksista (Van Wart 1996). Aiemmassa tutkimuksessa on tunnistettu, että julkisen keskustelun lisäksi itse päätöksenteossa mukana olevat yksittäiset toimijat voivat vaikuttaa rakennusmateriaalipäätöksiin. Yksittäiset luottamustoimissa olevat henkilöt voivat merkittävästi vaikuttaa puumateriaalin käyttöön kunnassaan, joko estäen tai käynnistäen ideointia puurakentamisesta (Palokangas 2019; Peltovirta 2019). Institutionaaliset asetelmat vaikuttavat myös näiden yksittäisten henkilöiden toiminnan ja päätöksenteon taustalla.

Julkisissa hankinnoissa on keskeistä arvioida hankintavaihtoehtojen kokonaisvaikutuksia. Vaihtoehtoista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin ratkaisu, jonka määrittäminen voi osoittautua hyvin vaikeaksi (Walsh ym. 2011, 32; Lindholm ym. 2019). Julkisen sektorin kompleksinen, monitoimijainen ja monikerroksellinen konteksti luo omat haasteensa kokonaistaloudellisuuden arvioinnille ja si-

ten hankintojen toteuttamiselle (Lindholm ym. 2019; Rossi & Tuurnas 2021). Silti päätöksentekijöihin kohdistuu paineita muodostaa perusteltu ymmärrys investointeihin sijoitetun julkisen rahan vaikuttavuudesta. Perusteluihin vaikuttavat monet subjektiiviset käsitykset hyvästä palvelutasosta; esimerkiksi suusanallinen tieto, kokemukset ja media luovat mielikuvia ja odotuksia kuntalaisille (James 2011; Oulasvirta ym. 2019; Saukkonen 2019; Niiranen 2020; Sinervo & Jäntti 2020). Kaikkiaan julkisten hankkeiden edistäjät joutuvat navigoimaan kompleksisessa toimintaympäristössä, ja ammentavat – eivät toki kokonaisuudessaan, mutta osaltaan – perusteluita toiminnalleen vallitsevasta julkisesta keskustelusta.

Erityisenä ajankohtaisena ilmiönä on nousut esiin kuntien halu ottaa kantaa rakentamisen materiaalivalintoihin ja edistää puurakentamista (vrt. Ympäristöministeriön sitaatti edellä). Tämän ilmiön ymmärtämiseksi halusimme selvittää, minkälaisia odotuksia media liittää puumateriaalin käyttöön ja miten nämä odotukset ovat liitettävissä kuntien perustehtäviin: hyvinvointi-, talous-, demokratia- ja yhteisötehtävään (Jäntti 2016). Lisäksi empiiriseen tutkimukseen perustuvaa tietoa julkisen sektorin kompleksisuudesta on olemassa liian vähän; tätä tarvittaisiin, jotta ymmärretään julkisen sektorin toimijoiden kompleksista toimintaja päätöksentekoympäristöä entistä paremmin (Rossi & Tuurnas 2021).

Vastataksemme tähän tutkimustarpeeseen esitämme, että institutionaaliset asetelmat liittyen puurakentamiseen vaikuttavat julkisten rakennushankintapäätösten taustalla, ja ainakin osittain nämä taustavaikuttimet juontavat juurensa mediasta. Puuhun materiaalina liitetäänkin monenlaisia institutionaalisia asetelmia (Rametsteir ym. 2007; Høibø ym. 2015), joita media luo ja välittää kansalaisille ja päätöksentekijöille julkisella sektorilla. Tarkemmin ottaen, useat julkisen keskustelun ylläpitämät institutionaaliset asetelmat vaikuttavat kunnalliseen päätöksentekoon ja toimintaan (Rossi & Tuurnas 2021). Tavoitteenamme onkin vastata tutkimuskysymyksiin:

1. Minkälaisia institutionaalisia asetelmia (arvoja, uskomuksia, tavoitteita, asenteita, käytäntöjä ja odotuksia) media liittyy puurakentamiseen?

2. Miten tunnistetut institutionaaliset asetelmat liittyvät kuntien perustehtäviin?

Vastaamme tutkimuskysymyksiin analysoimalla Aamulehdessä vuosina 2015–2020 julkaistuja puurakentamista koskevia artikkeleita. Analysoimme keräämämme uutisaineiston laadullisen, teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla (Tuomi & Sarajärvi 2011). Näin vastaamme aiemman tutkimuksen tunnistamaan mahdollisuuden tulkita kunnallisia perustehtäviä heijastelevia diskursseja (vrt. Jäntti 2016). Näin ollen artikkelimme tuottaa uutta empiiristä ymmärrystä julkisen sektorin kompleksisuudesta (Rossi & Tuurnas 2021) sekä uutta tietämystä kunnallisia perustehtäviä heijastelevista diskursseista (Jäntti 2016).

Käsitlemme seuraavaksi julkisten hankintapäätösten erityispiirteitä ja puumateriaalin käyttöön liittyviä näkökulmia. Esittelemme myös institutionaalisten asetelmien sekä kuntien perustehtävien käsitteet ja käsitlemme vielä median roolia arvottamassa julkisia hankintapäätöksiä. Käytämme sitten institutionaalisten asetelmien ja kuntien perustehtävien käsitteistä apunamme jäsentämään julkiseen puurakentamiseen liittyvää uutisointia. Analysoimme tunnistaa ensin median puurakentamiseen liittämiä institutionaalisia asetelmia ja tarkastelee sitten niiden suhdetta kunnan toimintaan liitettäviin perustehtäviin. Esitämme johtopäätöksissä näkemyksemme sopivista jatkotutkimuskohteista, joista osaan olemme itsekin tarttuneet jo nykyisessä tutkimusprojektissamme.

2 Puurakentaminen julkisen sektorin kontekstissa

2.1 Julkiset hankinnat tutkimuskontekstina

Julkiset rakennushankinnat ovat yksi osa-alue kunnassa tehtävistä rakentamiseen liittyvistä

päätöksistä muun muassa kaavoituspäätösten ohella. Rakennusmateriaalivalinnat taas ovat yksi osa-alue lukuisista muista seikoista, joita hankintapäätöstä valmistelevat viranhaltijat ottavat huomioon prosessin edetessä. Kuitenkin juuri kuntien rakennusmateriaalivalinnat ovat saaneet paljon huomiota julkisuudessa, ja erityisesti betoni- ja puumateriaalin käytön välille on rakentunut vastakkainasettelua.

Yleisesti julkiset hankintaprosessit eroavat yksityisen puolen päätösprosesseista monin tavoin. Tämä johtuu siitä, että julkiset organisaatiot toimivat erilaisten lainalaisuuksien alla kuin yksityiset. Erot liittyvät muun muassa toimintaympäristön tekijöihin, sisäisiin rakenteisiin ja toimintaprosesseihin. Toimintaympäristöjen erilaisuus liittyy erilaisiin rooleihin, joissa julkiset ja yksityiset organisaatiot ovat yhteiskunnassa (Nutt 2006); siinä, missä yksityisen sektorin organisaatioilla on mandaatti maksimoida omistajiensa varallisuutta, julkisorganisaatioiden on tarve täyttää yhteisön tarpeita (Nutt 2006; Jäntti 2016) monien joskus keskenään ristiriitaisten tavoitteiden ja arvojen vallitessa (Rainey ym. 1976; Rainey 2003, 149; Hoggett 2006; Niiranen 2020). Ristiriidat johtavat erilaisiin odotuksiin vastuullisuudesta ja vaikuttavat päätöksenteon käytäntöihin (Nutt 2006). Myös odotukset itsessään voivat tuoda ristiriitaa päätöksentekoon (Niiranen 2020).

Vastuullisuuden ja tilivelvollisuuden mekanismit tekevät julkisista investoinneista julkisia tarkkailukohteita ulkopuolisille näkökulmille (Ljungholm 2014). Tämän takia päätöksentekijöillä on paine muodostaa vahva ymmärrys investoidun julkisen rahan vaikuttavuudesta. Samaan aikaan päätöksentekijöihin itseensäkin vaikuttavat julkinen keskustelu, suusta-suu-hun-tieto, kokemusperäinen tieto, sekä median luomat kuvat ja odotukset tarkoituksenmukaisesta ja kohtuullisesta palvelutasosta (James 2011; Saukkonen 2019). Lisäksi yksilötason käsitykset tarkoituksenmukaisuudesta ja kohtuullisuudesta muodostuvat subjektiivisesti (Salminen 2015) ja liikkuvat ajassa sosiaalisten olojen muuttuessa (Niemelä & Raijas 2012).

Julkisen hankinnan ensisijaisia tavoitteita

ovat läpinäkyvyys, hankintajärjestelmän tehokkuus, paras arvo sijoitetulle rahalle sekä riskien välttäminen (Sánchez Graells 2011, 98). Julkisille hankintapäätöksille leimallista on merkittävä vaihtelu hankinnan kohteissa ja se, että päätöksillä on kauaskantoisia vaikutuksia (Rainey ym. 1976). Lisäksi julkiset hankintapäätökset voivat merkittävästi vaikuttaa markkinoiden kilpailuasetelmaan (Sánchez Graells 2011, 57). On myös huomattava, että tiedon saatavuus, poliittiset intressit ja auktoriteetti rajoittavat julkista päätöksentekoa (Nutt 2006).

Julkinen hankinta vaikuttaa myös laajasti yhteiskuntaan sekä tarkoituksellisesti että tarkoituksettomasti, ja suoraan sekä epäsuorasti. Julkisten hankintojen avulla voidaan edistää ekologisesti, ekonomisesti ja sosiaalisesti kestävämpien vaihtoehtojen markkinoita (Alhola & Kaljonen 2017; Palokangas 2019). Tämä pätee myös rakennussektoriin (Kuittinen & le Roux 2017), joka on kunnallisessa päätöksenteossa yksi merkittävimmistä hankintakohteista.

2.2 Mitkä tekijät ajavat julkisia rakennushankkeita puurakentamiseen?

Kunnat ovat kasvavassa määrin osoittaneet kiinnostusta rakennushankkeittensa materiaali- ja puurakentamisen edistämiseen. Tästä syystä olisi tarpeen ymmärtää, minkälainen julkisen päätöksenteon kohde investointi puurakennusmateriaaliin on. Yleisesti puurakentamisen hyötyjä perustellaan ympäristö- ja hyvinvointivaikutusten kautta, mutta sen käyttöön liittyy myös haasteita käytännön tasolla. Puurakentaminen on tunnustettu yhdeksi keskeiseksi keinoksi hillitä ilmastonmuutosta sekä kansallisella että EU:n tasolla. Kansallisesti puun käytön edistäminen linkitetään kunnille asetettuihin ilmastotavoitteisiin ja erityisesti rakennusteollisuuden kestävyden edistämiseen. Yleisessä keskustelussa puurakentamisen kestävyttä perustellaan materiaalin elinkaaren aikaisilla ympäristövaikutuksilla (Petersen & Solberg 2005). Puumateriaalin käytön kestävyteen liittyy kuitenkin myös tätä näkökulmaa

haastavia tekijöitä, sillä puun käyttö voi myös lisätä energian kulutusta rakennuksen elinkaaren aikana (Alhola & Kaljonen 2017). Taloudellisen hyvinvoinnin näkökulmasta puurakentaminen voi olla hyödyllistä paikallistaloudelle esimerkiksi elintason ja työllistämisaikutusten kautta (Törmä & Istolahti 2017; Palokangas 2019).

Muihin puumateriaalin käytön ajureihin kuuluvat puun keveys ja pitkäikäisyys, työtettävyyden ja asennustarkkuus, uusiutuvaus ja kierrätettävyyden, sisäilman laatu pienemmän kosteusvaihtelun myötä, pehmeä akustiikka ja stressiä madaltava ilmapiiri, maanjäristyksen kestävyys, puolilämpimien tilojen mahdollisuus, sekä paloturvallisuus uusien säännösten myötä (Hurmekoski & Korhonen 2017, 4; ks. myös Muilu-Mäkelä ym. 2014). Vastaavasti esteiksi puurakentamiselle nähdään luonnollinen vaihtelu rakennusmateriaalissa esimerkiksi oksien, taipumien ja halkeamien vuoksi, korkeat materiaalikustannukset, sekä vanhentuneet mielikuvat ja polkuriippuvuutta luovat asenteet. Lisäksi puun pitkäkestoisen säilyvyyden turvaaminen vaatii suunnittelua ja ylläpitoa (Hurmekoski & Korhonen 2017, 4). Puumateriaalin käytön merkittävimmät esteet liittyvät kuitenkin todennäköisesti rakennusprosesseihin ja hankintasykleihin. Puun puutteellinen ymmärtäminen rakennusmateriaalina ja puurakennusten korkeamat lopulliset rakennuskustannukset hidastavat siirtymistä puun käyttöön rakennusmateriaalina. Lisäksi siirtyminen puumateriaaliin aiheuttaa vaihtokustannuksia mm. liittyen rakentajien ja rakennusten käyttäjien kouluttamiseen sekä uusien kumppanuuksien ja hankintaketjujen perustamiseen. (Lindblad 2019)

Kustannukset vaikuttavat kehitykseen, sillä koettu tieto puusta sopivana rakennusmateriaalina on heikkoa ja vakiintuneita kumppanuuksia urakoitsijoiden kanssa on olemassa (Lindblad 2019). Rakentamisen arvoketjuissa tarvitaan uskottava käsitys puusta rakennusmateriaalina (Hurmekoski ym. 2015). Erityisen mielenkiintoista on, että vanhentuneet mielikuvat ja asenteet ovat este puun käytölle rakennusmateriaalina (vrt. Hurmekoski & Korhonen 2017). Mistä nämä mielikuvat ja käsitykset ovat peräisin?

Osin niitä muovaavat yksilöiden elämäkokeemukset, esimerkiksi se, missä he asuivat lapsena (Høibø ym. 2015; Palokangas 2019). Mutta vaikuttaako myös media niihin? Lähestymme tätä kysymystä myöhemmin tässä artikkelissa

2.3 Institutionaaliset asetelmat ja kunnalliset perustehtävät

Julkisissa organisaatioissa tehdään päätöksiä, joilla on vaikutusta alueen elinolosuhteisiin, ihmisten hyvinvointiin, kestävän kehityksen toteutumiseen ja moniin muihin asioihin. Näitä päätöksiä rajoittavat mm. taloudelliset reunaehdot, mutta niitä ohjaavat myös monet muut tarpeet, arvot ja käytännöt. Kun erilaiset, vastakkaiset vaatimukset lisääntyvät, julkisen sektorin työntekijät kokevat olevansa keskellä monimutkaisen yhteiskunnan ratkaisemattomia arvoristiriitoja. (Hoggett 2006) Instituutiot ohjaavat ihmisen toimintaa näiden arvoristiriitojen valitessa. Instituutiot ovat rajoituksia, jotka sanelevat ihmisten vuorovaikutusta ja tarjoavat rakenteen jokapäiväiseen elämään (North 1990, 3). Instituutiot voivat olla sääntöjä, normeja, symboleja, käytäntöjä tai muita yhteistyön apuvälineitä (Vargo & Lusch 2016), jotka voivat syntyä ja kehittyä sosiaalisen itseorganisaation kautta, asianosaisten tietoisista aikomuksista erillään (Van der Ploeg ym. 2008, 10). Institutionaaliset asetelmat taas ovat toisistaan riippuvaisia instituutioiden ryhmittymiä (Vargo & Lusch 2016; Rossi & Tuurnas 2021), jotka välittävät sosiaalista vuorovaikutusta, toimien sosiaalisen yhteistyön ja kokoonpanon rakenteina (Van der Ploeg ym. 2008, 10).

Luonnollisesti myös kuntakentällä instituutiot ja institutionaaliset asetelmat ohjaavat ihmisten toimintaa. Eräitä merkittäviä ohjaavia tekijöitä ovat kuntien perustehtävät, joita voitaneen kutsua institutionalisoituneiksi rakenteiksi. Jäntti (2016) on määritellyt neljä kunnan perustehtävää, jotka kuvaavat kunnan perustoimintoja ja joiden avulla voidaan tarttua kunnan rakenteen ytimeen (ks. myös Jäntti 2017). Nämä tehtävät ovat demokratia-, talous-, yhteisö- ja hyvinvointitehtävä.

Demokratiatehtävissä (Jäntti 2016) kunta yksilöidään edustuksellisen demokratian perusyksiköksi; se voi kerätä kansalaisten vaatimukset ja välittää ne muille päätöksentekovallassa oleville osapuolille. *Taloustehtävä* (mt.) yksilöi kunnan talouspolitiikan toteuttajana ja sääntelijänä: Tämän tehtävän avulla kunta pyrkii turvaamaan resurssit ja osoittamaan ne kustannustehokkaimmalla tavalla kunnan hyvinvoinnin edistämiseksi. Talouspolitiikalla kunta tarjoaa työllistymismahdollisuuksia sekä edistää yrittäjyyttä ja yritystoimintaa, mikä edistää kunnan vaurautta. *Yhteisötehtävissä* (mt.) puolestaan yksilöidään kunta rakenteena, jossa yhteisö on olemassa ja toimii: kunta pyrkii luomaan olosuhteet, joissa se voi toimia yhdessä yleisen edun hyväksi. Lopuksi *hyvinvointitehtävissä* (mt.) yksilöidään kunta hyvinvoinnin kulmakiveksi: kunnan vastuulla on edistää asukkaidensa hyvinvoinnin edellytyksiä; tämä vastuu on osa kuntia koskevaa lainsäädäntöä. Kunnan hyvinvointitehtävää on usein toteutettu pitkälti sosiaali- ja terveyspalveluiden kautta – joskin tehtävä liittyy myös terveellisiin elinoloihin – ja edellä pohjustetusti sitä toteutetaan taloustehtävän puitteissa (mt., ks. myös Jäntti 2017).

Aiemmassa tutkimuksessa tunnistetaan mahdollisuus sille, että kunnan perustehtäviä tunnistettaisiin diskursiivisesti (Jäntti 2016). Käytämmekin tätä institutionaalisten asetelmien ja kuntien perustehtävien tarjoamaa jaottelua apuna, kun jäsenämme julkiseen puurakentamiseen liittävää uutisointia.

2.4 Median rooli vaikuttamassa julkisiin rakennushankintoihin

Uutismedian kautta ihmiset saavat jatkuvasti tietoa siitä, mitä maailmassa tapahtuu. Median vaikutus yleisen mielipiteen rakentamiseen onkin ollut yleinen tutkimuskohde. Aiheen tutkimuksen parissa vallitsee yhteisymmärrys siitä, että tiedotusvälineistä saatu tieto muokkaa yksilöllisiä ja kollektiivisia mielipiteitä (Entman 1989; Davidson 1983). Poliitikot sekä kunnan toimihenkilöt ja edustajat vuorovaikuttavat uutismedian kanssa sekä viestijän että vies-

tin vastaanottajan rooleissa (Van Aelst 2017). Kunnalliset toimijat eivät vain päätä ja toimeenpane hankkeitaan, vaan niistä myös viestitään ja niiden perusteluita puidaan mediassa (Juholin ym. 2010). Media toimii myös palautetiedon lähteenä toteutuneista hankkeista. Lisäksi mediakeskustelu antaa kunnan toimijoille vihjeitä siitä, missä valossa tulevaisuuden hankkeet voitaisiin nähdä.

Kunnan päätöksenteon suhdetta mediaan on käsitelty usein kunnan viestintäroolista käsin. Aktiivinen viestintä sisältää osallistamisen sekä viestinnän organisoimisen näkökulmia tavoitteena edistää kuntaa strategisena ja tietoisena viestijänä. Kunnan toimijat ovat kuitenkin myös mediasta tulevien viestien ja arvönäkökulmien vastaanottajia. Media viestii kunnan toimihenkilöille ja poliitikoille yleisestä asenneilmapiiristä. Se välittää tietoa päätöksentekijöille ja korostaa tiettyjen asioiden merkitystä (Koch-Baumgarten & Voltmer 2010). Tiedotusvälineet siis muokkaavat poliittista todellisuutta valitsemalla ja näyttämällä uutisia (McCombs & Shaw 1972): viestien vastaanottajat oppivat eri aiheista median välityksellä ja näkevät niiden merkityksen sen mukaan, paljonko heillä on tietoa näistä aiheista; tässä mielessä tiedotusvälineet voivat asettaa suuntaa julkiselle toiminnalle. Esimerkiksi talouden näkökulmasta media on oleellinen tiedon tuottaja kunnan luottamushenkilöille (Oulasvirta ym. 2019; Sinervo & Jäntti 2020).

Julkisen sektorin rakennushankkeissa uutismedia voi vaikuttaa sääntely-ympäristön molemmin puolin. Sääntely-ympäristössä molemmilla puolilla on yksittäisiä toimijoita; on niitä, jotka sanelevat säännöt ja niitä, jotka elävät sääntöjen mukaan. Nämä kaksi ryhmää eivät ole erillisiä; ne ovat vuorovaikutuksessa keskenään julkisen osallistumisen kautta, lähestymistavan, jonka katsotaan parantavan julkista päätöksentekoa (De Vries 2016, 164). Sääntelyelimet voivat hyötyä siitä, että ihmiset niissä saavat paremmin tietoa rakennushankkeeseen liittyvistä aiheista. Luotettava tiedotusvälineiden tarjoama tieto voi tarjota arvokasta tukea päätöksentekijöille, jotka pyrkivät minimoimaan epävarmuu-

den alalla, joka tunnetaan monimutkaisuudesta, kalleudesta ja korkeasta sosiaalisesta vastuusta (Mahapatra & Gustavsson 2008). Lisäksi tiedotusvälineet antavat kansalaisille tietoa julkisista hankkeista, mikä voi lisätä näiden hankkeiden hyväksyntää kansalaisten keskuudessa. Yhtäältä uutismedia voi vaikutusvaltaisten voimavarojensa avulla auttaa kansalaisia saamaan huomiota ja vaikuttamaan päättäjiin rakennusprojekteihin liittyvissä asioissa; toisaalta se voi tuottaa uutta tietoa kuntien luottamushenkilöille (Niiranen 2020, 66). Uutismedia voi näin edistää oppimista luomalla tietoisuutta ja vaikuttamalla käsityksiin (Boles ym. 2014). Uutisvirta jostain aiheesta johtaa suuremman tiedon hankkimiseen tästä nimenomaisesta aiheesta (Tichenor ym. 1970). Lisäksi tiedon hankkiminen tieteeseen tai julkisiin asioihin liittyvästä aiheesta voi johtaa uusien uskomusten, arvojen tai teknologioiden lisääntyneeseen hyväksyntään sosiaalisessa järjestelmässä (Tichenor ym. 1970) ja myös motivoida muuttamaan asenteita aiheesta (Boles ym. 2014).

Kaikkiaan on nähtävissä, että medialla on tärkeä rooli julkisten hankintapäätösten arvioimisessa ja niiden liittämässä osaksi julkista keskustelua. Mediaautisointi vaikuttaa siihen arvo- ja asenneilmapiiriin, jossa kunnan toimijat edistävät hankkeita. Kunnalliset päätöksentekijät ovat ihmisiä siinä missä muutkin kansalaiset, joita varten julkisia rakennushankepäätöksiä tehdään. Näin ollen medialla on mahdollisuus vaikuttaa niihin institutionaalisiin asetelmiin, jotka vaikuttavat kunnan toimihenkilöiden toiminnan ja päätöksenteon taustalla. Onkin mielenkiintoista ja tärkeää selvittää sitä, minkälainen kuva puurakentamisesta muodostuu mediassa, ja erityisesti minkälaisia institutionaalisia asetelmia puurakentamiseen liittyen on mahdollista tunnistaa media-aineistosta.

3 Aineisto ja menetelmät

Tämä tutkimus on dokumenttianalyysin keinoin toteutettu laadullinen tutkimus. Laadullinen tutkimus ja dokumenttianalyysi ensisijaisena tutkimusmenetelmänä keskittyvät tavoittamaan

aineistosta tutkittavaan ilmiöön liittyviä merkityksiä ja lisäämään ymmärrystä aiheesta ilmenemiskontekstissaan (Bowen 2009; Eisenhardt 1989).

Tarkastelemme julkisessa keskustelussa puurakentamiseen ja erityisesti puuhun rakennusmateriaalina liitettyjä institutionaalisia asetelmia. Aineistonamme toimii julkinen dokumenttiaineisto (Caulley 1983; Bowen 2009) Aamulehden uutisista. Aamulehti on laajalevikkoinen julkaisu, jonka voidaan ajatella olevan saatavilla erityisesti Pirkanmaan alueen asukkaille, kuntien luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Näin Aamulehden voidaan ajatella tuovan institutionaalisia asetelmia kuntalaisten tietoon, näiden demografisiin tekijöihin (esim. ikään, sukupuoleen, koulutustaustaan tai ammattiin) katsomatta.

Aineiston keskittyminen Aamulehden ja Pirkanmaan alueeseen on perusteltua siksi, että Pirkanmaan alueella on rakennettu paljon aineiston keruun ajankohtana. Alue vaikuttaa toimivan jonkinlaisena kehityksen veturina puurakentamisessa. Tästä esimerkkejä ovat muun muassa Tampereen opiskelija-asuntosäätiön (Toasin) aktiivisuus puurakentamisessa sekä

pirkanmaalaisten kuntien edistämät lukuisat puukouluhankkeet. Vaikka aineistomme rajoittuu Aamulehden ja sitä kautta erityisesti Pirkanmaahan, kertoo se myös laajemmin median ylläpitämistä institutionaalisista asetelmista puurakentamiseen liittyen.

Aineistomme koostuu Aamulehdessä aikavälillä 1.1.2015–19.3.2020 julkaistuista, puurakentamiseen ja puuhun rakennusmateriaalina liittyvistä uutisista ja mielipidekirjoituksista. Dokumenttiaineisto on kerätty media-arkiston kautta (<https://www.media-arkisto.com/arkisto>) käyttämällä systemaattista hakulauseketta (taulukko 1). Haun tuloksina saaduista uutisista, otsikoista ja mielipidekirjoituksista rajattiin pois ne tekstit, jotka eivät liittyneet artikkelin teemaan, puuhun rakennusmateriaalina tai puurakentamiseen. Tällaista valintastrategiaa voidaan kutsua myös tarkoituksenmukaiseksi otannaksi (Miller & Alvarado 2005). Lopulta analysoitavaksi valittiin 73 dokumenttia, joista 68 dokumenttia muodosti varsinaisen aineiston. Viisi dokumenttia oli etusivun viittauksia varsinaiseen aineistoon. Tarkemmin aineisto on kuvattu liitteessä 1.

Taulukko 1. Aineistohaun hakulauseke ja aineistohaun tulokset (Aamulehti 1.1.2015–19.3.2020).

Hakulauseke	Hakutulos	Hakutuloksesta tutkimuskysymyksen kannalta relevantteja
(puuraken* OR hirsiraken* OR CLT* OR puukerros* OR puukoulu* OR hirsikoulu*) AND (rakennetaan OR rakentaa OR suunnitellaan OR suunnittelee OR hankkii OR hankitaan OR hankinta OR investoi*) NOT paketti*	n=171	n=73 Jätetty pois kaikki vanhoja puurakennuksia koskevat tekstit, muuhun kuin rakennuksiin liittyvät puusta kertovat tekstit, yksityishenkilöiden puurakentamista käsittelevät tekstit.

Tutkimuksen lähestymistapana dokumenttianaalyysi tarjoaa mahdollisuuden tarkastella sellaista aineistoa, jonka keruu esimerkiksi haastattelutai havainnointitutkimuksen keinoin ei olisi mahdollista. Valmis, muissa tarkoituksissa julkaistu dokumenttiaineisto myös toimii esitutkimuksena toisella tutkimusmenetelmällä toteutettaville tutkimuksille (Bowen 2009; May 2011;

Piergiorgio 2003; Rapley 2007). Keräämämme media-aineisto tarjoaa meille pääsyn puurakentamiseen ja puusta rakennusmateriaalina käytävään julkiseen keskusteluun, joka ei muilla aineistoilla olisi mahdollista.

Aineiston analyysi on toteutettu teoriaohjaavan sisällönanalyysin keinoin (Tuomi & Sarajärvi 2011). Yleistysten ja objektiivisuuden

tavoittelun sijaan laadullinen aineistoanalyysi keskittyy merkitysten tarkasteluun ja ymmärryksen lisäämiseen. Dokumenttianalyysi erityisesti laadullisen analyysin muotona tarkastelee sitä, mitä tutkittavasta ilmiöstä on kerrottu ja miten kerrottua perustellaan (Piergiorgio 2003; Rapley 2007). Sisällönanalyysimme pyrkii antamaan yleiskuvan siitä, millaisia institutionaalisia asetelmia liitetään puurakentamiseen Aamulehden aineistossa. Emme siis pyri tulkitsemaan tekstin sisältöä suhteessa esimerkiksi tekstin tuottajan ammattitastaan, asemaan tai tekstin tuottamisen tapaan. Olemme kuitenkin dokumentoineet tulossiossa käyttämiemme lainausten osalta sen, onko kyseessä toimittajan oma teksti, katkelma haastatellun puheesta vai mielipidekirjoitus.

Aineiston analyysiprosessi eteni iteratiivisesti vaihdellen aineiston, analyysin ja teoreettisen viitekehyksen välillä (Strauss & Corbin 1998). Teoriaohjaavan sisällönanalyysin analysointiprosessista on kuitenkin erotettavissa aineiston lukemisen jälkeen viisi vaihetta (kts. esim. Rossi & Tuurnas 2021), jotka ovat:

1. aineistolähtöinen merkityksellisten ilmausten merkitseminen ja erottelu;
2. aineistolähtöinen merkityksellisten ilmausten pelkistäminen;
3. aineistolähtöinen toisiaan lähellä olevien pelkistettyjen ilmausten ryhmittely alaluokkiin;
4. teoriaohjaava alaluokkien yhdistely yläluokiksi;
5. teoriaa kehittävä ("mitä voisi olla") yläluokkien ryhmittely pääkategorioiksi ja analyysin kirjoittaminen.

Aineiston saatavuuteen (Miller & Alvarado 2005) liittyvät seikat – keskittyminen kuuden viimeisen vuoden julkaisuihin sekä aineiston alueellinen keskittyminen Pirkanmaan alueen Aamulehden – vaikuttavat luonnollisesti tutkimuksemme tuloksiin. Vaikka dokumenttiaineistomme sanomalehtiutiset, mielipidekirjoitukset ja otsikot voivat sisältää erehdyksiä, tulkintoja, ennakkosenteita ja näin ollen myös valikoitunutta tietoa (Calley 1983; Sixsmith & Murray

2002), julkaistuina materiaaleina ne ovat olleet kunnallisten päätöksentekijöiden käytettävissä, ja siten osaltaan mahdollisesti informoimassa julkisia rakennushankkeita koskevia päätöksiä. Aineiston rajallisuuteen liittyvistä valinnoista ja reunaehdoista johtuen tutkimuksemme tulokset eivät ole yleistettävissä kaikkeen puurakentamiseen tai kaikkialle maailmassa. Yleistämisen sijaan tutkimuksemme tarjoaa kuitenkin mahdollisuuden lisätä ymmärrystä puurakentamiseen liitetyistä ja rakennusmateriaalien valintaa koskevan päätöksenteon taustalla vaikuttavista institutionaalista asetelmista, ja löytää jatkotutkimusmahdollisuuksia laajemminkin kunnallis-/hallintotieteellisestä näkökulmasta.

4 Puu rakennusmateriaalina Aamulehdessä vuosina 2015–2020

Keräämässämme aineistossa liitetään useita institutionaalisia asetelmia puuhun rakennusmateriaalina. Olemme analyysin tuloksena jakaneet nämä asetelmat neljään pääkategoriaan:

1. puurakentaminen kunnan vetovoimatekijänä;
2. puurakentamisen taloudelliset vaikutukset hanketasolla ja kansallisesti;
3. puurakentamisen hyvinvointivaikutukset;
4. puurakentaminen kestävästä kehityksen edistäjänä.

Tunnistetut pääkategoriat linkittyvät läheisesti kunnan olemusta kuvaavien perustehtävien (Jäntti 2016) kanssa. Tulostemme perustella puurakentaminen kunnissa liittyy erityisesti kuntien taloustehtävän ja hyvinvointitehtävän painotuksiin, joskin olemme ensisijaisesti kategorisoineet aineistoa edellä mainittujen neljän teeman alle aineistolähtöisesti. Kuten kunnan perustehtäviä, ei näitäkään teemoja voi täysin irrottaa toisistaan. Puurakentaminen liittyykin kunnan yhteisö-, talous- ja demokratia- sekä hyvinvointitehtäviin kiinnittyessään kunnan vetovoimaisuuteen, taloudellisiin näkökulmiin, hyvinvointiin ja kestävyYTEEN, kuten seuraavasta sitaatista erityisen hyvin käy ilmi:

”Käyttämällä puuta julkisessa rakentamisessa kunta voi edistää oman alueensa yritystoimintaa ja työllisyyttä. Puurakentaminen voi olla kunnalle kilpailuetu. Vastuullinen kunta, joka tekee laadukkaita valintoja, on vahvoilla, kun ihmiset valitsevat asuinkuntansa ja yritykset sijaintinsa.

Ympäristösyöt eivät ole ainoa perustelu puulle. Puun käytön lisäämisellä on positiivinen vaikutus kuntatalouteen, työpaikkoihin, kuntalaisten hyvinvointiin ja kuntien vetovoimaan. Terve kunta rakentuu puulle. Uraauurtavia puurakennushankkeita tarvitaan, sillä ne kartuttavat alan osaamista. Tässä julkinen rakentaminen on usein päänavaaja.” (Mielipidekirjoitus, Aineisto nro. 19, Aamulehti, 23.3.2017).

4.1 Puurakentaminen kunnan vetovoimatekijänä

”Puukerrostalot edustavat uutta ja erilaista” (Toimittajan tekstiä, Aineisto nro. 43, Aamulehti, 15.4.2017).

Aineiston perusteella puurakentamiseen liitetään uskomuksia ja tavoitteita toimia kuntien vetovoimatekijänä. Tämä liittyy erityisesti uusien toimintatapojen hyödyntämiseen. Aineistossa puu nähdään erityisesti julkisessa rakentamisessa vallitsevasta toimintatavasta poikkeavana materiaalivalintana. Se tarjoaa kunnille *mahdollisuuden erottautua –* tarjota jotain *poikkeuksellista, innovatiivista ja uutta.*

Puun valinta rakennusmateriaaliksi liitetään julkisessa keskustelussa *edelläkävijyyteen.* Näin kunnille tarjoutuu puurakentamisen myötä mahdollisuus toimia tällaisina *edelläkävijöinä kuntapäätöksenteon* kautta:

”Kuntapäätäjien, kaavoittajien, rakentajien ja suunnittelijoiden on osattava tarttua tähän mahdollisuuteen, joka kasvaa ympärillämme” (Mielipidekirjoitus, Aineisto nro. 46, Aamulehti, 4.3.2015).

Aineistossa tarjotaan myös esimerkkejä uusista toimintatavoista. Tällaisina ovat erilaiset *modernit* tavat rakentaa puusta (CLT-levyt rakennusmateriaalina, engl. Cross Laminated Timber) sekä *perinteisten* rakennusmenetelmien (hirsirakentaminen) yhdistäminen poikkeuksellisiin rakennuskohteisiin, kuten kerrostaloihin, opiskelija-asuntoihin ja julkiseen rakentamiseen. Julkisessa keskustelussa kuntien valitsemat uudet toimintatavat liitetään kuntien nähtävyyttä- ja vetovoimatekijöiksi:

”CLT on nykyaikainen tapa rakentaa puusta. Tavoitteena on luja, ekologinen ja terve talo ilman muovia rakenteissa.” (Toimittajan tekstiä, Aineisto nro. 4, Aamulehti, 20.3.2018).

”Julkisia hirsisiä rakennuksia ei ole monta. Ruoveden srk-keskus on tiettävästi maan ensimmäinen hirsinen srk-talo ja se on herättänyt kiinnostusta jo muualla maassa” (Toimittajan tekstiä, Aineisto nro. 52, Aamulehti, 20.10.2015).

Tulosten perusteella keskeiseksi tekijäksi nousivat kuntien mahdollisuudet toimia puurakentamisen *edelläkävijöinä* ja *vastuullisina* toimijoina puun hyödyntämisen kautta. Näin kunnat näyttäytyisivät yhä houkuttelevampina asuinpaikkoina nykyisille ja muuttoa harkitseville potentiaalisille uusille asukkaille.

4.2 Puurakentamisen taloudelliset vaikutukset hanketasolla ja kansallisesti

”Taloukasvua luonnon ehdoilla” (Mielipidekirjoitus, Aineisto nro. 53, Aamulehti, 12.3.2017).

Tarkastellussa uutismateriaalissa puumateriaalin valinnalla nähdään olevan taloudellisia vaikutuksia yksittäisten hankkeiden tasolla sekä laajemmin kansallisella tasolla. Uudet puurakennustekniikat edistävät puurakentamisen suosiota, ja julkisen rakentamisen puuraken-

nushankkeet nähdään tärkeiksi *alan osaamista* kartuttaviksi hankkeiksi. Kuitenkin yhä edelleen puurakentamiseen liitetään sen edistämistä *es-täviä asenteita*, jotka liittyvät keskeisesti puurakentamisen kustannuksiin ja rakennusosaamisen vähäisyyteen. Näiden asenteiden ja osaamisen puutteen vuoksi puurakentaminen on nähty vielä edelleen uutena, vasta kehittymässä olevana toimintatapana:

”– *Kaksikerroksisessa rivitalossa puu on vielä luonnollinen rakennusmateriaali. Kun sen päälle rakennetaan kolmas ja neljäs kerros, monen rakennusalan toimijan mielestä tulee ylitsepääsemättömiä vaikeuksia.*

Asenteessa on kyse muutosvastarinnasta, kun puurunkoisen kerrostalon rakentaminen vaatii perinteisestä poikkeavaa toteutusta.” (Lainaus haastateltavan puheesta sekä toimittajan tekstiä, Aineisto nro. 72, Aamulehti, 25.10.2018).

Puun käyttöön rakennusmateriaalina liitetään runsaasti uskomuksia, oletuksia ja odotuksia sen talousvaikutuksista rakennushankkeeseen. Aineistossa korostuu vahvasti tarve tarkastella hankkeiden kokonaiskustannuksia ja rakennusmateriaalivalinnan *kohtuuhintaisuutta*, kun arvioidaan mahdollisuuksia käyttää puuta rakennusmateriaalina:

”*Toas [Tampereen opiskelija-asuntosäätiö] esimerkiksi miettii jokaisessa hankkeessa, voiko kohteen rakentaa puusta.*

Taustalla ovat muun muassa betonin tuotannon hiilidioksidipäästöt. Toasin hankkekehitysjohtaja Juhani Puhakka painottaa, että kohtuuhintaisuus ja elinkaari-kustannus painavat kuitenkin vaa’assa, sillä Toas rakentaa omaan taseeseensa ja opiskelijoille. Rakentaminen ei voi maksaa mitä tahansa, eikä uuden kokeilemista tehdä kokeilemisen vuoksi [...] Esimerkiksi puurakentamisessa laskemme ja arvioimme, onko puu realistinen vaihtoehto, sanoo Toasin toimitusjohtaja Kirsi Koski.”

(Toimittajan tekstiä, Aineisto nro. 33, Aamulehti, 24.2.2020).

On huomattava, että Toas ei edusta julkista rakentamista. Silti uutisointi siitä voi vaikuttaa myös alueen julkisiin rakennushankkeisiin. Yhtäältä puurakentaminen nähdään kalliina investointina, jonka hyötyjä on tarkasti arvioitava suhteessa rakennushankkeiden kokonaiskustannuksiin ja perinteisemmiksi koettuihin rakennusmateriaalivalintoihin:

”*CLT-levystä rakentaminen on selvästi kalliimpaa kuin betonirakentaminen. Betonikuution saa raudoitettuna tontilleen noin kolmasosalla CLT-kuution hinnasta.*” (Toimittajan tekstiä, Aineisto nro. 4, Aamulehti, 20.3.2018).

Puurakentamiseen liittyvien *rakennusmääräysten, sääntelyn* sekä *asenteiden* nähdään kasvattavan hankkeiden kokonaiskustannuksia sekä vaikuttavan rakentajien halukkuuteen hyödyntää puuta rakennusmateriaalina erityisesti korkeissa rakennuskohteissa, kuten puukerrostaloissa. Toisaalta kokonaiskustannusten arvioinnissa puumateriaalin käytön eduksi liitetään sen *nopeus* verrattuna perinteisempien rakennusmateriaalien käyttöön:

”– *Puurakentamisessa talo saattaisi valmistua puolentoista vuoden sijaan jo muutamassa kuukaudessa, [Toasin toimitusjohtaja Kirsi] Koski kertoo*” (Lainaus haastateltavan puheesta, Aineisto nro. 13, Aamulehti, 16.5.2019).

Pidemmällä aikavälillä kokonaiskustannusten odotetaan myös pienenevän, jos puumateriaaleja käyttämällä saadaan pienennettyä *homekorjaamisen* tarvetta. Laajemmasta näkökulmasta kokonaiskustannuksia arvioitaessa aineistossa nostetaan esiin puumateriaalin *kotimaisuus* ja sen tuomat *työllistämisaikutukset*. Puurakentamisen kokonaiskustannusten ja muiden talousvaikutusten arviointiin vaikuttavatkin myös *kotimaisuuden* arvot:

”Työmaan reunoille on pinottu järeitä kuorruttuja hirssiä. Ne on kuljetettu katosten suojaan lähialueen metsistä [...]

–[...] Hirsirakennukset ovat tietynlaisia suomalaista sielunmaisemaa.” (Toimittajan tekstiä ja lainaus haastateltavan puheesta, Aineisto nro. 10, Aamulehti, 19.10.2015).

Puurakentamisessa ja puun jatkojalostuksessa nähdään olevan *vientimahdollisuuksia* ja puurakentamisen edistämiseen linkittyäkin sekä kotimaisen että kansainvälisen kysynnän kasvassa *kotimaisen työn*, kuten hirsirakentamisen ja sahateollisuuden, tukemisen tavoitteita:

”UPM:n sahat käyvät täydellä teholla [...] –Laadukas raaka-aine on elinehto kansainvälisillä markkinoilla. Britannian isot markkinat ovat kasvaneet positiivisesti. Kotimaassa rakentaminen on aika hiljaisinta, mutta puurakentamisen noususta odotamme piristystä kysynnälle.” (Toimittajan tekstiä ja lainaus haastateltavan puheesta, Aineisto nro. 16, Aamulehti, 15.4.2015).

Puurakentaminen onkin myös kirjattu valtakunnalliseksi kärkihankkeeksi. Nämä vaikutukset liittyvät keskeisesti myös edelliseen *edelläkävijyyden* kategoriaan ja puurakentamiseen paitsi kunnallisena, myös valtakunnallisena *vetovoima- ja kilpailukykytekijänä*.

4.3 Puurakentamisen hyvinvointivaikutukset

”–Terveellisen rakentamisen näkökulmasta olemme lähteneet suunnittelemaan puurakenteista uudisrakennusta. Uudessa kuntastrategiassamme linjataan, että julkiset rakennuksemme olisivat esteettömiä ja sisäilmaltaan terveitä sekä monipuolisessa käytössä.” (Lainaus haastateltavan puheesta, Aineisto nro. 22, Aamulehti, 13.3.2018).

Aineistossamme nousivat esiin puumateriaalin tuottamat *hyvinvointivaikutukset*: ihmis-

ten *terveys* korostuu tavoiteltavana arvona. Puumateriaaliin liitetään esimerkiksi odotuksia *puhtaasta sisäilmasta*:

”Puu on erinomainen, taatusti kotimainen rakennusmateriaali, josta on Suomessa rakennettu terveellisiä ja turvallisia rakennuksia kautta aikain.” (Mielipidekirjoitus, Aineisto nro. 47, Aamulehti, 28.2.2019).

Erityisesti hirsirakentamista käytetään uusissa koulurakennuksissa, joita rakennetaan sisäilmaongelmien vuoksi purettavien koulurakennusten tilalle. Puurakentamisen odotetaan olevan *turvallinen* ratkaisu sisäilmaongelmista aiheutuneisiin haasteisiin, jotka liittyvät erityisesti kansalaisten terveyteen ja kunnan talouteen:

”Varsinaissuomalainen pikkukunta kyllästyi vuosikausia jatkuneisiin sisäilmaongelmiin ja hajotti ongelmakoulunsa pari vuotta sitten maan tasalle. Tilalle rakentuu uusi uljas yhtenäiskoulu lamellihirrestä. Moni muukin kunta harkitsee nyt uuden koulun tai päiväkodin rakentamista hirrestä. [...] Sisäilmaongelmien yleisyys ja toisaalta rakennusten ikääntyminen on johtanut koulujen rakennusbuumiin.” (Toimittajan tekstiä, Aineisto nro. 65, Aamulehti, 4.9.2018).

Puu näyttää etenkin viime vuosina puolustaneen paikkaansa koulu- ja päiväkotirakennusten rakennusmateriaalivalintana siihen liitettävien *hyvinvointivaikutusten* vuoksi:

”–Ihan jees koulu, viime viikolla muutettiin tänne. Päänsärky on vähentynyt, totea Jasper Manninen juostessaan välitunnille.” (Lainaus haastateltavan puheesta, Aineisto nro. 36, Aamulehti, 19.11.2015).

Kaikkiaan uutisaineistossamme päätöksentekoa ohjaaviksi perusteluiksi nousevat erityisesti esiin hyvinvointiperustelut *puhtaasta sisäilmasta*, puun tuomasta *pehmeästä äänimaailmasta* sekä *pienentyneestä kosteusvaurioiden riskistä*. *Terveellinen rakentaminen ja puhdas sisäilma*

ovat *kuntastrategioiden mukaisia arvovalintoja* ja puurakentamiseen liitettyjä keskeisiä odotuksia ja tavoitteita.

4.4 Puurakentaminen kestävän kehityksen edistäjänä

”Puurakentaminen on samalla ilmastonmuutoksen torjuntaa” (Mielipidekirjoitus, Aineisto nro. 46, Aamulehti, 4.3.2015)

Puurakentamiseen liitetään vahvasti uskomus siitä, että puu on *ilmastovaikutuksiltaan kestävän* kehityksen mukainen rakennusmateriaalivalinta. Puuhun liitetäänkin erityisesti *energiatehokkuuden ja ympäristöystävällisyyden* arvoja. Rakennusmateriaalina puun eduiksi lasketaan se, että se *”on kotimainen, uusiutuva ja ympäristöystävällinen rakennusmateriaali.”* (Toimittajan tekstiä, Aineisto nro. 4, Aamulehti, 20.3.2018) Aineistossa nousevat usein esiin odotukset puu- ja hirsirakentamisen *ekologisuudesta*:

”Puurakentamisen edistäminen ja kohti hiilineutraalisuutta vievät ratkaisut ovat myös kaupungin intresseissä, sanoo apulaispormestari Jaakko Stenhäll (vihr).” (Toimittajan tekstiä, Aineisto nro. 33, Aamulehti, 24.2.2020).

Erityisesti korkean puurakentamisen nähdään *vaikuttavan ilmastoon*. Puurakentaminen liitetään *hiilinielujen* ja metsien *uusiutumisen* kautta *ympäristöystävällisyyteen* ja ilmastokysymyksiin:

”Puisia kerrostaloja pitäisi rakentaa nykyistä huomattavasti enemmän. Ne olisivat todellisia hiilivarastoja.” (Mielipidekirjoitus, Aineisto nro. 44, Aamulehti, 26.5.2019).

Puurakentaminen on kunnille yksi keino vähentää päästöjä. Uudisrakentamisessa suositaan kuitenkin nollaenergiatasoista puurakentamista päästö-
määrien vähentämiseksi ja ilmastonmuutoksen

hidastamiseksi. Nämä *ilmastovaikutuksiin* liittyvät *ympäristöystävälliset* arvot ja tavoitteet ovat osa kuntien ja valtion *politiikkaohjelmia*. Näistä yksi esimerkki on hiilineutraali Tampere:

”Tampere pyrkii vähentämään päästöjään 80 prosenttia. Loput 20 prosenttia kompensoidaan esimerkiksi lisäämällä hiilinieluja, kuten metsän kasvua, kaupunkivihreää ja puurakentamista.” (Toimittajan tekstiä, Aineisto nro. 58, Aamulehti, 30.12.2018).

Yhtenä keskeisenä puurakentamisen mahdollistajana aineistossa korostuu kuntien rooli ja tehtävät puurakentamisen edistämiseksi. Tässä tehtävässä *kaavoituksella* nähdään olevan keskeinen merkitys. Viime aikoina asemakaavoituksessa onkin alettu jopa edellyttämään puurakentamista julkisen rakentamisen hankkeissa, kuten päiväkodeissa ja kouluissa:

”Ojalan keskustaan on kaavassa määrätty puurakentamista” (Toimittajan tekstiä, Aineisto nro. 1, Aamulehti, 29.11.2017).

”Asemakaava edellyttää, että rakennus on pääosin puurakenteinen ja myös julkisivun tulee olla puuta.” (Toimittajan tekstiä, Aineisto nro. 71, Aamulehti, 23.12.2018).

Kaikkiaan kuntien näkökulmasta *kuntastrategia*, sekä *kaavoitus* ja sen toimintatavat ovat keskeisiä puurakentamisen mahdollistajia:

”–Onneksi kunnat ovat lähteneet kantaan vastuutaan puurakentamisen edistämiseksi ja vieneet sen kaavoituksen osaksi. Tämä on erittäin myönteinen kehitys.” (Lainaus haastateltavan puheesta, Aineisto nro. 38, Aamulehti, 12.7.2015).

Kestävän kehityksen mukaisten valintojen tekeminen voi kuitenkin olla ristiriidassa julkisen sektorin kustannuspaineiden kanssa. Tähän ristiriitaan ratkaisuna, puu nähdään kilpailukyisenä rakennusmateriaalina, mikäli hankintojen kokonaisarvioinnissa huomioidaan myös *ympäris-*

tövaikutusten arviointi. Rakennuskustannusten arvioinnin lisäksi kokonaiskustannuksiin katsotaan vaikuttavan myös energiankulutukseen liittyvät seikat, sekä puun pienemmät ympäristöhaitat:

”Opetushallituksen yliarkkitehti Reino Tapaninen haarukoi, että hirsi- tai puurakenteinen koulu on yhä jonkin verran kalliimpi kuin betoninen tai teräksinen, mutta on toisaalta hiilijalanjäljeltään pienempi ja ekologisempi.” (Toimittajan tekstiä, Aineisto nro. 65, Aamulehti, 4.9.2018).

”Puutuotteiden valmistuksen aiheuttamat ympäristöhaitat ja energiankulutus ovat kuitenkin minimaaliset verrattuna tiileen, betoniin ja teräkseen.

– On ekologinen teko käyttää rakentamiseen mahdollisimman paljon puuta.” (Toimittajan tekstiä ja lainaus haastateltavan puheesta, Aineisto nro. 4, Aamulehti, 20.3.2018).

Toisena ratkaisuna kestävä kehityksen mukaisten valintojen tekemiseen aineistossa nou-

see esiin muun muassa *valtionavustusten tarve* puurakentamisen edistämiseksi:

”–Kestävää taloutta tukevat valinnat pitää tehdä ihmisille helpoksi, sanoo johdava asiantuntija Eeva Hellström Sitran strategiayksiköstä.

Hellströmin mukaan ihmiset kyllä tekevät arjessaan kestäviä valintoja, kunhan se on helppoa ja hyvän asian puolesta.

Hallitus voi vaikuttaa sääntelyllä, eli vaikkapa tiukentamalla puurakentamisen tavoitteita tai poistamalla fossiilisen energian verohelpoituksia.” (Lainaus haastateltavan puheesta ja toimittajan tekstiä, Aineisto nro. 6, Aamulehti, 21.5.2015).

4.5. Uutisaineiston yhteenveto

Esitämme Taulukossa 2 yhteenvedon puurakentamiseen liittyvistä institutionaalisista asetelmista, jotka on tunnistettu dokumenttianalyysimme pohjalta. Jaottelumme eri asetelmiin on aineistolähtöinen.

Taulukko 2. Puurakentamiseen liitetyt institutionaaliset asetelmat, tulkittu Aamulehden uutisaineistosta.

<i>Uutisaineistossa näkyvät institutionaaliset asetelmat</i>			
<i>Puurakentaminen kunnan vetovoimatekijänä</i>	<i>Puurakentamisen taloudelliset vaikutukset hanketasolla ja kansallisesti</i>	<i>Puurakentamisen hyvinvointivaikutukset</i>	<i>Puurakentaminen kestävän kehityksen edistäjänä</i>
<p>Arvoja: Erottavuus, poikkeuksellisuus, innovatiivisuus, uutuus, edelläkävijyyys, uraauurtavuus ja päänavaajuus, kiinnostavuus, vetovoimaisuus, nykyaikaisuus ja perinteisyys, sekä vastuullisuus.</p> <p>Uskomuksia: Puurakentaminen voi edistää kunnan kilpailukykyisyyttä.</p> <p>Käytäntöjä: Kaavoitus osaltaan ohjaa puurakentamiseen liittyvää kuntapäätöksentekoa, jonka avulla voidaan edistää edelläkävijyyttä.</p> <p>Odotuksia: Vetovoimaisuus edistää kunnan kilpailukykyä muihin kuntiin nähden.</p>	<p>Arvoja: Kohtuuhintaisuus rakentamisessa ja rakennusten elinkaaren aikana, realistisuus, kotimaisuus, sekä kansallinen ja paikallinen työllistyvyys.</p> <p>Uskomuksia: Sääntely kasvattaa rakennusmääräysten kautta hankkeiden kokonaiskustannuksia.</p> <p>Tavoitteita: Työllistäminen, paikallisen ja kansallisen kilpailukyvyn edistäminen.</p> <p>Asenteita: Muutosvastarinta erityisesti koskien osaamisvajetta rakentamisessa sekä puun kalleutta suhteessa esim. betoniin ja teräkseen. Suomalainen sielunmaisema.</p> <p>Käytäntöjä: Elinkaarta voidaan arvioida päätöksenteossa.</p> <p>Odotuksia: Julkiset hankkeet voivat lisätä rakennusalan osaamista puurakentamisen osalta. Kansainvälisen viennin edistäminen. Rakentamisen nopeus. Homekorjausten vähentyminen pienentää kokonaiskustannuksia elinkaaren aikana.</p>	<p>Arvoja: Terveellisyys, puhtaus, kotimaisuus ja turvallisuus.</p> <p>Uskomuksia: Sisäilmaongelmat negatiivisine terveysvaikutuksineen ovat yleisiä suomalaisissa kunnissa. On uskomus, että puurakentaminen on tähän ratkaisu.</p> <p>Tavoitteita: Terveellinen rakentaminen ja puhdas sisäilma ovat kuntastrategian tason tavoitteita.</p> <p>Asenteita: Puu on hyvinvointia edistävä materiaali.</p> <p>Odotuksia: Sisäilmaongelmat korjaantuvat puurakentamisen avulla.</p>	<p>Arvoja: Energiatehokkuus, ympäristöystävällisyys, kotimaisuus, uusiutuvuus, ekologisuus ja hiilineutraalisuus.</p> <p>Uskomuksia: Puurakentaminen on kestävä valinta. Puurakentamisella on positiivisia ilmastovaikutuksia.</p> <p>Tavoitteita: Ympäristöystävällisyyden ja kestävän kehityksen edistäminen.</p> <p>Asenteita: Puurakentamista pitäisi edistää.</p> <p>Käytäntöjä: Politiikkaohjelmat (kuten kuntastrategiat) edistävät ympäristöystävällisyyttä kuntapäätöksenteon kautta. Kaavoitus ymmärretään puurakentamisen edistämisen toimintatapana. Ympäristövaikutusten arviointi osana julkista hankintaa edistää puurakentamista.</p> <p>Odotuksia: Puurakennuskohteita voidaan käyttää hiilinieluinä.</p>

5 Diskussio ja johtopäätökset

5.1 Miten institutionaaliset asetelmat näkyvät mediassa?

Artikkelimme ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä oli selvittää, mitä institutionaalisia asetelmia (Rossi & Tuurnas 2021) puurakenta-

misen julkiseen keskusteluun liittyy. Tarkemmin tunnistimme puurakentamiseen liitettyjä arvoja, uskomuksia, tavoitteita, asenteita, käytäntöjä ja odotuksia Aamulehden uutisaineistossa vuosilta 2015–2020.

Utismateriaalissamme korostuvat puun käyttöä suosivat näkökulmat. Puurakentaminen nähtiin yli aineiston korostetummin positiivi-

nessa valossa, sillä siihen liitettiin erityisesti ympäristöhyötyjä. Esimerkiksi energiatehokkuus, vähähiilinen jalanjälki ja kyky toimia hiilinieluna kuvattiin positiivisesti. Mediassa puuta pidetään välineenä saavuttaa paikalliset ja kansalliset kestävä kehityksen tavoitteet, kuten hiilineutraalisuus (vrt. Alhola & Kaljonen 2017; Kuittinen & le Roux 2017; Palokangas 2019). Puuteollisuuden lisääntynyt kysyntä kuvataan työpaikkojen luomisen mahdollisuudeksi sekä puuteollisuudelle että siihen liittyville teollisuudenaloille, kuten sahoille (kuten Törmä & Istolahti 2017; Palokangas 2019). Vastaavasti uutisartikkelit osoittavat, että vientituotteena puun kysynnän kasvun odotetaan tuottavan taloudellista hyötyä. Kaikkiaan taloudellinen näkökulma puurakentamiseen korostuu aineistossamme.

Puun hyvinvointivaikutukset liitettiin uutisartikkeleissa pehmeään akustiikkaan ja hyvään sisäilman laatuun; lisäksi puun materiaaliominaisuuksia korostettiin positiivisessa sävyssä (kuten Muilu-Mäkelä ym. 2014; Hurmekoski & Korhonen 2017). Uutismateriaalissa myös esiteltiin positiivisina vaikutuksina nopeampaa rakentamista sekä pienentynyttä tarvetta homekorjauksiin. Erityisesti nopeampi rakentaminen vaikutuksena kääntää puun vaikutusta rakennusprosesseihin ennemminkin positiiviseen kuin negatiiviseen suuntaan (vrt. Lindblad 2019). Tunnistimme aineistossamme myös, että puu liittyy edelläkävijyyteen, nykyaikaisuuteen ja kilpailuetuihin; puuta hyödyntävät rakennukset ja kunnat erottuvat muista. Tämä havainto on kiinnostava siksi, että aiempi tutkimus näkee vanhentuneet mielikuvat ja asenteet haasteina puurakentamiselle (vrt. Hurmekoski & Korhonen 2017). Aineistossa puurakentaminen taas nähtiin kunnan nykyaikaistamisen ja uudistumisen keinona itsessään, ja julkinen keskustelu puuhun liittyen voisi näin muodostaa tällaista uudenlaista näkemystä kuntalaisille. Voisikin olla ennakoitavissa, että media on muuttamassa vanhentuneita asenteita liittyen puurakentamiseen, kuten aiempi tutkimus median rooliksi myös esittää (Tichenor ym. 1970; Boles ym. 2014).

Median välittämät odotukset puurakentamisen haasteista liittyivät suurempiin kustannuksiin rakennushankkeen suunnittelusta materiaalihintaan ja tulevaan kunnossapitoon. Uutisissa mainitaan, että puurakentaminen vaatii suurempia investointeja, jotka johtuvat puuraaka-aineen kalleudesta suhteessa esimerkiksi betoniin ja teräkseen. Tämä on puurakentamista hidastava käsitys. Mielenkiintoista on, että puurakentamisen haasteet eivät kuitenkaan esiinny uutismedian aineistossamme yhtä painokkaasti kuin siihen liitetyt positiiviset mielikuvat. Silti, muutosvastarinnan nähtiin estävän puurakentamisen lisääntymistä (kuten Hurmekoski & Korhonen 2017). Puurakentamiseen osallistumista pidettiin tärkeänä alan asiantuntemuksen lisäämiseksi, mikä voidaan tulkita olevan tilanteen mukaan joko este tai ajuri: ennen riittävää kokemusta osaaminen on este ja vasta kun kokemusta kertyy, muuttuu osaaminen puurakentamisen ajuriksi.

5.2. Miten tunnistetut institutionaaliset asetelmat liittyvät kuntien perustehtäviin?

Vaikka empiirinen analyysimme keskittyy mediassa näkyviin institutionaalsiin asetelmiin, löydöksemme on mahdollista tulkita kytkettyvän myös kunnallisiin perustehtäviin (Jäntti 2016). Toisena tutkimuskysymyksenämme halusimmekin selvittää institutionaalisten asetelmien kytköstä näihin. Uutisaineistossamme puurakentaminen kunnissa liittyy erityisesti kuntien *taloustehtävän* ja *hyvinvointitehtävän* painotuksiin (vrt. Jäntti 2016; 2017). Erityisesti taloustehtävässä korostuvat kustannustehokkuus ja resurssien järkevä käyttö sekä kunnalliset työllistävyysvaikutukset puurakentamisen myötä (kuten Jäntti 2016). Mielenkiintoisena lisäyksenä voidaan nähdä rakennushankintojen vaikuttavan kuntatalouteen myös niiden verrattain pitkän pitoajan (rakennukset elinkaari) kautta. Havaintomme on yhteensopiva sen käsityksen kanssa, että kuntapäätäjät etsivät erityisesti taloustietoa mediasta (Sinervo & Jäntti 2020). Kumpi asia selittää toista on

kuitenkin epävarmaa, sillä talustehtävän korostuminen mediassa saattaa itsessään vaikuttaa kuntapäätäjien kokemukseen tiedon saatavuudesta nimenomaan talouden aiheista. Kunnan hyvinvointitehtävässä aineistomme korostaa erityisesti kuntalaisten hyvinvointia fyysisessä mielessä hyvän sisäilman myötä. Aineistomme esittääkin, että puurakentaminen tarjoaa kunnille mahdollisuuden edistää kuntalaisten terveellisiä elinoloja sivistystoimen ja julkisen rakentamisen – ei pelkästään sosiaali- ja terveystalouden – kautta (vrt. Jäntti 2016; 2017). Demokratia- ja yhteisötehtävät (ks. Jäntti 2016; 2017) eivät sen sijaan korostu aineistossamme. Olisikin mielenkiintoista nähdä, miten puurakentaminen voisi tuottaa arvoa kuntien demokratia- ja yhteisötehtäviin nähden. Ylipäätään, kiinnostava alue tutkimukselle voisi olla selvittää kunnan perustehtävien välistä dynamiikkaa, ajassa ja paikassa kiinni olevana ilmiönä.

Osa havaitsemistamme institutionaalisista asetelmista liittyy kunnan perustehtäviin eksplisiittisesti. Esimerkiksi kaupunkisuunnittelun näkökohdat, kuten kaavoitus, kuvataan puurakentamisen edistämiseen sopivina käytäntöinä, joissa puurakenteille osoitetaan tiettyjä alueita. Samoin kuntastrateginen näkökulma puurakentamiseen on selkeä yhtymäkohta institutionaalisille asetelmille ja kunnan perustehtäville. Toiset asiat taas ovat epäsuoremmin todettavissa. Esimerkiksi demokratiatehtävä voisi olla epäsuorasti tulkittavissa näkyvän esimerkiksi aineistossa mainitun sääntelyn kautta. Erityisesti paikallinen yhteisöllisyys ei sellaisenaan uutisaineistossamme juurikaan näy – joskin laajemmin kotimaisuus ja suomalainen sielunmaisema ovat siellä nähtävissä.

Syynä näihin tuloksiin voi olla se, että tutkimusaineistomme on Aamulehdestä. Jatkotutkimus esimerkiksi Kuntalehden aineistolla voisi mahdollisesti tuottaa enemmän sisältöä yhteisöllisyydestä ja demokratiasta (vrt. Leinonen 2010). Tässä tutkimuksessa valintamme tutkia Aamulehden artikkeleita oli kuitenkin perusteltu: emme valinneet esimerkiksi Tekniikka & Talous -lehteä (jossa on ollut paljon puurakentamisuutisia), sillä se on pitkälti in-

sinöörikkunnan julkaisu eikä se näin ole vaikuttamassa kaikkiin kuntalaisiin tasapuolisesti. Sama koskee mainittua Kuntalehteä. Kääntämällä tiedonhaun logiikkaa toisin päin kuin tässä artikkelissamme, kohti eri ammattikuntia, voisi olla kiinnostavaa tutkia spesifimmin muitakin aikakausjulkaisuja puurakentamisuutisten osalta: esimerkiksi Puumiestä, Rakennuslehteä tai Arkkitehti-lehteä. Rajatumman kohdeyleisön lehti voisi tuottaa näkemystä siitä, miten media vaikuttaa kunnan eri vaikuttajaryhmien (esim. virkamiesjohdon yhdyskunta- ja rakennuspuolella) käsityksiin puurakentamisesta – tai laajemminkin kunnan roolista toteuttaa perustehtäviään (vrt. Jäntti 2016; 2017; ks. myös Leinonen 2010).

Miten sitten tuloksiimme vaikutti se, että tutkimusaineistomme oli nimenomaan pirkanmaalaisesta sanomalehdestä, Aamulehdestä? Pirkanmaalla on puurakentamisen ohjelma käynnissä mm. alueen suurimmassa kaupungissa Tampereella. Näin ollen puurakentaminen on alueellisestikin todettu kiinnostavaksi teemaksi, jota myös julkinen sektori on mukana edistämässä. On kuitenkin mahdotonta sanoa pitkävästi, miten juuri Pirkanmaan erityisyys näkyy tuloksissamme ja kuinka paljon tulokset riippuvat esimerkiksi uutistoimittajien tai mielipidekirjoittajien henkilökohtaisesta kiinnostuksesta puurakentamiseen. Puurakentamisen näkyminen mediassa ei näin riipu pelkästään valitusta maantieteellisestä tarkastelu-/levikkialueesta. On myös huomionarvoista, että alueellisissakin sanomalehdissä viitataan myös muiden alueiden tapahtumiin – näin myös meidän aineistossamme (esim. Pudasjärvi, Imatra, Kuhmo). Silti, uutisaineistossamme Pirkanmaan alueen tapahtumat korostuvat. Voimme täten olettaa, että jonkin muun alueen sanomalehdessä korostuisi tämän alueen uutisointi. Oletamme myös, että muiden maantieteellisesti rajautuneiden alueiden julkaisuissa nousisi esiin samankaltaisia institutionaalisia asetelmia, mutta eri painoituksin. Luonnollisesti tämä tarjoaa jatkotutkimusmahdollisuuden – jota voisi hyvin tutkia myös kunta- ja hallintotieteen eri ilmiöiden näkökulmista diskursiivisiin aineistoihin

perustuen (ml. uutismedia, sosiaalinen media, ammattilehdet tai vaikkapa arkistot, vrt. Sinervo & Jäntti 2020). Yksi esimerkki tämäntyyppisestä tutkimuksesta onkin Leinosen (2010) tutkimus kuntajohtajuudesta. Vastaavia tutkimuksia olisi kenties tarpeen ulottaa nimenomaan kunnan perustehtäviin sekä institutionaalsiin asetelmiin. Erityisesti juuri perustehtävien välinen dynamiikka voisi olla kiinnostava tutkimuskohde. Miten siis media vahvistaa, kyseenalaistaa tai uudistaa sosiaalista todellisuutta kunnan roolista (vrt. Tichenor ym. 1970; Juholin ym. 2010; Boles ym. 2014; Niiranen 2020)?

On huomionarvoista, että kaikki kunnan perustehtävät olivat tavalla tai toisella nähtävissä aineistossa (suoraan tai epäsuorasti, korostetusti tai vähemmän korostetusti), mikä on jo löydös itsessään. Kunnan tehtäväkenttä on ollut jo pitkään ja on parhaillaan suurien myllerrysten keskellä. Esimerkiksi sote-uudistus toteutuessaan pakottaa kuntia miettimään uusiksi esimerkiksi hyvinvointiroolinsa toteuttamistapoja, näillä näkymin roolin keskiössä olleiden sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyessä kuntien järjestämistä vastuulta hyvinvointialueille. Tutkimuksemme laajentaa hyvinvointiroolin ymmärrystä rakentamis- ja kaavoituspäätösten tarkasteluun ja siten erityisesti teknisten ja sivistystoimialojen vastuulle päiväkotien ja koulujen rakentamisbuumin myötä. Kenties jopa kaikki kunnan perustehtävät ovat aina läsnä kaikilla kunnan työntekijöillä ja luottamushenkilöillä, mutta eri painotuksin. Siinä missä jonkun henkilön työ tai toimi painottuu hyvinvointitehtävään ja toisen taloustehtävään, molempien tapauksessa on silti liityntä myös yhteisö- ja demokratiatehtäviin – ainakin välillisesti.

Tätä näkemystä korostaa se, että aineistossamme esiin nousevat institutionaaliset asetelmat instituutioiden ryhmittymänä, eivät ole luonteeltaan irrallisia tai erillään toisista institutionaalisista asetelmista, jotka liittyvät esimerkiksi samaan päätöstilanteeseen. Institutionaalisten asetelmien esiin tuominen ja analysointi on nostanut erityisesti esille näiden kirjon ja yhteyden kunnallisiin perustehtäviin, ja näitä on tärkeää tulkita myös kokonaisuutena. Myös

uutisaineiston sisältämät institutionaaliset asetelmat voivat olla ristiriitaisia ja vaikuttaa yhdessä päätöksentekoon jollain tavalla. Tällöin kunnan luottamushenkilö tai viranhaltija voi helposti kohdata kunnallisten perustehtävien täyttämisesään haasteen tasapainotella kahden eri perustehtävän välillä (esim. hyvinvointi vs. talous), joihin molempiin kytkeytyy joukko institutionaalisia asetelmia. Näitä haasteita ei (voida) analysoida tämän aineiston perusteella tarkemmin, mutta institutionaalisten asetelmien kirjon tunnistaminen tässä yhteydessä ja yleisemminkin uutisaineistossa voi auttaa tulkitsemaan ja hyödyntämään mediakeskustelua osana kunnallista päätöksentekoa.

Kaikkiaan artikkelimme tuottaa lisätietoa suoraan kunnan perustehtävien tutkimukseen, sillä sovellamme aiemmin esitettyä viitekehystä (Jäntti 2016; 2017), ja tuomme siihen kontekstiin sidottua empiiristä sisältöä: kunnallisia perustehtäviä heijastelevia diskursseja mediasta. Tuomme siten näkyviin haasteita ja mahdollisuuksia kunnan perustehtävien täyttämisesään julkisten rakennushankkeiden osalta. Taulukon 2 logiikka sellaisenaan on uskoaksemme siirrettävissä eri konteksteihin. Samanlainen analyysi muunkin monitahaisen kunnallisen päätöksenteon teeman ympärillä voisi olla mahdollista ja tarpeen.

5.3 Johtopäätökset

Tutkimuksemme nostaa esiin sen, että uutisvälineet ovat yksi institutionaalisten asetelmien luoja, ylläpitäjä ja uudistaja (Tichenor ym. 1970; Boles ym. 2014). Tarkastelemamme uutismedian osalta vaikuttajia ovat mm. toimittajat, haastatellut henkilöt sekä mielipidekirjoittajat, jotka kaikki voivat pyrkiä vahvistamaan tai muuttamaan olemassa olevia institutionaalisia asetelmia. Muita mahdollisia vaikuttajia ovat mm. valtion tason sääntelystä vastaavat tahot, kuten uutismateriaalistakin huomattiin. Aineistomme perusteella on huomattavissa, että arvot, tavoitteet ja odotukset eivät ole välttämättä ainoita julkisen sektorin päätöksentekoon vaikuttavia institutionaalisia asetelmia,

vaan uutisaineistosta nousi esiin laajempi kirjo erilaisia, keskenään ristiriitaisiakin institutionaalisia asetelmia. Tämä havainto erityisesti institutionaalisten asetelmien teoriataustaan liitettynä on uusi kontribuutio, sillä aiemmassa kirjallisuudessa (Rainey ym. 1976; Rainey 2003, 149; Hoggett 2006) korostuvat arvoriidat poliittista päätöksentekoa vaikeuttamassa – kun taas uutisaineistossamme esiin nousevat arvojen, tavoitteiden ja odotusten lisäksi myös (potentiaalisesti erilaiset) uskomukset, asenteet ja käytännöt koskien puurakentamista.

Kontribuutiomme on linjassa Niirasen (2020) tutkimuksen kanssa, tuottaen yksityiskohtaista tietoa julkiseen päätöksentekoon liittyvistä jännitteistä ja niiden taustalla vaikuttavista institutionaalista asetelmista, kuten tavoitteista ja odotuksista. Kuntapäätäjät ja viranhaltijat joutuvat toimimaan monenlaisten institutionaalisten asetelmien keskellä, jopa ristipaineessa (ks. Taulukko 2). Tämän artikkelin uutisaineisto toi esille myös asenteet institutionaalisen asetelmana. Myös asenteet luovat neuvottelua, tasapainottelua ja erilaisia kompromisseja edellyttäviä tilanteita (esim. uuden teknologian kalleus ja sen käyttöön liittyvä muutosvastarinta vs. käyttöönotosta mahdollisesti seuraava hyvä ilmanlaatu). Analysoimamme erilaiset institutionaaliset asetelmat tuottavatkin empiirisen kontribuution julkisjohtamisen tutkimukseen: täsmällisemmin Rossin ja Tuurnaksen (2021) tunnistamaan kompleksisuuden empiiriseen ymmärtämiseen julkisen sektorin johtamisessa, sekä yksityiskohtia suhteessa Niirasen (2020) tutkimukseen. Uutisaineistomme osoittaa keskeisesti, että kilpailevat, puurakentamiseen liittyvät institutionaaliset asetelmat nivoutuvat toisiinsa, mikä tuo kuntapäätöksentekoon kompleksisuutta, jota voidaan ymmärtää näiden asetelmien kautta.

Tieteellistä tietoa puusta rakennusmateriaalina tarvitaan, jotta voidaan tuoda faktaperusteisia näkemyksiä puusta rakennusmateriaalina sellaiselle laajalle yleisölle, jolla voi olla jo valmiiksi uskomuksia, ennakkoluuloja, asenteita ja odotuksia puumateriaalin soveltuvuudesta julkiseen rakentamiseen (Hurmekoski ym. 2015; Määttä

ym. 2016; Hurmekoski & Korhonen 2017; Palonen 2017; Palokangas 2019). Artikkelimme vastaa osaltaan tähän tieteellisen tiedon tarpeeseen, ammentaen jo saatavilla olevaa tietämystä, uutisia. Yhtäältä uutismateriaalin avulla on mahdollista ymmärtää minkälaisia perusteita ihmisten valmiille käsityksille puusta voi olla. Toisaalta voimme liittyä tähän tieteelliseen keskusteluun avaamalla institutionaalisten asetelmien ja kunnan perustehtävien risteyskohtaa julkiseen puurakentamiseen liittyen ja näin tuottaa syötettä käytännön toimille ja myöhemmille tutkimuksille.

Tutkimuksemme mahdollisiksi rajoitteiksi voidaan lukea se, että käyttämämme aineisto perustuu vain yhteen alueelliseen uutisjulkaisuun. Jatkotutkimuksia voitaisiinkin tehdä löydöstemme validoimiseksi, täydentämiseksi ja kyseenalaistamiseksi, esimerkiksi käyttäen muita alueellisia tai valtakunnallisia sanomalehtiä.

Aiemmin esitettyjen kunta- ja hallintotieteellisten jatkotutkimusaiheiden lisäksi löydöksemme tarjoavat ainakin kaksi muutakin jatkotutkimussuuntaa erityisesti puurakentamiseen liittyen. Ensimmäinen tällainen jatkotutkimuskohde olisi tarkentaa median ylläpitämiä puumateriaaliin liittyviä hyvinvointiväittämiä. Useista puumateriaaliin liitetystä odotuksista hyvinvointivaikutuksiin liittyen on vielä hyvin vähän tieteellistä näyttöä. Tämän vuoksi tarvitaan muun muassa koasetelmiin nojaavaa tieteellistä tutkimusta, jotta puumateriaaleihin liitettyjen hyvinvointiväittämien realistisuutta voidaan tarkastella. Julkista puurakentamista ja siihen liittyvää hankintapäätöksentekoa tulisikin tukea tieteellisen tiedon avulla, syventäen jo olemassa olevaa ymmärrystä (kts. esim. Palokangas 2019). Toinen täsmällisempi jatkotutkimuskohde olisi tutkia toteutuneita julkisia rakennushankkeita, joissa on päädytty valitsemaan puumateriaali. Näitä tutkimalla voitaisiin tuoda näkyväksi puumateriaalin valintaan vaikuttaneita tekijöitä sekä tunnistaa myös julkisen keskustelun rooli näiden tekijöiden taustalla. Käytännössä nämä tekijät selviäisivät haastattelulla rakennushankkeiden keskeisiä sidosryhmiä ja päätöksentekijöitä. Haastatteluaineistosta

voitaisiin tunnistaa puumateriaaliin liitetyjä odotuksia puun käytön hyödyistä ja esteistä sekä tunnistaa myös median mahdollinen, tässä artikkelissa olettamamme rooli ruokkimassa näitä odotuksia. Edistämme parhaillaan itsekin näitä kahta tunnistettua puurakentamisen tutkimuslinjaa Ympäristöministeriön rahoittamassa Wood for Good (W4G) -tutkimushankkeessamme (Luonnonvarakeskus ja Tampereen yliopisto, 2019–2021).

Toivomme, että tämä artikkeli sysää liikkeelle uusia hankkeita, mm. tapaustutkimuksia niin kunnallis- ja hallintotieteen kuin vaikkapa rakentamisenkin alueelta. Näin voisi olla mahdollista ymmärtää yhä paremmin, minkälaista tietoa kunnat tarvitsevat ja tarvitsisivat ollakseen ”elämisen edellytyksiä luova itsehallinnollinen paikallisyhteisö” (Jäntti 2017, 144; ks. myös Jäntti 2016; Sinervo & Jäntti 2020).

Lähteet

- Alhola, K., & Kaljonen, M. (2017). Kestävät julkiset hankinnat–nykytila ja kehittämishetimit. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 32/2017.
- Allardt, E. (1976). Hyvinvoinnin oluttuvuuksia. Porvoo: WSOY
- Boles, M., Adams, A., Gredler, A., & Manhas, S. (2014). Ability of a mass media campaign to influence knowledge, attitudes, and behaviors about sugary drinks and obesity. *Preventive Medicine*, 67(1), S40–S45.
- Bowen, G.A. (2009). Document analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40.
- Caulley, D.N. (1983). Document analysis in program evaluation. *Evaluation and Program Planning*, 6(1), 19–29.
- Davison, W. (1983). The third-person effect in communication. *Public Opinion Quarterly*, 47(1), 1–15.
- De Vries, M. S. (2016). *Understanding Public Administration*. Palgrave Macmillan.
- Della Torre, S., Bocciarelli, M., Daglio, L. & Neri, R. (2020). *Buildings for Education*. Springer.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532–550.
- Entman, R. (1989). How the Media Affect What People Think: An Information Processing Approach. *The Journal of Politics*, 51(2), 347–370.
- Franzini, F., Toivonen, R., & Toppinen, A. (2018). Why not wood? Benefits and barriers of wood as a multistory construction material: Perceptions of municipal civil servants from Finland. *Buildings*, 8(11), 159.
- Hoggett, P., Sievers, B., Long, S., & Lawrence, W. (2006). Conflict, ambivalence, and the contested purpose of public organizations. *Human Relations*, 59(2), 175–194.
- Hurmekoski, E., & Korhonen, J. E. (2017). Pitkän aikavälin katsaus puurakentamisen markkinoihin. *Metsätieteen aikakauskirja*, 7757.
- Hurmekoski, E., Jonsson, R., & Nord, T. (2015). Context, drivers, and future potential for wood-frame multi-story construction in Europe. *Technological Forecasting and Social Change*, 99, 181–196.
- Høibø, O., Hansen, E., & Nybakk, E. (2015). Building material preferences with a focus on wood in urban housing: durability and environmental impacts. *Canadian Journal of Forest Research*, 45(11), 1617–1627.
- James, O. (2011). Managing citizens’ expectations of public service performance: evidence from observation and experimentation in local government. *Public Administration*, 89(4), 1419–1435.
- Juholin, E., Vakkuri, J., & Stenvall, J. (2010). Kunnat, viestintä ja media: näkökulmia kuntatutkimuksen ja viestinnän tutkimuksen rajapintoihin. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 38(4), 317–321.
- Jäntti, A. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Väitöskirja. Tampereen yliopisto.
- Jäntti, A. (2017). Kunta on elämisen edellytyksiä luova itsehallinnollinen paikallisyhteisö. *Hallinnon Tutkimus*, 36(2), 141–144.
- Kerevel, Y. (2011). The Influence of Spanish-Language Media on Latino Public Opinion and Group Consciousness. *Social Science Quarterly*, 92(2), 509–534.
- Koch-Baumgarten, S., & Voltmer, K. (Eds.). (2010). *Public policy and the mass media: The interplay of mass communication and political decision making*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Kuittinen, M., & le Roux, S. (2017). *Vihreä julkinen rakentaminen-Hankintaopas*. Ympäristöministeriö.
- Leinonen, J. (2010). Tehojohtajia, kuntalaisten palve-

- lijoita ja innovatiivisia visionäärejä: kuntajoh-
tajuuden rakentuminen kunta-alan julkaisuissa.
Kunnallistieteellinen aikakauskirja, 38(4), 322–
340.
- Lindblad, F., 2019 Market Development Barriers
for the Swedish Wooden Multi-family House
Industry. *International Journal of Engineering and
Technology*, 11(3), 187–195.
- Lindholm, A., Korhonen, T., Laine, T., & Suomala, P.
(2019). Engaging the economic facts and valuations
underlying value for money in public procurement.
Public Money & Management, 39(3), 216–223.
- Ljungholm, D. (2014). Decision Making in Public
Sector Organizations. *Geopolitics, History and
International Relations*, 6(1), 40–45.
- Mahapatra, K., & Gustavsson, L. (2008). Multi-
storey Timber Buildings: Breaking Industry Path
Dependency. *Building Research & Information*,
36(6), 638–648.
- May T. (2011). *Social Research*. Open University Press.
Berkshire, GBR.
- McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972). The Agenda-
Setting Function of Mass Media. *Public Opinion
Quarterly*, 36(2), 176–187.
- Miller, F.A. & Alvarado, K. (2005). Incorporating docu-
ments into qualitative nursing research. *Journal of
Nursing Scholarship*, 37(4), 348–353.
- Muilu-Mäkelä, R., Haavisto, M., & Uusitalo, J. (2014).
Puumateriaalien terveysvaikutukset sisäkäytössä–
Kirjallisuuskatsaus. *Metla Working Papers* 320.
- Määttä, K., Hietala, J., & Jutila, K. (2016).
Puurakentaminen: sääntelyn kapeikot ja kehittä-
misvaihtoehdot. PTT työpapereita, 177, 92.
- Niemelä, M., & Raijas, A. (2012). Kohtuullinen kulutus
ja perusturvan riittävyys. Näkökulmia kohtuullisen
kulutuksen määrittelyyn ja mittaamiseen. *Kelan
Tutkimusosasto* 80/2012.
- Niiranen, V. (2020). Tiedon käyttäminen kuntien päätök-
senteossa ja kuntia koskevien päätösten toimeen-
panossa. *Focus Localis*, 48(3), 63–73.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change
and Economic Performance*. Cambridge University
Press.
- Nutt, P. (2006). Comparing Public and Private Sector
Decision-Making Practices. *Journal of Public
Administration Research and Theory: J-PART*,
16(2), 289–318.
- Oulasvirta, L., Sinervo, L. M., Haapala, P. (2019).
Valtuutetut talousinformaation käyttäjinä.
*Kunnallisan alan kehittämässätiön Tutkimusjulkaisu-
sarja*, 109.
- Palokangas, T. (2019). Julkisen puurakentamisen edis-
täminen kunnallisessa päätöksenteossa. *Pro gradu
-tutkielma*. Helsingin yliopisto.
- Palonen, K. (2017). Kuluttajien asumisvalinnat ja nä-
kemykset puusta rakennusmateriaalina: ”se ei
oo semmonen kivihirviö”. *Pro gradu -tutkielma*.
Helsingin yliopisto.
- Peltovirta, M. 2019. Vehmaalaiset onnistuivat saamaan
hirsikoulun betonisen sijaan. *Puumies*, 5/2019, 7–9.
- Petersen, A. K., & Solberg, B. (2005). Environmental
and economic impacts of substitution between
wood products and alternative materials: a review
of micro-level analyses from Norway and Sweden.
Forest Policy and Economics, 7(3), 249–259.
- Piergiorgio, C. (2003). *Social Research: Theory, Methods
and Techniques*. London. SAGE.
- Van der Ploeg, J. D., Van Broekhuizen, R. E., Brunori,
G., Sonnino, R., Knickel, K., Tisenkopfs, T., &
Oostindie, H. A. (2008). Towards a framework
for understanding regional rural development. In
*Unfolding webs-the dynamics of regional rural
development* (pp. 1–28). Koninklijke Van Gorcum.
- Rainey, H. (2003). *Understanding and managing public
organizations* (3. ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Rainey, H. G., Backoff, R. W., & Levine, C. H. (1976).
Comparing Public and Private Organizations.
Public Administration Review, 36(2), 233–244.
- Rametsteir, E., Oberwimmer, R. & Gschwandtl, I. (2007).
*Europeans and Wood: What do Europeans Think
About Wood and its Uses?* *Forest Communicators
Network*, 70 pp.
- Rapley, T. (2007). *Doing Conversation, Discourse and
Document Analysis*. Lontoo: SAGE.
- Rossi, P., & Tuurnas, S. (2021). Conflicts fostering under-
standing of value co-creation and service systems
transformation in complex public service systems.
Public Management Review, 23(2), 254–275.
- Salminen, S. (2015). Kohtuulliset palvelut: tapaustutki-
mus kuljetuspalvelujen uudelleen organisoinnista.
Väitöskirja, Lapin yliopisto.
- Sánchez Graells, A. (2011). *Public Procurement and the
EU Competition Rules*. Hart Publishing.
- Saukkonen, N. (2019). *Drivers and Limitations for
Incorporating Environmental Considerations into
Investment Decision-Making*. Doctoral thesis.
Tampere University.
- Sinervo, L. M., Jäntti, A. (2020). Tiedonkäyttö johtami-
sessa ja päätöksenteossa – kohti tiedollista kump-
panuutta. *Focus Localis*, 48(3), 3–4.
- Sixsmith, J. & Murray, C.D. (2001). Ethical issues on
the documentary data analysis of internet post
and archives. *Qualitative Health Research*, 11(3),
423–432.
- Tichenor, P. J., Donohue, G. A., & Olien, C. N. (1970).
*Mass Media Flow and Differential Growth in
Knowledge*. *Public Opinion Quarterly*, 34(2),
159–170.
- Törmä, H., & Istolahti, P. (2017). Vähähiilisen puu-
rakentamisen aluetaloudelliset vaikutukset

- Kymenlaaksossa ja Kouvolassa. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Raportteja 168.
- Walsh I.D., Hunter, R. N, Darrall, L., Matthews, P., Jameson P., & Thorp, J. (2011). Public Procurement. In ICE Manual of Highway Design and Management, 26–35.
- Van Aelst, P., & Walgrave, S. (Eds.) (2017). How Political Actors Use the Media. London: Palgrave Macmillan.
- Van Wart, M. (1996). The sources of ethical decision making for individuals in the public sector. *Public Administration Review*, 56(6), 525–533.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. 2016. Institutions and Axioms: An Extension and Update of Service-Dominant Logic. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 44(1), 5–23.
- Ympäristöministeriö. (2020). Julkisen puurakentamisen kansalliset tavoitteet. Puurakentamisen toimenpideohjelma 2016–2022, Ympäristöministeriö 9/2020.
8. Hillitön talojen purkaminen on tuhlausta (2019). Aamulehti, 26.8.2019; Osasto: Artikkelit, Kirjoittaja: Hanna Haukijärvi
 9. Hirsiliiketila erottuu Nokialla Kolmenkulmassa (2020). Aamulehti, 17.2.2020; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Pauliina Karjalainen
 10. Hirsitalon huojennukset ehkä pysyvät (2015). Aamulehti, 19.20.2015; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Maria Kalliokoski, haastateltavana rakennusneuvos Pekka Kalliomäki
 11. Huono sisäilma lisää kiinnostusta puukouluihin (2018). Aamulehti, 31.1.2018; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Maria Kalliokoski
 12. Ilmaston voi pelastaa (2018). Aamulehti, 11.10.2018, Osasto: Artikkelit (Pääkirjoitus), Kirjoittaja: Ei saatavilla
 13. Juhlavuottaan viettävä Toas suunnittelee nyt puutaloja Rauhaniemeen (2019). Aamulehti, 16.5.2019; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Onni Kalin
 14. Kangasala hakee operaattoria ja investoijaa kauppahallilleen (2019). Aamulehti, 26.10.2019; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Jorma Huovinen
 15. Kaupunkien tiivistäminen kasvattaa hiihlijalanjälkeä (2015). Aamulehti, 24.8.2015; Osasto: Mieli-pide; Kirjoittaja: Juha Kuisma
 16. Korkeakosken saha käy täysillä (2015). Aamulehti, 15.4.2015; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Sirkka Iso-Ettala, haastateltavana Korkeakosken sahan johtaja Sami Kotivuori
 17. Kouluja rakennetaan yhä useammin hirrestä (2018). Aamulehti, 4.9.2018; Osasto: Etusivu, Kirjoittaja: Ei tiedossa (Viittaa aineistoon 64.)
 18. Kumpi tärkeämpää: lasten terveys vai homesienät? (2017). Aamulehti, 19.4.2017; Osasto: Mieli-pide; Kirjoittaja: Reino Mantsinen
 19. Kuntaan kestävästi puusta (2017). Aamulehti, 23.3.2017; Osasto: Mieli-pide, Kirjoittaja: Matti Mikkola
 20. Laatuvaatimus näkyy Vuoreksen vinoissa katoissa (2016). Aamulehti, 29.11.2016; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Minna Ala-Heikkilä
 21. Lemminkäinen rakentaa Parkanon koulukampuksen (2016). Aamulehti, 22.11.2016; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Aulis Alatalo
 22. Lempäälä päätti rakentaa uuden puukoulun (2018). Aamulehti, 30.3.2018; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Jussi Saarinen, haastateltavana sivistyslautakunnan puheenjohtaja Pauliina Österberg
 23. Lempäälään 14,6 miljoonan euron puukouluhanke (2018). Aamulehti, 22.3.2018; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Jenna Keto-Tokoi
 24. Luja ja kantava CLT-levy on moderni tapa rakentaa puusta (2018). Aamulehti, 20.3.2018; Osasto: Etusivu, Kirjoittaja: Ei saatavilla (Viittaa aineistoon 4.)

Liite 1: Aineistolistaus

Tiedot on kerätty Alma-median arkistosta (<https://www.media-arkisto.com/arkisto>). Tämä palvelu oli saatavissa Aamulehden ollessa Alma-median omistuksessa vielä maaliskuussa 2020). Osa tiedoista on lisäksi täydennetty Aamulehden sähköisen näköislehden arkistosta keväällä 2021.

1. 98 omakotitonttia tulee tarjolle Ojalan alueelle Itä-Tampereelle (2017). Aamulehti, 29.11.2017; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Kati Kalliosaari
2. Akaan Viialaan rakennetaan uusi 750 oppilaan yhtenäiskoulu (2019). Aamulehti, 24.6.2019; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Enni Mansikkamäki
3. Bion autuus ja totuus (2017). Aamulehti, 23.9.2017; Osasto: Artikkelit, Kirjoittaja: Muut lehdet
4. CLT on uusi tapa rakentaa taloja puusta (2018). Aamulehti, 20.3.2018; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Kati Kalliosaari, haastateltavana rakennusopin professori Markku Karjalainen Tampereen teknillisestä yliopistosta
5. EU haittaa Suomen metsätalouden tavoitteita (2017). Aamulehti, 17.7.2017; Osasto: Mieli-pide, Kirjoittaja: Ahti Fagerblom
6. Hallitus hakee uutta kasvua biotaloudesta (2015). Aamulehti, 21.5.2015. Osasto: Talous, Kirjoittaja: Henripekka Kallio
7. Harvinainen projekti Nokialla (2020). Aamulehti, 17.2.2020; Osasto: Etusivu, Kirjoittaja: Ei saatavilla (Viittaa aineistoon 8.)

25. Luksussauna Laukontorille (2016). Aamulehti, 2.6.2016; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Kati Kalliosaari
26. Maatalouskauppa sujuu pakotteista huolimatta (2018). Aamulehti, 12.9.2018; Osasto: Raha, Kirjoittaja: Ulla Jäske
27. Mahnalan ympäristökoulu rakenteille (2016). Aamulehti, 19.11.2016; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Jorma Huovinen
28. Merikontteja muistuttavat rivitalot herättävät huomiota (2020). Aamulehti, 11.3.2020; Osasto: Raha, Kirjoittaja: Kimmo Lehto
29. Nokialla vastustetaan koulun alasajoa (2016). Aamulehti, 18.10.2016; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Jorma Huovinen
30. Nämä kerrostalot ovat Vuoreksessa suomalais-ta puuta (2017). Aamulehti, 21.1.2017; Osasto: Talous, Kirjoittaja: Heidi Pesonen, Jussi Saarela
31. Ojalaan paljon omakotitaloja (2017). Aamulehti, 29.11.2017; Osasto: Etusivu, Kirjoittaja: Ei saatavilla (Viittaa aineistoon 1.)
32. ”Onhan tämä Toasilta rohkea hanke” (2019). Aamulehti, 15.8.2020; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Katja Pajula
33. Opiskelija-taloissa avataan uusia ovia (2020). Aamulehti, 24.2.2020; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Heidi Pesonen
34. Parkanoon halutaan hirsikoulu (2015). Aamulehti, 27.1.2015; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Aulis Alatalo
35. Perussuomalaisilta yllättävä ratikkaehdotus (2017). Aamulehti, 14.11.2017; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Heidi Pesonen, Tatu Airo
36. Pirkkalan yläkoulu muutti uusiin väistötiloihin (2015). Aamulehti, 19.11.2015; Osasto: Uutiset; Kirjoittaja: Kati Kalliosaari
37. Polyuretaani ohentaa seinän paksuutta (2015). Aamulehti, 14.4.2015; Osasto: Muut (Koti & pihä), Kirjoittaja: Anni Saari
38. Puinen pilvenpiirtäjä haastaa epäilijät (2015). Aamulehti, 12.7.2015; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Maria Kalliokoski, haastateltavana Puutuoteteollisuus ry:n puheenjohtaja, Metsä Woodin toimialajohtaja Esa Kaikkonen
39. Puolet kouluista sairastaa (2017). Aamulehti, 15.4.2017; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Kati Kalliosaari
40. Puu oli itsestään selvä valinta (2018). Aamulehti, 20.3.2018; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Kati Kalliosaari
41. Puu vai betoni (2015). Aamulehti, 18.10.2015; Osasto: Uutiset; Kirjoittaja: Jorma Havula
42. Puuala lieventäisi paloturvamääräyksiä (2015). Aamulehti, 18.6.2015; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Maria Kalliokoski
43. Puukerrostalojen suosio kasvaa (2017). Aamulehti, 15.4.2017; Osasto: Hyöty, Kirjoittaja: Pekka Rytönen
44. Puukerrostalot ja puukuituvaatteet olisivat todellisia hiilivarastoja (2019). Aamulehti, 26.5.2019; Osasto: Mielipide, Kirjoittaja: Mauri Liukkala
45. Puulla ja pellolla on monta ystävää (2019). Aamulehti, 10.1.2019; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Anita Simola
46. Puurakentaminen on samalla ilmastonmuutoksen torjuntaa (2015). Aamulehti, 4.3.2015; Osasto: Mielipide, Kirjoittaja: Anna-Kaisa Heinämäki
47. Puurakentamista kannattaa edistää (2019). Aamulehti, 29.2.2019; Osasto: Mielipide, Kirjoittaja: Mikko Nurmo
48. Päiväkotien rakentaminen ei pysy kasvun perässä (2019). Aamulehti, 22.1.2019; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Kari Happonen
49. Päästöjen takia hakkuita tulisi lisätä harkiten (2016). Aamulehti, 27.9.2016; Osasto: Talous, Kirjoittaja: Henripekka Kallio
50. Reipin savusauna tekeille ensi vuonna (2018). Aamulehti, 5.11.2018; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Jorma Huovinen
51. Ruovedellä alettiin rakentaa uutta seurakuntataloa (2015). Aamulehti, 18.4.2015; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Sirkka Iso-Ettala
52. Suomen kaunein srk-keskus nousee Ruovedelle (2015). Aamulehti, 20.10.2015; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Sirkka Iso-Ettala
53. Talouskasvua luonnon ehdoilla (2017). Aamulehti, 12.3.2017; Osasto: Mielipide, Kirjoittaja: Riitta Kuismanen
54. Tampereen rakennettava vain puukerrostaloja (2017). Aamulehti, 12.3.2017; Osasto: Mielipide, Kirjoittaja: Suvi Mäkeläinen
55. Tampere urakoi päästöjään alas bioenergialla (2020). Aamulehti, 6.1.2020; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Raili Roth
56. Teettäkö Hämeenkyrö hirsikoulun? (2015). Aamulehti, 29.9.2015; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Jorma Huovinen
57. Tekstiviestit (2016). Aamulehti, 27.4.2016; Osasto: Mielipide, Kirjoittaja: Nimimerkki *Puupilvenpiirtäjät Manseen*
58. Tieliikenne ja kaukolämpö tuottavat yhteensä 55 prosenttia Tampereen kasvihuonepäästöistä (2018). Aamulehti, 30.12.2018; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Jussi Saarinen
59. Toas avaa uusia latuja rakentamisessa (2019). Aamulehti, 13.3.2019; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Kari Happonen
60. Toas haluaa rakentaa puusta (2020). Aamulehti, 24.2.2020; Osasto: Etusivu, Kirjoittaja: Ei tiedossa (Viittaa aineistoon 32.)

61. Tutkijat: Hiilinielua ei pidä pienentää (2017). Aamulehti, 24.5.2017; Osasto: Raha, Kirjoittaja: Antti Autio
62. Tässä puukerrostalossa ääni ei kuulu naapuriin (2018). Aamulehti, 25.8.2018; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Jorma Huovinen
63. Uudelle asuinalueelle on suunniteltu pientaloja metsän keskelle ja puukerrostaloja keskustaan (2018). Aamulehti, 23.12.2018; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Heidi Pesonen
64. Vain yksi on vapaa epäilyistä (2018). Aamulehti, 8.4.2018; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Tuomo Hyttinen
65. Vanhojen koulujen tilalle nousee hirsikouluja (2018). Aamulehti, 4.9.2018; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Päivi Ojanperä
66. Vihdoin valoa näkyvissä (2015). Aamulehti, 31.10.2015; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Sirkka Iso-Ettala
67. Virheellistä tietoa puurakentamisesta (2015). Aamulehti, 7.3.2015; Osasto: MieliPide, Kirjoittaja: Jussi Mattila
68. Virtain koulukampus heti suunnitteluun (2017). Aamulehti, 14.3.2017; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Aulis Alatalo
69. Virtain uusi yhtenäiskoulu rakennetaan hirrestä (2018). Aamulehti, 19.12.2018; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Ei tiedossa
70. Vuokra-asuntoja valmistuu ennätysmäärä (2019). Aamulehti, 21.11.2019; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Kari Happonen
71. Vuorekseen suunnitellaan päiväkotia ja koulua (2018). Aamulehti, 23.12.2018; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Heidi Pesonen
72. Yksiö asennetaan rekan lavalta puukerrostaloon (2018). Aamulehti, 25.10.2018; Osasto: Raha, Kirjoittaja: Pekka Mauno, haastateltavana Ympäristöministeriön puurakentamisen ohjelman ohjelmapäällikkö Petri Heino
73. Ympäristökoulusta upea näkymä (2018). Aamulehti, 20.2.2018; Osasto: Uutiset, Kirjoittaja: Jorma Huovinen

Sidonnaisuudet

Tämä tutkimus on osa Luonnonvarakeskuksen ja Tampereen yliopiston yhteishanketta (Wood for Good, Ympäristöministeriön rahoitus, Puurakentamisen toimenpideohjelma 2019–2021).

Kuntaa koskeva sääntely ja kunnan oma säädösvalta kriisijohtamisessa



Harriet Lonka, Vesa-Pekka Tervo, Asko Uoti & Anssi Keinänen

Tiivistelmä

Tässä artikkelissa tarkastellaan kuntien kriisijohtamista ja siihen liittyvää päätöksentekoa koronapandemian takia julistettujen poikkeusolojen aikana keväällä 2020. Lähdemateriaalina käytetään 20 kunnassa vuosien 2017-2020 aikana hyväksytyjä häiriö- ja poikkeustilanteiden päätöksentekoa ohjaavia hallintosääntöjen lisäliitteitä. Tutkimuksemme tuo esiin merkittäviä järjestelmätason puutteita eri hallinnontasojen ohjauksessa suhteessa olosuhteiden erilaisuuteen eri kunnissa ja eri alueilla. Lainsäädäntö ei näytä riittävästi tunnistavan näitä erilaisuuksia ja sitä seikkaa, että yhteiskunnan suorituskykyä varautumiskysymyksissä voidaan parhaiten ylläpitää ja kehittää vastuutoimijoiden saumattomalla yhteistyöllä. Erityistoimivaltuuksien käyttöönotto kunnan hallintosäännöstä poiketen on merkittävä tulkinta kuntien itsehallinnon lainsäädännöllisistä rajoista ja osin myös kunta-valtio -suhteesta. Kuntalain julkikirjoitettu tavoite on luoda määrätykset ja edellytykset sellaisille rakenteille, joiden puitteissa kunnallinen demokratia, kuntien itsehallinto ja päätöksenteon läheisyysperiaate voivat aidosti toteutua. Havaintojemme perusteella on tarpeen saattaa kuntalaki vastaamaan paremmin kriisijohtamisen vaatimuksia erityyppisissä turvallisuustilanteissa. Nykyinen kuntalaki ei tarkastele, eikä tunnista edes kaikkein keskeisimpiä avaintekijöitä kriisijohtamisen asia- ja tehtäväkokonaisuudessa. Kunnan yleishallinnon asiakirjojen ja valmissuunnittelun asiakirjojen tulisi jatkossa muodostaa yhtenäinen kokonaisuus, joka määrittäisi kriisijohtamisen toteutuksen periaatteet.

Avainsanat:

kriisijohtaminen, johtaminen, kuntalaki, varautuminen, itsehallinto, vallanjako, perusoikeudet

Abstract

This study examines the state of crisis leadership and decision making in the Finnish municipalities during the Covid19 emergency conditions in spring 2020. The empirical material consists of municipal administrative regulations issued in 2017-2020 for guiding the decision making during abnormal and emergency conditions. Our study highlights significant system-level deficiencies in the guidance of different levels of government in relation to differences in circumstances in various municipalities and regions. Legislation does not seem to sufficiently recognize these differences and the fact that society's performance on preparedness issues can best be maintained and developed through seamless cooperation between those responsible. The introduction of special powers, deviating from the municipal administrative regulation, is a significant interpretation of the legal limits of municipal self-government and, in part, also of the municipal-state

relationship. The declared goal of the Municipal Act is to create definitions and conditions for structures within which municipal democracy, municipal self-government and the principle of subsidiarity of decision-making can truly be realized. Based on our findings, it is necessary to bring the legislation to better meet the requirements of crisis management in different types of security situations. The current Municipal Act does not review or identify even the most important factors in the crisis management agenda and tasks. In the future, the municipal general administration documents and the preparedness planning documents should form a common entity and define the principles of crisis management implementation.

Keywords:

crisis leadership, leadership, municipal law, preparedness, self-government, separation of powers, fundamental rights

1. Johdanto

Suomessa on tehty vuosikymmenien ajan viranomaisten varautumistoimintaa suuntaavaa kriisivarautumisen hallinnon ja lainsäädännön kehittämistyötä. Varautumisella tarkoitetaan etukäteistä toimintaa, jolla varmistetaan omien tehtävien ja muiden mahdollisten tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa turvallisuustilanteissa eli normaalioloista poikkeusoloihin asti (Kokonaisturvallisuuden sanasto, 2017)¹. Varautumisen lainsäädäntö kehittyi sotatilaan varautumisen ja siihen liittyen erityisesti materiaalien varautumistarpeiden näkökulmasta aina vuoteen 1991 asti. Tällöin tulivat voimaan samanaikaisesti sekä uusi valmiuslaki (1080/1991) että sotatilalain uudistuksena vielä nykyisinkin voimassa ole-

va puolustustilalaki (1083/1991). (Kananen 2015, 79–81.) Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1994 ja perusoikeusuudistus 1995 pohjustivat vuoden 2000 perustuslakiuudistusta. Ennen muuta tämän kehityksen seurauksena tuli tarpeelliseksi toteuttaa valmiuslain uudistus. Uudistettu valmiuslaki (1552/2011) tuli voimaan 1.3.2012. Ajallisesti tähän yhteyteen sijoittui myös Suomen perustuslain 23 §:n (Perusoikeudet poikkeusoloissa) päivittäminen vastaamaan mahdollisten poikkeusolojen ja niitä koskevan poikkeusolosääntelyn vaatimusten osalta kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita, joihin Suomi on sitoutunut (ks. Laki Suomen perustuslain muuttamisesta 4.11.2011/1112, 23 §).

Merkittävän muutoksen valtioiden turvallisuusstrategioihin globaalisti aiheuttivat New Yorkin WTC-tornien terrori-iskut vuonna 2001

¹ Varautumistoimenpiteitä ovat muun muassa kouluttautuminen, valmiussuunnittelu, jatkuvuudenhallinta sekä valmiusharjoitukset. Viime vuosina varautumisessa on korostunut tarve kiinnittää huomiota hallinnonalat ylittävään yhteistyöhön erityisesti ennakoinnin, tilanteenaikaisen tilannekuvan jakamiseen sekä vakioitujen yhteistyörakenteiden ylläpitämiseen. Esimerkiksi pääministeri Sipilän hallituksen maakuntalakiluonnoksen 142 § mukaan maakunnan oli huolehdittava seuraavista alueella toimivien viranomaisten, kuntien, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteiseen varautumiseen liittyvistä tehtävistä: 1) alueellisesti merkittävien riskien poikkihallinnollisen arviointityön järjestäminen; 2) turvallisuuden vaikuttavien toimintaympäristön muutosten poikkihallinnollisen seuranta- ja arviointityön järjestäminen; 3) varautumisen suunnittelussa tarpeellisen yhteistoiminnan järjestäminen; 4) maakunnan alueen valmius- ja häiriötilanneharjoitusten järjestäminen. Maakunnan oli ylläpidettävä yhteistyössä 1 momentissa mainittujen tahojen kanssa yhteensovittamisessa tarvittavia yhteistyörakenteita. Pääministeri Marinin hallituksen sote-maakuntauudistuksessa vastaavaa varautumisen vastuualuetta ei ainakaan hyvinvointialueiden perustamisen alkuvaiheen yhteydessä ole suunniteltu.

(Lonka 2016). Tämä kehitys oli osaltaan vaikuttamassa myös siihen, että Suomessa valtiollisen varautumisen ohjeeksi laadittiin ensimmäinen valtioneuvoston turvallisuusstrategia-asiakirja valtioneuvoston periaatepäätöksenä vuonna 2003 (Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, VNpp 27.11.2003). Tästä käynnistynyt valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö on synnyttänyt poikkihallinnollisen, kaikki ministeriöt kattavan kriisivarautumisen prosessin ja toiminnon, jota nykyisin koordinoi Turvallisuuksomitea.²

Valtiollisen varautumisen prosessin kehityksen rinnalla kuntien ja alueiden varautumisen hallinto on kokenut huomattavia muutoksia 2000-luvun aikana. Vuoteen 2003 asti ulottuneella kunnallisen pelastustoimen kaudella varautumisen asiantuntijuutta kunnissa edustivat erityisesti palopäälliköt ja muut pelastusviranomaiset (ks. esim. pelastustoimilaki 561/1999, § 4), mutta vuonna 2004 toimintansa aloittaneelle alueelliselle pelastustoimelle ei uudistuneessa pelastuslaissa (468/2003) annettu vastaavaa tehtävää. Tästä seurasi kirjava joukko erilaisia varautumista koskevan toiminnan ja siihen liittyvän yhteistoiminnan malleja aluepelastuslaitosten ja kuntien välillä eri puolella Suomea. Uudistettu pelastuslaki (379/2011) antoi vuonna 2011 alueelliselle pelastustoimelle mahdollisuuden tukea alueeseen kuuluvan kunnan valmiussuunnittelua, jos siitä on erikseen sovittu (379/2011, 27.3 §, kohta 2). Tämä osaltaan vakioi varautumisen yhteistyön toimintamalleja aluepelastuslaitosten ja kuntien kesken, mutta toisaalta tällainen sääntely jätti toteutusmuodot yksinomaan paikallisen harjoituksen varaan.

Kunnallisen ja alueellisen varautumisen sekä kriisijohtamisen kannalta olennainen muutos oli läänien lakkauttaminen ja aluehallintovirastojen perustaminen vuonna 2010 (Laki aluehallintovirastoista 896/2009 ja Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista 906/2009). Lääninhallitus oli vastannut alueensa kuntien varautumisen tukemisesta. Se oli voinut ottaa johtovastuun useamman kunnan alueelle ulottuvassa väestönsuojelutilanteessa (Pelastustoimiasetus 857/1999, 5.1 §). Aluehallintovirastot vastaavat uudistetussa järjestelmässä alueellisten maanpuolustuskurssien sekä alueellisten valmiusharjoitusten järjestämisestä, kuten läänit aiemmin. Laissa aluehallintovirastoista (896/2009) myös kuntien valmiussuunnittelun tukeminen on kirjattu aluehallintovirastojen tehtäväksi (4.2 §, kohta 3), mutta tehtävän toteutus on ollut riippuvainen käytettävissä olevista resursseista, eikä vakioitua ja yhteistä toimintamallia ole otettu käyttöön. Suuronnettomuuksien ja muiden laajojen häiriötilanteiden yleisjohtovastuuta ei tällä hetkellä aluetasolla ole millään taholla, lukuun ottamatta sotilaallisia tilanteita. Niin ikään lääninhallitusten aikaiset vaatimukset suojatuista johtokeskuksista ja yleisjohtovastuuseen liittyvästä päivitysvelvollisuudesta ovat aluehallinnosta poistuneet.³

Samaan aikaan, kun kunnallisen varautumistoiminnan tuki on ollut vaihtelevaa ja kriisijohtamisen toimivalta on valtion aluehallinnosta kokonaan hävinnyt, valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyössä kuntien ja aluehallinnon asema ja osallisuus on voimistunut. Esimerkiksi vuosien 2010 ja 2017 Yhteiskunnan turvallisuusstrategioihin tuli oma lukunsa kunta- ja aluenäkökulmalle (ks. myös VNK 21/2010, 35–36).

² VNA Turvallisuuksomiteasta 77/2013. Valtioneuvoston turvallisuusstrategioita on laadittu vuosina 2003, 2006, 2010 ja 2017. Nykyisin turvallisuusstrategia on nimeltään Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (ks. tarkemmin valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyöstä Lonka 2016).

³ Maaherrat lähettivät sisäministeriölle 20.5.2008 kannanoton, jossa arvioitiin, että lääninhallituksen varallaolojärjestelyjä ei ole välttämätöntä ylläpitää. 25.7.2008 lääninvalmiusjohtajat (pl. Oulun lääni) laativat yhteismuistion, jolla pyrkivät perustelevan varallaolojärjestelyiden ja kriisijohtamisvalmiuden ylläpidon lääneissä. Sisäasiainministeriö ei edellyttänyt kirjeenvaihdon seurauksena läänien varallaolojärjestelyjen ylläpitämistä ja myöhemmin sisäasiainministeriössä katsottiin, että suojattujen johtamistilojen ylläpittoa ei voitu edellyttää.

Tämä on osaltaan edistänyt kuntien keskinäistä varautumisen tiedonvaihtoa ja myös kuntien tiedonsaantia valtion viranomaisten varautumistoiminnasta. Tällainen kehitys ei kuitenkaan korvaa jokapäiväistä eikä varsinkaan kriisitilanteiden tiedonvaihtoa ja kriisijohtamistoimintaa. On huomattava, että Turvallisuuskomitean tehtävä on nimenomaan koordinoita valtion tason varautumista, eikä komitealla ole operatiivisen kriisijohtamisen toimivaltaa millään tasolla (Lonka ym. 2020; Valtioneuvoston asetus Turvallisuuskomiteasta 77/2013).

Korona- eli Covid19-pandemian vuoksi Suomessa julistettiin valmiuslain mukaiset poikkeusolot 16.3.2020, jotka olivat voimassa 15.6.2020 asti. Suomessa on sodanjälkeisenä aikana vain kerran tätä aiemmin julistettu poikkeusolot. Ne olivat voimassa 20.12.1973—31.5.1974. Tuolloin oli öljykriisin vuoksi saatettu voimaan säännöstelyvaltuuslaki eli laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa.

Kevään 2020 poikkeusolotoimena yli 10 hengen kokoontumiset kiellettiin ja ravintolat suljettiin 31.5.2020 asti. Koulut ja oppilaitokset määrättiin olemaan kiinni 13.5.2020 asti. Valtaosa poikkeusolojen toimista toteutettiin valtioneuvoston suositusten perusteella. Tästä esimerkkinä voidaan mainita suositus yli 70-vuotiaiden eristäytymisestä karanteenin omaisiin oloihin. Yksi vahvimpia valmiuslain perusteella tehtyjä toimia oli Uudenmaan liikumisrajoituksista säätäminen, joista valtioneuvosto antoi eduskunnan käsiteltäväksi toimivaltuuksien käyttöönottoasetukset 27. maaliskuuta 2020 (1552/2011, 118 §). Liikumisrajoitukset koskivat liikkumista Uudenmaan maakunnan alueelle ja alueelta pois ja olivat voimassa 28.3.–15.4.2020.

Covid19 pandemia poikkesi, ja edelleenkin poikkeaa, kuitenkin selvästi sellaisista turvallisuusolanteista, joita yleensä esimerkiksi alueellisissa ja kuntien omissa valmiusharjoituksissa käydään läpi. Sikainfluenssa-tilanne vuosina 2009-2010 oli kyllä herätellyt tekemään pandemia-/varautumissuunnitelmia, mutta tuolloin pandemia oli kuitenkin vain rajatusti yleishal-

linnollista päätöksentekoa vaativa tilanne erityisesti kuntahallinnon kannalta. Voimassa oleva valtakunnallinen pandemiavarautumissuunnitelma on laadittu vuonna 2012 (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:9).

Tässä artikkelissa tarkastellaan kuntien kriisijohtamista ja siihen liittyvää päätöksentekoa koronapandemian takia julistettujen poikkeusolojen aikana keväällä 2020. Lähdemateriaalina käytetään 20 kunnassa vuosien 2017–2020 aikana hyväksytyjä häiriö- ja poikkeustilanteiden päätöksentekoa ohjaavia hallintosääntöjen lisäliitteitä. Nämä asiakirjat kertovat osaltaan siitä, miten kunnat hahmottavat kunnallisen säädösvaltansa rajat häiriötilannetoiminnassa. Kyse on siis kunnallista päätöksentekoa ja viranomaistoimintaa koskevan toimivallan ja toimivaltuuksien muuntumisesta häiriötilanneolosuhteiden puitteisiin. Tarkastelussa arvioidaan, millaisia toimenpiteitä poikkeusolojen tulkittiin kunnissa kunnalliselta päätöksenteolta ja hallinnolliselta toiminnalta edellyttävän sekä, miten kuntien päätöksenteossa reagoitiin turvallisuusolanteen äkilliseen muuttumisen luomaan paineelliseen tilanteeseen.

Toisaalta asiakirjojen analyysillä hahmotamme myös sitä, minkälaisia reunaehoja oikeudellinen sääntely asettaa kuntien toiminnalle poikkeusoloissa verrattuna normaaliolojen tilanteeseen. Tässä kohden kysymys on yhtäältä Suomen valtiosäännön ja oikeusjärjestyksen määrittämän kunnallisen itsehallinnon muodollis-oikeudellisen infrastruktuurin ja sen sisältämän toimivallan ja toimintapoliittisen päätöksentekovallan sekä toisaalta kunnan toimintaa ja päätöksentekoa koskevan asiakirja-aineiston pohjalta hahmotuvan tosiasiallisen julkisen vallan käytön mahdollisesti sisältämän jännitteen tarkastelusta. Tämä tarkastelu on sekä empiirisperustaista oikeudellisten ilmiöiden ja toimintajärjestelmien analysointia että lainopillista tulkintaa ja oikeuspoliittista problematisointia.

Luvussa kaksi kuvataan eri turvallisuusolanteiden eli normaaliolojen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen luonnetta ja niiden keskinäisiä eroja lainsäädännön sekä varautumisen periaatteiden ja käytänteiden näkökulmasta.

Luvussa kolme käydään läpi kunnan toiminnan sääntelyä normaali- ja poikkeusoloissa. Luvussa neljä tarkastellaan kuntien kriisijohtamisen toteutusmalleja kevään 2020 aikana sekä arvioidaan toimenpiteiden perusteluja ja perustelujen kestävyyttä. Johtopäätöksissä esitetään analyysi toimivallan muutoksista painottaen oikeudellista näkökulmaa.

2. Varautumisen ja kriisijohtamisen haasteet erilaisissa turvallisuustilanteissa

Peruslähtökohtana kansallisen varautumisen suunnittelussa ovat olleet toisen maailmansodan kokemukset. Sodanjälkeisen ajan yhteiskunnallisen varautumisen malliksi vakiintui kokonaismaanpuolustuksen konsepti (Aaltola ym. 2016). Nykyisin kokonaismaanpuolustus on puolustusministeriön tehtävä ja osa kokonaisturvallisuuden toimintamallia (VNpp kokonaisturvallisuudesta 5.12.2012). Kokonaisturvallisuus puolestaan on poikkihallinnollista turvallisuusyhteistyötä ja siten eri tahojen varautumista ohjaava kattokäsite. Kokonaisturvallisuuden hallintaan eli yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseen kuuluvat ukiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen. Häiriötilanne määritellään kokonaisturvallisuuden sanastossa seuraavasti: *uhka tai tapahtuma, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää* (Kokonaisturvallisuuden sanasto, 2017).

Normaalioloilla tarkoitetaan yhteiskunnan tilaa, jossa elintärkeät toiminnot voidaan turvata tavanomaisin toimivaltuuksin. Tällöin huomionarvoista on se, että normaalioloissa perusoikeuksien rajoittamiseen voidaan puuttua vain perusoikeusrajoitusten ”yleisten oppien” eli yleisten rajausvaltuuksien asettamissa rajoissa, jolloin lähtökohtaisesti sovelletaan hierarkkista lakiviittaus- ja varausjärjestelmää. Kriisioloissa tällainen perusoikeussuojausta tehostava tulkintasäännöstö sen sijaan väistyy. (Saraviita

2011, 302.) Tilanteessa, jossa turvallisuustilanne on haastava esimerkiksi aluksi paikallisen, mutta laajenevan, suuronnettomuuden vuoksi, toiminta jatkuu normaalioloissa siis normaaliolojen lainsäädäntöä noudattaen. Periaatteena on, että normaalioloissa esiintyvät uhat voidaan torjua valtiollisten ja kunnallisten viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja voimavaroin. (Buure-Hägglund 2002, 65; ks. myös Aine 2011.) Tämä ajattelutapa on tullut valitsevaksi jo 1990-luvulta lähtien, jolloin puolustusneuvosto nosti varautumisessa poikkeusolojen rinnalle normaaliajan häiriötilanteet ja kriisitilanteet (Vnk 21/2010, 23).

Suomalaisessa varautumisajattelussa lähtökohtana on, että kaikissa turvallisuustilanteissa (pl. poikkeusolot) viranomaiset toimivat omis- sa tehtävissään, mutta laajassa yhteistyössä ja normaaleilla toimivaltuuksillaan. Tätä tapaa pidetään myös yleisesti tarkoituksenmukaisena virkakoneiston toimintakyvyn ylläpitämisen kannalta (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, VNpp 2.11.2017). Tekemisen tai rakenteiden muuttaminen turvallisuustilanteen muuttuessa olisikin hyvin riskialtista, koska poikkeavat tekemisen tavat rikkoisivat hallittua rutiinia juuri silloin, kun esimerkiksi toiminnan välitöntä tehostamista tulisi pystyä toteuttamaan.

Normaaliolojen sääntely on siis lähtökohtana häiriötilanteiden hallinnassa niin pitkälle kuin viranomaisten normaalit toimivaltuudet riittävät tilanteiden hallintaan ja johtamiseen (ks. tarkemmin esim. Aine 2011). Varautumistoiminnassa pyritään hahmottamaan mahdollisten häiriötilanteiden etenemistä ja ennakoimaan tarvittavia toimintoja ja myös odotettavissa olevia tarpeita poikkeuksellisten toimivaltuuksien ja päätöksentekojärjestelmien käytön suhteen. Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki (731/1999) on vahvistanut hallinnon lainmukaisuuden vaatimusta ja tämän seurauksena monia erityislakeja on uudistettu ottamaan entistä tarkemmin huomioon normaaliolojen häiriötilannetoiminnan toimivaltuudet (ks. Lonka 2016, OM 2019:18). Haasteena on kuitenkin edelleen se, että toiminnallisten vaatimusten näkökulmasta ei ole määritettävissä normaaliolojen häiriötilanteiden ja

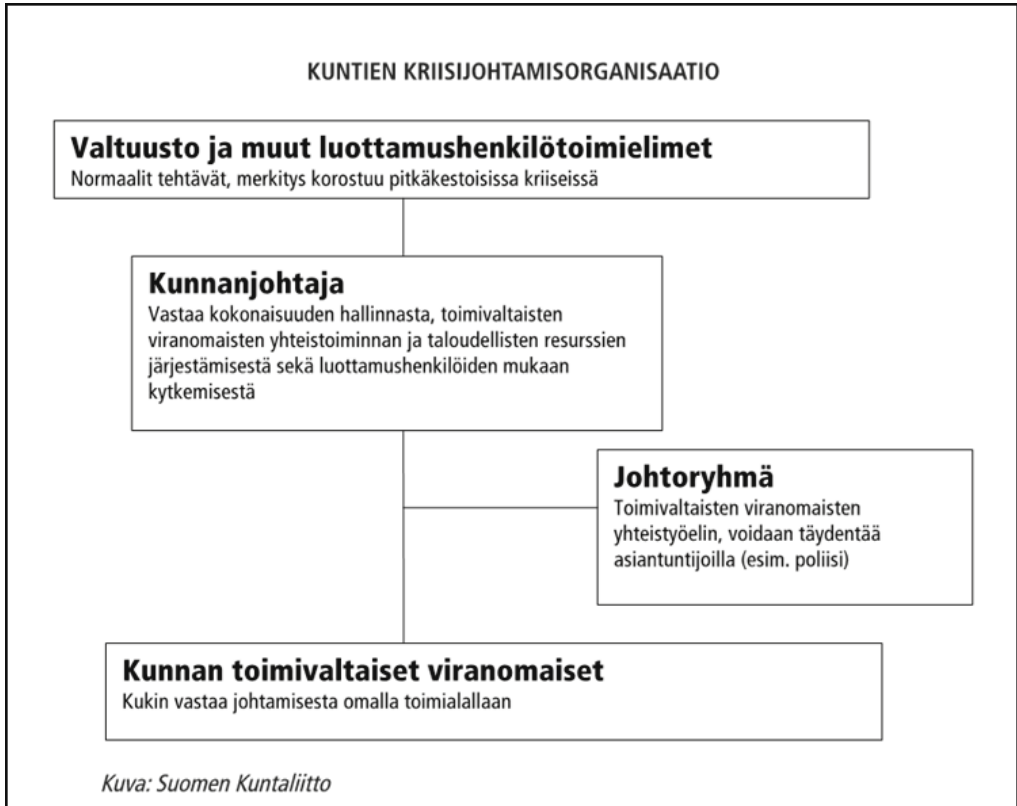
poikkeuksellisia toimivaltuuksia edellyttävien poikkeusolojen rajaa vaan väliin jää varsin iso harmaa alue. Harmaan alueen problematiikkaan tartuttiin jo ns. Hallbergin komitean mietinnössä 2010, jossa komitea peräänkuulutti kriisitilanteen edetessä eri asteisiin tilanteisiin liittyen ns. portaaton sääntöä yhteiskunnan voimavarojen käyttämiseksi tehokkaalla tavalla (VNK 21/2010, 74).

Valmiuslain soveltamisella pyritään muun muassa suojaamaan väestön turvallisuutta, terveyttä ja toimeentuloa sekä ylläpitämään oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia (ks. HE valmiuslaki ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 3/2008). Koronakriisi on osoittanut, että varautuminen harjoittelun ja valmiussuunnitelmien tasolla muun tyyppisten kuin perinteisten poikkeusolojen (sota, aseellinen selkkaus, suuronnettomuus) vaatimien poikkeustoimivaltuuksien käyttöönoton osalta on jäänyt puutteelliseksi. Myös valmiuslain esitöissä todetaan, että on vaikea arvioida, minkälaisissa poikkeusoloissa valmiuslakia voitaisiin joutua soveltamaan (HE 3/2008 vp, 28).

Viranomaistoiminnan ohjauksen kannalta erityiseksi haasteeksi on noussut normaali-tilanteen ja häiriötilanteen rajan määrittely tai oikeastaan sen määrittelemättömyys. Tyypillisiä häiriötilanteita ovat esimerkiksi sähkönjakelun katkeaminen talvella, myrskyt, tulvat tai vaarallisten aineiden onnettomuudet. Häiriötilannetta

ei ole lainsäädännössä määritetty ja tulkinnot häiriötilanteesta riippuvat enemmän toimijoiden resursseista ja kyvykkyydestä kuin yleisesti tai yhteisesti hyväksytystä tunnusmerkistöstä (Puolustusneuvosto 1999, 26). Häiriötilanne voi myös alkaa paikallisena ja kehittyä alueelliseksi, ja koskemaan koko yhteiskuntaa. Toisaalta häiriötilanteeksi kunnan palvelutuotannon kannalta voidaan tulkita esimerkiksi yhden hallinnonalan tietojärjestelmien kaatuminen. Häiriötilanteen edellyttämän suorituskyvyn kasvattamisessa keskeisiä keinoja ovat yhteistoiminnan ja viestinnän tehostaminen. Tärkeää on myös huomata, että häiriötilanteita voi esiintyä niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissakin. Tällöin oikeusvaltiollisessa mielessä on tärkeää huomata ja huomioida se perustuslaillinen peruslähtökoh- ta, jonka mukaan mahdollisen perusoikeuksien rajoittamisen tulee perustua aina lakiin, ja täl- löinkin perusoikeusrajoituksilta edellytetään aina täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Toisin sanoen jokaisen perusoikeuden ydinsisällön toteutumista ei saa vaarantaa. (Hallberg 2011, 56; Ks. myös Tuori 2011, 821.)

Kriisitilanteessa johtaminen tapahtuu siis lähtökohtaisesti aina tavanomaisten hallinto- käytänteiden ja niihin liittyvien normaalien toimivaltuuksien puitteissa perusoikeudellinen sääntely ja sen reunaehdot huomioiden. Tätä havainnollistaa kuvion 1 kuvaus kuntien krii- sijohdamisorganisaation rakenteesta.



Kuva 1. Kuntien kriisijohtamisen organisaatio (Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komitean eli ns. Hallbergin komitean mietintö VNK 21/2010, 57)

Keskeisessä roolissa yhteiskunnan kriisitilanteen johtamisen toimissa on viestintä, yhteisen tilannekuvan jakaminen ja eri toimijoiden yhteistoiminnan edistäminen. Keskeinen haaste kriisijohtamisen tilanteessa on mahdollistaa kunnallisen luottamushenkilöorganisaation normaaliolojen lainsäädännön ja perustuslain edellyttämä osallistuminen päätöksentekoon. Samalla saatetaan joutua etsimään oikeudellisesti kestäviä malleja nopeissa tilanteissa tarpeelliseen päätösvallan delegoinnin osalta esimerkiksi kunnanvaltuustolta hallitukselle tai jopa yksittäiselle viranhaltijalle.

3. Kunnan toiminnan sääntely normaali- ja poikkeusoloissa

3.1 Normaaliolojen toiminnan sääntely

Suomessa kunnat ja valtio muodostavat yhdes- sä perustuslain tarkoittaman ”julkisen vallan” ydinalueen. Sen puitteissa kunnan asema ja toiminta perustuu perustuslain 121 §:n mukaan kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnallinen itsehallinto toteuttaa valtiosääntöisessä mieles- sä vahvaa vallan hajautusta, jonka tyypipiirre

on itsehallinnon ohjaus oman demokraattisesti kanavoidun paikallisen tahdonmuodostuksen avulla. Se lähtee liikkeelle alhaalta ylöspäin eli kunnan asukkaista käsin päätyen valtuuston toiminnasta johdettavaan päätöksentekoon ja viranomaistoimintaan. (Husa & Pohjolainen 2014, 279–280.) Valtuustolla on kunnassa yleinen päätösvalta eli päätösvalta kuuluu valtuustolle, jollei laissa ole erikseen toisin säädetty tai jollei valtuusto ole itse siirtänyt toimivaltaansa kunnan muille toimielimille tai viranhaltijoille (HE 268/2014, 144). Kuntalaissa säädetään kunnan valtuustosta ja valtuuston vastuusta kunnan toiminnan, talouden ja päätösvallan kysymyksissä. Valtuusto päättää esimerkiksi kuntastrategiasta, hallintosäännöstä sekä talousarviosta ja taloussuunnitelmasta. Kuntalain (410/2015) mukaan (14–19 §:t ja 39 §) mukaan kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta sekä valvoo kunnan, ja samalla kuntalaisten, edun toteutumista.

Kunnanhallituksen tehtäviin kuuluu muun muassa vastata kunnan hallinnosta ja taloudesta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta sekä kunnan toiminnan yhteensovittamisesta. Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Kunnanjohtajan johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjaosta kunnan johtamisessa ottaen huomioon, mitä hallintosäännössä määrätään (KuntaL 32 §). (Husa & Pohjolainen 2014, 287–288.)

Kuntalain mukaan kunnan valtuusto voi hallintosäännön perusteella siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei kuitenkaan saa siirtää asioissa, joista valtuuston on kunta- tai muussa laissa olevan säännöksen mukaan päätettävä. Valtuusto voi hallintosäännössä antaa kunnan muulle 1 momentissa tarkoitettulle

viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen. Näin siirrettyä toimivaltaa ei voida enää siirtää edelleen (KuntaL 91 §). Kuntalaki määrittää vähimmäissisällön niistä määräyksistä, mitä kunnan hallintosäännössä tulee antaa. Hallintosäännössä tulee määrittää muun muassa keskeisiä päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn liittyviä asioita kuten toimivallan siirtämisestä ja esittelystä (KuntaL 90 §). Koska perustuslain 121.2 §:n mukaan lainsäätäjä voi säätää ainoastaan ”(K)untien hallinnon yleisistä perusteista”, kunnan oma päätösvalta määrätä itse hallinrakenteensa ja sen myötä myös toimintansa keskeisestä sisällöstä on huomattavan suuri (Kulla 2018, 23–24). Myös kunnan luottamushenkilöhallinnon ja virkahallinnon perustuslaillinen raja on suuressa määrin kunnan oman harkintavallan alaan jäävä asia (Harjula & Prättälä 2019, 60–61), samoin hallintolain (2.2 §) tarkoittamat ”kunnalliset viranomaiset”, joiden asettamisen kuntalaki jättää kunnan itsensä määriteltäväksi kunnallisten toimielinten osalta valtuustoa, kunnanhallitusta ja tarkastuslautakuntaa lukuunottamatta (ks. Mäenpää 2016, 55–56).

Kunnassa kunnanhallitus valmistelee valtuustoasiat. Kokouskutsu on lähetettävä vähintään neljä päivää ennen kokousta (410/2015 94 §). Kiireellisessä tilanteessa kokouskutsussa mainitsemattoman, mutta valmistellun asian valtuusto voi ottaa käsiteltäväkseen ja ratkaistavakseen. Edellytyksenä on tällöin asian⁴ kiireellisyys, mikä Suomen Kuntaliiton tulkinnan mukaan yleensä tarkoittaa sitä, ettei asiaa enää seuraavassa kokouksessa ehditä käsitellä tai että asian käsittelyn siirtäminen joka tapauksessa aiheuttaisi kunnalle merkittävää oikeudellista, taloudellista tai muuta haittaa (Harjula & Prättälä 2019, 653–654; Ks. myös Kuntaliitto, <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/asian-valmistelu>). Jos valtuustoasiaa ei ole ollenkaan valmisteltu, valtuuston on oltava

⁴ Huomionarvoista tässä yhteydessä on tulkinta valmistelun asian sisällöstä. Lähtökohtaisesti asian valmisteluksi riittää valmisteluun ryhtyminen eli valmistelun ei tarvitse olla loppuun saakka suoritettu. Ks. tästä Harjula & Prättälä 2019, s. 654.

yksimielinen sen käsiteltäväksi ottamisesta. Yksimielisyysvaatimus koskee myös kiireellistä asiaa, jollei sitä ole valmisteltu (KuntaL 95 §).

Muissa toimielimissä asiat valmistellaan toimielimen ratkaistavaksi esittelijän johdolla. Esittelijä vastaa valmistelun asianmukaisesta (lainmukaisesta) suorittamisesta ja on valmistelun perusteella velvollinen tekemään asiassa toimielimelle päätösehdotuksen. Kunnan hallintosäännössä voidaan määrätä, että muu toimielin voi ottaa käsiteltäväkseen sellaisenkin asian, jota ei ole mainittu kokouskutsussa (HE 146/2008, Yleisperustelut, 1 Nykytila).

Kunnallisen päätöksenteon kokonaiskuvan kannalta tässä yhteydessä on paikallaan käsitellä myös kunnallisen toimivallan käyttöön liittyvää otto-oikeutta (KuntaL 92 §). Otto-oikeudella tarkoitetaan kunnanhallituksen oikeutta ottaa käsiteltäväkseen asia, jossa kunnan organisaatiossa alempi viranomais on tehnyt päätöksen. Kunnanhallituksen käsiteltäväksi voidaan ottaa kunnanhallituksen jaoston sekä kunnanhallituksen alaisen viranomaisen päättämä asia. Kunnanhallituksen alaisia viranomaisia ovat valtuustoa lukuun ottamatta kunnan muut toimielimet sekä yksittäiset viranhaltijat, joilla on oikeus tehdä hallintopäätöksiä. Ottopäätöksen voi tehdä kunnanhallitus kokouksessaan, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja ja hallintosäännössä määrätty kunnan muu viranhaltija. Otto-oikeutta voidaan käyttää asiassa, jossa viranomais on tehnyt päätöksen. Viimeistään otto-oikeutta on käytettävä siinä ajassa, jossa oikaisuvaatimus päätöksestä olisi tehtävä. Otto-oikeuden käyttäminen merkitsee sitä, että alemman viranomaisen käsittelemä asia siirtyy kokonaan kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Alemman viranomaisen tekemät ratkaisut eivät millään tavalla sido kunnanhallitusta. (<https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteke/otto-oikeus>; Ks. myös Husa & Pohjolainen 2014, 289.)

Kuntalain 29.1 §:n mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa

olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmissa, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Kunnan on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa (KuntaL 29.2 §; ks. myös 109 §).

Laillisuusvalvontaa kunnassa ja kuntaan nähden toteutetaan eri tasoillaan. Aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminnut voimassa olevien lakien mukaan (kuntalaki 410/2015 10.1 §; Hallintolaki 434/2003 53 a §). Kunnan valtuuston päätösten laillisuuden valvontatehtävät kuuluvat lähtökohtaisesti kuitenkin itsehallintoperiaatteen mukaisesti kunnanhallitukselle. Jos kunnanhallitus katsoo, että valtuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka että valtuusto on ylittänyt toimivaltansa tai että päätös on muuten lainvastainen, sen on jätettävä päätös täytäntöön panematta. Tällöin asia on viipymättä saatettava valtuuston uudelleen käsiteltäväksi (KuntaL 96 §). Kunnan operatiiviseen toimintaan nähden ulkoista valvontaa kunnassa suorittavat kunnan tarkastuslautakunta ja erityisesti laillisuuden osalta kunnan vastuullinen tilintarkastaja (KuntaL 121 ja 122 §:t). Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri vastaavat puolestaan kuntaan kohdistuvasta ylimmästä laillisuusvalvonnasta.

3.2 Hallintosääntö ja kunnalliset määräykset kunnallisen säädösvallan ilmentymänä

Kunnallinen päätöksenteko ja viranomaistoiminta perustuu kuntalakiin ja sen sääntelemänä kunnan hallintosäännön (KuntaL 90 §) määräyksiin. Kuntalaki on kunnan hallinnon ja talouden järjestämistä koskeva yleislaki, jonka raami mahdollistaa kunnallisen itsehallinnon. Kunnassa ylin poliittinen johtaminen ja sitä koskeva päätösvalta kuuluu valtuustolle. Hallituksen esityksessä kuntalaiksi ja

eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014 vp) katsottiin tarpeelliseksi edelleen vahvistaa valtuuston strategista roolia (KuntaL 37 §: Kuntastrategia) suhteessa kunnanhallitukseen ja muuhun kunnan johtoon. Esityksen mukaan oli tarpeen korostaa valtuuston roolia koko kunnan toiminnan ohjaamisessa ja tuoda valtuustolla käytössä olevat ohjausvälineet näkyviksi (HE 268/2014 vp 2.4.6).

Lisäksi hallituksen esityksessä korostettiin erityisesti valtuuston tosiasiallisen vaikutusvallan merkitystä. Esityksen mukaan kunta saattoi säilyttää asemansa asukkaiden yhteisönä, kuntalaisten hyvinvoinnista ja kunnan elinvoiman kehittämistä vastuussa olevana tahona vain, jos sen valtuustolla on muodollisen aseman lisäksi myös tosiasiallinen mahdollisuus päättää kunnan keskeisistä asioista (HE 268/2014 vp, 1.2). Kuntalain keskeisenä tarkoituksena on edistää kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista sekä kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä (KuntaL 1 luku ja HE 268/2014 vp 3.1).

Pohjoismaainen ja myös suomalainen kunnallinen itsehallinto rakentuu valtiosääntöisessä mielessä vahvasti vallan hajautuksen periaatteelle. Tämä tarkoittaa suomalaisessa julkista valtaa ja sen käyttöä koskevassa järjestelmässä ennen muuta sitä, että julkisen vallan käytön kokonaisuutta on jaettu vertikaalisessa mielessä huomattavan paljon mitä tulee valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen päätöksenteon ja viranomaistoiminnan järjestämiseen oikeusjärjestyksemme puitteissa. Suomen perustuslaissa tämä näkyy luonnollisesti selkeimmin perustuslain 121 §:ssä (Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto). (Jyränki & Husa 2012, 211–213.) Lisäksi tämä keskeinen valtiosääntöinen orientaatio näkyy erityisesti perustuslain 2.2 §, jossa lausutaan, että ”(K)ansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen”. Kyseinen kirjaus ilmentää osaltaan selkeästi myös tätä valtiosääntöoikeudellisessa mielessä keskeistä ja perustavaa vallanjakoista ajattelua, jonka valtiosääntöimme sisältää.

Suomalaista kuntaa koskeva perustuslainen sääntely on yhdessä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65/1991 ja SopS 66/1991) artiklojen ja niistä kulloissakin asiayhteydessä esitettyjen tulkintojen (mm. subsidiariteetti) kanssa muovannut jo 1990-luvun alusta lähtien vahvasti suomalaisen, vallan hajautukseen perustuvan, julkisen vallan käytön alaa ja tämän oikeusjärjestysperustaista rakentumista viime kädessä kunnallisen itsehallinnon kulmakiven, kuntalain, avulla (Husa & Pohjolainen 2014, 279–281; Ryyänen 2015, 49–54; Ks. myös Jyränki & Husa 2012, 213–216). Voidaankin ylipäätään sanoa, että Pohjoismaissa kunnallislait konkretisoivat pohjoismaisessa hyvinvointiyhteiskuntamallissa paikallisdemokratian ja -hallinnon yksiköt eli kunnat eräänlaisiksi pienoispärlamenteiksi. Tämä oikeudellinen konstruktio näkyy varsin selvästi myös uudessa kuntalaissa (410/2015). Sen puitteissa ja sen muutoin mahdollistamana paikallisella tasolla voidaan erottaa valtiovallasta ja sen käytöstä itsenäistä kunnallista (lain)säädäntövaltaa, toimeenpanovaltaa (mm. kunnan viranomaispäätöksen täytäntöönpano) ja tuomiovaltaa/oikeudenjakoa (kuten oikaisuvaatimuksen käsittely kunnan viranomaisessa). (Heuru ym. 2011, 114–115.)

Kunnallisen päätöksenteon ja viranomais-toiminnan kannalta kunnallinen säädösvalta ja sen käytön varsin laajat mahdollisuudet ovat kunnallisen itsehallinnon kannalta sen keskeistä sisältöä. Huomattava osa kunnan säädösvallasta ja sen käytöstä kohdistuu kunnan laajaan itselinnolliseen oikeuteen järjestää oma hallintonsa hallintosääntöohjauksen keinoin. Tätä rajoittaa lähtökohtaisesti vain perustuslaki ja lakitasoiset (PL 121 §:n puitteissa) säädökset (Mäenpää 2017, 122). Perustuslain tasolla kysymys on PL 121.2 §:n suomasta oikeudesta. Tähän käsitteelliseen säädösvaltan käyttöä koskevaan yhteyteen kuuluu myös kyseisen perustuslainsäännöksen merkittävä loppuosa, jolla rajoitetaan valtiovalan mahdollisuutta antaa (tai poisottaa) kunnalle tehtäviä. Nämä perustuslailliset lähtökohdat – yhdessä sen vakiintuneen itsehallintotulkinnan kanssa, joka antaa kunnille yleistoimivaltuuden

ottaa hoitaakseen julkisen vallan käytön alaan liittyviä tehtäviä oman harkintansa mukaan, mikäli tehtävää/tehtäviä ei ole oikeusjärjestyksessä jo annettu jollekin muulle hallintoyksikölle – ovat keskeinen osa pohjoismaisen kunnallisen itsehallinnon sisältöä. Lähinnä tästä jälkimmäisestä, kuntalaisten oikeusasemaan ulottuvasta, kunnallisen säädösvaltan piiriin kuuluvasta alueesta käytetään oikeuskirjallisuudessa nimitystä kunnallissäännöt (ks. Harjula & Prättälä 2019, 99). Esimerkiksi terveydensuojelulain 51 §:n mukaista kunnallista terveydensuojelujärjestystä ja ympäristönsuojelulain 202 §:n mukaisia kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä voidaan pitää tällaisina kunnallisen säädösvaltan alaan kuuluvina kunnallissääntöinä.

Kunnallisen itsehallinnon vallan hajautusta koskevien perusteiden mukaisesti Suomessa ja Pohjoismaissa myös itsehallinnollisella julkisyhteisöllä voi olla siis merkittävä asema julkisen vallan käytön alueella (ks. Husa & Pohjolainen 2014, 279). Tätä sinänsä valtiosääntöisesti perusteltua julkisen vallan käytön aluetta rajaa merkittävästi viime kädessä vain eduskunnan lainsäädäntövaltan ala ja sen perustuslaillisten rajojen määrittely, joka ilmenee Suomen perustuslain 80 §:ssä. (Ks. Prättälä 2011, 161–168.) Tämän säännöksen ensimmäisen momentin mukaan oikeusjärjestyksemme peruslähdekohtana on se, että lailla on lähtökohtaisesti aina ”säädetty yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan”.

Hallintosäännöllä järjestetään kunnan sisäistä hallintoa ja toimintaa. Tämän vuoksi on katsottu, että hallintosääntö voi mahdollisesta valituksesta huolimatta tulla voimaan heti, kun se on hyväksytty.⁵

Kuntaliiton vuonna 2016 julkaisema Kunnan hallintosääntömalli (Kuntaliitto 2016) on laadittu kokonaisuudessaan 1.5.2015 voimaan tulleen ja kaikilta osin 1.6.2017 sovellettavaksi

tuleen kuntalain (410/2015) mukaan. Kunnan hallintosääntömallin mukaan valtuusto tekee toimivallan siirtoa koskevat päätökset aina hallintosäännöllä. Toimivaltaa ei voisi siirtää erillisellä valtuuston päätöksellä. Päätätessään hallintosäännöstä valtuusto samalla määrittelee oman asemansa kunnan päätösvaltan käyttäjänä, päättää toimielinten ja viranhaltijoiden välisestä työnjaosta sekä ratkaisee, annetaanko kunnan viranomaiselle valta omalla päätöksellään siirtää toimivaltaansa edelleen. Kunnan hallinnossa on noudatettava hallintosäännön määräyksiä (KuntaL 90 §). Tosiasiassa Suomen kuntien hallintosääntöjen sisältö noudattaa varsin pitkälti Kuntaliiton hallintosäännön mallia, eikä päätöksenteon käytännöissä kuntien välillä ole juurikaan eroja (HE 268/2014 vp 2.2.10). Huomionarvoista tässä yhteydessä on se, että Kuntaliiton julkaisemassa Kunnan hallintosääntömallissa on esiintynyt sana *tietoturvallisuus* kaksi kertaa, mutta mainintoja sanoista *turvallisuus*, *varautuminen*, *valmius*, *häiriötilanne* tai *poikkeusolo* mallissa ei ole ollut lainkaan.

Kesällä 2020 Kuntaliiton julkaisu Kunnan hallintosääntö (Myllymäki toim. 2020) päivitti hallintosääntömallin vastaamaan vuoden 2020 sääntelyä. Merkittävimmät muutokset suhteessa Kunnan hallintosääntömalli -julkaisuun koskevat tiedonhallintalain määrittelemiä tiedonhallinnan vastuita ja velvoitteita. Toinen huomionarvoinen muutos koskee sähköiseen kokousmenettelyyn liittyvän sääntelyn mukaista hallintosääntöohjausta. Tällä asialla on välittömät yhteytensä koronaepidemian hallintaan kunnallisten kokousmenettelyjen osalta.

3.3 Poikkeusolojen toiminnan sääntely

Valtiosääntöisessä mielessä poikkeusoloilla (ks. erit. valmiuslain 1–3 §:t) tarkoitetaan viime kä-

⁵ Kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta ovat valtuuston ja vaalilain edellyttämien lautakuntien lisäksi ainoita paikallisia toimielimiä kunnissa. Muutoin kunta voi vapaasti järjestää luottamushenkilöorganisaationsa. HE 268/2014 vp 2.2.5 Kunnan toimielimet ja johtaminen; Kunnan hallintosääntömalli, s. 5, Kuntaliitto.

dessä sellaista yhteiskunnallista tilannetta, jossa viranomaisilla ei ole enää mahdollisuuksia hallita vaara- ja vahinkotilanteita säännönmukaista toimivaltaa käyttäen, mikä normaalioloissa ja häiriötilanteissa kuuluu lähtökohtaisesti aina demokraattisen oikeusvaltion puitteissa toimiville viranomaisille, myös siis kunnallisille viranomaisille (Buure-Hägglund 2002, 68). Valmiuslain mukaan kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmistelujen avulla sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa (1552/2011, 12 §). Monet kunnat ovat osana varautumista ja valmiussuunnitelmia valmistelleet erilaisia poikkeusolojen johdosääntöjä (uuden kuntalain 410/2015 myötä hallintosääntöjä), jotka usein otsikkotasolla kattavat myös tarkemmin määrittelemättömät häiriötilanteet.

Poikkeusolojen toimivaltuuksista on säädetty valmiuslain osassa II, jonka säännösten soveltamisen aloittamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella (nk. käyttöönottoasetus). Poikkeusolojen vallitsemisen toteaa valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Poikkeusoloja koskeva säätely on, ja sen tulee olla, lähtökohtaisesti täsmällistä ja tarkkarajaista (ks. Husa & Pohjolainen 2014, 210–211). Tosin kevään 2020 aikana esiintyi julkisuudessa myös kritiikkiä siitä, että valmiuslain käyttöönoton perusteita ei vallitsevassa tilanteessa kyetty riittävän todistusvoimaisesti todentamaan (esim. Helsingin Sanomat 17.3.2020).

Uuteen, vuonna 2011 voimaan tulleeseen valmiuslakiin (1552/2011) sisältyy oma pykälänsä kunnan hallinnosta (108 §). Tämä pykälä ei sisällynyt alkuperäiseen hallituksen esitykseen vaan se otettiin lakiin hallintovaliokunnan lausunnon pohjalta (HaVL 10/2008). Aiemman valmiuslain 28 ja 29 §:ssä säädettiin kunnanhallintoa koskevista erityisistä toimivaltuuksista, joiden perusteella oli mahdollista poiketa normaaliolojen kunnallista päätöksentekomenettelyä koskevista kuntalain säännöksistä. Uutta

valmiuslakia koskevaan hallituksen esitykseen näitä ei kuitenkaan sisällytetty, sillä ehdotuksessa katsottiin, että myös poikkeusoloissa oli tärkeää turvata perustuslain suojaama kunnallinen itsehallinto ja kunnan mahdollisuus itse järjestää asiansa kuntalain puitteissa (HaVL 10/2008, 3, 27). Tämä ajattelun voi katsoa selvästi nojaavan valtiosääntöme yhteen peruspilariin, vallanhajautuksen periaatteeseen julkisten hallintotehtävien hoidossa ja julkisen vallan käytössä myös poikkeusoloissa (Jyräki & Husa 2012, 211–215; Ks. myös Uoti & Heikkilä 2019, 28–29).

Hallintovaliokunnan lausuntoon perustuen valmiuslakiin sisällytettiin erillinen pykälä kunnan hallinnosta, jonka keskeisenä sisältönä on mahdollisuus kutsua valtuusto poikkeusoloissa koolle välittömästi. Samoin pykälässä säädetään valtuuston olevan päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet valtuutetuista on läsnä. (ValmiusL 108.1 §.) Jos valtuustoa ei saada koolle päätösvaltaisena ja painavat syyt edellyttävät välitöntä päätöksentekoa, kunnanhallituksella on oikeus päättää niistä asioista, jotka koskevat kunnan hallinnon järjestämistä, johto- ja hallintosääntöä, toimivallan siirtämistä, talousarviota ja veroja sekä muista valtuuston päätettäväksi säädettyistä asioista (ValmiusL, 108.2 §). Lisäksi valmiuslain 108.3 §:ssä säädetään, että kunnanhallituksen on mahdollisimman pian saatettava tekemänsä päätökset valtuuston päätettäväksi. Näin ollen kunnan hallinnollinen johto, kuten kunnanjohtaja tai pormestari, ei voi omin päätöksin sivuuttaa kunnan ylimmän päätöksentekoelimen, valtuuston tahdonmuodostusta esimerkiksi poikkeusolojen aikaisen erityisen toimivallan määrittelyssä.

Lausunnossaan hallintovaliokunta korosti erityisesti kunnallisen itsehallinnon, kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyden ja demokratian toimivuuden takaamista myös poikkeusoloissa. Tämän katsottiin olevan linjassa sen kanssa, että valmiuslain keskeisenä periaatteena on turvata viranomaisen toiminta poikkeusoloissa mahdollisimman pitkälle normaaliorganisaatioillaan. Tämän periaatteen haluttiin selkeästi ohjaavan myös kunnan päätöksenteon järjestämistä poikkeusoloissa (HaVL 10/2008,

3). Hallintovaliokunta korosti erikseen myös varautumisen merkitystä ja sitä, että ennakosuunnittelulla on pyrittävä takaamaan kunnallinen päätöksenteko poikkeusoloissa (HaVL 10/2008, 3).

Hallintovaliokunta painotti lausunnossaan varautumisvelvoitteen merkitystä seuraavasti:

Kuntien, kuntayhtymien sekä muiden kuntien yhteenliittymien on varmistettava asianmukainen varautumistoiminta laitimalla varautumissuunnitelmia, testaamalla poikkeusolojen toimintaa sekä kouluttamalla henkilöstöä. Varautumiseen kuuluu myös keskeisesti poikkeusolojen toimintaa koskevien ohjeiden laadinta. (HaVL 10/2008, 2).

Kunnallisen itsehallinnon ja sen yhden olennaisen osan kunnallisen säädösvallan käyttämisen kannalta mielenkiintoisia asioita ovat yhtäältä säädösvallan käytön mahdollisuuksien hyödyntäminen ja toisaalta näiden mahdollisuuksien rajautuminen pois kunnan ja sen päätöksenteon ja viranomaistoiminnan keinovalikoimasta. Suomessa perustuslain 80 §:n tulkintaa on em. mielessä pidettävä fundamentaalisenä. Voidaan kysyä mm. missä määrin kunnallisen itsehallinnon vahvuus, mahdollisuus tehdä subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti paikallisia ihmisiä koskevia ratkaisuja ja hallintopäätöksiä lähellä kuntalaisia, voi realisoitua kriisi- ja poikkeusolosuhteissa ja missä määrin eri alueiden ihmisten tarpeet (äärimmillään suuri hätä) voidaan asettaa viranomaistoimenpiteiden tekemisen välttämättömyysnäkökulmasta (ks. välttämättömyysvaatimuksen peruslähtökohdista Tuori 2011, 825–828) etusijalle suhteessa muihin alueisiin, joiden väestö on esimerkiksi (hyvin) erilaisessa suojelutarvetilanteessa. Tähän

problematiikkaan liittyy nykyisen koronapandemian myötä myös merkittäviä toimenpiteiden yleiseen ennakointiin ja ennakointivaatimukseen liittyviä näkökulmia, mitä ei selvästikään ole otettu riittävästi huomioon taannoisessa valmiuslain valmistelussa. (Ks. varautumisen ja ennakkoinnin problematiikasta esim. Buure-Hägglund 2002, 19–21, 65–67, 87–88.)

Kysymys paikallisten ihmisten ja alueiden itsesääntelystä ja oikeudesta siihen voi aktualisoitua esimerkiksi liian 'keskusjohtoisten' pandemiatoimenpiteiden toteuttamisen myötä. Tällöin perustuslain (PL 7.1 §) suojaama ja jokaiselle kuuluva oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen voi vakavasti vaarantua esimerkiksi tietyssä osassa maata vain siksi, että paikallisten olosuhteiden huomioonottamisesta rakentuvat kunnallisen itsehallinnon toimintaedellytykset kaventuvat merkittävästi Suomen perustuslain 80 §:n tiukan perusoikeudellisen (ja nimenomaan valtakuntatasoisen) tulkinnan seurauksena. (Ks. kunnista erityisesti vapausoikeuksien toteuttajina Viljanen 2011, 130.) Näin voi tapahtua mm. yksilön vapausoikeuksia koskevan rajoittamisen paikalliseen tasoon – myös aluetasoon – kohdistuvan kiellon takia⁶.

Erytyisesti perustuslain 80.2 §:n mukainen oikeus valtuuttaa muu kuin lähtökohtaisesti valtiollinen viranomainen antamaan oikeussääntöjä määrättyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella, on mielenkiintoinen kunnallisen säädösvallan määrittelyn kannalta. Tämä perustuslaillinen sääntely jättää paljon tulkinnalle sijaa ja siten monet tulkinnalliset 'yhteentörmäykset' ovat mahdollisia. Erytyisesti vakavien pandemioiden torjunnassa tärkeä toimenpiteiden ennakointi – päätöksenteon

⁶ Ks. tästä esim. Hiilamo & Kivipelto (25.9.2020): THL-blogi otsikolla Pandemia ja muut kriisit eivät saa hydyttää sosiaalipalveluja. Tämän asiantuntijablogi-kirjoituksen puitteissa Hiilamo ja Kivipelto toteavat koronakriisiin liittyen mm. seuraavasti: "Henkilökohtaiseen tapaamiseen perustuvat palvelu- ja työmuodot keskeytettiin lähes koko maassa, vaikka epidemian keskus oli Etelä-Suomessa. Jälkikäteen arvioiden päätös aiheutti enemmän haittaa kuin hyötyä."

teon etupainotteisuus – on haastava muuttuja suhteessa perusoikeuksien perustuslainmukaiseen suojaamiseen, niiden rajoittamiseen ja rajoitusperusteiden hallintaan (ks. tästä Saraviita 2011, 301–302; Ks. myös esim. Lehtonen 2020).

4. Kuntien johto- ja hallintosääntöjen tarkastelu

Kuntien johtamisratkaisujen tarkastelun pääasiallisena aineistona on hyödynnetty 20 kunnan⁷ tietoja, joiden kautta on arvioitu kuntien päätöksentekoa paineellisessa tilanteessa sekä valittujen toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta ja perustelujen kestävyyttä. Arviointi kohdistuu erityisesti kuntien hallintosääntöihin ja kevään aikana käyttöön otettuihin hallintosääntöjen lisäliitteisiin. Lisäksi päätöksenteon perusteita arvioidessa on hyödynnetty kunnanhallituksen alkuperäisiä pöytäkirjoja ja kuntien tiedotteita. Kaikki hyödynnetyt lähteet ovat julkisia. Kuntien valinnassa on pyritty varmistamaan, että otoksessa on eri kuntatyyppisiä, jotka sijaitsevat maantieteellisesti eri alueilla Suomessa. Valittua otosta voidaan pitää riittävän laajana kuntien kriisijohtamisen perusmallien arvioimiseen.

Valtiovarainministeriö tai aluehallinnon viranomaiset eivät kiinnittäneet kevään aikana huomiota kuntien yleisjohtamiseen. Aluehallintovirastojen keräämien tietojen ja muiden tietolähteiden perusteella tilannekuva ylläpitänyt Valtioneuvoston tilannekeskus (VNTike) hyödynsi kunnilta kerätyistä tiedoista keskushallintotasolla, mutta tilanneraportit jaettiin Suomen Kuntaliiton hallinnoiman *Turvallinen ja kriisinkestävä kunta* -verkoston kokoamien tietojen perusteella vain muutamille suurille kunnille.

Aineiston perusteella keväällä ennen turvallisuustilanteen muuttumista useimpien kuntien voimassa olevissa hallintosäännöissä ei ollut määräyksiä siitä, miten häiriötilanteissa

tai poikkeusoloissa johtamistoimintaa voitaisiin tai miten sitä tulisi tehostaa. Muuttuneen yleis-tilanteen seurauksena kunnissa alettiin arvioida poikkeusolojen mahdollisesti edellyttämien hallinnollisten käytänteiden ja johtamisen tehostamista. Asiaa määrittäviä hallintosääntöjen lisäliitteitä oli laadittu osalle kunnista ja niistä muodostui tärkeitä malleja muille. Lähes kaikissa aineiston kunnissa keinoksi päätöksenteon tehostamiseen nähtiin kunnanjohtajan toimivaltuuksien laajentaminen erityistoimivallalla.

4.1. Aikapaine perusteluna erityistoimivallan käyttöönnotolle

Askolan kunta perusteli tarvetta erityistoimivallan käyttöönnottoon, paitsi viittaamalla useiden muiden kuntien toimineen vastaavalla tavalla, myös suoraan viittaamalla hallintosäännöstä puuttuviin kirjauksiin:

Voimassa olevassa hallintosääntöön ei ole otettu määräyksiä siitä, että miten häiriötilanteissa voitaisiin toimia päätöksenteossa toisin kuin normaaliaikana.

Askolan kunta totesi erityistoimivallasta päätöksessään, että laissa ei tunneta häiriötilanteiden erityistoimivaltaa ja perusteli erityistoimivallan käyttöönnottoa valmiuslain 12 §:n mukaisella normaaliajan yleisvarautumisen velvoitteella ja 108 §:llä, jolla säädetään kunnan päätöksenteon käytänteistä poikkeusoloissa. Jälkimmäisen soveltaminen edellyttää, että nimenomaisen pykälän käyttöönnotosta säädetään erikseen. Askolan ja myös Ilmajoen osalta viitattiin erityistoimivallan käyttöönnotossa muista aineiston kunnista poiketen suoraan koronaviruspandemian aiheuttamaan häiriötilanteeseen ja valtioneuvoston määrittelemiä poikkeusoloihin. Muut erityistoimivallan hallintosäännön liitteellä voimaan saattaneet kunnat viittasivat yleisemmin vakaviin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

⁷ Askola, Enontekiö, Helsinki, Hämeenkyrö, Iitti, Ilmajoki, Joutsa, Jyväskylä, Jämsä, Kauhava, Kemnmaa, Kouvola, Kuopio, Lapinlahti, Muonio, Rovaniemi, Siikajoki, Tampere, Uurainen ja Vantaa.

Tulkinta, jonka mukaan poikkeuksellinen kunnanjohtajan erityistoimivalta olisi tilanteen takia hyväksyttävissä, syntyi nopeasti. Kuudentoista kunnan osalta erityistoimivallan käyttöönoton perusteluissa viitattiin toimenpiteen välttämättömyyteen tarvittavien päätösten aikaansaamiseksi vallitsevassa tai ennakoitavissa olevassa tilanteessa.⁸

Joutsan kunnan kirjauksessa viitattiin suoraan normaalioloista poikkeavien toimivaltuuksien tarpeeseen jo häiriötilanteissa:

Vakavilla häiriötilanteilla tarkoitetaan tapauksia ja tilanteita, jotka edellyttävät kunnalta johtamisessa tai palvelutuotannossa normaalioloista poikkeavia toimenpiteitä, tehtäviä ja toimivaltuuksia.

Välineenä kriisijohtamiselle ja erityistoimivallan käyttöönotolle aineiston seitsemässätoista kunnassa toimi häiriötilanteita tai poikkeusolojen johtamista koskeva *hallintosäännön liite*, jonka käyttöönotolla saatettiin hyvin nopealla aikataululla ottaa käyttöön kunnanjohtajan erityiseen toimivaltaan nojaava kriisijohtamisen malli.⁹ Erityistoimivallan käyttöönoton perusteluksi Muonion kunta katsoi riittävän kunnan velvoitteet kunnan asukkaiden suojelussa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Yleisin toimenpiteen peruste kuitenkin on valmiuden parantaminen kiireellisesti toteutettaviin toimenpiteisiin tai oletus siitä, että normaaleja hallinnollisia käytänteitä olisi murrettava, jotta kunta voisi reagoida tilanteen edellyttämällä nopeudella. Suora viittaus aikapaineeseen erityistoimivallan keskeisenä perusteena löytyy Iitin, Keminmaan, Kuopion ja Lapinlahden perusteluista. Kuopion kaupunki perusteli hallintosäännöistä poikkeamista päätöksenteon nopeuttamisen tarpeella seuraavalla tavalla:

On perusteltua varautua kuitenkin myös tilanteeseen, missä voi tulla äkillisesti tarve tehdä kiireellisiä päätöksiä, joissa esimerkiksi ei ehdiä odottamaan hallintosäännön mukaisen toimielimen kokoontumista.

Kunnanjohtajan toimivallan kasvattaminen nähtiin esimerkiksi Iitin kunnassa tarpeelliseksi siitäkin huolimatta, että poikkeusolojen vuoksi kunnanhallituksen linjattiin kykenevän kokoon-tumaan kiireellistä päätöksentekoa varten jo sinä päivänä, kun puheenjohtaja sen koolle kutsuu. Reagointinopeuden parantamisen lisäksi kunnanjohtajan toimivallan laajentamista perusteltiin Enontekiöllä ja Iitissä tarpeella käsitellä kunnan asioita keskitetysti sen sijasta, että toimivalta päätettävissä asioissa olisi useilla eri toimialoilla.

4.2 Tulkinta tarvittavista menettelyistä

Laajalti kuntien käyttöön levinneen määritelmän mukaan kunnanjohtaja voisi käyttää normaaliolojen johtosääntöjen määrittelemästä toimivallasta poiketen päätösvaltaa seuraavan määritelmän mukaisesti:

...peruspalvelujen turvaamiseksi ja häiriötilanteen normalisoimiseksi, milloin asia koskee toimenpiteiden yhteensovittamista eri toimialueiden välillä, taloudellisten resurssien tai henkilöstöresurssien suuntaamista, tiedottamista tai muuta häiriötilanteen hoitamiseksi välttämätöntä päätöstä.

Joutsa, Jyväskylä, Jämsä, Keminmaa, Siikajoki, Tampere ja Uurainen rajasivat erityistoiminnan käyttöönoton tilanteisiin, jotka eivät ole hallittavissa *tavanomaisin toimivaltuuksin*. Erityisen painokas kirjaus tältä osin oli Muonion kunnalla, jossa määrättiin toimivaltuuksia voitavan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa tavan-

⁸ Enontekiö, Iitti, Hämeenkyrö, Ilmajoki, Jyväskylä, Jämsä, Kauhava, Keminmaa, Kuopio, Lapinlahti, Muonio, Rovaniemi, Siikajoki, Tampere, Uurainen ja Vantaa.

⁹ Askola, Enontekiö, Iitti, Ilmajoki, Joutsa, Jyväskylä, Jämsä, Kauhava, Keminmaa, Kuopio, Lapinlahti, Muonio, Rovaniemi, Siikajoki, Tampere, Uurainen ja Vantaa. Tähän joukkoon eivät kuuluneet Helsinki, Hämeenkyrö ja Kouvola.

mukaisin toimivaltuuksin. Kuitenkin Muonion kunta katsoi, viittaamatta toimenpiteen välttämättömyyteen, että edellisen perusteen lisäksi erityistoimivalta voidaan ottaa käyttöön häiriötilanteissa myös kunnanhallituksen päätöksellä.

Huomionarvoista on, että useassa aineiston kunnista päätöksen kunnanjohtajan erityistoimivallan käyttöön ottamisesta kaupunginhallituksen lisäksi saattoi kiireellisessä tapauksessa tehdä kunnanjohtaja itse.¹⁰ Mikäli tähän joukkoon lasketaan myös ne kunnat, joissa kunnanjohtaja voi osallistua päätöksen tekemiseen erityistoimivaltansa käyttöönotosta, kasvaa tällaista käytäntöä hyödyntävien kuntien osuus vielä suuremmaksi. Esimerkiksi Jyväskylässä ja Kuopiossa päätös on mahdollista tehdä kaupungin poikkeusolojen johtoryhmässä kaupunginjohtajan päätöksellä. Jämsässä, Siikajoella ja Tampereella päätös on mahdollista tehdä häiriötilanteiden aikaisessa kaupungin johtoryhmässä kaupunginjohtaja/pormestarin päätöksellä. Lapinlahdella päätös erityistoimivallan käyttöönotosta oli mahdollista tehdä johtoryhmässä kunnanjohtajan esittelystä.

Kunnanjohtajan erityistoimivaltaa voitaisiin soveltaa kahdeksan kunnan määräyksen mukaan häiriötilanteissa ja valmiuslaissa määritellyissä poikkeusoloissa sekä niihin valmistautumisessa.¹¹ Askolan ja Ilmajoen kunnissa kunnanjohtajan erityistoimivallan käyttöönottoa perusteltiin valmiuslain 12 §:n mukaiseen normaaliajan yleisvarautumisen velvoitteeseen tukeutuen ja lisäksi tukeutuen valmiuslain 108 §:ään, joka poikkeusoloissa, pykälän tullessa sovellettavaksi oikeudeksi, antaa erinäisiä lisämahdollisuuksia kunnan päätöksenteon järjestelyille. Näiden kahden kunnan osalta ei ole selkeää käsitystä siitä, päättikö kunnanhallitus ottaa erityistoimivallan käyttöön valmiuslakiin viittaavana varautumistoimenpiteenä vai seurauksena poikkeusoloista,

riippumatta siitä oliko 108 § otettu käyttöön. Hämeenkyrö toteutti vastaavan kuntajohtajan toimivallan laajennuksen, mutta viittasi asiassa tartuntatautilakiin (1227/2016, 58 §) kuten teki myös Vantaan kaupunki.

Tiedottamisen pelisääntöjen muuttamista tarkennettiin yhdeksässä kunnassa kirjauksella, jonka mukaan erityistoimivallan voimassaoloaikana kunnan tiedotteet, lausunnot ja haastattelut annetaan viestintäjohtajan tai kunnanjohtajan koordinoimana kunnan poikkeusolojen johtoryhmän kautta, ellei kunnanjohtaja kunnan johtoryhmässä tai kunnan poikkeusolojen johtoryhmässä toisin päätetä.¹²

Aineistossa kahden kunnan osalta on maininta johtoryhmän tueksi perustettavasta erillisestä tilannekuvaryhmästä (johtokeskuksesta), jonka päällikkönä oli tarkoitus toimia joko kunnanjohtaja (Siikajoki) tai kunnan turvallisuuspäällikkö (Rovaniemi). Iitin kunnan osalta viitattiin kunnan johtokeskukseen, jossa valmiustoimikunta toimisi poikkeusolojen johtoryhmänä.

Hallintosäännön liitteeseen perustuvan erityistoimivallan käyttämisen lakkaamisesta päätöksen tekee aineiston perusteella miltei säännönmukaisesti kunnanhallitus, mutta vain Iitissä, Rovaniemellä ja Siikajoella kunnissa on määräys siitä, kuinka kiireelliset kunnanjohtajan erityistoimivallalla toteutetut toimenpiteet ja määräykset olisi saatettava ensi tilassa kaupunginhallituksen käsiteltäväksi. Tällöin kaupunginhallitus voisi päättää, jäävätkö toimenpiteet voimaan vai kumotaanko ne osittain tai kokonaan tai ovatko ne voimassa säädetyin vai sitä lyhyemmän ajan. Lisäksi Hämeenkyrössä ja Vantaalla oli määritetty, että kunnanjohtajan päätökset tulee tuoda hallituksen hyväksyttäväksi seuraavassa kunnanhallituksen kokouksessa. Kuopiossa kaupunginjohtaja tekemän kiireellisen päätöksen mahdollinen kumoaminen tapah-

¹⁰ Askolan, Enontekiön, Joutsan ja Keminmaan kunnat sekä Vantaan kaupunki.

¹¹ Joutsa, Jyväskylä, Jämsä, Kauhava, Rovaniemi, Siikajoki, Tampere ja Uurainen.

¹² Enontekiö, Jyväskylä, Jämsä, Lapinlahti, Muonio, Rovaniemi, Siikajoki, Tampere ja Uurainen linjasivat tiedottamistaan erityistoimivallan käyttämisen aikana miltei yhtenevällä tavalla.

tuisi, kun kunnan hallintosäännön mukaisella toimielimellä on mahdollisuus käsitellä asia. Lapinlahden kunnan toimintamallissa puolestaan kunta määräsi, että kiireellisissä tilanteissa kunnanjohtajan johtoryhmässä esittelystä tekemästä päätöksestä ilmoitetaan kunnanhallitukselle välittömästi päätöksen teon jälkeen.

4.3 Poikkeava tulkinta: Helsinki, Vantaa ja Kouvola

Aineistossa on kolme kaupunkia, jotka lähtivät parantamaan hallinnon reagointikykyä aivan toiselta pohjalta kuin valtaosa tarkasteluaineiston kunnista. Helsinki päivitti hallintosääntöään siten, että kaupunginhallitukselle annettiin toimivalta päättää kunnan tartuntatautiin torjunnasta vastaavana toimielimenä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden, oppilaitosten, päiväkotien, asuntojen ja vastaavien tilojen sulkemisesta ja yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisestä sekä tartuntatautilain 71 §:n perusteella tehtävistä päätöksistä karanteenista, tavarankaranteenista ja eristämisestä. Vastaavat tehtävät poistettiin Helsingin sosiaali- ja terveystalokunnan jaoston toimivallasta samassa yhteydessä.¹³

Miltei vastaavalla tavalla Vantaan kaupunki siirsi tartuntatautilain 58 §:n mukaisen toimivallan tarkoituksenmukaisuusperusteella sosiaali- ja terveystalokunnalta kaupunginhallitukselle. Toimenpiteen perusteluissa Vantaa katsoi, että tartuntatautilaissa tarkoitetut toimenpiteet kuten yleisten kokousten kieltäminen tai toimipisteiden sulkeminen on niin merkittävää julkisen vallan käyttöä, että päätöksentekijänä on luontevaa olla keskeisin kaupungin operatiivinen toimielin eli kaupunginhallitus. Vantaan mukaan kaupunginhallitus pystyy tehokkaammin tarkastelemaan tarvittavien toimenpiteiden

suhdetta muuhun kaupungin toimintaan, johon tehtävillä toimenpiteillä voi olla merkittäviä vaikutuksia ja yhteen sovittamaan kaupungin toimintoja kokonaisuutena. Lisäksi Vantaalla katsottiin kaupunginhallituksella olevan sosiaali- ja terveystalokuntaa paremmat edellytykset arvioida, miten toimenpiteet vaikuttaisivat kaupungin tavoitteiden ja talousarvion toteutumiseen. Edellä mainitun lisäksi Vantaa antoi kaupunginjohtajalle erityistä toimivaltaa peruspalvelujen turvaamiseksi ja häiriötilanteen normalisoimiseksi samalla rajauksella kuin suurin osa aineiston kunnista eli koskien toimenpiteiden yhteensovittamista eri toimialueiden välillä, taloudellisten resurssien tai henkilöstöresurssien suuntaamista, tiedottamista tai muuta häiriötilanteen hoitamiseksi välttämätöntä päätöksentekoa. Vantaan kaupungin valmiutta katsottiin parannettavan siis sekä kunnanhallituksen roolia vahvistamalla että kaupunginjohtajan toimivaltaa laajentamalla.

Kolmannen merkittävän poikkeaman muusta aineistosta nostaa esiin Kouvolan kaupunki, joka yksityiskohtaisesti eri lakien ja niiden yksilöityjen säännösten kautta pyrki esittämään oikeudellisia perusteita kaupungin päätöksenteon muuttamisen tueksi. Pyrkimys soveltamisen tarkkarajaisuuteen näkyi asian käsittelyssä kunnanhallituksessa, jonka kokousaineistossa erikseen todettiin seuraavasti:

Kouvolan kaupungin omaan päätöksentekoon ei asetusten voimaantulo vaikuta; kaupungin päätökset tehdään kuntalain, muiden lakien ja hallintosäännön mukaisesti.

Samassa yhteydessä Kouvolassa kiinnitettiin huomiota siihen, että valmiuslain 108 §:n käyttönotosta koskien kunnanhallituksen poikkeuk-

¹³ Tartuntatautilaki 1227/2016; 71 § Äkillinen vakava terveysvaara; pykälän mukaan kunnan tartuntatautiin torjunnasta vastaava toimielin toimialueellaan voi tartuntataudin leviämisen estämiseksi tehdä välttämättömät (60, 61 ja 63 §:n mukaiset) päätökset virkasuhteisen kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaavan lääkärin sijasta.

sellisia toimivaltuuksista ei vielä ollut säädetty. Hallintosäännön liitteen laatimisen ja käyttöönoton sijasta sekä viittaamatta valmiuslakiin Kouvolan kaupunginhallitus delegoi kuntalain 91 §:n ja kaupungin hallintosäännön mukaisesti toimivaltaansa kaupunginjohtajalle, tekniselle johtajalle, kaupunkilakimiehelle, hallintojohtajalle ja talousjohtajalle kullekin yksilöidysti hallintosääntökohdittain. Lisäksi delegoinnin perusteella tehdyt viranhaltijapäätökset oli määrää lähettää tiedoksi kaikille Kouvolan kaupunginhallituksen jäsenille päätöksenteon jälkeen, jotta kaupunginhallituksella on mahdollisuus tarvittaessa ottaa viranhaltijapäätös käsiteltäväkseen kokouksessaan ja päättää asiasta uudestaan.

4.4 Yhteenvedo havainnoista

Poikkeusolot tekivät hyvin selvästi näkyväksi sen, kuinka keskeinen rooli kunnilla on valmiuden ylläpitämisessä ja varautumisessa. Kunnat käynnistivät kriisijohtamisen rakenteet ja toimintamallit tukeutuen osaamiseensa ja kuntaverkostojensa kanssa tehtävään tiedonvaihtoon ilman tähän asiaan liittyvää valtionhallinnon tukea tai ohjausta.

Poikkeusolot keväällä 2020 tulkittiin useimmiten kunnissa sellaisena turvallisuustilanteena, joka edellytti kunnan johtamisessa tai palvelutuotannossa normaalioloista poikkeavia toimenpiteitä, tehtäviä ja toimivaltuuksia. Taustalla vaikutti käsitys siitä, että muodollinen normaaliajan hallinto on liian hidasliikkeinen poikkeusoloissa ja ennakoitavissa olevissa häiriötilanteissa. On kuitenkin vaikea arvioida, mitkä tarkkaan ottaen olivat niitä käytännön tarpeita, joiden perusteella voitiin katsoa keväällä 2020 vallitsevan yleistilanteen edellyttäneen poikkeavia toimivaltuuksia, kuten kunnanjohtajan erityistoimivallan käyttöönottoa nopealla aikataululla. Omaksuttu toimintamalli viittaa näkemykseen valittujen toimenpiteiden välttämättömyydestä, mutta erityistä analyysia tai päättelyä tosiasiallisesta välttämättömyydestä ei ole esitetty.

Kunnanjohtajan toimivaltuuksien laajentamista ei tyypillisesti perustella yksinomaan poikkeusoloilla vaan myös sellaisilla häiriö-

tilanteilla, joiden hoitaminen edellyttää erityisiä toimivaltuuksia. Tämä tarkoittaa sitä, että kunta ja käytännössä joissain tapauksissa kunnanjohtaja voisi päättää erityistoimivallan käyttöönotosta riippumatta poikkeusolojen säätämisestä. Valtaosassa käyttöönotettuja hallintosäännön liitteitä kunnat eivät ole noudattaneet periaatetta, jonka mukaan normaaliolojen häiriötilanteet tulee hoitaa normaaliolojen toimivaltuuksilla. Tämän seurauksena valtiotoimijoiden toimintamallia, jossa erotetaan normaaliolot tavanomaisine toimivaltuuksineen sekä poikkeusolot erityistoimivaltuuksineen, ei näytä olevan huomioitu kuntatason kriisitilanteiden johtamisen periaatteissa. Tässä kohden rajaukset eivät kuitenkaan olleet aivan yhteneviä. Esimerkiksi Keminmaassa 7.5.2020 valtuuston hyväksymän määritelmän mukaan erityistoimivalta otetaan käyttöön Keminmaan kunnassa valtioneuvoston määrittelemissä poikkeusoloissa, mutta sen lisäksi hallintosääntöliitettä sovellettaisiin myös muissa häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissa.

Helsingissä, Vantaalla ja Kouvolassa kriisijohtamisen käyttöönottoon liittyvät toimenpiteet ja niiden perustelut poikkesivat merkittävästi muiden tarkastelussa olleiden kuntien esittämistä malleista. Nämä esimerkit osoittavat, että johtamista on mahdollista tehostaa sellaisten mallien kautta, jotka perustuvat joko mahdollisuuden delegoida toimivaltaa hallintosäännön mukaisesti tai mahdollisesti käyttämällä kaupunginhallitukselle kuntalain määrittämää otto-oikeutta. Tällöin toimenpiteet toteutuvat haastamatta kunnan demokraattisen päätöksenteon perusteita.

Kuntalain hallintosääntöä (90 §) koskevan tulkinnan (ml. säännöksen esityöt) mukaan hallintosäännön keskeinen tarkoitus on koota yhteen määräykset, jotka aiemmin olivat valtuuston työjärjestyksessä, hallintosäännössä, toimielinten johtosäännöissä, taloussäännöissä ja tarkastussäännöissä. Hallintosäännössä annetaan siis tarpeelliset määräykset ainakin niistä asioista, jotka säännöksessä luetellaan. Hallintomallista säädettyä on huomioitu kunnallisen itsehallinnon periaate jättämällä kunnan valtuuston päätettäväksi, tarvitaanko kunnassa

muita kuin säännöksessä mainittuja määräyksiä. (Harjula & Prättälä 2019, 609–627.) Tämä kuvastaa lainsäätäjän näkemystä, joka korostaa merkityksellisesti paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden huomioimista kunnallisessa päätöksenteossa.

Turvallisuus ja varautumiseen liittyvät sisällöt eivät yleensä ole kuuluneet hallintosääntöön kirjattaviin määräyksiin, vaan kunnan varautumiseen liittyvät sisällöt on pidetty yleishallinnosta erillään kunnan valmiussuunnitelman yleisessä osassa sekä toimialakohtaisissa valmiussuunnitelmissa. Suomen Kuntaliiton Kunnan hallintosääntömallissa (2016) ei määritetä tai ohjeisteta varautumista häiriötilanteisiin tai poikkeusoloihin.

Kuntien yleishallinnon määräykset ja varautumista ohjaavat asiakirjat eivät muodosta yhdessä sellaista asiakirjakokonaisuutta, joka palvelisi kunnan johtamisen tarpeita erilaisissa turvallisuustilanteissa. Kuntien hallintosäännöt ja valmiussuunnitelmat eivät nykyisellään anna riittävää pohjaa kunnan johtamiselle häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa.

5. Johtopäätökset

Tässä artikkelissa on tarkasteltu kuntien kriisi johtamista ja siihen liittyvää päätöksentekoa koronapandemian takia julistettujen poikkeusolojen aikana keväällä 2020. Keskeisenä toimenä kuntien kriisijohtamisvalmiuden kohottamisessa näyttäytyy erillisten häiriötilanteiden hallintaan tarkoitettujen hallintosääntöjen liitteiden laatiminen. Tarkastelussa arvioitiin, millaisia toimenpiteitä poikkeusolojen tulkittiin kunnissa kunnalliselta päätöksenteolta edellyttävän sekä, miten kuntien päätöksenteossa reagoitiin turvallisuustilanteen äkilliseen muuttumisen luomaan paineelliseen tilanteeseen.

Tulkinnassa siitä, mitä valmiuslain käyttöönotto merkitsee tai mitä se kunnilta edellyttää oli horjuvuutta. Valmiuslaki säättää I osassaan viranomaisten varautumisesta poikkeusoloihin ja lain II osassa lain soveltamisen aloittamisesta poikkeusoloissa, mutta se ei ota kantaa toimintaan häiriötilanteiden aikana.

Kunnissa ei ole täysin ymmärretty valmiuslain II osan soveltamista asteittain yksittäinen pykälä kerrallaan, vaan valmiuslakiin viitattiin kuten voimaan tulleeseen yleislakiin, joka antaa yleisiä perusteita kriisijohtamismallin käyttöönotolle. Tosiasiassa valmiuslain varautumisvelvoitteella ei suoraan voida perustella erityistoimivaltuuksien käyttöönottoa normaalioloissa tai poikkeusoloissa. Vielä ongelmallisempaa on perustella erityistoimivaltuuksia valmiuslain 108 § perusteella, joka koskee kunnan hallintoa valmiuslain voimassaollessa, mutta tulee voimaan vasta, kun kyseisen pykälän käyttöönotosta erikseen säädetään ja se tulee voimaan.

Vakiintuneen määritelmän mukaan häiriötilanne on tilanne, joka edellyttää tavanomaisesta laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää. Häiriötilanne sen sijaan ei edellytä, perustele tai säädösten kautta erikseen mahdollista poikkeamista tavanomaisista toimivaltuuksista. Kunnissa tätä vakiintunutta ymmärrystä häiriötilanteen olemuksesta päätöksenteossa ei kuitenkaan ole otettu huomioon, vaan tilanteen on nähty laajalti vaativan erityistoimivaltuuksien käyttöönottoa.

Kriisijohtamisvalmiutta pyrittiin kunnissa parantamaan erityistoimivallan käyttöönotolla riippumatta siitä, oliko asiaa valmisteltaessa edes tarkkaa käsitystä siitä, mihin toimenpiteisiin erityistoimivaltaa olisi tarkoitus käyttää. Näin ollen erityistoimivallan käyttöönoton osalta vaatimus toimenpiteen välttämättömyyden osoittamisesta jäi täyttymättä. Muutokset kunnanjohtajan toimivaltuuksissa tulkittiin kunnan päätöksentekojärjestelmän sisäiseksi delegoinniksi ilman kuntalaisten oikeusturvaan liittyvää ulottuvuutta tai tarvetta sen tarkasteluun. Välttämättömyyden sijasta päätös erityistoimivallan käyttöönotosta perustui lähinnä kriisivalmiuden mukaisten tarpeiden tarkoituksenmukaisuusperustaiseen ennakointiin, jossa tulkittiin tilanteen etenevän nopeasti ja mahdollistavan kriisijohtamisen mallin käyttöön ottamisen toimenpiteen ”hyvän tarkoituksiperän” myötä. Kansalaisten ja kuntalaisten perusoikeuksien laillisen rajoittamisen näkökulmasta tällainen toimintamalli, näin pitkälle vietynä, on kes-

tämätön. Valmiuslain (1552/2011) 4 §:n välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta näin avointa valtakirjaa kuntajohdon toimivallan kasvattamiseksi ei voi pitää hyväksyttävänä, vaikka jokaisen oikeutta elämään turvaavan perusoikeuden (PL 7.1 §) tosiasiallinen toteutuminen voi edellyttää kiistatta myös yksittäisten välttämättömien (suojelu)toimenpiteiden toteuttamista ennakkoidusti.

Kun konkreettisia, välttämättömiä toimia edellyttäviä uhkia ei ollut päätöksenteossa yksilöity, on toimien suhdetta tavoiteltuihin päämääriin vaikea arvioida. Tällöin siis välttämättömyys jää edellä kuvatun mukaisesti toteen näyttämättä. On kuitenkin todettava, että lähtökohtaisesti hallinnon kaikilla tasoilla tulisi olla mahdollisuus myös tarkoituksenmukaisella tavalla ottaa toiminnoissaan huomioon ennakoitavissa oleva tilanteen kehitys. Ennakointitiedon riittävä huomioon ottaminen voi nopeasti kehittyvissä tilanteissa olla edellytys toimenpiteiden oikea-aikaisuudelle ja tehokkuudelle (ks. Lehtonen 2020).

Vakioiduista menettelytavoista poikkeamisesta huolimatta ei laajaa kritiikkiä poikkeaviin hallintokäytänteisiin liittyen kunnissa esiintynyt, mahdollisesti poikkeusolojen yllättävän luonteen takia. Huomionarvoista tässä yhteydessä on niin ikään se, että myöskään kuntien laillisuusvalvonta (kuntatilintarkastus, AVI:t, EOA ja Oka) ei ole asiaan reagoinut. Tilanteen pitkittyessä vaatimukset palata varsinaisen hallintosäännön mukaiseen toimintaan näyttivät sen sijaan lisääntyneen. Tästä herää kysymys siitä, mikä tai millainen tilanne ylipäättään voi oikeuttaa toimivaltaisten luottamuselinten sivuuttamisen kunnan päätöksenteossa. Kuntien valtuustot kykenivät toisaalta reagoimaan nopeasti ja oma-aloitteisesti esimerkiksi tarpeeseen kokoontua päättämään toimivaltaansa kuuluvista asioista.

Olisi kiinnostava tietää, mitä muotoja kuntien kriisijohtaminen olisi saanut, jos poikkeusoloja ei olisi lainkaan todettu. Todennäköisesti kuntien kriisijohtamiseen ja tulkintaan tarvittavista erityistoimivaltuuksista tällä ei olisi ollut vaikutuksia. Kuntien häiriötilanteita varten luo-

dut toimintamallit olisivat kuitenkin nostaneet ongelmat paremmin tarkastelun kohteeksi ja näin tuoneet esiin tulkintoihin liittyvät oikeudelliset puutteet.

Kuntalain julkikirjoitettu tavoite on luoda määrätykset ja edellytykset sellaisille rakenteille, joiden puitteissa kunnallinen demokratia, kuntien itsehallinto ja päätöksenteon läheisyysperiaate voivat aidosti toteutua. Erityistoimivaltuuksien käyttöönotto kunnan hallintosääntöä täydentämällä on merkittävä tulkinta kuntien itsehallinnon lainsäädännöllisistä rajoista ja osin myös kunta-valtio -suhteesta.

Tutkimuksemme tuo esiin merkittäviä järjestelmätason puutteita eri hallinnontasojen ohjauksessa suhteessa olosuhteiden erilaisuuteen eri kunnissa ja eri alueilla. Lainsäädäntö ei näyttäisi riittävästi tunnistavan näitä erilaisuuksia ja sitä seikkaa, että yhteiskunnan suorituskykyä varautumiskysymyksissä voidaan parhaiten ylläpitää ja kehittää vastuutoimijoiden saumattomalla yhteistyöllä.

Jaetun vastuun järjestelmässä eri toimijoiden toimien optimointi suhteessa kokonaisuuteen tulee mahdolliseksi jaetun tiedon kautta. Tämä jaetun näkemyksen rakentaminen taas edellyttää, että kuntasektorin ja valtion hallinnon välinen tiedonkulku varmistetaan, kuten lukuisissa varautumista linjaavissa asiakirjoissa on jo pidempään edellytetty. Valtioneuvoston tasolla tulisi kuntakentän tilannekuvaa koota ja seurata nykyistä paremmin sekä jakaa takaisin kuntien käyttöön. Tämä parantaisi kykyä tehdä oikeita valintoja eri hallinnontasoilla sekä saada aikaan järjestelmätason parannuksia.

Kevään 2020 aikana huomiota herättivät kuntien erilaiset tukitarpeet kriisin vakavuuden vaihdellessa alueellisesti erittäin paljon. Tilannetta voi kuvata siten, että kunnan ja valtion väliseen tiedonkulkuun ei ole luotu kokonaisturvallisuuden mallin mukaista yhteistä toimintatapaa. Voidaan olettaa, että vastavuoroisen tiedonvaihdon puitteissa on mahdollista toteuttaa huomattavassa määrin kuntien soft law -tyyppistä ohjausta tai tukea tarvittavilta osiltaan. Tärkeimmiksi valtion tietotarpeiksi kuntasektorilta voidaan ajatella esimerkiksi kuntien

peruspalvelujen resurssien riittävyys ja palvelukyky sekä kuntien arviot turvallisuustilanteen kehityksestä ja kunnan kriisinkestävyydestä.

On ilmeistä, että julkinen hallinto, huolimatta vuosikymmenten varautumistyön perinteestä, ei tällä hetkellä jaa yhteneviä toiminnan periaatteita toimimisessa eri turvallisuustilanteissa. Merkittävässä osassa kuntia toimenpiteet kriisi-johtamisen käynnistämiseksi eivät vastanneet yleistä ennako-odotusta. Tämän perusteella voi todeta, että viranomaisten kunnille tuottama varautumisen tuki ei ole vastannut nimenomaan kuntien kriisi-johtamisen kehittämistarpeisiin. Valmiusharjoituksilla ja valmiussuunnitelmien ajantasaistamisella ei ole ollut riittävästi yhteyttä kunnan yleishallintoon ja johtamisjärjestelyihin.

Valmiussuunnittelusta on muodostunut varautumiskysymysten käsittelyn rakenne, joka on ikään kuin muuttunut omaksi hallinnonalakohtaisiksi erityissektorikseen erilleen päivittäisestä johtamisesta tai kriisi-johtamisesta. Kunnan yleishallinnon asiakirjojen ja valmiussuunnittelun asiakirjojen tulisi jatkossa muodostaa yhteinen kokonaisuus, joka määrittäisi kriisi-johtamisen toteutuksen periaatteet. Johtamisjärjestelyjen ja valmiussuunnittelun välinen epäjatkuvuus on yllättävä havainto ottaen huomioon, että kuntien valmiussuunnittelun johtoryhmien kokoonpano on yleensä hyvin lähellä kunnan johtoryhmää vahvistettuna varautumisen asiantuntijoilla kunnasta ja pelastuslaitoksesta.

Kuntalain sääntely keskittyy yksinomaan normaaliolojen johtamisen ja toimivaltakysymysten tarkasteluun. Havaintojemme perusteella olisi syytä saattaa kuntalaki vastaamaan paremmin kriisi-johtamisen vaatimuksia erityyppisissä turvallisuustilanteissa. Nykyinen kuntalaki ei tarkastele, eikä tunnista edes kaikkein keskeisimpiä avaintekijöitä kriisi-johtamisen asia- ja tehtäväkokonaisuudessa. Samoin Kuntaliiton uusimman hallintosääntömallin (2020) päivittäminen tästä näkökulmasta olisi hyvin perusteltua.

Lähteet

- Aaltola, Mika & Fjäder, Christian & Innola, Eeva & Käpylä, Juha & Mikkola, Harri (2016). *Huoltovarmuus muutoksessa. Kansallisen varautumisen haasteet kansainvälisessä toimintaympäristössä*. Grano Oy: Ulkopoliittinen instituutti.
- Aine, Antti (2011). *Moderni kriisilainsäädäntö*. Helsinki: WSOYpro.
- Buure-Häggglund, Kaarina (2002). *Suomen kriisilainsäädäntö*. Helsinki: WSOY Lakitieto.
- Hallberg, Pekka (2011). Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka & Karapuu, Heikki & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka. *Perusoikeudet*. Helsinki: WSOYpro.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2019). *Kuntalaki – Tausta ja tulkinta*. 10., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.
- Heuru, Kauko & Mennola, Erkki & Rynänen, Aimo (2011). *Kunta*. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2. uudistettu painos. Tampere: Tampere University Press.
- Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet*. 4., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Jyränki, Antero & Husa, Jaakko (2012). *Valtiösääntöoikeus*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Kananen, Ilkka (2015). *Suomen huoltovarmuus – Riittääkö energia ja ruoka, toimiiko tiedonkukku?*, Docendo.
- Kulla, Heikki (2018). *Hallintomenettelyn perusteet*. 10., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.
- Kuntaliitto (2016). Kunnan hallintosääntömalli. Kuntaliitto 31.5.2016. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kuntaliitto, lakiasiat (2020). Kunnan päätöksenteko. Asian valmistelu. www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/asian-valmistelu.
- Lehtonen, Lasse (2020). *En allekirjoita sellaista tulkintaa, että perusoikeusrajoituksia voitaisiin toteuttaa vasta, kun uhka on toteutunut*. Terveystieteiden professori Lehtosen haastattelu. Kauppalehti 29.11.2020.
- Lonka, Harriet & Laitinen, Kari & Keinänen, Anssi & Wähä, Susanna & Huhtinen, Aki-Mauri & Paasonen, Jyri (2020). *Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selviytys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:28*. Valtioneuvoston kanslia.
- Lonka, Harriet (2016). *Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö lainsäädännön muokkaajana*, Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy: Itä-Suomen yliopisto.
- Myllymäki, Riitta toim. (2020). Kunnan hallintosääntö. 2. uudistettu laitos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Mäenpää, Olli (2016). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Mäenpää, Olli (2017). *Yleinen hallinto-oikeus*. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Oikeusministeriö (2019). *Viranomaisten toimivaltuudet häiriötilanteissa. Oikeusministeriön julkaisuja 2019:18*.
- Prättälä, Kari (2011). Kuntien itsehallinto lainsäädännöllisenä haasteena. Teoksessa Haveri, Arto & Stenvall, Jyrki & Majoinen, Kaija (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys, Suomen Kuntaliitto.
- Puolustusneuvosto (1999). *Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin*. Puolustusministeriö: Oy Edita Ab. Helsinki.
- Ryynänen, Aimo (2015). Subsidiariteettiperiaate – Uuden kunnan aseman perusta. Tallinn: United Press Global.
- Sanastokeskus TSK ry (2017) *Kokonaisturvallisuuden sanasto*.
- Saraviita, Ilkka (2011). *Perustuslaki*. 2. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2012). *Kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:9*. Sosiaali- ja terveysministeriö: Juvenes Print - Tampereen yliopistopaino Oy.
- Tuori, Kaarlo (2011). Perusoikeudet poikkeusoloissa (PL 23 §). Teoksessa Hallberg, Pekka & Karapuu, Heikki & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka. *Perusoikeudet*. Helsinki: WSOYpro.
- Uoti, Asko & Heikkilä, Laura (2019). Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi muuttuvan kunnallisen itsehallinnon kontekstissa. *Focus Localis 2/2019* (24–50).
- Valtioneuvoston kanslia (2010). *Varautuminen ja kokonaisturvallisuus*, Komiteamietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010. Yliopistopaino, Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg, Pekka & Karapuu, Heikki & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka. *Perusoikeudet*. Helsinki: WSOYpro.
- räysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta SopS 66/1991, A 12.4.1991/1181
- Hallintolaki 6.6.2003/434
- Kuntalaki 10.4.2015/410 (KuntaL)
- Laki aluehallintovirastoista 20.11.2009/896
- Laki Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä SopS 65/1991, L 12.4.1991/1180
- Laki Suomen perustuslain muuttamisesta 4.11.2011/1112
- Pelastuslaki 13.6.2003/468
- Pelastuslaki 29.4.2011/379
- Pelastustoimiasetus 27.8.1999/857
- Pelastustoimilaki 30.4.1999/561
- Puolustustilalaki 22.7.1991/1083
- Suomen perustuslaki 11.6.1999/731 (PL)
- Tartuntatautilaki, 21.12.2016/1227
- Valmiuslaki 22.7.1991/1080
- Valmiuslaki 29.12.2011/1552 (ValmiusL)
- Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista 20.11.2009/906
- Valtioneuvoston asetus Turvallisuuskomiteasta 24.1.2013/77
- Valtioneuvoston periaatepäätös (2003), *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia*.
- Valtioneuvoston periaatepäätös (2012), *Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta*.
- Valtioneuvoston periaatepäätös (2017), *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*, Turvallisuuskomitea.

Viranomaislähteet

- HaVL 10/2008 vp. Hallintovaliokunnan lausunto koskien Hallituksen esitystä (HE 3/2008 vp) valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 3/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 146/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntalain muuttamisesta ja kuntalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta
- HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Artikkeli on tuotettu Suomen Akatemian rahoittaman IRWIN-hankkeen (Information Resilience in a Wicked Environment) osana Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella.

Lapsiperheiden auttaminen eri toimialojen yhteistoimintana kunnissa: Lapset puheeksi -palvelu- mallin toimijaverkostoteoreettinen tarkastelu



Riikka Lämsä, Jenna Grundström & Petra Kouvonon

Tiivistelmä

Lasten ja perheiden hyvinvointia voidaan tukea palveluissa näyttöön perustuvien menetelmien avulla. Toimintaa tehostaa, mikäli toimijat yli sektorirajojen sitoutuvat yhteistoimintaan. Lisäksi tarvitaan tehokasta implementointia eli toimeenpanoa ja juurruttamista palvelujärjestelmään. Tässä tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita tutkimusnäyttöön perustuvan menetelmän sisältävästä Lapset puheeksi (LP) -palvelumallin käytöstä yhdessä suomalaisessa seutukunnassa. Teoreettisena lähtökohtana on Bruno Latourin ja kumppaneiden kehittämä toimijaverkostoteoria. Kysymme, mitkä toimijat ja välittäjät edesauttavat tai estävät toiminnan juurtumista. Aineistona toimii 13 haastattelua eri toimialojen ylimmälle- ja keskijohdolle. Tulokset osoittivat, että toimivat rakenteet, osallisuus ja jatkuva vuorovaikutus edistivät palvelumalliin liittyvän toiminnan juurtumista paikallisesti. Analyysissä toiminnan auttajiksi tunnistettiin paikallisesti ja alueellisesti toimivia yksittäisiä henkilöitä ja vastustajaksi kansallinen toimija. Toiminnan juurtuminen paikalliseen palvelujärjestelmään onnistuneen implementointivaiheen jälkeen edellyttäisi edelleen aktiivista paikallisten, alueellisten ja kansallisten toimijoiden yhteistyötä. Tukena voisi olla pitkäaikainen ja strukturoitu implementointisuunnitelma, jossa huomioitaisiin esimerkiksi työntekijöiden kertauskoulutus ja tuki paikalliseen menetelmäadaptaatioon osana LP -palvelumallin toteutusta.

Avainsanat:

vaikuttavat menetelmät, implementointi, toimijaverkostoteoria, Lapset puheeksi -palvelumalli

Abstract

Wellbeing of children and families might be supported in services by Evidence -based (EB) interventions and effective implementation efforts. Implementation might further be improved by practices and tools that support multi sectorial action. In this study, the implementation of Let's Talk Children Service Model into one Finnish subregion serves as a case example. The Action-Network-Theory (ANT) created by Bruno Latour and colleagues serves as the theoretical frame. We ask, which actors and mediators promote or prevent implementation. The data consist of 13 interviews, which were made with top and middle management leaders at different service

sectors in the subregion. The results showed that well- functioning structures, participation and continuous interaction facilitate successful implementation. Maintenance of the implementation would require increased collaboration between local, regional and national actors. A structured and long-term implementation plan, including further staff training and support for local adaptation of the method as part of the Let's Talk Children Service Model.

Keywords:

Evidence -based practices, implementation, Action-Network Theory, Let's Talk Children Service Model

Johdanto

Suomessa on 1990-luvulta saakka ollut huole-
na lasten ja nuorten korjaavien palvelujen eli
esimerkiksi lastensuojelun ja lastenpsykiatrian
palvelujen käytön jatkuva lisääntyminen (ks.
esim. THL 2019). Osasyynä pidetään mielen-
terveys- ja muiden lapsi- ja perhepalveluiden
kohtaamattomuutta perustasolla (Huikko ym.
2017). Yhtenä keinona siirtää lasten ja nuorten
palvelujen painopistettä perustasolle on käyttää
psykososiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen ja
ongelmien ennaltaehkäisyyn tieteellisen tutki-
muksen perusteella vaikuttaviksi todennettuja
menetelmiä. Menetelmistä ja niiden vaikutta-
vuudesta löytyy yhä enemmän tietoa (esim.
kasvuntuki.fi -portaali). Toisena keinona on
palvelujen tehostaminen ja parantaminen sito-
uttamalla paikallisia toimijoita yhteistoimintaan
yli sektorirajojen. Yhteistoiminnalla on aiemmin
pyritty saamaan myönteisiä muutoksia esimer-
kiksi ylipainon ennaltaehkäisyssä (esim. Meinen
ym. 2016; Amed ym. 2015; Amed ym. 2016)
tai rintaruokinnan edistämisessä haavoittuvas-
sa asemassa olevilla äideillä (esim. Leruth ym.
2017). Näissä yhteistoiminnalla on tavoiteltu
muutosta sellaisten väestöryhmien keskuudessa,
jotka eivät näytä hyötyvän tavanomaisesta toi-
minnasta. Yhteistoimintaa on tiedollisesti viime
vuosina tukenut erityisesti Kania & Kramerin
(2011) yhteisövaikuttamiseen luotu viitekehys
(collective impact framework). Viitekehyksessä
tavoitellaan 1) yhteisön yhteisiä tavoitteita ja
visiota ja niihin sitoutumista, 2) yhteisiä tie-
donkeruun ja mittaamisen välineitä, 3) koor-

dinoitua työnjakoa, 4) yhtenäistä ja avointa
kommunikaatiota ja 5) taustaorganisaatiota,
joka tukee toimintaan osallistuvia ja tuottaa
tietoa ja työvälineitä.

Vaikuttavan menetelmän valintaa, toi-
meenpanoa ja ylläpitävää toimintaa palvelu-
järjestelmässä kutsutaan implementoinniksi.
Implementoinnissa valitaan käytännöt mene-
telmän käyttöönottamiseksi, tunnistetaan toi-
mintaympäristön esteet ja pyritään ylittämään
ne. (Sipilä ym. 2016.) Tutkimuksesta tiedetään,
että vaikuttavien menetelmien implementointi
saattaa vaikeutua esimerkiksi tilanteissa, joissa
ilmenee erimielisyyksiä tai ennakoimattomia
asenteita muutettaessa toimintaa uusien käy-
töntöjen mukaiseksi (esim. Curran ym. 2012).
Ristiriitoja saattavat aiheuttaa esimerkiksi eri-
laiset tiedolliset viitekehukset tai eri toimialojen
toisistaan poikkeavat käsitykset lasten ja
perheiden hyvinvoinnista tai keinoista, joilla
niihin on mahdollista puuttua (Cochrane, 2007).
Yhteistoiminnan vaikeudet voivat liittyä myös
organisaatiokulttuuriin tai tapoihin, joilla organi-
saatio on lähtenyt varautumaan uuteen toimin-
taan (Aarons 2006; Weiner 2009). Toiminnan
muutoksen epäonnistuminen voi lisäksi olla
seurausta esimerkiksi niukoista resursseista tai
puutteellisesta muutoksen ohjauksesta ja tuesta.

Toivotun muutoksen aikaansaaminen halu-
tussa väestöryhmässä edellyttää sopivan ja juuri
kyseiseen ongelmaan vaikuttavan menetelmän
valintaa, johon yhteisössä on lähdetty hakemaan
muutosta. Sen lisäksi on kysyttävä, onko tapa,
jolla uusi käytäntö tuodaan palvelujärjestelmään
sellainen, että se huomioi toimintaympäristön

toimintatavat eli miten implementointiin on varauduttu. Hyväkään käytäntö ei välttämättä ole vaikuttava, mikäli se ei juurru toimintaympäristöön. Samaa pätee myös toisinpäin, hyvä yhteistoiminta ei välttämättä tuota vaikuttavaa tulosta, mikäli toiminnalta puuttuu kyseiseen ongelmaan vaikuttavaksi todettu keino (Fixsen ym. 2005; Kouvonon & Laajasalo 2019.) Demant kollegoineen (2018) tutkivat syitä, miksi yhteisövaikuttamiseen nojaava toiminta ei juurtunut pieneen yhteisöön. He huomasivat, ettei yhteinen agenda riittänyt toiminnan juurtumiseen vaan lisäksi oli huomioitava sellaiset implementointiin vaikuttavat seikat kuin yhteisön valmiustila ja asenne uutta toimintaa kohtaan. Suomessa Tom Arnkil kumppaneineen (2005) on puolestaan jo 2000 -luvun alussa peräänkuuluttanut monipuolista lähestymistapaa vaikuttaviin menetelmiin ja niiden todentamiseen, levittämiseen ja jatkuvuuden turvaamiseen. Kuitenkin toiminnan juurtumiseen liittyviä välittäviä tekijöitä on usein ylenkatsoitu tai ne on unohdettu tutkittaessa käytäntöjen vaikuttavuutta (Bullock ja Lavis 2019; Wandersman 2008).

Tässä artikkelissa tutkimuksen kohteena on Lapset puheeksi (LP) -palvelumalli ja sen käyttö yhdessä suomalaisessa, kolmen kunnan muodostamassa Seutukunnassa. Tutkimuksessa LP -palvelumalli toimii esimerkkinä toimintatavasta, joka pohjautuu paikallisten toimijoiden yhteistoimintaan ja jonka tavoitteena on lasten ja nuorten psykososiaalisen hyvinvoinnin edistäminen ja ongelmien ennaltaehkäisy alueella. LP -palvelumallia ei ole varsinaisesti luotu yhteisövaikuttamisen viitekehystä noudattaen, mutta se sisältää kuitenkin useita siihen liittyviä elementtejä, kuten paikallisten toimijoiden sitouttamisen yhteistoimintaan asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. LP -palvelumalli sisältää Lapset puheeksi -menetelmän, joka jakautuu LP -keskusteluun ja -neuvonpitoon. LP-työ sisältää siis sekä tavoitteen kiinnittämisen toiminta yhteisöön että vaikuttavan menetelmän. Parhaimmillaan LP -työllä onkin mahdollisuus siirtää palvelujärjestelmän toiminnan painopistettä korjaavista palveluista ennaltaehkäisevään toimintaan.

LP -palvelumallia on tuotu osaksi Seutukunnan käytäntöjä vuodesta 2011 eteenpäin. Prosessiin liittyviä tuloksia on esitelty tuoreessa artikkelissa (Niemelä ym. 2019). Tulosten mukaan yhden seutukuntaan kuuluvan kunnan alueella saavutettiin 2013–2016 tilastollisesti merkittävä muutos (AAPC = -6,9; p= 0,013) lastensuojelulähetteen määrässä verrattuna kansalliseen tilanteeseen (AAPC = 1,9; p=0,020) samalta ajalta. Tämän artikkelin tekohehkellä lastensuojelulähetteen määrä on uudelleen noussut tasolle, joka vastaa vuoden 2013 raportoitua tasoa (Hyvinvointikuntayhtymä 2018). Esimerkiksi tilastoinnin muutoksen tai toiminnan tehostumisen lisäksi yhtenä syynä lastensuojelulähetteen kasvun syynä voi olla se, että LP -palvelumallin käyttö ei ole parhaalla mahdollisella tavalla juurtunut Seutukunnan palvelujärjestelmään.

Tässä tilanteessa on kiinnostavaa tarkastella yhteisövaikutuksen saavuttamiseen ja LP -palvelumallin juurtumiseen vaikuttavia tekijöitä. Teoreettisena lähtökohtana toimii toimijaverkostoteoria, joka kiinnittää huomiota inhimillisten ja ei-inhimillisten toimijoiden kokonaisuuteen ja yhteistyöhön toiminnassa. Artikkelissa kysytään 1) mitkä toimijat ovat vaikuttamassa LP -palvelumallin juurtumiseen Seutukunnassa ja 2) mitkä välittävät tekijät edesauttavat ja estävät toiminnan juurtumista. Tutkimus auttaa ymmärtämään eri toimijoiden ja toimintaympäristöjen (paikallinen ja kansallinen) roolia palvelumallin implementoinnissa ja toiminnan juurtumisessa. Tulosten avulla voidaan kehittää käytäntöjä vaikuttavien menetelmien käytön ja implementoinnin edistämiseksi ja toimintakontekstin huomioimiseksi.

Lapset puheeksi -palvelumalli

Suomessa 2000-luvun alussa ongelmien ylisukupolvisuutta alun perin ehkäisemään kehitetty Lapset puheeksi -palvelumalli perustuu ajatukseseen, että koko lasta ympäröivä yhteisö, kuten perhe ja lähiyhteisö, kehitysympäristöt ja palvelut, tarvitaan mukaan tukemaan lapsen kasvua (Solantausta & Niemelä 2016). Palvelumalli

asettuu näin osaksi niin sanottua yhteisövaikutamisen viitekehystä. Lapsen tai nuoren hyvinvoinnin vajeiden tai syrjäytymisen ajatellaan olevan tulosta monen tekijän pitkäaikaisesta yhteisvaikutuksesta, eikä niiden ehkäisyyn välttämättä riitä vain tiettyyn psyykkiseen oireeseen tai käyttäytymiseen vaikuttava interventio (Kania & Kramer 2011). LP -palvelumalli pyrkii lähtökohtaisesti vähentämään väestön lastensuojelutarvetta alueella. Mukana Lapset puheeksi -palvelumallissa ovat sosiaali- ja terveystieteiden, varhaiskasvatuksen ja sivistystoimen sekä kolmannen sektorin toimijat. Paikallisen yhteistyön avulla pyritään ehkäisemään palvelujen pirstoutumista sekä luomaan yhteisiä tavoitteita ja käytäntöjä. Palvelumalli otetaan käyttöön paikallisesti ja käyttö ulottuu kunnan tai kuntayhtymän hallinnosta aina asiakastyöhön saakka. LP -palvelumallista on käytössä myös nimetykset Lapset puheeksi -toimintamalli tai Lapset puheeksi -työmalli (Niemi ym. 2019; Solantaus & Niemi 2016).

Palvelumalli sisältää Lapset puheeksi -menetelmän, joka puolestaan rakentuu LP -keskustelusta ja LP -neuvonpidosta, joita käytetään sekä perus- että erityispalveluissa. Lapset puheeksi -menetelmä on Kasvuntuki.fi arvioinnissa todettu kohtalaisen vaikuttavaksi menetelmäksi. Menetelmässä keskitytään erityisesti lapsen ja perheen vahvuuksiin haavoittuvuuksien rinnalla sekä kunnioitetaan vanhempien asiantuntijuutta perheestä ja lapsesta (Mielenterveystalo 2020a). LP -keskustelussa kartoitetaan yhdessä vanhempien kanssa lapsen arjen sujumista eri ympäristöissä. Keskustelussa käytetään apuna LP -menetelmän lokikirjoja, jotka ovat eri palveluissa erilaiset. (Solantaus & Niemi 2016.) LP -neuvonpito järjestetään, jos keskustelussa käy ilmi, että lapsi ja perhe tarvitsevat arkeensa enemmän tukea. Neuvonpitoon osallistuu arjen tukemiseen olennaisesti liittyviä toimijoita, kuten lapsen ja perheen sosiaalisen verkoston jäseniä, eri palvelujen edustajia (sosiaali- ja terveystieteiden, varhaiskasvatus- ja kasvatustieteiden) ja kolmannen sektorin toimijoita perheen kokemien tarpeiden mukaan. Neuvonpidossa keskustellaan yhdessä, miten perheen arkea

voidaan konkreettisesti tukea lähiviikkojen aikana. (Niemi ym. 2019; Kallunki ym. 2015; Solantaus & Niemi 2016; Mielenterveystalo 2020b.) Sektorirajat ylittävällä yhteistyöllä pystytään huomioimaan lapsen kehitys ja tarpeet, vaikka vanhemmilla tai perheellä olisikin ongelmia tai sairauksia, jotka voivat vaikuttaa kielteisesti lapsen hyvinvointiin ja kehitykseen.

LP -menetelmä on osa Toimiva lapsi & perhe (TLP) -työtä, jossa kehitetään, tutkitaan ja juurrutetaan lasten hyvinvointia tukevia ja ongelmia ehkäiseviä työkäytäntöjä (Mieli 2020). Lapset puheeksi -palvelumallin kansallisena ylläpitäjänä, levittäjänä ja kouluttajana toimi tähän artikkeliin liittyvän aineistonkeruun aikana Mieli ry. Toisena kansallisen tason toimijana on toiminut Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö (Itla). Itla on osana Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaa tukenut LP -menetelmän käyttöä ja siihen liittyvää yhteistoimintaa 2020- luvun vaihteessa yhdessä Mieli ry:n kanssa.

Alueellisesti yliopistosairaaloilla on muutama vuosi sitten voimaan tulleen erikoissairaanhoidon keskittämisasiäsetuksen (582/2017) mukaan velvoite psykoterapeuttisten ja psykososiaalisten menetelmien arviointiin, niiden osaamisen ylläpitoon sekä alueelliseen yhteensovittamiseen. Parhaimmillaan vielä kansallisen tason toimija, vaikuttavan menetelmän ”kotipesä”, tukee toimijoita menetelmän käytössä. Toistaiseksi LP -menetelmällä ei ole olemassa kansallisesti nimettyä kotipesää.

Toimijaverkostoteoria teoreettisena viitekehysenä

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys perustuu Bruno Latourin, John Law'n ja Michael Callonin 1980-luvulla kehittämään toimijaverkostoteoriaan (Actor-Network-Theory, ANT). Tieteen ja teknologiatutkimukseen kiinnittyvässä teoriassa on keskeistä toimijuuden laajentaminen myös ei-inhimillisiin toimijoihin. Toimijat muodostavat yhdessä monitoimijaisia verkostoja. Tavoitteena on hahmottaa käytäntöjä ja maailmaa muokkaavia tekijöitä laajemmin kuin ihmisten toiminnan tai vaihtoehtoisesti pelkäs-

tään teknisten innovaatioiden tarkastelun kautta (Latour 1992). Latourin (1987/2002) mukaan ei-inhimillisiä toimijoita tutkimalla pystymme sanomaan jotain olennaista myös ihmisistä. Toimijaverkoston toimijuus ei edellytä aktiivista toimintaa, rationaalista ajattelua tai kykyä tehdä päätöksiä vaan toimija saa toimijuutensa olemalla suhteessa ja sidoksissa muihin. Toimijuus on aina *yhteistoimijuutta*. Toimijat muodostavat kokonaisuuden, jossa jokainen vaikuttaa toisiinsa. (Latour & Woolgar 1986). Aiemmin esimerkiksi Kivelä ym. (2007) ovat tutkineet sosiaalista innovaatiota, kunnallista työllistämishanketta verkostona. He kuvaavat, kuinka projektitoimija ei täysin onnistunut mobilisoimaan toivottuja tahoja projektin taakse halutulla laajuudella. Yliruka ja Hänninen (2014) ovat tarkastelleet sosiaalityön arviointimenetelmän ja Koskinen (2014) informaatio- ja kommunikaatioteknologian käyttöönottoa toimijaverkoston avulla. Ramos-Vidal ym. (2020) ovat hyödyntäneet sosiaalisen verkoston käsitettä tutkiessaan moniammatillisen tiimin työskentelyä interventioimplementoinnissa. Heidän mukaansa verkostanalyysi on tehokas työkalu implementoinnin arvioimiseen ja erilaisten vuorovaikutusmuotojen tunnistamiseen ja analysointiin.

Toimijaverkostoteoriaa mukailleen LP -palvelumallin mukainen toiminta nähdään tässä tutkimuksessa toimijoiden verkostona, jossa myös ei-inhimilliset toimijat ovat inhimillisten toimijoiden rinnalla muokkaamassa sitä, mikälaisiksi LP -palvelumallin käyttö muodostuu. Toimijoita ei pääsääntöisesti nimetä tutkimuksessa etukäiteisesti, vaan empiirisen tutkimuksen yhtenä tavoitteena on tunnistaa, mitkä kaikki toimijat ovat LP -palvelumallissa merkityksellisiä. LP -palvelumallin juurtuminen paikalliseen palvelujärjestelmään onnistuu vain, jos verkoston kaikkien toimijoiden tavoitteet, tarpeet ja toiminta saadaan kohtaamaan. Empiirisen tutkimuksen kannalta erityisen kiinnostavia ovat tilanteet, joissa jokin verkoston osa lakkaa toimimasta tai verkoston toimijat eivät syystä tai toisesta toimi yhteen. Tällaiset poikkeustilanteet tuovat verkoston toiminnan näkyviin. Verkoston toiminnan tuntemus on edellytys LP -palvelu-

mallin juurtumisen edistämiseksi ja mahdollisten haasteiden ratkaisemiseksi.

Toimijaverkostoteorian keskeisiä käsitteitä ovat toimija, välittäjä ja käänös. Nämä kolme muodostavat narratiivin, jossa toimijoiden ja välittäjien yhteistoiminnan tuloksena syntyy käänös tai tulkinta. (Callon 1986) Toimijat ovat aktantteja (Greimas 1966/1980), jotka pyrkivät vaikuttamaan toisiinsa ja muokkaamaan toimintaympäristöään niin, että toiminnalle asetettu tavoite saavutetaan. Toimijat määrittyvät, elävät ja myös kuolevat suhteessa muihin toimijoihin. Yhdessä yksittäiset toimijat muodostavat kollektiivin, joka kutsutaan koolle aina uudestaan ja joka sisältää epävarmuuden elementin. (Latour 2005.) Välittäjät työskentelevät nimensä mukaisesti toimijoiden välillä määritellen ja ylläpitäen toimijoiden välisiä suhteita. Yhdistäessään toimijoita ne antavat verkostolle muodon. Yksittäiset toimijat muodostavat näkemyksensä muista toimijoista välittäjien kautta ja siksi välittäjät ovat tärkeitä toimijoille. Välittäjät voivat olla yksittäisiä olioita, kuten lomakkeita tai usean eri tekijän yhteenliittymiä. (Callon 1986). Käänös tai kääntäminen on työ, jossa toimija saa muodostettua yksinäisen verkoston neuvottelemalla, tulkitsemalla ja määrittelemällä muiden toimijoiden asemat ja roolit. Toimijaverkostot ovat kääntämisen prosesseissa jatkuvasti kehittyviä ja muuttuvia. (Callon 1986; Louhivuori 2019). Käänöstä seuraa siis muoto, jonka toimijat antavat muutoksen kohteena olevalle kohteelle.

Tämän tutkimuksen analyysissä tunnistimme LP -palvelumalliin liittyviä toimijoita ja välittäjiä. Käänöstä edustaa tässä tutkimuksessa LP -palvelumallin juurtumisprosessi Seutukuntaan. Tutkimuksessa emme tarkastele kääntämisprosessia kokonaisuudessaan, koska aineisto ei ulotu kaikkiin LP -palvelumallin implementointivaiheisiin, eikä se näin muodosta luotettavaa pitkäjänteistä aineistoa.

Aineisto ja menetelmät

Tutkimusaineisto kerättiin joulukuun 2019 ja tammikuun 2020 välisenä aikana haastatteleamalla Seutukunnan eri toimialojen ylintä joh-

toa ja toimipisteiden johtajia. Ylimmän johdon kolme haastattelua toteutettiin yksilöhaastatteluiluina. Haastateltavat olivat olleet päättämässä palvelumallin käyttöönotosta ja toiminnasta ja heidän kokemuksiaan haluttiin kuulla henkilökohtaisesti. Toimialojen ja toimipaikkojen johtoa haastateltiin kolmessa fokusryhmähaastattelussa toimialoittain (sosiaaliala, terveysala ja opetusala). Fokusryhmähaastatteluisissa oli yhteensä kymmenen (2, 3, 5) henkilöä. Haastattelut toteutettiin ryhmähaastatteluiluina, koska näin saatiin kerralla tietoa useamman paikkakunnan tilanteesta ja eri yksiköiden johtajilta. Yhteensä haastateltavia oli 13.

Haastateltavat rekrytoitiin tutkimukseen lähettämällä heille sähköpostia, jossa kerrottiin tutkimuksesta ja pyydettiin osallistumista. Tavoitteena oli saada haastateltavia Seutukunnan eri kunnista ja eri toimialoilta ja tämä tavoite saavutettiin hyvin. Kolme henkilöä ei vastannut lainkaan yhteydenottoon ja kolme muuta kieltäytyi haastattelusta aikataulusyistä tai sen vuoksi, ettei katsonut tarpeelliseksi osallistua tutkimukseen. Pääsääntöisesti yksi tutkija toteutti haastattelut, mutta muut artikkelin kirjoittajat olivat molemmat tahoillaan mukana yhdessä fokusryhmähaastattelussa. Kaikki haastattelut toteutettiin kasvokkain Seutukunnassa. Haastattelun teemoja olivat palvelumallin käyttöönotto, käytännöt, hyväksyttävyyden ja juurtuminen sekä tulevaisuuden näkymät. Tutkimuksen tiedonintressi kiinnittyi erityisesti tutkimusajankohtaan, mutta useat haastateltavat reflektoivat nykyhetkeä suhteessa menneeseen. Yksilöhaastattelut kestivät keskimäärin tunnin ja ryhmähaastattelut 1h 25 min. Haastateltavilta kysyttiin lupa haastattelun nauhoittamiseen. Nauhat toimitettiin litteroitavaksi yritykseen, joka sitoutui sisällön salassapitioon. Yhteensä litteroitua aineistoa oli 159 sivua.

Aineiston analyysi toteutettiin deduktiivisesti hyödyntämällä toimijaverkostoteoriaa ja aktanttimallia. Analyysin aluksi aineisto vietiin Atlas.ti -ohjelmaan. Analyysi aloitettiin tunnistamalla aktanttimallin mukaiset toimijat, jonka jälkeen etsittiin toimijoiden välisiä välittäjiä toimijaverkostoteorian mukaisesti. Koodaus

rakennettiin kolmetasoiseksi niin, että ensimmäisenä oli toimijan nimi (esim. lähettäjä tai välittäjä), toisena tunnistettu toimija tai välittäjä (esim. Seutukunta tai lokikirja) ja kolmantena toimintaa kuvaava verbi (esim. edistää tai velvoittaa). Tällaisia koodeja saatiin analyysissä yhteensä 82 kappaletta, jotka yhdistettiin yhdeksäksi pääluokaksi, joiden pohjalta tulokset esitetään.

Tutkimuksella on Helsingin yliopiston ihmistieteiden eettisen toimikunnan puolto. Lisäksi tutkimusluvut on saatu tutkimukseen osallistuvilta kunnilta (sivistystoimi ja varhaiskasvatus) sekä seudun hyvinvointikuntayhtymältä (sosiaali- ja terveyspalvelut).

Tutkimuksen alkuperäinen tarkoitus oli kohdistua LP -palvelumalliin. Kuitenkin palvelumallista ja menetelmästä saatettiin puhua haastatteluisissa sekaisin, joten analyysissä menetelmän ja palvelumallin kategorinen erottaminen oli vaikeaa. Tämän vuoksi artikkelissa käytetään jossain kohdin myös ilmaisuja LP -menetelmä ja palvelumalli tai LP -työ, joka sisältää molemmat osa-alueet. Aineisto-otteisiin on merkitty haastattelut (h) ja puhujat (p) juoksevin numeroin.

Tulokset

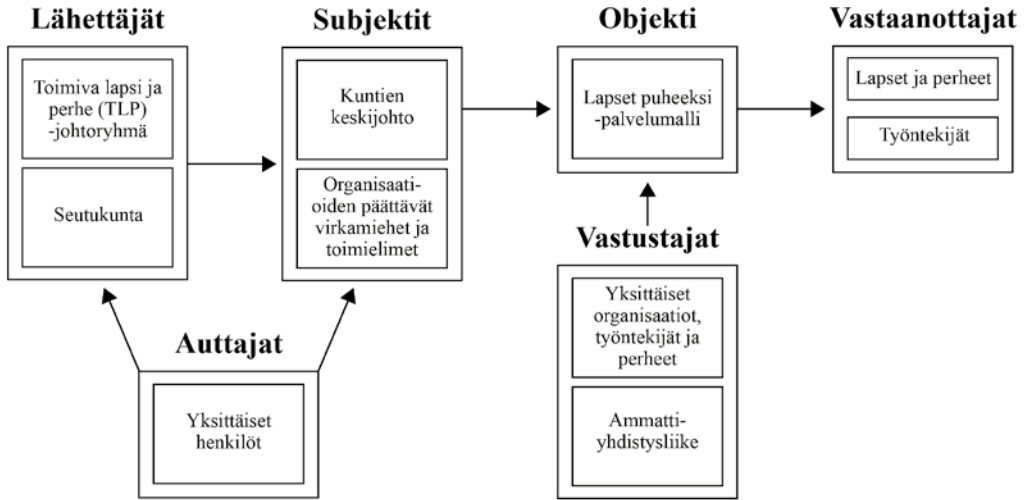
Lapset puheeksi -palvelumallin toimijat

Greimasin aktanttimallin mukaisesti tunnistimme kuusi toimijaa, jotka ovat merkityksellisiä Lapset puheeksi -palvelumallin käytössä. Toiminnan itseoikeutetuksi *subjektiksi* paikantui kuntien keskijohto ja palvelumallia käyttävien organisaatioiden, kuten terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteiden ja koulujen päättävät virkamiehet ja elimet kuten johtoryhmät. Näiden rooli osoittautui keskeiseksi palvelumallin käyttöönotossa, hyväksymisessä ja toiminnan juurruttamisessa. *Objektina* toimi Lapset puheeksi -palvelumalli, jota subjektit toiminnallaan tavoittelivat.

H: Miten LP-palvelumallia sit lähdettiin viemään..., itse sinne kentälle?

V: Kyllähän se piti ensin lähteä esimiesten sitouttamisesta, kuntien johtoryhmistä: koulutuksen, kuntayhtymän, varhaiskasva-

tuksen johtoryhmistä. Sitä kautta saa ne esimiehet tästä [palvelumallista] innostumaan ja näkemään tämän arvo. (h1 p1)



Kuvio 1: Lapsen puheeksi -palvelumallin toimijat Greimasin (1966) aktanttimallin mukaisesti.

Subjektin toiminnan käynnistäjänä eli aktanttimallin mukaisesti *lähettäjänä* toimi alueen hyvinvointikuntayhtymä ja Toimiva Lapsi ja perhe (TLP) -johtoryhmä. Päätös palvelumallin käyttöönotosta tehtiin alun perin kuntayhtymän hallituksessa ja TLP-johtoryhmä sai tehtäväksi koordinoita, levittää ja juurruttaa palvelumalli osaksi alueen toimijoiden perustoimintaa. Johtoryhmän tavoitteena oli olla tietoisia alueen lasten ja perheiden palvelujen toiminnasta, LP-palvelumallin toimivuudesta, mahdollisista ongelmista ja eri toimialojen käyttökokemuksista. Toiminnan *vastaanottajaksi* paikantui sekä paikalliset lapset ja perheet että hyvinvointipalvelujen työntekijät, jotka kaikki hyötyivät LP-palvelumallin käytöstä. Perheille oli pystytty räätälöimään palveluja paremmin heidän omien ja todellisten tarpeiden mukaisiksi, jolloin pienelläkin interventiolla oli voi-

nut olla iso vaikutus lapsen ja perheen arkeen. Työntekijöille LP -menetelmä oli työkalu, josta oli ollut konkreettista apua perheen asioiden selvittämisessä ja puheeksi ottamisessa sekä perheeseen tutustumisessa.

Se [TLP-johtoryhmä] on osa tätä rakennetta, joka tukee työskentelyä. Nää on hirvittävästi tärkeitä, että rakenteet, johtoryhmä on olemassa ja siellä on tällainen yhteinen, että ollaan yhteisen asian äärellä ja sitäkin niinkö johdetaan. (h1 p1)

Haastattelija: Mikä tän menetelmän paras asia on?

Puhuja 4: Mä aattelen, että se antaa, monestihan se huoli ajatellen tätä meidän työskentelyä, että tehään psykiatrista työtä ihan

eturintamassa, niin monestihan herää vähän huolenaiheita työntekijänäkin, että mitenhan siellä [kotona] lapset pärjää ja onkohan siellä tukee ja apua. On sit semmonen työkalu, jolla ottaa puheeksi asiaa ja tarjota, että pitäiskö miettiä.... Se tulee tässä semmosella asenteella, että tää on tämmönen mahdollisuus, ettei tuu asiakkaallekaan oloa, että tässä nyt ruvetaan jotenkin kuulustelemaan. Se on hyvä ja asiakasta kunnioittava ja arvostava menetelmä. (h3 p4)

Aineistosta löytyi myös aktanttimallin mukaisia auttajia ja vastustajia, jotka tukivat ja estivät subjektia eli organisaatioiden keskijohdtoa ja toimipisteiden johtajia LP-palvelumallin käyttöönotossa ja käytössä. *Auttajia* oli kaksi, joista molemmat olivat yksittäisiä henkilöitä. Toinen henkilö oli haastateltavien mukaan avainasemassa LP-palvelumallin tuomisessa Seutukuntaan ja toisen rooli oli korvaamaton työntekijöiden kouluttamisessa palvelumallin käyttöön ja hankalien tilanteiden ratkaisemisessa. Huomionarvoista on, että haastateltavien puheessa kansalliset, LP-palvelumallin kanssa tekemisissä olevat toimijat kuten Irla ja Mieli ry. puuttuivat haastateltavien puheesta, eivätkä näyttäneet auttajina.

Meidän xx-johtajalla on ollut vahva rooli tässä, tavallaan homman isänä, lanseeraamassa meidän alueelle ja jopa valtakunnallisesti, että jos hän ei ois ollut niin vahvasti takana, niin tää ei ois näin vahvana, ois jäänyt paljon ohuemmaksi, mut nyt on ollut hirveen helppo mennä ite tekemään sitä työtä. (h1 p1)

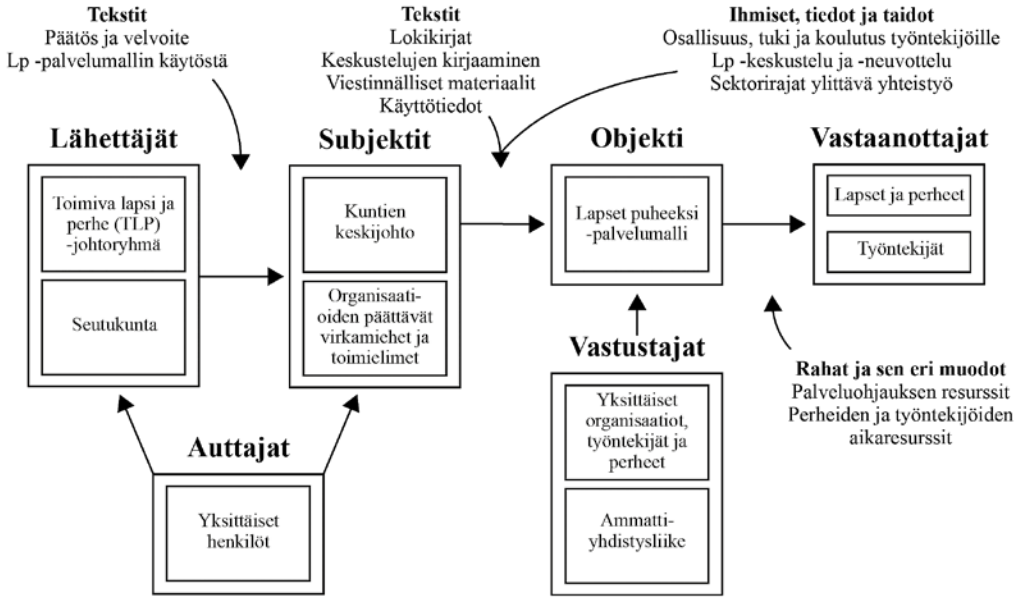
Vastustajia LP-palvelumallin käytölle löytyi useita: jotkut yksittäiset organisaatiot, työntekijät ja perheet eivät halunneet käyttää LP-menetelmää. Työntekijä saattoi kokea menetelmän pelottavana, työläänä opetella tai liikaa aikaa muilta töiltä vievänä. Joissakin suurper-

heissä LP-keskustelu koettiin rasittavana, koska se käytiin jokaisen lapsen kohdalla erikseen. Yhtenä vastustajana näyttäytyi ammattiyhdistysliike. Vastustus liittyi kysymyksiin työntekijöiden toimenkuvista ja toimivaltuuksista eli oliko työntekijöiltä mahdollista edellyttää menetelmän käyttöä ja ilman erillistä korvausta. Ammattiyhdistysliikkeen vastustus oli niin voimakasta, että se uhkasi kaataa koko palvelumallin käytön tietyllä toimialalla.

Kyllä me ollaan tänäki syksynä keskusteltu, että lopetetaanko me tämän menetelmän käyttö koska [ammattiyhdistysliikkeen nimi] on ottanu tosi vahvasti kantaa siihen, että se on laitton ja sitä ei saa käyttää... työnantajat eivät voi velvoittaa käyttämään tämmöstä menetelmää. Sillon täytyy miettiä, meneekö lapsi pesuveen mukana, ei kannata lähteä taistelemaan tuulimyllyjä vastaan. Meille on ihan sama mitä siellä kupongin ylälaissa lukkee... jos tulee tämmönen vahva viesti ja velvoite, että sitä ei saa käyttää, ni ei sitte käytetä, mutta että otetaan se nimi sieltä ylälaista pois ja tehään vähä erilainen ja modifioaan, mutta kyllä me vahvasti ollaan sitä mieltä, että tämä toimintatapa ja ajatus on juuri se, mitä me halutaan olla edistämässä ja se toimii ja se on hyvä. (h4 p5)

Välittäjät mahdollistavat toiminnan

Toimijoiden lisäksi tunnistimme analyysissä Callonin (1986) toimijaverkostoteorian mukaisia välittäjiä, jotka asettuvat eri aktanttien väliin ja määrittävät niiden keskinäisen suhteen ja toiminnan. Callon esitti välittäjien päätyypeiksi 1) tekstit tai enemmän tai vähemmän kirjalliset kuvaukset, 2) tekniset välineet, 3) ihmiset sekä taidot, tiedot ja tietotaidon sekä 4) rahan. LP-palvelumallin käytössä tunnistimme välittäjiä, jotka sijoittuivat lähettäjien ja subjektin väliin sekä subjektin ja objektin väliin.



Kuvio 2: Lapset puheeksi -palvelumallin välittäjät Callonin (1986) ajattelun pohjalta.

Lähettäjien eli hyvinvointikuntayhtymän ja Toimiva Lapsi ja perhe (TLP)-johtoryhmän ja subjektin eli organisaatioiden keskijohdon ja toimipisteiden johdon välissä välittäjinä toimivat valtuuston päätös ja velvoite käyttää LP-palvelumallia toiminnassa. Nämä Callonin ajattelun mukaisesti teksteiksi jäsenyivät välittäjät oli seudulla kirjattu erilaisiin hallinnollisiin asiakirjoihin, kuten hyvinvointisuunnitelmaan ja opetussuunnitelmaan. Päätös ja velvoite toimi turvana ja oikeutuksena keskijohdolle, kun he edistivät palvelumallia, ja tämän puitteissa toimivan LP-menetelmän käyttöä omassa työyhteisössään..

Onhan se meillä ainaki opetussuunnitelmassa mainittu menetelmänä, että se on normatiivinen siinä mielessä, että se on se meidän menetelmä mitä käytetään ja se on tietty tapa mitä käytetään. Vaatiihan se tiettenkin, että esimiestahon täytyy huolehtia, että siellä on ymmärrys, että on todellaki toimittava näin ja se on velvoite. (h4 p5)

Analyysissä löysimme runsaasti välittäjiä, jotka mahdollistivat subjektin eli organisaatioiden keskijohdon ja toimipisteiden johdon toiminnan objektin eli LP-palvelumallin käytön saavuttamiseksi. Callonin jaottelun mukaisia tekstejä olivat LP-menetelmän käyttöön liittyvät lokikirjat, joissa ohjeistetaan strukturoidun LP-keskustelun ja -neuvottelun kulku, sekä käytyjen keskustelujen ja neuvottelujen kirjaaminen muistiin. Erilaiset viestinnälliset materiaalit, kuten perheille jaettavat tiedotteet LP-menetelmästä toimivat välittäjinä, samoin kuin sairaanhoitopiirin keräämät numeeriset tiedot LP-menetelmän käytöstä alueellaan.

Suurin osa subjektin ja objektin välisistä välittäjistä oli ihmisiä ja näiden tietoja ja taitoja. Eri toimialojen työntekijät olivat keskeisessä asemassa välittäjinä käyttäessään työssään LP-menetelmää. Haastatellut johtajat toivat esiin, että oleellista oli jatkuvasti eri tahojen kanssa käyty keskustelu LP-palvelumallista. Esimerkiksi toiminnan juurtuminen ja menetelmän muistaminen työarjessa edellytti jatkuvaa

keskustelua johdon ja työntekijöiden välillä. Työntekijöiden kokemaa osallisuutta toimi välittäjänä, joka tuki LP-palvelumallin käyttöä. Jossain tilanteissa työntekijät tarvitsivat myös tukea kollegoiltaan tai esimiehiltään, jotta raskeat tilanteet eivät jäisi painamaan mieltä.

[LP-palvelumalli] ois ehkä nopeammin juurtunu jos ois enemmän oltu alusta asti mukana siinä. Et se ei oo vaan ulkopuolelta tullu juttu. Muistan niitä kommentteja, että ku tulee uutta, ni mistä luovutaan. Oikeesti ei tarvi mistään luopua jos kehitetään sitä, mikä ei toimi, ja siihen tää menetelmä antaa ratkasun. Mutta enemmän ois voinu olla mukana ennakointi monessa asiassa, et ihmiset ehkä sitoutuu paremmin eikä vie niin montaa vuotta kaikkien kohalla se. Että saa olla mukana miettimässä ja tuomassa kriittisiä näkökulmia jo siinä vaiheessa ku sitä valmistellaan... juurruttamisen kannalta osallisuus on tärkeää, se ois voinu olla laajemmin mukana. (h4 p4)

Tämä asia on noussut työntekijöitten kesken esille, on ollu sen laatusia keskusteluja, että työntekijä on kokenu, että on jäänyt yksin. On ensin tullu kokemus, että tarvii purkaa asioita, varmaan riippuu, mitä kussakin keskustelussa nousee, mut sitä on mietitty. Ulkopuolista keskusteluapua ei näihin tilanteisiin meillä oo hankittu, mutta työyhteisön kesken purettu. (h4 p4)

Tärkeinä välittäjinä näyttäytyivät toimivat rakenteet, jotka mahdollistivat LP-palvelumallin mukaisen toiminnan. Näihin kuuluivat LP-keskustelu ja -neuvottelu, palveluohjaus, palvelumalliin kuuluva sektorirajat ylittävä yhteistyö sekä työntekijöiden strukturoitu koulutus. Hieman yllättäen yhdeksi välittäjäksi muodostui LP-palvelumallin muokkaaminen paikalliseen toimintaympäristöön sopivaksi.

Varhaiskasvatus on innostunu tästä, he näkee et se on tärkeä ja hyvä väline. Mä ajattelinkin, että seuraavaksi voitais alkaa

tekemään semmonen oma versio, vähän pienempi, vähän mieltä, et mitkä on ne meidän painopisteet ja miten me sitä asiaa, et se ois vielä mukavampi perheille tarjota. (h4 p1)

Mekin on sitä nyt viulattu, että meillä on pakollisena vaan kahtena vuonna ja muina vuosina me käytetään sitte semmosta itse laatimaamme lomaketta, jossa on ihan samat asiat, mutta vähä eri sanoin ja vähä lyhyemmin. Jotenki nähhään, että ajatus siellä taustalla on todella tärkeä ja sillä menetelmällä ei oo niin väliä. (h4 p5)

Aineistosta ei löytynyt Callonin (1986) jaottelun mukaisia teknisiä välineitä, kuten koneita tai kulutustavaroita, jotka olisivat LP-palvelumallin toimintaympäristössä muodostuneet välittäjiksi toimijoiden välille. Myös raha kaikissa eri muodoissaan on Callonin mukaan yksi välittäjien päätyyppi. Aineistossa rahaan viitattiin mainitsemalla resurssipula palveluohjauksen järjestämisessä. Myös aikaresurssi oli rahaan epäsuorasti kiinnittyvä välittäjä. Haastateltavat toivat esiin, että lyhyellä asiakaskäyntiajalla LP-menetelmää oli vaikea käyttää tai perheessä oli niin paljon lapsia, että jokaisen lapsen tilanteen yksilöllinen läpikäynti oli ajallisesti mahdotonta.

Jos ajattelee terveyskeskusvastaanottotoimintaa, sairaanhoitajan vastaanottotyötä, sehän on aika hektistä, 20 minuuttia per asiakas. Se ei oo hirveen pitkä se, että miten meillä on aikaa siinä, miten me kysytään sinä lyhyenä aikana, että hei onko sulla lapsia tai tarviitko sä [apua]. Että tuleeko semmonen tunne, että me oletetaan, että sulla on jottain ongelmaa. (h3 p3)

Välittäjien olemassaolon ristiriidat

Analyysissä kiinnitimme huomiota erityisesti niihin kohtiin, joissa näytti siltä, että tunnistettujen välittäjien olemassaolo oli eri tilanteissa tavalla tai toisella ristiriitaista. Välittäjä saatet-

tiin tunnistaa ja sen merkitys toimijoille koettiin oleellisena, mutta toisessa tilanteessa tai haastattelussa saman välittäjän vaikutus toimijoihin kyseenalaistettiin.

Tällainen tilanne oli esimerkiksi lähettäjän ja subjektin välisen välittäjän, valtuuston päätöksen ja velvoitteen kohdalla. Osoittautui, että velvoite ei ollutkaan todellinen velvoite. Velvoitteen takana oleva seutukunnallinen elin ei ylittänyt itsenäisten kuntien päätösvaltaa asiassa, vaikka kunnat olivatkin seutukunnallisessa yhteistyössään velvoitteen hyväksyneetkin.

Puhuja 5: ...työtä on tehty paljo Lape-aikana [Sipilän hallituksen 2015–2019 aikainen kärkihanke] seutukunnallisesti, mutta kaikki kunnat ei ollu aktiivisesti niissä mukana. Eihän sitä voi velvoittaa eikä pakottaa toisia mukkaan, se on oman kunnan, kunnat hyväksyy hyvinvointisuunnitelman ja hyvinvointikertomuksen ja sen mitä siellä on ja se on kuntien asia miten sitä toteutetaan.

Puhuja 3: Mutta kyllähän kunta sillon hyväksyessään sen itse velvottaa.

Puhuja 5.: Niin pitäis joo, mutta meilläähän ei oo mitään mandaattia eikä haluakkaan lähteä, että sinä siellä nyt käytät Lapset puheeksi -palvelumallia. Mitä se mulle kuuluu? Se on teidän kunnan sisäinen asia samalla tavalla ku me tehhään, että miten me toimitaan. Tietenki se on aina helpompi seutukunnallisesti, jos me toimitaan samansuuntaisesti ja siinäähän ei tietenkään ajatuksellisesti oo mitään, et meil ois hirveitä ristiriitoja sinänsä, mutta toimintatavat on erilaisia ja mittakaavat on erilaisia ja toimintaympäristöt on erilaisia ja on monenlaisia asioita jotka vaikuttaa siihen, että mitä tehhään. (h4 p5 ja 3)

Toinen analyysissä havaittu välittäjien olemassaoloon liittyvä ristiriita oli LP-palvelumallin toimintakäytäntöihin liittyvä. Työntekijöiden koulutus, LP-neuvotteluun liittyvä sektorirajat

ylittävä yhteistyö tai keskustelujen määrän kirjaaminen tunnistettiin välittäjiksi, mutta niiden rooli toiminnassa vaihteli sen mukaan, kuinka toimivina käytännöt koettiin. Esimerkiksi strukturoitu koulutus palvelumallin käyttöön oli edellytys toiminnan käynnistymiselle ja koulutus oli toteutettu kattavana työntekijöille. Haastateltavien kokemus kuitenkin oli, että kertakouluttautuminen ei riittänyt, vaan työntekijöillä olisi ollut tarve myös kertauskoulutukselle. Sektorirajat ylittävä yhteistyö oli toiminnassa tärkeä välittäjä, mutta vanhat toimintatavat ja asenteet uhkasivat sen olemassaoloa. Toiminnan näkyväksi tekemistä pitämällä kirjaa käytyjen LP-keskusteluiden ja -neuvottelujen määristä pidettiin tärkeänä, mutta palauteprosessin puutteen vuoksi turhana ja kuormittavana työnä.

Kyllähän se aina on näin, että kun tulee joku uus juttu ja alkuun sitä muistetaan käyttää ja sitten se vähän hiipuu. Siinä pitäisi olla aina välillä jotakin tämmösiä buusteja, muistutuksia ja kertauskursseja. (h3 p4)

Puhuja 3: Ehkä semmonen sektorijattelu meillä kuitenkin vieläkin on

Puhuja 4: Sitä helpottais hirveesti, jos oltais fyysisesti lähellä eri toimijat. Sen oon ite huomannu, ne toimijat, jotka on lähellä, niitten kanssa on helpompi tehdä yhteistyötä, mutta mitä etäämmälle fyysisesti mennään, niin se on vähän työläämpää.

Puhuja 3: Ja mikä kauheinta, ite kuulee tuolla kun kattoo asiaa vähän kauempaa nytten, niin nää on meidän potilaita ja nuo on teidän potilaita. Tai nuo on teidän asiakkaita ja nää on meidän asiakkaita, eihän meidän asiakkaat voi teille tulla. Ihan samoja kuntalaisia hyvänen aika joka ikinen nokka, joka tuolla liikkuu. (h3 p3 ja 4)

Liittyen näihin tiedonkeruuseen ja muuhun, se on taas monella tavalla meille aika irrelevanttia asiaa. Niissä on todella iso

työ niissä tiedonkeruussa ja muissa mitä [kansallinen palvelumallin omistajataho] kerää. Me on todettu, että se ei enää vastaa tarkotustaan, jos se lähtee kuormittamaan meitä väärällä tavalla, ku me ei ikinä saa ha takasin sitä tietoo, mitä sinne annetaan ja se ei näy meille millään tavalla, se vaan teettää kovasti töitä. (h4 p5)

Kolmas välittäjien olemassaoloon liittynyt ristiriita oli LP -menetelmään, kuten menetelmiin yleensäkin, liittyvät strukturoidut ohjeet ja toimintatavat, joiden avulla pyritään saavuttamaan menetelmän hyödyt. LP-keskusteluun ja -neuvotteluun ohjeistavat lokikirjat koettiin tärkeinä ja hyödyllisinä, mutta niihin ei oltu sitouduttu niin, etteikö niitä oltu tarpeen tullen valmiita myös muuttamaan. Ulkoapäin tullut ja tieteellisesti tutkittu menetelmä koettiin arvokkaana ja sitä käytettiin ylpeänä, mutta samalla ei haluttu, että mikään ulkoapäin tuleva taho velvoitaisi toimijoita palvelumallin ja -menetelmän käyttöön vaan asian haluttiin olevan ”omissa käsissä”. Toimijoille palvelumallin ja -menetelmän paikallinen omistajuus ja osallisuus oli tärkeää.

Se oli rohkea ratkasu, ku me haluttiin työyhteisössä muokata sitä omien tarpeitten mukkaan ja se oli hyvin tehty sillon. Kovinkaan moni ei lähteny sille tielle. Toki koulutuksessa sanottiin, että sitä voi muokata, ottaa siihen omaan yhteisöön sopivan. Me tartuttiin siihen ja tehtiin ja se oli hyvä, se sai hyvän vastaanoton, sille tuli positiivinen leima ja se on edelleen käytössä. Ehkä semmoseen rohkeuteen kannustaisin, että ku otetaan joku käyttöön, ni miettiä, et miten se meidän omaa työyhteisöä ja omia perheitä palvelee. (h4 p1)

Ainakin miettisin todella tarkkaan, että se ei tulis miltään ulkopuolisilta tahoilta määrättyinä vaan se olis yhteinen sopimus ja yhteinen menetelmä, joka yhdessä laaditaan ja mietittäs etukäteen ne rakenteet mihin se tulee ja ettei se tulis ylimäärä-

senä. Että sairaanhoitopiiri on määränny teille tämmösen ylimääräsen tehtävän.... Että ei tarvis ulkopuolista sovittaa siihen meidän maailmaan vaan että se tulis enempi sisältä päin. (h4 p5)

Yhteenveto ja pohdinta

Tutkimuksessa tarkasteltiin Lapset puheeksi (LP) -palvelumallin käyttöön ja juurtumiseen liittyviä toimijoita ja välittäjiä sekä analyysissä havaittuja välittäjiin liittyviä ristiriitoja tai edistäviä tekijöitä. Tutkimuksessa auttajiksi tunnistettiin yksittäisiä paikallisia ja alueellisia henkilöitä, kun vastustajana oli vahva kansallinen toimija. Identifioidut välittäjät eli toimivat rakenteet, osallisuus ja jatkuva vuorovaikutus ovat tekijöitä, jotka edistivät LP -palvelumallin juurtumista paikallisesti. Tunnistetut ristiriidat liittyivät paikallisesti toimeenpanon velvoittavuuteen, työntekijöiden koulutukseen, sektorirajat ylittävään yhteistyöhön ja LP -menetelmän paikalliseen omistajuuteen ja osallisuuteen sekä kansallisesti toiminnan seuraamiseen. Näiden voi ajatella olevan tekijöitä, joita kehittämällä palvelumallin juurtumista voitaisiin parhaiten edistää.

Analyysissä keskeiseksi toimijaksi tunnistettiin organisaatioiden keskijohto ja johtoryhmät. Keskijohdon rooli uuden työtavan implementoimisessa on tunnistettu, mutta usein ylenkatsottu (Birken 2013). Keskijohdon tehtävänä on toimia tulkkina ja välittäjänä kentän työntekijöiden ja ylimmän johdon välillä. Tämä edellyttää, että keskijohtoa tuetaan ja kommunikointi ylimmän johdon suuntaan toimii saumattomasti (Birken ym. 2013; Birken ym. 2015). Tutkimus toi myös esiin keskijohdon vaikean aseman tilanteessa, jossa kansallinen ammattiyhdistysliike vastusti LP -menetelmän käyttöä ja leimasi sen lainvastaiseksi, mutta samalla menetelmän käyttöön oli sitouduttu paikallisessa hyvinvointisuunnitelmassa. Keskijohto joutui tilanteessa ”luovimalla” ja soveltamalla etsimään keinoja, joilla menetelmän käyttö saattoi jatkua tai ainakin menetelmän hyödyt saatiin käyttöön. Vastaavissa tilanteissa paikallinen keskijohto

tarvitsee paitsi paikallisen ylimmän johdon myös kansallisen tason tuen, jotta ristiriitatilanteessa päästään eteenpäin.

Tutkimuksen tuloksissa näkyy kansallisen ja paikallisen toiminnan jännite. Parhaimmillaan vaikuttavien menetelmien käyttö kansallisesti edistää kansalaisten yhdenvertaisuutta ja palvelujen tasapuolisuutta, koska strukturoitu menetelmä on skaalattavissa eri toimintaympäristöihin. Tutkimus osoitti, että samalla kun Seutukunnassa oltiin ylpeitä kansallisesti levitettävän LP-menetelmän ja laajemman LP-palvelumallin käytöstä, haluttiin niiden käytössä samalla painottaa paikallisuutta ja osallisuutta. Paikallisen keskijohdon näkökulmasta jo alueellinen, sairaanhoitopiirin tasolta tuleva ohjeistus tai velvoite koettiin osaksi ylhäältä annettuna ja ylimääräisenä tehtävänä. Paikallisen omistajuuden ja osallisuuden rakentaminen onkin tämän tutkimuksen valossa yksi tärkeimmistä keinoista tukea näyttöön perustuvan toiminnan juurtumista (ks. myös Lavis ym. 2009).

LP-palvelumallin keskiössä on strukturoitu LP-menetelmä ja henkilöstön kouluttaminen sen käyttöön. Aina niin sanottu menetelmäuskollisuus (fideliteetti) ei ole paikallisen toiminnan keskiössä. Tässä tutkimuksessa paikallisille toimijoille tärkeintä oli lasten ja perheiden auttaminen paikalliseen palvelujärjestelmään sopivalla tavalla, ei tietyn menetelmän uskollinen käyttö tai pysyminen menetelmän määräämissä puitteissa. Toimijat olivatkin muokanneet LP-menetelmää ja käyttivät sitä omien tarpeidensa mukaisesti ja eri toimialoilla omalla tavallaan. LP-palvelumallin käytöllä näytti siis olevan kannatusta Seutukunnassa, mutta vain niin kauan, kun sen osat olivat paikallisesti muokattavissa. Vaikuttaviksi todennettujen menetelmien omaehtoisessa muokkauksessa on vaarana, että ajaututaan liian kauaksi alkuperäisestä menetelmästä ja menetetään vaikuttavuus, joka on alun perin osoitettu tieteellisin tutkimuksin (Aarons ym. 2012). Jos kontekstia ja käyttötarkoitusta muutetaan hallitsemattomasti, puhutaan ajautumisesta, jolloin menetelmän toimivuutta ei voida enää taata. (Aarons ym. 2017.) Menetelmäadaptaatio, jossa menetel-

mää kokonaisuudessaan tai sen osia korvataan toisenlaisella toiminnalla, on tarkkuutta vaativa prosessi, joka edellyttää menetelmän ydinkomponenttien tunnistamisen (ks. esim. Lawson ym. 2019). Tällaista työtä ei pitäisi jättää pelkästään paikallisten toimijoiden varaan. Adaptaatio tulisi toteuttaa paikallisten toimijoiden ja kansallisen, menetelmää hallinnoivan ja levittävän tahon yhteisessä dialogissa niin, että menetelmän ydin-elementit integroidaan paikallisiin tarpeisiin ja paikallisten toimijoiden ehdoilla.

Tutkimuksessa tunnistettiin auttajia ja vastustajia, joilla oli oma roolinsa toimijaverkostossa. Auttajina toimivat yksilöt, jotka tunsivat paikalliset olosuhteet ja tukivat menetelmän ja -palvelumallin käyttöönottoa ja juurtumista paikallisesti. Yksilötason auttajat ovat tärkeitä ”tulkkieja” menetelmän ja paikallisten olosuhteiden välillä. Huomionarvoista on, että paikalliset toimijat eivät tunnistaneet auttajiksi kansallisen tason toimijoita, jotka hallinnoivat ja levittävät LP-menetelmää ja pyrkivät edistämään LP-palvelumallin käyttöä. Tämä antaa viitettä siitä, että auttavien kansallisen tason toimijoiden näkyvyys ja konkreettinen implementointituki paikallistasolla oli vähäistä. Tältä osin yhteisövaikuttamisen ajatus ei täysin toteutunut Seutukunnassa. Tarvittaisiin vahva kansallisen toimija, joka kykenisi tukemaan paikallistoimijoita enemmän esimerkiksi muutosvalmiuden kartoittamisessa, menetelmäadaptaatioissa, seurantatulosten välittämisessä, järjestämällä kertauskoulutusta ja tiedottamalla paikallisia toimijoita tehtyjen kyselyiden tuloksista.

Yhteisövaikuttamisen ajatus ei täysin toteutunut Seutukunnan LP-työssä myöskään koordinoitun työnjaon ja yhteisiin tavoitteisiin sitoutumisen osalta, koska sektorirajat ylittävissä yhteistyössä koettiin olevan ongelmia. Rakenteet sektorirajat ylittävälle yhteistyölle ja sen koordinoinnille palveluohjauksen muodossa olivat kyllä olemassa, mutta toiminta ei aina ollut näiden rakenteiden mukaista. Tutkimusten mukaan moniammatillisen työn onnistuminen edellyttäisi yhteisesti sovittujen toimintatapojen ja palvelujen koordinoinnin lisäksi työntekijöiden pientä maantieteellistä etäisyyttä, toisten

työntekijöiden ja heidän työnsä ja ajattelutapojensa tuntemista ja niiden myötä syntyvää keskinäistä luottamusta (Sinervo & Keskimäki 2019; Andersson Back & Calltorp 2015). Tällainen luottamuksen rakentaminen yli sektorirajojen on pitkäjänteistä työtä, johon pitäisi panostaa paikallisesti myös implementointivaiheen jälkeen. Jatkossa tarvittaisiin myös lisää tutkimusta siitä, miten toisen ammattiryhmän työn ja ajattelutapojen tunteminen ja luottamuksen rakentaminen mahdollistuisi ruohonjuuritasolla parhaiten.

Tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että vaikka LP -palvelumallin käyttöönotto on Seutukunnassa onnistunut, toiminnan juurtuminen paikalliseen palvelujärjestelmään edellyttäisi edelleen aktiivista paikallisten, alueellisten ja kansallisten toimijoiden yhteistyötä. Tätä voisi edesauttaa, että myös LP -palvelumallin implementointi strukturoitaisiin LP -menetelmän tavoin. Tämä tarkoittaisi LP -palvelumallin implementoinnin keskeisten elementtien tunnistamista ja ”paketoimista”, jotta toiminta olisi siirrettävissä, tuettavissa ja tutkittavissa. Strukturoitu LP -palvelumallin implementointi sisältäisi esimerkiksi konkreettisen ja pitkäaikaisen implementointi- ja juurruttamissuunnitelman, jossa on huomioitu esimerkiksi erikoissairanhoidon keskittämisesetuksen mukaisen kansallisen toimijan tarjoama kertauskoulutus ja tuki paikalliseen menetelmäadaptaatioon.

Tutkimuksen teoreettisena viitekehystenä toimi toimijaverkostoteoria ja Greimasin aktanttimalli. Teoreettinen viitekehys tarjosi toimivan analyysivälineen toimijoiden ja välittäjien tunnistamiseen. Se mahdollisti selkeän ja hallittavan kuvauksen tuottamisen monimutkaisesta sosiaalisesta todellisuudesta. Samalla selkeä kuvaus tyypisti implementoinnin ikään kuin yhdeksi pysähtyneeksi kuvaksi prosessista, joka todellisuudessa on ajassa alati muuttuva ja monimuotoinen, ja joka toimijaverkoston käsitteiden mukaisesti muodostuu useista käännöksistä, joissa toimijaverkosto on liikkeessä ja muuttuva. Tutkimuksessa käytetty poikkileikkausaineisto tarjosi mahdollisuuden tarkastella prosessia jälkikäteisesti, lopputuloksesta käsin (ks. Yliruka

& Hänninen 2014). Toimijaverkostoteorian koko analyttinen potentiaali olisi tullut hyödynnettyä paremmin, mikäli aineistoa olisi kerätty pitkin matkaa. Kuitenkin jo toimijoiden ja välittäjien tunnistaminen mahdollistaa huomion kiinnittämisen toimijoiden yhteenliittymisiin ja niistä kieltäytymisiin ja avaa näkyville monimutkaisten suhteiden järjestelmän. Tulosten avulla voidaan tehdä konkreettisia huomioita siitä, minkälaisia toimijoiden järjestymisen prosesseja menetelmien implementointi- ja juurruttamisvaiheessa tapahtuu ja ennakoita niitä toiminnan suunnittelussa.

Tutkimukseen haastateltiin kattavasti henkilöitä hallinnon eri tasoilta ja sektoreilta. Keruu oli kuitenkin rajattu paikallisiin toimijoihin, koska haluttiin tutkia nimenomaan heidän näkemyksiään toiminnan juurtumisesta. Näin ollen alueellisten ja kansallisten toimijoiden näkemykset jäivät tässä tutkimuksessa huomioita. Myös perheet ja heidän kokemuksensa jäivät tutkimuksen ulkopuolelle. Jatkossa tutkimuksen laajentaminen myös perheisiin sekä alueellisiin ja paikallisiin toimijoihin olisi tarpeen. Haastatteluissa haastateltavat puhuivat nykyhetken lisäksi paljon menneestä. Poikkileikkaushaastatteluiden perusteella ei kuitenkaan voida tehdä varmaa esitystä menneiden tapahtumien kulusta tai järjestyksestä. Menneisyyden kuvaukseen tuleekin suhtautua tapahtumina, jotka ovat kertojalleen relevanteja tutkimushetkellä tuotettuina.

Kansainvälisessä tutkimuksessa on toistaiseksi vain vähän empiiristä näyttöä implementoinnin viitekehyksistä (Albers 2017). Etenkin LP-palvelumallin kaltainen toiminta, jolla tavoitellaan sektorirajat ylittävää ja koko yhteisöön vaikuttavaa toimintaa, tarvitsisi tuekseen tehokkaaksi ja vaikuttavaksi todennettua implementoinnin viitekehystä. Näin voitaisiin vahvistaa vaikuttavien menetelmien juurtumista paikalliseen palvelujärjestelmään ja saada ratkaisuja niihin kansanterveydellisiin ja palvelujärjestelmän käyttöön liittyviin ongelmiin, joihin vaikuttavien menetelmien käytöllä pyritään puuttumaan.

Lähteet

- Aarons, Gregory A. (2006). Transformational and transactional leadership: Association with attitudes toward evidence-based practice. *Psychiatric Services*, Vol. 57, No. 8, s. 1162–1169.
- Aarons, Gregory A., Green, Amy E., Palinkas, Lawrence A., Self-Brown, Shannon, Whitaker, Daniel J., Lutzker, John R., Silovsky, Jane F., Hecht, Debra B. & Chaffin, Mark J. (2012). Dynamic adaptation process to implement an evidence-based child maltreatment intervention. *Implementation Science*, Vol. 7, No. 32, s. 1–9.
- Aarons, Gregory A., Sklar, Marisa, Mustanski, Brian, Benbow, Nanette, & Brown, C. Hendricks (2017). "Scaling-out" evidence-based interventions to new populations or new health care delivery systems. *Implementation Science*, Vol. 12, No. 111, s. 1–13.
- Albers, Bianca, Mildon, Robyn, Lyon, Aaron R. & Shlonsky, Aron. (2017). Implementation frameworks in child, youth and family services – results from a scoping review. *Children and Youth Services Review*, Vol. 81, s. 101–116.
- Amed, Shezhan, Shea, Stephanie, Pinkney, Susan, Wharf Higgins, Joan W. & Naylor, Patti-Jean. (2016). Wayfinding the live 5-2-1-0 initiative – At the intersection between systems thinking and community-based childhood obesity prevention. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, Vol. 13, No. 6, s. 1–16.
- Amed, Shezhan, Naylor, Patti-Jean, Pinkney, Susan, Shea, Stephanie, Mäse, Louise C., Berg, Stephen & Wharf Higgins, Joan (2015). Creating a collective impact on childhood obesity: Lessons from the SCOPE initiative. *Canadian Journal of Public Health*, Vol. 106, No. 6, s. 426–433.
- Andersson Bäck, Monica & Calltorp, Johan (2015) The Norrtälje model: a unique model for integrated health and social care in Sweden. *International Journal of Integrated Care*, Vol. 15, No. 6, s. 1–11.
- Arnkil, Tom E., Seikkula, Jaakko & Arnkil, Robert (2005). Hyvien käytäntöjen tutkittavuudesta, siirrettävyydestä ja jatkuvuudesta. *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 70, No. 6, s. 639–649.
- Bullock, Heather & Lavis, John. (2019). Understanding the support needed for policy implementation: a comparative analyses of the placement of intermediaries across three mental health systems. *Health Research and Policy Systems*, Vol. 17, No. 82, s. 1–13.
- Birken, Sarah A., Lee, Shoou-Yih D., Weiner, Bryan J., Chin, Marshall H., Chiu, Michael & Schaefer, Cynthia T. (2015). From strategy to action: How top managers' support increases middle managers' commitment to innovation implementation in health care organizations. *Health Care Management Review*, Vol 40, No. 2, s. 159–168.
- Birken, Sarah A, Lee, Shoou-Yih D., Weiner, Bryan J., Chin, Marshall H. & Schaefer, Cynthia T. (2013). Improving the Effectiveness of Health Care Innovation Implementation: Middle Managers as Change Agents. *Medical Care Research and Review*, Vol. 70, No. 1, s. 29–45.
- Callon, Michel (1986). *The Sociology of Actor-Network: The Case of Electric Vehicle*. London: Macmillian Press.
- Cochrane, Lorna, Olson, Curtis, Murray, Suzanne, Dupuis, Martin, Tooman, Tricia & Hayes, Sean (2007). Gaps between knowing and doing: understanding and assessing the barriers to optimal health care. *Journal of Continuing Education in the Health Professions*, Vol. 27, No. 2, s. 94–102.
- Curran, Geoffrey, Bauer, Mark, Mittman, Brian, Pyne, Jeffrey & Stetler, Cheryl (2012). Effectiveness-implementation hybrid designs: combining elements of clinical effectiveness and implementation research to enhance public health impact. *Medical Care*, Vol. 50, No. 3, s. 217–226.
- Demant, Lucy & Lawrence, Jessica (2018). Back on track: The challenges of implementing a small place-based collective impact initiative. *Health Promotion Journal of Australia*, Vol. 29, No. 3, s. 360–362.
- Fixsen, Dean L., Naoom, Sandra F., Blase, Karen A., Friedman, Robert M. & Wallace, Frances (2005). *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*. Tampa, FL: University of South Florida, Louis de la Parte Florida Mental Health Institute. The National Implementation Research Network. E-publication: <https://fpg.unc.edu/node/4445>.
- Greimas, Algirdas J. (1966/1980). *Strukturaalista semantiikka*. (Suomentanut Eero Tarasti: Sémantique structurale. Recherche et méthode). Helsinki: Gaudeamus.
- Hyvinvointikuntayhtymä (2018). *Toimiva arki – hyvinvoiva lapsi. Raahan seutukunnan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma 2019–2022*. Osoitteessa https://ras.fi/sites/default/files/Liitetiedostot/16841_Toimiva_arki_hyvinvoiva_lapsi_2019_2022.pdf. Luettu 11.11.2020.
- Huikko, Eeva, Kovanen, Leena, Tornainen-Holm, Minna, Vuori, Miikka, Lämsä, Riikka, Tuulio-Henriksson, Annamari & Santalahti, Päivi (2017). *Selvitys 5–12-vuotiaiden lasten mielenterveyshäiriöiden hoito- ja kuntoutuspalvelujärjestelmästä Suomessa*. THL Raportti 8/2017. Helsinki: THL.
- Kallunki, Hannu, Niemelä, Mika, Ala-Aho, Birkitta, Savela, Saana & Pesonen, Karita (2015). Raahan seudulla lapsia ja perheitä tuetaan peruspalvelujen kautta. Teoksessa: Matti Rimpelä ja Markku

- Rimpelä (toim.) *Säästöjä lapsiperheiden palveluremontilla*. Liiteraportti: Kuntien kuvaukset lapsiperheiden palvelujen kehittämisestä. Helsinki: KAKS. e-julkaisu: <https://kaks.fi/julkaisut/saastotja-lapsiperheiden-palveluremontilla-6/>.
- Kania, John & Kramer, Mark (2011). Collective Impact. *Stanford Social Innovation Review*, Vol 9, No. 1, s. 36–41. Stanford. e-publication: www.ssreview.org.
- Kasvun tuki (2020). Lapset puheeksi -keskustelu. Osoitteessa <https://kasvuntuki.fi/tyomenetelmat/toimiva-lapsi-perhe-menetelmat-lapset-puheeksi-keskustelu/> Luettu 17.11.2020.
- Kivelä, Päivi, Kolehmainen, Jani & Siisiäinen, Martti (2007). Työllisyysprojekti toimijaverkkona. *Sosiologia*, Vol. 44, No. 1, s. 19–34.
- Koskinen, Raija (2013). One step further from detected contradictions in a child welfare unit -a constructive approach to communicate the needs of social work when implementing ICT in social services. *European Journal of Social Work*, Vol. 17, No. 2, s. 266–280.
- Kouvonen, Petra & Laajasalo, Taina (2019). *Näyttöön perustuva työ lasten kasvun tukena – miten johtaa juurtumista?* Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö. Osoitteessa <https://kasvuntuki.fi/implementointiopiop> Luettu 17.11.2020.
- Latour, Bruno & Woolgar, Steve (1986). *Laboratory life: the construction of scientific facts*. New Jersey: Princeton University Press.
- Latour, Bruno (1987/2002). *Science in Action. How to follow scientists and engineers through society*. Cambridge. Massachusetts: Harvard University Press.
- Latour, Bruno (1992). Where are the missing masses? The sociology of a few mundane artifacts. Teoksessa: Bijker, Wiebe E. & Law, John (toim.): *Shaping Technology/Building Society: Studies in Sociotechnical Change*, s. 225–258. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Latour, Bruno (2005). *Reassembling the Social. An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Lavis, N. John, Wilson, Michael G., Oxman, Andrew, D., Lewin, Simon & Fretheim, Atle (2009). SUPPORT Tools for evidence-informed health Policymaking (STP) 14: Organizing and using policy dialogues to support evidence-informed policymaking. *Health Research Policy and System*, Vol. 7, No. 1.
- Lawson, Gwendolyn M., McKenzie, Meghan E., Becker, Kimberly, D., Selby, Lisa & Hoover, Sharon A. (2018). The Core Components of Evidence-Based Social Emotional Learning Programs. November 2018. *Prevention Science*, Vol. 20, No. 4, s. 457–467.
- Le Ruth, Chelsey, Goodman, Jacqueline, Bragg, Brian & Gray, Dara (2017). A multilevel approach to breastfeeding promotion: Using healthy start to deliver individual support and drive collective impact. *Maternal and Child Health Journal*, Vol. 21, No. 1, s. 4–10.
- Louhivuori, Jaakko (2019). Informaatiokäytäntöjen tutkimuksen teoreettisia ja metodologisia mahdollisuuksia toimijaverkkoteoria ja käytäntölähtöinen tutkimusote. *Informaatiotutkimus*, Vol. 3–4, No. 38, s. 8–19.
- Meinen Amy, Hilgendorf Amy, Korth Amy L., Christens Brian D., Breuer Catherine, Joyner Hilary, Polzin Molle, Adams Alexandra, Wolfe Daithi, Braun Abbe, Hoiting Jill, Paulson Jeanette, Cullen Bridget & Stader Kelli (2016). The Wisconsin Early Childhood Obesity Prevention Initiative: An Example of Statewide Collective Impact. *WMJ*, Vol. 115, No. 5, s. 269–74.
- Mielenterveystalo (2020a). *Lapset puheeksi –menetelmä ja työskentely perheen kanssa*. Osoitteessa https://www.mielenterveystalo.fi/aikuiset/itsehoito- ja oppaat/oppaat/lapset_puheeksi/Pages/ty%C3%B6skentely_perheen_kanssa.aspx. Luettu 17.11.2020.
- Mielenterveystalo (2020b). *Lapset puheeksi -johdanto*. Osoitteessa https://www.mielenterveystalo.fi/aikuiset/itsehoito- ja oppaat/oppaat/lapset_puheeksi/Pages/LP-tutuksi.aspx. Luettu 17.11.2020.
- Mieli (2020). *Lapset puheeksi (LP) -menetelmä*. Osoitteessa <https://mieli.fi/fi/kehitt%C3%A4mistoitinta/lapset- ja- nuoret/toimiva-lapsi-perhe-ty%C3%B6/lapset-puheeksi-LP-menetelm%C3%A4>. Luettu 17.11.2020.
- Niemelä, Mika, Kallunki, Hannu, Jokinen, Jaana, Räsänen, Sami, Ala-Aho, Birgitta, Hakko, Helinä, Ristikari, Tiina & Solantaus, Tytti (2019). Collective Impact on Prevention: Let’s Talk About Children Service Model and Decrease in Referrals to Child Protection Services. *Front Psychiatry*, Vol 10, No 64.
- Ramos-Vidal, Ignacio, Palacio Jorge, Villamil, Ilse & Uribe, Alicia (2020) Examining the effect of the individual characteristics of implementers and the interaction of multiple relationships on the structure of psychological intervention teams. *Implementation Science*, Vol 15, Article number 69.
- Sinervo, Timo & Keskimäki, Ilmo (2019). Palveluintegraatiota käytännössä Mikä edistää ja mikä estää integraatiota? Yhteiskuntapolitiikka, Vol. 84, No. 4, s. 425–433.
- Sipilä, Raija, Mäntyranta, Taina, Mäkelä, Marjukka, Komulainen, Jorma, & Kaila, Minna (2016). Implementointia suomeksi. *Duodecim Lääketieteellinen Aikakauskirja*, Vol. 132, No. 9, s. 850–857.

- Solantaus, Tytti & Niemelä, Mika (2016). Arki kantaa – kun se pannaan kantamaan. *Perheterapia*, Vol. 32, No. 1.
- THL (2019). *Lastensuojelun tilastot*. Osoitteessa <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/lapset-nuoret-ja-perheet/lastensuojelu/lastensuojelu>. Luettu 30.6.2020.
- Valtioneuvoston asetus erikoissairaanhoidon työnjaosta ja eräiden tehtävien keskittämisestä (582/2017) <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170582>
- Wandersman, Abraham, Duffly, Jennifer, Flaspohler, Paul, Noonan, Rita, Lubell, Keri, Stillman, Lindsey, Blachman, Morris, Dunville, Richard & Saul, Janet (2008). Bridging the gap between prevention research and practice: the interactive systems framework for dissemination and implementation. *American Journal of Community Psychology*, Vol. 41, No. 3–4, s. 171–181.
- Weiner, Bryan (2009). A theory of organizational readiness for change. *Implementation Science*, Vol. 4, No. 1, s. 67–67. doi:10.1186/1748-5908-4-67
- Yliruka, Laura & Hänninen, Kaija (2014). Sosiaalityön arviointimenetelmän käyttöönotto toimijaverkkona. *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 79, No. 3, s. 278–290.

Hyvinvointia tukevien lähipalveluiden saavutettavuuden kehykset vanhempien ja nuorten näkökulmasta



Anna Nikupeteri, Henna Nurmi, Lauri Lantela,
Jaana Leinonen, Kati Kallinen, Tuija Turunen & Merja Laitinen

Tiivistelmä

Tarkastelemme tutkimuksessa perheiden hyvinvointia tukevien lähipalveluiden saavutettavuutta pohjoisen harvaan asutuilla alueilla. Lähipalveluilla tarkoitamme perheille suunnattuja palveluita, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, koulua ja järjestöjen tarjoamia palveluita. Tutkimus liittyy valtakunnalliseen lapsi- ja perhepalveluiden kehittämistyöhön, jossa tavoitteena on ollut integroida palveluita ja vahvistaa lasten ja perheiden osallisuutta palveluiden kehittämisessä. Tutkimuskysymyksemme on, miten vanhemmat ja nuoret kokevat lähipalveluiden saavutettavuuden. Sen perusteella tarkastelemme, mitä saavutettavuuden vahvistaminen edellyttää lähipalveluiden kehittämiseltä. Aineisto koostuu 18 palveluiden kehittämisestä kiinnostuneen vanhemman ja nuoren yksilö-, pari- ja ryhmähaastatteluista sekä lappilaisille vanhemmille suunnatun hyvinvointi- ja osallisuuskyselyn kuuden avokysymyksen vastauksista (vastaajia 72–120 riippuen kysymyksestä). Aineisto on kerätty keväällä 2018. Sovellamme analyysissa Goffmanin (1986) kehysanalyysia. Analyysin tuloksena nimesimme seuraavat kehykset: 1) yhdenvertaiset mahdollisuudet palveluihin, 2) luottavaisuus palveluihin, 3) asiakkaiden ja ammattilaisten vastuunotto sekä 4) välittämisen kulttuuri. Kehykset korostavat keskeisiä palveluiden toimivuuden tekijöitä sekä vanhempien ja nuorten odotuksia palveluiden saavutettavuudesta. Tutkimuksemme osoittaa, että lähipalveluiden saavutettavuudessa on tärkeä huomioida niin palveluiden fyysiset ja rakenteelliset tekijät kuin myös asiakkaan ja ammattilaisen välinen suhde. Lähipalveluiden saavutettavuuden kehittäminen edellyttää palvelujärjestelmältä ja ammattilaisilta maantieteellisten, alueellisten, sosiaalisten, kielellisten, kulttuuristen ja ajallisten etäisyyksien huomioimista, jotta palvelut voivat tukea perheiden hyvinvointia.

Avainsanat:

lähipalvelut, lapsi- ja perhepalvelut, palveluiden saavutettavuus, kehysanalyysi

Abstract

This paper focuses on the accessibility of local child and family services, such as social and health services, school, and services provided by NGOs. The study is a part of reform of child and family services in Finland. Our research question is how parents and young people experience accessi-

bility of local welfare services. The data include 18 interviews with parents and young people, and answers of six open questions of a survey directed to parents (N=72–120) in Lapland region. We analysed the data by applying Goffman's (1986) frame analysis. As a result of analysis, the frames describing the accessibility of local services are: 1) equal possibilities for services, 2) confidentiality toward services, 3) responsibility of clients and professionals and 4) the culture of taking care of others and respecting their expertise. Based on these findings we consider what is needed in strengthening and developing the accessibility of local child and family services.

Keywords:

local services, child and family services, accessibility of services, frame analysis

Johdanto

Tällä vuosituhanella julkiseen hallintoon on tehty useita uudistuksia, joiden tarkoituksena on ollut parantaa palveluiden laatua, asiakaslähtöisyyttä, kustannustehokkuutta ja turvata lähipalveluiden saavutettavuutta. Uudistukset ovat kiinnittyneet palvelu- ja hallintorakenteiden vahvistamiseen ja palveluiden kehittämiseen. Esimerkiksi vuosina 2007–2012 toteutetun PARAS-hankkeen (Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 169/2007) tarkoituksena oli vahvistaa kunta- ja palvelurakenteita yhdistämällä kuntia ja lisäämällä niiden yhteistoimintaa. Viime vuosina työn alla ollut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on puolestaan tähdännyt siilottomaan palveluintegraatioon ratkaisuna palveluiden kustannusten kasvuun. Uudistuksilla on riski heijastua lähipalveluiden saavutettavuuteen. Esimerkiksi Saarimaan ja Tukiaisen (2018) selvitys osoittaa PARAS-hankkeen myötä syntyneiden kuntaliitosten heikentäneen lähipalveluiden saavutettavuutta.

Uudistukset ovat myös sisältäneet palveluiden uusia kehittämis- ja tuotantotapoja julkisen, kolmannen ja yksityisen sektorin välisinä kumppanuuksina sekä kansalaisten osallisuutta, asiantuntijuutta ja digitalisaatiota hyödyntäen (esim. Pestoff ym. 2012). Kehittämisen keskiössä on ollut eri toimijoiden välinen yhteistyö, minkä taustalla ovat uuden julkisen hallinnan ajatukset ratkaista ilkeitä ongelmia yhteistyössä ja kehittää palveluita moninäkö-

kulmaisesti (Osborne 2010; Crosby ym. 2017). Perheillä on tarve murtaa kahtiajakoa palvelun tuottajan ja asiakkaan välillä sekä tulla kuuluksi ja kohdelluksi tasa-arvoisesti (Cremers ym. 2014). Palveluiden kehittämisessä onkin pyritty vastaamaan asiakastarpeisiin joustavasti ja yksilöllisesti siten, että kansalaiset otetaan mukaan kehittämistyöhön tasavertaisina kehittäjinä ammattilaisten rinnalla esimerkiksi kokemusasiantuntijoina (esim. Pohjola ym. 2017). Yhtenä esimerkkinä tämän tyyppisestä palvelujärjestelmän kehittämisestä on vuosina 2016–2018 toteutettu Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (LAPE). Siinä palveluiden kehittämisen lähtökohtana oli lapsi- ja perhelähtöisyys sekä eri sektoreiden, kuten sosiaali- ja terveystoimen, sivistystoimen ja kolmannen sektorin, välinen yhteistyö.

Tarkastelemme tässä tutkimuksessa perheiden hyvinvointia tukevien lähipalveluiden saavutettavuutta pohjoisen harvaan asutuilla alueilla. Palveluiden saavutettavuudella tarkoitamme perheiden mahdollisuuksia päästä palveluiden piiriin (Hämeenaho 2012), matalan kynnyksen lähipalveluita ja palveluiden jalkautumista arkeen (Kivelä 2014). Lähestymme saavutettavuutta moninaisena tietyn alueen maantieteellisten ja sosioekonomisten piirteiden, asukkaiden liikkuvuuden ja kulttuuristen prosessien ja arvojen vuorovaikutteisena ilmiönä (Levesque ym. 2013; Vitale Brovarone & Cotella 2020). Tutkimuksemme kontekstina harvaan asutut alueet näyttäytyvät niille tyy-

pillisten fyysisten etäisyyksien lisäksi alueina, joissa on erityiset sosiaaliset ja kulttuuriset piirteensä. Tutkimuksissa onkin korostettu harvaan asuttujen alueiden erityispiirteitä suhteessa palvelurakenteisiin sekä asukkaiden erityisiä palvelutarpeita. (Pullmann ym. 2010; Vitale Brovarone & Cotella 2020.) Esimerkiksi varhaiskasvatuksen järjestämisessä on todettu eroja suurten ja maaseutumaisien kuntien välillä, kun huomioidaan paikallinen kulttuuri ja sen toimintaehdot (Karila ym. 2017).

Kansainvälisesti lapsille, nuorille ja perheille suunnattujen palveluiden saavutettavuutta harvaan asutuilla alueilla on tutkittu esimerkiksi terveydenhuollon (Secor-Turner ym. 2014), sosiaalipalveluiden (Belanger & Stone 2008), mielenterveyspalveluiden (Boydell ym. 2006; Pullman ym. 2010) ja alhaisen tulotason perheiden (Vandenbroeck & Lazzari 2014) näkökulmista. Myös Suomessa perhepalveluiden saavutettavuudesta on käyty keskusteluja (mm. Halme ym. 2014; Perälä ym. 2014) ja harvaan asuttujen seutujen näkökulmasta saavutettavuutta on tutkittu esimerkiksi varhaiskasvatuksen kontekstissa (Hämeenaho 2012; Karila ym. 2020). Täydennämme tutkimuksellamme aiempia palveluiden saavutettavuutta koskevia tutkimuksia lähestyen perheiden käyttämiä lähipalveluita laaja-alaisesti huomioiden pohjoisen harvaan asuttujen alueiden erityispiirteet. Tarkoitamme perheiden hyvinvointia tukevalla lähipalveluilla julkisen tai kolmannen sektorin järjestämiä palveluita, joiden tavoitteena on yksilöiden ja yhteisöjen kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin tukeminen ja sen edellytysten luominen (ks. Aaltio 2013). Määritämme lähipalveluiksi ennaltaehkäisevät ja korjaavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, varhaiskasvatuksen ja koulun sekä kuntien, järjestöjen ja seurakuntien tarjoamat kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelut.

Tutkimuksemme käsittelee vanhempien ja nuorten erilaisia palvelutarpeita ja miten niihin pystytään vastaamaan alueellisesti. Tutkimuskysymyksemme on, miten vanhemmat ja nuoret kokevat lähipalveluiden saavutettavuuden. Aineisto koostuu 18 palveluiden kehittämistä kiinnostuneen vanhemman ja

nuoren yksilö-, pari- ja ryhmähaastatteluista sekä lappilaisille vanhemmille suunnatun hyvinvointi- ja osallisuuskyselyn kuuden avokysymyksen vastauksista (vastaajia 72–120 riippuen kysymyksestä). Hyödynnämme aineiston analyysissa Goffmanin (1986) kehysanalyysia muodostaen vanhempien ja nuorten lähipalveluiden saavutettavuuden kokemuksista kehyyksiä. Kehysten perusteella tarkastelemme, mitä saavutettavuuden vahvistaminen edellyttää lähipalveluiden kehittämislähtöiseltä. Tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa tietoa perheille suunnattujen palveluiden saavutettavuudesta, jotta palveluja voidaan kehittää vastaamaan paremmin heidän tarpeitaan.

Lähipalveluiden saavutettavuus pohjoisen harvaan asutuilla alueilla

Lähipalvelut ovat arkipäivän palveluita, joilla on matala käyttökynnys (Zitting & Ilmarinen 2010). Niitä kuvastaa palvelunkäyttäjän näkökulmasta läheisyys, tärkeys ja arkisuus, ja niissä korostuvat vaihtoehdot ja asiakaslähtöiset tuotantotavat. Lähipalvelut ovat kuntalaisten lähiympäristössä tarjottavia tai koteihin tuotavia palveluita, joita ainakin osa väestöstä käyttää toistuvasti. Palveluiden yhdenvertaista saavutettavuutta turvataan huomioimalla erityistarpeet, kuten kuntien kaksikielisyys ja vammaisten palvelutarpeet sekä tarjoamalla sähköisiä palveluita. (Kuopila & Nieminen 2014.)

Palveluiden saavutettavuutta voidaan tarkastella spatiaalisista ja ei-spatiaalisista lähtökohdista. Spatiaalisesta näkökulmasta saavutettavuudessa on kyse palveluiden maantieteellisestä sijainnista ja niiden fyysisistä etäisyyksistä suhteessa palvelunkäyttäjään. Ei-spatiaaliset lähtökohdat saavutettavuudessa kiinnittyvät yksilölähtöisesti esimerkiksi ikään, koulutukseen ja sosiaaliseen asemaan. (Wang & Luo 2005.) Rantasen ym. (2012) mukaan palveluiden saavutettavuus määrittyy 1) asukkaaseen liittyvistä tekijöistä (esim. kokemus palvelutarpeesta), 2) asuinpaikan sijainnista, 3) palvelutarjonnasta (esim. aukioloajat, odotusajat, valikoima), 4)

alueeseen liittyvistä tekijöistä (esim. tiestö, joukkoliikenne), 5) lainsäädännöllisistä ja hallinnollisista tekijöistä (esim. palveluiden maksullisuus) sekä 6) sosiaalisista tekijöistä (esim. tieto palveluista).

Edellä mainittujen lisäksi saavutettavuuden kokemukseen vaikuttavat asiakkaan tietoisuus palvelusta, arvomaailma, asenteet, suhtautuminen palveluun ja palveluiden vaatimustaso. Myös aiemmat kokemukset palvelusta, palvelun laatu ja maine sekä luottamus palveluntarjoajan kykyyn vastata palvelutarpeisiin määrittävät saavutettavuuden kokemusta. (Levesque ym. 2013; Halme ym. 2014; Perälä ym. 2014; Karila ym. 2020.) Palveluiden saavutettavuutta tulisi tarkastella myös sen ekologisen ja taloudellisen kestävyuden sekä tasa-arvoisuuden näkökulmista (Nordin & Parviainen 2018). Lisäksi kulttuuri- ja kielitausta vaikuttavat palveluiden saavutettavuuteen. Esimerkiksi saamenkielisten palveluiden saavutettavuus on nähty heikkona palveluiden tarjonnan puutteiden ja etäisyyksien vuoksi (Heikkilä ym. 2019). Saavutettavuuden turvaamisessa korostuukin yksilöllinen ja alueellinen räätälöinti palveluiden järjestämisessä (Karila ym. 2017).

Väestöllisillä ja maantieteellisillä tekijöillä, kuten väestötiheydellä, kunnan koolla, etäisyyksillä ja kunnan taloudellisilla resursseilla, on keskeinen merkitys palveluiden saavutettavuudessa (Levesque ym. 2013; Kriisk & Minas 2017). Saavutettavuuden näkökulmasta erityisenä haasteena ovat alueelliset erot palveluiden turvaamisessa sekä palveluiden riittävien toimintaedellytysten, resurssien ja ammattilaisten osaamisen varmistaminen (esim. Belanger & Stone 2008; Hoogsteen & Woodgate 2013; Heikkilä ym. 2019). Esimerkiksi peruskoulujen määrän vähentyminen on vaikuttanut koulupalvelujen saavutettavuuteen, minkä seurauksena harvaan asutuilla seuduilla lasten ja nuorten koulumatkat ovat pidentyneet ja toisen asteen koulutus vaatii usein kotoa pois muuttamista (Tuuva-Hongisto ym. 2016).

Siinä missä kaupungeissa on tarjolla laaja palveluvalikoima ja kohtuulliset mahdollisuudet reagoida paikallisiin olosuhteisiin ja pal-

velutarpeisiin (Kriisk 2019), harvaan asutut alueet haastavat saavutettavuutta (Belanger & Stone 2008; Knight & Winterbootham 2020). Saavutettavuuden esteenä voivat olla palvelun etäinen sijainti ja puutteelliset liikenneyhteydet, mikä voi muodostua ongelmaksi erityisesti vähävaraisille tai muutoin haavoittuvassa asemassa oleville perheille (Pullmann ym. 2010; Hoogsteen & Woodgate 2013; Cremers ym. 2014). Lisäksi saavutettavuutta voi estää leimautumisen pelko palveluun hakeutumisesta (esim. Hoogsteen & Woodgate 2013; Cremers ym. 2014). Toisaalta harvaan asutuilla alueilla perheiden ja ammattilaisten yhteisöllisyys ja tuttuus voivat olla hyvinvointia tukevia tekijöitä (Pullmann ym. 2010; Cremers ym. 2014). Yhteisöllisyys voi mahdollistaa myös sen, että ammattilaiset tuntevat paremmin perheiden tilanteet (Hoogsteen & Woodgate 2013). Perheiden näkökulmasta keskeistä on palveluiden joustavuus suhteessa arkeen sekä ajalliset ja välineelliset mahdollisuudet käyttää palveluita (Hämeenaho 2012; Vandenbroeck & Lazzari 2014; Karila ym. 2020). Halme ym. (2014) korostavat perhepalveluiden saavutettavuudessa vanhempien tiedonsaantia, osallisuutta, perheiden tilanteiden yksilöllistä huomioimista sekä toimivaa yhteistyötä vanhempien ja palvelutoimijoiden välillä. Esimerkiksi varhaiskasvatus ja koulu ovat palveluita, joiden saatavuus ja keskinäinen yhteistyö vaikuttavat perheiden hyvinvointiin (esim. Hartman ym. 2017).

Vaihtoehtoina lähipalveluiden saavutettavuuden vahvistamiselle on esitetty esimerkiksi sähköisiä (esim. Rantanen ym. 2012) ja liikkuvia palveluja (Kivelä 2014) sekä kuntalaisten oman vastuun vahvistamista hyvinvoinnin ylläpitämisessä. Moninaisesta tarjonnasta huolimatta palvelut voivat olla riittämättömiä paljon palveluita tarvitseville ja marginaaliin kuuluville väestöryhmille. Digitalisoituvat palvelut voivat johtaa siihen, että asiakkaan ja palvelun tuottajan välinen luottamuksellinen suhde korvautuu anonymilla palvelulla, jossa palvelun tuottajan paikallistuntemus heikentyy ja tapauskohtainen harkinta vähentyy (Nordin & Parviainen 2018). Tarkoituksenmukainen ja ehyt palvelukokonai-

suus voi varmistaa perheiden tuen saamisen oikea-aikaisesti (Kanste ym. 2013). Keskeistä palveluiden saavutettavuudessa on se, että perheet tietävät saavansa apua sitä tarvitessaan (Aaltio 2013, 136).

Tutkimuksen toteutus

Tutkimusaineisto

Tutkimus pohjautuu monimenetelmälliseen lähestymistapaan, ja olemme hyödyntäneet siinä erityisesti aineisto- ja tutkijatriangulaatiota (Denzin 1978). Yhdistämme tutkimuksessa vanhemmilta ja yläkouluikäisiltä nuorilta/nuorilta aikuisilta kerättyä haastatteluaineistoa ja vanhemmille suunnatun kyselyn avovastauksia. Aineisto kerättiin keväällä 2018 osana laajempaa Perhekeskustoimintamalli Lappiin – integroidut monitoimijaiset palvelut perheille -hanketta, jonka tavoitteena oli kehittää perheille suunnattuja palveluita. Aineistojen yhdistämisellä olemme pyrkineet tavoittamaan moninaisesti vanhempien ja nuorten näkemyksiä ja siten saamaan kattavamman ymmärryksen lähipalveluiden saavutettavuudesta. Tutkimuksen toteuttamiseen on osallistunut monitieteinen tutkimusryhmä yhteiskunta-, hallinto- ja kasvatustieteistä, mikä on osaltaan edistänyt tulkintojen tekemistä.

Haastatteluihin osallistui yhteensä 18 kehittäjäasiakasta, kokemusasiantuntijaa sekä palveluiden kehittämisestä kiinnostunutta vanhempaa ja yläkouluikäistä nuorta/nuorta aikuista. Vanhempia haastatteluaineistossa oli 11 ja yläkouluikäisiä/nuoria aikuisia seitsemän. Kaikista haastateltavista naisia oli 13 ja miehiä viisi. Haastattelut toteutettiin kahtena yksilö-, yhtenä pari- ja kolmena ryhmähaastatteluna (4–5 osallistujaa). Haastateltavien valinnassa tavoiteltiin moninaisesti kokemuksia lapsi- ja perhepalveluiden toimivuudesta tuen tarpeiden sekä alueellisten, kulttuuristen ja kielellisten erityisyyksien näkökulmasta. Tutkimuksessa haastateltiin erityistä tukea tarvitsevien lasten vanhempia, saamenkielisiä palveluita käyttävää vanhempaa, maahanmuuttajataustaisia vanhempia, lastensuojelun kehittämisestä kiinnostu-

neita kehittäjänuoria, sekä vanhempia/nuoria aikuisia, jotka olivat itse tai heidän läheisensä olivat kohdanneet mielenterveysongelmia. Haastateltaviksi osallistui hankkeen kehittäjäasiakkaita eri puolilta maakuntaa sekä hankkeen yhteistyötahojen, kuten sosiaali- ja terveystieteiden järjestöjen ja sairaanhoitopiirien, kautta tavoitettuja vanhempia ja nuoria. Näin ollen haastateltavien määrä kussakin haastattelussa määrittyi palvelukokonaisuuden ja maantieteellisen alueen mukaan. Lisäksi osa yhteistyökumppaneista toivoi haastattelun toteutettavan ryhmämuotoisena. Yhteistyökumppanit auttoivat ryhmien kokoamisessa.

Toteutimme haastattelut puolistrukturoituina teemahaastatteluina. Haastatteluteemat kiinnittyivät a) palvelukokemuksiin, b) monitoimijaiseen yhteistyöhön lapsi- ja perhepalveluissa, c) asiakkaiden kehittäjä- ja vaikuttajarooliin palveluissa, d) sekä osallisuuteen ja vaikuttamiseen perheille suunnattujen palveluiden ja toimintojen kehittämisessä. Haastattelut toteutettiin yhteistyökumppaneiden tiloissa tai haastateltavan kotona. Haastattelujen kesto vaihteli 59–131 minuutin välillä. Haastateltavat antoivat kirjallisen suostumuksen tutkimukseen osallistumisesta. Aineistonkeruussa huomioimme haastateltavien mahdollisen marginaalisen aseman ja elämäntilanteisiin liittyvät sensitiiviset kokemukset. Tämä tarkoittaa, että haastattelu-tilanteissa edettiin haastateltavien ehdoilla ja haastateltavat saivat jakaa kokemuksiaan, kun halusivat. Maahanmuuttajataustaisen vanhempien ryhmähaastattelussa oli mukana henkilö, joka tulkkasi keskustelua tutkijan ja haastateltavien välillä. Tulkin käyttö on väistämättä voinut vaikuttaa siihen, mitä vanhemmat kertoivat ja välittyikö vanhemman kokemus hänen halumallaan tavalla. Vaikka tulkin käyttöön liittyy haasteita, näemme maahanmuuttajataustaisen vanhempien mukana olon tärkeäksi tutkimuksessa monipuolisen ymmärryksen saamiseksi lähipalveluiden saavutettavuudesta. Haastateltavina oli vanhempia ja nuoria, jotka rohkenivat kertoa palvelukokemuksistaan, mikä on osaltaan voinut heikentää moniäänisen tiedon saamista. Haastattelut tallennettiin ja litteroitiin.

Litteroituja aineistoa kertyi 110 sivua (fontilla Verdana 8, riviväli 1).

Toisena aineistona käytämme lappilaisille vanhemmille suunnattua hyvinvointi- ja osallisuuskyselyä, joka toteutettiin yhteistyössä Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskusten kanssa. Kyselyn suunnittelussa hyödynnettiin aiempia perheille suunnattuja kyselyjä ja laadullisia tutkimuksia (esim. Bentovim ym. 2012; Heikkilä ym. 2013). Kiinnitimme niissä huomion erityisesti paikallisiin ja perheiden hyvinvointiin ja osallisuuteen liittyviin tekijöihin. Kysely oli auki vajaa kaksi kuukautta ja siihen saivat vastata kaikki halukkaat vanhemmat. Kyselyyn vastasi yhteensä 287 henkilöä. Heistä naisia oli 247, miehiä 24, yksi vastaaja ilmoitti

sukupuolekseen jokin muu, ja 15 vastaajaa jätti sukupuolta koskevaan kysymykseen vastaamatta. Vastaajien perheissä oli 1–4 alakäistä lasta. Noin 23 % vastaajista ilmoitti, että heidän perheessään on erityistä tukea tarvitsevia lapsia. Vastaajat tavoitettiin hankkeen toimijoiden verkostojen ja Facebook-sivuston avulla sekä alueen 21 kunnan, sairaanhoitopiirien ja koulujen kautta. Kysely koostui suljetuista ja avoimista kysymyksistä. Tähän tutkimukseen olemme valikoineet kuusi avokysymystä, jotka kohdentuvat vanhempien palvelukokemuksiin. Kuvaamme Taulukossa 1 kyselylomakkeen avovastauksia vastaajamäärineen ja esimerkkejä haastattelukysymyksistä suhteessa palveluiden saavutettavuuteen.

Taulukko 1. Haastattelujen esimerkkikysymykset ja kyselylomakkeen avokysymykset vastaajamäärineen suhteessa palveluiden saavutettavuuteen

Saavutettavuuden näkökulma				
	Saavutettavuus arjen tuen tarpeisiin vastaamisessa	Saavutettavuus yhteistyön ja palvelurakenteiden näkökulmasta	Palveluiden saavutettavuuden edistäminen	Perheiden mahdollisuudet kehittää palveluiden saavutettavuutta
Lomakkeen kysymykset	<p>Jos olet tullut kuulluksi hakiessasi apua, valitse yksi taho ja kerro kokemuksistasi. (n=120)</p> <p>Jos et ole tullut kuulluksi hakiessasi apua, valitse yksi taho ja kerro kokemuksistasi. (n=72)</p> <p>Miten oma kokemuksesi voisi tulla paremmin huomioituksi hakiessasi perheellesi apua tai tukea? (n=87)</p>	<p>Tulevaisuudessa koulun toiminnassa saattaa olla mukana koulun henkilökunnan lisäksi entistä enemmän muita aikuisia ja ammattilaisia. Kerro ideoitasi siitä, millaista toimintaa ja keitä aikuisia ja ammattilaisia toivoisit osaksi koulupäivää tukemaan oppilaiden hyvinvointia, osallisuutta ja viihtyvyyttä. (n=113)</p>	<p>Miten lappilaiset perheet voisivat tulla paremmin kuulluiksi ja osallisiksi heidän hyvinvointiaan koskevissa asioissa? (n=95)</p>	<p>Estääkö jokin asia perheenjäseniäsi hyödyntämästä paikkakuntasi harrastusmahdollisuuksia tai vapaa-ajanviettoa mahdollisuuksia? Kerro vapaasti. (n=101)</p>
Haastattelun esimerkkikysymykset	<p>Millaisia kokemuksia sinulla on palveluista; ovatko ne vastanneet tarpeisiisi?</p> <p>Koetko tullee ymmärretyksi apua ja tukea hakiessasi?</p>	<p>Miten koet oman roolisi eri toimijoiden välisessä yhteistyössä? Entä lapsesi tai muiden läheisesi?</p> <p>Onko joitain tahoja, joiden osallistuminen oman tai perheesi asian hoitamiseen voisi edistää teidän hyvinvointia? Mitä nämä tahot ovat?</p>	<p>Mitä ajattelet asiakkaiden roolista ja mahdollisuuksista toimia kehittäjinä ja vaikuttajina?</p> <p>Miten lappilaiset lapset, nuoret ja vanhemmat voisivat tulla paremmin kuulluiksi ja osallisiksi heidän hyvinvointiaan koskevissa asioissa?</p>	<p>Oletko ollut tai haluaisitko olla mukana palveluiden kehittämisessä? Jos niin, miten ja missä vaiheessa?</p> <p>Miten vanhempien, lasten ja nuorten kokemuksia ja tietoa kuullaan palvelujen kehittämisessä?</p>

Hyödynsimme aineistoja tasavertaisessa roolissa, toisiaan täydentävinä. Haastatteluihin osallistuneilla vanhemmilla ja nuorilla oli kokemuksia erityispalveluista ja kyselyn kautta tavoitimme vanhempien kokemuksia myös muista palveluista, kuten koulusta ja vapaa-ajan harrastusmahdollisuuksista (ks. Denzin 1978).

Aineiston analyysi

Sovellamme analyysissa Goffmanin (1986) kehysanalyysia. Kehysanalyysin mukaan ihmisten arkipäivän vuorovaikutus jäsentyy erilaisten kehysten sekä niiden vaihtelun ja dynamiikan mukaisesti. Kehykset kertovat siitä, mistä arkipäivän tilanteessa on kyse, kun sitä tulkitaan, ja miten ihmiset ymmärtävät tilanteita luoden erilaisia todellisuksia. Tilanteen tulkinta ohjaa sitä, millaisen merkityksen läsnäolija antaa tilanteelle. (Peräkylä 1990, 16–17; Puroila 2002, 46.) Goffman (1986, 8) ymmärtää sosiaaliset tilanteet niin kasvokkaisina kohtaamisina kuin minä tahansa tilanteina, joissa yksilölle muodostuu kokemus tai käsitys siitä, mitä tilanteessa tapahtuu. Kehysanalyysi mahdollistaa vanhempien ja nuorten kokemusten tarkastelun lähipalveluiden saavutettavuudesta analysoimalla heidän kokemuksiinsa kohtaamisista ja vuorovaikutuksesta ammattilaisten ja palvelujärjestelmän kanssa. Lisäksi se mahdollistaa tulkinnallisen vuorovaikutteisuuden tarkastelun kehysten sisällä ja niiden välillä.

Aloitimme aineiston analyysin aineistolähteisesti lukemalla ensin haastatteluja ja kyselyn avovastauksia palveluiden saavutettavuuden näkökulmasta. Aineiston luetaan osallistui kolme tutkijaa. Lähestyimme palveluiden saavutettavuutta tutkimukseen osallistuneiden arjen, tuen tarpeiden ja palveluiden kohtaamisen näkökulmasta. Muodostimme aineistosta palveluiden saavutettavuutta kuvaavia teemoja, kuten tiedonkulkua, ammattilaisten välinen yhteistyö, vertaistuki ja asiakaslähtöisyys. Tämän jälkeen luimme aineistokohtia uudestaan kiinnittämällä huomiota kehysanalyysin mukaisesti vanhempien ja nuorten kohtaamisiin ammattilaisten kanssa ja niissä tapahtuvaan toimintaan ja vuorovaiku-

tukseen. Teimme aineisto-otteille syväluentaa pohtien, millaisia ajattelu- ja toimintatapoja tilanteisiin liittyy (Puroila 2002, 61) ja millaisiin perusteluihin niissä tukeudutaan. Kiinnitimme erityisesti huomiota kehyksissä muodostuville erilaisille asiakkaiden ja ammattilaisten rooleille ja niiden vaihtumiselle (Goffman 1986). Lukemalla ristiin palveluiden saavutettavuuteen ja kohtaamistilanteisiin liittyviä tekijöitä koostimme neljä kehystä, jotka kuvaavat vanhempien ja nuorten lähipalveluiden saavutettavuudelle antamia merkityksiä. Nimesimme kehykset seuraavasti: *yhdenvertaiset mahdollisuudet palveluihin, luottavaisuus palveluihin, asiakkaiden ja ammattilaisten vastuunotto ja välittämisen kulttuuri*. Kehykset korostavat erilaisia palveluiden toimivuuteen liittyviä tekijöitä, sekä vanhempien ja nuorten odotuksia palveluiden saavutettavuudesta. Kehykset voivat olla rinnakkaisia ja päällekkäisiä, ja ne vaihtelevat arjessa. Ne sisältävät velvollisuuksia ja oikeuksia, joita vanhemmat ja nuoret olettavat itsellään ja ammattilaisilla olevan. (Peräkylä 1990, 19–24.) Kehysten sisältämällä asiakkaiden ja ammattilaisten rooleilla on merkitystä sille, millaisena asiakkaiden toimijuus ja toimintamahdollisuudet näyttäytyvät lähipalveluiden saavutettavuudessa. Avaamme kehykset havainnollistamalla niitä aineisto-otteilla. Haastattelut on identifioitu H1-H6 ja avovastaukset tekstillä vanhempien kysely. Olemme anonymisoineet aineisto-otteet erityisesti tutkimukseen osallistuneiden tuen tarpeiden ja kotipaikkakunnan näkökulmasta. Olemme noudattaneet tutkimuksen tekemisen eri vaiheissa Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (2019) eettisiä periaatteita.

Lähipalveluiden saavutettavuuden kehykset

Yhdenvertaiset mahdollisuudet palveluihin

Yhdenvertaisten mahdollisuuksien kehys merkityksellistyy yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen mahdollisuuksina käyttää palveluita. Se konkretisoituu sosiaalisena ja terveydellisenä,

kulttuurisena ja kielellisenä sekä alueellisenä palveluiden saavutettavuutena. Keskeistä kehityksessä on yhteisten resurssien jakaminen niin, että perheet saavat yhtäläisesti ja tilanne- tai yksilökohtaisesti tarvitsemaansa apua. Kehykseen kytkeytyvät eritasoiset palveluiden käyttämiseen liittyvät valta-asetelmat, jotka haastavat perheiden yhdenvertaista palveluiden saavutettavuutta (Farrington & Farrington 2005).

Yhdenvertaisiin palveluiden saavutettavuuden mahdollisuuksiin vaikuttavat perheiden sosiaaliset ja terveydelliset tekijät. Kun vanhemmilta kysyttiin, millaista toimintaa ja keitä aikuisia ja ammattilaisia he toivoisivat kouluun sen henkilökunnan lisäksi, vastauksissa kuvattiin monia ammattilaisia ja toimintoja. Useimmin mainittuja ammattilaisia olivat psykologi, nuoriso- ja vapaa-ajan ohjaaja, avustaja, sosiaalialan työntekijä ja kuraattori. Vastauksista voi tulkitella, että vanhemmat näkivät koulun potentiaalinen nykyistä laajempaan hyvinvointia tukevien palveluiden ja ammattilaisten areenana, mikä puolestaan tukisi palveluiden saavutettavuutta. Haastateltavat nostivat esille vuorovaikutuksen merkityksen palveluiden saavutettavuudessa erityisesti sellaisten nuorten ja perheiden kohdalla, jotka eivät ole aktiivisia tai joilla ei ole kykyä osallistua palveluihin. Aineistossa tuli esille tarve kehittää erityistä tukea tarvitsevien lasten ja nuorten mahdollisuuksia osallistua erilaisiin toimintoihin ja vaikuttaa heitä koskeviin asioihin. Esimerkiksi anonyymit osallistumisväylät tai kuvallisen palautteen antaminen voivat tukea mahdollisuuksia ilmaista asioita, jolloin nuoret voivat olla vuorovaikutuksessa ammattilaisten kanssa esimerkiksi nonverbaalisti.

Et on menty palaverieihin, jossa nuori on voimikin olla mukana, mutta ei nuori pysty siinä välttämättä kertomaan sitä, että mitä hänelle on tapahtunut viimeisen vuoden aikana. Ni meil on sitte mukana nuoren tekemiä taideteitä tai tommosia kuvakollaaseja tai päivähoidon aikaan koulun aikaan upeita niitä reissukirjoja tai sitte just joku tää mejän kodin ja koulun välinen kirja tai vihko, jossa on kuvia ja tekstejä ja muu-

ta. (H2, erityistä tukea tarvitsevien lasten vanhempien parihaastattelu)

Niin ei sit oo mun mielestä niin paljoo, ei ole niin pelottavaa laittaa anonyyminä, kun nimellisenä. (H4, lastensuojelun kehittäjänuorten ryhmähaastattelu)

Yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin liittyä perheiden taloudelliset resurssit osallistua palveluihin sekä harrastus- ja vapaa-ajantoimintaan. Aineiston mukaan huono taloudellinen tilanne voi kaventaa perheiden mahdollisuuksia aktiiviseen rooliin vapaa-ajan palveluiden käyttämisessä (myös Sipilä & Anttonen 2016). Vanhempien kyselyn perusteella taloudelliset resurssit muodostavat esteitä vapaa-ajan toiminnalle. Haastatteluaineiston mukaan esimerkiksi ilmaiset kerhot vahvistivat kokemusta palveluiden yhdenvertaisesta saavutettavuudesta:

Minun mielestä semmonen positiivinen mikä mie ajattelin koululta on varmaan tämä xxx-kerho, mikä nämä on, että ne järjittää niitä, erilaisia harrastusmahdollisuuksia, mitä sitten ku eihän kaikilla lapsilla ole, kaikkien lasten perheillä kauheesti varraa ees harrastaa mittään, niin ne on kuitenkin semmosia ilmasia harrastuksia. (H6, mielenterveysongelmia kohdanneiden vanhempien/nuorten aikuisten ryhmähaastattelu)

Yhdenvertaisten mahdollisuuksien kehykseen liittyä alkuperäiskansan sekä kieli- ja kulttuurivähemmistöjen mahdollisuudet saavuttaa palveluita. Haastatteluaineistossa tulee esille vanhemman kokemus saamenkielisten palveluiden riittämättömyydestä (myös Heikkilä ym. 2013), mikä asettaa saamenkieliset perheet toissijaiseen asemaan palveluiden saavutettavuudessa suhteessa valtaväestöön:

Niin aika nopeasti häntä neuvotaan, ihmistä neuvotaan, että kannattaa sitte ottaa huomioon, että näitä palveluita saa vaan suomen kielellä, jolloin tavallaan

siltä lapselta vielä viedään se kieli siitä, että hän ei pääse es sitä... (H1, saamenkielisiä palveluita käyttävän vanhemman yksilöhaastattelu)

Kielikysymys nousi esiin myös maahanmuuttajataustaisten vanhempien kohdalla, jolloin asiakkaan ja ammattilaisen välinen vuorovaikutus voi edetä ammattilaisen tai tulkin kontrolloimana. Maahanmuuttajien näkökulmasta tulkit voivat kuitenkin tukea heidän palveluiden käyttäjän rooliaan, vaikka sensitiivisissä asioissa he voivat muodostua palveluissa asioinnin esteeksi.

... ja sitten tulkit on niin tärkeä, koska jos luottaa tulkki minä voin sanoa. Mutta minä sano mittään, kyllä, kaikki hyvin. Elikkä tulkit on niin tärkeä, että voin sanoo näin. (H5, maahanmuuttajataustaisten vanhempien ryhmähaastattelu)

Yhdenvertaisia mahdollisuuksia palveluihin haastavat myös maantieteelliset tekijät. Pitkät välimatkat voivat estää tai viivästyttää palveluihin pääsyä (myös Hämeenaho 2012) kaventaa harvaan asutuilla alueilla asuvien perheiden mahdollisuuksia aktiiviseen toimijarooliin palveluissa. Aineistossa tulee esille lähellä olevien palveluiden arvostus perheiden arjessa. Aiemmassa tutkimuksessa onkin todettu, että maantieteellisillä tekijöillä on merkitystä palveluvalinnoille, jolloin pitkä välimatka voi olla este esimerkiksi harrastuksiin osallistumiselle (Karila ym. 2020). Kyselyssä välimatkat oli useimmin mainittu este, kun kysyttiin harrastus- ja vapaa-ajan viettomahdollisuuksien hyödyntämisen esteistä. Myös muissa palveluissa korostui etäisyyksien merkitys:

Äitiysneuvola, lapsineuvola ja terveydenhoitaja ei saisi olla yli 30 km:n päässä asukkaasta. (Vanhempien kysely)

Maakunnan sisäiset alueelliset erot loivat haastateltaville tunnetta siitä, ettei kaupungeissa tunneta haja-asutusalueiden perheiden palvelutarpeita tai niiden kehittämiseen ei käytetä

riittävästi resursseja. Haastateltavien mukaan saamenkielisten ja kulttuurilähtöisten palveluiden saavutettavuutta edisti palveluiden yhteistyö alueellisesti sekä Suomen ja Norjan välillä, mikä on tullut esille myös aiemmissa tutkimuksissa (Heikkilä ym. 2013; 2019).

Saamenkielisiä terveyspalveluita jos aattelee, niit on niitä tekijöitäkin niit on niin äärettömän vähän, ne pitäis kaikki koota, siis ei tietenkään saman katon alle fyysisesti mutta saman katon alle henkisesti, että ne tukee toisiaan. (H1, saamenkielisiä palveluita käyttävän vanhemman yksilöhaastattelu)

Palveluiden saavutettavuuteen liittyvät monitasoiset ongelmat näyttäytyvät merkittävänä yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen yhdenvertaista palveluiden saavutettavuutta haastavana tekijänä. Kehys korostaa, että tasavertaisen toimijaroolin edellytyksiä tulee vahvistaa erityisesti sellaisten yksilöiden ja väestöryhmien kohdalla, joilla on vaikeuksia saavuttaa tarvitsemiaan palveluita. Erityistä tukea tarvitsevien lasten ja nuorten palvelutarpeisiin vastaaminen, perheiden tuloerojen huomioiminen, alueellisten erojen tasaaminen sekä kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien ymmärtäminen vaativat kehittämistä.

Luottavaisuus palveluihin

Luottavaisuus palveluihin merkityksellistyi aineistossa vanhempien ja nuorten subjektiivisena luottavaisuuden tunteena tai sen puutteena palvelujärjestelmää kohtaan. Se kohdistui instituutioihin ja abstrakteihin järjestelmiin (*confidence*), sen sijaan että se olisi kohdistunut henkilöön, esimerkiksi yksittäiseen ammattilaiseen (*trust*) (Luhmann 1988). Vanhempien ja nuorten luottavaisuus palveluita kohtaan riippui siitä, saivatko he tarvitsemiaan palveluita. Aineistossa korostuu vanhempien ja nuorten vähäinen luottavaisuus tai epävarmuus olemassa olevia palveluita kohtaan. Arjen tarpeita vastaavien palveluiden puute tai niiden huono

käytettävyys vähensivät luottavaisuutta palveluihin. Aineistosta on tulkittavissa, että heikko luottavaisuus palveluihin kaventaa asiakkaan tunnetta aktiivisesta toimijaroolista palveluissa.

Luottavaisuutta heikensi tiedon puute palveluista. Vanhemmat ja nuoret eivät olleet aina tietoisia, mistä he voisivat saada apua tilanteeseensa tai he eivät osanneet määrittää avuntarvettaan, jotta he voisivat hakeutua palveluihin. Haastateltavien mukaan yksilöillä on yleisesti vaihtelevasti tietoa oikeuksistaan palveluihin. Karilan ym. (2020) mukaan tiedon epäselvyys tai sen hankala saaminen voi asettaa perheet eriarvoiseen asemaan. Esimerkiksi maahanmuuttajataustaisten perheiden tiedon lisääminen suomalaisesta palvelujärjestelmästä ja kuntalaisten oikeuksista voisi lisätä palveluiden saavutettavuutta. Toisaalta haastatteluissa tuli esille pettymykset, kun palvelujärjestelmä ei ollut reagoinut toivotulla tavalla perheiden hakiessa apua. Seuraava aineisto-ote kuvaa vanhemman odotuksia palvelujärjestelmän toimivuudesta:

Mä luulin sinisilmäisesti, että ku mä soitan sen ambulanssin ja se kurvaa meijän kotipihaan ja hoitaa sen tehtävänsä elikkä siirtää meijät sinne sairaalaan, mut ei tapahdu niin. (...) Se ambulanssi saattaa soittaa takasinkin että, nii että oliko teillä oikeesti tarvetta. Ette te vois mennä omalla autolla. (H2, erityistä tukea tarvitsevien lasten vanhempain parihaastattelu)

Luottavaista palveluiden käyttäjän roolia määrittävi palveluiden ajallinen saavutettavuus suhteessa perheiden arkeen ja toimintoihin. Perheiden palveluiden käyttömahdollisuuksia rytmittävät työelämä, varhaiskasvatus ja koulunkäynti (myös Hämeenaho 2012). Molemmissa aineistoissa korostui epäsymmetria palvelujärjestelmän ja perheiden henkilökohtaisen ajan välillä (Pohjola 1991), mikä esti perheiden ja palveluiden kohtaamisen. Palvelut olivat usein saatavilla virka-aikana, kun perheiden palvelutarve oli myös iltaisin ja viikonloppuisin:

Eli kansalaisopistossa heillä yleensä loppuu päivä kahteen mennessä. Siitä lähtien toiseen päivään, yhdeksän aikaan niin heil on vapaa-aikaa, ja ei ole mitään opiskeltavaa eikä mitään opiskeleja eikä kursseja eikä mitään (H5, maahanmuuttajataustaisten vanhempien ryhmähaastattelu, tulkki)

Otettaisiin yksilöinä/perheenä huomioon. Se mikä toimii toiselle, ei aina toimi toiselle. Esim. perhetyöllä olisi tarjota apua ilt- ja viikonloppuaikaan. (Vanhempien kysely)

Luottavaisuuteen liittyy myös luottamus palveluiden myönteisiin seurauksiin. Asiakas voi joutua esimerkiksi punnitsemaan hakeutuuko palveluun, jos siihen liittyy riski leimautumisesta. Luottavaisuus suomalaiseen hyvinvointijärjestelmään ja -palveluihin voi horjua, jos joutuu pohtimaan erilaisia palveluun hakeutumisen seurauksia. Toisaalta luottamuksen puute voi saada asiakkaan vetäytymään palveluista, vaikka hän olisikin luottavainen palvelun kykyyn auttaa tilanteessaan. (Ks. Luhmann 1988.) Jos erilaisia palveluita tarjotaan samassa rakennuksessa ja palvelukeskuksella on keskinen sijainti, voi se tukea asiakkaan aloitteellisuutta palveluihin hakeutumisessa ja vähentää häpeän pelkoa:

Varmaan just sitä, että siellä ois laaja kirjo niitä eri palveluita just, että kun siitä kävelee, niin ei tuu leimatuksi miksiäkään. (H6, mielenterveysongelmia kohdanneiden vanhempien/nuorten aikuisten ryhmähaastattelu)

Aineiston mukaan vanhempien ja nuorten luottavaisuus palveluihin tai sen puute vaikuttaa palveluiden saavutettavuuteen sekä toimimisen mahdollisuuksiin. Tuen saaminen arjen avuntarpeeseen vahvistaa perheiden luottavaisuuden tunnetta ja toimijuutta palvelujärjestelmässä (ks. myös Hämeenaho 2012). Jos palveluita ei ole järjestetty vastaamaan tarpeisiin, perheiden arki ei mahdollista sitoutumista niihin (ks. Farrington & Farrington 2005). Parantamalla tiedottamista

palveluista ja oikeuksista palveluihin voidaan edistää perheiden ja palveluiden kohtaamista.

Asiakkaiden ja ammattilaisten vastuunotto

Asiakkaiden ja ammattilaisten vastuunoton kehys tarkoittaa perheiden aktiivista toimijaroolia oman asian hoitamisessa ja palveluiden järjestämistä perheiden tarpeet huomioiden. Aineistossa nousee esille perheiden tarve ottaa vastuuta omassa asiassa, sekä toisaalta asiakkaan liiallisen vastuun kritiikki, jos palveluiden saavutettavuus on kiinni yksinomaan asiakkaan aktiivisuudesta. Vanhemmat ja nuoret toivoivat, ettei heidän mahdolliseen aktiiviseen rooliinsa reagoitaisi vähentämällä ammattilaisen roolia vastuunottajana.

Perheiden rooli vastuunottajina oman asian hoitamisessa näyttäytyi aineistossa kaksisuuntaisena. Heidän vastuunsa hyvinvoinnistaan ja valmius vastaanottaa apua nähtiin tärkeänä palveluiden saavutettavuuden kannalta, jolloin asiakkaan rooli omien asioiden hoitajana koettiin luonnolliseksi. Toisaalta haastatteluaineistossa kritisoitiin asiakkaan aktiivista ja aloitteellista roolia, jos se korostui liikaa suhteessa ammattilaisiin tai vastuunottajaa ongelman ratkaisijaksi oli vaikea löytää. Tämä koski erityisesti perheitä, joilla oli moninaisia tuen tarpeita. Sipilän ja Anttosen (2016, 61) mukaan palvelun saavutettavuus voi vaikeutua, jos tuen tarve edellyttää tarveharkintaa ammattilaisilta. Aineiston mukaan riskinä on, että perheet voivat joutua ottamaan liikaa vastuuta tilanteestaan, mikä korostaa heidän rooliaan tarvitsemiensa palveluiden koordinoijana. Tämä muuttaa perinteistä perheiden roolia avuntarvitsijasta ja -saajasta vastuunottajaksi omista palveluistaan (Goffman 1986, 128–129). Aiemmassa tutkimuksessa on havaittu, että avuntarpeen käsittely etenee hyvin silloin, kun työntekijä huomaa avuntarpeen, mutta kun aloitteen tekee avuntarvitsija, on vastuunottajaa ja palveluita usein vaikeampi löytää (Honkanen ym. 2018). Erityistä tukea tarvitsevien lasten vanhemmat kuvailivat parihaastattelussa omaa rooliaan ”liikenteen sol-

mukohdaksi”. Haastateltavat pohtivat asiakkaan ja ammattilaisten vastuunottoa moninaisesti:

Vanhempana sinun pitää olla niin paljon edistyksellinen niissä asioissa, että sie oot selvittänyt hinnoista lähtien, palvelutarjoajista lähtien. Sun pitää lähteä kehittämään niitä palveluja, että sulla sitten on sille lapselle sinä jonakin päivänä vaikka se tilapäishoitopaikka ja samalla vielä muillekin lapsille. (H2, erityistä tukea tarvitsevien lasten vanhempien parihaastattelu)

Ne monesti tökkää siihen, että se on hankala alakaa tyrkyttäämäänkään apua että tarvitteko te. Se pitää itestään lähteä. (...) Se ainua ongelma tulee siitä, että miten sit osataan se apu ottaa vastaan ja käyttäytyä sitte sen mukkaan. (H3, erityistä tukea tarvitsevien lasten vanhemman yksilöhaastattelu)

Aineistossa tulee esille ammattilaisten vastuunottajan roolin tärkeys aktiivisena väliintulona perheiden ongelmiin. Usein vastuunottajan rooli tilanteesta oli jäänyt vanhemmalle tai lapselle, jolloin palvelun saavutettavuutta saattoi heikentää avun tarvitsijan alentunut toimintakyky hakea apua. Ammattilaisten vähäinen aktiivisuus reagoida tilanteisiin voi johtua perheiden ongelmien haasteellisuudesta, jolloin avun tarve ei rajaudu tietylle organisaatiolle. Tämä näyttäytyy ammattilaisten osaamisen ja heidän välisen vastuunjaon kysymyksenä. Ammattilaisten vastuunotto ja aloitteellisuus on tärkeää etenkin, kun aiemmassa tutkimuksessa on todettu, että työntekijöiden yhteistyö voi mahdollistaa varhaisen puuttumisen ongelmiin ja pääsyn tarpeenmukaisiin palveluihin (Kanste ym. 2013). Ammattilaisten vastuunotto ilmenee aineistossa vuorovaikutteisen sektorirajat ylittävän yhteistyön tekemisen tärkeytenä ja toimivuutena, mikä mahdollistaa perheitä koskevan huolen tunnistamisen ja siihen puuttumisen. Ammattilaisen on tärkeä tunnistaa vastuunottajan roolinsa monisyisissäkin tilanteissa.

Tuntuu, et semmoset kevyet asiat on hyvin hoijossa semmoset, helposti hoidettavat niin, ne on hoidossa. Mut sit jos mennään vaikeempiin, raskaimpiin asioihin niin, sit niissä on, niissä tullee heti se, vaikeus löytää ja saada sitä apua, oikeanlaista tai että kuka, kenelle se kuuluu. (H6, mielen-terveysongelmia kohdanneiden vanhempien/nuorten aikuisten ryhmähaastattelu)

Avun hakemiseen on iso kynnys, varsinkin sellaisella ns. tavallisella perheellä, joka ei ole aiemmin joutunut turvautumaan min-käänlaiseen ulkopuoliseen apuun. Koin kohtelun äärimmäisen turhauttavana, pomppottelevana, vaikka olin itse hakenut apua itselleni ja jälkikasvulle asiassa, jolle emme voi itse mitään. Mietin, että jaksaisivatko passivoituneet ihmiset tuollaista käytöstä? (Vanhempien kysely)

Ammattilaisten mahdollisuuksiin ottaa aktiivinen rooli perheiden tilanteissa vaikuttaa osaltaan palveluiden toiminnallinen järjestäminen. Palveluiden saavutettavuutta voisi lisätä se, että palvelut liikkuvat sinne, missä perheet ovat. Vaikka teknologia voi edistää palveluiden saavutettavuutta, korostuu aineistossa fyysisten, kasvokkaiden kohtaamisten tärkeys perheiden, ammattilaisten ja päättäjien välillä.

En minä ymmärrä, tietenkään en minä ymmärrä paljon nettiasioita ja en mä tykkää aina tarkistaa netistä jotakin ja istua siellä, en tykkää. (H5, maahanmuuttajataustaisten vanhempien ryhmähaastattelu)

Palveluita pitäisi tuoda lähemmäksi ihmisiä. Kunnan työntekijöiden ja päättäjien tulisi tutustua ihmisten arkeen eikä toimia vain kuntakeskuksissa. Tilastoihin katsominen ei riitä, pitää myös katsoa ihmisiä. Tapaamisia, kiertämistä kylissä, vastaanottoja kyliin. (Esim. neuvola ja terveydenhuolto). (Vanhempien kysely)

Aineistossa vastuunotto kytkeytyy asiakkaiden

ja ammattilaisten toimijuuteen sekä palveluiden järjestämiseen perheiden tarpeet huomioiden. Jos palveluihin hakeutuminen edellyttää oma-aloitteisuutta, perehtyneisyyttä ja voimavaroja, voi se joidenkin perheiden kohdalla hankaloittaa palveluiden saavutettavuutta. Aineistossa korostuu se, että vastuunottajan rooli palveluiden saavuttamisesta jää yhä liian usein avuntarvitsijalle. Aiemman tutkimuksen mukaan asiakkaan aktiivisuus yhdistettynä siihen, että palvelut eivät vastaa odotuksia, voi aiheuttaa konfliktisen suhteen asiakkaan ja palvelun tarjoajan välille (Karila ym. 2020). Saavutettavuus vastuunoton näkökulmasta edellyttää sekä ammattilaisen että asiakkaan sitoutumista palveluprosessiin.

Välittämisen kulttuuri

Välittämisen kulttuuri ilmenee aineistossa perheiden ja yhteisöjen hyvinvoinnista välittämisenä ja vastavuoroisena välittämisen kulttuurina (myös Negash & Maguire-Jack 2016). Välittäminen konkretisoituu sekä perheiden välisenä vertaistukena että perheiden tiedon ja asiantuntijuuden kunnioittamisena. Perheiden keskinäinen välittäminen korostaa kansalaisten roolin vahvistumista perheiden hyvinvoinnin tukemisessa. Tämä laajentaa palveluiden järjestämisen ja perheiden hyvinvoinnin lisäämisen lähestymistapaa, mikä on perinteisesti nähty ammattilaisen ja asiakkaan välisenä auttamissuhteena (Goffman 1986).

Välittämisen kulttuurin muodostamisessa korostuu samassa elämäntilanteessa olevien ihmisten kohtaaminen, mikä voi toteutua esimerkiksi perheiden kokemusten vaihtamisena vapaa-aikana. Esimerkiksi maahanmuuttajataustaisten vanhempien ryhmähaastattelussa tuli esille yhteisön tarjoaman tiedon merkitys palveluiden tavoittamisessa. Myös erityistä tukea tarvitsevien lasten vanhempien parihaastattelussa tulee esille eri toimijoiden aloitteellisuuden tärkeys perheiden hyvinvoinnin tukemisessa:

Mä toivon perheitten ympärille, että niillä ois semmosia suojelusenkeleitä tai hyviä

ihmisiä lähellä jotka, antaa niitä vinkkejä ajatuksia siitä, että miten he ovat tehneet ja toimineet. Ja sitten se perhe, joka sitä tietoa on jostakin tietystä asiasta hakemassa, niin sais sitten niitä vertaisen vinkkejä. (H2, erityistä tukea tarvitsevien lasten vanhempien parihaastattelu)

Aineistossa korostuu yhteisöllisyys ja eri toimijoiden välinen tasavertaisuus välittämisen kulttuurin muodostumisessa. Vastuu lasten ja perheiden hyvinvoinnista on kaikilla toimijoilla. Esimerkiksi koulussa välittämisen kulttuurin rakentuminen edellyttää kaikilta aikuisilta läsnäoloa, lasten ja perheiden kohtaamista sekä pysähtymistä kuulijan, havainnoitsijan ja ilmiöihin reagoijan rooliin.

(Kouluissa) ihan ne tavalliset keittäjä, siivooja, talonmies olivat ennen tärkeitä tukijoita kasvatuksessa. Ei tarvitse olla erikoiserikois joku, vaan ihan tavallisia ihmisiä riittävästi tukena, jotka huomioivat ja puuttuvat tarvittaessa esim. kiusaamiseen. (Vanhempien kysely)

Välittämisen kulttuuri ilmenee aineistossa asiakkaan asiantuntijaroolin kunnioittamisena palveluprosessissa ja hänen tilanteensa näkemisenä ainutkertaisena, minkä myös Julkunen ja Niemi (2002) ovat havainneet keskeisenä edellytyksenä asiakkaan ja työntekijän väliselle luottamukselliselle suhteelle. Haastateltavien mukaan ammattilaiset voivat mahdollistaa välittämisen kulttuurin työskentelytavoillaan. Ammattilaisella tulee olla esimerkiksi rohkeutta kysyä vanhemmilta ja nuorilta vaikeistakin asioista. Välittäminen edellyttää ammattilaisten kokonaisvaltaista lähestymistapaa perheiden arkeen ja kaikkien perheenjäsenten huomioimista. Kokonaisvaltainen työote ilmenee ennaltaehkäisevänä työskentelynä, ja palvelut näyttäytyvät jatkumona, jotka eivät rajoitu vain tiettyä ikäkautena tarvittaviin palveluihin. Parhaimmillaan ammattilainen voi välittävällä otteella vahvistaa, että perheet saavat palveluja ja sitoutuvat niihin:

(Ammattilaisten) asenteiden muuttuminen siihen suuntaan, että eri tahot käsittävät minkälainen kokonaisuus yksilön elämä on ja olisi mielenkiintoa tehdä yhteistyötä, eikä aina niin tiukasti siinä omassa työkuvassaan tai miten sen nyt sanoo...tietyissä rutiiniraameissa pysyen. (Vanhempien kysely)

Perhevalmennusta siihen että, mitä se on nytte tää teijän perheen tilanne. Et miltä se nyt näyttää viiden vuoden päästä vaikka tai vuoden päästä. Et sul on pitkän tähtäimen suunnitelmia ja lyhyen tähtäimen suunnitelmia ja jotenkin sitä mietittäs kokonaisuutena sitä hommaa. (H2, erityistä tukea tarvitsevien lasten vanhempien parihaastattelu)

Välittämisen kulttuurin kehyksessä korostuu perheiden toisilleen tarjoama apu, sekä ammattilaisten ja asiakkaiden välisen tiedon ja asiantuntijuuden tasavertaistuminen. Välittäminen edellyttää, että ammattilainen arvostaa perheiden asiantuntijuutta palvelutarpeiden tunnistamisessa ja heidän auttamisessa. Kehys kiinnittyy viimeaikaisiin keskusteluihin asiakaslähtöisyydestä ja asiakkaiden osallisuuden muutoksesta palvelujärjestelmässä (esim. Pohjola ym. 2017).

Perheiden lähipalveluiden saavutettavuuden kehittäminen

Olemme tarkastelleet tutkimuksessa vanhempien ja nuorten kokemuksia lähipalveluiden saavutettavuudesta kehysanalyttisestä näkökulmasta. Tulosten mukaan lähipalveluiden saavutettavuutta merkityksellistävät kehykset ovat yhdenvertaiset mahdollisuudet palveluihin, luottavaisuus palveluihin, asiakkaiden ja ammattilaisten vastuunotto sekä välittämisen kulttuuri. Ne havainnollistavat erityisyyksiä, joita lähipalveluiden saavutettavuuden toteutuminen edellyttää. Olemme koonneet Taulukkoon 2 saavutettavuutta määrittäviä tekijöitä, kehysten taustaa ja niiden asiakkaille ja ammattilaisille tuottamia rooleja sekä kehysten toteutumisen

edellytyksiä. Taulukko havainnollistaa tutkimuksen tuloksia sekä johtopäätöksiä palveluiden kehittämisen näkökulmasta.

Taulukko 2. Lähipalveluiden saavutettavuuden kehukset

	Kehys			
	Yhdenvertaiset mahdollisuudet palveluihin	Luottavaisuus palveluihin	Asiakkaiden ja ammattilaisten vastuunotto	Välittämisen kulttuuri
Kehyksen tausta	Oikeusperustaisuus, tasa-arvopoliittikka, aluepolitiikka	Palvelulupaus, lakisääteiset palvelut	Sektorirajat ylittävä yhteistyö	Kansalaisyhteiskunta
Saavutettavuutta määrittävät tekijät	Oikeudenmukaisuus	Institutionaalinen luottamus	Toiminnallisuus	Psykososiaalisuus, kommunikatiivisuus
Kehyksen oteutumisen edellytys	Osallisuus ja sen tukeminen	Arjen tarpeita vastaavat palvelut	Ammattilaisten ja asiakkaiden aktiivisuus, palveluiden integrointi	Solidaarisuus, ammattilaisten työskentelytavat ja -menetelmät
Kehysten tuottamat roolit	Asiakkaat eriarvoisina toimijoina	Asiakkaat palveluiden kohteena ja vastaanottajina	Asiakkaat aktiivisina toimijoina omassa asiassaan, ammattilaisten vähäinen vastuunotto ja passiivisuus	Asiakkaat ja ammattilaiset kansalaisina ja aktiivisina toimijoina

Yhdenvertaisia mahdollisuuksia saavuttaa palveluita määrittää oikeudenmukaisuus. Sen taustana on oikeusperustaisuus, jolloin lähipalveluiden saavutettavuus konkretisoituu ihmisoikeuksien, lastenoikeuksien, alkuperäiskansojen oikeuksien ja perustuslaillisten oikeuksien toteutumisena. Lisäksi yhdenvertaiset mahdollisuudet palveluiden saavutettavuudessa näyttäytyvät tasa-arvo- ja aluepoliittisena kysymyksenä. Keskeistä saavutettavuudessa on se, että palvelut ovat saman tasoisia ja kaikkien käytettävissä huolimatta sosioekonomisesta asemasta ja asuinpaikasta (Sipilä & Anttonen 2016). Tutkimuksemme osoittaa, että palveluiden yhdenvertaisessa saavutettavuudessa on puutteita ja perheiden yhtäläinen mahdollisuus palveluihin perustuu muodolliselle tasa-arvolle (myös Heikkilä ym. 2019). Asiakkaiden rooli näyttäytyy eriarvoisena. Palveluiden yhdenver-

tainen saavuttaminen edellyttää lasten, nuorten ja perheiden osallisuutta lisäävien keinojen hyödyntämistä ja kehittämistä. Kehys korostaa paikallisten sosioekonomisten ja kulttuuristen olosuhteiden huomioimista lapsi- ja perhepalveluiden järjestämisessä. Lähipalveluiden suunnittelu ja toteuttaminen kontekstisidonnaisesti voi mahdollistaa kansalaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden aktivoitumisen, sekä kannustaa heitä osallistumaan päätöksentekoon ja palveluiden kehittämiseen. (Andreotti ym. 2012; Kriisk 2019.)

Luottavaisuus palveluihin näyttäytyy lähipalveluiden institutionaalisen saavutettavuutena, jolloin palvelurakenteet vastaavat perheiden tarpeisiin. Saavutettavuutta määrittää yksilön organisaatioihin ja palvelujärjestelmään kohdistuva institutionaalinen luottamus (Heino 2016). Asiakkaiden rooli on palveluiden kohteena ja

vastaanottajana oleminen. Kehyksen tausta nojaa lakisäästeisten palveluiden saamiseen ja palvelulupaukseen kytkeytyen hyvinvointivaltion palveluiden universalismiin (Julkunen & Niemi 2002). Luottamuksen syntymisen edellytyksenä on, että perheillä on tietoa palvelumahdollisuuksista ja että he tietävät saavansa apua sitä tarvitessaan. Perheiden luottamus instituutioihin on palveluiden laadun, sujuvan asioinnin ja legitimitetin osoitus (Heino 2016). Lisäksi institutionaalisella luottamuksella on merkitystä avuntarvitsijan hyvinvoinnille (Honkanen ym. 2018). Palvelumahdollisuudet vaikuttavat siihen, millaiseksi kunnan ja asiakkaan välinen suhde muodostuu sekä millainen luottamus kuntalaisille muodostuu asuinkuntaansa (Karila ym. 2020).

Asiakkaiden ja ammattilaisten vastuunoton kehystä määrittää palveluiden toiminnallinen saavutettavuus. Kehys korostaa sekä ammattilaisten että perheiden vastuunottamista hyvinvoinnista. Tutkimuksemme asiakkaat näyttäytyvät aktiivisina toimijoina omassa asiassaan ja heidän odotuksena on, että ammattilaiset ottaisivat enemmän vastuuta. Erityisesti paljon palveluita tarvitsevien perheiden tukemisessa ammattilaisten on tärkeää tunnistaa oma roolinsa vastuunottajana. Vastuunottamisen tausta nojaa sektorirajat ylittävään yhteistyöhön niin asiakastyön, hallinnon kuin kunnan ja valtion politiikan tasoilla (ks. Farrington & Farrington 2005). Palveluiden yhteensovittaminen voi helpottaa perheiden palvelupolun jatkuvuutta, kun yhteistyö eri toimijoiden välillä vahvistuu. Lisäksi palveluiden integrointi voi mahdollistaa palveluiden paremman saavutettavuuden vastaamalla perheiden ja paikallisten yhteisöjen moninaisiin tuen tarpeisiin (Vandenbroeck & Lazzari 2014). Yksittäisten toimijoiden ja hallinnon tasoilla vastuunotto edellyttää laadullisen ja määrällisen sekä eri toimijoiden – lasten, nuorten ja vanhempien sekä ammattilaisten – kokemustiedon hyödyntämistä (Nurmi ym. 2019).

Välittämisen kulttuurin kehystä määrittää palveluiden psykososiaalinen ja kommunikatiivinen saavutettavuus. Kehys havainnollistaa yhteiskunnallista muutosta, jossa julkis-

ten palveluiden rinnalla korostuvat kolmannen sektorin tarjoama ja kansalaislähtöinen apu. Sekä asiakkaat että ammattilaiset näyttäytyvät kansalaisina ja aktiivisina toimijoina. Kehys korostaa ihmisten välistä vastavuoroisuutta ja solidaarisuutta (ks. Kivelä 2014; Törrönen 2016, 41–42) sekä perheiden ja ammattilaisten tiedon tasavertaisuutta (esim. Pohjola ym. 2017). Tutkimuksemme mukaan vertaistukeen pohjautuvat toiminnot ovat keskeisessä roolissa perheiden auttamisessa. Tietoisuuden lisääntyminen lähipalveluista voi lisätä palveluiden käyttöä ja tunnetta yhteisön sosiaalisesta tuesta palveluiden saavuttamisessa (Negash & Maguire-Jack 2016). Tutkimuksemme korostaa perheiden asiantuntijuuden kunnioittamista, mikä edellyttää ammattilaisilta yksilöllistä räätälöintiä sekä lapsi- ja perhelähtöisiä työskentelytapoja ja -menetelmiä (myös Halme ym. 2014; Karila ym. 2017). Saavutettavuuden edistämisessä on tärkeää vahvistaa kokemusasiantuntija- ja kehittäjäasiakastoimintaa palveluiden kehittämistyössä (myös Pohjola ym. 2017).

Tutkimustulosten mukaan harvaan asutuilla alueilla perheiden pääsy palveluihin sisältää erilaisia haasteita. Toisaalta alueilla on myös mahdollisuuksia, kuten yhteisöllisyys, jotka voivat edesauttaa palveluiden saavutettavuutta. Tulokset korostavat, että saavutettavuuden edistäminen edellyttää monitasoista ja eri sektoreiden välistä yhteistyötä. Lähipalveluiden saavutettavuuden kehittämisessä on tärkeä tunnistaa poliittisten ja lainsäädännöllisten tekijöiden, palvelurakenteiden, ammatillisten toimintakäytäntöjen sekä perheiden avun ja tuen tarpeiden vuorovaikutteisuus. Kehittäminen vaatii maantieteellisten, sosiaalisten, kielellisten, kulttuuristen ja ajallisten etäisyyksien huomioimista. Tutkimustuloksemme vahvistavat aiempia tutkimuksia harvaan asuttujen alueiden palveluiden saannin haasteista ja mahdollisuuksista (ks. myös Boydell ym. 2006; Pullmann ym. 2010; Levesque ym. 2013) sekä havaintoja horisontaalisen ja vertikaalisen yhteistyön tärkeydestä palveluiden kehittämisessä (ks. myös Farrington & Farrington 2005; Kivelä 2014; Vitale Brovarone & Cotella 2020). Perheiden tuen tarpeiden ja

paikallisesti eriytyvien ympäristöjen paremmalla tunnistamisella voidaan edistää perheiden inklusiota yhteiskuntaan ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta (ks. myös Farrington & Farrington 2005; Kriisk & Minas 2017).

Pohdinta

Lähipalveluiden saavutettavuudessa on tärkeä huomioida niin palveluiden fyysiset ja rakenteelliset tekijät kuin myös asiakkaan ja ammattilaisen välinen suhde. Muodostamamme kehukset täydentävät toisiaan, joten lähipalveluiden saavutettavuus edellyttää niiden kaikkien huomioonottamista palvelurakenteiden kehittämisessä. Kehysanalyttisestä lähestymistavasta katsottuna tulokset korostavat sitä, että lähipalveluiden saavutettavuuden kehittäminen vaatii kehysten purkamista, jolloin kehysten määrittämiä toimijuuksia sekä asiakkaan ja ammattilaisen rooleja tarkastellaan monimuotoisesti. Kehukset antavat vanhemmille ja nuorille sekä ammattilaisille erilaisia rooleja (ks. Goffman 1986), jotka voivat joko edesauttaa tai estää lähipalveluiden saavutettavuutta. Palveluiden kehittämisessä tulisi tukea rooleja, jotka mahdollistavat perheille yhdenvertaisen osallistumisen palveluihin ja niiden kehittämiseen sekä aktiivisen toimijuuden oman tai läheisen hyvinvoinnin edistämiseksi. Tämä edellyttää ammattilaiselta koordinoivaa, perheiden auttamisesta vastuuta ottavaa ja heidän tasa-arvoa edistävää roolia. Vanhempien roolin rakentumiseen vaikuttavat paikalliset tekijät ja kuntien tarjoama palveluvalikoima (Karila ym. 2020).

Käynnissä olevan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteena on siirtää sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu kunnilta hyvinvointialueille. Uudistus haastaa, mutta toisaalta myös mahdollistaa lähipalveluiden saavutettavuuden. Riskinä on palveluverkon harventuminen, asiakkaan ja ammattilaisen etäännyminen toisistaan (esim. Hoogsteen & Woodgate 2013) sekä harvaan asuttujen alueiden kansalaisten eriarvoistuminen palveluiden saavutettavuudessa. Parhaimmillaan uudistus voi tuottaa mahdollisuuksia aiempaa vaikutta-

vammille palveluille sekä toimintakulttuuriselle muutokselle, jossa keskiössä ovat monitoimijainen yhteistyö ja asiakkaan aktiivinen rooli palveluiden yhteistuottajana. Tutkimuksemme nostaakin esiin tarpeen tutkia jatkossa perheiden kokemuksia palveluiden saavutettavuudesta palvelurakennemuutoksen jälkeen.

Vaikka tutkimustulokset eivät hankkeen alueellisuuden vuoksi ole suoraan siirrettävissä, tarjoaa tutkimus tietoa lapsi- ja perhepalveluiden saavutettavuuden keskeisistä tekijöistä harvaan asutuilla alueilla. Tutkimuksen luotettavuutta on pyritty vahvistamaan aineisto- ja tutkijatriangulaatiolla (Denzin 1978). Tutkimus tuo uutta näkökulmaa lapsi- ja perhepalveluiden tutkimuskeskusteluihin monimenetelmällisyydellään. Lisäksi kehysanalyttinen tarkastelu tuo tuoreen näkökulman palvelujärjestelmässä syntyviin asiakkaiden ja ammattilaisten rooleihin ja niihin liittyviin odotuksiin. Nimetyt kehukset osoittavat saavutettavuutta määrittäviä tekijöitä, niiden asiakkaille ja ammattilaisille tuottamia rooleja ja toteutumisen edellytyksiä, joihin voidaan vaikuttaa palveluiden kehittämistyössä.

Lähteet

- Aaltio, Elina (2013). *Hyvinvoinnin uusi järjestys*. Helsinki: Gaudeamus.
- Andreotti, Alberta, Mingione, Enzo & Polizzi, Emanuele (2012). Local welfare systems: a challenge for social cohesion. *Urban Studies*, Vol. 49, No. 9, s. 1925–1940.
- Belanger, Kathleen & Stone, Warren (2008). The social service divide: Service availability and accessibility in rural versus urban counties and impact on child welfare outcomes. *Child Welfare*, Vol. 87, No. 4, s. 101–124.
- Bentovim, Arnon, Miller, Liza Bingley, Rinne, Raili & Ahonen, Tuomas (2012). *Perhearvointiopas: perheen voimavarojen, vahvuuksien ja vaikeuksien arviointimenetelmä*. Helsinki: Suomen mielen-terveysseura.
- Boydell, Katherine M., Pong, Raymond, Volpe, Tiziana,

- Tilleczek, Kate, Wilson, Elizabeth & Lemieux, Sandy (2006). Family perspectives on pathways to mental health care for children and youth in rural communities. *Journal of Rural Health*, Vol. 22, No. 2, s. 182–188.
- Cremers, Gwendolyn E., Cogan, Nicola A. & Twamley, Iseult (2014). Mental health and parenting in rural areas: an exploration of parental experiences and current needs. *Journal of Mental Health*, Vol. 23, No. 2, s. 99–104.
- Crosby, Barbara C., ‘T Hart, Paul & Torfing, Jacob (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, Vol. 19, No. 5, s. 655–669.
- Denzin, Norman K. (1978). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York: McGraw-Hill.
- Farrington, John & Farrington, Conor (2005). Rural accessibility, social inclusion and social justice: towards conceptualization. *Journal of Transport Geography*, Vol. 13, No. 1, s. 1–12.
- Goffman, Erving (1986). *Frame analysis. An essay on the organization of experience*. Boston: Northeastern University Press.
- Halme, Nina, Perälä, Marja-Leena & Kanste, Outi (2014). Lasten ja perheiden palvelujen saavutettavuus ja avun riittävyys - rakenneyhtälöllinen kehittäminen ja arviointi. *Hoitotiede*, Vol. 26, No. 3, s. 217–230.
- Hartman, Sara, Stotts, Jenny, Ottley, Jennifer & Miller, Rebecca (2017). School-community partnerships in rural settings: Facilitating positive outcomes for young children who experience maltreatment. *Early Childhood Education Journal*, Vol. 45, No. 3, s. 403–410.
- Heikkilä, Lydia, Laiti-Hedemäki, Elsa & Miettunen, Tuuli (toim.) (2019). *Saamelaisten hyvä elämä ja hyvinvointipalvelut kaupungissa*. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja B. Tutkimusraportteja ja selvityksiä 68. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Heikkilä, Lydia, Laiti-Hedemäki, Elsa & Pohjola, Anneli (2013). *Saamelaisten hyvä elämä ja hyvinvointipalvelut*. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Heino, Eveliina (2016). Ymmärrystä ja tukea – kohtaamattomuutta ja vääryyttä. Venäläistaustaisten perheiden institutionaalisen luottamuksen ja epäluottamuksen rakentuminen suomalaisia peruspalveluita kohtaan. *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 81, No. 2, s. 127–137.
- Honkanen, Kati, Poikolainen, Jaana & Karlsson, Liisa (2018). Hyvinvointipalvelukokemukset tuentarvit-sijan institutionaalista luottamusta rakentamassa? Tarkastelussa lapsiperheiden vanhempien sekä nuorten aikuisten kokemukset hyvinvointipalveluista. *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 83, No. 5–6, s. 532–543.
- Hoogsteen, Lindsey & Woodgate, Roberta L. (2013). Embracing autism in Canadian rural communities. *The Australian Journal of Rural Health*, Vol. 21, No. 3, s. 178–182.
- Hämeenaho, Pilvi (2012). Palvelujen saavutettavuus harvaan asutulla maaseudulla. Esimerkkinä lasten päivähoitopalvelut. *Janus*, Vol. 20, No. 1, s. 32–46.
- Julkunen, Raija & Niemi, Riikka (2002). Mihin luotamme, kun luotamme hyvinvointivaltioon? Teoksessa Ruuskanen, Petri (toim.), *Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille*. Jyväskylä: PS-kustannus, s. 161–180.
- Kanste, Outi, Halme, Nina & Perälä, Marja-Leena (2013). Miten yhteistyö toimii lasten ja perheiden palveluissa kunnissa? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, Vol. 41, No. 1, s. 10–32.
- Karila, Kirsti, Eerola, Petteri, Alasuutari, Maarit, Kuukka, Anu & Siippainen, Anna (2017). Varhaiskasvatuksen järjestämisen puhekehukset kunnissa. *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 82, No. 4, s. 392–403.
- Karila, Kirsti, Siippainen, Anna, Repo, Katja, Paananen, Maiju & Fjällström, Salla (2020). Paikallisuus, vanhemmat ja varhaiskasvatusmahdollisuudet: Tarinoita kunnan ja pienten lasten vanhempien kohtaamisista. *Focus localis*, Vol. 48, No. 1, s. 24–39.
- Kivelä, Päivi (2014). Syrjässä syrjäytyneet. Pelon sosiaalipolitiikka ja verkostoyhteistyön mahdollisuudet maaseudulla. Sininauhaliitto ja Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. Saatavana: https://storage.googleapis.com/sininauhaliitto-production/2017/12/111088ed-syrjassa_syrjaytyneet_kirja_sininauhaliitto.pdf. Haettu 27.5.2021.
- Knight, Bob & Winterbotham, Sonya (2020). Rural and urban older adults’ perceptions of mental health services accessibility. *Ageing & Mental Health*, Vol. 24, No. 6, s. 978–984.
- Kriisk, Kersti (2019). Distribution of Local Social Services and Territorial Justice: The Case of Estonia. *Journal of Social Policy*, Vol. 48, No. 2, s. 329–350.
- Kriisk, Kersti & Minas, Renate (2017). Social rights and spatial access to local social services: The role of structural conditions in access to local social services in Estonia. *Social Work & Society*, Vol. 15, No. 1, Saatavana: <https://ejournals.bib.uni-wupertal.de/index.php/sws/article/view/503/1018>. Haettu 27.5.2021.
- Kuopila, Antti & Nieminen, Ville (2014). *Lähipalvelut – mitä nekin nyt ovat*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Saatavana: http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3056. Haettu 27.5.2021.

- Levesque, Jean-Frederic, Harris, Mark F. & Russell, Grant (2013). Patient-centred access to health care: conceptualising access at the interface of health systems and populations. *International Journal of Equity in Health*, Vol. 12, No. 18. Saatavana: <https://equityhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/1475-9276-12-18>. Haettu 27.5.2021.
- Luhmann, Niklas (1988). Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives. Teoksessa Gambetta, Diego (toim.): *Trust. Making and Breaking Cooperative Relations*. New York: Blackwell, s. 94–107.
- Negash, Tori & Maguire-Jack, Kathryn (2016). Do Social Services Matter for Child Maltreatment Prevention?: Interactions between Social Support and Parent's Knowledge of Available Local Social Services. *Journal of Family Violence*, Vol. 31, No. 5, s. 557–565.
- Nordin, Patrik & Parviainen, Jarno (2018). Viranomaistehtävien synergioista lähtevä hallinnon organisoiminen: Kokonaisuus ja asiakaslähtöiset palvelut kolmella eri hallinnonalalla. *Hallinnon Tutkimus*, Vol. 37, No. 1, s. 37–52.
- Nurmi, Henna, Nikupeteri, Anna, Leinonen, Jaana, Kallinen, Kati, Lantela, Lauri & Laitinen, Merja (2019). Kerättyä, jaettavaa, jalostettua, hyödynnettyä? Kokemustiedon rakentuminen ja hallinta lapsi- ja perhepalveluiden monitoimijaisessa yhteistyössä. *Focus Localis*, Vol.47, No.1, s. 8–25.
- Osborne, Stephen B. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Abingdon: Routledge.
- Peräkylä, Anssi (1990). *Kuoleman monet kasvot. Identiteettien tuottaminen kuolevan potilaan hoidossa*. Tampere: Vastapaino.
- Perälä, Marja-Leena, Halme, Nina & Kanste, Outi (2014). Lapsiperheiden kokemus palvelujen saatavuudesta ja tuen riittävydestä. Teoksessa Lammi-Taskula, Johanna & Karvonen, Sakari (toim.), *Lapsiperheiden hyvinvointi 2014*. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus, s. 228–239.
- Pestoff, Victor, Branden, Taco & Verschuere, Bram (2012). *New Public Governance, the Third Sector and Co-production*. New York: Routledge.
- Pohjola, Anneli (1991). Ajattomuudesta aikaan. *Sosiologia*, Vol. 28, No. 4, s. 251–258.
- Pohjola, Anneli, Kairala, Maarit, Lyly, Hannu & Niskala, Asta (toim.) (2017). *Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi. Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaali- ja terveyspalveluissa*. Tampere: Vastapaino.
- Pullmann, Michael D., VanHooser, Sarah, Hoffman, Cheri & Heflinger, Craig Anne (2010). Barriers to and Supports of Family Participation in a Rural System of Care for Children with Serious Emotional Problems. *Community Mental Health Journal*, Vol. 46, No. 4, s. 211–220.
- Puroila, Anna-Maija (2002). *Kohtaamisia päiväkotiarjessa. Kehysanalyttinen näkökulma varhaiskasvatustyöhön*. Oulu: Oulun yliopisto.
- Rantanen, Manu, Lehtola, Ilkka, Hyyryläinen, Torsti & Hiltunen, Mervi J. (2012). Palveluiden saavutettavuuden käsite ja ulottuvuudet. Teoksessa Rehunen, Antti, Rantanen, Manu, Lehtola, Ilkka & Hiltunen, Mervi J. (toim.), *Palvelujen saavutettavuus muutoksessa – maaseudun vakituisten ja vapaa-ajan asukkaiden palveluympäristön kehityssuunnat ja uudet mahdollisuudet*. Ruralia Instituutti. Raportteja 88. Helsinki: Helsingin yliopisto, s. 13–21.
- Saarimaa, Tuukka & Tukiainen, Janne (2018). PARAS-hankkeen aikana toteutettujen kuntaliitosten vaikutukset. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, Vol. 114, No. 2, s. 256–271.
- Secor-Turner, Molly A., Randall, Brandy A., Brennan, Alison L., Anderson, Melinda K. & Gross, Dean A. (2014). Rural adolescents' access to adolescent friendly health services. *Journal of Pediatric Health*, Vol. 28, No. 6, s. 534–540.
- Sipilä, Jorma & Anttonen, Anneli (2016). Universalismi ja sen vaihtoehdot. Teoksessa Törrönen, Maritta, Hänninen, Kaija, Jouttimäki, Päivi, Lehto-Lundén, Tiina, Salovaara, Petra & Veistilä, Minna (toim.), *Vastavuoroinen sosiaalityö*. Helsinki: Gaudeamus, s. 57–74.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2019). Ihmiseen kohdistuvan tutkimuksen eettiset periaatteet ja ihmistieteiden eettinen ennakoarviointi Suomessa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2019. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan julkaisu- ja 3/2019. Helsinki: Tutkimuseettinen neuvottelukunta. Saatavana: https://tenk.fi/sites/default/files/2021-01/Ihmistieteiden_eettisen_ennakoarvioinnin_ohje_2020.pdf. Haettu 27.5.2021.
- Tuuva-Hongisto, Sari, Pöysä, Ville & Armila, Päivi (2016). *Syrjäkylänuoret – unohtetut kuntalaiset?* KAKS - Kunnallissalan kehittämissäätö. Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 99. Saatavana: <https://kaks.fi/wp-content/uploads/2016/10/Syrj%C3%A4kyl%C3%A4nuoret-unohtetut-kuntalaiset.pdf>. Haettu 27.5.2021.
- Törrönen, Maritta (2016). Vastavuoroisuuden yhteisöllinen luonne. Teoksessa Törrönen, Maritta, Hänninen, Kaija, Jouttimäki, Päivi, Lehto-Lundén, Tiina, Salovaara, Petra & Veistilä, Minna (toim.), *Vastavuoroinen sosiaalityö*. Helsinki: Gaudeamus, s. 3–56.
- Vandenbroeck, Michel & Lazzari, Arianna (2014). Accessibility of early childhood education and care: a state of affairs. *European Early Childhood Education Research Journal*, Vol. 22, No. 3, s. 327–335.

- Vitale Brovarone, Elisabetta & Cotella, Giancarlo (2020). Improving Rural Accessibility: A Multilayer Approach. *Sustainability* vol. 12, No. 7, 2876. MDPI. Saatavana: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/7/2876/htm>. Haettu 27.5.2021.
- Wang, Fahui & Luo, Wei (2005). Assessing spatial and nonspatial factors for healthcare access: towards an integrated approach to defining health professional shortage areas. *Health & Place*, Vol. 11, No. 2, s. 131–146.
- Zitting, Joakim & Ilmarinen, Katja (2010). *Missä on lähipalvelu? Lähipalvelukäsitteen määrittely ja käyttö julkisissa asiakirjoissa*. Raportti 43/2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Lectio Praecursoria: Millaisella asiantuntijuudella tulevaisuuden kunta rakennetaan?

Liisa Jurmu

Tutkimuksen lähtökohdat

Kuntien ja laajemminkin julkisen hallinnon uudistaminen tuntuu olevan tänä päivänä ajan-kohtaisempaa kuin koskaan. Tämä toteamus on löydettävissä useista viime vuosien kuntatutkimusten johdannoista. En tee tästä poikkeusta. Kunnissa on eletty viime vuosina jatkuvaa muutosten aikaa. Kuntien toimintaa on pyritty uudistamaan erilaisilla kansalliselta tasolta johdetuilla reformeilla. Esimerkkejä näistä ovat Kunta- ja palvelurakenneuudistus (PARAS-hanke) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus eli sote-uudistus. Sote-uudistuksen osalta elämme nyt kesäkuussa 2021 jälleen jännittävää aikaa, kun suunnitelmien mukaan sote-lait ovat menossa eduskunnan päätettäväksi muutamien viikkojen kuluessa. Sote-uudistus muuttaa toteutuessaan merkittävästi kuntien tehtäväkenttää ja roolia osana julkishallintoa.

Kuntien uudistamista tarkasteltaessa on tärkeää muistaa, että kuntien uudistamistyö ei ole kiinni pelkästään kansallisen tason koko kuntakenttään kohdistuvien reformien etenemisestä. Kansalliselta tasolta johdettu rakenteellinen uudistustyö luo raameja, tuo resursseja ja suuntaa kuntien uudistamista. Kunnissa päätetään kuitenkin kuntakohtaisesti uudistusten sisällöllisestä toteuttamisesta. Kuntien uudistumiseen vaikuttavat lisäksi paikallisessa toimintaympäristössä syntyvät muutostarpeet, jotka voivat liittyä esimerkiksi väestö- ja elinkeinorakenteiden muutoksiin ja palvelutarpeiden muutoksiin sekä muihin paikallisiin tekijöihin ja erityispiirteisiin.

Kunnat vastaavat oman paikallisyhteisönsä asioiden hoitamisesta. Kuntien tärkeimmäksi tehtäväksi voidaan tunnistaa asukkaiden hyvinvoinnin ja alueen elinvoiman edistäminen. Kansalliselta tasolta johdettujen rakenteellisten uudistusten etenemisestä ja etenemättömyydestä huolimatta kuntien on uudistettava toimintaansa, jotta ne ovat kykeneviä hoitamaan niille asetettuja tehtäviä toimintaympäristön muuttuessa. Yhteiskunnan kiihtyvä muutosvauhti haastaa kuntia jatkuvaan uudistamistyöhön. Hallinnossa tarvitaan tänä päivänä joustavampia rakenteita.

Väitöskirjatutkimukseni on syntynyt käytännön havainnoista. Kuntien uudistuminen on paikoin hidasta, uudistamisessa on monenlaisia haasteita ja uudistamisprosessien onnistuminen on kunnissa vaihtelevaa. Törmäsin tähän asiaan työskennellessäni kuntien parissa valmistumiseni jälkeen. Halusin tutkimuksellani lisätä ymmärrystäni siitä, mistä uudistamisen hidasteissa ja haasteissa on kysymys. Miksi osa kunnista onnistuu uudistamaan toimintaansa, ja miksi osassa kuntia uudistamisprosessit tuntuvat kerta toisensa jälkeen takkuavan? Tutkimukseni käytännöllisenä tavoitteena on tuottaa tietoa kuntien uudistamisen tueksi.

Tutkimuksen näkökulma ja toteutus

Päädyin tarkastelemaan tutkimuksessani kuntien uudistumista tiedon ja asiantuntijuuden näkökulmista. Tutkimukseni viitekehyksenä on uusi julkinen hallinta (New Public Governance/

NPG), jota pidetään yleisesti kuntatutkimuksessa tämän päivän kuntauudistamisen paradigma, siirtymänä ”hallinnosta hallintaan”. Uudessa julkisessa hallinnassa korostuu eri tasoilla toteutuva yhteistyö, verkostot ja kumppanuudet eli paikallisella tasolla yhteistyö esimerkiksi yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Tarkastelen väitöskirjatutkimuksessani empiiristen havaintojen avulla uuden julkisen hallinnan toteutumista kunnissa. Kuntien uudistamisen tarkastelu tiedon ja asiantuntijuuden kautta avaa uudenlaisen näkökulman, jota ei ole aikaisemmin suomalaisessa kuntatutkimuksessa juurikaan hyödynnetty.

Tutkimusongelmani voidaan määritellä seuraavasti: millaista on tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntäminen kuntien uudistamisessa? Etsin tutkimuksellani vastauksia mm. seuraaviin kysymyksiin: millaisen tiedon varassa kuntien uudistusprosesseja toteutetaan, millaista asiantuntijuutta kuntien uudistuksissa hyödynnetään, millaista asiantuntijuutta uudistuvissa kunnissa tarvitaan ja millaista on kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen kuntien uudistamisessa.

Toteutin tutkimukseni tapaustutkimuksena, ja tarkastelin tutkimuksessa kahden eri kunnan uudistamisprosesseja: Oulun monikuntaliitoksen ja Kempeleen valiokuntamallin valmistelua. Näiden jo toteutettujen uudistamisprosessien lisäksi tarkastelin kuntien tulevaisuuden asiantuntijuustarpeita ja kokemustiedon hyödyntämistä. Tutkimukseni on artikkeliväitöskirja, johon sisältyy neljä tutkimusaihetta edellä esittämistäni näkökulmista tarkastelevaa artikkelia. Olen vastannut artikkelien kirjoittamisesta yksin.

Tutkimukseni on metodologisilta perusteiltaan laadullinen tutkimus. Tutkimusaineistoni muodostuu Oulun kaupungin ja Kempeleen kunnan luottamushenkilöille ja viranhaltijoille tekemistäni teemahaastatteluita (yksilöhaastattelut ja ryhmähaastattelut) sekä Oulun monikuntaliitoksen ja Kempeleen valiokuntamallin valmisteluun liittyvistä kirjallisista materiaaleista, kuten kokousmuistioista, pöytäkirjoista, suunnitelmista ja raporteista.

Laadulliselle tutkimukselle tyypillinen prosessimaisuus näkyy tutkimuksessani monin ta-

voin. Tunnistan näkökulmani jäsentyneen ja tulkintojeni kehittyneen tutkimusprosessin aikana merkittävästi. Alkuperäinen suunnitelmani oli tutkia pelkästään Oulun kaupungin toimintaa, mutta jo ensimmäisen artikkelin jälkeen halusin laajentaa näkökulmaani tarkastelemalla myös toisessa kunnassa toteutettua uudistamisprosessia. Toisen, Kempeleen kuntaa koskeneen artikkelin, jälkeen muutin suunnitelmaani niin, että halusin tutkia myös tämän päivän ja tulevaisuuden asiantuntijatarpeita. Näin ollen tutkimukseni näkökulma laajeni jo toteutettujen uudistusprosessien tarkastelusta nykyhetkeen ja tulevaan. Sanotaan, että laadullisen tutkimuksen tekijän on tärkeää tiedostaa oman tietoisuutensa kehittyminen tutkimuksen edetessä. Oman oppimisprosessin tarkastelu on ollut minulle osa tutkimusta, sillä oppiminen on yksi keskeinen syy väitöstutkimukseni tekemiselle.

Tutkimuksen tulokset

Tutkimukseni tulokset osoittavat, että kunnissa hyödynnettävää asiantuntijuutta ja tietoa tarkastelemalla voidaan lisätä ymmärrystä kuntien kyvystä uudistaa toimintaansa. Näkökulma auttaa myös ymmärtämään kuntien välisiä eroja uudistumiskyvyssä. Tutkimukseni havainnot vahvistavat viimeaikaista aluetieteellisiä tutkimuksia, joissa on tunnistettu yksilöiden ja organisaatioiden kyvykkyyksien keskeinen merkitys alueiden kehittymiselle. (Kts. Sotarauta ym. 2020; Sotarauta & Mustikkamäki 2008; Laasonen & Kolehmainen 2017; Kinossian 2019; Grillitsch 2019; Nieth 2020).

Tutkimuksessani tarkastelemissani jo toteutetuissa uudistusprosesseissa verkostojen, kumppanuuksien ja erilaisten osaamisten yhdistämisen merkitys tunnistettiin tärkeäksi, mutta uudistamistyötä rakennettiin monin kohdin keskeisissä rooleissa olevien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden tiedolla ja asiantuntijuudella. Olemassa olevan tiedon lisäksi hyödynnettiin luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteisessä työskentelyssä syntyvää kollektiivista tietämystä ja asiantuntijuutta. Kuntaorganisaation ulkopuolisten toimijoiden asiantuntijuuden hyö-

dyntäminen vaihteli määrältään ja muodoltaan uudistusprosessien eri vaiheiden välillä, ja sille oli tyypillistä satunnaisuus.

Uudistuvien kuntien asiantuntijuustarpeiden tarkastelu osoittaa asiantuntijuuden olevan muutoksessa. Asiantuntijoiden osaamisessa korostuvat tiedon hyödyntämisen taidot, viestintä- ja vuorovaikutustaidot, verkostoitumistaidot, kokonaisuuksien hallinta, muutostilanteiden hoitaminen ja johtaminen. Asiantuntijuuden osa-alueet liittyvät eri toimijoiden välisen yhteistyön ja verkostojen merkityksen kasvuun, eli myös uudessa julkisessa hallinnassa korostuviin osa-alueisiin. Tiedon prosessoinnilla on asiantuntijatyössä keskeinen rooli. Asiantuntijoiden tulee löytää olennainen tieto suuresta tietomassasta sekä kyetä soveltamaan tietoa omassa kontekstissaan. Tärkeänä näyttäytyy asiantuntijoiden taito tiivistää olennainen tieto ja esittää se muille ymmärrettävällä ja selkeällä tavalla. Viestintä- ja vuorovaikutustaidot ovat tutkimuksen mukaan uudistuvien kuntien erilaisissa asiantuntijatehtävissä toimivien osaamisen ydintä, ja niiden korostuminen liittyy tulkintani mukaan myös kuntayhteisön vuorovaikutuksen merkityksen kasvuun. Viestinnän menetelmien, kanavien ja kohderyhmien moninaistuminen vaatii uudenlaista osaamista.

Esimerkiksi sosiaalinen media on muuttanut kunnan ja kuntalaisten välistä vuorovaikutusta, ja asiantuntijoiden on tärkeää hallita myös somen käyttö. Sosiaalista mediaa julkisen hallinnon näkökulmasta tarkastellut Pekka Sauri (2015, 31–32) pitää julkisen hallinnon osallistumista eri foorumeilla käytäviin kansalaiskeskusteluihin olennaisena: julkinen hallinto menettää oikeutuksensa, jos se ei ole mukana niissä keskusteluissa, joissa sen vastuualueisiin liittyviä kysymyksiä käsitellään.

Vuorovaikutus kuntayhteisön eri toimijoiden kanssa tunnustetaan tärkeäksi, mutta yhteistyö muodostuu kuitenkin edelleen osin hallintolähtöisesti. Tutkimukseni osoittaa kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisessä olevan monenlaisia haasteita. Kokemustiedon hyödyntämiseen vaikuttaa tulkintani mukaan se, ollaanko kunnissa valmiita hyödyntämään eri

toimijoiden tietoa ja erilaisia asiantuntijuuksia, kenen asiantuntijuutta arvostetaan ja millaista tietoa pidetään pätevänä. Johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemykset kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisestä ovat vaihtelevat.

Lainaan haastateltua: ”...meidän vahva ydin täytyy olla, että päättäjät ja viranhaltijat ja kuntalaiset ja kolmas sektori ja yrittäjät eli tämä meidän paikallisyhteisö niinku keskustelee keskenään, mutta siinäkin on työmaata vaikka kuinka paljon...”

Asiantuntijuus rakentuu kunnissa yhteistyön kautta, ja tärkeänä näyttäytyy erilaisten osaamisten yhdistymisen mahdollistaminen. Kollektiivisen asiantuntijuuden syntyyn vaikuttavat kuntaorganisaation rakenteet, jotka voivat olla yhteisiä tiedon luomisen prosesseja edistäviä tai ehkäiseviä. Rakenteita olennaisempaa on kuitenkin tulkintani mukaan kuntien toimintakulttuuri. Kuntien toimintakulttuurien muuttaminen on haastavaa, mutta pidän sitä kunnan uudistumisen kannalta keskeisenä.

Yksilöiden merkitys näyttäytyy uudistusten onnistumisen näkökulmasta tärkeänä. Uudistumisen onnistuminen henkilöityy avaintoimijoihin, jotka reflektoivat omaa ja yhteisön toimintaa. Sen pohjalta he pyrkivät muuttamaan näkyviä ja näkymättömiä instituutioita eli ihmisten toimintaan vaikuttavia rakenteita ja toimintamalleja uudistusten aikaansaamiseksi. Tämä näyttäytyy tutkimuksen kohdekunnissa uudistumisen avainhenkilöiksi tunnistettujen toimijoiden kykynä koota erilaista asiantuntijuutta omaavia henkilöitä ja heidän näkemyksiään yhteen, tukea heidän vuorovaikutustaan sekä tuoda syötteinä toimivaa tietoa myös kehittämistyön ulkopuolelta uudistamisen tueksi. Yhden henkilön substanssitaitoja olennaisempaa näyttäytyy osaamisen ja asiantuntijuuden kokonaisuus sekä kyky ottaa tämä kokonaisuus käyttöön uudistamisessa.

Lainaan haastateltua: ”...johtajuus niinku punnitaan siinä, että miten me sitä asiantuntemusta, joka sillä kokonaisuuden kollektiivilla on, miten sitä osataan hyödyntää, että siitähän siinä on niinku sitten viime kädessä kysymys...”

miten saadaan niiden kaikkien asiantuntijoiden osaaminen parhaiten esiin... onko meillä kykyä käyttää sitä niin se on niinku tuhannen taalan kysymys ja se on se johdon osaamisen ihan niinku viimekätinen mittari”

Kuntien uudistamisessa tarvitaan perinteiset toimintatavat kyseenalaistavia henkilöitä. Perinteinen koulutukseen ja pitkään työkokemukseen perustunut asiantuntijuus näyttää korvautuvan kuntakentällä uudenaikaisella asiantuntijuudella, jota kuvastavat geneerisyys, kollektiivisuus, prosessimaisuus sekä kontekstisidonnaisuus. (Vrt. Jakonen 2017, 12–13; Asheim ym.2016, 6–8; Saaristo 2000, 147–157.) Asiantuntijuus uudistuvassa kunnassa näyttää edellyttävän jatkuvaa uuden opettelua ja kykyä toimia muuttuvissa tilanteissa.

Asiantuntijuuden kontekstisidonnaisen luonteen vuoksi on mahdotonta esittää kaikkialla pätevää näkemystä kuntien asiantuntijoiden tärkeimmistä kyvykkyyksistä. Tarvittava asiantuntijuus näyttää vaihtelevan ajan ja paikan mukaan: erilaisten osaamisalueiden painoarvo on tehtävä- ja tilannesidonnainen.

Tutkimukseni mukaan siirtyminen uuden julkisen hallinnan mukaiseen toimintaan ei ole kunnissa vielä niin pitkällä kuin teoreettiset tarkastelut osin antavat olettaa. Tulkitseen uudenaikaiseen yhteistyöhön, kumppanuuteen ja verkostoihin perustuvan toiminnan rakentuvan kunnissa osittain vielä vanhojen rakenteiden päälle. Tunnistan tämän olevan seurausta perinteiselle hallinnolle tyypillisten instituutioiden ja toimintakulttuurin olemassaolosta. Pidän kunnan uudistamisen kannalta olennaisena toimintakulttuurin ja instituutioiden muuttumista, jonka puolestaan näen edellyttävän uudenlaista edellä kuvaamaani asiantuntijuutta kunnissa eri tehtävissä ja rooleissa toimivilta henkilöiltä.

Suomessa on 309 erilaista kuntaa ja 309 erilaista kunnan toimintaympäristöä. Kuntien erilaistumiskehitys on kiihtynyt 2000-luvulla, ja kehityksen on arvioitu jatkuvan tulevaisuudessa (Airaksinen 2017, 170). Kuntia jaotellaan usein menestyjiin ja taantujiin. Tyypillisimmän käsityksen mukaan suuret kaupungit ja niiden kehysalueet menestyvät, ja pienet harvaanasu-

tut kunnat taantuvat. Suomessa on kuitenkin lukuisia esimerkkejä siitä, miten erilaisissa toimintaympäristöissä toimivissa kunnissa on onnistuttu uudistamaan toimintaa sekä luomaan kasvua ja hyvinvointia alueelle. Kuntien uudistumisen tukeminen edellyttää näkemykseni mukaan entistä vahvempaa huomion kiinnittämistä paikalliseen toimijuuteen ja paikallisesti muotoutuvaan asiantuntijuuteen. Käytännössä tämä tarkoittaa kansalliselta tasolta johdettujen reformien näkökulmasta paikallisten erityispiirteiden vahvempaa huomiointia ja paikallisen liikkumavaran lisäämistä kuntakenttää koskevissa uudistamisprosesseissa.

Lähteet:

- Airaksinen Jenni. (2017). Kuntien tulevaisuus ja erilaisuus. Teoksessa Nyholm Inga & Haveri Arto & Majoinen Kaija & Pekola-Sjöblom Marianne (toim.). Tulevaisuuden kunta. Suomen kuntaliitto. Tampereen yliopisto. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Asheim Bjorn, Grillitsch Markus & Trippl Michaela (2016). Smart Specialization as as in innovation-driven strategy for economic diversification: Examples from Scandinavian regions. *Papers in Innovation Studies*, Paper no. 2016/23, 1–35.
- Grillitsch Markus, Rekers Josephine & Sotarauta Markku (2019). Trinity of Change Agency: Connecting Agency and Structure. *Studies of Regional Development. Papers in Innovation Studies*. 2019/12.
- Jakonen Mikko (2017). *Vastatieto – tulevaisuuden asiantuntijuutta etsimässä*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2017. Helsinki.
- Kinossian Nadir (2019). New research agenda. Agents of change in peripheral regions. *Baltic Worlds, XII (2)*, *Special section: Life in the Archipelago*, 61–66.
- Laasonen Valterri & Kolehmäinen Jari (2017). Capabilities in knowledge-based regional development – towards a dynamic framework. *European Planning Studies*, 25(10), 1673–1692.
- Nieth Lisa (2020). *It has two sides to build a bridge. Universities as institutional entrepreneurs in knowledge-based regional development*. University of Twente. Enschede.
- Saaristo Kimmo (2000). *Avoin asiantuntijuus. Ympä-*

- ristökysymys ja avoin ekspertiisi.* Nykykulttuurin tutkimuskeskuksen julkaisuja 66, Jyväskylän yliopisto. Saarijärvi: Nykykulttuurin tutkimuskeskus.
- Sauri Pekka (2015). *Julkishallinto ja sosiaalinen media.* Kunnallissalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 98. Sastamala: Pole-Kuntatieto Oy ja Pekka Sauri.
- Sotarauta Markku & Mustikkamäki Nina (2008). Evolutionaarisen muutuskäsityksen ja itse-
- uudistumisen kapasiteetin haaste. Teoksessa Mustikkamäki Nina & Sotarauta Markku (toim.), *Innovaatioympäristön monet kasvot* (s.11–45). Tampere: Tampere University Press.
- Sotarauta Markku, Suvinen Nina, Jolly Suyash & Hansen Teis (2020). The many roles of change agency in the game of green path development in the North. *European Urban and Regional Studies*, 1–19.

Focus Localiksessa julkaistaan kuntien toimintaa käsitteleviä tieteellisiä artikkeleita, tutkimustiedotteita ja mielipiteitä, kirjallisuusarvosteluja sekä ajankohtaisia tiedotuksia. Tieteelliset artikkelit voivat olla luonteeltaan teoreettisia, metodologisia, käsitteellisiä ja empiirisiä. Kaikki tieteelliset artikkelit käyvät läpi referee-arvioinnin. Artikkelin ohjeellinen pituus on noin 6000–8.000 sanaa ja muiden kirjoitusten noin 4.000 sanaa.

Käsikirjoituksen tulee olla lopullisessa muodossa, mieluiten rtf-muotoon tallennettuna. Taulukot ja kuvat tallennetaan myös erillisinä tiedostoina. Lähdeviittaukset sijoitetaan tekstin sisään sulkeisiin esim. (Brynes 1991, 23), ei alaviitteiksi. Laajat viitteet merkitään numeroin ja sijoitetaan artikkelin loppuun loppuviitteiksi.

Artikkelin loppuun liitetään lähdeluettelo (otsikolla Lähteet), johon sisällytetään artikkelissa käytetyt lähteet tekijöiden sukunimien mukaisessa aakkosjärjestyksessä. Lähdeluettelossa esiintyvän teoksen täytyy sisältää seuraavat tiedot: tekijän sukunimi, etunimi TAI etunimen ensimmäinen kirjain, jonka jälkeen piste, julkaisuvuosi (suluissa), teoksen nimi (kursiivilla), painopaikka ja kustantaja. Esimerkiksi:

Lindblom, Charles E. & Cohen, David K. (1979). *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.

tai

Lindblom, C. E. & Cohen, D.K. (1979). *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.

Lähdeluettelossa esiintyvän tieteellisen artikkelin täytyy sisältää seuraavat tiedot: tekijän sukunimi, etunimi TAI etunimen ensimmäinen kirjain, julkaisuvuosi (suluissa), artikkelin nimi, tieteellisen aikakauskirjan nimi (kursiivilla), vuosikerran numero, julkaisun numero ja artikkelin sivunumerot. Esimerkiksi:

Boyne, George A. & Chen, Alex A. (2007). Performance Targets and Public Service Improvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, No. 3, s. 455–477.

tai

Boyne, G. A. & Chen, A. A. (2007). Performance Targets and Public Service Improvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, No. 3, s. 455–477.

Artikkeleiden alkuun liitetään lyhyt englanninkielinen yhteenveto (otsikolla Abstract). Tekstit varustetaan kirjoittajan yhteystiedoilla (nimi, oppiarvo, virka-asema, toimipaikka ja sähköpostiosoite). Focus Localis ei julkaise muualla jo julkaistuja artikkeleita. Käsikirjoitukset lähetetään toimitussihteerille sähköpostin liitetiedostona (toimitussihteerin@kunnallistiede.fi). Toimitukselle toimitettuja kirjoituksia ei palauteta.

Focus Localiksen jokainen numero ilmestyy myöhemmin elektronisena verkkolehtenä. Kirjoitusten copyright jää Kunnallistieteen yhdistykselle.

Instruktioner till författarna

Focus Localis publiceras vetenskapliga artiklar som behandlar kommunernas verksamhet, forskningsrapporter och synpunkter, litteraturrecensioner samt aktuella tillkännagivanden. De vetenskapliga artiklarna kan till sin karaktär vara teoretiska, metodologiska, begreppsliga och empiriska. Samtliga vetenskapliga artiklar underkastas refereebedömning. Normativ längd för en artikel är ca 6000-8.000 ord och för andra texter ca 4.000 ord.

Manuskripten bör presenteras i slutgiltig form, helst sparade i rtf-format. Tabeller och figurer sparas även som separata dokument. Källhänvisningar i texten placeras inom parentes t.ex. (Brynes 1991, 23), inte som fotnoter. Omfattande hänvisningar numreras och placeras i slutet av artikeln som slutreferenser.

I slutet av artikeln bifogas källförteckning (under rubriken Källor), i vilken upptas de källor som använts i artikeln i alfabetisk ordningsföljd enligt författarnas efternamn. De arbeten som upptas i källförteckningen bör innehålla följande uppgifter: författarens efternamn, förnamn (eller initialer), utgivningsår (inom parentes), arbetets namn (kursiverat), tryckningsort och förläggare. Till exempel:

Lindblom, Charles E. & Cohen, David K. (1979). *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.

eller

Lindblom, C.E. & Cohen, D.K. (1979). *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.

Vetenskaplig artikel som ingår i källförteckningen måste innehålla följande uppgifter: författarens efternamn, förnamn, utgivningsår (inom parentes), artikelns namn, namnet på den vetenskapliga årsboken (kursiverat), årgångsnummer, publikationens nummer och artikelns sidnummer. Till exempel:

Boyne, George A. & Chen, Alex A. (2007). Performance Targets and Public Service Improvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, No. 3, s. 455–477.

eller

Boyne, G.A. & Chen, A.A. (2007). Performance Targets and Public Service Improvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, No. 3, s. 455–477.

Till början av artiklarna fogas en kort sammanfattning på engelska (under rubriken Abstract). Texterna förses med författarens kontaktuppgifter (namn, akademisk grad, tjänsteställning, verksamhetsort och e-postadress). Focus Localis publicerar inte artiklar som tidigare publicerats annorstädes. Manuskripten skickas på redaktionssekreterarens e-post (toimitussihteeri@kunnallistiede.fi) som bilagd fil. Texter som skickats till redaktionen returneras inte.

Varje nummer av Focus Localis utges senare som elektronisk webbtidning. Kommunalvetenskapliga föreningen behåller copyrighten.

