

# Uutta ARTTU2-ohjelmasta

ARTTU2-TUTKIMUSOHJELMAN JULKAISUSARJA ■ NRO 5/2017

ARTTU2  
Tutkimusohjelma Forskningsprogrammet

## Välitilan johtaminen kunnissa

Jari Stenvall, Tampereen yliopisto ja Kaija Majoinen, Kuntaliitto

Tutkimusartikkeli on osa ARTTU2-tutkimusohjelman uudistusten reaaliaikaista arviointia (REA). Tässä tarkastellaan kunnan johtamista tilanteessa, jossa kansallisen tason maakunta- ja sote-uudistuksen ratkaisut ja tuleva suunta ovat vielä avoinna. Näin ollen kunnat ovat välitilassa.

### Välitilan johtamisen kärkiviestit:

1. Sille on tunnusomaista epävarmuus, hämmennys ja suunnan puuttumisen tunne. Tilanne helpottuu, jos kyetään luomaan yhteinen muutoskuva kunnan tulevaisuudesta.
2. Välitilassa oleminen ei kerro kuntien aktiivisuudesta tai passiivisuudesta. Osa kuntia etsii välitilassa hyvinkin aktiivisesti ulospääsyä tilanteesta.
3. Se on parhaimmillaan luova, uusia kokeiluja ja innovaatioita esiin nostava. Kuntien itsehallinnollinen ote vahvistuu, kun muutoshankkeiden omistajuus otetaan omiin käsiin.
4. Riskeinä nähdään mm. ylioptimististen odotusten synnyttäminen, vastuun siirto muille toimijoille sekä asiantuntijapako.
5. Epävarmuudessa oleminen ja muutosten kiireelliset valmistelut kuormittavat henkilöstöä ja johtoa varsinkin silloin, kun he kokevat olevansa muutoksen objekteja kuten esimerkiksi tukipalveluhenkilöstö ja lähiesimiehet.
6. Välitila näyttäytyy usein eriytyneenä: Johdon tasolla voi olla jo selkeitä käsityksiä muutosten sisällöistä ja kunnan tulevaisuudesta, mutta henkilöstölle tilanne on vielä epäselvä ja hahmottomaton.
7. Välitila haastaa johtajia toimimaan aiemmasta poikkeavalla tavalla. Tätä kautta rakentuu esimerkillä johtaminen ja läsnä oleva johtajuus.

### RAPORTIN SISÄLTÖ

Johdanto  
Välitila kuntiin kohdistuvissa uudistuksissa  
Tutkimusaineistot  
Välitilan tunnuspiirteitä  
Välitila mahdollisuuksina ja riskeinä  
Mitä välitila edellyttää johtajuudelta?

### Johdanto

Kuntien ja kuntajohtamisen muutokset ovat osa laajempaa yhteiskunnallista kehitystä. Muutokset ovat luonteeltaan taloudellisia, sosiaalisia, teknologisia sekä ympäristöön liittyviä. Kun samanaikaisesti työelämä muuttuu, väestö ikääntyy ja ihmisten arvomaailma on murroksessa, voidaan sanoa, että kuntia johdetaan juuri nyt keskellä suuria siirtymiä. Globaalisti elämme arvaamattoman vallankäytön aikaa, mikä heijastuu epävarmuustekijöinä myös kuntiin ja niiden talouteen. Erityisesti kuntien rooliin ja johtamiseen vaikuttaa menossa oleva tehtävien ja vastuiden uusjako kuntien, tulevien maakuntien ja valtion välillä. Maakunta- ja sote-uudistusta onkin luonnehdittu yhdeksi hallintohistoriamme suurimmista reformeista.

Käynnissä oleva uudistus merkitsee myös kuntien näkökulmasta suuria, moniulotteisia muutoksia. Kun sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisen ja rahoituksen vastuu siirtyy pois kunnilta, haastaa se kunnat määrittelemään omaa perustehtäväänsä uudelleen. Aiemmin kunnan roolia ja tarpeellisuutta on arvioitu

sen järjestämien palvelujen kautta, mutta nyt muutostilanne tuo toisenlaisen lähestymistavan ja ulottuuden kuntien roolista käytävään keskusteluun. Siinä korostuvat kunnan muut ulottuvuudet, erityisesti yhteisöllisyyteen, kumppanuuteen ja elinvoimaan liittyvät roolit sekä asukkaiden elämisen viihtyvyyden edistäminen.

Tunnistamme kuntien olevan tällä hetkellä väli-tilassa. Tuo väli-tila ei kuitenkaan tarkoita sitä, että siinä olevat kunnat olisivat pysähtyneessä tilanteessa. Käsite ei siis kerro kunnan aktiivisuudesta tai passiivisuudesta. Itse asiassa osa kunnista saattaa etsiä väli-tilassa hyvinkin aktiivisesti ratkaisuja tilanteesta ulospääslylle. Väli-tila voikin parhaimmillaan olla luova, uusia innovaatioita ja kehittämismahdollisuuksia esille nostava tila. Tässä tilassa on ikään kuin pakko pysähtyä pohtimaan, miten voisi tehdä toisin. Käsite kuitenkin kertoo siitä, että ratkaisut ja tuleva suunta ovat vielä avoinna osin omista toimenpiteistä riippumattomista syistä.

Yksi haaste väli-tilassa voi olla myös ns. eriyttäminen. Esimerkiksi johdon tasolla voi olla selkeitä käsityksiä ja näkemyksiä kunnan tulevaisuudesta. Vastaavasti työntekijöiden tasolla tilanne on epäselkeä ja hahmottumaton. Tämä aiheuttaa ristiriitoja.

Kaiken kaikkiaan väli-tila on tilanne, missä organisaation tasapainoa on horjutettu eikä uutta tasapainoa ole vielä löydetty (esimerkiksi Stacey 2010). Tästä käytetään myös käsitettä liminaalitala, joka tarkoittaa uuden kynnyksellä olemista (Ansio ja Hirkmann 2013). Tilanteeseen voidaan reagoida monella tavalla kuten tukeutumalla vanhaan, toivomalla parasta, vaikeumalla tai etsimällä uutta. Tilanne saattaa olla toimijoille – kuntapoliitikoille, johdolle ja henkilöstölle – ahdistava, koska väli-tilaan liittyy paljon epävarmuuksia.

## Väli-tila kuntiin kohdistuvissa uudistuksissa

Maakunta- ja sote-uudistuksen suunnittelu ja toteuttaminen on käynnistetty monissa kunnissa ja alueilla. Siitä huolimatta monet uudistuksen toteutukseen liittyvät asiat ovat valtakunnan tasolla yhä vahvasti auki. Maakunta- ja sote-uudistuksen yli 1000-sivuisen lakipaketin on keväällä 2017 eduskunnan valiokuntakäsittelyssä, kasvupalveluja liittyvää lakiesitystä valmistellaan, samoin valinnanvapauteen liittyvien pohjaesitysten työstäminen on lausuntojen pohjalta edelleen käynnissä. On vaikeaa ennakoita, mihin suuntaan uudistus ja sen toteutus niin sisällön kuin aika-tilojenkin osalta kääntyvät. Käytännössä keskeiseksi kysymykseksi nousee, miten uudistuksia kyetään johtamaan ja viemään eteenpäin tällaisessa väli-tilassa (Stenvall, Vakkala ja Sandberg 2017). Käytännössä maakunta-, sote- ja kuntauudistukset vaikutukset näkyvät kuntien johtamisessa tulevina vuosina, sillä esimerkiksi toteutusprosessi voi ennakoimattomastikin suunnata uudistusta.

Kuntien näkökulmasta kysymys reformien yhteydessä ei ole kuitenkaan vain osallistumisesta maakunta- ja sote-uudistuksen valmisteluun alueellisella tasolla, vaan myös tulevaisuuden kunnan tekemisestä tässä ja nyt keskellä epävarmuuksia. Osassa kuntia on jo käynnistetty oma uudistamistyö, mutta monissa ei ole vielä konkretisoitu uudistusten merkitystä omalle kunnalle. Myös kunnan sisällä eri toimijoilla voi olla erilainen tilannekuva siitä, missä ollaan menossa ja mitä uudistukset merkitsevät. Toisessa kunnassa strategiana voi olla odottelu, jotta nähtäisiin selvemmin, mitä maakuntatasolla tapahtuu. Toisessa kunnassa ollaan jo aktiivisesti työstämässä uutta organisaatiota, johtamisjärjestelmää ja toimintamallia. Tilanne voi tältäkin osin eriyttää



kuntakehitystä: Osa kunnista löytää roolinsa ja pystyy tekemään strategiset valinnat, osalla saattaa olla edessään näivettyneen kierre (Stenvall, Vakkala ja Sandberg 2017, s. 53).

Välitilan näkökulmasta valtakunnalliset reformit ovat kasvattaneet epävarmuutta monin tavoin. Ensinnäkin uudistusten sisällöt – kuten valinnanvapaus – ovat jatkuvien muutosten kohteena. On hyvin vaikea ennakoita, minkälaisiksi käytännöt lopulta muodostuvat. Toiseksi uudistuksissa joudutaan etsimään ratkaisuja osin sellaiseen, josta ei ole aikaisemmin kokemusta. Tämäkin jättää epävarmuutta siihen, minkälaisiksi sisällöt muodostuvat. Kolmanneksi uudistuksia valmistellaan saman aikaisesti lainsäädännön tasolla ja maakunta-kuntatasolla. Näin valtakunnalliset uudistukseen liittyvät epävarmuudet heijastuvat suoraan maakunta- ja kuntatasojen toimintaan.

Lisähaasteellisuutta välitilan johtamiseen kunnissa tuo valtuustokauden vaihdos. Kun jo nyt valtuustotyöhön osallistuvilla valtuutetuilla on ollut työstä hahmottaa ja ymmärtää muutosten moninaisuutta, vaikeuseroin on varmasti suurempi niillä, jotka uusina valtuutettuina tulevat päätöksentekijöiksi keskelle muutosten monimutkaisuutta. Muutosten aikataulu on erityisen haasteellinen: Kun uudet valtuustot aloittavat toimikautensa vaalien jälkeen 1.6.2017, maakunnan väliaikainen hallinto aloittaa tämän hetken suunnitelman mukaan 1.7.2017. Valtuutettujen näkökulmasta juuri samanaikaisesti on myös käynnistävä uuden valtuustokauden strategiatyöskentely sekä seuraavan vuoden talousarvion ja toimintasuunnitelman valmistelu.

Kuntakäsityksen muutoksen lisäksi on nähtävissä laajoja organisatorisia, toiminnallisia ja johtamiseen liittyviä muutoksia (Jäntti 2016). Voidaan jopa sanoa, että kunnat olisivat olleet muutoksessa riippumatta sote- ja maakuntauudistuksesta. Nämä muutokset – kuten teknologian tai taloudellisen taantuman/kasvun tuomat muutokset – vaikuttavat rakenteellisten uudistusten ohella kuntien toimintaan. Lisäksi monet toimintaympäristöstä tulevat muutokset ovat luonteeltaan vaikeasti ennakoitavia.

## Tutkimusaineistot

Artikkelin aineistona käytetään kirjallista materiaalia sekä haastatteluaineistoa. Haastattelut tehtiin ARTTU2-tutkimusohjelmaan liittyen 15.3.2017 Kuntatalolla osana Kuntajohtajien Ryhmä 44 -verkoston kokousta ja näihin haastatteluihin osallistui 26 kuntajohtajaa erikokoisista kunnista eri puolelta Suomea. Lisäksi tässä artikkelissa hyödynnetään Kuntaliiton US04-kuntien (Uuden sukupolven organisaatiot ja johtaminen) verkostoseminaarin työpajatyöskentelyn tuloksia. Tähän työpajatyöskentelyyn osallistui johtavia luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita 26 kunnasta eri puolelta Suomea. *Lainaukset näistä keskusteluista on kirjoitettu tekstiin kursivilla.*

Välitila on uuden kynnyksellä olemista, jossa korostuu reflektoinnin merkitys. Reflektointi edellyttää tiedon ja kokemuksen kautta syntyvää ymmärrystä ja sen havainnointia ja näkemistä, mikä on vasta tuloillaan. Näin ollen tässäkin artikkelissa on kirjallisen aineiston ja haastattelujen lisäksi hyödynnetty kirjoittajien pitkäaikaista ja syvällistä kokemusta muutostilanteista sekä kykyä reflektoida ja jäsentää vasta iduillaan olevia asioita. Artikkelin

syntyi ulkoisen haastattelusta saadun tiedon ja oman kokemustiedon välisellä vuoropuhelulla sekä sparraavalla keskustelulla ARTTU2 REA-projektiryhmän jäsenten kanssa.

Tutkimusartikkelimme on osa ARTTU2-tutkimusohjelmaa ja sen kahden osaprojektin yhteistuotos. ARTTU2:n osaprojekti Uudistusten reaaliaikainen arviointi (REA) tuottaa puolestaan tietoa kuntajohtamisessa tapahtuvista muutoksista niin johtamisjärjestelmien, -prosessien kuin -välineidenkin näkökulmasta.

## Välitilan tunnuspiirteitä

Siirtymille eli välitiloille on tunnusomaista ennakoinnattomuus, epävarmuus, hämmennys ja suunnan puuttumisen tunne. Välitilassa oleminen herättää enemmän kysymyksiä kuin vastauksia. US04-työpajaan osallistuneet kuntien johtavat viranhaltijat ja luottamushenkilöt kuvasivatkin tuota tilaa sanoilla *”arvailua, enemmän kysymyksiä kuin vastauksia.”*

Välitilassa asiat vaikuttavat varsin usein sekavilta ja epävarmoilta ja niillä voi olla monia samanaikaisia merkityssisältöjä. Tämän artikkelin näkökulmasta erityisesti uusi kunta tai tulevaisuuden kunta esiintyi ryhmäkeskusteluissa monimerkityksellisenä. Jotkut haluavat puhua uudesta kunnasta, toiset puolestaan toteavat, että osan tehtävistä lähtiessä kunnilta pois on harhaanjohdavaa puhua uudesta kunnasta. Osa keskusteluun osallistuneista puhui tulevaisuuden kunnasta pääosin palvelukuntana, osa pohti edessä olevaa kunnan roolin muutosta ja jotkut näkivät, että tehtävien ja roolimutosten lisäksi edessä on suuri toimintakulttuurin muutos sekä uudelleenorganisointuminen mm. elinvoimantehtävän näkökulmasta. Erilaisten merkityssisältöjen taustoihin oli vaikuttamassa mm. alueen valmistelutilanne, vastaajan oma positio ja rooli valmistelussa sekä myös asennoituminen muutokseen yleensä.

Välitila organisaatiomuutoksissa merkitsee mm. merkitysten, normien ja arvojen muutoksia (Kontinen et al. 2013). Välitila ja näköpiirissä oleva uusi kunta haastaa kuntia uudistamaan toimintakulttuuriaan aiempaa avoimemmaksi ja osallistuvammaksi. Nopeasti ja yllätyksellisesti muuttuvassa toimintaympäristössä pysyvän toimintakulttuurin käsite ei enää päde. Näin kysymys ei myöskään ole pysyvän, vanhan toimintakulttuurin muutoksesta uudeksi, vaan pikemminkin merkitysten, arvojen ja normien jatkuvista uusista tulkinnoista. Näin ymmärrettynä välitila liittyy oleellisesti kompleksiseen toimintaympäristöön, siinä johtamiseen ja työskentelyyn. Välitilassa oleminen siis liittyy konkreettisesti siihen, uskotaanko kuntien toimintakulttuurin muutoksen olevan mahdollista ja todennäköistä vai palautuuko se uudesta tilanteesta huolimatta ”vanhaan”.

Välitilaa on kuvattu myös organisaation tilaksi erilaisten perinteisten ja totuttujen organisaatorakenteiden välillä. Erityisen hyvin tämä tulee esiin maakunta- ja sote-uudistuksessa, jossa valtionhallinnon, peruskuntien hallinnon ja kuntayhtymien toimintamallit ovat samanaikaisesti läsnä ja joihin vielä liittyvät yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin toimintalogiikat. Vielä ei ole varmaa, missä määrin uusiin maakuntiin yhdistyvät näiden eri toimijoiden toimintalogiikat sosiaali- ja terveydenhuollon professioiden ammattilogiikkaa unohtamatta. Onkin useita

mahdollisia ”kehyksiä”, jotka voivat jatkossa tulla määrittämään tätä toimintaa.

Johtamisen näkökulmasta välitila on monessa mielessä haasteellinen. Ensiksi välitilassa ei ole täysin selvää, mitkä asiat ovat oikeita, mitkä vääriä ja näin päätöksiä ei voida tehdä pelkästään olemassa olevien sääntöjen perusteella. Tällöin korostuu eettisen johtamisen ulottuvuus ja toimintaperiaatteet. Myöskään perinteiset tavat seurata ja arvioida toimintaa ja tuloksellisuutta eivät kaikelta osin toimi välitilassa, koska pitäytyminen totutussa arviointitavoissa voi estää iduillaan olevaa muutosta. Toiseksi muutosta johtavat esimiehet eivät usein itsekään tiedä, mitä muutoksia on tapahtumassa heidän omassa asemassaan ja tehtävissään. Usein esimiehet itsekään ovat prosessin alkuvaiheessa ulkokehällä, ennemmin muutoksen objekteja kuin subjekteja. Riskinä on myös uusavuttomuus, jolloin ei osata kunnolla toimia uudella eikä myöskään vanhalla tavalla (Stenvall, Majoinen, Syväjärvi, Vakkala ja Selin 2007, s. 77).

Välitila ei ole haastattelujenkaan perusteella mikään staattinen tila, vaan se sisältää monenlaista liikettä ja toimintaa, ”askelia ja harha-askelia”. Käsite itsessään ja ilman määrittelyä voi tuoda mieleen kuvan paikallaan olosta. Koska välitila-käsitteestä itsestään ei ole juurikaan puhuttu osana kuntajohtamista, näkyi tämä myös haastatteluissa. Osa haastatelluista totesikin, ”että ei meillä ole mitään välitilaa, vaan koko ajan tehdään muutoksia.”

Siirtymävaihe sote-palveluissa kunnista maakuntiin sisältää kuntien näkökulmasta tasapainoilua sen kanssa, missä määrin kannattaa olla aktiivisesti mukana maakuntatason valmistelussa ja missä määrin tulisi keskittyä oman kunnan tulevaisuuden tekemiseen. ”Kaikkialla ei voida vielä keskittyä uuden kunnan rakentamiseen, vaan on yritettävä vaikuttaa esimerkiksi sote-palveluihin – nyt kun vielä voi vaikuttaa”. Tämä lainaus sisältää näkemyksen siitä, että välitila sisältää potentiaalia ja siinä on hetkiä, jotka tulisi käyttää hyväksi ennen kuin vaikuttamisen ikkuna sulkeutuu. Samalla keskeinen kysymys on se, mitä vaikuttaminen tarkoittaa. Onko kysymys esimerkiksi kuntien edunvalvonnasta, jossa pyritään edistämään ratkaisuja, jotka ovat tarkoituksenmukaisia oman kunnan kannalta. Vaihtoehtoisesti kysymys voi olla pyrkimyksestä edistää sitä, että tulevista maakunnista tulisi mahdollisimman tarkoituksenmukaisia.

On luultavaa, että välitilassa toimii henkilöitä hyvin erilaisin intressein. Osalle on tärkeä kuntanäkökulma, toiselle ammatillinen näkökulma ja kolmannelle maakunnan näkökulma. Välitilassa onkin kysymys siitä, kyetäänkö eri näkökulmia ”törmäyttämään” tavalla, joka aikaansaa uudenlaisia ratkaisuja vai onko lopputuloksena valtakamppailu erilaisia kantoja ja intressejä edustavien toimijoiden kesken.

## Välitila mahdollisuuksina ja riskeinä

Kuten edellä todettiin, välitila sisältää mahdollisuuksia vaikuttaa tulevaan kehitykseen. Aktiivinen toimijuus mahdollistaa vaikuttamisen siihen, mikä vasta on syntymässä. Jos kunnat eivät osallistuisi nyt kuntaperusteisesti järjestettyjen sote-palvelujen uudelleen organisointiin, voisi tämä merkitä sitä, että valtionhallinnon toimintalogiikka vahvistuisi maakuntatasolla entisestään,

”maakunnista syntyisi valtion virastoja” ja maakunnan itsehallinnollinen ulottuvuus jäisi entistä enemmän taka-alalle. Samalla uudistuksissa jäisi hyödyntämättä se paikallinen ja alueellinen kokemustieto, mikä on tarpeen myös uudessa tilanteessa organisoitaessa palveluja.

Maakunta- ja sote-uudistuksessa vallitseva välitila mahdollistaa kuntien ja alueiden näkökulmasta itsehallinnollisen otteen vahvistumisen. Käytännössä tämä näkyy niin, että muutoshankkeiden omistajuus otetaan omiin käsiin. Tällöin kysymys ei ole kansallisten reformien ylhäältä alaspäin toimeenpanosta alueilla, vaan pikemminkin omista lähtökohdista, tarpeista ja valinnoista rakentuvan toimintamallin suunnittelusta. Näin ymmärtäen johtajuus ja paikallinen vastuunotto oman tulevaisuuden tekemisestä on keskeinen osa itsehallintoa. Toimijuuden ottaminen omiin käsiin on myös muutosmotivaatiota sekä paikallista ja alueellista identiteettiä vahvistava tekijä.

Välitila sisältää paljon potentiaalia, koska mitä tahansa voi tapahtua. Se avaa myös erinomaiset mahdollisuudet kokeiluille. Tämä tila mahdollistaa yleensä uuden luomisen ja luovuuden, jos vain tilaa osataan hyödyntää riittävästi ja kestää myös niitä epävarmuustekijöitä, mitä tilanteeseen liittyy. Välitila mahdollistaa myös uudenlaisen yhteisöllisen, jaetun flow-tilan syntyminen (Kontinen, Houni, Karsten ja Toivanen 2013).

Käänteisesti tarkasteltuna välitila kuntien näkökulmasta merkitsee myös monien, uusien riskitekijöiden kasvua. Miten tehdä rajallisilla resursseilla uutta kuntaa, kun samanaikaisesti valmistellaan maakuntaa? Kysymys ei ole vain asiantuntijoiden ja koko työvoiman määrästä, vaan myös laadusta. ”Kuka nyt haluaisi jäädä valmistelemaan uutta kuntaa? Maakunta näyttäytyy ainakin nyt houkuttelevammalta vaihtoehdolta ja riskinä on, että parhaat tytöt ja pojat rekrytoidaan maakuntaan.” Tämän ohella on lisäksi mahdollista, että rekrytointia tapahtuu julkisesta sektorista yksityissektorille.

Kunnista tapahtuvan asiantuntijapaon estämiseksi suurimmat kaupungit nyt haastattelujen mukaan miettivät, että kunnan johtavat viranhaltijat voivat toki lähteä maakuntavalmisteluun, mutta tätä varten heille ei myönnettäisi virkavapautta tai työlomaa. Samanaikaisesti pelko asiantuntijoiden menettämisestä nostaa esiin strategisen henkilöstöjohtamisen ja sen kehittämisen merkityksen kunnissa. On välttämätöntä etsiä niitä keinoja ja toimintamalleja, joilla kunta työnantajana on vetovoimainen myös tulevaisuudessa. Kysymys on mm. henkilöstöjohtamiseen, palkitsemiseen sekä osaamisen kehittämiseen liittyvistä toimenpiteistä.

Isot muutokset jo kokonsa puolesta sisältävät riskejä. Kun samanaikaisesti on monta isoa asiaa muuttumassa, on riski, että kaikkeen oleelliseen ei ehditä vaikuttamaan tai jotkut sinällään tärkeistäkin asioista jäävät liikaa taka-alalle. Sote- ja maakunta-uudistuksessa on kysymys jättimäisen suuresta vallan, vastuiden ja resurssien uusjaosta. ”Näyttää siltä, että kunnan elinvoiman säilyttämisen keskeisiin kohtiin ollaan uudistuksessa kohdentamassa muutoksia, kuten esimerkiksi strategisesti tärkeät tukipalvelut, seudulliset elinkeino-yhtiöt ja kasvupalvelujen organisointi.”

Monissa kunnissa kannetaan aiheesta huolta siitä, jääkö kuntien elinvoimatehtävään aidosti työkaluja ja resursseja. Huolta lisää myös se, että *”puhe vahvasta elinvoimakunnasta voi johtaa päättäjiä kuvittelemaan, että jostain on tulossa kuntiin lisäresursseja. Ainoa mahdollisuus muutoksen tekemiseen on kuitenkin uudelleen suunnata olemassa olevia resursseja sekä myös saneerata olemassa olevaa.”* Väli-tilassa on siis vaarana ylioptimistiset odotukset. Toinen ongelma on se, että vastuuta tekemisestä saatetaan helposti siirtää muille toimijoille.

Haastattelujen perusteella on nähtävissä myös, että moninaisia epävarmuuksia sisältävä väli-tilavaihe aktivoi monia erilaisia toimijoita liikkeelle. *”Nyt on myös entistä enemmän myyntimiehiä ja monenlaisia konsultteja liikkeellä, jotka pyrkivät vaikuttamaan päättäjiin.”* Nämä erilaiset ”tuomiopäivän uhkakuvat” voivat edistää paniikkimaisten ratkaisujen tekemistä ja riskiksi nousee näin paniikkijohtaminen, jossa päätöksenteko perustuu äkkinäisiin ratkaisuihin ilman tarvittavaa tietoperustaa.

Maakunta- ja sote-uudistuksen sekä tulevaisuuden kunnan samanaikainen valmistelu voi nostaa myös uudenlaisia lojaliteettihaasteita valmisteluun osallistuville. Kenen palveluksessa olen, kenen ääntä kuuntelen? Kuntien näkökulmasta on välttämätöntä, että valtio osallistuu maakuntauudistuksen resursointiin vahvasti eivätkä kunnat jää maksimiehiksi. Mutta kun valmiitelevan asiantuntijan palkkaus tulee kahdesta paikasta, kuinka paljon henkilön toimintaan vaikuttaa tämä puolikkaan palkanmaksajan edun ajaminen. Riittääkö kapasiteetti tähän samanaikaiseen valmisteluun?

Väli-tilassa johtamisen vaikeutta lisää se, että kansallisen tason valmisteluun liittyy monia epävarmuustekijöitä. Eräs haastatteluihin osallistunut kuvasikin, että *”pelikirja muuttuu koko ajan.”* Ongelmana on, että maakunta- ja sote-uudistusta ei valmistella parlamentaarisesti, mistä seuraa, että nyt odotellaan jo vaalien jälkeistä uutta pelikirjaa. Myös kuntatasolla kuntavaalit voivat tuoda muutoksia. *”Obamacare ja Trumpcare voi tapahtua niin kansallisesti kuin kuntatasolla.”*

Epävarmassa väli-tilassa on tärkeää se, että varaudutaan erilaisiin vaihtoehtoihin: Toivotaan ja tehdään työtä parhaan mahdollisen vaihtoehdon eteen, mutta samalla varaudutaan myös ei-toivotuihin vaihtoehtoihin. Näin ollen strategiatyön, ennakoinnin ja vaihtoehtoisten skenaarioiden hahmottaminen on entistä tärkeämpää.

Toimiva tapa väli-tilan johtamisessa on projektoida osin epäselvään tilannekuvaan pohjautuva muutostilanne tavoitteiksi, osatavoitteiksi ja tarvittaviksi tuotoksiksi. Projektivaiheessa voidaan kerätä tarvittavaa tietoa mm. sopimushallinnosta, henkilöstöresursseista ja henkilöstön työn kohdentumisesta eri tehtäviin, ICT:stä ja muista tukipalveluista sekä taloudesta. Kun muutosprojektin omistajuus on kuntajohtajalla, mahdollistaa se tuloksellisen muutosjohtamisen, koska muutosjohtamista ei voi delegoida pois kunnan ylimmältä johdolta.

Oleellista on, että väli-tilassa on toimintaa, jolla pyritään löytämään uusia ratkaisuja. Projektitoiminnan lisäksi olisi esimerkiksi mahdollista ajatella kokeilujen sopivan väli-tilassa toimimiseen.

Kokeiluissa pyritään muun muassa löytämään ratkaisuja epäselviin ongelmiin.

## Mitä väli-tila edellyttää johtajuudelta?

Väli-tila vaikuttaa johtamiseen usein ”pyytämättä”. Tässä kirjoituksessamme olemmekin nostaneet esiin lukuisia seikkoja uudistuksiin liittyen, jotka ovat aikaansaaneet kunnissa johtamisen väli-tilan.

On tärkeää tiedostaa, että väli-tilassa johtaminen on hyvin ratkaisevaa reformien onnistumiselle. Kysymys on uudistuksen alkuvaiheen johtamisesta. Tässä vaiheessa muodostuva ilmapiiri ja ratkaisukyvykyys vaikuttavat siihen, minkä suuntaisesti uudistukset tulevat jatkossa etenemään.

Väli-tila on johtamisen näkökulmasta täynnä epävarmuutta ja tätä kautta täynnä kysymyksiä. Mitä siirtymät merkitsevät johtajien ja johtajuuden kannalta? Päätöksentekijät ja johtajat ovat itsekin keskellä väli-tilaa, jossa tärkeänä johtamistehtävänä on ymmärryksen luominen: Mistä tässä kaikessa on kyse? Mitä muutos tarkoittaa meidän kunnalle? Mikä muuttuu, mikä pysyy ennallaan? Mitkä ovat seuraavat vaiheet?

Tärkeää on, että kuntien johtamiseen osallistuvat asettavat itselleen väli-tilassa kysymyksiä ja miettivät mahdollisuuksia johtamisessa toisin tekemiseen. Johtamisessakin on asetettava kysymys siis siitä, tulisiko senkin olla aikaisemmasta poikkeavaa, eikä vain edellyttää, että muut toimivat väli-tilassa ratkaisuja etsiessään aiemmasta poikkeavalla tavalla. Tätä kautta rakentuu ns. esimerkillä johtaminen.

Väli-tilassa on kyettävä luomaan epävarmuuksista huolimatta näkymä tulevasta. Yhteisen muutoksen luominen on välttämätöntä, jotta muutosjohtamisessa onnistutaan. Tämä vaatii yhteistä aikaa. Johtajalta se edellyttää valmiutta kysyä ja kuunnella. On annettava tilaa sille, että voidaan yhdessä hahmottaa edessä olevia mahdollisuuksia ja riskejä ja ymmärtää sitä, mitä meidän tässä tilanteessa tulee tehdä. Pysähtyminen keskusteluun ja vuorovaikutukseen ei ole kuitenkaan helppoa, sillä kuntaorganisaatioissa ovat jännitteet, aikapaineet ja muut vaateet synnyttävät mielikuvan kiireestä, jossa yhteistä aikaa keskusteluihin on vaikea löytää. Jotta yhteinen ajattelu onnistuisi, edellyttää se käsitteellisiä välineitä, kuten esimerkiksi kunnan eri roolien avaamista, mutta myös turvallisuutta, arvostuksen kokemusta sekä uteliaisuutta tulevaisuutta kohtaan (Puutio 2013).

Joskus toimijoiden eriävät intressit luovat jännitteen, jossa toisen kuunteluun ja vuoropuheluun ei halutakaan antautua. Erityisesti tämä näkyy kunnissa silloin, kun siellä käytävissä keskustelussa kuntapolitiikka ja kansallinen politiikka kietoutuvat yhteen. Se voi johtaa esimerkiksi valtuustotyössä siihen, että on halu olla eri mieltä siitä riippuen, kuuluuko valtuutettu hallituksen vai opposition kannattajiin.

Henkilöstö on keskellä epävarmuuksia, eikä kaikilla asioilla ole vielä nimeä eikä osoitetta. Väli-tilassa korostuu henkilöstön ja muutosprosessien johtaminen epävarmuuden tilassa. Johtajien

tulisikin sopeutumiskykyyn liittyvien johtamisoppien perusteella paitsi asettaa tavoitteita, luoda turvallista työympäristöä työntekijöille niin myös kiinnittää huomiota osaamisen kehittämiseen ja poisoppimiseen. Viimeksi mainittu tarkoittaa siirtymää, jossa aikaisemmin opittu ei välttämättä ole enää tarkoituksenmukaista uudessa tilanteessa.

On huomattava, että yleinen epävarmuus siitä, miten minun käy, on alkanut jo ilmetä osalla kuntien henkilöstöä. Haastatteluihin osallistuneet kuntajohtajat esimerkiksi kertoivat, että osa tukipalveluhenkilöstöstä on jo alkanut oireilla.

E erityisen tärkeäksi reformien aikaansaamassa välitilassa tulee läsnä oleva johtajuus sekä reaaliaikainen muutosviestintä ja arviointi. Johtajille tilanne voi olla sikäli vielä henkilöstöäkin haasteellisempi, koska heiltä edellytetään toisinaan muiden johtamista tilanteessa, jossa omakin tulevaisuus on epävarma.

Kaiken kaikkiaan välitilan johtaminen on epämukavuusalueella johtamista, johon liittyy väistämättä paljon epävarmuutta, ahdistusta ja negatiivisuutta. Samalla kuitenkin välitila on taitavalle johtajalle mahdollisuus tehdä tarpeellisia uudistuksia. Välitila edellyttää kuntien johtamisessa resursseja, kyvykkyyttä ja jaksamista. On mahdollista, että reformien aiheuttama epävarmuus jatkuu jopa useamman vuoden ajan. Siinä tapauksessa välitila tulee asettamaan kuntien johtamisesta vastaavat todelliseen "maratontestiin."

## Lähteet

Ansio Heli ja Hirkmann Piia (2013). Työ ja johtajuus liminaaltilassa. Tekes-raportti 6/2013.

Jäntti Anni (2016). Kunta, muutos, kuntamuutos. Acta Universitatis Tamperensis; 2215, Tampere University Press, Tampere.

Kontinen Tiina, Houni Pia, Karsten Helena ja Toivanen Heikki (2013). Liminaalitalan käsite työn muutosten jäsentäjänä. Aikuis- kasvatusta 4/2013.

Nyholm Inga, Haveri Arto, Majoinen Kaija ja Pekola-Sjöblom Marianne (toim.) (2017). Tulevaisuuden kunta. Acta nro 264. Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto ja valtiovarainministeriö. Helsinki.

Puutio Risto (2013). Liminaalitala –konsultaatiotyön alkupiste ja tarkoitus. Metanoia blogi.

Stacey, Ralph (2010). Complexity and Organizational Reality. Uncertainty and the need to rethink management after the collapse of investment capitalism. Routledge. Abingdon, Oxon.

Stenvall Jari, Vakkala Hanna ja Sandberg Siv (2017). Kelluvat kunnat. Reaaliaikainen arviointitutkimus sote- ja maakuntauudistuksen ja tulevaisuuden kunnan valmistelusta. Acta nro 265. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Stenvall Jari, Majoinen Kaija, Syväjärvi Antti, Vakkala Hanna ja Selin Antti (2007). "Mees romppeines siihen". Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusiossa. Acta nro 191. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

## ARTTU2-tutkimusohjelma

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

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

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

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

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

Lisätietoja ARTTU2-tutkimusohjelmasta: [www.kuntaliitto.fi/arttu2](http://www.kuntaliitto.fi/arttu2)