

# **Seudullinen ja alueellinen yhteistyö Tampereen kaupungin tilaajalautakuntien päätöksenteossa**

## Aluksi

Tampereen kaupungin ja sen ympärillä olevien kuntien yhteistyö on laajentunut ja tiivistynyt viime vuosina. Merkittävintä päätösvaltaa yhteistyössä käyttävät kuntien yhteistoi-  
mieliminä toimivat lautakunnat. Tampereen kaupungilla lähes jokainen tilaajalautakunta toimii eri laajuudessa tällaisena toimielimenä. Tampere on painottanut viime vuosina seutu-  
yhteistyömallia. Kaupunkistrategian 2025:n mukaan ”Kaupungin toimintojen suunnitte-  
lussa ja kehittämisessä huomioidaan seudullinen näkökulma” (Organisaation toimintaky-  
kysuunnitelma, kohta 13.)

Tampereen kaupungin laki- ja päätösvalmisteluyksikkö toteutti loppuvuodesta 2014 selvi-  
tyksen seutuyhteistyön päätöksentekoprosessin toimivuudesta. Selvitys perustuu 31 osal-  
lisen haastatteluun. Haastatteluista 14 oli virkamiehiä ja apulaispormestareita, 17 luotta-  
mushenkilöitä, joista 10 ulkopaikkakuntien edustajia. Haastatteluosuuden toteutti ja rapor-  
tin kirjoitti Niko Kannisto, tutkimukseen osallistuneet on mainittu tutkimuksen lopussa. Kii-  
tämme haastatteluun osallistuneita!

Tampereella 16.3.2015

Laki- ja päätösvalmisteluyksikkö

Jouko Aarnio, kaupunginlakimies

Tiina Kyötilä-Vettenranta, päätösvalmistelupäällikkö

Niko Kannisto, päätösvalmistelusihteeri

## Sisällys

Kuntayhteistyön perusteita.....	4
Tilaaaja-tuottajamalli Tampereella .....	5
Seudullisuus eri lautakunnissa.....	6
Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunta .....	6
Yhdyskuntalautakunnan jätehuoltojaosto.....	7
Osaamis- ja elinkeinolautakunta .....	9
Lasten ja nuorten palvelujen lautakunta, ikäihmisten palvelujen lautakunta, terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunta ja terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan jaosto.....	10
Sivistys- ja elämänlaatupalvelujen lautakunta.....	11
Jyrääkö Tampere? .....	12
Lisää yhteistyötä? .....	15
Ehditäänkö valmistella ja tuottaa tietoa?.....	18
Yhteistyöhön lautakunta-, johtokunta- vai yhtiömalli? .....	21
Eturyhmiä mukaan? .....	23
Hyviä ja huonoja käytäntöjä .....	24
Kokouksen järjestäminen ja järjestelmät.....	27
Johtopäätöksiä.....	29
Haastattelut.....	30

## Kuntayhteistyön perusteita

Kunnat tarvitsevat yhteistyötä kuntarajat ylittävissä toiminnoissa. Yhteistoiminnasta säädetään kuntalaissa, sekä osin erityislaeissa. Yhteistoiminta on pitkälti vapaaehtoista, mutta mm. erikoissairaanhoidon, kehitysvammaisten erityishuollon ja aluekehittämisen (maakuntien liitot) hoitamiseksi kuntien on kuuluttava kuntayhtymään. Kunnat harjoittavat muita kuin kuntalain mukaisia yhteistoimintamuotoja yksityisoikeudellisten sopimusten, yhdistysten, säätiöiden, osuuskuntien ja osakeyhtiöiden sekä ostopalvelu- ja palvelusetelisopimusten muodossa.

Seutuyhteistyö rakentuu joko yksittäissopimukseen tai asiaa havainnoiviin puitesopimukseen. Yhteistyön laajuus vaihtelee. Kunnat voivat sopia viranomaisten työskentelystä yli kuntarajojen tai yhteisestä työnjohdosta. Seuraavalla tasolla sovitaan yhteisistä palveluorganisaatioista, mikä tarkoittaa poliittisen johtamisen mukaan ottamista kuntayhtymän tai vastuukuntamallin mukaisen yhteislautakunnan kautta. Myös sopimuskunnan organisaatiossa toimiva liikelaitos tai yhteinen osakeyhtiö esimerkiksi elinkeinopolitiikassa, jätehuollossa tai vesihuollossa ovat mahdollisia. Poliittisessa ohjauksessa toteutetaan yleensä kuntien välisyyttä, ei kategorisesti väestömäärän tai taloudellisten vastuiden suhteeseen perustuvaa päätösvallan jakoa. Laajimmalla tasolla sovitaan strategisesta kehittämisestä yhteisen toimivaltaisen elimen avulla, kuten Tampereella kaupunkiseudun kuntayhtymässä. (Tampereen seudun yhteistyön arviointi 2012, s. 4–8)

Kuntalain 76 ja 77 §:n (13.3.2015 hyväksytyn uuden kuntalain 49 § ja 51 §) mukaan kunta voi hoitaa sopimuksen nojalla tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta. Tällöin ei perusteta erillistä oikeushenkilöä, vaan tehtävän hoitaa toinen kunta, josta käytetään nimitystä vastuukunta (isäntäkunta). Yleensä tehtävästä huolehtivaan toimielimeen asianomaiset muut kunnat valitsevat osan jäsenistä, mutta laki ei edellytä nyt tai tulevaisuudessa kaikkien sopimuskuntien edustusta vapaaehtoisuuteen perustuvassa yhteistoiminnassa.

Yhteistä toimielintä koskeva sopimus on kuntien välinen julkisoikeudellinen sopimus. Toimielintyöskentelyn näkökulmasta tärkeimpiä sopimusasioita ovat kustannusten jako sekä

jäsenten valinta. Yhteistoimielimet ovat yleensä lautakuntia, mutta laki ei estä johtokunnan, toimikunnan tai lautakunnan jaoston käyttämistä. Jäseninä voivat olla vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt, lautakuntien osalta tavallisesti valtuutetut ja varavaltuutetut. Toimeenpanon osalta toimielimen pöytäkirja on, milloin se asetetaan yleisesti nähtäväksi, asettava myös jäsenkuntien ilmoitustaululle kuntalain 63 §:n mukaan (12.3. hyväksytyn uuden kuntalain 140 §:n mukaan veloitetaan julkaisemaan esityslistat ja pöytäkirjat internetissä). Lisäksi kuntalain 97 §:n (uuden kuntalain 142 §) mukaan yhteislautakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa jatkovalituskelpoiset tuomioistuinpäätökset on kuulutettava kaikkien jäsenkuntien ilmoitustaululla (uudessa kuntalaissa tietoverkoissa).

Yhteinen toimielin on osa vastuukunnan organisaatiota ja vastuukunnan valtuuston toimivaltaan kuuluvat kaikki toimielintä koskevat kuntalain 13 §:ssä tarkoitetut (uudessa kuntalaissa 14 §) päätökset kuten hallinnon järjestäminen, talousarvion ja tilinpäätöksen hyväksyminen sekä maksut. Vastuukunnan kunnanhallituksella on otto-oikeus toimielimen päättämistä asioista, mutta otto-oikeuden rajaamisesta voidaan sopia. Tampereen kaupungin toimielimissä rajauslauseke on joukkoliikennelautakunnassa ja yhdyskuntalautakunnan jätehuoltojaostossa.

Vastuukuntamalli tuli laajempaan käyttöön kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa. Siitä annetussa laissa (169/2007) ja muutoksessa 29.4.2011 edellytettiin, että sosiaali- ja perusterveydenhuoltoa voi järjestää pääsääntöisesti vain noin 20 000 asukkaan väestöpohjalla ja ammatillista peruskoulutusta noin 50 000 asukkaan väestöpohjalla. Väestöpohja voidaan täyttää kuntaliitoksella, kuntayhtymällä tai perustamalla yhteistoiminta-alue yhteisen toimielimen kautta. Edellä mainittujen toimintojen lisäksi vastuukuntamalli on laajasti käytössä palo- ja pelastustoimessa sekä ympäristöterveydenhuollossa.

## **Tilaaaja-tuottajamalli Tampereella**

Tilaaaja–tuottaja-mallilla tarkoitetaan julkisten palveluiden organisoimista siten, että palvelun tilaajan ja tuottajan roolit erotetaan toisistaan. Tilaaajana toimii kunta, tuottajana, joko

kunnan oma tai ulkopuolinen organisaatio. Tilaajan ja tuottajan välistä toimintaa ohjataan sopimuksilla.

Tampereen kaupunki siirtyi tilaaja-tuottaja -malliin 1.1.2007. Palvelujen järjestämisestä vastaavat tilaajat muodostuvat lautakunnista. Ne määrittävät palveluntarpeet ja resurssit valtuuston päättämän talousarvion perusteella (yleistehtävistä ja ratkaisuvallasta tarkemmin Tampereen kaupungin lautakuntien johtosääntö, s. 3-4). Palvelujen tuottamisesta vastaavat johtokunnat. Luottamushenkilöelimiä tukevat asioita valmistelevat ja toimeenpanevat virkamiehet.

Tässä selvityksessä huomio on Tampereen kaupungin tilaajalautakuntien ja niiden jaostojen toiminnassa, koska vain niissä on ulkopaikkakuntia edustavia jäseniä. Tilaajalautakuntien puheenjohtajana toimii apulaispormestari ja jäsenet valitaan valtuuston paikkajaon suhteessa. Apulaispormestari on puoluetta edustava luottamushenkilö, mutta toisaalta hän johtaa virkavastuulla valmistelua.

Tampereen toimintamallin arviointi valmistui tammikuussa 2015, (Pasi-Heikki Rannisto toim. Syytön, sankari, vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi). Arvion esittämät uudistustarpeet keskittyvät selkeämmin tuotantoon. Toimintamallin muutoksilla on todennäköisesti kuitenkin joko suoria (organisointitavan muutos) tai vähintään välillisiä (lautakuntien ja johtokuntien suhteiden muutos, tai jopa johtokuntien häviäminen) vaikutuksia myös seudullisesti toimivien lautakuntien ja niiden jaostojen päätöksentekoon.

## **Seudullisuus eri lautakunnissa**

### ***Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunta***

Tampereen kaupunkiseudun MAL (maankäyttö, asuminen, liikenne) yhteistyö on pisimmällä joukkoliikenteen järjestämisessä. 1.1.2011 alkaen kaupunkiseudun kunnat (seutukunnat) Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Tampere, Vesilahti ja Ylöjärvi muodostivat yhteisen joukkoliikenneviranomaisen keväällä 2010 hyväksytyn yhteistoimintasuorituksen mukaisesti. Sopimuksessa sovittiin joukkoliikenneviranomaisen tehtävistä sekä

muista joukkoliikenteen tehtävistä. Sopijakunnat perustivat Tampereen kaupungin organisaatioon yhteisen toimielimen, joukkoliikennelautakunnan (Jolila). Jolila päättää joukkoliikenteen järjestämisestä toimialueellaan, mm. palvelutasosta, reittiluvista ja maksuista.<sup>1</sup>

Jolilan 14 jäsenestä Tampereen kaupunginvaltuusto valitsee seitsemän ja jokaiselle henkilökohtaisen varajäsenen. Nokian, Oriveden ja Ylöjärven kaupunkien ja Kangasalan, Lemppälän, Pirkkalan ja Vesilahden valtuustot valitsevat yhden jäsenen ja varajäsenen. Tampere valitsee puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Jäsenen ja varajäsenen tulee olla valtuutettu tai varavaltuutettu.

Kokouksissa esittelijänä toimii lautakunnan nimeämä virkamies joukkoliikenneyksiköstä. Läsnäolo- ja puheoikeus on Tampereen kaupunginhallituksen edustajalla sekä sopimuskuntien kunnan- tai kaupunginjohtajalla tai teknisen toimen johtajalla tai vastaavalla viranhaltijalla. Käytännössä sopimuskuntien viranhaltijat eivät ole käyneet kokouksissa, koska jokaisella kunnalla on varsinainen jäsen lautakunnassa. Tampereen kaupunginhallituksella ei ole kuntalain 51 §:ssä tarkoitettua otto-oikeutta joukkoliikennelautakunnan käsittelemiin asioihin lukuun ottamatta päätösten laillisuusvalvontaa.

Jolilan pääasiallisena valmisteluresurssina on joukkoliikennepäällikkö ja suunnittelupäällikkö. Jolilan yhteydessä toimii jäsenkuntien virkamiestoimielimenä seudullinen joukkoliikennetyöryhmä, joka kokoontuu kaksi viikkoa ennen lautakuntaa. Maankäytön suunnittelua hoidetaan Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän kautta, johon joukkoliikenneyksiköllä on aktiiviset välit. Kerran vuodessa seutuhallituksessa on joukkoliikenteen tilannekatsaus. Muuten joukkoliikennepäällikkö vieraillee tarvittaessa valtuustoissa tai kunnan- ja kaupunginhallituksissa.

### ***Yhdyskuntalautakunnan jätehuoltojaosto***

Tampereen kaupungin yhdyskuntalautakunnan jätehuoltojaosto (alueellinen jätehuoltojaosto) toimii vastuukuntamallin mukaan 17 yhteistoiminta-alueen kunnan yhteisenä jätelain (646/2011) 23 §:n mukaisena jätehuoltoviranomaisena, joka päättää muun muassa jäte-

---

<sup>1</sup> Sopimus <http://joukkoliikenne.tampere.fi/media/user/files/yhteistoimintasopimus.pdf>

huoltomääräyksistä ja jätemaksuista. Jätehuollon yhteistoiminta-alueesta ja jätehuoltojaoston toiminnan käynnistämisestä sovittiin keväällä 2012 (Tampereen kaupunginvaltuuston päätökset 16.4.2012 §:t 68 ja 69) ja jaoston ensimmäinen kokous oli saman vuoden kesäkuussa.

Jätehuoltojaoston on toimittava yhteistyössä kuntien, ympäristönsuojeluviranomaisten ja Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n (PJH) kanssa. Jaoston on varattava toimialueensa kunnille, kuntien ympäristön- ja terveydensuojeluviranomaisille ja PJH:lle tilaisuus tulla kuulluksi ennen jätehuoltomääräyksistä päättämistä. Jaoston on otettava käsittelyynsä toimialueensa kunnan, ympäristönsuojeluviranomaisen tai PJH:n aloitteesta tehty jaoston toimivaltaan kuuluva asia.

Jätehuoltojaostoon kuuluu kaksitoista (12) jäsentä ja henkilökohtaiset varajäsenet. Tampereen kaupunginvaltuusto valitsee seitsemän jäsentä ja jokaiselle henkilökohtaisen varajäsenen. Tampereen kaupunkiseudun kunnat (Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Vesilahti, Ylöjärvi) valitsevat kaksi jäsentä ja varajäsenet sekä muut yhteistoiminta-alueen kunnat (Hämeenkyrö, Ikaalinen, Juupajoki, Mänttä-Vilppula, Parkano, Pälkäne, Ruovesi, Sastamala, Virrat) kolme jäsentä ja varajäsenet. Kunnilla on lisäksi yksi nimetty virkamiesedustaja. Kaikilla kunnilla ei ole jaostossa luottamushenkilöjäsentä, joten virkamiesedustajia on yleensä läsnä kokouksissa.

Esittelijänä toimii muodollisesti yhdyskuntalautakunnan esittelijä (tilaajapäällikkö), mutta käytännössä jätehuoltoasioiden esittelystä vastaa jätehuoltoinsinööri, joka on virkasuhteessa Tampereen kaupunkiin. Valmistelua tekee jätehuoltoinsinöörin lisäksi suunnittelija ja jätehuoltosuunnittelija. Tampereen kaupunginhallituksella tai yhdyskuntalautakunnalla on otto-oikeus vain jaoston tekemiin kuntalain mukaisiin päätöksiin, ei jätelain mukaisiin viranomaispäätöksiin.

Jätehuollon käytännön toteuttaminen on organisoitu jäsenkuntien omistaman PJH:n kautta. PJH:n tuottamista palveluista jätteenkuljetukset, jäteasemien hoito ja jätteenkäsittelykeskusten konetyöt hankitaan hankintalain mukaisesti. PJH:n osakkeista Tampere omistaa 49 %.



## ***Osaamis- ja elinkeinolautakunta***

Osaamis- ja elinkeinolautakunnassa (Osela) on apulaispormestarin lisäksi kahdeksan Tampereen kaupunginvaltuuston valitsemaa jäsentä ja jokaisella henkilökohtainen varajäsen. Lisäksi edustettuna on ammatillisen koulutuksen yhteistoiminta-alueen sopimuksen muiden sopijaosapuolten (Ikaalinen, Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Vesilahti, Virrat, Ylöjärvi, Pälkäne, Ruovesi) valtuustojen yhdessä valitsemat viisi jäsentä ja varajäsenineen. He osallistuvat yhteistoiminta-alueella koskevaan päätöksentekoon lautakunnassa, joka toimii tässä kokoonpanossa kuntien yhteisenä toimielimenä (Tampereen kaupunginvaltuuston päätös 10.12.2012 § 239).

Oselan tehtävänä yhteistoiminta-alueen osalta on järjestää ammatillista peruskoulutusta, ammatillista aikuiskoulutusta ja työelämäpalveluja sekä oppisopimuskoulutusta, määrittää koulutuspolitiikan suuntaviivoja, päättää ammatillisen koulutuksen palveluverkosta, hyväksyä ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelma ja nimetä ammatillisen koulutuksen neuvottelukunnat. Päätettäviä asioita ovat mm. ammatillisen koulutuksen toimipisteiden toimintaan liittyvät asiat (sijainti, rakentaminen, korjaukset, siirrot ja aloituspaikat).

Lautakunnan esittelijänä toimii tilaajapäällikkö, lisäksi lautakunta-asioita valmistelee kaksi suunnittelupäällikköä. Yhden suunnittelupäällikön kustannukset katetaan tuotannosta vastaavan Tredun kautta. Tredun toiminta on organisoitu isäntäkuntaperiaatteella, kun aikaisemmin ammatillinen koulutus oli järjestetty kuntayhtymämallilla. Oselan lisäksi seutuyhteistyötä koordinoi seutusivistystyöryhmä kaupunkiseudun kuntayhtymän puolella ja Tredun yhteistyöelin tuotannon puolella.

Tampereen kaupunginhallituksella on otto-oikeus Oselan päätöksiin. Ulkopaikkakuntien viranhaltijoilla ei ole läsnäolo-oikeutta lautakunnan käsittelemissä yhteistoiminta-alueen asioissa, vaikka kaikilla kunnilla ei ole varsinaista jäsentä lautakunnassa.

Yksittäisasioiden Oselan virkamiehet keskustelevat suoraan asianomaisen kunnan kanssa. Menettelytavat eroavat esim. sen suhteen onko luottamushenkilöitä mukana neuvotteluissa. Tilakeskuksen toiminta ja päätökset liittyvät usein Oselaan. Tredun aloituspaikkamääristä pyydetään rutiininomaisesti virkakoneiston kautta lausuntoa jäsenkunnista.

***Lasten ja nuorten palvelujen lautakunta, ikäihmisten palvelujen lautakunta, terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunta ja terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan jaosto***

Tampere järjestää Oriveden osalta vastuukuntana sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Pirkanmaan sairaanhoitopiiriltä ostettavat palvelut eivät ole Tampereen tuotannossa, mutta Tampereen kaupunki hoitaa tilaajana myös näiden palvelujen järjestämisen Orivedelle. Yhteistoimintasopimus on hyväksytty Tampereen kaupunginvaltuustossa 15.8.2011 ja se tuli voimaan vuoden 2013 alusta.

Päätöksenteko yhteistoiminta-alueella on jaettu kolmeen lautakuntaan (Tampereen kaupunginvaltuusto 16.4.2012 § 68). Lasten ja nuorten palvelujen lautakunnassa (Lanula), Ikäihmisten palvelujen lautakunnassa (Ikila) ja Terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnassa (Tetola) on kussakin apulaispormestari, kymmenen Tampereen kaupunginvaltuuston valitsemaa jäsentä henkilökohtaisine varajäsenineen sekä Oriveden kaupunginvaltuuston valitsema yksi jäsen ja varajäsen. Oriveden jäsen osallistuu yhteistoiminta-aluetta koskevaan päätöksentekoon lautakunnissa ja Tetolan jaostossa.

Toimivalta on lautakuntien johtosäännössä jaettu yleisesti niin, että Lanula vastaa alle 21-vuotiaiden (suun terveydenhuollon osalta alle 18-vuotiaiden ja nuorisopalveluissa alle 29-vuotiaiden osalta) sote-palveluista, Tetola työikäisen aikuisväestön (21-64 vuotiaat) sote-palveluista ja Ikila yli 65 vuotiaiden sote-palveluista (suun terveydenhuollon osalta yli 74 vuotiaiden osalta). Tetolan jaosto vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain ja sosiaalihuoltolain nojalla oikaisupyynnöllä saatetuista asioista sekä toimii tartuntatautien torjunnasta vastaavana toimielimenä. Tampereen kaupunginhallituksella on otto-oikeus lautakuntien, mutta ei Tetolan jaoston osalta. Esittelijänä lautakunnissa toimivat tilaajapäälliköt, lautakunta-asioiden valmistelua hoitavat myös suunnittelupäälliköt ja suunnittelijat.

Tampereen ja Oriveden sote-yhteistyö edustaa taloudellisesti ja toiminnallisesti laajinta osaa seutuyhteistyöstä. Yhteistoiminta-alueen asioita valmistellaan virkamiesryhmässä, johon kuuluu Oriveden ylintä virkamies- ja luottamushenkilöjohtoa. Tampereelta mukana

ovat yhteyspäällikkö, lautakuntien tilaajapäälliköt ja tarvittaessa muuta johtoa ja asiantuntijoita. Kyseessä on Oriveden edunvalvontaryhmä, jonka kautta sovitetaan asioita yhteen. Nämä päätökset pitää hyväksyä myös Oriveden valtuustossa.

### ***Sivistys- ja elämänlaatupalvelujen lautakunta***

Sivistys- ja elämänlaatupalvelujen (Sivela) lautakunnassa on kymmenen Tampereen kaupunginvaltuuston valitsemaa jäsentä ja yksi Ylöjärven kaupunginvaltuuston valitsema jäsen. Ylöjärven jäsen tai hänen henkilökohtainen varajäsenensä osallistuu kansalaisopisto toiminnan yhteistoiminta-alueen päätöksentekoon lautakunnassa. Lautakunta toimii tässä kokoonpanossa kuntien yhteisenä toimielimenä. (Tampereen kaupunginvaltuuston päätös 10.12.2012 § 239)

Sivelan yhteistoiminta-alueen päätöksenteko edustaa seudullisen yhteistoiminnan pienintä muotoa. Valmistelu koskee talouskysymyksiä ja kansalaisopistotoiminnan sisältöä, ja tämä linjataan 4-5 kokouksessa vuosittain Ylöjärven vastaavan viranhaltijan kanssa. Käytännössä yhteistoiminta-alueen asioita ovat Tampereen kaupungin vuosikellon mukaiset talousasiat, jotka sisältävät myös kansalaisopistotoiminnan. Ylöjärven edustaja on läsnä lautakunnan kokouksissa näissä kokonaisuuksissa. Asian valmistelun merkitys painottuu Tampereella enemmän kansalaisopistotoiminnan tuotantoon kuin tilaajapuolen päätöksentekoon.

## Jyrääkö Tampere?

Haastateltavilta kysyttiin, onko hän itse kokenut tai onko hän kuullut, että Tampere ”jyräisi” päätöksenteossa tai että lautakuntien tai jaostojen toiminta on liian ”Tampere-keskeistä”. Vain yksi haastateltava oli osittain tätä mieltä, muutamat olivat joissain yhteyksissä kuulleet tällaista. Yksi apulaispormestareista oli saanut tämänsuuntaisia yksittäisiä palautteita.

Toimielinten kokousten osalta kaikki haastateltavat korostivat tasapuolista toimintaa. Aikaa käytetään aina vaadittu määrä mihin tahansa asiaan riippumatta alueellisesta sijainnista. Lautakunnat toimivat kokouksissa ”tiiminä” ilman kuntajakoja.

Muutamit luottamushenkilöt korostivat, että Tampere-keskeisyys näkyy epäsuorasti toimintatavoissa ja järjestelmissä, joihin muiden on pakko mukautua. Tamperelaiset pitävät ryhmäkokouksia ennen kokouksia. Joskus tamperelaisedustajat ovat erikseen kokoontuneet keskustelemaan ennen toimielimen kokousta. Yksi seutukuntien edustaja mainitsi ihmetelleensä Tampereen tapaa tehdä päätöksiin ns. toivomusponsia, mikä oli vieras käytäntö hänen kunnassaan. Osa ulkopaikkakuntalaisista korosti koko tilaaja-tuottajamallin vierautta oman kuntansa toimintatapaan verrattuna.

Talosasioissa Tampere-näkökulma korostuu välttämättäkin, koska suurin osa toiminnasta koskee Tamperetta, sen kh:lla on useimmissa toimielimissä otto-oikeus ja Tampereen valtuusto linjaa muodollisesti resurssien käytön. Tampereen ja Oriveden sote-yhteistyössä Orivesi on ollut muutamissa tilanteissa valmis tiukempiin säästötoimiin, ja maksujen yhtenäistäminen johti Oriveden talouden heikkenemiseen.

Oriveden päätöksenteon vuosikello on voinut olla erilainen, mutta asiat on ratkaistu Tampereen aikataulun mukaan. Haastatellut Oriveden edustajat eivät nostaneet tätä epäkohdaksi esille. Vastuukunnan keskeisyys voi näkyä myös symboliikassa. Jätehuoltojaosto toimii Tampereen organisaatiossa joten sen nimissä lähetetyissä ilmoituksissa ja kuulutuksissa on ollut Tampereen kaupungin logo, vaikka toimialue käsittää 17 kuntaa.

Useiden virkamiesten ja apulaispormestarien mielestä ajatus jyräävästä Tampereesta on ollut enemmän yhteistyön aloittamista jarruttava tekijä. Monesti jyräämisepäilyjä on esitetty yhteistyön käynnistämiseksi, mutta toiminnan vakiinnuttua kritiikki on vaimentunut.

Käytännön lautakuntatyössä muiden kuntien toiveet ja pyynnöt pyritään ottamaan huomioon. Haastattelujen perusteella kaikissa toimielimissä muiden kuntien kannalta vähänkään kiistanalaisiksi tai epäselviksi kokouksissa osoittautuvat asiat jätetään mahdollisuuksien mukaan pöydälle tai vedetään pois esityslistalta. Monimutkaisimmissa kysymyksissä asia saatetaan aikatauluttaa suoraan niin, että asia jätetään pöydälle ensimmäisellä käsittelykerralla. Yhdessä toimielimessä päätöksenteko on muutaman kerran viivästynyt, koska asianomaisen kunnan sisällä ei ole ollut yksimielisyyttä asiasta.

Toisaalta muutamat tamperelaiset virkamiehet ja luottamushenkilöt korostivat, että Tampereen näkökulmasta yhteistyön edut eivät ole selviä. Yhteistyötä ja isäntäkuntamallia oikeutetaan kaupunkistrategialla ja alueen kokonaisedulla, ei suorilla eurosäästöillä. Tampere on myös vastuussa tuotannosta, joten sen täytyy johtaa. Jolilan ja Oselan osalta Tampere on tinkinyt taloudellisten ja toiminnallisten vastuiden tuottamasta edustuksellisuudesta.

Yksi tamperelainen luottamushenkilö piti koko kysymystä jyräävästä Tampereesta nurinkurisena. Tampere toivoisi päinvastoin enemmän mielipiteitä, vastauksia haasteisiin. Muut kunnat tuntuvat odottavan, että asiat päätetään ja hoidetaan heidän puolestaan - ja tällöinkin ainoa palaute on valitus epäkohdista.

Jakolinjat harvoissa äänestyksissä ovat seurailleet yleensä puoluejakoja. Ainoa selkeästi Tampere- vastaan muut asetelman mukaan koettu asia on ollut jätehuoltojaoston päätös 24.4.2013 § 18. Asiassa oli kyse siirtymisessä sako- ja umpikaivolietteen kiinteistökuljetuksessa kiinteistöjen itse järjestämästä kuljetuksesta kuntien järjestämään kuljetukseen vuoden 2017 alusta. Tampereen edustajat yhtä lukuun ottamatta äänestivät kunnallisen järjestelmän puolesta ja ympäryskuntien edustajat yhtä lukuun ottamatta kiinteistöjen itse järjestämän kuljetusjärjestelmän puolesta. Vuoden 2014 loppuun mennessä 17 jäsenkunnasta 10 haki poikkeuslupaa kiinteistöjen järjestämän kuljetuksen jatkamiseksi vuoden 2017 jälkeen.

Yleisesti ottaen Tampereen ja muut kunnat vastakkain johtava ristiriita syntyy todennäköisemmin kustannusten jaosta. Tämän välttämiseksi resurssikysymykset pyritään pohjustamaan mahdollisimman huolellisesti virkamiestyöryhmissä. Oriveden ja Tampereen sote-yhteistyön perusasetelma voidaan tiivistää kysymykseen: Miten pitkälle Orivesi voi sanoa maksavansa palvelusta tietyn määrän, kun järjestämisvastuu on Tampereella? Sote-alueen valmistelijat vertasivat yksittäiskysymyksissä tilannetta resurssien kohdentamiseen Tampereella kaupunginosien välillä.

Osa ulkopaikkakuntien jäsenistä totesi suoraan, että kunnan edustajat ovat ensisijaisesti tuotantoprosessin edunvalvojina yhteistoimielimissä. Useat haastateltavat huomauttivat, että ehdotukset ovat pääsääntöisesti koskeneet omia kuntia. Toisaalta muutamat ulkopaikkakuntien jäsenet epäilivät, että oman kunnan asian esittäminen kokouksessa tulkitaan hyökkääväksi, joten asiaa on pakko pohjustaa valmisteluvaiheessa virkamiesten välityksellä.

Haastateltavat korostivat muutosta tuotannossa ja sen tukitoiminnoissa, esim. Tampereen Aterian kiistanalaista roolia Tampereen ja Oriveden sote-yhteistyössä. Toisaalta ainakin sote-puolella asioiden lakisääteisyys vuoksi lautakunnan harkintavalta toimialueellaan on yleensä rajallinen, eikä seudullisuudella ole tällöin välttämättä mitään käytännön merkitystä päätöksenteossa.

## Lisää yhteistyötä?

Hallituksen esityksessä uudeksi kuntalaiksi todetaan kuntien yhteistyön laajentuminen, mutta myös yhteistoiminnan laajuuden rajat. Kunnan on toimittava itsenäisenä itsehallinnollisena yksikkönä, joka huolehtii pääosasta yleisessä toimivallassaan olevista asioista (Hallituksen esitys kuntalaiksi s. 88). Erityistoimialan (lakisääteisten tehtävien) osalta yhteistyön perusteet määrittyvät tulevaisuuden sote-ratkaisussa, joka näyttää kuitenkin venyvän vuosien päähän.

Kaikkien haastateltavien mukaan seudullisuuden lisääminen on lähtökohtaisesti kannatettava suuntaus, joko laajentamalla (lisää kuntia) tai syventämällä (lisää toimintoja) sitä. Toisaalta päätöksenteon osalta laajentaminen jakoi mielipiteitä. Suurin osa luottamushenkilöistä korosti, ettei kuntamäärä ole oleellinen, vaan siitä johtuva toiminta- ja päätöksentekotapa. Päätöksenteon kannalta muutaman uuden jäsenen ottaminen tai asiaryhmien laajentamisella maltillisesti ei ole useimmiten ratkaisevaa merkitystä.

Virkamiehistä lähes kaikki suhtautuivat laajentumiseen epäilevämmiin. Sen pelättiin johtavan päätöksenteossa hajanaisuuteen, koordinoinnin vaikeutumiseen ja ”poliittisuuden” korostumiseen kuntien etujen sijaan. Lisäksi muutamat epäilivät keskustelun sirpaloituvan ja pitkittyvän. Muutamat luottamushenkilöt korostivat, että kuntien edustajien merkitys korostuu laajentumisessa, koska jo nyt on vaikeuksia perehtyä laajan toimialueen asioihin ja oloihin.

Lähes kaikkien mielestä kuntien yhteistoiminnan perusteista ei ole järkevää miettiä syvällisesti ennen valtakunnallista sote-ratkaisua. Muutamat haastateltavat korostivat, että erityisesti sote-uudistuksella on vaikutuksia yhteistyön perusteisiin Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymässä.

Sote-asiaa jatkettaneen kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeen. Useimmat näkivät ongelmaksi sote-alueen todennäköisen suuren koon, joka tekisi nykyisen päätöksentekotavan mahdottomaksi. Vaarana on päätöksenteon keskittyminen ”lillukanvarsiin”, jolloin ydintoimintojen vallankäyttö karkaa demokraattiselta enemmistöltä. Lisäksi uhkakuvina mainittiin

erilaisten toimintakulttuurien ja etujen törmäminen, yksittäisten kuntien etujen ajautuminen törmäyskurssille, kuntablokit. Muutama piti uhkana koko päätöksenteon halvaantumista.

Tetolan toiminta laajeni vuoden 2015 alusta ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueella. Virkamiehistä osa näki ongelmalliseksi, että samaan lautakuntaan tulisi useita erilaisia yhteistoiminta-alueen kokoonpanoja, kuten nyt Tetolassa. Uhaksi tulevat päätöksenteon muotovirheet väärän kokoonpanon vuoksi. Myös virkamiesyhteistyö monimutkaisuutuu toimijoiden lisääntyessä.

Rakennusvalvontaan on vireillä uutta seudullista yhteistyötä. Usea luottamushenkilö mainitsi, että koko yhdyskuntapuolen (mm. kaavoitus) pitäisi olla ylikunnallista. Mahdollisista laajennuksista keskustellaan muuallakin. Pirkanmaan Elinkeino- Ympäristö- ja Liikenne (ELY)-keskuksen ja Jolilan suhde on tällainen kysymys. Kyse on siitä, voisiko ELY:n joukkoliikennetoimintoja siirtää Jolilalle ja olisiko tämä ratkaisu kokonaistaloudellisesti parempi. Mikäli Tampere rakentaa raitiovaunulinjoja, joukkoliikenteen nykyinen seudullinen päätöksentekotapa tulee muuttumaan. Oselan toimialueella julkisuudessa yleisempää näkökulmaa aiheuttanut lukioverkon rakenne. Osela päättää asiasta vain Tampereen osalta, samalla kun nykytilanteen katsotaan siirtävän Tampereelle lähikuntien kustannuksia.

Lisääntyvästä seutuyhteistyöstä seuraa lisää hallinnollista työtä. Tampereen kaupungilla Laki- ja päätösvalmisteluyksikkö koordinoi luottamushenkilöjärjestelmiä ja hallintoa. Ulko- paikkakuntien edustajat pitää integroida päätöksentekoprosessiin esim. tietoliikenneyhteisyyksien, matkakorvausten ja seutukuntien laskutuksen osalta, mikä on käytännössä johtanut päällekkäisiin toimintatapoihin. Yhteydenpito yhä suurempaan kuntajoukkoon ja mm. jäsenten nimeämistä huolehtiminen kuormittaa hallintoa.

Haastattelujen perusteella ratkaisevinta on kuitenkin tuotannon sujuva ja tehokas integrointi ja ylikunnallisia asioita pitäisi aina katsoa ensisijaisesti tästä näkökulmasta. Jolilan toimialueella esim. Valkeakoski, Sastamala, Ikaalinen kytkeytyisivät olemassa olevien liikennepalvelujen suunnitteluun. Sivelassa seutuyhteistyötä on vähiten ja sitä mahtuisi nykyiseen päätöksentekorakenteeseen kulttuuri- ja kirjastoyhteistyön puolella tai muiden kansalaisopistojen liittämisen kautta. Tämä edellyttää kuitenkin aloitetta kunnista.



Yksi seutukuntia edustava jäsen korosti, että kaupunkiseudun kunnat katsovat liikaa itseään omista lähtökohdistaan. Kokonaisedun kannalta lähtökohtana pitäisi olla näkemys koko maakunnasta ja integroida niitä mukaan. Jätehuoltojaostossa, joka on laajin kokonaisuus, seudullisuutta tulisi yhden tamperelaisedustajan mielestä lisätä edelleen maakunnalliseen suuntaan ja laajentaa samalla periaatteella päätöksenteon pohjaa.

Muutamit luottamushenkilöt korostivat, että jäseniksi tulisi valita mahdollisimman laajasti ympäristökuntien asioita tuntevia henkilöitä. Toisaalta muutamit Jolilan ja jätehuoltojaon jäsenet kokivat ongelmaksi toimialueen liian suuren koon. Yksi virkamies korosti kuntien lisäämisen aiheuttavan odotusarvon muutosta jäsenmäärään. Nykyisissä jäsenkunnissa voi olla pelko siitä, että toimialueen laajentuminen vaikuttaa suoraan heidän osuuteensa päätöksenteossa ja tuotannossa.

Lautakuntakoolla on rajansa. Mikäli kuntamäärä kasvaa riittävän suureksi, häviää joko aluedemokratia tai päätöksenteko siirtyy käytännössä seutuvaltuustoa muistuttavaan kokonaisuuteen. Toisaalta jätehuoltojaoston 17 kunnan yhteinen päätöksentekoprosessi on toiminut osallisten mielestä hyvin - mielipidettä ei tosin kysytty kunnista, joilla ei ole edustajaa jaostossa. Lisäksi jätehuoltojaosto päättää verraten suppeasta asiakokonaisuudesta muihin toimielimiin verrattuna.

## **Ehditäänkö valmistella ja tuottaa tietoa?**

Lautakunnat kokoontuvat keskimäärin kerran kuukaudessa. Heinäkuussa ei ole kokouksia, mutta useimmilla lautakunnilla on ollut eri syistä vuosittain 1-2 ylimääräistä kokousta. Yhdyskuntalautakunnan jätehuoltojaosto on kokoontunut 6 kertaa vuonna 2014. Kukaan haastateltava ei kritisoinut kokousten intervallia. Myös rutiiniasiat on delegoitu tehokkaasti pois lautakunnasta, ja päätöksenteko on tältä osin mielekästä.

Valmistelijat tai jäsenet eivät ole kokeneet systemaattista liiallisen kiireen tuntua. Poikkeustapauksissa kiire on tunnustettu ja asia vedetty pois esityslistalta. Lähinnä toimielimille tulevat lausuntopyynnöt ovat asian luonteen vuoksi olleet välillä haastavia tiukan valmistelu- ja aikataulun vuoksi. Tetola ei ehtinyt reagoida millään tavalla ensimmäiseen sote-esitykseen. Yhden haastateltavan mielestä myös Tetolan talousarvio vaatisi perusteellisempää valmistelua esim. lähetekeskustelun muodossa. Yhden Jolilan jäsenen mukaan jotkut kilpailutukset ovat olleet liian kiireisiä liikennöitsijöiden kannalta.

Luottamushenkilöiden mielestä virkamiehistöltä saa Tampereen päästä tarpeellisen tiedon. Asioita on poikkeuksetta pyritty selvittämään ja jos tietoa ei ole ollut heti saatavilla, asiaan on palattu viimeistään seuraavina päivinä. Esityslistoissa ja liitteissä tietoa tulee aina riittävästi, osa koki tiedon määrän välillä liian suureksi. Liiallisesta yksityiskohtaisuudesta tulisi pidättäytyä asiaa valmistellessa. Joissain toimielimissä ongelmaksi on koettu kokousten venyminen – joten myös esittelyssä ja sitä seuraavassa keskustelussa tulisi pitäytyä olemassaolunsa.

Toisaalta muutamat kokivat jollain tasolla, että tietoa puuttuu päätösten seurauksena syntyvän ”arjen toiminnan” sujuvuudesta tuotannossa – mikä viittaa taustoittavaan tietoon tuotannon olosuhteista ja rakenteista. Muutamat ulkopaikkakuntien luottamushenkilöt taas päinvastoin korostivat, että Tampereen ”koneisto” kykenee tuottamaan omaan kuntaan verrattuna massiivisen määrän erilaista raportointi- ja muuta oheisaineistoa.

Muutamat ulkopaikkakuntien edustajat totesivat, että Tampereella päätösehdotukset tulevat edeltävän valmistelun kautta ”valmiina” lautakuntiin ja keskustelu on joko hyvin periaat-

teellista tai huomio kiinnittyy pieniin yksityiskohtiin. Muutamit kritisoivat epäselviä karttoja Jolilassa ja Jätehuoltojaostossa. Subventoinnin periaatteet Jolilan ja Oselan osalta vaatisivat muutamien haastateltavien mielestä tarkempaa erittelyä. Myös esitettävä materiaali pitäisi olla etukäteen saatavilla esim. kaupungin verkkolevyllä. Yksi luottamushenkilö ehdotti käytäntöä, että virkamiehet kysyisivät aina viimeisenä, mitä ajankohtaisasioita haluttaisiin seuraavaan kokoukseen.

Seudullisissa toimielimissä kahdesta neljään henkilöä valmistelee valtaosan asioista. Haastatellut valmistelijat olivat sitä mieltä, että nykyresursseilla asioita ei ehditä juurikaan valmistella enempää tai ottaa uusia asiaryhmiä päätöksenteon alaiseksi. Kaikissa lautakunnissa ei ole valmisteltu tiedoksi merkittäviä asioita omiksi pykälikseen, vaan ne on merkitty tiedoksi suusanallisesti ajankohtaiskatsauksissa.

Puhtaasti ylikunnallisen toimielimenä toimivien Jolilan ja jätehuoltojaoston päätöksenteon erityispiirre on toimialueen laajuus, olosuhteiden ja tarpeiden erilaisuus ja kuntien vaihtelevat resurssit toimintoihin. Jolilassa pienimmissä seutukunnissa on suurin joukkoliikenteen suunnittelutarve, mutta vain suurimmissa kunnissa on päätoiminen tai lähes päätoiminen joukkoliikenteeseen keskittyvä viranhaltija.

Jätehuoltojaostossa valmistelu vaatii peräti 17 hyvin erilaisen kaupungin ja kunnan mielipiteiden yhteensovittamista. Jätehuoltojaosto hyväksyy jätehuoltomääräyksistä ja hinnoista ensin luonnoksen, jota kunnilla, kuntalaisilla ja PJH:lla on mahdollisuus kommentoida. Saadun palautteen perusteella tehdään varsinainen päätösehdotus jaostolle. PJH:n osuus valmistelussa on käytännössä keskeinen. Tamperelaiset luottamushenkilöt korostivat, että eri olosuhteiden tuntemisen merkitys korostuu eniten jätehuoltojaoston päätöksenteossa, koska haja-asutusalueiden osuus on huomattavan korostunut muuhun päätöksentekoon verrattuna.

Yleisperiaatteena seutu- ja aluekuntien virkamiehet lähestyvät Tampereen virkamiehiä, kun kunnissa havaitaan jokin epäkohta tai asia johon pitää ottaa kantaa. Ainakin Jolilassa asioita on siirretty virkamiesvalmistelun kautta lautakuntaan, vaikka ne kuuluisivat kunnan omaan toimialaan. Erityisesti Oriveden sote-asioiden integrointi päätöksentekoprosessiin tuottaa lisätyötä. Laajoissa, taloudelliselta merkitykseltään erittäin suurissa asioissa pitää

ottaa huomioon kaksi hallintokulttuuria, erilaiset koneistot ja raportointitavat. Joissain tilanteissa tietoa ei ole voitu tuottaa helposti halutussa muodossa esim. SAP-järjestelmässä. Palveluiden kilpailuttaminen samaan kokonaisuuteen on ollut joissain tilanteessa haasteellista. Toisaalta esimerkiksi Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen kyselyihin Oriveden pitäisi vastata itsenäisesti.

Orivedellä asioita käsitellään kaupunginhallituksen iltakoulussa ja kh:n sote-jaostossa. Sote-jaoston tarpeellisuudesta on käyty jonkin verran keskusteluja Orivedellä. Valmistelun näkökulmasta muutamat mainitsivat tiedonkulun katkoksista ja osin henkilöiden vaihtumiseen liittyneistä ongelmista. Orivedeltä tulleet pyynnöt ovat työllistäneet valmistelua.

Kesällä 2014 toteutettiin suuri joukkoliikenteen liikenne- ja lippujärjestelmän muutos, joka yhtenäisti ja syvensi joukkoliikenteen seutujärjestelmää. Kaikki haastatellut Jolilan jäsenet katsoivat, että uudistus meni päätöksenteon osalta hyvin asian monimutkaisuus huomioon ottaen. Yksi jäsen kritisoi yrittäjien lobbaamista, mutta uudistuksen tultua maaliin uuteen tilanteeseen on sopeuduttu nopeasti.

## **Yhteistyöhön lautakunta-, johtokunta- vai yhtiömalli?**

Nykyinen kuntalaki tai hallituksen esitys uudeksi kuntalaiksi ei aseta erityisiä rajoituksia kuntien vapaaehtoisen yhteistyön muodolle. Erityislaista johtuvaa viranomaistoimintaa pitää kuitenkin tehdä virkavastuulla. Toimielinten näkökulmasta kyse on siitä, mitä asiaryhmiä päätöksenteko koskee ja millä tarkkuudella toimielin tekee päätöksiä tuotannon järjestämisen suhteen. Käytännössä toimivaltasuhteet ovat pitkälti vapaasti päätettävissä kuntien välisissä sopimuksissa.

Vaihtoehtoina lautakuntamallille on johtokuntamalli ja yhtiömalli. Lisäksi vaihtoehtona on kuntayhtymän perustaminen. Johtokuntamalli voisi tarkoittaa esimerkiksi pitkälti nykyisenkaltaista lautakuntaratkaisua, mutta jäsenen kelpoisuus ei olisi rajattu valtuutettuihin ja varavaltuutettuihin.

Yhtiömallissa olennaista on demokratian ja virkavastuun suhteen määrittäminen. Muutaman haastateltavan mielestä yhtiömuoto olisi helpompi tuotannon päätöksenteon osalta. Sen sijaan nykyisessä tilaaja-tuottaja-mallissa lautakunta on selkeä ja yksinkertainen tapa järjestää toimintoja.

Osittainen yhtiömalli on käytössä Yhdyskuntalautakunnan jätehuoltojaostossa. Pirkanmaan Jätehuolto Oy huolehtii jäsenkuntien jätehuollon järjestämisestä. Jätehuoltojaosto jätehuoltoviranomaisena päättää virkavastuulla jätelain mukaan sille kuuluvista asioista. PJH:n rooli jätehuoltojaoston valmistelussa on keskeinen, sillä se valmistelee muun muassa jätetaksaesityksen lautakunnalle.

PJH:n rooli jakoi jonkin verran haastateltavia. Tiedottamista pitäisi selkiyttää niin, että jätehuoltojaosto viranomaisena ja Pirkanmaan Jätehuolto Oy palveluntuottajana erotettaisiin selvemmin toisistaan. Nyt kuntalaiset mieltävät ne samaksi orgaaniksi. Osa luottamushenkilöistä korosti, että jätehuoltojaoston toimintaa tulisi integroida enemmän PJH:n suuntaan.

PJH ei voi lain mukaan ottaa toiminnastaan kuin hyvin kohtuullisen voiton. Tästä huolimatta talousasiat korostuivat haastatteluissa. Yksi jaoston jäsen piti hyvänä, että PJH ei ole

pyrkinyt vahvistamaan Tampereen taloutta antamalla painetta jätehuollon maksuihin. Toinen taas korosti päinvastoin, että jätehuoltojaoston toimintaa ajavat PJH:n ”bisnesedut” ja halu pitää jaostoa näiden tarpeiden ”leimasimena”.

Tilaajalautakuntien toimiala ja toimivallan laajuus eroavat huomattavasti toisistaan, joten hieman yllättäen päätöksentekotavan vaihtoehtoja eri ole juurikaan mietitty toimintaa arvioidessa. Vaihtoehtoisia malleja on mietitty ennen toiminnan aloittamista, mutta sen jälkeen asiaan ei ole palattu. Oselan toimialueella keskusteltiin Tredun luomisesta yhtiömuotoon, mutta tämän todettiin etäännyttävän sitä demokratiasta. Vastuukuntamalli seudullisella lautakunnalla katsottiin parhaaksi tavaksi sitouttaa jäsenkunnat päätöksentekoon.

Lähes kaikki haastateltavat pitivät nykyistä lautakuntamallia toimivana. Lautakuntamallin hyvänä puolena mainittiin edustuksellisuuden, demokratian ja julkisuuden toteutuminen. Yhtiömallissa demokratia karkaisi kauemmaksi. Yksi luottamushenkilöistä katsoi, että toimintaa tulisi vähitellen yhtiöittää mahdollisuuksien mukaan lautakuntamallin hitaan päätöksentekoprosessin vuoksi. Muutaman mielestä tärkeää on pitäytyminen olennaisessa, eli verraten laajoissa kokonaisuuksissa. Toisaalta päätöksenteon malli on rakennettava aina niin, ettei yhdelle taholle tule tietomonopolia.

Tampereen ja Oriveden sote-yhteistyössä lautakuntamalli on haastateltujen mukaan toimiva, koska tuotanto liittyy selkeästi yhteen molemmissa kunnissa. Jos toimintaa ohjataan tulevaisuudessa kuntayhtymään, toimintamallia tulee arvioida uudestaan

## **Eturyhmiä mukaan?**

Suurin osa toimielinten asioista on, Tetolan jaostoa lukuun ottamatta, julkisia eli kenellä tahansa on oikeus saada tietoa asiasta. Kokouksissa läsnäoloista näissä asioissa päättää toimielin itse. Haastattelussa kysyttiin pitäisikö kokouksissa olla mukana eturyhmien edustajia, esim. vanhus- vammais- tai maahanmuuttajaneuvostojen edustaja. Nuorisofoorumin edustaja on Oselassa, Sivelassa ja Lanulassa.

Kysymys jakoi haastateltavia. Kaikki haastateltavat pitivät tarpeellisena merkittävien yhteistyötahojen kuulemista muutaman kerran vuodessa. Virkamiehistöstä ja apulaispormestarista vain 2 kannatti periaatteessa eturyhmien pysyvämpää edustusta. Enemmistön mielestä äänioikeutettuja edustavien eturyhmien osallistuminen päätöksentekoon on demokration, yhdenvertaisuuden ja kaupungin kokonaisedun kannalta ongelmallista. Nuorisofoorumin edustamista sen sijaan pidettiin tärkeänä.

Luottamushenkilöistä suurin osa kannatti eturyhmien edustajien osallistumista, joskin pelisääntöistä ja tasapuolisuudesta pitää sopia erittäin tarkasti. Vähemmistön kannat olivat pitkälti samat kuin virkamiehistön enemmistön. Yksi tamperelainen ja yksi seutukuntia edustanut luottamushenkilö ei kannattanut nuorisofoorumin edustajien läsnäolon laajentamista. Useat ulkopaikkakuntalaiset totesivat, että verrattuna kotikuntaansa lautakunnassa on jo nyt verrattain paljon läsnäolijoita.

## Hyviä ja huonoja käytäntöjä

Suurin osa luottamushenkilövastaajista ja osa valmistelijoista korosti yhteisten seminaarien merkitystä, erityisesti toimikauden alkuvaiheessa. Seminaarien kautta syntyy ymmärrystä tarpeista ja tavoitteista. Muutaman ulkopaikkakuntalaisen mielestä toimikauden alku oli hankala, koska käsittelyyn tuli heti monia isoja asiakokonaisuuksia. Lähes kaikki korostivat toimialueelle tutustumisen merkitystä.

Seminaarien järjestäminen ei ole kuitenkaan täysin mutkatonta. Maankäytön ja asumisen suunnittelu on tärkeää joukkoliikenteen kannalta, joten Jolilan päätöksentekoa olisi tarkoituksenmukaista integroida infra- ja kaavoituspuolelle. Kuitenkin useat tamperelaiset Jolilan toiminnassa olevat totesivat, että yhdyskuntalautakunnan, joka on pelkästään Tampereen toimielin ja Jolilan yhteisseminaarit eivät toimi. Naapurikuntien edustajien pelkkä läsnäolo Tampereen kaupungin kaavoitusta pohdittaessa herättää ärtymystä.

Erittäin tärkeää on poliittisen edustavuuden turvaaminen. Kuntien edustajat toimielimessä eivät voi edustaa samaa puoluetta. Pirkanmaan liitto laskeekin puolueiden lautakuntapaikkoja edellisen kunnallisvaalituloksen perusteella. Kunnat ovat itse sopineet jäsenistä ja kiertovuoroista niiden toimielinten osalta, jossa jokaisella ei ole omaa varsinaista edustajaa.

Alle puolet haastatelluista luottamushenkilöistä toimi puolueen piirikunnallisilla foorumeilla, kuten piirijärjestöissä. Puolueyhteistyötä lautakunnan tasolla on vielä vähemmän. Yhdessä lautakunnassa saman puolueen kaksi edustajaa kirjoittavat vuorotellen kokouksista raportin puolueen piirisivulle.

Tamperelaiset luottamushenkilöt kokivat kunnan edustajat oman alueensa asiantuntijoiksi. Varjopuolena omaan näkemykseen tai tietämykseen toisen kunnan asioista ei välttämättä luoteta, tai ei haluta kohteliaisuussyistä ottaa kantaa asiaan. Kunnan edustajan kanta on siis yhtä kuin kunnan kanta. Ongelmalliseksi tilanne voi muuttua silloin, kun edustajan mielipide on vastakkainen esim. kunnanhallituksen enemmistön kannan kanssa ja hän ajaa aktiivisesti ylikunnallisessa lautakunnassa tällaista politiikkaa.



Yksi ulkopaikkakuntalainen jäsen totesi, että Jolilan asiat kiinnostavat välillä kunnassa, joten listan toimittamista myös valtuutetuille voisi harkita. Tämä ei kuitenkaan ole päätösvalmisteluyksikön mielestä hyvä käytäntö, koska tieto on jo muutenkin helposti saatavissa internetistä ja kuntien edustajan nimenomainen tehtävä on välittää tarvittavalla tavalla kunnan kannalta olennaisinta tietoa.

Yhteistoiminta-alueen lautakunnissa (Osela, Sivela, Lanula, Ikila, Tetolan jaosto) on kaksi tai kolme(Tetola) kokoonpanoa, seudullinen ja vain Tampereen asioita käsittelevä. Ensin käsitellään yhteistoiminta-alueen asiat ja tämän jälkeen Tampereen-kokoonpano jatkaa muiden asioiden käsittelyä.

Näissä lautakunnissa on keskusteltu mahdollisuudesta myöntää ulkopaikkakuntien jäsenille läsnäolo- ja puheoikeus myös Tampereen asioihin. Tämä toisi ymmärrystä Tampereen päätöksentekotapaan suuremmassa kuvassa. Lakiin perustuvaa estettä myöntää oikeus ei ole, jos salassapitosyistä ei muuta johdu. Kaikissa yhteistoiminta-alueen sopimuksissa on kuitenkin todettu, että lautakunta käsittelee yhteistoimintakokoonpanossa vain yhteistoiminta-alueen asiat.

Tamperelaisten mielestä osallistumisoikeutta ei ole syytä antaa, koska tällöin eitamperealaiset voisivat osallistua Tampereen asioiden käsittelyyn. Muutamat tamperelaiset pitivät huonoimpana mahdollisena tilannetta äänestystä, jossa vain Tamperetta koskeva asia ratkeaisi toisen paikkakunnan edustajan äänen perusteella. Nykytilanteessa näin voi käydä esim. lautakuntien vuosisuunnitelma-päätöksissä. Näihin voidaan esittää Tamperetta koskevaa muutosta, mutta yhteistoiminta-alueen edustajalla on äänioikeus.

Lähes kaikki valmistelijat mainitsivat yhteistoiminta-alueiden asioiden vaativan tarkkuutta, koska päätöksentekoon tulevan asian toimialueen laajuus ei ole aina täysin selvä. Erityisesti Tetolan, Lanulan ja Ikilan kokouksen rakentaminen on ollut välillä haastavaa, koska Orivesi-asioiden osuus lautakunnissa on merkittävä, mutta kaikki asiat eivät ole yhteistoiminta-alueen asioita. Ikilassa on muutaman kerran kysytty, onko Orivesi huomioitu jossain asiassa. Käytännön kysymyksenä on mietitty sitä, pitäisikö Oriveden asiat keskittää aina kokousten alkuun, vai pitäisikö kokouksiin yhtä asiaa tulevat esittelijät päästää ensin.

Muutama seutukuntia edustava luottamushenkilöedustaja mainitsi, että jäsenet tulisi ottaa mukaan valmisteluun myös virkamiestapaamisissa. Ainakin Jolilassa ja Oselassa luottamushenkilöitä on kutsuttu mukaan joihinkin tapaamisiin. Muutamat ulkopaikkakuntalaiset katsoivat olevansa liiaksi yksin ilman sparraus- tai keskustelukumppania isojen ja merkittävien kysymysten kanssa. Tukea on tullut omasta kunnan- tai kaupunginhallituksesta tai lautakunnasta, mutta suhteet virkamiehiin ovat jääneet etäisiksi. Muutamat kokivat kh:n jäsenyyden omassa kunnassa ratkaisevan tärkeäksi, jotta seudulliset asiat tulevat tehokkaasti oman kunnan päätöksentekoon.

## Kokouksen järjestäminen ja järjestelmät

Ulkopaikkakuntalaisten läsnäoloista kokouksissa ei ole pidetty tilastoa. Sivelan yhteistoiminta-alueen asioissa läsnäolo on selvästi vähäisintä. Oselassa osallistuminen on vaihdellut vuonna 2014 15 minuutista yli kahteen tuntiin. Yhteistoiminta-alueen asioita on runsaasti Ikilan, Lanulan ja Tetolan kokouksissa. Jolilan keskimääräinen kokousaika vuonna 2014 on ollut n. 2 tuntia, jätehuoltojaoston n. 1 tunti.

Tampere soveltaa sähköistä kokouskäytäntöä, jossa esityslistat ja muu materiaali toimitetaan kaupungin verkkolevylle ja asiasta tiedotetaan luottamushenkilöille tekstiviestillä.

Myös ulkopaikkakuntien jäsenillä on tunnukset ja oikeudet siihen toimielimeen, jossa he toimivat. Materiaalia lähetetään ulkopaikkakuntalaisille myös sähköpostilla. Julkiset esityslistat ja pöytäkirjat löytyvät nykyään internetistä.

Suurin osa lautakuntien ulkopaikkakuntalaisjäsenistä koki Tampereen sähköisen kokouskäytännön teknisesti sujuvaksi, joskin muutamat totesivat oman kunnan menettelyn paremmaksi. Useimmilla kunnan- tai kaupunginhallituksilla on sähköinen kokouskäytäntö, muuten esityslistoja toimitetaan vielä runsaasti paperilla. Yksi ulkopaikkakuntien edustaja mainitsi, että Tampereella kokouksissa kuuluva tietokoneen näppäinten naputus tuntui aluksi häiritsevältä, koska hän ei ollut tottunut äänimaisemaan oman kunnan kokouksissa.

Eniten tyytymättömyyttä aiheutti kaupungin päätöksentekomenettelyn kirjautumisjärjestelmä (Citrix). Ulkopaikkakuntalaiset kokivat kirjautumisen hankalaksi. Yksi edustaja kritisoi käyttötukea ja koki oppineensa käytön muiden jäsenten vertaistuella. Myös verkkoyhteysongelmia on esiintynyt. Toisaalta osa myönsi oppimismotivaationsa heikoksi. Tampereen järjestelmiä tarvitsee korkeintaan kerran kuussa ja kun tiedon saa sähköpostilla tai internetistä muutenkin, tuntuu erillisen järjestelmän opettelu turhalta. Selkeäksi Tampereen järjestelmän hyväksi puoleksi mainittiin asioiden jäsentely, jossa liitteet ovat esityslistoissa heti pykälätekstin perässä.

Muilta osin käytännön asiat toimivat Tampereella asiallisesti. Ulkopaikkakuntalaiset saavat pysäköintikortin keskusvirastotaloa vastapäätä olevaan pysäköintitaloon ja heidän matka-

kulunsa korvataan. Yksikään ulkopaikkakuntien edustaja ei löytänyt tästä tai kokoustiloista, tarjoiluista ja palkkioista huomautettavaa. Yhden haastateltavan mukaan matkalaskujen täyttäminen on hankalaa.

Tampereen näkökulmasta ulkopaikkakuntien erilaiset järjestelmät ja niiden yhteensovittaminen tuo ylimääräistä hallinnollista työtä kokousten järjestämiseen. Päätösvalmisteluyksikkö hoitaa ulkopaikkakuntien jäsenten tietoliikenneyhteydet, matkalaskut ja muut käytännön asiat. Tätä varten on täytynyt luoda uusia kustannuspaikkoja ja sisäisiä tilausnumeroita, joiden perusteella esimerkiksi kokouspalkkioita, tarjoiluita jne. laskutetaan.

## Johtopäätöksiä

Sote-uudistuksen viivästyessä kuntien yhteistyön mallit pysyivät lähivuosina pääosin ennallaan. Uusi keväällä 2015 hyväksytty kuntalaki mahdollista perustelujen mukaan (Hallituksen esitys uudeksi kuntalaiksi s. 103, 177-178) nykyisen päätöksenteon rakenteen. Kuntalain uudistus selkeyttää yhteistoimintamuotoja koskevaa sääntelyä ja tuo nykyisiä, käytännössä muotoutuneita, malleja lainsäädäntöön. Myös Tampereen toimintamalli on lähivuosina muutoksessa (kts. Kuntalehti 11/2014, Hakari 2014). Muutoksen vaikutus lautakuntien seutuyhteistyöhön on vielä hämärän peitossa.

Tampereen ”jyrääminen” päätöksenteossa on myytti. Päätöksenteossa otetaan ilmeisen hyvin huomioon sekä ulkopaikkakuntien jäsenet, että kuntien toiveet. Haastattelujen perusteella epäilyä ylikunnallisen yhteistyön hyödyllisyydestä on päätöksentekoon osallistuvien keskuudessa huomattavasti enemmän Tampereella kuin muissa kunnissa. Useat tamperelaiset myös totesivat ongelmalliseksi, että muiden kuntien edustajat pääsevät yhteisten toimielinten kautta vaikuttamaan Tampereen asioihin.

Kuntien välinen yhteistyö lisääntynee edelleen lähivuosina. Pääsääntöisesti suuntaus on haastateltavien mielestä kannatettava, joskin se vaatii päätöksenteossa tasapainoilua tehokkuuden ja demokraattisen ja alueellisen edustavuuden näkökulmasta. Alueellinen jätehuoltojaosto osoittaa, että rajatuissa kokonaisuuksissa päätöksenteko saadaan toimimaan vähintään kohtuullisesti myös huomattavan suurella toimialueella. Toisaalta lähes kaikissa muissa lautakunnissa nykyistä kokonaisuutta ei ole nykyresursseilla mahdollista laajentaa.

Haastateltavat näkivät lähes yksimielisesti nykyisen lautakuntamallin parhaaksi tavaksi toteuttaa ylikunnallista päätöksentekoa. Toisaalta toimintatapojen vaihtoehtoja ei ole juurikaan analysoitu toimintaa arvioitaessa. Eturyhmien osallistuminen toimielinten kokouksiin jakoi eniten mielipiteitä. Kaikkien mielestä merkittävien yhteistyötahojen tai eturyhmien esiintyminen toimielimessä muutaman kerran vuodessa olisi kannatettavaa.

Sekä tamperelaiset että ulkopaikkakuntalaiset toimielinjäsenet luottavat valmisteluun, joskin yksittäisiä parannusehdotuksia ja puutteita tuli myös esiin. Virkamiesvalmistelu tuottaa

tarvittavan määrän tietoa päätöksentekoon, sen sijaan yleistä taustatietoa tuotannon sujumisesta kaivattaisiin enemmän. Käytännön asioina luottamushenkilöt toivovat lisäpanostusta tutustumisiin toimialueille. Muutamassa lautakunnassa karttoihin pitäisi kiinnittää huomiota, samoin esityksiä toivottiin jos mahdollista jo ennen kokousta saataville verkkolevyille. Kirjautumista Tampereen järjestelmiin tulisi tehdä helpommaksi tai miettiä asiaan uusi kokonaisratkaisu.

Selkein huomioon otettava asia Tampereella on valmistelun ja hallinnon työn määrän kasvu seudullisen päätöksenteon kasvaessa. Kustannusten jaon erittely myös hallinnon osalta pitäisikin ottaa enemmän huomioon yhteistoimintasopimuksia tehtäessä. Myös kuntalain hallituksen esityksen (s. 88) mukaan kuntien maksujen erottamiseen pitäisi myös käytännössä kiinnittää enemmän huomiota sopimuksissa ja huolehtia asian toteutumisesta.

## Haastattelut

Apulaispormestarit ja virkamiehet

Apulaispormestari Pekka Salmi 8.10.2014  
Apulaispormestari Olli-Poika Parviainen 23.10.2014  
Apulaispormestari Leena Kostainen 19.11.2014  
Apulaispormestari Mikko Aaltonen 21.10.2014

Tilaaajohtaja Kari Hakari 9.1.2015  
Tilaaapäällikkö Pekka Kivekäs 17.11.2014  
Tilaaapäällikkö Taru Kuosmanen 28.10.2014  
Vs. tilaaapäällikkö Maria Päivänen 6.11.2014  
Tilaaapäällikkö Lauri Savisaari 30.10.2014  
Vs. tilaaapäällikkö Anniina Tirronen 26.11.2014  
Joukkoliikennepäällikkö Mika Periviita 23.10.2014  
Vs. jätehuoltoinsinööri Tarja Palola 18.11.2014  
Yhteyspäällikkö Tuukka Salkoaho 3.11.2014  
Suunnittelupäällikkö Juha-Pekka Häyrynen 14.10.2014

Luottamushenkilöt:

Aila Dündar-Järvinen (Tampere SDP) 20.11.2014  
Mauri Heiska (Ylöjärvi PS) 17.12.2014  
Ilkka Hjerppe (Orivesi SDP) 10.12.2014  
Matti Höyssä (Tampere KOK) 28.10.2014

Pasi Kallio (Ylöjärvi SDP) 10.12.2014  
Sirpa Koivisto (Tampere SDP) 26.11.2014  
Stiina Lahikainen (Kangasala, VIHR) 12.11.2014  
Leo Lähde (Nokia VIHR) 6.11.2014  
Pauli Mäkelä (Sastamala, KESK) 1.10.2014  
Emilia Olkanen (Tampere VIHR) 28.10.2014  
Anna Paavilainen (Vesilahti KESK.) 3.12.2014  
Ilkka Porttikivi (Tampere VAS) 28.10.2014  
Aarne Raevaara (Tampere PS) 2.12.2014  
Antero Saksala (Pirkkala KOK) 3.12.2014  
Päivi Söderström (Lempäälä KOK) 17.12.2014  
Minna Talonen (Tampere KOK) 20.11.2014  
Risto Viljanen (Orivesi KOK) 29.10.2014

### **Kysymykset:**

1. Tapahtuuko lautakuntien toiminta ”liian Tampere-vetoisesti” vai onko kuntien yhteistoi-  
minta-näkökulma otettu riittävästi huomioon toimielimessä?
2. Onko tiedossasi suunnitelmia laajentaa lautakuntayhteistyötä yleisesti (kokonaan uusia  
seudullisia päätöksentekuelimiä), mitä mieltä olet tästä, mikä kunnassasi mielipide?
3. Pitäisikö toimielimesi nykyistä toimivaltaa laajentaa seudullisissa asioissa?
4. Pystytäänkö asioista päättämään riittävän tehokkaasti(esim. kokousten intervalli)?
5. Päättääkö lautakunta mielestäsi oikeista asioista,
6. Pitäisikö asioistaa päättää toisella tavalla, (yhtiöittää, perustaa kuntien yhteinen johto-  
kunta)
7. Toimiiko tiedonkulku Tampereen ja muiden kuntien välillä? Miten tiedonkulkua voisi ke-  
hittää?
8. Miten saat tiedon kokouksesta ja esityslistasta?
9. Miten kokouksen käytännön järjestäminen (esim. pysäköinti, kokousajat, tarjoilu, koko-  
uspalkkiot) toimii?

10. Tuleeko mieleesi esimerkkejä hyvästä ja huonosta toiminnasta lautakunnan seutuyhteistyön tasolta?

11. Muuta kommentoitavaa?