

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Nousiainen, Marko

Title: Osallistavan käänteen lyhyt historia

Year: 2016

Version: Published version

Copyright: © 2016 Kirjoittajat ja Jyväskylän yliopisto

Rights: In Copyright

Rights url: <http://rightsstatements.org/page/InC/1.0/?language=en>

Please cite the original version:

Nousiainen, M. (2016). Osallistavan käänteen lyhyt historia. In M. Nousiainen, & K. Kulovaara (Eds.), *Hallinnan ja osallistamisen politiikat* (pp. 158-189). Jyväskylän yliopisto. SoPhi, 132.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-6613-3>

MARKO NOUSIAINEN

6. OSALLISTAVAN KÄÄNTEEN LYHYT HISTORIA

JOHDANTO

Uuden hallinnan myötä kansalaisten osallistumisesta julkisen hallinnon toimintaan on tullut suosittu toimintamalli. Osallistuminen ei näissä käytännöissä useinkaan ole perinteistä poliittista toimintaa. Se ei merkitse kansalaisten toimia kamppailussa julkisesta vallasta, vaan pikemminkin hallinnan välinettä, tapaa ratkaista poliittisia ja sosiaalisia ongelmia tai tuottaa palveluja ja hyvinvointia, kuten tämän teoksen aikaisemmissa luvuissa osoitetaan. Lisäksi osallistuminen liitetään nykyään usein paikallisyhteisöihin ja niiden aktivointiin ja kehittämiseen (esim. Nousiainen & Pylkkänen 2013; myös Kuokkanen tässä teoksessa). Tässä luvussa tarkastelun kohteena on niin sanotun osallistavan käänteen myötä suosituksi tulleen osallistumisen hallinnallisen käytön historia. Luvun tarkoituksena on avata uusia polkuja hallinnallisten osallistumiskäytäntöjen poliittiselle tarkastelulle. Tavoitteena on kirjoittaa osallistamiselle yksityiskohtaisempaa historiaa, jonka kautta osallistavaa käännettä voisi tarkastella viimeaikaista uusliberalismia laajemmasta

näkökulmasta. Tutkimuskysymyksenä on, miten osallistava hallintastrategia on syntynyt ja kehittynyt, ja miten siitä on tullut osa julkista hallintoa – vakiintunut käytäntö valtioiden toiminnassa.

Luvussa tarkastellaan, kuinka osallistamisesta tuli hallintastrategia Yhdysvalloissa. Amerikkalainen osallistamisen perinne on hedelmällinen tarkastelun kohde, sillä siellä osallistavalla käännteellä on vähintään 1900-luvun alkupuolelle asti ulottuva historia, jota on myös käsitelty kirjallisuudessa laajasti. USA:ssa juuri Chicagon sosiologien on sanottu kehittäneen sosiaaliseen kontrolliin ja kommunikaatioon perustuvan pragmatistisen hallintatavan, jonka tarkastelu tarjoaa valaisevia näkökulmia monien muidenkin vastaavien hallintaprojektien ymmärtämiseen (Melossi 1990, 175). Amerikkalaisen osallistavan hallinnan evoluution voi nähdä osallistavan käänteen historiallisina juurina myös muualla (ks. Kuokkanen tässä teoksessa).

Seuraavassa tarkastellaan osallistavan käänteen historiaa kahden teeman kautta: 1) osallistavan hallintastrategian intellektuaalisia juuria Chicagon koulukunnan sosiologiassa ja niiden soveltamista käytännölliseksi hallintahankkeeksi 1930-luvulla; 2) osallistavan strategian läpimurtoa ja evoluutiota 1960-luvun Yhdysvaltojen kuuluisassa sosiaalipoliittikkaohjelmassa, ”sodassa köyhyyttä vastaan” (engl. *War on Poverty*). Tarkastelu kiteytyy ennen kaikkea kahden osallistavan strategian tunnusmerkin jäljittämiseen. Ensimmäistä näistä nimitän yhteisöjen integraation traditioksi. Se merkitsee perinteistä sosiologista ajatusta siitä, kuinka sosiaalisia ongelmia voi selittää yhteisöissä vallitsevan solidaarisuuden (tai sen puutteen) avulla. Koska osallistaminen tässä traditiossa liittyi kiinteästi yhteisön käsitteeseen, nimitän sitä myös yhteisölliseksi hallinnaksi. Toinen tunnusmerkki koskee tämän ajattelun käytännöllistä sovellusta, osallistumisen käyttöä sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen. Molemmat tunnusmerkit ovat havaittavissa monissa nykyisissä osallistavista hankkeissa – myös Suomessa.

Olen ottanut tarkasteluuni vaikutteita Michel Foucault’n (1998) genealogisesta menetelmästä, ja sen tavasta käyttää historiaa poliittisen tulkinnan välineenä. Ilpo Helénin (2005) mukaan genealogian keskeinen tavoite on tarkastella tietyn ”elämäkäytännön” mahdollisuuden, synnyn ja muotoutumisen historiaa – millaisten kiistojen ja pyrkimysten kautta nykyisyys on tullut mahdolliseksi. Genealoginen historian tarkas-

telu on siis hyvin selvästi nykyisyyden innoittamaa: se on kriittinen pyrkimys, jota motivoi jokin nykyhetkessä erityinen, sietämätön tai vaarallinen erityispiirre. Genealogisen tutkimuksen kohteena ovat olosuhteet ja prosessit, joissa esimerkiksi moraaliset periaatteet syntyvät, ja genealogisen historian tarkastelun myötä ne asettuvat alttiiksi kyseenalaistamiselle. (Emt., 94–96.) Tällainen tutkimus ei pyri palauttamaan elämäkäytäntöjä mihinkään alkuperään, vaan osoittamaan, miten oman aikamme itsestään selvät totuudet ovatkin alkuperältään moniaineksisia, häilyviä ja poliittisten kamppailujen tuotetta, siis kontingentteja (emt., 104–105.) Niinpä genealogia mahdollistaa toisin ajattelemista ja sen tavoite on nykyisyyden politisoiminen.

Myös Mark Bevir (2010) määrittelee genealogian historistiseksi, eli historiaan vetoavia selitysmalleja käyttäväksi kontekstuaaliseksi tulkinnan tavaksi, joka korostaa nominalismia ja kontingenssia. Lisäksi historistinen analyysi katsoo historian olevan viimekädessä avoin ja näkee sen tapahtumat kiistanalaisina. Genealogisessa analyysissä autonominen toimijuus hylätään, ja toiminta ja ajattelu ymmärretään tapahtuvaksi historiallisissa tilanteissa, perinteen¹ määrittämässä ”uskomusten verkossa”. Autonomian hylkääminen ei kuitenkaan merkitse toimijuuden hylkäämistä, vaan yksilöt voidaan ymmärtää silti kykenevinä tekemään valintoja. (Emt., 426–428, 432.)

Kun genealogi tarkastelee historiaa, hänen kiintopisteitensä ovat sellaisen kamppailut, joiden vaikutuksesta genealogiaa motivoiva nykyajan elementti on ilmaantunut. (Helén 2005, 97.) Toinen tutkimuksen kiintopiste löytyy problematisoivasta puheesta, jossa pohditaan sitä, mitkä asiat ymmärrettiin ennen ongelmallisiksi, miten ne olivat ongelmallisia ja miten niitä yritettiin ratkaista. Kun kiinnostuksen kohteena usein on poliittisten teknologioiden historia, juuri ongelmoivan järjen voi ajatella luovan erilaisille pyrkimysten, keskustelujen ja toimintojen kokonaisuuksille sellaisen sisäisen logiikan, joka muovaa niistä suhteellisen koherentin, inhimillistä toimintaa hallitsemaan pyrkivän strategian. (Emt., 100–103).

Tämän tutkimuksen genealogista perspektiiviä määrittävä nykyhetken ”erityinen, sietämätön tai vaarallinen” erityispiirre on uudessa hallinnassa yleinen osallistumisen käytön idea. Luvussa tarkastellaan sitä, millaisten historiallisten tilanteiden, poliittisten kiistojen sekä sosiologisten proble-

matisoitien kautta osallistaminen löydettiin keinoksi ratkaista sosiaalisia ongelmia, ensisijassa nuorisorikollisuutta ja köyhyyttä. Lisäksi tarkastellaan, kuinka osallistamisesta tuli yleinen tapa edistää yleistä hyvinvointia, ja millaisia muodonmuutoksia se tässä kehityksessä koki. Luku koskee siis erään hallinnallisen strategian evoluutiota, eikä se pyri esittämään kokonaisuutena amerikkalaisen sosiologian tai poliittisen osallistumisen historiasta.

Osallistamiseen ja yhteisön käsitteeseen perustuvan hallintastrategian kehitystä on esitelty laajasti sekä yhteiskuntatieteellisessä että historiallisessa kirjallisuudessa. Tämän luvun historiallinen tarkastelu perustuu tällaisen kirjallisuuden luentaan. Ensiksikin luen Chicagon koulukunnan sosiologien tekstejä, joissa osallistumiseen perustuvaa hallintatapaa kehiteltiin. Erityisesti W.I. Thomasin ja Florian Znanieckin *The Polish Peasant in Europe and America* -klassikkoteos sekä Clifford Shaw'n nuorisorikollisuutta käsittelevät tutkimukset ovat keskeisiä lähteitä. Toisaalta tarkastelen myös myöhempiä yhteiskuntatieteellisiä tekstejä, joiden on sanottu olleen keskeisiä osallistavan käänteen historiassa. Lisäksi luen sekä historiallisia että aikalaiskuvauksia osallistamisen historiasta. Erityisesti köyhyyden vastaisen sodan osalta Daniel Moynihanin ja James Sundquistin teokset ovat mielenkiintoisia lähteitä. He olivat itse suunnittelemassa ja toteuttamassa ohjelmaa.

Aluksi esittelen osallistavan hallintastrategian juuria eli Chicagon sosiologian koulukunnan sosiaalisia ongelmia koskevaa ajattelua, ja sen tuottamaa käytännöllistä hallintahanketta, *Chicago Area Project*:ia. Tämän jälkeen käsittelen osallistamisen tietä osaksi valtioiden työkalupakkia tarkastelemalla 1960-luvulla käytyä sotaa köyhyyttä vastaan, ja sen perustana olevaa tieteellistä ajattelua: Richard Clowardin ja Lloyd Ohlinin mahdollisuusrakenneteoriaa sekä Oscar Lewisin köyhyyden kulttuurin ajatusta. Osallistavan hallinnan läpimurtoa valotan tarkastelemalla kahden konkreettisen hankkeen, *Mobilization for Youth* -järjestön sekä köyhyyden vastaisen sodan yhteisötoimintaohjelman (engl. *Community Action Program*) historiaa.

En tahdo väittää, että tämä luku kattaisi osallistavan käänteen historian tyhjentävästi. Se ei ole tarkoituksenikaan. Pyrkimykseni on tuottaa perusteltu tarkastelu siihen sisältyvän poliittisuuden ymmärtämiseen.

YHTEISÖJEN INTEGRAATION TRADITIO

Osallistavan hallinnan historiassa keskeinen innovaatio oli yhteisön käsitteen omaksuminen osaksi sosiaalisten ongelmien selittämistä. Tämä taas perustui huomioon siitä, että sosiaaliset ongelmat, erityisesti rikollisuus, eivät ole yksilön moraalien ongelmia vaan laajempia yhteisöllisiä ilmiöitä, joissa ihmisten välisillä suhteilla on suuri merkitys. Vaikka tämä olikin eräs klassisen eurooppalaisen sosiologian keskeisimmistä teemoista (Snell 2010, 60; Procacci 1989; Rabinow 1989), juuri Chicagon koulukunnan sosiologeilla oli tärkeä rooli siinä, kuinka sosiologisesta ajattelusta sovellettiin yhä edelleen tunnistettava poliittisen intervention strategia. Tässä kehityksessä Ernest Burgess ja erityisesti hänen oppilaansa Clifford Shaw olivat keskeisiä toimijoita.

Osallistavan hallintastrategian kehitykseen Chicagossa vaikutti sekä intellektuaalisia tekijöitä että käytännöllisiä olosuhteita. Keskeisin intellektuaalinen vaikuttaja Chicagon koulukunnalle oli sellainen mannermainen sosiologinen keskustelu, jossa modernisaatio nähtiin ongelmallisena sosiaalisten instituutioiden kannalta. Tässä keskustelussa modernin yhteiskunnan synnyn tuottamien muutosten nähtiin tuhoavan perinteisiä yhteisöjä, mikä saattoi yhteiskunnallisen järjestyksen vaaraan. (Delanty 2003, 15, 19-20.) Esimerkiksi varhaisessa ranskalaisessa sosiologiassa tavoitteena oli sellaisen sosiaalisen ja moraalisen järjestyksen pohjittaminen, joka voisi ratkaista moderniteetin tuottamia ongelmia ja edistää yhteiskunnan hallittavuutta. (Procacci 1989; Rabinow 1989.) Chicagon koulukunta oli alusta asti tiiviisti kytkeytynyt eurooppalaiseen sosiologiaan, ja sen varhaiset auktoriteetit, Robert Park ja W.I. Thomas opiskelivat Euroopassa. (Cortese 1995). Park oli Georg Simmelin oppilas, ja hänen – samoin kuin Ferdinand Tönniesin yhteisöajattelun – vaikutuksensa Chicagon koulukuntaan on ilmeinen (emt.). Toisaalta chicagolaiset korostivat Durkheimin tapaan myös sosiaalisten ongelmien tutkimusta ja ideoiden ja asenteiden kulttuurista luonnetta (Snell 2010, 57). Mutta ennen kaikkea he jakoivat huolen perinteisten yhteisöjen kohtalosta modernissa maailmassa.

Toinen tärkeä Chicagon sosiologian intellektuaalinen perusta oli amerikkalainen pragmatistisen filosofian koulukunta. Chicagon sosiologit omaksuivat pragmatismilta kriittisen suhtautumisen rationaalisesti kalvyloivaa kognitiota kohtaan sekä ajatuksen todellisuuden ja tiedon sosi-

aalisesta luonteesta. (Cortese 1995; Engel 2002, 52.) Juuri pragmatismiin liittyvä teorian ja toiminnan läheinen suhde, usko sosiaalisesti konstruoituun toimijuuteen sekä demokraattinen eetos (Delanty 2003, 52; Deegan 1988, 106, 249; Snell 2010, 57) mahdollistivat sosiologisen ajattelun muuntamisen käytännölliseksi ja osallistavaksi interventiostrategiaksi.

Osallistavan käänteän historia ei selity pelkästään intellektuaalisilla vaikutteilla, vaan myös amerikkalaisen suurkaupungin historialliset erityispiirteet ja niitä koskevat problemoinnit on nähtävä keskeisinä kontekstuaalisina tekijöinä. Erityisen selkeitä nämä erityispiirteet olivat Chicagossa. Chicagon kaupungin kasvu 1800-luvulla ja 1900-luvun alussa oli erittäin nopeaa. Kun Chicago oli 1840-luvulla noin 4500 asukkaan pikkukaupunki, vuonna 1930 siellä asui yli 3,3 miljoona asukasta. Luonnollisesti tämä kehitys tarkoitti sitä, että kaupunkiin muutti sankoin joukoin siirtolaisia. Esimerkiksi vuonna 1920 42,2 prosenttia Chicagon asukkaista oli syntynyt Yhdysvaltain ulkopuolella, ja ylivoimainen enemmistö heistä oli joko tullut ulkomailta tai syntyisin perheestä, jossa vähintään toinen vanhemmista oli maahanmuuttaja. Näitä ensimmäisen tai toisen polven siirtolaisia oli yhteensä 72% koko kaupungin asukkaista. Ulkomailla syntyneistä asukkaista suurin ryhmä olivat puolalaiset (17%), toiseksi suurin ryhmä olivat venäläiset ja liettualaiset (15%), kolmanneksi saksalaiset (13,9%) ja neljänneksi italialaiset (7,3%). (Shaw & McKay, 1931, 23–25.) Nopealla kasvulla ja mittavalla siirtolaisuudella oli merkitystä kaupunkikuvalle. Siirtolaiset muodostivat Chicagoon omintakeisia yhteisöjään, ja toisaalta sosiaaliset ongelmat, kuten köyhyys ja rikollisuus, olivat yleisiä. Chicago oli siis erinomainen ympäristö modernin ajan ongelmien tutkimukseen.

Chicagossa osallistavan hallinnan keskeiseksi tunnusmerkiksi muodostui yhteisöjen integraatiota koskeva sosiologinen ajattelu, jonka keskeisin klassikko oli W.I. Thomasin ja Florian Znanieckin siirtolaisuutta tarkastellut ja vuosina 1918–20 julkaistu *The Polish Peasant in Europe and America* -teos (Zaretsky 1996, ix, xiv). Siinä Thomas ja Znaniecki (1974a) kritisoivat ”arkijärkistä sosiologiaa” ja pyrkivät kehittämään systemaattista ja tieteellistä sosiaalisia organisaatioita ymmärtävää tutkimusta. Heidän julkilausuttu tavoitteensa oli pyrkiä tuottamaan sellaista tiedettä, joka pystyisi kontrolloimaan yhteiskuntaa ja edistämään sen

hyvinvointia samoin kuin luonnontieteet pystyivät edistämään teollista tuotantoa. Sosiologiatieteenkin tarkoituksena tulisi siis olla yhteiskunnallisten lakien ja kausaalisuhteiden löytäminen. (Emt., 1, 36–37.) Thomas ja Znaniecki ymmärsivät tämän tehtävän paljon monimutkaisemmaksi kuin luonnontieteiden alalla, koska siinä olisi otettava huomioon kaikenlaiset yksilön käyttäytymiseen ja hänen subjektiiviseen ajatteluunsa vaikuttavat tekijät, kuten yksilölliset kokemukset. (Emt., 38.) Tässä ymmärättävässä pyrkimyksessä he kehittivät elämäntarinatutkimuksen metodin, jossa tavoitteena oli saada tietoa tutkittavien kantamista arvoista ja asenteista sekä niiden kehittymiseen vaikuttaneista kulttuurisista ja historiallisista olosuhteista. Elämäntarina-aineisto oli mahdollista saada aikaan joko tutkittavien itse tuottamien kertomusten perusteella tai tulkitsemalla heitä koskevia dokumentteja kuten kirjeitä tai virallisia asiakirjoja (Zaretsky 1996, x; Thomas & Znaniecki 1974b, 1907). Keskeinen periaate tässä menetelmässä oli ns. Thomasin teoreema: sillä, mitä ihmiset pitävät totena, on todellisia seurauksia (esim. Shaw 1966, 3). Tällaisesta yksityiskohtaisesta tapaustutkimuksesta tuli Chicagon koulukunnalle ominainen menetelmä (Janowitz 1967, vii)

Thomasin ja Znanieckin (1974a) mukaan yhteiskunnalliset arvot ja asenteet olivat yhteiskunnallisen järjestyksen perusta. Lain tai pakottamisen sijaan yksilöiden jakamat arvot ja niistä seuraavat asenteet kontrolloivat ihmisten käyttäytymistä. Arvojen järjestelmät muodostivat sosiaalisia instituutioita, joiden kokonaisuus puolestaan muodosti sosiaalisen organisaation, lopulta kaikki sosiaaliset ryhmät. (Emt., 21, 31–33.) Yhteiskunnat – eli organisoituneet sosiaaliset ryhmät – olivat siis Thomasille ja Znanieckille viimekädessä yksilöiden käyttäytymistä säätelevien arvojen ja asenteiden ja niiden tuottamien tapajärjestelmien eli sosiaalisten instituutioiden tulosta. Juuri yhteisiin arvoihin perustuva sosiaalinen kontrolli teki yhteiskunnat mahdollisiksi ja mahdollisti lopulta harmonisen yhteiskunnallisen elämän. Samoin he ymmärsivät yhteisöjen arvoihin perustuvan koheesion myös kollektiivisen toiminnan mahdollistajaksi. Toisaalta he, kuten monet varhaiset eurooppalaiset sosiologitkin, näkivät sosiaalisen järjestyksen modernisaation oloissa uhatuksi.

The Polish Peasant -teoksen kirjoittajat pyrkivät tarkastelemaan yksilön ja häntä ympäröivän yhteiskunnan suhdetta ja ymmärtämään, miksi yksilöt käyttäytyvät joskus ongelmallisella tavalla. (Zaretsky 1996,

xiii.) Puolalaisten maahanmuuttajien tapauksessa Chicagon sosiaalisia ongelmia selitti yhteisöjen rapautuminen. Thomas ja Znaniecki esittivät, että perinteistä puolalaista talonpoikaista kulttuuria on kuvannut tiukka yhteisöllisyys, jossa perheen ja kylä- tai lähiyhteisön merkitys on hyvin suuri. Yhdysvalloissa taas oli heidän mielestään vallalla yksilöllisyyttä korostava kulttuuri, jossa perinteiset yhteiset arvot joutuivat haastetuiksi. Modernisaatio yleisesti ja erityisesti moninainen ja muuttuva suurkaupunkiympäristö johtivat perinteisten sosiaalisten instituutioiden ja moraalien rappeutumiseen ja siten yhteiskunnallisen solidaarisuuden heikentymiseen. Toisaalta siirtolaisyhteisön nähtiin tarjoavan vain vähän mahdollisuuksia uudenlaisten yhteisten arvojen ja normien kehittymiselle. Viimekädessä siis puutteellinen sosiaalisuus, arvojen hämärtyminen ja siitä seuraava ”yhteisöjen disintegraatio” oli Thomasin ja Znanieckin mukaan syynä epäsosiaaliseen käyttäytymiseen. (Thomas & Znaniecki 1974b, 1825–1827; myös Shaw & McKay 1931, 99–104.) Sosiaaliset ongelmat, kuten rikollisuus, perheväkivalta tai köyhyys, johtuivat heidän mukaansa siitä, että yksilöt elävät eristettyinä laajemmasta yhteisöllisyydestä – ilman yhteisön tukea ja kontrollia. (Zaretsky 1996, xiii.)

Voitaneen sanoa, että yhteisöjen integraatio ja sen puute hyväksyttiin Chicagon koulukunnassa lähtökohdaksi sosiaalisten ongelmien selittämiseksi, toisin sanoen eräänlaiseksi paradigmaattiseksi oletukseksi. Liki kaikki ongelmat oli täten mahdollista selittää disintegraatiolla, eli puutteellisella sosiaalistumisella, arvojen ristiriitaisuudella ja siitä seuraavalla yhteisöllisen solidaarisuuden heikkenemisellä. (Zaretsky 1996, xiii.) Lisäksi *The Polish Peasant* -teos vaikutti myös siten, että juuri puolalaisesta siirtolaispopulaatiosta tuli keskeinen tutkimuksen ja sosiaalipoliittisten kokeilujen kohde Chicagon sosiologeille.

Toisaalta on tärkeää huomata myös, että amerikkalaisen suurkaupungin historiallisessa kontekstissa juuri paikallisyhteisö oli luonnollista ymmärtää eräänlaiseksi yhteiskunnan perusyksiköksi. Esimerkiksi Robert Parkille (1967a; 1967c) ja Ernest Burgessille (1967b) yhteisö oli tietynlaisen sosiaalisen organisaation muoto. Tällainen organisaatio oli ensisijakin ekologinen, tiettyjen maantieteellisesti määritettyjen erityispiirteiden ja toimintojen järjestelmä. Toiseksi yhteisö merkitsi taloudellisen toiminnan organisaatiota, joka käsitti mm. ammatit. Ja kolmanneksi yhteisö oli poliittisen ja kulttuurisen organisaation yksikkö, joka kattoi erityisesti

tavat ja normit, jotka rajoittivat ja säätelivät yksilöiden ”impulsseja”. Esimerkiksi taide, uskonto ja politiikka olivat kulttuuriseen yhteisöllisyyteen kuuluvia tekijöitä, joiden kautta yksilöt osallistuvat sosiaaliseen elämään. (Park 1967c, 114–118; Burgess 1967b, 143–147.) Siirtolaisuuden muo-
vaamassa Chicagossa yhteisö merkitsi ennen kaikkea naapurustoa.

Ajatus siitä, että toisiaan lähellä asuvat ihmiset jakavat spontaanisti syntyvän organisaatiomuodon, yhteisen kulttuurin, oli uskottava juuri amerikkalaisen suurkaupungin segregoituneessa ympäristössä. Toisaalta tällainen yhteisökäsite heijasteli myös Simmelin (1908, 4-5) näkemystä arkipäivän mikrotason interaktiosta sosiaalistumisen perustana. Toisiaan lähellä asuvien ihmisten katsottiin kehittävän jokapäiväisten kontaktien kautta yhteisiä katsantokantoja ja jaettuja intressejä, jotka viimekädessä mahdollistavat sosiaalisen organisoitumisen (Wood 1913, sit. Park 1967a, 7). Tämän ajatuksen tueksi ei esitetty empiiristä evidenssiä, vaan se ymmärrettiin välttämättömäksi sosiaalisen todellisuuden ilmiöksi. Samalla se ymmärrettiin eräänlaiseksi normatiiviseksi kuvaukseksi siitä, millaisissa yhteisöissä ihmisten olisi luonnollista elää. Kuitenkaan yhteisöjen integraation traditio ei jäänyt vain teoreettisen pohdinnan asteelle, vaan se oli myös empiirisesti hedelmällinen.

Normatiivisen yhteisön käsitteen lisäksi keskeistä yhteisöllisen hallintavan kehitykselle oli empiirinen huomio siitä, että sosiaaliset ongelmat keskittyvät tiettyihin kaupunginosiin. Chicagon koulukunta tarkasteli kaupunkia dynaamisena ja muuttavana alueena. Burgessin (1967a, 50–51) mukaan kasvuprosessi tuottaa kaupungeissa ”luonnollisesti” tietynlaiset alueiden tyypit. Hän esitti nämä aluetyypit sisäkkäisinä renkaina, vyöhykkeinä, jotka kasvuprosessin myötä pyrkivät valtaamaan alaa toisiltaan. (myös Shaw & McKay 1969, 18–19.) Tämän huomion tuotti erilaisten tilastoaineistojen – kuten rikollisuuden, sosiaalipalvelujen käytön, lapsikuolleisuuden, tuberkuloosin, koulupinnauksen tai mielisairauksien – esittäminen Chicagon kartalla. (Shaw & McKay 1969; Shaw & McKay 1931, 26.)

Erityisen ongelmallisia alueita olivat liikekeskustojen ja teollisuusalueiden lähellä sijaitsevat ”muutosvyöhykkeet” eli slummit (ks. Burgess 1967a, 50–51; Shaw & McKay 1931, 62–64). Ja niinpä niiden asukkaat ja yhteisöt olivat kiinnostavimpia sosiaalisia ongelmia pohtiville sosiologeille. Chicagossa slummialueita oli varsinaisen liikekeskustan, eteläisen

metalliteollisuusalueen (*The Bush*) sekä Chicagojoen eteläpuolella olevan teurastamoalueen ympäristöissä (*Back of the Yards*) (mm. Pacyga 1989). Slummeja asuttavat siirtolaiset kerääntyivät maanmiestensä kanssa samoille alueille ja muodostivat muusta amerikkalaisesta yhteiskunnasta poikkeavia populaatioita (mm. Park 1967a, 9–10). Slummit muodostivat köyhyyden, sairauden ja rikollisuuden keskittymien lisäksi myös kulttuurisesti koherentteja kokonaisuuksia. Erityisesti yhteisöjen integraation traditio näyttääkin selittävän sen, että vaikka slummeja voitiin tarkastella kulttuurisesti suhteellisen homogeenisina yhteisöinä, sosiaalisia ongelmia selittäväksi tekijäksi löydettiin tutkimuksessa juuri homogeenisuuden puute.

Juuri tällainen perinteen ohjaava vaikutus on mielenkiintoisella tavalla näkyvissä myös osallistavan hallintastrategian keskeisimmän kehittäjän, Clifford Shaw'n nuorisorikollisuutta koskevissa tutkimuksissa. Rikollisuuden syitä käsittelevässä teoksessaan hän tukeutui (yhdessä Henry McKayn kanssa) aikaisempaan auktoriteettiin, *The Polish Peasant* -teokseen:

Yhteisö on elinvoimainen, kun sen sosiaalinen mielipide koskee kaikkia asioita ... joilla on julkista merkitystä, ja kun sen asenne näitä asioita kohtaan on johdonmukainen ja kykenee saavuttamaan kohdalaisen yksimielisyyden, ja kun ongelmien ratkaisemiseksi tarpeellisenä pidetty yhteinen toiminta on sosiaalisen mielipiteen määrittämää ja toteutettu harmonisessa yhteistoiminnassa. (Thomas & Znaniecki 1974b, 1171; sit. Shaw & McKay 1931, 99. [suom. MN])

Myös Shaw ja McKay olivat huolissaan ennen kaikkea yhteisten arvojen ja niiden kautta voimaan saatetun sosiaalisen ja moraalisen järjestyksen rappeutumisesta siirtolaisten ja heidän lastensa parissa. Heidän mielestään yhteisöjen disintegraation eräs keskeinen vaikutus oli näkyvissä siirtolaisperheissä: sen nähtiin muuttavan lasten ja vanhempien suhdetta. (Thomas & Znaniecki 1974b, 1650–1651; sit. Shaw & McKay 1931, 104). Erityisesti Shaw ja McKay pohtivat siirtolaisperheiden ongelmia lasten kontrolloimisessa. Thomas ja Znaniecki (1974a, 709–711) olivat jo aikaisemmin esittäneet, että kun puolalaiskylässä voimakas yhteisöllisyys tuki vanhempien auktoriteettia, Amerikassa tämä sosiaalinen perusta

välttämättä rapautui. Tällöin myös lasten solidaarisuus vanhempia kohtaan heikkeni. Vanhempien arvostukseen ja auktoriteettiin vaikutti myös se, että Amerikassa lapset saavuttivat taloudellisen itsenäisyyden aikaisemmin. Lisäksi se, että siirtolaisvanhemmat joutuvat tukeutumaan kielitaitoisempiin ja uuden kotimaansa oloja paremmin ymmärtäviin lapsiinsa, saattoi Thomasin ja Znanieckin mielestä tuottaa lapsille joko todellisen tai kuvittelun ylemmyyden tunteen suhteessa vanhempiinsa (emt.; sit. myös Shaw & McKay 1931, 104).

Tällainen kontrollin heikkeneminen nähtiin keskeisenä tekijänä rikollisuuden synnyssä. Kun kodin ja vanhempien arvot eivät vastanneet ympäröivän yhteiskunnan arvoja, heikkeni siirtolaislasten arvostus vanhempiaan kohtaan. (Shaw & McKay 1931, 111–115.) Vanhempien auktoriteetin heikkeneminen puolestaan johti konflikteihin, jotka Shaw'n ja McKayn (1931, 5–8) esittämien todisteiden mukaan olivat usein väkivaltaisia. Tällöin erityisesti pojat etäännyivät henkisesti kodista ja alkoivat identifioitua yhä tiiviimmin kadulla oleskelevaan vertaisryhmään ja sen arvoihin. Tässä ryhmässä nuoret pojat olivat kaikenlaisen aikuisten auktoriteetin ja kontrollin ulottumattomissa, jolloin he oppivat sellaisia arvoja ja taitoja, joiden pohjalta oli luonnollista aloittaa rikollinen ura. Nuorisorikollisuuden nähtiin siis pohjimmiltaan johtuvan siitä, että perinteinen, ”vanhan maan” arvoyhtenäisyys tai laajemman amerikkalaisen yhteiskunnan arvoperusta oli slummin valvomattomissa oloissa mahdollista korvata rikollisuuteen johtavilla arvoilla ja asenteilla. (Emt., 115.) Aina tosin slummin aikuisetkaan asukkaat eivät suhtautuneet kovin kielteisesti nuorten rötöstelyyn, sillä köyhyyden vallitessa se saattoi auttaa perheitä elannon hankkimisessa (emt., 124). Samoin nuorille oli tarjolla innoittavia esikuvia, sillä slummin ympäristössä oli myös läsnä menestyneitä rikollisia, jotka kantoivat ulkoisia yhteiskunnallisen menestyksen symboleita, ja joiden kaikki tiesivät hankkineen varallisuutensa rikollisin keinoin (emt., 127; Shaw & McKay 1969, 172). Rikollisuus oli siis ilmielävästi yhteisöllinen ilmiö.

Shaw ja McKay esittivät huomattavasti empiirisiä todisteita ajatukselleen nuorisorikollisuudesta yhteisöllisenä ilmiönä: Tilastojen mukaan ylivoimainen enemmistö oikeuteen tuoduista pojista oli otettu kiinni ryhmässä (Shaw & McKay 1931, 194–195). Haastatteluaineistot paljastivat rikollisten jakavan myös tietyt yhteiset traditiot, arvot ja toimintaa ohjaa-

vat käytöskoodit (esim. poliisin kuulusteluissa toverinsa ilmiantaneiden paheksunta) (emt., 241). Lisäksi rikollisten elämänkerrat paljastivat toistuvan kuvion rikollisen uran kehittymisessä. Ura aloitettiin näpistyksillä ja muilla pikkurikoksilla, mistä asteittain edettiin vaativampiin rikoksiin. Rikollisuus havaittiin myös opituksi toimintamalliksi, jossa pidemmälle ehtineet opettivat nuorempia.² (Emt., 202–214.) Yhdessä pidätetyistä nuoremmista ja vanhemmista pojista voitiinkin oikeuden pöytäkirjojen perusteella esittää eräänlainen ”mestarien ja kisällien” ketju, joka ulottui katkeamatta niin kauas historiaan kuin tilastotietoja oli kerätty. (Shaw & McKay 1969, 175). Rikollisuus ymmärrettiin ajallisesti jatkuvana ilmiönä, eräänlaisena perinteenä, jota välitetään uusille sukupolville, hieman samoin kuin muitakin taitoja. Toisaalta Shaw muutti aikaisempaa ymmärrystä myös korostamalla perheen sisäistä ilmapiiriä. Kun aikaisemmin oli oletettu nuorisirikollisuuden erään selityksen olevan perheiden rikkonaisuudessa, Shaw todisteli, että sen sijaan lapsille perheissä osoitetun emotionaalisen tuen puuttuminen on keskeisin syy vertaisyhteisöiden suurelle vaikutukselle rikollisuuden kehittymisessä (Shaw ja McKay 1931, 285).

Tällainen selitys rikollisuusilmiölle esitettiin myös Shaw'n kuuluisimmassa teoksessa, vuonna 1930 julkaistussa *The Jack-Roller*:issa. Tässä teoksessa Shaw (1966) esitti toisen polven puolalaisen siirtolaisen, ”Stanley'n” elämäntarinan alkaen lapsuuden kokemuksista *Back of the Yards* -slummissa ja asteittaisesta ryhtymisestä rikolliselle uralle. Siinä rikollisuus selitettiin, samoin kuin *The Polish Peasant* -tutkimuksessakin, ilmiönä joka johtuu, paitsi yhteisön disintegraatiosta, sosiaalisen kontrollin puutteesta, myös voimakkaasta emotionaalisesta konfliktista perheessä. Teos oli yhtäältä kuvaus yksilön ajautumisesta rikollisuuteen mutta toisaalta myös esitys onnistuneesta kuntoutusohjelmasta, jossa sosiaaliseen ympäristöön vaikuttamalla ja emotionaalisen tuen avulla Stanley ”paranetaan” rikollisista taipumuksistaan. (Ks. emt., 164–166.)

Shaw'n ajatus rikollisuudesta kulttuurisesti välittyneenä ilmiönä sisältää mielenkiintoisen ristiriidan. Jos rikollisuus on kulttuurinen ilmiö, sen tulisi disintegroitumisen sijaan ilmentää eräänlaista sosiaalisen organisoitumisen muotoa. Ehkä juuri tukeutuminen edeltävään perinteeseen selittää, miksi Shaw ei vastakkaisista todisteista huolimatta päätenyt pitämään rikollisuutta sosiaalisena instituutiona.³

OSALLISTUMISEN KÄYTTÖ

Pyrkimys yhteiskunnan hyvinvoinnin edistämiseen kuului keskeisesti Chicagon sosiologien pragmatistiseen eetokseen, ja yhteisöjen integraation sosiologinen perinne tarjosi lupaavia näkymiä rikollisuutta vähentämään pyrkiville hankkeille. Jo Thomas ja Znaniecki (1974b, 1825–1826) ehdottivat uusien sosiaalisten instituutioiden kehittämistä ratkaisuna yhteisöjen disintegraation ongelmaan. Samassa hengessä myös Burgess (1967b, 142) esitti kritiikkiä aikaisempaa, ensisijaisesti hyväntekeväisyyteen perustuvaa sosiaalityötä kohtaan. Hänen mukaansa pelkkä hyvän tahtoisuus ei riitä, vaan uudenlaisen naapurustotyön olisi perustuttava yhteiskuntatieteen tuottamalle tiedolle sosiaalisten ongelmien luonteesta (emt., 154–155). Rikollisuuden tehokas torjunta olisi mahdollista vain muuttamalla naapurustojen rikollisuutta tuottavia kulttuurisia erityispiirteitä (Burgess 1966, 196–197; Park 1967b, 109–110). Niinpä Burgess ja hänen oppilaansa Shaw aloittivat 1930-luvun alussa hankkeen nimeltään *Chicago Area Project* (CAP), jossa sosiologinen tieto valjastettiin sosiaalisen muutoksen palvelukseen (Short 1969). CAP:issa kehitettiin systemaattiseksi käytännöksi toinen yhteisöllisen hallintatavan tunnusmerkki: kansalaisten osallistaminen yhteisöjensä hyvinvoinnin edistämiseen. Seuraavaksi esittelen CAP:ia ja siinä kehitettyä osallistavaa strategiaa, joka monessa suhteessa muistuttaa nykyisiä osallistamishankkeita.

Shaw, Burgess ja Lohman kirjoittivat vuonna 1937, että CAP:in tavoitteena oli naapuruston laajin mahdollinen osallistuminen, asukkaiden rikollisuutta koskevan tietoisuuden kohottaminen ja kollektiivisen kiinnostuksen herättäminen lasten hyvinvointia kohtaan (sit. Schlossmann & Sedlak 1983, iii). Sen keskeinen toimintastrategia oli siis ratkaista sosiaalisia ongelmia tuottamalla uudenlaista toimijuutta ongelma-alueille mm. edistämällä yhteisiä arvoja ja toimintakoodeja (emt., 43). Se myös pyrki vahvistamaan keskinäistä solidaarisuutta, uskoa toimintamahdollisuuksiin ja asukkaiden ylpeyttä alueestaan (emt., 55). Ja kun sosiaalisten ongelmien syyksi nähtiin yhteisöjen disintegraatio, hankkeen tavoitteena oli korvata rikollisuutta tuottavia sosiaalisia rakenteita tiiviimmällä sosiaalistumisella ja yhteisöllisyydellä. Se pyrki rakentamaan paikallisia sosiaalisia instituutioita, tuottamaan sosiaalista kontrollia ja tarjoamaan slummissa kasvaville nuorille terveitä malleja, erityisesti harastuksia aikuisten ohjauksessa.

Kun projekti perusti strategiansa ajatukselle yhteisöjen heikosta organisointumiskyvystä ja siitä seuraavasta heikentyneestä kyvystä kollektiiviseen toimintaan, osallistuminen oli ymmärrettävä taktinen valinta. Alueen asukkaiden organisointi kollektiiviseen toimintaan osui juuri ongelman ytimeen. Toisaalta ihmisen sosiaalisen ympäristön ymmärrettiin ohjaavan hänen käyttäytymistään, ja siten myös intervention tuli olla osa tätä ”luonnollista” ympäristöä. Siksi myös rikollisuusalueitten aikuiset asukkaat oli saatava osallistumaan hankkeeseen. Lisäksi ajateltiin, että ihmiset osallistuvat vain sellaiseen toimintaan, joka on mielekästä heille itselleen. Toisin sanoen kollektiivinen toiminta nähtiin mahdollisena vain sellaisissa toimintamuodoissa, jotka ihmiset kokevat sopiviksi heitä sosiaalisina ryhminä määrittäviin kulttuurisiin traditioihin. Näin ollen CAP:in tehokkuuden kannalta katsottiin välttämättömäksi tuottaa hankkeita ja organisaatioita, joissa asukkaat itse toimisivat ja käyttäisivät valtaa. Asian tuntijoiden puolestaan tulisi vain auttaa ja rohkaista osallistujia tässä prosessissa. CAP:ssä perustettavien organisaatioiden tuli siis olla autonomisia, ja tuottaakseen rikollisuutta estävää kulttuuria, arvoja ja asenteita sosiologien oli saatava alueiden asukkaat itse tahtomaan muutosta ja toimimaan sen puolesta. Pelkän palvelujen tarjoamisen sijaan CAP:in tavoitteena oli se, että slummien asukkaat itse löytäisivät keinoja vähentää rikollisuutta naapurustoissaan. (Kobrin 1959, 22–23; Schlossmann & Sedlak 1983, iv.) Niinpä slummien asukkaiden osallistuminen voidaan nähdä juuri yhteisöjen integraation tradition käytännöllisenä sovelluksena. Osallistumista käytettiin sekä konkreettisten tulosten aikaansaamiseen että osallistujien arvojen muutoksen välineenä. Siten sen tarkoituksena oli tuottaa sosiaalista organisointumista eli integraatiota.⁴

CAP perusti kymmenkunta naapurustotoimikuntaa tai -komiteaa, joilla oli omat, ja hieman toisistaan poikkeavat toimintaohjelmansa. Keskeiseksi taktiikaksi paikallisyhteisöjen organisoinnissa nähtiin paikallisten johtajien houkuttelemisen mukaan toimikuntien toimintaan.⁵ (Kobrin 1959, 24–26.) Paikallisen kulttuurin ja olojen tuntemus katsottiin myös tärkeäksi. Siksi CAP:issa pyrittiin palkkaamaan ja kouluttamaan alueitten asukkaita projektityöntekijöiksi. Lisäksi toimikuntien autonomiaa pyrittiin kunnioittamaan siten, että niiden tekemät päätökset hyväksyttiin silloinkin, kun hanketta johtavat sosiologit olivat paikallisten kanssa asiasta eri mieltä.⁶ Toimikunnat organisoivat yleisesti erilaisia vapaa-ajan

aktiviteetteja nuorille ja lapsille, kuten kerho- ja leiritoimintaa. Ne järjestivät mm. kouluja ja infrastruktuuria koskevia kehittämishankkeita sekä pyrkivät tarjoamaan toimintaa jenginuorille. Ne tekivät yhteistyötä poliisin ja oikeuslaitoksen kanssa ja tukivat vankiloista tai koulukodeista vapautuvia. (Kobrin 1959, 24–26; Short 1969, xlix–l.) Schlossmannin ja Sedlakin (1983, 33) mukaan CAP:in toiminta kiteytyy kolmen linjaan: vapaa-ajan aktiviteettien tarjoamiseen, yhteisön omatoimisuuteen alueensa kehittämisessä sekä nuorten ja viranomaisten väliseen sovitteluun ja neuvotteluun.

Esimerkiksi historioitsija Dominic Pacyga (1989) kuvaus yhteisöjen organisoinnista eteläisen Chicagon terästeollisuusalueella (*The Bush*) ilmentää sitä, millainen sosiologiseen tutkimukseen perustuva hallintastrategia CAP:issa kehitettiin. Ensiksikin puolalaiset siirtolaiset olivat sosiologisesti mielenkiintoisin intervention kohde. *The Bush* oli pääasiassa puolalaisten siirtolaisten asuttama slummi, ja sinne perustettu *Russell Square Community Committee* (RSCC) on kaikkein kuuluisin CAP:in osahankkeista. (Emt., 162.) Toiseksi toiminta perustui kumppanuuksiin. Shaw ja hänen kollegansa pyrkivät tekemään yhteistyötä alueella jo vaikuttavien organisaatioiden kanssa. Alun väärinkäsitysten jälkeen kumppaniksi löytyi väestön keskuudessa vaikutusvaltainen katolinen seurakunta, josta tuli RSCC:n kantava voima (emt., 165–166). Kirkon tiloihin perustettiin mm. poikakerho, josta tuli RSCC:n keskeisin toimintamuoto ja jonka onnistui solmia yhteyksiä suureen joukkoon paikallisia nuoria. Komitea rakensi yhteyksiä jengeihin, perusti kesäleirikeskuksen, työllisti jenginuoria maisemankunnostustöihin, hallinnoi lapsia palvelevaa kirjastoa sekä tuki vankilasta vapautuvia. Kolmanneksi strategia perustui vapaaehtoisuuteen. Pacyga pitää RSCC:tä onnistuneena yrityksenä, sillä se pystyi keskellä 1930-luvun lamaakin keräämään alueelta varoja ja organisoimaan vapaaehtoistyötä. Myös viralliset nuorisoriikollisuusluvut alueella laskivat, mikä tosin saattoi johtua siitä, että RSCC:n aktiivit tekivät yhteistyötä poliisin kanssa ja monet kiinniotetut nuoret luovutettiin sen hoiviin oikeuden sijasta. (Emt., 171–176.) RSCC sai toimintaansa hyvin vähän julkista rahoitusta, mutta sitä ei voi pitää keskeisenäkään, sillä palvelujen tarjoamisen sijaan tavoitteena hallintastrategiassa oli saada asukkaat itse toimimaan alueensa hyväksi. Mikä tahansa organisoitunut toiminta voitiin yhteisöjen integraation tradition valossa nähdä arvokkaana.

CAP oli eräs varhaisimmista hankkeista, joka otti kohdeväestön osallistumisen yhteiskunnallisen muutoksen välineeksi. Kuten chicagolaiset sosiologit olivat jo aikaisemmin esittäneet, tehokas sosiaalisten ongelmien hallinta ei voinut perustua rangaistuksille tai pakolle, vaan ajatuksen sosiaalisesta kontrollista ja yhteisöjen kyvystä hallita itse itseään. CAP ilmentää myös pragmatistista luottamusta omaehtoisuuteen ja opettamiseen. Slummien asukkaat nähtiin kyvykkäinä itse ratkaisemaan sosiaalisia ongelmiaan, joskin pienen tuen tai ohjaamisen avulla. Vaikka strategia edellytti paikallisuusalueiden asukkaiden osallistumista ja tukea, siinä toiminnan kohteena oli yhtäläillä osallistujilla itse. Se pyrki tuottamaan sellaisia aktiivisia toimijoita, jotka tuntisivat solidaarisuutta naapureitaan kohtaan ja omaehtoisesti alkaisivat etsiä ratkaisuja yhteisönsä ongelmiin. Toisin sanoen osallistaminen muistutti nykyistä ”ohjattua kansalaistoimintaa”, jossa tavoitteena on hallinnan kannalta suotuisan subjektiviteetin rakennus (ks. Meriluoto tässä teoksessa; Nousiainen & Pylkkänen 2013). Niinpä myös perustettujen paikallisten organisaatioiden oli tarpeen olla autonomisia. Osallistumisen tavoitteena ei kaikesta autonomiasta huolimatta ollut haastaa valtarakenteita, vaan osallistujat ymmärrettiin hallinnon kumppaneiksi yhteisessä tehtävässä. Hallinta perustuikin ensisijassa kommunikointiin: keskusteluun, neuvotteluun ja suostutteluun.

Vaikka kontrolli tässä strategiassa saikin pakottamisen sijasta epäsuoran muodon, sen voi nähdä silti poliittisena. Ensiksikin se oli riippuvainen tietyistä historiallisista olosuhteista. Hallintastrategia perustui normatiiviselle yhteisön käsitteelle, joka oli uskottava juuri 1900-luvun alun USA:n suurkaupunkien historiallisissa kontekstissa. Toiseksi strategia ei ainakaan ensisijaisesti pyrkinyt tarjoamaan kansalaisille sosiaalitukea, vaan se pyrki siihen, että kansalaiset auttaisivat toinen toisiaan keskinäisen solidaarisuuden perusteella. Tässä mielessä se tarjosi vaihtoehdon perinteiselle sosiaalityölle (Schlossmann & Sedlak 1983). Ja yhtä hyvin strategiaa voi pitää poliittisena siksi, että se paikallisyhteisöihin keskittyessään jätti huomiotta amerikkalaisessa yhteiskunnassa vallitsevan epätasa-arvon. Tästä sitä kritisoitiin jo 1930-luvulla (emt., 17). Vaikka Shaw oli omana aikanaan monin tavoin radikaali, yhteisöjen integraation traditiota voi pitää hengeltään konservatiivisena, koska sen mukaan mikä tahansa yhteisissä arvoissa ja asenteissa tapahtuva muutos on potentiaalisesti vaarallinen, yhteiskunnallista järjestystä rapauttava uhka.⁷

Chicagossa kehitetty hallintastrategia ei kuitenkaan pysynyt samanlaisena, vaan eri tilanteissa se on kokenut muodonmuutoksia. Erään näistä tuotti Shaw'n aikalainen ja sosiologikollega Saul Alinsky, joka työskenteli CAP:ssa avustajana. Shaw'n määrättyä hänet vuonna 1939 organisoimaan USA:n ehkä kaikkein pahamaineisinta slummeja, *Back of the Yards*:ia, Alinsky alkoikin mobilisoida sen asukkaita poliittiseen toimintaan eliittien hyväksikäyttöä vastaan. (Alinsky 1969; 1971; Schlossmann & Sedlak 1983, 101; Pacyga 1989, 162.) Kirjoituksissaan Alinsky (1969, 57-59; 1971, 115-116) kritisoi voimakkaasti yhteisöjen integraation traditiota valta-analyysin puutteen vuoksi. Hänen mukaansa sosiaalisia ongelmia selitti pikemminkin demokratian puute kuin yhteisöjen disintegraatio.

Osallistavan hallinnan soveltaminen ei jäänyt myöskään rikollisuuden torjunnan piiriin, 1930-luvun Chicagoon tai edes Yhdysvaltoihin. Strategia on nähty perustana monille myöhemmille osallistaville käännteille, joista ehkä tunnetuin on USA:n 1960-luvun sosiaalipoliittinen ohjelma, sota köyhyyttä vastaan. (Short 1969, liv; Janowitz 1967, viii.) Seuraavaksi käsittelemme niitä poliittisia ja intellektuaalisia prosesseja, joilla Chicagossa kehitetystä osallistavasta ja yhteisöllisestä hallintastrategiasta tuli tunnettu ja tunnustettu osa julkisen hallinnon työkalupakkia.

DISINTEGRAATIESTA KULTTUURIIN

Osallistavan hallinnan läpimurto tapahtui 1960-luvulla presidentti John F. Kennedyn hallinnon suunnittelemassa ja presidentti Johnsonin hallinnon aloittamassa köyhyyden vastaisessa sodassa ja erityisesti sen yhteisötoimintaohjelmassa (mm. Sundquist 1969a 239-240; Zaretsky 1986, 192-195; Rohe 2009, 219). Myös tässä tapahtumaketjussa yhteiskuntatieteilijöillä oli keskeinen ja kahtalainen rooli. Toisaalta yhteiskuntatiede tarjosi intellektuaalista perustaa hallinnallisille hankkeille, ja toisaalta yhteiskuntatieteilijät olivat aktiivisia myös poliittisesti ja pyrkivät soveltamaan tutkimusta käytäntöön. Köyhyyden vastaisen sodan kontekstissa osallistavan hallintatavan keskeisinä kehittäjinä mainitaan kirjallisuudessa sosiaalityön tutkijat Richard Cloward ja Lloyd Ohlin, jotka työskentelivät New Yorkissa toimivan Columbian yliopiston sosiaalityön instituutissa. Toisaalta keskeinen rooli oli myös sosiaaliantropologi Oscar Lewisillä. (Moynihan 1969; Brauer 1982.) Sekä Clowardilla ja Ohlinilla

että Lewisillä sosiaalisten ongelmien syy ei ollut enää pelkästään yhteisöjen disintegraatiossa vaan ongelmaryhmien kulttuurisissa erityispiirteissä laajemminkin.

Kuten Shaw'n myös Clowardin ja Ohlinin kiinnostuksen kohteena oli nuorisorikollisuus USA:n suurkaupungeissa. Heidän ajattelunsa lähökohtana oli Chicagon koulukunnan keskustelu rikollisuuden syistä. He jakoivat perusajatuksen rikollisuudesta kollektiivisena ja sosiaalisena ilmiönä, mutta myös kritisoivat varhaisempaa rikollisuuskäsitystä. Ennen kaikkea heidän vuonna 1960 julkaistu kirjansa *Delinquency and Opportunity* on mainittu keskeiseksi yhteisöllisen hallintavan innoittajaksi 1960-luvun USA:ssa (Moynihan 1969). Tuossa teoksessa Cloward ja Ohlin lukivat mittavan määrän rikollisuutta käsittelevää sosiologista tutkimusta ja (nojaten erityisesti 50-luvulla julkaistuun kirjallisuuteen) esittivät oman teoriansa rikollisuuden luonteesta.

Clowardin ja Ohlinin rikollisuusajattelun perustava käsite oli ”rikollinen alakulttuuri”, jonka Albert Cohen oli ottanut käyttöön jo vuonna 1955 (Cloward & Ohlin 1960, 91; Short 1969, xli). Clowardin ja Ohlinin (1960) mielestä ei ollut olemassa vain yhtä nuorisorikollisuutta tuottavaa kollektiivista perinnettä, kuten vaikkapa Shaw oli ajatellut, vaan niitä oli kaikkiaan kolme: rikollinen (engl. *criminal*), väkivaltainen (engl. *conflict*) ja vetäytyvä (engl. *retreatist*). Nämä alakulttuurit ymmärrettiin kaupunkiyhteisöissä opituiksi käyttäytymismalleiksi, arvojärjestelmiksi, normeiksi ja taidoiksi, jotka määrittävät myös sitä, millaisiin rikoksiin jengit useimmiten syyllistyvät.

Cloward ja Ohlin (1960, 147, 154–155) kritisoivat erityisesti Shaw'n epäjohdonmukaista rikollisuusselitystä: jos rikollisuus on kulttuurisesti välittynyt ilmiö, miksei se sitten ilmennä tietynlaista sosiaalista organisoitumista. Tukeutuen William Whyten ja Solomon Kobrinin aikaisemmin julkaistuihin tutkimuksiin Cloward ja Ohlin (1960, 156) esittivät, että alaluokkaiset yhteisöt eivät ole organisoitumattomia, vaan organisoitu laajemmalle yhteiskunnalle vieraitten arvojärjestelmien mukaan, ja rikollisuus on osa näitä arvojärjestelmiä. Rikolliset alakulttuurit eivät myöskään ole eristyneitä, vaan ne ovat osa vallitsevia yhteisöllisyyden muotoja, joilla on yhteyksiä myös tavanomaisempiin yhteiskunnallisiin rooleihin. Ne ovat myös jaettuja toimintamalleja, joiden avulla joidenkin ihmisten onnistuu sopeutua amerikkalaisessa yhteiskunnassa vallitseviin oloihin.

Cloward ja Ohlin eivät siis selittäneet rikollisuutta pelkästään yhteisöjen disintegraation onnettomilla seurauksilla, vaikka lopulta tämä traditio sai heidänkin teoriassaan keskeisen roolin. Clowardille ja Ohlinille (1960, 108–109, 158) rikollisuus oli viimekädessä eräänlainen sosiaalistumisen muoto, mahdollisuusrakenne (engl. *opportunity structure*) ja keino yleisesti hyväksytyjen menestystavoitteitten saavuttamiseen. Tämä koski kuitenkin vain omaisuusrikoksia tuottavaa alakulttuuria. Katuväkivaltaa ja huumeiden käyttöä he selittivät edelleen pitkälti kaupunkiyhteisöjen disintegraation vaikutuksilla (emt., 172, 180–181).

Kun Cloward ja Ohlin selittivät rikollisuutta alakulttuurin käsitteellä, vastaava selitysmalli omaksuttiin myös köyhyysongelman tutkimuksen piirissä. Erityisesti Oscar Lewis ja hänen köyhyyden kulttuurin käsitteensä mainitaan usein kirjallisuudessa keskeisenä köyhyyden vastaisen sodan vaikuttajana (Brauer 1982, 106; Sundquist 1969a, 8; Cruikshank 1999, 77). Lewis esitti yhteisöjen integraation traditioon hyvin istuvan ajatuksen liki yleismaailmallisesta köyhyyden kulttuurista, joka merkitsi sukupolvelta toiselle siirtyvää elämäntapaa tai -mallia. Lewisille köyhyys ei tarkoittanut vain puutetta ja epäjärjestyttä, vaan hän näki siinä tietyn rakenteen ja järjestellisen perustan, joka auttaa köyhiä sopeutumaan olosuhteisiinsa. Köyhyyden kulttuuri oli siis ajallisesti pysyvä ilmiö, jolla oli erottuvat sosiaaliset ja psykologiset seuraukset jäsenilleen. (Lewis 1975, 19–20; 1968, 187.) Köyhyyden kulttuuri ei myöskään koskenut kaikkia, joilla on käytössään vain vähän rahaa, vaan Lewis (1975, 20–21) rajasi työväenluokan ja primitiiviset kansat ulos sen piiristä. Kulttuuri koski ns. ryyssyköyhälistöä, aivan sosio-ekonomisen skaalan pohjalla eläviä työläisiä, talonpoikia tai pikkukaupustelijoita. Usein köyhyyden kulttuuri liittyikin hänelle modernisaation ilmiöihin, kuten siirtymään feodalismista kapitalismiin, teollistumiseen tai vaikkapa kaupungistumiseen.

Ennen kaikkea köyhyyden kulttuuri selitti Lewisille sen, miksi köyhät näyttävät usein käyttäytyvän irrationaalisella tai moraalittomalla tavalla ja miksi he eivät omin toimin onnistu nostamaan itseään köyhydestä. Kulttuuri ilmeni väkivaltaisena käytöksenä, työttömyytenä, löyhänä sukupuolimoraalina ja perheiden hajoamisena tai kyvyttömyytenä suunnitella tulevaisuutta (Lewis 1975, 22–23). Toisaalta köyhyyden kulttuuri merkitsi myös kyvyttömyyttä kollektiiviseen organisoitumiseen, heikkoa keskinäistä solidaarisuutta ja identiteettiä sekä integroimattomuutta

yhteiskunnan instituutioihin (Lewis 1968, 189,193). Lewisin köyhä oli – samoin kuin Thomasin ja Znanieckin puolalainen talonpoika – pohjimmiltaan eristetty keskiluokkaisen yhteiskunnan arvoista ja asenteista, sosiaalisista verkostoista ja mahdollisuuksista, mutta myös perinteisestä talonpoikaisesta tai primitiivisestä yhteisöllisyydestä. Toisin sanoen köyhyyden kulttuurilla oli monia yhtymäkohtia yhteisöjen disintegraation ideaan, vaikka Lewis näkikin sen eräänlaisena sosiaalisen organisoitumisen muotona.

Köyhyyttä tai rikollisuutta selittävillä teorioilla oli luonnollisesti suuri merkitys siinä, millaisten keinojen nähtiin olevan tehokkaita ratkaisuja ongelmiin. Esimerkiksi Cloward ja Ohlin (1960, 209) ajattelivat, että modernit hyvinvointipalvelut voivat pikemminkin aiheuttaa yhteisöllisyyden hajaantumista ja siten myös väkivaltaa ja huumeiden käyttöä kuin estää sitä. Samoin myös Lewis (1968, 189, 193, 199) kirjoitti, että köyhyys on helpommin poistettavissa kuin köyhyyden kulttuuri, eikä integroituminen yhteiskunnallisiin instituutioihin, kuten vankilaan, armeijaan tai julkisiin sosiaalipalveluihin vielä hävitä sitä. Sen sijaan vain sellaiset hankkeet tai liikkeet, jotka tuottavat köyhille solidaarisuutta ja identifiointumista laajempaan yhteiskuntaan, tuhoavat köyhyyden kulttuurin sosiaalisen ja psyykkisen ytimen. Tällaisista ajatuksista seurasi luonnollisesti se, että köyhyysongelman poistaminen ei voinut merkitä vain taloudellisen tuen antamista heikko-osaisille. Se olisi välttämättä nähty tehottomana. Sen sijaan olisi pyrittävä muuttamaan kohdepopulaation parissa jaettua kulttuuria – köyhien ajattelua, arvoja ja asenteita. Mahdollisuusrakenteen ja köyhyyden kulttuurin teorit sosiaalisten ongelmien luonteesta antoivat 1960-luvun sosiaalipoliittisille ohjelmille tieteellistä uskottavuutta, ja niiden myötä paikallisyhteisöjen kulttuuriset puutteet voitiin nähdä sosiaalisten ongelmien syinä. Ne jatkoivat omilla tavoillaan yhteisöjen integraation traditiota, ja niinpä ei ole kummallista, että 60-luvun sosiaalipoliittiset ohjelmat omaksuivat myös toisen yhteisöllisen hallintatavan tunnusmerkin, osallistumisen käytön.

OSALLISTAVAN HALLINNAN LÄPIMURTO

Pelkkä yhteiskuntatieteellinen ajattelu ei kuitenkaan vielä selitä, miksi ja miten yhteisön käsitteeseen kiinnittyvästä osallistavasta hallintatavasta

tuli osa valtion toimintaa. Tässä Clowardin ja Ohlinin aktiivisuudella, poliittisilla kiistoilla, laskelmoineilla ja puhtaalla sattumallakin oli oma roolinsa. Cloward ja Ohlin eivät olleet pelkästään akateemisesti aktiivisia tiedemiehiä, vaan he ottivat osaa myös käytännöllisiin poliittisiin hankkeisiin. Ohlin oli vuodesta 1961 lähtien jäsen presidentti Kennedyn asettamassa nuorisoriikollisuuskomiteassa⁸ (PCJD), ja Cloward toimi tutkimusjohtajana eräässä 60-luvun ensimmäisistä yhteisöllisen ja osallistavan hallintatavan sovelluksista, *Mobilization for Youth Inc.* -järjestössä (MFY) (Cazenave 2007, 15; Moynihan 1969, 65–66). Erityisesti PCJD:stä on sanottu tulleen Kennedyn ja Johnsonin hallintojen sisään eräänlainen ”sissisolun”, joka pyrki levittämään osallistavaa hallintastrategiaa osaksi liittovaltion toimintaa. (Moynihan 1969, 65–66.) Sekä PCJD ja MFY olivat hankkeita, jotka loivat pohjaa osallistavan hallintastrategian läpimurrolle Yhdysvalloissa.

MFY perustettiin yleishyödylliseksi organisaatioksi jo ennen Kennedyn presidenttikautta. Siihen kuuluivat New Yorkin *Lower East Side*-kaupunginosan sosiaalityöorganisaatiot, erityisesti paikallinen settlementti, sekä toisaalta Columbian yliopiston sosiaalityön laitoksen tutkijoita, mm. Cloward ja Ohlin. Hankkeen suunnittelu alkoi vuonna 1957 paikallisilla yksityisillä varoilla. (Moynihan 1969, 43–44.) Perusjännite hankkeessa oli siinä, tulisiko sen pyrkiä osallistamaan kansalaisia, kuten sosiologit ajattelivat, vai tarjota sosiaalipalveluja perinteisemmässä mielessä, kuten settlementtien sosiaalityöntekijät ajattelivat. (Cazenave 2007, 27–30.) Clowardin ja Ohlinin mahdollisuusrakenneteoria sai MFY:n suunnittelussa keskeisimmän roolin, vaikka suunnittelijat olivat toki tietoisia monista muistakin nuorisoriikollisuutta selittävistä teorioista. Tämä on ilmeistä esimerkiksi vuonna 1961 julkaistun MFY:n hankerahoitushakemuksen otsikosta: *A Proposal for the Prevention and Control of Delinquency by Expanding Opportunities* (Moynihan 1969, 51). Amerikkalainen sosiologi Noel Cazenave (2007, 66–67) kertoo, että sikäli kun hakemuksessa ehdotettiin osallistavia käytäntöjä, ymmärrys noudatteli mahdollisuusrakenteen ja köyhyyden kulttuurin teoreettisia teemoja. Sosiaalisten ongelmien selitettiin johtuvan patologisista ajatusmalleista, jotka periytyvät sukupolvelta toiselle aiheuttaen itseään ruokkivan köyhyyden kierteen. Tällainen ajattelu välittyi myös ohjelman alaotsikoista, jotka koskivat mm. ”mukautumisen mahdollisuuksien laajentamista”⁹,

”mahdollisuuksien hyödyntämiskyvyn lisäämistä”¹⁰ sekä ”sosialisaatiota ja vahingollisia asenteita”¹¹. Niinpä MFY:n strategian eräänä tavoitteena oli nuorten uudelleensosialistaminen, heidän integroimisensa tiukemmin laajempaan amerikkalaiseen yhteiskuntaan ja sen arvoihin. (Emt.)

Koska nuorisoriikollisuus oli 50-luvulla laajasti mediassa huomioitu ongelma, presidentti Kennedy aloitti syksyllä 1960 – jo ennen virkaanastumistaan – suunnittelun ongelmaan reagoimiseksi. Hän pyysi vaalikampanjaansa auttanutta David Hackettia valmistelemaan tätä ohjelmaa. Keväällä 1961 järjestetyn seminaarin perusteella Hackett valitsi Ohlinin jäseneksi presidentin nuorisoriikollisuuskomiteaan ja suunnittelemaan liittovaltion nuorisoriikollisuusinterventiota (Sundquist 1969a, 11; Moynihan 1969, 64). Hallinnossa virkamiehenä toiminut James Sundquist (1969a, 11) kertoo, että vuoteen 1963 mennessä PCJD:stä oli tullut ”30 miljoonan dollarin empiirinen kokeilu, jolla testattiin Ohlinin mahdollisuusrakenneteorian toimivuutta”. Siksi ei ole ollenkaan kummallista, että MFY, jota Ohlin itse oli ollut suunnittelemassa, oli ensimmäinen komitean rahoittamista hankkeista.

MFY lanseerattiin julkisena hankkeena Valkoisen talon puutarhassa 31.5.1962. Se oli Fordin säätöön, New Yorkin kaupungin ja PCJD:n yhdessä rahoittama projekti, jolla oli yhteensä 12,5 miljoonan dollarin budjetti. (Moynihan 1969, 58–59.) Hanke pyrki vähentämään nuorisoriikollisuutta toteuttamalla monenlaisia, etupäässä nuorten koulutusta ja työllistymistä edistäviä projekteja, sekä myös mobilisoimalla kaupunkislummien asukkaita – muitakin kuin nuorisoa. Samoin kuin CAP aikaisemmin, myös MFY pyrki saamaan kaupunkiyhteisöt pohtimaan ja ratkaisemaan niitä ongelmia, joita alueella kasvavat nuoret kohtaavat. Vaikka hanke olikin hyvin eliittivetoinen, siinä ajatuksena oli myös se, että toimintaideoita saataisiin käyttöön myös väestön parista. (Moynihan 1969, 55–56, 59; Cazenave 2007, 27.) MFY:n myötä sosiaalipoliittisesta osallistamisesta tuli ensi kertaa osa liittovaltion toimintaa, joskin rahalliselta merkitykseltään vaatimaton pilottihanke. Kennedy itse määritteli sen kokeiluksi, jonka onnistumisen arvioinnista riippuisi strategian laajempi soveltaminen amerikkalaisessa politiikassa (Kennedy 1962). Satuman puututtua peliin tällainen poliittinen arviointi jäi kuitenkin tekemättä.

Vaikka nuorisorikollisuus olikin se problemointien kenttä, jossa osallistava hallintastrategia kehitettiin, yleiseen tietoisuuteen se löysi tiensä köyhyysongelman piirissä ja köyhyyden vastaisessa sodassa. Tämäkin oli ennen kaikkea poliittinen prosessi. Amerikkalainen politiikantutkija Carl Bauer (1982) on eritellyt sellaisia poliittisia ja taktisia tekijöitä, jotka johtivat köyhyyden vastaisen sodan aloittamiseen ja siinä valittuihin strategioihin. Hän painottaa Kennedyn hallinnon taloustieteellisten neuvonantajien roolia sodan aloittamisessa. He laskivat köyhyysongelman poistamisen edellyttävän yhteensä yhdentoista miljardin dollarin lisäpanostusta sosiaaliturkiin. Tällainen avokätisyys arvioitiin kuitenkin poliittisesti epärealistiseksi, sillä Kennedyn aikaisemmatkin sosiaalipoliittiset avaukset olivat vaikeuksissa kongressissa. Siispä oli järkevää tyytyä vaatimattomampaan ohjelmaan, jollaiseksi PCJD:n asiantuntijat tarjosivat oman ehdotuksensa: osallistavaa strategiaa edustavan yhteisötoimintaohjelman. Ohjelma, jossa köyhät ensisijaisesti pyrkivät itse nostamaan itsensä köyhyydestä, nähtiin ideologisesti helpommin hyväksyttävänä. (Emt., 108–110.)

Huono-osaisten olojen parantaminen oli yksi Kennedyn poliittisista tavoitteista ja hän ilmaisi tukensa tällaisen rajoitetun, mutta koordinoitun ja perusteellisen ohjelman suunnittelulle vielä loka-marraskuussa 1963 (Sundquist 1969a, 7, 22; Brauer 1982, 113). Kennedyn ennenaikainen kuolema 22.11.1963 onkin eräs ennakoimaton tapahtuma, jolla Brauerin (1982) mukaan oli suuri merkitys osallistavan käänteän historiassa. Kennedyn seuraaja Lyndon Johnson astui heti presidentin virkaan mutta tämän asema oli ongelmallinen. Hänen piti pysyä lojaalina kuolleelle presidentille mutta kuitenkin osoittaa olevansa itsenäiseen päätöksentekoon pystyvä vahva toimija – kelvollinen tulemaan valituksi vuoden 1964 presidentinvaaleissa. Niinpä Johnson jatkoi kaikkia Kennedyn aloittamia politiikkahankkeita, ja erityisesti juuri suunnitteilla ollut köyhyysohjelma antoi hänelle mahdollisuuden profiloitua sekä itsenäisenä että Kennedyn työtä jatkavana presidenttinä. (Emt., 113, 115.) Kennedy ei ollut ehtinyt julkisesti lanseerata köyhyysohjelmaa, joten Johnson otti köyhyyden vastaisen sodan julistuksen kansakunnan tila -puheensa pääteemaksi tammikuun 8. päivä 1964. Johnson oli perinteisen hyvinvointivaltion kannattaja, joten yhteisötoiminnan lisäksi hän liitti ohjelmaan monia esimerkiksi koulutusta ja työllisyyttä koskevia osia. Näin yhtei-

sötoiminnasta tuli vain yksi osa koko köyhyyden vastaista sotaa. (Emt., 116–117, 119.)

Köyhyyden vastainen sota alkoi vuoden 1964 presidentinvaalien jälkeen. Mahdollisuusrakenneteorian intellektuaalinen vaikutus näkyy esimerkiksi siinä, että uutta köyhyyspolitiikkaa hallinnoimaan perustettiin ”taloudellisten mahdollisuuksien virasto” (engl. *Office of Economic Opportunity*, OEO), jonka hallintaan yhteisötoiminta tuli. Kun koko köyhyyden vastaisen sodan budjetti oli aluksi liki miljardi dollaria, yhteisötoimintaohjelman osuus tästä oli 340 miljoonaa. (Moynihan 1968, 16; 1969, 94; Sundquist 1969a, 27.) Yhteisötoimintaohjelman myötä osallistava hallintakokeilu päivitettiin siis suhteellisen pienestä nuorisorikollisuushankkeesta koko liittovaltion käsittäväksi ohjelmaksi.

Yhteisötoimintaohjelmassa oli näkyvissä sekä osallistavia käytäntöjä että yhteisöjen integraation tradition vaikutusta. Ohjelman tarkoituksena oli mobilisoida yhteisöjä perustamaan paikallisia yhteisötoimintaorganisaatioita, joilla kohennettaisiin köyhien oloja liittovaltion myöntämien varojen turvin. Esikuvana perustettaville organisaatioille toimi MFY. Paikalliset yhteisötoimintaorganisaatiot saattoivat olla joko yksityisiä tai julkisia, eikä osavaltio- ja paikallishallinnolla välttämättä tarvinnut olla mitään roolia niissä. Osan päätöksentekijöistä tuli olla kohdeväestön edustajia. Kuitenkin lainsäädäntö jätti epämääräisyydessään hallinnolle paljon vapauksia itse määrittellä, mitä yhteisötoiminta tarkalleen ottaen tarkoitti. (Sundquist 1969a, 27.) Yhteisötoiminnan saattoi – juuri sen epämääräisen määrittelyn vuoksi – ajatella kattavan sisällöllisesti kaikki hyvinvointipolitiikan osa-alueet: koulutuksen, terveydenhuollon, työllisyyden, talouden kehittämisen, asumisen ja sosiaalityön sekä maaseudulla että kaupungeissa. Yleisesti paikalliset yhteisötoimintaorganisaatiot toimivat hyvin itsenäisesti, mistä alussa seurasi konflikteja paikallishallinnon kanssa. Ohjelman kahden ensimmäisen vuoden aikana perustettiin ja rahoitettiin noin tuhat paikallista yhteisötoimintaorganisaatiota eri puolille maata. (Kravitz 1969, 62–63; Moynihan 1969, 128.)

Köyhyyttä ei ohjelmassa määritelty vain rahan puutteeksi, vaan ongelma selitettiin yhtälailla myös yhteisölliseksi ja kulttuuriseksi ilmiöksi sosiologista perinnettä seurailleen. Tosin kuva sosiaalisista ongelmista oli monipuolisempi kuin Chicagon koulukunnan perinteinen selitys, yhteisöjen disintegraatio. Köyhyysongelma käsitteellistettiin yhteisötoi-

mintaohjelmassa ns. köyhyyden kierteen käsitteellä, jolla köyhien kulttuuriset motivaation puutteet yhdistettiin rakenteellisiin ja taloudellisiin epätasa-arvoisuuksiin, kuten huonoon koulutukseen ja terveydenhuoltoon (Moynihan 1968, 9). Koulutuksen, työllisyyden ja terveydenhuollon lisäksi tehokas köyhyyden vastainen taistelu edellytti tällöin myös köyhien kulttuuristen asenteiden ja yhteisöjen kiinteyden kohentamista. Barbara Cruikshankin (1999, 78–79) mukaan eräs tavoite oli myös rakentaa köyhille alueille yhteisöjä ja tuottaa yhteyksiä sekä köyhien keskuuteen että köyhien ja muun yhteiskunnan välille.

1960-luvun lopulle tullessa köyhyyden vastaista sotaa pidettiin yleisesti epäonnistuneena ennen kaikkea yhteisötoiminnan politisoitumisen vuoksi. Yhtäältä USA:n mustan väestönsosan kansalaisoikeustaistelu muuttui väkivaltaiseksi samanaikaisesti yhteisötoimintaohjelman toteuttamisen kanssa. Näillä tapahtumilla ei välttämättä ollut paljoakaan tekemistä toistensa kanssa, mutta samanaikaisuuden vuoksi ne oli silti helppo yhdistää toisiinsa. (Moynihan 1968, 4–5, 16.) Toisaalta monet paikalliset yhteisötoimintaorganisaatiotkin omaksuivat radikaaleja, Alinskyn inspiroimia konfliktistrategioita toiminnassaan. (Moynihan 1969, 107–108; Rohe 2009, 217.) Poliittisen kulttuurin yleisen radikalisoitumisen myötä konflikteihin keskittyvälle yhteisöorganisoinnille tuli tilausta, ja paikalliset yhteisötoimintaorganisaatiotkin saattoivat käyttää tätä mahdollisuutta hyväkseen (Cazenave 2007, 134). Moynihanin (1969) mukaan köyhien organisoiminen vallitsevaa järjestystä haastavaksi poliittiseksi liikkeeksi ei kuitenkaan ollut presidentti Johnsonin eikä hallinnon virkamiesten tarkoitus, ja yhteisötoiminnasta alkoi vaalivaltin sijaan tulla rasite presidentille (emt., 143, 146–147). Samalla Vietnamissa käynnissä ollut sota eskaloitui ja alkoi viedä yhä enemmän varoja muilta liittovaltion hankkeilta (Moynihan 1968, 17). Vuonna 1967 voimaan astuneella lakimuutoksella liian radikaaleiksi katsotuilta yhteisöorganisaatioilta vietiin autonomia. Lopulta yhteisötoimintaohjelman kohtalo sinetöityi, kun demokraatit hävisivät presidentinvaalit vuonna 1968. Nixonin hallinto lakkautti OEO:n vuonna 1974. (Cazenave 2007, 169.)

Vaikka sota köyhyyttä vastaan nähtiinkin laajasti epäonnistumisena, osallistavan hallintastrategian historiassa se on nähty merkittävänä käänteenä (mm. Sundquist 1969a; Zaretsky 1986). Sen myötä kansalaisosallistumisen käyttämisestä valtion politiikkahankkeitten toteuttamiseen tuli

yleisesti tunnettu ja hyväksytyt käytäntö. Tätä tukee esimerkiksi Moynihanin (1969, 159) huomio siitä, että kun sotaa vastustanut republikaanipuolue antoi kesällä 1968 oman ehdotuksensa köyhyysohjelmaksi, siinäkin kannatettiin ajatusta köyhien osallistumisesta. Osallistumisen käyttö ei myöskään jäänyt vain yhteisötoimintaohjelman piiriin, vaan liittovaltio aloitti vuonna 1966 osallistavan kaupunkisuunnitteluohjelman nimeltään *Model Cities Program* (Rohe 2009, 217–218). Tämän osallistavan käänteen myötä myös yhteisöihin ja niiden kulttuuriin kiinnittyvät sosiaalisten ongelmien käsitteellistämistavat levisivät uusiin historiallisiin ja poliittisiin konteksteihin.

Osallistava ja yhteisöllinen hallintastrategia ei myöskään jäänyt USA:n maaperälle vaan sitä alettiin soveltaa 1960-luvun lopulta alkaen myös muualla. Esimerkiksi Britannia käynnisti tuolloin samankaltaisia yhteisöjen kehittämisohjelmia, joiden tavoitteeksi määriteltiin köyhyyden kierteen katkaisu (CDP 1977). Samoin Euroopan komissio aloitti vuonna 1975 köyhyysohjelman, jossa paikallisyhteisöt ja osallistuminen olivat suuressa roolissa (James & Watson 1980). Nykyään osallistavan hallintastrategian variaatiot ovat ehkä yleisempiä kuin koskaan aikaisemmin. Moninaiset hankkeet suomalaisesta kaupunki- ja maaseutupolitiikasta (Nousiainen & Pylkkänen 2013; Kuokkanen tässä teoksessa) Iso-Britannian *Big Society* -ohjelmaan (Hancock ym. 2012) pyrkivät tuottamaan vahvempaa solidaarisuutta paikallisyhteisöihin aktivoimalla niiden asukkaita yhteistoimintaan. Myös yhteisöjen kiinteydestä kannetaan edelleen huolta. Atomisoituminen ja sosiaalisten siteiden heikkeneminen on esimerkiksi 2000-luvun taitteessa vaikutusvaltaiseksi tulleen putnamilaisen sosiaalisen pääoman keskustelun ydinsisältöä (Putnam 2000).

JOHTOPÄÄTÖKSET

Chicagon koulukunnan osallistava hallintastrategia syntyi ennen kaikkea moderniteettia problematisoivan sosiologisen ajattelun ja amerikkalaisen pragmatistisen filosofian liitosta. Siihen vaikutti suuresti myös 1900-luvun alun amerikkalaisten suurkaupunkien historiallinen ympäristö moninaisine siirtolaisyhteisöineen sekä laajoine ongelmineen. Näitä voi pitää kyseenomaisen hallintatavan intellektuaalisina ja historiallisina mahdollisuusehtoina. Normatiiviseen yhteisön käsitteeseen vetoava sekä

sosiaalisia instituutioita osallistumisen avulla rakentava hallintastrategia oli uskottava juuri tuossa aatteellisessa ja historiallisessa kontekstissa.

Tässä luvussa esitetty osallistavan käänteen historia osoittaa, että uusi hallinta – ainakin sikäli kun se ymmärretään osallistumisen hallinnalliseksi käytöksi – on tiettyjen kontingenttien tekijöiden tulosta. Yhteiskuntatieteellisen ajattelun lisäksi tietyt poliittiset kamppailut sekä puhtaat sattumat ovat vaikuttaneet siihen, että osallistamisesta on tullut yleinen julkisen hallinnon toimintamalli. Ainakin Yhdysvaltojen kongressin haluttomuus hoitaa köyhyysongelmaa laajoilla sosiaalityöillä oli eräs sellainen poliittinen ongelma, joka antoi Kennedyn hallinnolle syyn kokeilla vaihtoehtoja ja halvempaa toimintatapaa. Toisaalta Kennedyn salamurha on kaikkein selkein esimerkki myös sattuman merkityksestä. Ilman sitä suunnitteilla olleesta köyhyysohjelmakokeilusta tuskin olisi tullut uuden hallinnon tärkeintä poliittista ohjelmaa. On mahdollista, ettei sitä olisi aloitettu ollenkaan. Yllä esitetty historiallinen tarkastelu osoittaa myös, ettei osallistaminen ole niin uusi ilmiö, kuin olemme viime vuosikymmeninä tottuneet ajattelemaan. Sillä on juuria, jotka ulottuvat liki sadan vuoden taakse.¹²

Lisäksi tarkastelu avaa polkuja osallistamisen poliittisen merkityksen ymmärtämiselle. Osallistava hallintastrategia syntyi perinteiselle sosiaalityölle vaihtoehtoisena, sosiologiselle tiedolle perustuvana tapana reagoida yhteiskunnallisiin ongelmiin. Sellaisena sen voi katsoa kelvanneen myöhemmin myös uusliberaalin hyvinvointivaltiokritiikin tueksi. Sosiaalisten ongelmien yhteisöllisiin syihin pureutuva hallintatapahan lupaa halveman, tehokkaamman ja ennen kaikkea vähemmän tulontasausta vaativan toimintamallin sosiaalidemokraattisen hyvinvointivaltion tilalle (esim. Nousiainen & Pylkkänen 2013, 80). Kuitenkaan ko. strategia ei ole ideologialtaan kovin uusliberaali vaan pikemminkin sosiologinen. Se pyrkii kasvattamaan kansalaisista aiempaa sosiaalisempia subjekteja: rakentamaan yhteisöllisyyttä ja lisäämään yksilöiden solidaarisuuden tunnetta lähimmäisiään kohtaan. Juuri tämä kaksijakoisuus voikin selittää yhteisöjen osallistamisen suosiota viime vuosikymmenien aikana. Sitä voi yhtälailla pitää sekä uusliberaalina että sosiaalisena hallintatekniikkana.

Osallistavan käänteen historian tarkastelu osoittaa myös, ettei osallistaminen ole yksiselitteinen ilmiö, vaan 1930-luvulta asti sitä on kritisoitu ja varioitu. Ehkä kaikkein kiinnostavin variaatio on Alinskyn kehiti-

tämä yhteisöjen poliittisen mobilisoinnin strategia. Siinä pohjimmiltaan konservatiivinen toimintamalli muunnettiin radikaaliksi eliittien vastaiseksi taisteluksi. Tämä varioitavuus on aiheuttanut myös ongelmia käytännöllisille hallintahankkeille, esimerkiksi 1960-luvun yhteisötoimintaohjelmalle. Sen epäonnistuminenhan liittyi siihen, että paikalliset organisaatiot omaksuivat konfliktistrategioita vastoin suunnittelijoiden tarkoitusta. Voidaan ajatella, että monet nykyiset ”metahallintatekniikat” – kuten sopimukset, arvioinnit, monitoroinnit ja indikaattorit (ks. Miller & Rose 2008, 212–213) ovat vastauksia juuri tähän ongelmaan. Niiden avulla autonomiset kumppanuudet ja osallistujat pyritään sitouttamaan ennalta annettuihin strategioihin ja tavoitteisiin.

VIITTEET

- 1 Bevir (2010, 434) kutsuu traditioiksi sellaisia historiallisia ja käsityskykyn vaikuttavia taustaoletuksia, joilla on merkitystä yksilöiden omaksumien uskomusten kannalta. Traditiot vaikuttavat ihmisten ajatteluun ja sen myötä toimintaan mutta eivät kuitenkaan determinoi sitä.
- 2 Nuorimmat ”rikolliset” olivat Shawn ja McKayn (1931, 202, 206, 212) esittämien tietojen mukaan ensimmäistä kertaa pidätettäessä vain 7–8 -vuotiaita.
- 3 Slummiyhteisöjen disintegraatio säilyi Chicagon koulukunnan rikollisuuden selityksenä ainakin 1940-luvulle asti, jolloin julkaistiin William Whyten (1981) vaikutusvaltainen väitöskirja *Street Corner Society*. Siinä disintegraation oletuksen sijasta otettiin slummin sosiaalisen organisoitumisen tutkimuskohteeksi ja todettiin nuorisojengienkin sisältävän monimutkaista organisoitumista.
- 4 Kansalaisosallistuminen ei ollut ainoa kuviteltavissa oleva ”sosiaalisia voimia” ymmärtävä hallitseminen strategia. Erään vaihtoehtoisen strategian esitti Park (1967a, 36–39), joka ehdotti ”yhteiskunnallista mainostamista”, sanomalehdistön laajamittaista propagandistista käyttöä kansalaisten arvojen ja ajattelun muuttamiseksi.
- 5 Tämäkään ei ollut Shawn oma innovaatio, sillä Burgess (1967b, 153) oli jo vuonna 1925 ehdottanut paikallisten vaikuttajien huomioimista.
- 6 Kobrinin (1959, 25) mielestä tätä tosin tapahtui harvoin, sillä CAP:n työntekijät nauttivat arvostusta toimikuntien jäsenten keskuudessa ja heillä oli siis epämuodollista vaikutusvaltaa näiden toimintaan.
- 7 Tästä huolimatta sen voi nähdä kriittisenä myös sellaista liberalistista ajattelua kohtaan, joka syyttää yksilön moraalista sosiaalisista ongelmista. Lisäksi

- on erittäin mielenkiintoista se, että Shaw ja McKay olivat kriittisiä myös lääketieteeseen pohjautuvaa biopoliittista hallintaregimiä kohtaan. He esittivät teoksissaan raportteja nuorisorikollisten kliinisistä tutkimuksista, mutta eivät päättelleet niistä mitään (Shaw & McKay 1931, 288–289, 351–352).
- 8 Engl. *President's Committee on Juvenile Delinquency and Youth Crime*.
 - 9 Engl. *Expanding Opportunities for Conformity*
 - 10 Engl. *Increasing Capacity to Utilize Opportunity*
 - 11 Engl. *Socialization and Self-Defeating attitudes*
 - 12 En tahdo väittää, että tämä tarkastelu olisi tyhjentävä esitys osallistavan käänteen historiasta. Esimerkiksi Britannian siirtomaahallinnon harjoittamaa yhteisökehittämistä (*community development*) tai 1800-luvun lopun settlementiliikettä voi jossain mielessä pitää myös yhteisöllisen ja osallistavan hallintastrategian varhaisina variaatioina (ks. Popple 1995).

LÄHTEET

- Alinsky, S.D. (1969). *Reveille for Radicals*. New York, NY: Vintage Books.
- Alinsky, S.D. (1971). *Rules for Radicals*. New York, NY: Vintage Books.
- Bevir, M. (2010). Rethinking governmentality: Towards genealogies of governance. *European Journal of Social Theory*, 13(4), 423–441.
- Blum, Z.D. & Rossi, P.H. (1968). Social Class Research and Images of the Poor: A Bibliographic Review. Teoksessa D.P. Moynihan (toim) *On Understanding Poverty*. New York, NY: Basic Books.
- Brauer, C.M. (1982). Kennedy, Johnson and the War on Poverty. *The Journal of American History*, 69(1), 98–119.
- Burgess, E.W. (1967a). The Growth of the City. An Introduction to a Research Project. Teoksessa R.E. Park, E.W Burgess & R.D. McKenzie *The City*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 47–62.
- Burgess, E.W. (1967b). Can Neighborhood Work Have a Scientific Basis. Teoksessa R.E. Park, E.W Burgess & R.D. McKenzie *The City*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Burgess, E.W. (1966). Discussion. Teoksessa C.R. Shaw *The Jack-Roller*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Cazenave, N.A. (2007). *Impossible Democracy*. Albany, NY: State University of New York Press.
- CDP (1977). *Gilding the Ghetto*. London: CDP Inter-Project Editorial Team.
- Cloward, R.A. & Ohlin, L.E. (1960). *Delinquency and Opportunity*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Cortese, A. (1995). The rise, hegemony, and decline of the Chicago School of Sociology, 1892-1945. *Social Science Journal*, 32(3), 235–255.

- Cruikshank, B. (1999). *The Will to Empower*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Deegan, M.J. (1988). *Jane Addams and the Men of the Chicago School, 1892-1918*. New Brunswick: Transaction Books.
- Delanty, G. (2003). *Community*. Abington: Routledge.
- Engel, L. (2002). Saul Alinsky and the Chicago School. *The Journal of Speculative Philosophy*, 16(1), 50–66.
- Foucault, M. (1998). *Foucault/Nietzsche*. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Hancock, L., Mooney, G. & Neal, S. (2012). Crisis social policy and the resilience of the concept of community. *Critical Social Policy*, 32(3), 343–364.
- Helén, I. (2005). Genealogia kritiikkinä. *Sosiologia* 42(2), 93–109.
- James, E. & Watson, P. (1980). Europe: a policy on poverty or a poverty of policy. *Social Policy & Administration*, 14(1), 47-53.
- Janowitz, M. (1967). Introduction. Teoksessa R.E. Park, E.W Burgess & R.D. McKenzie *The City*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Kennedy, J.F. (1962). *Remarks Upon Receiving Report of the President's Committee on Juvenile Delinquency and Youth Crime, 31 May 1962*. <http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/Archives/JFKWHA-099-007.aspx>. Luettu 15.5.2013.
- Kobrin, S. (1959). The Chicago Area Project – A 25-Year Assessment. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 322(1), 19–29.
- Kravitz, S. (1969). The Community Action Programme – Past, Present, and Its Future? Teoksessa J.L. Sundquist (toim.) *On Fighting Poverty*. New York, NY: Basic Books.
- Lewis, O. (1975). *Sánchezin lapset*. Helsinki: WSOY.
- Lewis, O. (1968). The Culture of Poverty. Teoksessa D.P. Moynihan (toim.) *On Understanding Poverty*. New York, NY: Basic Books.
- Melossi, D. (1990). *The State of Social Control*. Cambridge: Polity Press.
- Miller, P. & Rose, N. (2008). *Governing the Present*. Cambridge: Polity Press.
- Moynihan, D.P. (1969). *Maximum Feasible Misunderstanding*. New York, NY: The Free Press.
- Moynihan, D.P. (1968). The Professors and The Poor. Teoksessa D.P. Moynihan (toim.) *On Understanding Poverty*. New York, NY: Basic Books.
- Nousiainen, M. & Pylkkänen, P. (2013). Responsible local communities – A neoliberal regime of solidarity in Finnish rural policy. *Geoforum*, 48(August), 73–82.
- Pacyga, D.A. (1989). The Russell Square Community Committee. An Ethnic Response to Urban Problems. *Journal of Urban History*, 15(1), 159–184.
- Park, R.E. (1967a). The City: Suggestions for the Investigation of Human Behaviour in the Urban Environment. Teoksessa R.E. Park, E.W. Burgess

- & R.D. McKenzie *The City*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Park, R.E. (1967b). Community Organization and Juvenile Delinquency. Teoksessa R.E. Park, E.W. Burgess & R.D. McKenzie *The City*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Park, R.E. (1967c). Community Organization and the Romantic Temper. Teoksessa R.E. Park, E.W. Burgess & R.D. McKenzie *The City*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Popple, K. (1995). *Analysing community work*. Buckingham: Open University Press.
- Procacci, G. (1989). Sociology and Its Poor. *Politics & Society*, 17(2), 163–187.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone*. New York, NY: Simon & Schuster.
- Rabinow, P. (1989). *The French Modern*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Rohe, W.M. (2009). From Local to Global. On Hundred Years of Neighbourhood Planning. *Journal of the American Planning Association*, 75(2), 209–230.
- Schlossmann, S. & Sedlak, M. (1983). *The Chicago Area Project Revisited*. Santa Monica, CA: The Rand Corporation.
- Simmel, G. (1908). *Soziologie Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Shaw, C.R. & McKay, H.D. (1931). *Social Factors in Juvenile Delinquency*. Washington, DC: National Commission on Law Observance and Enforcement.
- Shaw, C.R. & McKay, H.D. (1969). *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. Revised Edition. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Shaw, C.R. (1966). *The Jack-Roller*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Short, J.F. Jr. (1969). Introduction to the Revised Edition. Teoksessa C.R. Shaw, & H.D. McKay *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. Revised Edition. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Snell, Patricia (2010). From Durkheim to the Chicago School: Against the ‘variables sociology’ paradigm. *Journal of Classical Sociology*, 10(1), 51–67.
- Sundquist, J.L. (1969a). Origins of the War on Poverty. Teoksessa J.L. Sundquist (toim.) *On Fighting Poverty*. New York, NY: Basic Books.
- Sundquist, J.L. (1969b). The End of the Experiment. Teoksessa J.L. Sundquist (toim.) *On Fighting Poverty*. New York, NY: Basic Books.
- Thomas, W.I. & Znaniecki, F. (1974a). *The Polish Peasant in Europe and America. Volume One*. New York, NY: Octagon Books.
- Thomas, W.I. & Znaniecki, F. (1974b). *The Polish Peasant in Europe and America. Volume Two*. New York, NY: Octagon Books.
- Whyte, W.F. (1981). *Street Corner Society*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.

- Wood, R. A. (1913). *The Neighborhood in Social Reconstruction*. Papers and Proceedings of the Eight Annual Meeting of the American Sociological Society.
- Zaretsky, E. (1996). Introduction. Teoksessa E. Zaretsky (toim.) *Thomas, William I. & Znaniecki, Florian: The Polish Peasant in Europe and America. A Classic Work in Immigration History*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Zaretsky, D. (1986). *President Johnson's War on Poverty*. Tuscaloosa, AL: The University of Alabama Press.