

Päivi Rinne

## Matkalla muutokseen

Sosiaalialan projektitoiminnan perustelut,  
tavoitteet ja toimintatavat  
Sosiaaliturva-lehden  
kirjoituksissa 1990-luvulla



Päivi Rinne

## Matkalla muutokseen

Sosiaalialan projektitoiminnan perustelut,  
tavoitteet ja toimintatavat Sosiaaliturva-lehden  
kirjoituksissa 1990-luvulla

Esitetään Jyväskylän yliopiston yhteiskuntatieteellisen tiedekunnan suostumuksella  
julkisesti tarkastettavaksi yliopiston Villan Ranan Blomstedtin salissa  
huhtikuun 3. päivänä 2009 kello 12.



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

JYVÄSKYLÄ 2009

# Matkalla muutokseen

Sosiaalialan projektitoiminnan perustelut,  
tavoitteet ja toimintatavat Sosiaaliturva-lehden  
kirjoituksissa 1990-luvulla

Päivi Rinne

## Matkalla muutokseen

Sosiaalialan projektitoiminnan perustelut,  
tavoitteet ja toimintatavat Sosiaaliturva-lehden  
kirjoituksissa 1990-luvulla



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

JYVÄSKYLÄ 2009

Editors

Jussi Kotkavirta

Department of Social Sciences and Philosophy/philosophy, University of Jyväskylä

Pekka Olsbo, Marja-Leena Tynkkynen

Publishing Unit, University Library of Jyväskylä

Cover Picture by Juhani Rinne

URN:ISBN:978-951-39-3554-2

ISBN 978-951-39-3554-2 (PDF)

ISBN 978-951-39-3501-6 (nid.)

ISSN 0075-4625

Copyright © 2009, by University of Jyväskylä

Jyväskylä University Printing House, Jyväskylä 2009

## ABSTRACT

Rinne, Päivi

Toward change. Motives, objectives and practices in social welfare projects according to writings in the professional journal *Sosiaaliturva* in 1990's

Jyväskylä: University of Jyväskylä, 2009, 221 p.

(Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research, ISSN 0075-4625; 356)

ISBN 978-951-39-3554-2 (PDF), 978-951-39-3501-6 (nid.)

Summary

Diss.

In this study, social welfare projects are analyzed in the context of the change of the welfare state and the public sector reform. The aim is to find out the motives behind the projects, what their objectives were and how the projects were carried out in the organizational field. The study is based on 124 writings, published in the Finnish professional journal 'Sosiaaliturva'. The writings were analyzed by using a Grounded Theory method. It was found out, that the change started both top-down and bottom-up efforts, striving to influence the contents and organizing of welfare services and professional social work. The top-down reasons for the projects were the public sector reform, the new perspectives to welfare and the critics of bureaucracy. The bottom-up reasons were bureaucracy experienced by citizens, the new welfare needs of the citizens and professionally motivated reasons. The study pointed out that the actors set objectives to the projects, which on the one hand attached to the traditional objectives and procedures, and on the other hand tried to reach the requirements of public sector reform and New Public Management. In the process, it was typical to make the need of development visible and to create common ground to the actors. It was common to arrange companionship in the process and to act in the project by combining innovation and integration. Finally, it was typical to seek acceptance in the organizational field. In the world of projects, the actors' choices were guided rather by cognitive processes than by regulations.

Keywords: projects, welfare state, new public management, public sector reform, third sector, social work, grounded theory

<b>Author</b>	Päivi Rinne Seinäjoki UAS PL 158 60101 Seinäjoki, Finland paivi.rinne@seamk.fi
<b>Supervisor</b>	Professor Mikko Mäntysaari Department of Social Sciences and Philosophy University of Jyväskylä
<b>Reviewers</b>	Professor Marketta Rajavaara Department of Social Policy University of Helsinki  Professor Pirkko Vartiainen Faculty of Public Administration University of Vaasa
<b>Opponent</b>	Professor Pirkko Vartiainen Faculty of Public Administration University of Vaasa

## KIITOKSET

Väitöskirjatyön tekeminen on minun kohdallani ollut pitkä prosessi, joka ei missään vaiheessa ole ollut itsestään selvyys, mutta josta näyttää tulleen osa elämäni. Kun työ nyt on päätösvaiheessa, mielessä kulkevat menneet vuodet, mitä erilaisimmat episodit, ajanjaksot ja valinnat, joihin väitöskirjatyön tekemisenkin on liittynyt. Kiitos kaikille, jotka tavalla tai toisella olette olleet vaikuttamassa siihen, että käsillä on nyt valmis työ.

Osallistuminen opintokokonaisuuteen ”Yhteiskuntatieteet murroksen tulkkina” herätti ajatukseni jatko-opinnoista. Opintokokonaisuus liittyi yhteistoimintakokeiluun, jossa osapuolina olivat Jyväskylän yliopisto sekä Seinäjoen ja Jyväskylän ammattikorkeakoulut. Kaikki kokeilun mahdollistaneet ja siihen osallistuneet henkilöt ansaitsevat kiitokseni. Kokeilun inspiroituneessa ilmapiirissä löytyi myös tutkimusaiheeni, joskin alkuvaiheet kiinnostavan aiheen parissa olivat haparoivia kokeiluita ja tutkimuksen tekoon ”tositarkoituksella” ryhdyin vasta myöhemmin.

Tutkimuksen etenemisen kannalta merkittävin asia on ollut professori Mikko Mäntysaaren ryhtyminen ohjaajakseni. Mikon avulla sain tutkimustyöni raiteilleen ja hänen ohjauksessaan tavoitetasot vähitellen syvenivät. Suuret kiitokseni oivaltavasta ohjauksesta, rehellisestä palautteesta ja yhteisistä keskusteluhetkistä, joista sain intoa jatkaa väitöskirjan tekemistä. Kiitokset haluan osoittaa myös professori Jari Heinospelälle väitöskirjatyöni toisena ohjaajana toimimisesta. Jarin kommentit auttoivat minua nostamaan esille tutkimukseni ydinasioita ja hänen kannustava suhtautumisensa antoi uskoa väitöskirjatyön valmistumiseen. Kiitän kaikkia vuosien varrella kohtaamiani jatkokoulutusseminaarilaisia monipuolisesta työni kommentoinnista. Minna Malkamäki, Helky Koskela, Tuija Lindqvist ja monet muut ovat tarjonneet peilin kulloisellekin työni vaiheelle.

Sosiaaliturva-lehti on ollut ehtymätön ja monipuolinen tutkimusaineisto. Kiitokset Sosiaaliturva-lehden ja Huoltaja-säätiön edustajille positiivisesta suhtautumisesta tutkimuksen tekemiseen.

Kiitän Etelä-Pohjanmaan kulttuurirahastoa saamastani apurahasta, joka mahdollisti virkavapaan ottamisen ja tutkimustyöhön keskittymisen. Tutkimukseni mahdollistamisesta kiitän erityisesti työnantajaani Seinäjoen Ammattikorkeakoulua, jonka myöntämän tuen turvin minulla on ollut mahdollisuus irrottautua tutkimustyöhön kahdessa tutkimuksen kannalta tärkeässä vaiheessa. Ammattikorkeakoulun johto ja oman yksikköni johto ovat kaikissa vaiheissa suhtautuneet tutkimustyöhöni positiivisesti. Sosiaalialan ja sittemmin sosiaali- ja terveysalan yksikön johtajana pitkään toimineelle YTT Leena Niemelle haluan osoittaa mitä lämpimimmät kiitokseni. Leenan merkitys oli suuri alussa mainitsemani yhteistoimintakokeilun aikaansaamisessa. Yksikön johtajana hän piti huolen siitä, että sosiaalisen tutkiminen oli läsnä sosiaalialan koulutuksen arjessa. Niin yksikön johtajana kuin ystävänäkin Leena on ollut valmis antamaan kaiken apunsa tutkimustyöhön.



Kiitän yksikön johtaja Asta Heikkilää ja työtovereitani Seinäjoen Ammatikorkeakoulun sosiaali- ja terveysalan yksikössä ja erityisesti läheistä työyhteisöäni Kampuksella. Olen kiitollinen, että saan tehdä päivittäistä työtäni teidän kanssanne, oppimisen ja kehittämisen ilmapiirissä, parhaassa mahdollisessa seurassa. Kiitos mielenkiinnosta tutkimustyötäni kohtaan ja myötäelämisestä sen eri vaiheissa. Kiitokset myös teille muille, työn kautta läheisiksi tulleille ihmisille Kampuksella, kaupungilla, maakunnassa ja sen rajojen ulkopuolella, jotka olette kiinnostuksellanne edesauttaneet tutkimustyöni valmistumista.

Tutkimukseni esitarkastajina ovat toimineet professori Pirkko Vartiainen Vaasan yliopistosta ja professori Marketta Rajavaara Helsingin yliopistosta. Kiitän teitä molempia suostumisesta työni esitarkastajiksi ja perinpohjaisesta paneutumisesta tutkimukseeni. Esitarkastusvaiheessa antamanne kommentit ovat osoittautuneet työn viimeistelyvaiheessa viisaiksi neuvoiksi ja uskomattoman paljon antaviksi näkökulmiksi. Erityisesti haluan kiittää professori Pirkko Vartiasta suostumisesta vastaväittäjäksi.

Väitöskirjatyön julkaisuun ja painatukseen liittyvät asiat ovat hoituneet ammattitaitoisesti Jyväskylän Yliopiston julkaisuyksikön toimesta. Kiitokset Pekka Olsbolle, Marja-Leena Tynkkyselle ja tieteelliselle toimittajalle Jussi Kotkavirralle. Kiitän Seinäjoen korkeakoulukirjaston informaattikkoa Silja Saarikoskea avusta lähdeluettelon tietojen tarkistamisessa. Kiitokset ansaitsee myös koko Seinäjoen korkeakoulukirjaston henkilökunta ammattitaitoisesta ja ystävällisestä avusta.

Tutkimustyötäni lähimpää ovat seuranneet oma perheeni, sisarukseni ja ystäväni. Lämpimät kiitokseni teille ymmärtämisestä, virkistämisestä, kannustamisesta ja huolehtimisesta. Ilman puolisoni Juhanin kaiken aikaista tukea on vaikea kuvitella tämän tutkimuksen valmistumista. Pitkän tutkimusprosessin aikana lapsemme Jaakko ja Tiina ovat ehtineet aikuisikään. Olette olleet valmiita auttamaan minua kaikin mahdollisin tavoin. Tärkeintä on kuitenkin elämänilo, läheisyys ja yhteinen arki, jonka olemme saaneet jakaa.

Seinäjoen Kampuksella 6.3.2009

Päivi Rinne

## KUVIOT

KUVIO 1	Ylhäältä alaspäin ja alhaalta ylöspäin suuntautuvat instituutioiden rakentamisen ja muuttamisen prosessit .....	65
KUVIO 2	Projektitoiminnan perustelut julkisissa hyvinvointipalveluissa ...	83
KUVIO 3	Projektitoiminnan tavoitteet julkisissa hyvinvointipalveluissa ....	90
KUVIO 4	Toimintatavat yhteistyökäytäntöjen aikaansaamiseksi.....	93
KUVIO 5	Laadun kehittäminen tavoitteena ja toimintatapana .....	100
KUVIO 6	Projektitoiminnan perustelut ja uusien projektimuotoisten palveluiden ja toimintakäytäntöjen kehittäminen .....	107
KUVIO 7	Uusien projektimuotoisten palveluiden ja toimintakäytäntöjen toimintatavat .....	119
KUVIO 8	Ammattityön näkyväksi tekeminen .....	139
KUVIO 9	Ammattityön kehittäminen palvelurakenteiden muutoksessa ..	146
KUVIO 10	Ammattityön menetelmällisen profiilin nostaminen .....	149
KUVIO 11	Projektitoiminnaksi kanavoituvat muutospyrkimykset .....	160
KUVIO 12	Projektien toimintatavat .....	171

## TAULUKOT

TAULUKKO 1	Instituutioita ylläpitävät pilarit .....	56
TAULUKKO 2	Managerialismin ja professionalismin erot .....	61
TAULUKKO 3	Tutkimusprosessin eteneminen .....	71
TAULUKKO 4	Aineistoon sisältyvien kirjoitusten määrä .....	73
TAULUKKO 5	Kirjoitusten sijoittuminen sosiaalialan sektorien mukaan ...	74
TAULUKKO 6	Projektin vaihe kirjoitusajankohtana .....	75
TAULUKKO 7	Projektien maantieteellinen sijoittuminen .....	75
TAULUKKO 8	Kirjoitusten laatijat .....	76
TAULUKKO 9	Valtakunnallisesti ja paikallisesti organisoidut projektit .....	77
TAULUKKO 10	Projektien nimeämistavat .....	79
TAULUKKO 11	Projektitoiminnan tavoitealueet suhteessa toimijatahojen toimintalogiikkaan ja julkishallinnon reformiin .....	163

## SISÄLLYS

ABSTRACT

KIITOKSET

KUVIOT JA TAULUKOT

SISÄLLYS

1	PROJEKTIKÄSITTEEN TUNNUSTELUA SOSIAALIALAN KONTEKSTISSA.....	14
1.1	Tutkimuksen lähtökohdat.....	14
1.2	Sosiaalialan projektitoiminnan lyhyt historia.....	16
1.3	Projekti -käsite sosiaalialan kontekstissa.....	18
1.4	Oma kiinnostukseni projektitoimintaan.....	23
1.5	Tutkimuksen rakenne.....	25
2	TUTKIMUSKYSYMYKSET, TUTKIMUSAINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄT.....	27
2.1	Tutkimuskysymykset.....	27
2.2	Sosiaaliturva -lehti tutkimusaineistona.....	28
2.3	Tutkimusmenetelmänä grounded theory.....	29
2.3.1	Kvalitatiivinen tutkimus.....	29
2.3.2	Grounded theory -menetelmän lähtökohtia.....	31
2.3.3	Aineistolähtöisyys grounded theory -menetelmässä.....	31
2.3.4	Kielellisen kommunikaation tutkimisesta.....	33
2.3.5	Tutkimusasetelman pohdintaa.....	35
3	HYVINVOINTIVALTIOSTA PROJEKTIYHTEISKUNTAAN.....	37
3.1	Uuteen hyvinvointipolitiikkaan.....	38
3.2	Kolmas sektori hyvinvointipalveluiden kentällä.....	41
3.3	Julkishallinnon reformi ja hyvinvointivaltion muutos.....	45
3.3.1	Uusi julkisjohtaminen.....	46
3.3.2	Hallinnan tavoittelu verkostoituvassa ympäristössä.....	48
3.3.3	Paikallisen kehittämisen ohjaaminen.....	52
3.4	Yhteenveto.....	55
4	HYVINVOINTIVALTIO INSTITUUTIONA JA ORGANISAATIOYMPÄRISTÖNÄ.....	56
4.1	Hyvinvointivaltion instituutio-ominaisuudet.....	57
4.2	Instituutiot muutoksen kohteena.....	65
4.3	Yhteenveto.....	70
5	TUTKIMUSAINEISTON ANALYYSI JA ESITTELY.....	72
5.1	Aineiston analyysin kuvaus.....	72
5.2	Poikkileikkaus projektikirjoittamisesta.....	74
5.2.1	Kirjoitusten määrä ja yhteys sosiaalialaan.....	74

5.2.2	Kirjoitusten sijoittuminen sosiaalialan sektoreille .....	75
5.2.3	Projektin vaihe kirjoitusajankohtana .....	75
5.2.4	Projektien maantieteellinen sijoittuminen .....	76
5.2.5	Kirjoitusten laatijat ja tyypilliset projektikirjoitukset .....	77
5.2.6	Kattoprojektien yhteys paikalliseen kehittämiseen.....	78
5.2.7	Projektien nimeäminen projektikirjoituksissa .....	78
5.2.8	Tavoitteiden ja toimintatapojen ilmaisutapa projektikirjoituksissa .....	81
6	PROJEKTITOIMINTA JULKISTEN HYVINVOINTIPALVELUIDEN KEHITTÄMINEN .....	83
6.1	Projektitoiminnan perustelut .....	84
6.1.1	Hyvinvointipalveluiden epäkohdat projektitoiminnan perusteluna .....	84
6.1.2	Kustannussäästöjen aikaansaamiseen liittyvät perustelut .....	86
6.1.3	Paikallisen kehittämisen ohjaaminen projektitoiminnan perusteluna .....	88
6.2	Projektitoiminnan tavoitteet .....	90
6.2.1	Tasa-arvoiset, tarpeenmukaiset ja taloudellisesti tuotetut palvelut.....	91
6.2.2	Yhteistyökäytännöt tavoitteena ja toimintatapana.....	93
6.2.3	Palveluiden laadun kehittäminen tavoitteena ja toimintatapana .....	100
6.2.4	Yhteenvedo julkisten hyvinvointipalveluiden kehittämisestä.....	105
7	UUSIEN PALVELUIDEN JA TOIMINTAKÄYTÄNTÖJEN KEHITTÄMINEN PROJEKTEISSA .....	107
7.1	Uusien palveluiden ja toimintakäytäntöjen perustelut ja tavoitteet.....	107
7.1.1	Julkisten hyvinvointipalveluiden täydentäminen.....	108
7.1.2	Syrjäytymisen estäminen ja integraation lisääminen .....	112
7.2	Toimintatavat uusien palveluiden ja toimintakäytäntöjen kehittämisessä .....	119
7.2.1	Tarpeiden näkyväksi tekeminen .....	120
7.2.2	Tapahtumakokonaisuuksien toteuttaminen ja tuotteiden kehittäminen.....	122
7.2.3	Palveluiden, menetelmien ja työorientaatioiden kehittäminen.....	124
7.2.4	Projektin vaikutusten ja jatkuvuuden ennakointi.....	132
7.2.5	Yhteenvedo uusien palveluiden ja toimintakäytäntöjen kehittämisestä.....	137

		11
8	SOSIAALIALAN AMMATTITYÖN KEHITTÄMINEN PROJEKTITOIMINNASSA .....	139
8.1	Ammattityön asiantuntemuksen vahvistaminen .....	140
8.2	Ammattityön kehittäminen palvelurakenteiden muutoksessa .....	146
8.3	Ammattityön menetelmällisen profiilin nostaminen.....	149
8.3.1	Yhteenvedo ammattityön kehittämiseen tähtäävästä projektitoiminnasta .....	156
9	MUUTOKSEN MATKALLE PROJEKTIKEHITTÄMISEN KEINON ..... 158	158
9.1	Projektitoiminnaksi kanavoituvat muutospyrkimykset.....	158
9.2	Projektien tavoitteet - hallinnan haasteita, kehittämis- kumppanuutta ja ammattityön vahvistamista.....	162
9.3	Projektien toimintatavat - yhteistä oppimista ja muutokseen sovittautumista .....	171
9.4	Minkälaista muutosta sosiaalialan projekteilla tavoiteltiin? .....	180
9.5	Lopuksi.....	182
	SUMMARY .....	184
	KIRJALLISUUS .....	186
	LIITE 1 AINEISTOLÄHTEET .....	200
	LIITE 2 KATEGORIOIDEN MUODOSTAMINEN ANALYYSIPROSESSISSA.....	206

# 1 PROJEKTIKÄSITTEEN TUNNUSTELUA SOSIAALIALAN KONTEKSTISSA

## 1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Projekti -sana on yleiskielessä paljon käytetty käsite, jolla tarkoitetaan tavoitteellista tekemistä. Projekti on samaan aikaan sekä konkreettinen työsuoritus ("keittiöremontti") ja määrättyyn organisatoriseen muotoon sidottu toimintatapa ("tutkimusprojekti"). Projekti -sanaa saatetaan käyttää myös yleisluonnehdintana aikakaudesta ("modernin projekti"). Nykysuomen etymologisen sanakirjan (Häkkinen 2004, 957) mukaan projekti on lainaa ruotsin sanasta projekt, joka perustuu latinan sanaan proiectum (eteen heitetty). Alkuaan projekti -sana merkitsee ehdotusta, hanketta tai suunnitelmaa, myöhemmin se on tullut tarkoittamaan myös sellaisen toteutusprosessia. Ensimmäistä kertaa projekti -sana on Suomessa mainittu Agathon Meurmanin sivistyssanakirjassa 1889 ehdotuksen tai luonnoksen merkityksessä. Nykymerkitys on yleistynyt 1900-luvun jälkipuoliskolla englannin kielessä käytetyn mallin mukaan (Häkkinen 2004, 957). Projektikäsitettä sosiaalialan kontekstissa analysoidessaan ruotsalainen Ingrid Sahlin (1996, 32-33) muistuttaa käsitteen sukulaisuudesta projektio -sanaan. Hänen mukaansa sosiaalialan organisaatioiden näkökulmasta projekti voidaan nähdä tulevaisuuteen heijastettuna kuvana vallitsevasta todellisuudesta ja siinä ilmenevistä niin tiedostetuista, julkisista kuin kätkeyistäkin pyrkimyksistä. (Sahlin 1996, 32-33.)

Sosiaaliala saa erilaisia painotuksia riippuen sosiaalisen määrittelystä eri aikakausina. Se saa legitimizeettinsä yhteiskunnassa omaksutusta tavasta vastata kansalaisten sosiaalisen turvallisuuden tarpeisiin sekä yksilön ja yhteiskunnan välisen suhteen kysymyksiin. Sosiaalisella voidaan tarkoittaa koko väestöön kohdistuvaa toimintaa tai erityisesti huono-osaiseen väestöön kohdistuvaa yhteiskunnallista toimintaa (Kananoja & Niiranen & Jokiranta 2008, 20). Sosiaalialaan on tapana liittää lainsäädännössä kuntien toteutettavaksi määritetyt toiminnot, kuten sosiaalihuolto, sosiaalipalvelut sekä sosiaaliavustukset jossain määrin. Tässä tutkimuksessa sosiaaliala on tarpeellista määritellä laajemmin. Kansallisen sosiaalialan kehittämisprojektin raportissa Heikkilä, Kaakinen ja

Korpelainen (2003, 14) sisällyttävät sosiaalialan käsitteeseen kunnan sosiaalihuollon lisäksi järjestöjen sosiaalipalvelut ja sosiaalityön, yksityisen sektorin tuottamat sosiaalipalvelut, sekä muut valtion ja kuntien sellaiset toiminnot, jotka tähtäävät sosiaalisen toimintakyvyn parantamiseen ja ongelmien ehkäisyyn esimerkiksi terveydenhuollossa, koulun oppilashuollossa, työhallinnossa ja vankeinhoidossa. Edellä kuvattu määritelmä vastaa hyvin tässä työssä tarkoittamaani sosiaalialan määrittelyä. Kananoja, Niiranen ja Jokiranta (2008, 15) kuvaavat kunnallisen sosiaalipolitiikan muodostuvan kokonaisuudesta, johon kuuluvat paikallinen demokratia, valtion ja kuntien julkishallinnolliset toimet, kansalaisyhteiskunnan toiminta sekä yksityisen ja kolmannen sektorin palvelutuotanto. Näen sosiaalialan projektitoiminnan paikantuvan tähän kokonaisuuteen. Sosiaaliala -käsite soveltuu kuitenkin huonosti esimerkiksi julkisen sektorin vastuulla olevien palveluiden kuvaamiseen. Tästä syystä olen varsinkin tulokappaleissa käyttänyt käsitettä hyvinvointipalvelut viitatessani julkisten palveluiden kokonaisuuteen.

Sosiaalialan toiminnot ovat osa hyvinvoinnin tuottamisen järjestelyitä yhteiskunnassa. Hyvinvointivaltio on pohjoismaiselle yhteiskuntamallille ominainen yhteiskunnallisen järjestyksen muoto, jonka 1990-luvulle tultaessa sanottiin ”kypsyneen”, saavuttaneen rajansa ja olevan murroksessa (Kettunen 2006, 248; Pierson 2001a, 4). Hyvinvointivaltiota on verrattu projektiin ja sen jälkeistä vaihetta on nimitetty projektityhteiskunnaksi monien muiden luonnehdintojen ohella (Rantala & Sulkunen 2006, 9). Mikä sitten on hyvinvointivaltion ja projektityhteiskunnan suhde toisiinsa. Mikäli yhteiskuntamallien jatkumolla otetaan käyttöön edellä mainittujen lisäksi hyvinvointityhteiskunnan käsite, voidaan havainnollistaa siirtymä valtiokeskeisyydestä hyvinvoinnin vastuuta laaja-alaisemmin jakavaan hyvinvointityhteiskuntaan ja siitä edelleen yksittäisiä ja rajattuja hyvinvoinnin kohteita toimenpiteiden kohteeksi ottavaan projektityhteiskuntaan. Siinä missä hyvinvointivaltio on kattava ja kankea rautatieverkosto, on projektityhteiskunta ketterä ja tilapäisesti pistäytyvä jakeluauto. Askeleet hyvinvointivaltion murroksesta eteenpäin olivat 1990 -luvulla haparoivia ja tunnustelevia. Näköpiirissä ei ollut muutosta, joka hyvinvointivaltion tavoin kietoi yhteiteensä kaikki avoimet kysymykset ja loisi niille yhteisen tulkin. Tosin etenemisen maastokin oli mm. taloudellisen laman seurauksena vaikeakulkuinen ja arvaamaton. Vaihtoehtoisia tapoja edetä murroksesta eteenpäin tuotettiin muun muassa projektitoiminnan muodossa. Tässä tutkimuksessa pyrin tutkimaan, minkälaista sosiaalialan toimintojen muutosta projektitoiminnalla tavoiteltiin 1990- luvulla tapahtuneen hyvinvointivaltion murroksen ja julkishallinnon reformin yhteydessä. Tarkemmin sanottuna olen kiinnostunut sosiaalialan palveluiden ja toimintakäytäntöjen muutoksesta.

Hyvinvointivaltion jälkeistä vaihetta raamittamaan nousivat 1990-luvulla julkishallinnon uudistuspyrkimykset ja niitä konkretisoiva uusi julkisjohtaminen (Anttiroiko ym. 2003, 139; Lehto 2003, 37-38). Uusi julkisjohtaminen on pragmaattinen malli, joka lyö lukkoon joitakin hyvinvointivaltion käsittelemiä kysymyksiä, mutta jättää suuren osan niistä avoimeksi. Uuden julkisjohtamisen rooli sosiaalialan palveluiden ja toimintakäytäntöjen suhteen on kasvanut ja

todentunut vähitellen, sillä liiketaloudesta peräisin oleva toimintalogiikkaa on tietoisesti tai tiedostamatta pidetty etäällä sosiaalialan käytännön kysymyksistä. Toinen 1990-luvun sosiaalialaa jäsentävä ilmiö on eurooppalaistuminen. Vaikka sosiaalipolitiikka sinänsä ei ole Euroopan yhteisön agendalla, vaikuttavat muiden politiikka-alueiden linjaukset yhteiskunnallisen päätöksenteon sisältöön ja päätösten valmistelun tapaan. Kun puhutaan projektitoiminnasta, vaikutus projektien painopistealueisiin ja rahoittamiseen on mittava ja konkreettinen. Molemmille uusille ajattelumalleille, uudelle julkisjohtamiselle ja eurooppalaiselle aktivointipolitiikalle on ominaista, että ne lähestyvät perinteisiä sosiaalialan toimintoja ”kautta rantain” ja omalla käsitteistöllään. Sosiaalialan projektitoiminnan näkökulmasta kaksi edellä mainittua yhteiskunnallista trendiä ovat olennaisen tärkeitä, sillä ne luovat omalta osaltaan uuden hyvinvointimallin kehystä, joka käyttää projektitoimintaa ohjausvälineenään ja johon projektitoiminnan on suhteuduttava.

Tarkastelen tässä tutkimuksessa projekti- käsitettä toimintojen organisoinnin muotona. Projektilla tarkoitetaan kokonaisuutena hallittua ja rajattua tehtäväkokonaisuutta, johon on tyypillistä liittää määräaikaisuus ja kertaluonteisuus (Viirkorpi 2000, 8). Tavoitteen saavuttamiseen kohdistettuna toimintana projektilta odotetaan tehokkuutta ja ongelmanratkaisukykyä, jota mielikuvaa projektin vaiheistetuksi kuvattu etenemismalli ruokkii. Toisaalta projektiin liittyy odotuksia innovatiivisesta muutosprosessista, jossa toimintatutkimukselliseen tapaan muotoillaan tavoitteita ja toimintatapojaan sitä mukaa kun ongelmat avautuvat ja ratkaisut näyttävät mahdollisilta. Näky tavoitellusta ja mahdollisesta vaihtelee riippuen mistä näkökulmasta ja positioista käsin projektia tarkastellaan. Toimintaympäristön sidokset ja reunaehdot vaikuttavat projektitoiminnan muotoutumiseen. Tässä tutkimuksessa tarkastelen sosiaalialan projektitoimintaa hyvinvointivaltiollisessa toimintaympäristössä, jolle tunnusomaisia ovat institutionalisoitumisen myötä vakiintuneet sidokset. Koska projektitoiminnan tarkoituksena on muutoksen aikaansaaminen määritellyissä kohteissa, on olennaisen tärkeää tarkastella, minkälaisessa organisaatioympäristössä projekteja toteutetaan ja minkälaisia muotoja eri toimijatahojen suhteisiin on vakiintunut. Myös instituutioiden muutoksella on lainalaisuuksia, jotka vaikuttavat projektien sisältöön ja toimintatapoihin.

## 1.2 Sosiaalialan projektitoiminnan lyhyt historia

Projektityöskentely vakiintui suomalaiseen kehittämistoimintaan 1970-luvulla. Silfverbergin (1996, 7) mukaan projekteja on Suomessa toteutettu erilaisissa tuotannon ja palveluiden kehittämishankkeissa, maaseudun kehittämisessä sekä organisaatioiden omissa sisäisissä kehittämisprosesseissa. Työn projektimuotoista organisoimistapaa alettiin ensimmäiseksi käyttää tietotekniikassa, jossa työprosessien monimutkaistuminen ja niiden vaatima erikoistunut asiantuntemus edellyttivät joustavien, matalalla hierarkiatasolla toimivien, verkostoituneiden ja tehtäväkohtaisesti muunneltavien työyksiköiden syntymistä. Projek-



timainen työn tekemisen tapa voidaan nähdä tuotantoprosessien kehittymisen seurauksena, siirtymisenä massatuotannosta yksilöllisesti räätälöityihin tuotteisiin, siirtymisenä ”tehtaasta studioon”. (ks. Virtanen 1987, 25.)

Valtionhallinnossa projektitoiminta on yhteydessä suunnittelukulttuurin vahvistumiseen sektorivirastoissa 1960 ja -70-luvuilla (Seppänen-Järvelä 1999, 62). Sjöblom (2006, 77) nimeää 1970-luvulle saakka toimineen valtion komitealaitoksen keskushallinnon uudistustyötä tehneeksi projektimalliksi. 1980-luvulla jatkunut kehittämistyön sektoroituminen ja arkipäiväistyminen ennakkoivat projektityöskentelyn yleistymistä valtionhallinnossa edelleen. (Sjöblom 2006, 77.) Ensimmäiset maininnat sosiaalialan projekteista löytyvät 1980-luvun taitteesta. Sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, että sosiaalihuollon ministeriö ohjasivat 1980-luvulla lukuisia uudistusohjelmia, joista esimerkkinä voidaan mainita sosiaalitoimintaprojekti (Sosiaalitoimiston kehittäminen 1981), toimeentuloprojekti (Lehtonen & Heinonen & Rissanen 1986) ja sosiaalihuoltouudistuksen seuranta- ja kehittäminen (Heikkilä & Puhakka 1985). Vuoden 1980 lopussa sosiaalihuollon rekisterissä oli yli 800 kuntien, sosiaalialan järjestöjen ja valtion tutkimus-, kokeilu- ja kehittämishanketta. (Niiranen 1995, 65.) Projektitoiminnalle antoi vauhtia sosiaalialan toimintaa ohjaava lainsäädäntö, jossa painotettiin tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoimintaa (L1982/710; A803/92). Vuonna 1992 perustetun Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskityksen (STAKES) keskeiseksi toimintamuodoksi ja työtä strukturoivaksi tekijäksi muodostui projektimuoto (Seppänen-Järvelä 1999b, 21).

Projektien määrä lisääntyi kun Suomi liittyi Euroopan Unionin (EU) jäseneksi vuonna 1995. Euroopan Unioni myönsi rahastojensa kautta varoja projekteille, jotka olivat relevantteja unionin sosiaalisten ja alueellisten strategioiden näkökulmasta. Suomen ensimmäisellä rakennerahastokaudella 1995-1999 käynnistettiin 4200 projektia, joihin osallistui 650 000 henkilöä (Tiedon, työllisyyden, osaamisen, yrittäjyyden ja tasa-arvon eurooppalainen Suomi). EU -ohjelmien kautta projektirahaa suunnattiin myös kuntien hyvinvointisektorille paikkaamaan valtion ja kuntien rahoitusjärjestelmän muutoksen aiheuttamaa kuntatalouden epävakaudesta (Möttönen & Niemelä 2005, 54). Raha-automaattiyhdistyksestä (RAY) tuli merkittävä järjestöpohjaisen toiminnan rahoittaja. Samoin jotkut EU:n rahoituskanavat suunnattiin yksinomaan järjestöjen käyttöön (Möttönen & Niemelä 2005, 54). Vuonna 2001 RAY jakoi 1075:lle järjestölle 1513 miljoonaa markkaa, josta neljännes osoitettiin kokeilu- ja kehittämishankkeille (Raha-automaattiyhdistys. Vuosikertomus 2000). Ulkomaisia esikuvia sosiaalialan projektitoiminnalle löytyy muun muassa Tanskasta, jossa kokeilut nähtiin yhdeksi tavaksi etsiä ratkaisuja hyvinvointivaltion ongelmiin (Fisker 1994, 32).

Projektimuotoisten kokeilu- ja kehittämishankkeiden määrä on 2000-luvulle tultaessa ja edelleen sen ensimmäisellä vuosikymmenellä muodostunut suureksi. Laajaksi paisuneeseen projektitoimintaan on alettu suhtautua kriittisesti. Projekteihin viitataan yhä useammin kielteisillä kielikuvilla, kuten projektiväsymys, projektikaaos (Piironen 2005, 173), projektisirkus, projektiviidakko tai hanke- ja projektivyöry (Julkunen 2004, 183). Yhtenä kritiikin aiheuttajana

nähdään perustyön voimavarojen niukkuus ja kiireinen työtahti. Lohi ja Niiranen (2005, 55) ovat havainneet, että oppimisen foorumeiksi aiottuja projekteja ei ole ehditty tähän tarkoitukseen käyttää. Samaan asiaan viittaa Seppänen-Järvelä (2003, 1) todetessaan, että kehittämistyön menetelmällinen osaaminen ei ole lisääntynyt odotetusti hankkeiden paljouteen nähden. Sosiaalialan toimintojen kentän vakiintuneista sidoksista kertoo vaikeus liittää projektin tuloksia perustoiminnan yhteyteen. On ilmennyt tarvetta pitää yllä pitkittyneitä projekteja (Karjalainen & Lahti 2001, 39-40), kun uusia käytäntöjä ei ole voitu liittää vanhoihin rakenteisiin. Joidenkin organisaatioiden toiminta on rakennettu projekti-rahoituksen jatkuvuuteen luottavan ”hankejunan” varaan ja hankkeille pohjautuva toiminta on alkanut saada institutionaalisia piirteitä. Julkisen sektorin perustyöstä katsottuna projektikäsitteen saatetaan kokea kiteyttävän laajan yhteiskunnallisen muutokseen kielteisinä pidettyjä ominaisuuksia. Projektikehittämisen ja muutoksenhallinnan kokoaikaiseen läsnäoloon viitataan puhumalla kehittämisväsymyksestä ja turtumisesta kehittämisajatteluun (Arnkil & Eriksson & Arnkil 2000, 40; Seppänen-Järvelä 1999a, 99). Projektien runsauteen viitataan ominaisuuksilla, jotka liittyvät hallitsemattomuuteen, epäjatkuvuuteen ja pirstaleisuuteen. Murros hyvinvointivaltiota projektiyhteiskuntaan kulminoituu siirtymisenä pitkäjänteisestä kehittämisestä yksittäisiä asioita esille nostaviin ja toinen toistaan seuraaviin projektiryppäisiin. Projektiyhteiskunnassa elämisen nähdään edellyttävän toimintatapoja, jotka koetaan haastaviksi ja vieraisiksi. Esimerkiksi Pekka Kinnunen kirjoittaa Sosiaaliturva -lehden pakinassaan vuonna 1996 satiiriseen sävyyn ”projektomaniasta”. Hän määrittelee ”nykyaikaisen vieroitushoitoa vaativan taudin” tunnusmerkiksi sairaalloiseksi tarpeeksi ulkoistaa itsensä EU-rahoituksella (Kinnunen 1996).

### 1.3 Projekti -käsite sosiaalialan kontekstissa

#### *Projekti- käsitteen määrittelyminen*

Projekti- käsitteen määrittelyihin tutustuttaessa löydetään varsin yleisesti samat tunnusmerkit. Niitä ovat tilapäisyys, kertaluonteisuus, täsmälliseen tavoitteeseen tähtääminen, erityisen tehtävän suorittaminen, määritellyt resurssit, ohjausrakenne ja päämäärään eteneminen tiettyjen vaiheiden kautta (Viirkorpi 2000, 8; Virtanen 2000, 35; Silfverberg 1996, 11; Virkki & Somermeri 1993, 3). Projektiorganisoitumisen rationaaliseen perusajatukseen kuuluu vaiheittaisesti etenevä projektikaava, johon sisältyy ideavaihe, esisuunnittelu- ja luonnosvaihe, suunnitteluvaihe, toteutus, tulosten hyödyntäminen ja päättäminen (Viirkorpi 2000, 11). Sosiaalialan projektitoiminnan tutkijana ja asiantuntijana tunnettu Petri Virtanen (2000, 35) sisällyttää projektimääritelmänsä edellä mainitut tunnusmerkit. Hänen mukaansa

*”projekti on kertaluonteinen toimenpide tai hanke, jolla on tietty organisaatio ja resurssit, joka pyrkii toteuttamaan tiettyä ennalta sovittua tehtävää ja joka etenee tiettyjen kehitysvaihei-*

*den (suunnittelu, käynnistäminen, toimeenpano, ohjaus ja arviointi) mukaan sen perusteella, mikä hankkeen tehtäväksi on määritetty."*

Weick'n (2001, 216) mukaan projekti voidaan ymmärtää itsenäisenä organisaationa tai tapana organisoida työtä jonkin toisen, vakiintuneen organisaation yhteydessä. Projektioorganisaatioista käytettyjä nimityksiä ovat ad hoc ("erityistä tehtävää varten") - organisaatio, virtuaalinen organisaatio tai verkostoorganisaatio. Viirkorpi (2000, 8) erottaa projektioorganisaation ja projektoitun kehittämisen. Projektoitu kehittäminen tapahtuu tiiviisti organisaation yhteydessä ja usein sen sisällä. Viirkorpi (2000, 8) listaa projektoituu kehittämiseen suuren määrän ominaisuuksia, kuten tietoisempi ote työntekoon, vahvempi tavoitetietoisuus, kokonaisuuden hahmottaminen, tehtäväkokonaisuuksien jäsentäminen osiin, tärkeiden asioiden erottaminen vähemmän tärkeistä, vaiheistavan aikataulutuksen laatiminen välietappeineen, käytettävissä olevien resursien tiedostaminen, tehtävän suhteuttaminen resursseihin sekä selkeiden vastualueiden ja valtuuksien määrittäminen. Ominaisuuksien voi tulkita tarkoittavan tiedostavaa asennetta työntekoon yleensä ja erityisesti määritellyn asian nostamista perustyöstä määräaikaisen kehittämisen kohteeksi.

Organisaatioteorioita lukuun ottamatta projekti -sana ei viittaa mihinkään erityiseen kontekstiin. Tutustuminen projektikirjallisuuteen havainnollistaa, että suuri osa siitä käsittelee tekniseksi hiotun projektivälineen toinen toistaan innovatiivisempia käyttötapoja. Esimerkiksi Gary R. Heerkensin teosta *"Project Management"* (2002) voidaan pitää tyypillisenä liikkeenjohdollisena, projektin johtamiseen askel askeleelta perehdyttävänä työkalupakkina, jota luonnehtii käytännöllisyys, ratkaisuvaihtoehtojen konkretisoiminen pulmatilanteisiin ja innovaatiotekniikoiden esittelemineen. (ks. myös Vartiainen & Ruuska & Kasvi 2003.) Projektin elinkaarta jäsentäviä tekijöitä ovat muun muassa asiantuntijoiden rekrytoiminen, käsillä olevan tehtävän jakaminen ongelmanratkaisun kannalta tarkoituksenmukaisiin osatehtäviin, tuotekehityksen prosessinaikainen arviointi ja tavoiteltavan tuloksen saavuttaminen aikataulussa. Vaikka liikkeenjohdollista opasta ei pitäisikään relevanttina lähtökohtana sosiaalialan projektitoiminnan tarkastelulle, voi sosiaalialalla ja yleensä julkisella sektorilla sovellettavaan projektikirjallisuuteen perehtyessään tehdä havainnon käsikirjamaisen formaatin yleisyydestä ja lukijan teknisluonteisesta perehdyttämisestä projektivälineeseen. (ks. Viirkorpi 2000; Silfverberg 1996, 11; Virkki & Somermeri 1993, 3.) Seppänen-Järvelä (1999, 68) on todennut, että projektitoiminnan käsikirjoissa ei herätetä kysymyksiä taustalla vaikuttavien oletusten luonteesta, kuten kehityksestä, sen kohteesta, toimijoista ja kontekstin luonteesta. Hänen mukaansa projektityön kautta tarjoutuva kuva kehittämisestä on "varsin ongelmaton, mekanistinen ja inkrementalistinen." (Seppänen-Järvelä 1999b, 68.) Liiketaloudellisen tai tietoteknisen projektin tuominen julkisten palveluiden kontekstiin on hyvä esimerkki erilaisiin yhteiskunnallisiin osajärjestelmiin kuuluvien elementtien yhteen saattamisesta yhteiskunnallisessa murrosvaiheessa. Julkishallinnossa ilmiöstä puhutaan vanhan käsitteistön korvaamisella uuden hallinnon kielellä, totuttautumisella käyttämään uusia käsitteitä ja samalla niiden edustamaan ajattelutapaa (Vartola 2004, 97; Julkunen 2001, 107).

### *Projekteista kirjoittaminen*

Projektitoimintaa sosiaalialan suomalaisessa kontekstissa tarkastelevia teoksia on vain muutamia. Petri Virtanen ja Urpo Jalava peilaavat hyvinvointipalveluiden muutosnäkyviä ja projektitoiminnan mahdollisuuksia toisiinsa projektitoiminnan oppikirjoissa *"Moniammatillinen projektitoiminta"* (1995) sekä *"Laatu, innovaatio, projekti"* (1996). Niissä tarkastellaan monipuolisesti projektien soveltuvuutta suomalaiseen palvelujärjestelmäkehittämiseen. Lukijalle viestitetään palvelujärjestelmään liittyvän ajattelutavan muutoksen välttämättömyyttä ja sen haltuunoton mahdollisuutta projektitoiminnan muodossa. Ilmestyessään *"Moniammatillinen projektitoiminta"* (1995) saavutti kiinnostusta ja innostusta (Lindqvist 1996) ja sitä voidaan pitää sosiaalialan ammattityöhön liittyvän projektitoiminnan yhteiskunnallisen kontekstin peruslähtökohtia esittelevänä teoksena. Tuija Lindqvist (1996) arvioi tuoreeltaan *"Moniammatillinen projektitoiminta"* -teoksen olevan niksikirjan ja syvällisen alan perusteoksen välimailta ja sijoittuvan näiden välimaaston kaivatuksi raivaajaksi. Tätä ennen oli kehittämistyötä tarkasteltu sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten toimintana Tuija Lindqvistin ja Marketta Rajavaaran (1994) toimittamassa artikkelikokoelmassa. Siinä analysoitiin kehittämistyötä yhteiskunnallisessa kontekstissa, muun muassa organisaatioteoreettisesta (Rajavaara 1994) ja palveluiden kehittämisen näkökulmasta (Kaasalainen 1994; Matthies 1994). Matthies (1994, 26-27) kiinnittää huomionsa projektien näkymättömiin tavoitteisiin. Hänen mukaansa piilotaivoitteet saattavat ohjata toimintaa *"sisäpiirin projekteina"*, jotka tähtäävät oman aseman vahvistamiseen tai yhteisölle tärkeiden intressien edistämiseen, kuten kehityshaluisuuden ja positiivisen imagon luomiseen. Samoihin aikoihin, 1990-luvun puolessa välissä ilmestyi myös ruotsalaisten yhteiskuntatieteilijöiden toimesta teos *"Projektets paradokser"* (1996), jossa sosiaalialan projekteja myös tarkasteltiin suhteessa yhteiskunnalliseen kontekstiin. Projektitoiminnan paradoksit kyseenalaistivat projektien rationaalisuutta ja vaikuttavuutta. Teoksessa käsiteltiin projekti-ilmiötä ja projektien käytäntöä nostaen esille myös innovatiiviseen välineeseen liittyvää ristiriitaisuutta ja rosoisuutta. Sahlin (1996, 241-244) tuo rationaalisen projektimallin rinnalle prosessiin painottuvan toimintamallin. Projektissa voidaan hänen mukaansa painottaa prosessia, jolloin projektia ei enää tunnisteta tavoitteensa ja välineidensä kautta vaan muutosprosessina. Alkuperäisen tavoitteen uudelleentulkinta nähdään tarpeellisena reflektio-prosessina, eikä alkuperäisten tavoitteiden saavuttaminen ole ratkaisevaa. (Sahlin 1996, 241-244.)

Rantalan ja Sulkusen (2006) toimittama teos *"Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia"* tarkastelee useiden kirjoittajien voimin projektien tavoitteellisuutta, lieveilmiöitä ja projektiyhteiskunnan lainalaisuuksia. Myös Seppänen-Järvelän ja Karjalaisen (2006) toimittamassa teoksessa *"Kehittämistyön risteysksiä"* pysähdytään erittelemään kehittämissuhteissa tarvittavaa asiantuntijuutta ja kehittämissuhteiden mahdollisuuksia saavuttaa pysyvää vaikuttavuutta (esim. Arnkil 2006, 75). Projektitoimintaa yhteiskunnallisesta kontekstista käsin tarkastelevat teokset ovat lähellä oman tutkimukseni näkökulmaa, sillä niissä on tarkastelu

projektitoiminnan paikkaa ja roolia osana yhteiskunnallista muutosta. Toivon oman tutkimukseni valottavan tätä vähän tarkasteltua näkökulmaa lisää.

Projekteista kirjoitetaan runsaasti projektiraporteissa, joihin dokumentoidaan projektinaikaisia tapahtumia ja kokemuksia kehittämisestä. Raportointi on olennainen osa projektin prosessia ja sitä vaaditaan lähes poikkeuksetta rahoituksen vastineeksi. Projektiraporttien ote vaihtelee konkreettisista toimintakeromuksista ja projektitiivistelmistä analyttisiin ja teoreettisesti perusteltuihin toimintatutkimuksellisiin prosessikuvauksiin (esim. Särkelä & Tiippana 2005; Pohjola & Hokkanen 1998). Tutkimukseni kannalta projektijulkaisujen käyttökelpoisuus on kahtalainen. Sikäli kuin tutkimuksissa on sivuttu projektitoiminnan yhteiskunnallista kontekstia ja erityisesti projektitoiminnan yhteiskunnallisen muutoksen näkökulmaa, tarjoavat tutkimukset tärkeää peilauspintaa oman tutkimukseni kysymyksenasetteluihin nähden. Silloin kun projektijulkaisussa kuvataan konkreettisesti projektin tavoitteita, sisältöjä, toimintatapoja ja arviointia, rinnastuu se tutkimusaineistoon, jonka perusteella voitaisiin myös hakea vastausta projektitoiminnan perusteluista, tavoitteista ja toimintatapoja kartoitettaville kysymyksenasetteluille. Tästä syystä projektiraporttien runsaslukuisuudesta huolimatta olen käyttänyt niitä lähdeaineistona varsin suppeasti. Oman rajoituksensa projektiraporttien käyttöön tuo se, että en ole halunnut perehtyä viralliseen raportointiin niistä projekteista, joita tutkimusaineistooni sisältyy.

### *Projektien tutkiminen*

Tutkimusaiheeni näkökulmasta erityisen merkityksellisiä ovat sellaiset aikaisemmat tutkimukset, joissa on pyritty tarkastelemaan projektitoiminnan taustavaikuttimia ja yleisiä yhteiskunnallisia lähtökohtia siitä, miten hyvinvointipalveluiden muutospyrkimystä on tuotu esille projektitoiminnan muodossa. Joissakin projektitoimintaa käsittelevissä tutkimuksissa puretaan auki projektikehittämisen lainalaisuuksia ja prosessin ominaispiirteitä. Näin esimerkiksi Lena Gerholmin (1985) väitöskirjassa *"Kulturprojekt och projektkultur"*, jota voidaan pitää eräänlaisena projektitoiminnan analysoimisen klassikkona. Se on tapaus-tutkimus 1980-luvun alkuvuosina toteutetusta *"Kultur i boendemiljö"* -projektista Ruotsissa. Gerholm kuvaa, kuinka hänen tutkimusprosessinsa täsmentyi kehittämisen toimintatutkimukselliseksi analyysiksi. Tarkastelun keskiöön tulivat prosessin kuluessa erilaisten intressien kohtaaminen, todellisuuskäsitysten siirtyminen toiminnaksi ja paikallisen toiminnan suhde ylätason toimijoihin. (Gerholm 1985, 29.) Oman tutkimukseni kannalta tärkeitä olivat erityisesti Gerholmin havainnot toimijoiden projektiin kohdistamista intresseistä ja toiminnan muotoutumisesta erilaisten intressien kohdatessa. Ruotsalainen sosiaalityön tutkija Anna Meeuwisse kiinnittää huomiota kätkeytyihin projektisuunnitelmiin (Meeuwisse 1996, 38-39). Erityisen kiinnostavia Meeuwissen tutkimuksessa ovat projektin ja arvioinnin funktiot, sekä eri osapuolten strategiat omien intressiensä läpiviemisessä. Edellä kuvattujen tutkimusten tapaan myös Claes Levin (1996, 85) nostaa esille projektitoiminnan rationaalisuusoletuksen ja analysoi tilanteita, joissa rationaalinen toimintamalli on korvattava prosessia myötäilevällä toimintatavalla. Levinin tarkastelunäkökulma sosiaalitoimiston ja yk-

sityisen hoitokodin välisen yhteistyöprojektin prosessiin on organisaatioteoreettinen ja hän tarkastelee projektin tapahtumia organisaation ympäristösuhteiden kautta. (Levin 1996, 85.) Kaikille edellä kuvatuille tutkimuksille on yhteistä toimintatutkimuksellinen ote ja kriittinen arviointi projektin eri vaiheissa tehtyjä ratkaisuja kohtaan. Näistä tutkimuksista voidaan päätellä, että 1990 -luvun ruotsalaisessa sosiaalityön tutkimuksessa tiedostettiin sosiaalialan projektien prosessimaisia ominaispiirteitä verrattuna rationaalisen projektimallin oletuksiin.

Suomalaisessa yhteiskuntatutkimuksessa Riitta Seppänen-Järvelän (1999b) väitöskirjatyö, joka käsittelee kehittämistyön luonnetta, olemusta ja kehittäjien kehittämisenäkemyksiä, nostaa esille informaatio-ohjausta toteuttavien kehittäjien orientaatioita ja heidän näkemyksiään paikallistasolla tapahtuvasta kehittämisestä. Tutkimus valottaa keskusjohtoisen kehittämistyön sosiaalialan projektitoiminnalle muodostamaa kehystä ja kehittämismallin muutosta. Väitöskirjatyön keskeisiä tuloksia on tutkijan kehittämä toimijalähtöisen kehittämisen malli (Seppänen-Järvelä 1999b, 174), jossa paikallistasolla haetaan täsmennettyä sisältöä keskushallinnon kehittämislinjausten painopisteisiin. Hänen mukaansa avoimessa prosessikehittämisessä tavoitteiden löyhyys täytyy hyväksyä lähtökohdaksi. Tarkkojen tavoitteiden puute antaa ”tilan ja mandaatin” prosessilähtöiselle kehittämiselle. Tavoiteorientaation merkitys on toiminnan tavoitellun suunnan esillä pitämisessä ja tavoitetietoisuudessa. (Seppänen-Järvelä 1999b, 115.) Myös Alasoini (2006, 40) painottaa asiantuntijoiden roolia toimijoiden osallistumiseen perustuvien muutosprosessien tukemisessa. Kehittämisorientaatioiden sisällään pitämät intressit ja niiden heijastumat yksittäisiin projekteihin ovat omankin tutkimukseni kannalta tärkeitä näkökulmia.

Projektiyhteistyön merkitystä palvelujen kehittämisen ja niiden tuottamisen hyvinvointivaikutusten kannalta tutkivat Laamanen, Ala-Kauhaluoma ja Nouko-Juvonen (2002, 31) Suomen Kuntaliiton ja Kuntoutussäätiön yhteistyöhankkeessa. Sandlundin ja Markströmin (2003) tutkimus vaihtoehtoisten tuki- ja asumismuotojen sijoittumisesta organisaatioiden kenttään tuo puolestaan esille yhteistyökokemuksia psyykkisiä toimintarajoituksia omaavien henkilöiden elämän ja kuntoutumisen tukemisessa. Tutkimuksessa kiinnitettiin erityisesti huomiota vaihtoehtoisuuden tulkintaan ja vaihtoehtoisten toimintatapojen mahdollisuuksiin päästä osaksi organisaatioiden kenttää. Tutkimuksen organisaatioteoreettinen ja uusinstitutionaalinen näkökulma on läheinen oman tutkimukseni lähtökohdille. Oman tutkimukseni toivon tuovan lisävalaistusta siihen, miten projektimuotoista toimintatapaa on käytetty sosiaalialan organisaatioiden kentässä.

Mäntysaari ja Haaki (2007, 362) ovat todenneet, että edellä mainittua Riitta Seppänen-Järvelän (1999b) väitöskirjaa lukuun ottamatta Suomessa ei ole tehty yhtään kehittämisen menetelmiä käsittelevää sosiaalityön väitöskirjaa. Myöskään projektityöstä ei sosiaalityön piirissä ole tehty väitöskirjatutkimuksia. Outi Linnossuon vuonna 2007 ilmestynyt väitöskirja tarkastelee projektiorganisaatioita riskilasten ja -nuorten palveluissa. (Linnossuo 2007.) Oman tutkimukseni näkökulmasta Linnossuon projektiorganisoitumisen rakentumiseen ja projekti-

en toimintakontekstiin liittyvät tarkastelut ovat erityisen kiinnostavia myös siitä syystä, että tutkimus sijoittuu lähelle oman tutkimukseni ajankohtaa, vuosiin 1993-2003. Linnossuon tutkimus tallentaa merkittävällä tavalla sosiaalityön organisoitumista projekteissa ja nostaa esille vakiintuneen palvelujärjestelmän piirteitä projektitoiminnalle tyypillisestä semiorganisoituneesta toiminta-alueesta käsin (Linnossuo 2007, 152).

#### 1.4 Oma kiinnostukseni projektitoimintaan

Henkilökohtainen kiinnostukseni sosiaalialan projektitoimintaa kohtaan syntyi alun perin tarpeesta ymmärtää projektitoimintaa sosiaalialan ammattityön näkökulmasta. Omat kokemukseni sosiaalityön tekemisestä sijoittuvat 1980-luvulle, jolloin sosiaalityötä kyllä kehitettiin projekteissa, mutta kehittämisprojekteihin osallistuminen oli perustyötä tekeväälle sosiaalityöntekijälle melko marginaalinen ilmiö. Tarve toimia sosiaalityössä "toisin" oli sen sijaan arkipäiväinen asia, ammatillisen maailmaparantamisen yleisin puheenaihe. Tutkimukseni ajanjakson, 1990-luvun, olen työskennellyt sosiaalialan opettajana ja sosiaalialan ammattikorkeakoulutuksen kehittäjänä. Ammattilaisten kouluttaminen murroksessa olevalle, taloudellisesta lamasta toipuvalle sosiaalialan kentälle toi projekti-ilmiön läheiseksi monella tavalla. Koulutustahot alkoivat olla entistä enemmän mukana sosiaalialaa kehittämissä projekteissa. Projekteista tuli ammattiin valmistuvien työpaikkoja. Myös omaa organisaatiotani kehitettiin projekteilla. Toteutin itsekin kehittämisen projektoimista. Opiskelijoille alettiin opettaa projektiorganisoimisen valmiuksia. Monen muun sosiaalialan kentällä tai koulutuksessa työskentelevän tavoin projektitoiminta herätti minussakin uteliaisuutta ja toiveikkuutta, mutta myös hämmennystä ja kriittisyyttä. (mm. Eräsaari 1995, 46.)

Projektityön nähtiin 1990-luvulla poikkeavan selkeästi virastokeskeisestä sosiaalityöstä. Projekteissa toteutettavan sosiaalialan ammattityön kuvattiin sisältävän asiakaslähtöisiä, kekseliäitä ja sitoutuneita ratkaisuja. Niissä oli monia yhtymäkohtia sosiaalityön tekemisen "ideaaliin", jonka tavoitteluun liittyvät ristipaineet tunnistetaan niin sosiaalityön teoriassa kuin käytännössäkin. (Mutka 1998.) Ihmettelin, miksi "toisin tekemisen" kuvattiin olevan mahdollista juuri projekteissa. Miksi perustyö samaan aikaan tuotiin esille vähemmän haasteita ja tulisieluisuutta sisältävänä toimintana. Projektikoulutuksessa projektityöntekijä kuvattiin kunnantalolle Harrikalla karauttavana ihmismiehenä, kun samaan aikaan toimistossa perustyötä tekevää sosiaalityöntekijää moitittiin käsittämättömien sääntöjen kanssa näpertelystä ja epäolennaisuuksiin keskittymisestä. Sosiaalityö ja sosiaalialan ammattityö laajemminkin voidaan nähdä yhtenä hyvinvointivaltion keskeisenä toimeenpanovälineenä, johon 1990-luvun murroksessa kohdistuivat niin hyvinvointivaltiokritiikin kärjet, kuin myös professionaalisen toiminnan odotukset. Miettiä sopii, liitettiinkö juuri sosiaalialan projekteihin erityisen usein mielikuvia luvallisesta vallattomuudesta, omaehtoisesta julistavuudesta ja ammatillisesta seikkailusta. Minua askarrutti kuitenkin

erityisesti, kuinka projekteissa ratkaistaan sosiaalityöntekijöitä tuskastuttavien ja sosiaalityötä tiukasti raamittavien byrokraattisten toimintaehtojen tuottamat pulmat.

Projektit olivat 1990 -luvun edetessä yhä näkyvämmiin esillä koulutustilaisuuksissa, tiedotusvälineissä ja ammattilaiskeskusteluissa, samoin kuin sosiaalialan tutkimus- ja kehitystoiminnassa. Projektien tavoitteista kuullessani havaitsin yhä useammin olevani ymmälläni yksilöä ja yhteiskuntaa kuvaavien käsitteiden käytössä. Projektien kerrottiin kohdistuvan ihmisiin, jotka ovat syrjäytymisvaarassa. Projekteissa kuvattiin tavoiteltavan kansalaisten aktivoitumista ja kehittymistä yhteisöjensä tukipilareiksi. Projektien tarvetta perusteltiin toivottomien tapausten, ongelmalähiöiden ja riskilasten tarpeilla. Jäin pohtimaan, miten työn kohde hahmotetaan ja miten sen tulos arvioidaan, kun asioita nimetään uusilla käsitteillä. Ensimmäisiä tiedollisia ristiriitoja aiheutti juuri tunne käsitteiden ulkopuolelle jäämisestä. Käsitteet olivat samaan aikaan tuttuja, mutta kuitenkin vieraaseen kontekstiin kuuluvia. Tulin tietämään, että uudelleenjäsentämisen prosessi on yksi hyvinvointivaltiollisen murroksen ilmentymistä ja muutoksen välineistä. Uudella tavalla ilmaistut abstraktiotasot jättävät tilaa tulkinnalle ja merkitysten muodostumiselle. Samaan aikaan aiempien jäsenysten elementit järjestyvät uudelleen, esimerkiksi käsitteitä aletaan käyttää uusissa yhteyksissä ja aiemmasta poikkeavassa merkityksessä.

Minua kiinnosti kysymys, millä tavalla sosiaaliala oli 1990-luvulla muuttumassa. Murrosvaiheessa näky tavoitellusta uudesta näyttäytyy katkelmina, irrallisina periaatteina, eri tahojen asettamina reunaehtoina ja muutoksen laa- taamina intresseinä. Oletin, että juuri projektitoimintaa tutkimalla voisin saada esille hyvinvointivaltion murrokseen kohdistuneita intressejä ja tavoitteita. Tarkastelemalla eri tahojen ilmaisemia intressejä halusin saada esille erilaisia lähtökohtia muutokseen ja odotuksia sitä kohtaan. Pyrin saamaan käsitystä siitä, minkälaiset lähtökohdat ovat sosiaalialan projektitoiminnan taustalla, minkälainen on tavoitteena olevan ”uuden” olemus ja minkälaisia ovat siihen pyrkimisen prosessit. Hyvinvointivaltion vakiintuneiden toimintakäytäntöjen muutoksessa on kysymys institutionalisoituneeksi muodostuneen toiminnan muutosprosesseista. Muun muassa järjestötoiminnan yhteydessä ja vaihtoehtokulttuurien institutionalisoitumisessa on kuvattu toiminnan vakiintumisen portaita toisin päin, epävirallisesta viralliseksi toiminnaksi. Sosiaalialan projektitoiminnassa suunta on päinvastainen. Hyvinvointivaltiollista, vakiintunutta toimintaa pyritään muuttamaan monimuotoisemmaksi. Institutionaalisia rakenteita pyritään arvioimaan uudelleen, vakiintuneisuudelle pyritään luomaan vaihtoehtoja.

Kiinnostukseni projektitoimintaan lähti liikkeelle ammatillisesta ihmetyksestä ja arkipäivän havainnoista. Tiedonhankintaa johtava intressi oli aluksi eräänlaisen kokonaiskuvan saaminen suomalaisesta sosiaalialan projektitoiminnasta. Aloin pitää ammattilehtiä mahdollisena ja jopa poikkeuksellisen hyvänä lähteenä ”toisin tekemisen” pyrkimysten tarkastelemiseen, sillä kirjoittaessaan ammattilehteen kirjoittajat haluavat tuoda näkökulmia alalla käytävään keskusteluun ja kehittämiseen. Aineistosta käsin ja omaan tutkimusintressiini pohjautuen alkoi nousta esille tutkimuskysymys. Muotoilin sen pyrkimykseksi



saada selville, minkälaista sosiaalialan toimintojen muutosta projektitoiminnalla tavoiteltiin 1990-luvulla tapahtuneen hyvinvointivaltion murroksen ja julkishallinnon reformin yhteydessä. Tutkimukseni lähtökohtana on pyrkimys saada kiinni siitä muutoksesta, ”heijastuksesta”, jota 1990-luvulla toteutetulla projektitoiminnalla pyrittiin saavuttamaan. 1990-lukua on pidetty hyvinvointivaltion murrosvaiheena, suunnanmuutoksena ja uudenmuotoisen hyvinvointivaltiollisen toimintatavan asemoimisena. Tutkimuksen edetessä olen tarkastellut aineistolähtöisesti syntyneitä alustavia jäsennyksiäni hyvinvointivaltion murrosta käsittelevän teoreettisen aineiston valossa. Prosessissa alkoivat hahmottua toisaalta hyvinvointivaltion toimintakäytäntöjen sisällölliset ja ideologiset muutostrendit ja toisaalta hyvinvointivaltiolla ominaiset organisatoriset ratkaisut muutossuuntineen.

## 1.5 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen ensimmäisessä luvussa olen tarkastellut tutkimusaiheeni lähtökohtia sekä henkilökohtaisen tutkijapositioni näkökulmasta, että aihepiirini näkökulmasta. Olen kuvannut lyhyesti projektitoiminnan tuleamisen osaksi sosiaalialan ohjauksellista rakennetta, palveluiden tuottamista ja alalla toimivien kokemuksellista kenttää. Olen hakenut lähtökohtia aihepiirille myös niistä tavoista, joilla projektitoimintaa on käsitelty ammattialan kannalta keskeisessä kirjallisuudessa ja tutkimuksessa.

Luvussa kaksi esittelen tutkimuskysymykset, tutkimusaineiston ja tutkimusmenetelmän. Olen halunnut pysähtyä pohtimaan valitsemani Grounded Theory -menetelmän soveltuvuutta tutkimusmenetelmäksi ja myös sille vaihtoehtoisten menetelmien etuja ja rajoituksia.

Luvussa kolme kuvaan 1990-luvun yhteiskunnallista kontekstia hyvinvointivaltion muutoksen ja julkishallinnon reformin näkökulmasta. Tämä näkökulma on sosiaalialan projektitoiminnan kannalta tärkeä, sillä projektitoiminnan perustelut ja tavoitteet peilautuvat yhteiskunnallisen muutoksen kontekstiin. Yhteiskuntatutkimuksessa keskustelu hyvinvointivaltiosta ja sen muutospyrkimysten taustasta on laajuudessaan vertaansa vailla. Olen käsitellyt aihepiiriä melko suppeasti, lähtien liikkeelle niistä hyvinvointivaltion muutossuunnista, jotka 1990-luvulla olivat selkeimmin tunnistettavissa palveluiden järjestämisen näkökulmasta. Julkishallinnon reformia ja uutta julkisjohtamista erilaisine painotuksineen olen esitellyt yksityiskohtaisemmin, edeten myös konkreettisiin ilmentymiin uuden julkisjohtamisen soveltamisesta. Projektitoiminnassa sovelletut toimintatavat peilautuvat organisatorisen kentän reunaehdoin, joita myös uuden julkisjohtamisen käytännön sovellutukset tuottavat. Olen tukeutunut teoreettisesti lähinnä brittiläisiin, ruotsalaisiin ja yhdysvaltalaisiin lähteisiin. Tästä syystä on otettava huomioon, että kaikki julkishallinnon reformin ilmentymät eivät täysin kosketa suomalaista todellisuutta. Näen niiden kuitenkin puolustavan paikkaansa hallinnollisen ajattelun ideologisen lähtökohdan selkiyttämisessä.

Neljännessä luvussa käsittelen hyvinvointivaltion muutosta institutionaalisen muutoksen näkökulmasta. Kolmannessa luvussa tarkastelemani muutospyrkimykset ja reformit kohdistuvat hyvinvointivaltion institutionaaliseen rakenteeseen valtajärjestelmän ylätasoilta käsin, muuttaen erityisesti säänteleviä mekanisme. Sääntelevien rakenteiden lisäksi tarkastelen normatiivisissa rakenteissa tapahtuvia muutoksia sosiaalialan ammattityön näkökulmasta sekä kulttuuris-kognitiivisten rakenteiden ominaisuuksia. Tarkastelun kehiksenä ovat yhdysvaltalaisen organisaatiotutkijan W.Richard Scott'n näkemykset instituutioita kannattelevista rakenteista ja instituutioiden muutoksesta. Erityisesti hänen näkemyksensä instituution muutoksesta ylhäältä alaspäin ja alhaalta ylöspäin suuntautuvien muutospyrkimysten seurauksena, antavat aineksia tarkastella myös hyvinvointivaltion muutosta eritasoisten tekijöiden yhteisvaikutuksena. Projektitoiminnan näkökulmasta erilaisten muutosprosessien tarkasteleminen on tärkeää, sillä juuri niiden toteuttamiseen sosiaalialan projektitoiminta kiinnittyy ja kiinnitetään.

Luvussa viisi esittelen pähkinänkuoressa tutkimusaineiston analyysin. Grounded Theory on menetelmänä yksityiskohtainen ja sen sisällä on erilaisia painotusmahdollisuuksia. Kun otetaan lisäksi huomioon aineiston laajuus, ei aineiston analyysin kokonaiskuvausta olisi ollut mahdollista sisällyttää tutkimusraporttiin. Analyysin perusteet löytyvät yksityiskohtaisesti kuvattuna laajasta liitteestä. Esittelen tässä luvussa myös tutkimusaineiston määrällisten piirteidensä osalta, sekä joitakin luonnehdintoja kirjoittamisen tavasta.

Luvuissa kuusi, seitsemän ja kahdeksan siirryn tarkastelemaan tutkimuksen tuloksia. Kappaleet jäsenyivät tutkimustulosten pääkategorioiden mukaan julkisiin hyvinvointipalveluihin, uusiin palveluihin ja sosiaalialan ammattityöhön.

Luvussa yhdeksän teen kokoavan yhteenvedon tutkimustuloksista ja tarkastelen niitä teoreettisten lähtökohtien valossa.

## 2 TUTKIMUSKYSYMYKSET, TUTKIMUSAINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄT

### 2.1 Tutkimuskysymykset

Tässä tutkimuksessa tarkoitukseni on tutkia, minkälaista sosiaalian toimintojen muutosta projektitoiminnalla tavoiteltiin 1990-luvulla tapahtuneen hyvinvointivaltion murroksen ja julkishallinnon reformin yhteydessä. Pyrin kiinnittämään huomiota eri toimijatahojen projektitoimintaan kohdistamiin intresseihin. Asettamani tutkimuskysymys liittyy hyvinvointivaltion murrokseen, jonka taustalla voidaan hahmottaa eri laajuisia ja eri suunnista tulevia muutospyrkimyksiä. Erityisen kontekstin tutkimuskysymykselle luo 1990-luvulla toteutettu julkishallinnon reformi, jonka myötä hyvinvointivaltiollisessa ympäristössä toimeenpantiin muutosta konkretisoivia päätöksiä. Hyvinvointivaltiolle ominainen tapa turvata ja järjestää palveluita pitää sisällään sekä ideologiset lähtökohdat arvoineen ja periaatteineen että toimintaa ylläpitävät rakenteet toimintatapoineen. Hyvinvointivaltion kokonaisuudessa voidaan nähdä institutionalisoitunutta vakiintuneisuutta, johon reformit ja muut muutospyrkimykset kohdistuvat. Tämä näkökulma huomioon ottaen, haluan yhdistää pääkysymykseeni myös niiden prosessien tarkastelun, joita projektitoiminnassa toteutettiin.

Lähestyn pääkysymystä kolmen alakysymyksen kautta. Ensinnäkin, projektitoiminnan perusteluita tutkimalla haluan saada käsityksen, mitä seikkoja sosiaalian palveluissa, toimintakäytännöissä ja ammattityössä haluttiin muuttaa. Toiseksi tarkoitukseni on tutkia, minkä tavoitteiden saavuttamiseen sosiaalian projektitoimintaa käytettiin hyvinvointipalveluiden uudelleenmuotoutuvassa kentässä. Kolmanneksi tarkoitukseni on tutkia, minkälaisilla toimintatavoilla projekteille asetettuja tavoitteita pyrittiin saavuttamaan.

Sosiaalian projektitoimintaa on vain vähän tutkittu suhteessa yhteiskunnan rakenteellisiin muutoksiin ja sosiaalista turvallisuutta tuottavaan järjestelmään. Makrotasoisten rakenteellisten muutosten ja yksittäisten, ruohonjuuritasoisten toimintapäätösten välinen kaari on pitkä (ks. Kovalainen 2004, 200). Kiinnostukseni rakenteelliseen näkökulmaan asettaa tutkimusmenetelmälle, aineistolle ja aineiston analyysille haasteita. Tästä huolimatta pyrin tarkastele-

maan aineiston analysoinnin kautta nousevia jäsennyksiä suhteessa makrotasoiin teoreettisiin lähtökohtiin, samalla kuitenkin pyrkien pitämään mielessä aineiston ylitulkittamisen vaarat.

## 2.2 Sosiaaliturva -lehti tutkimusaineistona

Tutkimusaineiston muodostavat Sosiaaliturva -lehden vuosikerrat 1990, 1996 ja 2000 ja niissä julkaistut itsenäiset lehtikirjoitukset, joissa kerrottiin sosiaalialaan liittyvistä projekteista. Valitsemalla kolme vuosikertaa, pyrin saamaan perspektiivisiä projektitoimintaan ja näkemään projektitoiminnan erilaisia variaatioita. En ole kuitenkaan pyrkinyt systemaattiseen, ajankohtaan perustuvaan vertailuun, vaikka vuosikertojen valinnassa on huomioitu hyvinvointivaltion kannalta merkityksellisiä tapahtumia, kuten reformien toimeenpano ja Suomen EU -jäsenyys. Lehdessä julkaistujen projektikirjoitusten voidaan arvioida edustavan julkaisemisaikanaan hankkeita, joita lehden toimitus on pitänyt ajankohtaisina ja lehden lukijakuntaa kiinnostavina. Lehtikirjoitukset lähdetietoineen on esitelty liitteessä 1.

Aikakauslehti Huoltajaa ja sen seuraajaa Sosiaaliturva -lehteä julkaisee vuonna 1953 perustettu Huoltaja-säätiö (Suoninen-Erhiö 2003, 13-14). Julkaisuja tiedotustoiminta mainittiin jo säätiön alkuperäisissä säännöissä, joissa säätiön tarkoituksiksi määriteltiin maamme sosiaalihuoltoon kohdistuvan tieteellisen tutkimuksen, alalla toimivien ammattikoulutuksen sekä sosiaalihuoltoa koskevan valistus- ja tiedotustoiminnan edistäminen ja tukeminen. Lehden nimi muutettiin Sosiaaliturvaksi vuonna 1976. Lehdelle vuonna 1988 vahvistettu ohjelma koostui seuraavista periaatteista: 1) Sosiaaliturva -lehti on itsenäinen, edistysellinen ja maamme sosiaaliturvaan kehittävästi kantaa ottava ajankohmainen sosiaalihuollon ammattilehti. 2) Sosiaaliturva -lehti tarkastelee sosiaalihuoltoa myös laajempaa yhteiskunnallista taustaa vasten. 3) Sosiaaliturva -lehti tarjoaa mahdollisuuden sosiaalipolitiikan ammatilliseen keskusteluun. Periaatteiden toteuttamiseksi lehden tulee seurata koti- ja ulkomaista sosiaaliturvan kehitystä ja välittää monipuolinen kuva sosiaaliturvasta ja yhteiskunnasta. (Suoninen-Erhiö 2003, 77.) Lehden ohjelmaa vasten voidaan tarkastella aiheen uutisarvoa lukijakunnan kannalta ja erilaisten aiheiden priorisointia. Alasuutarin (1996, 31) mukaan ammattilehden julkisuuden näkymättömissä on aina todennäköisesti myös muita, päätoimittajan tai julkaisijan virallisen linjan torjuntia kysymyksiä

Sosiaaliturva -lehdessä julkaistujen lehtikirjoitusten valintaa tutkimusaineistoksi voidaan perustella niiden käytännönläheisyydellä ja kirjoittajakunnan monipuolisuudella. Virtanen (1994) on tyypitellyt sosiaalisektorin ammattilehtiä muun muassa ajankohtaisuutta ja tieteellisyyttä kuvaavilla ulottuvuuksilla. Hän totesi Sosiaaliturva -lehden sijoittuvan kategoriaan, jota luonnehdittiin "ajankohmainen" ja "populaari" -adjektiiveilla. (Virtanen 1994, 119-120.) Hän totesi Sosiaaliturvan myös olevan "leimallisesti, joskin puolitieteellisesti sosiaalityön ja sosiaalipolitiikan käytännön kysymyksiin paneutuva". Kirjoittajakohtaisessa tarkaste-

lussa Virtanen havaitsi, että Sosiaaliturva -lehden kirjoittajista asiakastyötä tekevien sosiaalityöntekijöiden osuus oli muihin ammattilehtiin verrattuna suurin. (Virtanen 1994, 121.) Sosiaaliturva -lehden laaja levikki ja keskimääräistä matalampi kirjoittamiskynnys antavat viitteitä siitä, että kirjoituksen voi olettaa saavuttavan tavoitellun lukijakuntansa.

Alasuutari (1996) käytti Huoltaja-, Sosiaalityö- ja Sosiaalityöntekijä -lehtiä aineistona tutkiessaan julkisen sektorin keskiluokan ammatillisen identiteetin rakentamista. Hänen mukaansa lehtiaineistoa analysoimalla voidaan tunnistaa ammatti-identiteetin rakennuspuita sekä tapoja nähdä ammattikunnan rooli ja merkitys laajemmissa kehityskuluissa. Ammattilehtiä analysoimalla voidaan hänen mukaansa saada kuva kentän käyttämien identiteetin rakennuspuiden historiallisista muutoksista. (Alasuutari 1996, 34.) Näen lehtikirjoitusten myös tässä tutkimuksessa viestittävien asioita, joita kirjoittajat haluavat saattaa ammatillisen kentän tietoisuuteen ja siten ammatillisen identiteettityön rakennuspuita. Sosiaalityöntekijöiden habitusta mm. Sosiaaliturva -lehden ja sen edeltäjien (Köyhäinhoito, Huoltaja) perusteella tutkiessaan Petri Virtanen (1994, 121) totesi Sosiaaliturva -lehden sijoittuvan kenttään, jossa vapaa keskustelu mahdollistuu. Virtanen toteaa Sosiaaliturva -lehden olevan sosiaalityöntekijöille lähes ainoa mahdollisuus päästä vaikuttamaan sosiaalityön kentän muotoutumiseen. Myös Piironen (2005, 26) nimeää Sosiaaliturvan julkaisuksi, jossa sosiaalityöntekijät ovat läsnä oman alansa keskeisinä mielipidevaikuttajina. Piironen tutki sosiaalityöntekijöiden konstruoimaa epävarmuutta, muutosta ja ammatillisia jännitteitä käyttäen tutkimusaineistonaan Sosiaaliturva -lehdessä ja Sosiaalityöntekijä -lehdessä vuosina 1990-1997 julkaistuja sosiaalityöntekijöiden kirjoituksia. (Piironen 2005, 24.)

## 2.3 Tutkimusmenetelmänä grounded theory

### 2.3.1 Kvalitatiivinen tutkimus

Tutkimusmenetelmät on tyypillistä jakaa kvalitatiivisiin ja kvantitatiivisiin menetelmiin, joista ensiksi mainittujen yhtenä erityispiirteenä voidaan pitää tiedon saamista vähän tutkituista aihepiireistä (Strauss & Corbin 1998). Tällaisena voidaan pitää myös sosiaalialan projektitoiminnan tarkastelemista hyvinvointivaltion murroksen kontekstissa (Mäntysaari & Haaki 2007, 362). Vähän tutkituista aihepiireistä voidaan tosin saada tietoa niin kvantitatiivisella kuin kvalitatiivisellakin tutkimusotteella. Kvalitatiivisten ja kvantitatiivisten menetelmien nähdään täydentävän toisiaan ja niiden käyttö toistensa yhteydessä nähdään mahdollisena. Toisaalta pidetään tärkeänä, että niiden välinen ero nähdään kirkaasti ja menetelmiä käytetään ominaislaatuun edellyttävällä tavalla tarkoituksiin, joihin ne parhaiten soveltuvat. Pertti Töttö (2000) on selvittänyt seikkaperäisesti vääринymmärryksiä ja stereotyyppisiä käsityksiä, joita laadullisten ja määrällisten tutkimusmenetelmien usein itsestään selviksi oletettuihin piirteisiin liitetään. Hän päätyy käsitykseen, jonka mukaan tutkimusongelman tulisi

olla tärkein metodin valintaan vaikuttava seikka, tarkennetummin vielä tutkimusongelman sisällön, eikä välttämättä sen muodon. (Töttö 2000, 75.) Menetelmälliset orientaatiot tuottavat erilaista tietoa samasta tutkimuskohteesta.

Tässä tutkimuksessa tutkimusaineistoni laajuus (124 kirjoitusta) on edellyttänyt minulta kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen analyysin erojen pohtimista tutkimusprosessin aikana. Laadullista ja määrällistä analyysiä yhdistettäessä samaan aineistoon voidaan kohdistaa kahdenlaisia tematisointeja eli tapahtumien ja niitä koskevien puheiden tematisointeja. Kvantitatiivisen lähestymistavan kysymyssanoja ovat "miten paljon" ja "miksi" kun taas kvalitatiivisessa tutkimuksessa kysytään "mitä" ja "miten" (Töttö 2000, 87). Tutkimusongelmani näkökulmasta laadulliseen tutkimukseen liitetyt kysymyssanat ovat relevantteja, "miten projekteja perusteltiin", "mitä projektitoiminnalla tavoiteltiin", "miten projekteissa toimitettiin". Toisaalta "miten paljon" ja "miksi" -kysymyksiä ei voida täysin sulkea pois. "Miten paljon projekteista kirjoitettiin", "miten usein tiettyä näkökulmaa käsiteltiin", "miksi tavoitteeseen pyrittiin juuri projektitoimintaa käyttäen". Näen omassa tutkimuksessani kvantitatiiviselle lähestymistavalle tyypilliset kysymykset kvalitatiivisten kysymysten informatiivisina ja kontekstoimista mahdollistavina apukysymyksinä.

Syrjälä, Ahonen, Syrjäläinen ja Saari (1996, 126) näkevät, että ihmisen toiminnan tai ajattelun ymmärtäminen voi olla selittävää myös laadullisessa tutkimuksessa, sillä se osoittaa, mistä henkilöiden käsitysten vaihteluissa on kysymys. Tutkijaa kiinnostaa tällöin käsitysten takana oleva "reason", ei "cause". Niin ikään Töttö (2000, 86) arvioi, että kvalitatiivista tutkimusta voidaan käyttää kausaalianalyysin välineenä. Lähtökohtaisesti kuitenkin laadullinen tutkimus pyrkii ymmärtämiseen, ei selittämiseen (Tuomi & Sarajärvi 2002, 27-28). Strauss'n ja Corbin'n (1998, 11) mukaan laadullinen tutkimus voi sisältää kvantifioitavissa olevia osuuksia, mutta sen olennaisin ominaisuus on tulkinnallisuus.

Grounded theory -menetelmälle ominaisessa tulkinnallisessa prosessissa pyritään löytämään raakamateriaalista käsitteitä ja niiden välisiä yhteyksiä, joista pyritään muodostamaan teoreettisia jäsennyksiä tai kuvauksia (Strauss & Corbin 1998, 9, 11). Tällaisena näen myös oman tutkimukseni tavoitteen. Pyrin saamaan käsityksen siitä, miten sosiaalialan projektitoimintaa perustellaan, mitä sillä tavoitellaan ja miten projekteissa toimitaan. Määrällisesti mitattavia elementtejä ovat aineistoa koskevat perustiedot, esimerkiksi projektikirjoitusten sijoittuminen sosiaalialan eri sektoreille ja maantieteellisille alueille. Tällaisilla tiedoilla on aineistoa kontekstoiva rooli, joka auttaa suhteuttamaan analyysin tuloksia sosiaalialan kenttään. Kääriäisen (1994, 37) tavoin määrittelen aineiston perustaltaan laadulliseksi, mutta määrälliseen muotoon muunnelluksi niiltä osin kuin muunteleminen on ollut mahdollista. Tarkastelemalla Sosiaaliturva -lehdessä julkaistujen lehtikirjoitusten sisältöä laadullisesti, etukäteen tiukasti rajattuja kysymyssarjoja välttäen, uskon olevan mahdollista saada esille ennalta tuntemattomia näkökohtia ja yksityiskohtien kirjoja.

### 2.3.2 Grounded theory -menetelmän lähtökohtia

Tutkimusmenetelmänä käytän Yhdysvalloissa 1960-luvulla kehitettyä Grounded Theory (GT) -menetelmää, joka liitetään ensisijaisesti kehittäjiinsä Barney Glaseriin ja Anselm Straussiin ja edelleen GT -menetelmää yhdessä Straussin kanssa kehittäneeseen Juliet Corbiniin. Strauss ja Corbin (1998) liittävät keskeisessä teoksessaan laadullisen tutkimuksen ja GT -menetelmän kiinteästi yhteen. GT:n mainitaankin ”taistelleen laadullisen vallankumouksen eturintamassa” (Charmaz 2000, 509). Strauss’n ja Corbin’n (1998, 11) mukaan perusteluita laadullisen tutkimuksen tekemiselle ovat mm. tutkijan kokemukset ja mieltymykset, oppialojen tai omaksuttujen filosofisten koulukuntien perinteet, tutkimusongelman luonne, vähän tutkitut aihepiirit tai tarve saada uusia näkökulmia runsaasti tutkittuihin aihepiireihin. Strauss ja Corbin eivät ”*Basics of Qualitative Research*” -teoksessaan (1998) ota suoraan kantaa tutkijan tiedonhankintaa ohjaavaan paradigmaan tai tulkinnalliseen kehykseen. GT:n perustajiin lukeutuvan Anselm Straussin metodologisen ajattelun mainitaan kuitenkin sisältävän uskomuksen ihmisestä aktiivisena toimijana ongelmatilanteissa ja merkityksen perusteella toimivana olentona (Corbin & Strauss 1998, 9). Vaikutteiden taustalta on löydettävissä muun muassa John Deweyn ja Georg Herbert Meadin ajatuksia (Corbin & Strauss 1998, 9). GT:n historialliset juuret paikannetaan 1930-luvun symboliseen interaktionismiin. Meadin ja hänen oppilaansa Herbert Blumerin ajatuksiin nojaten GT:n lähtökohtana on ajatus yksilöstä ilmiöitä tulkitsevana ja tekemiensä tulkintojen perusteella ohjautuvana. (Tesch 1990, 22-23.)

Denzin ja Lincoln (2000,9) ja Kathy Charmaz (2000, 509) näkevät GT:n lähtökohdaltaan positivistisena ja arvioivat GT:n liikkuneen postpositivistiseen suuntaan. Denzin ja Lincoln (2000, 21) nimeävät positivismiin yhdeksi tärkeimmistä kvalitatiivista ja kvantitatiivista tutkimusotetta erottavista tekijöistä ja paradigmaksi, joita vastaan, joiden rinnalla tai joiden sisällä laadullisen tutkimuksen mallit toimivat. Kathy Charmaz (2000, 511) näkee GT:n Strauss’n ja Corbin’n kehittämässä muodossa liikkuneen kohti postpositivismia ja hän painottaa tarvetta kehittää menetelmää kohti avoimempaa, GT:n konstruktivistisia elementtejä painottavaa suuntaa. Kathy Charmaz (2000, 510) näkee GT:n voiman piilevän sen työkaluissa, jotka tekevät empiirisen maailman ymmärtämisen mahdolliseksi. Hänen mukaansa GT -menetelmää on kuitenkin tarpeellista kehittää avoimeen suuntaan, jossa metodeja käytetään joustavina, heuristisina strategioina säännönmukaisen proseduurin sijasta. Omassa tutkimuksessani olen Charmaz’a mukaillen soveltanut GT -menetelmää joustavasti, joskin pääpiirteissään noudatan GT:n analyysitapaa, joka etenee avoimesta aksiaaliseen ja edelleen selektiiviseen koodaukseen tavoitteena kokonaistulkinta aineistosta.

### 2.3.3 Aineistolähtöisyys grounded theory -menetelmässä

GT -menetelmän tavoitteena on luoda uutta teoriaa aineistosta käsin. Aineistolähtöistä analyysia voidaan Tuomen ja Sarajärven (2002, 98) mukaan pitää kattavimpana ilmaisuna kuvaamaan laadullisen tutkimuksen analyysiä ylipäätään.

Tötön (2000, 41, 109) mukaan aineistolähtöinen teoriankehittäminen ulottuu äärimmilleen juuri GT -suuntauksessa, jota hän luonnehtii ”teoriakammoisuuden välineelliseksi edustajaksi”. Tuomi ja Sarajärvi (2002, 98) väittävät, että juuri yhdysvaltalaisessa perinteessä puhutaan induktiivisesta analyysistä kaikkein vapaimmin ja GT -suuntauksessa ilmaisun voidaan heidän mukaansa nähdä jopa vakiintuneen. Mäntysaaren (2006, 148) mukaan induktivismiin liittyy kuitenkin vakavia päättelyongelmia, jotka tekevät kriittisen teorian soveltamisen lähes mahdottomaksi. Eräänä syynä tähän on se, että yhteiskunnallisia rakenteita ja valtasuhteita on vaikea, ellei mahdoton havaita tai mitata ilman teorioihin liittyvää käsitteellistämistä. Aineistolähtöisen analyysin ongelmia voidaan pyrkiä ratkaisemaan teoriasidonnaisessa analyysissä, jossa analyysiyksiköt valitaan aineistosta, mutta aikaisempaa tietoa hyödynnetään analyysissä. Aikaisempaa tietoa käytetään aukomaan uusia ajatusuria. Teoriaohjaavassa analyysissä päätely tapahtuu abduktiivisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 98-99.)

Näkemyksien merkityksestä muodostaa GT -lähestymistavan sisälle eräänlaisen vedenjakajan. Kathy Charmaz (2000, 512) on analysoinut GT -menetelmän kehittäjien suhdetta aineistolähtöisyyteen. Suuntauksen alkuperäiset kehittäjät Barney Glaser ja Anselm Strauss pitivät aineistolähtöisyyttä tutkimuksen ehdottomana kriteerinä. He halusivat suojella tutkimusaineistoa kaikin tavoin tutkijan ennako-olettamuksilta ja aikaisemman teorian ohjaavalta vaikutukselta. Teorian nouseminen esille aineistosta nähtiin ainoana oikeana tapana luoda aineistolähtöistä teoriaa. Charmaz’n mukaan Glaser kritisoi Strauss’a ja Corbin’a siitä, että he sallivat aineiston alistamisen etukäteisoletuksille, analyysille kysymyksille, hypoteeseille ja metodologisille tekniikoille. (Charmaz 2000, 513.) Glaser’n kerrotaan nimenneen Strauss’n ja Corbin’n lähestymistavan ”täydelliseksi käsitteelliseksi kuvaukseksi”, mutta ei grounded theoryksi. (Charmaz 2000, 513; Stern 1994, 213.)

Stern (1994, 220) näkee Glaserin ja Straussin työskentelytavoissa olennaisen eron. Hänen mukaansa Straussin menetelmässä on pedanttia yksityiskohtaisuutta, joka ilmenee pysähtymisensä jokaisen yksittäisen sanan kohdalle kysyen ”entäs jos, voisiko olla?”, käyden läpi jokaisen mahdollisen yhteyden, kun taas Glaser keskittyy koko aineistoon kysyen ”mitä täältä löytyy?” ”mitä aineisto haluaa kertoa?” Sternin voi olettaa viittaavan aineiston analyysin tapaan, jolta Strauss ja Corbin (1998, 22, 65) edellyttävät todennäköisyyksien huomiointamista tutkimuksen koko alalta ja aineistosta johdetuttujen hypoteesien ja ehdotusten tarkistamista suhteessa kaikkeen esille tulevaan aineistoon. Strauss ja Corbin myös lisäsivät analyysiprosessiin analyysia systematisoivia ja varmentavia elementtejä, kuten matriisin (conditional matrix), joka havainnollistaa kategoriaan yhteydessä olevien seikkojen todennäköisyyttä ja vaikutusten vaihteluita (Charmaz 2000, 516). Tässä suhteessa valitsemani analyysimenetelmä noudattaa enemmän kokonaisvaltaista aineiston tarkastelua, jossa on sovellettu tarkoituksenmukaisiksi osoittautuneita systematisoinnin välineitä, esimerkiksi aksiaalista koodausta kategorioiden ja alakategorioiden yhteyksien osoittamiseen. Esimerkiksi kaikkiin mahdollisiin yhteyksiin keskittyvä analyysi



olisi ollut epärealistista ja jopa epäluotettavaa, kun otetaan huomioon tutkimusaineistoni laaja-alaisuus ja valmiin tekstiaineiston luonne.

Aineistolähtöisessä analyysissä puhutaan aineiston pelkistämisestä, ryhmittelystä, alakategorioiden, yläkategorioiden ja yhdistävien kategorioiden luomisesta. Aineistolta kysytään tutkimusongelman tai -tehtävän mukaisia kysymyksiä, tunnistetaan asiat, joista tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita, ryhmitellään pelkistetyt ilmaisut yhtäläisten ilmaisujen joukoksi ja muodostetaan kategorioita, määritetään niiden suhteita toisiinsa ja nimetään niitä kuvaavalla tavalla. (Kyngäs & Vanhanen 1999, 4.) Charmaz (2000, 521) näkee tällaisessa prosessin etenemisessä sijaa kritiikille, sillä aineiston paloittelun ja uudelleen kokoamisen myötä saatetaan kadottaa yhteys tutkittavien maailmaan ja nojautaan tutkijan eksperttiasemaan. Toisaalta myös Strauss ja Corbin (1998, 14) painottavat luovuutta ja kekseliäisyyttä asettaen ne analyysimenetelmän soveltamisohjeiden edelle.

### 2.3.4 Kielellisen kommunikaation tutkimisesta

Tutkimusaineistoni perusyksikkö on lehtikirjoitus. Se on kirjalliseen muotoon saatettu materiaali, dokumentti (Kyngäs & Vanhanen 1999, 4), jonka kirjoittamista ja julkaisemista ohjaavat tietyt tavoitteet ja jota kirjoitettaessa on ajateltu jonkin lukijakunnan olemassaoloa. Kirjoitukset suunnataan julkisuuteen, jolla Alasuutarin (1996, 27) mukaan tarkoitetaan sellaisia kansalaiset yhteen liittäviä viestintäyhteyksiä, joiden seurauksena kaikki tulevat tietoisiksi joistakin samoista asioista. Tämä lähtökohta avaa ratkaistavaksi metodisia kysymyksiä, sillä aineistoa voidaan myös tarkastella erilaisten ominaisuuksien osalta, esimerkiksi keskustelun rakenteen tai kielen vaikuttamiskeinojen osalta.

Sijoitan tutkimukseni laadullisen tutkimuksen sisällä tekstejä analysoivan sisällön analyysin väljään kehykseen, sillä laadulliset aineistot voidaan yleisesti ottaen nähdä sisällöllisen teemoittelun, tyypittelyn, kategorisoinnin tai ryhmittelyn kohteena. Kyngäksen ja Vanhasen (1999, 4-5) mukaan sisällönanalyysi on dokumenttien analysointiin soveltuva menettelytapa, jota Tuomi ja Sarajärvi (2002, 93) pitävät paitsi yksittäisenä metodina, myös väljänä teoreettisena kehyksenä, johon laadullisen tutkimuksen menetelmät usein tavalla tai toisella perustuvat. Sisällön analyysillä on myös pitkä historia kvantitatiivisen tutkimuksen metodina. Vedenjakajan nähdään usein kilpistyvän kysymykseen kvantifioinnista (Kyngäs & Vanhanen 1999, 4-5). Tällöin tilastollinen sisällön erittely ja laadullinen kontekstiin suuntautuva analyysi sijoittuvat erilaisiin tutkimusorientaatioihin. Toisaalta sisällön erittely- ja sisällön analyysi -käsitteitä näkee käytettävän synonyymeinä (Cavén 1999, 25). Esimerkiksi Renate Tesch (1990, 61) nimeää sisällön erittelyn laadullisen tutkimuksen lähestymistavaksi. Roivainen (1999, 26) nimittää ennalta muodostettujen kategorioiden laskemista tekstistä perinteiseksi, kvantitatiiviseksi sisällönanalyysiksi. Hän itse soveltaa lähiökirjoittelua koskevassa tutkimuksessaan kvalitatiivista diskursiivista kategorisointia, jossa kategoriat konstruoidaan tekstilähtöisesti. Myös Hannu Piironen (2005, 43) on soveltanut diskursiiviseksi kategorisoinnin analyysiksi kutsumaansa menetelmää sosiaalityön arkitodellisuuden tutkimiseen ammattileh-

tiaineistoa käyttäen. Diskurssianalyysin lähtökohtaa voidaan pitää luonnollisena ja mielekkäänä valintana niin edellä mainituissa tutkimuksissa kuin lehtikirjoituksia analysoivassa tutkimuksessa yleensäkin.

Tässä tutkimuksessa en ole kuitenkaan päätenyt diskurssianalyysin käyttämiseen, niin "diskursiivisena" kuin lehtikirjoitusaineisto näyttäytykin. Uutinen tai sanomalehtikirjoitus edustaa Pietilän ja Sondermannin (1987, 8) mukaan eräänlaista vieraita puheita hyödyntävää "diskurssin diskurssia", rekonstruktivista selontekoa, jossa ainekseksi voidaan ottaa mikä tahansa julkisuudessa esiintyvä diskurssi tai muukin yhteiskunnallinen ilmiö. Kielellisen kommunikaation tutkimuksessa huomio voidaan Teschin (1990, 61) mukaan kiinnittää sisältöön tai prosessiin, joissa molemmissa tarkastellaan tapahtumien inhimillisiä merkityksiä. Tekstin merkityksien etsimisessä sisällönanalyysi kiinnittää huomion sisältöön ja diskurssianalyysi puolestaan prosessiin. Diskurssianalyysi keskittyy siihen, miten merkityksiä tuotetaan ja miten diskurssin sisäinen rakenne muodostuu (Leivo & Pietikäinen 1996, 103). Tällöin tietyn teeman käsittelyä voidaan analysoida puheenvuoro puheenvuorolta täydentyvänä diskurssina, jonka lopputulos nähdään kommunikaatioprosessissa tuotettuna, diskursiivisin tyylikeinoin varustettuna konstruktiona, jolla ei sinänsä tarvitse olla luonnollista vastinetta tuon keskustelun ulkopuolella (ks. Roivainen 1999, 29). Omassa tutkimuksessani diskursiivisen prosessin esille nostaminen olisi vaikeaa, sillä lehtikirjoitusten aihepiirit eivät muodosta yhtenäisen teeman ympärille kietoutuvaa diskurssia.

Retoriikka-analyysi on toinen kielellisen kommunikaation tutkimuksen suuntaus, jonka suhteen tässä tutkimuksessa on syytä tehdä rajanvetoa. Tutkimukseni kohdetta, sosiaalialan projektien perusteluita, tavoitteita ja toimintatapoja voidaan pitää jo lähtökohtaisesti retorisesti laadittuina ja edelleen lehtikirjoituksessa retorisesti esitettyinä. Projektikehittämistä ohjaavat tavoiteohjelmat ja poliittiset painopistealueet ovat niin ikään poliittisen retoriikan kyllästämiä (Summa 1996, 70). Retorisen analyysin kohteena ovat tekstit ja yleisöön vaikuttamisen keinot. Se tutkii siis viestin ilmiä ja kielikuvien asemaa uskottavuuden luomisessa (Kakkuri-Knuuttila 1999, 234, 239). Retoriikka ei kuitenkaan ole vain "kielikuvien tiedettä", vaan erityisesti uusi retoriikka on kiinnostunut argumenttien esittämisestä, asiasisällöstä ja ilmiästä (Perelman 1996, 10-11). GT-menetelmän näkökulmasta retoristen seikkojen huomioiminen on problemattista, sillä GT -menetelmä pyrkii pelkistämään tekstin ilmiä ja tarkastelee asiasisältöä. Ilmiäsuun ja vaikuttamisen keinoihin keskittyvästä analyysistä poiketen GT:ssä pyritään nimeämään kategorioita ja niille yläkategorioita. Kategorioita voidaan tosin laatia myös retorisesta näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa retorinen kategorisointi ei olisi tuottanut tutkimuskysymyksiin vastauksia, sillä lehtikirjoituksissa projektin käsittely oli vain osa argumentoinnin sisältöä, pääpainon usein ollessa muissa kirjoituksen osa-alueissa, esimerkiksi ajankohtaisen teeman käsittelyssä, työmenetelmän kuvauksessa tai tutkimuksen tulosten esittelyssä.

Pyrin tutkimuksessani kuitenkin käsittelemään lehtikirjoitusten ja niiden usein sivuamien politiikkaohjelmien retorista luonnetta yhtenä tutkimusaineiston ominaisuutena. Retoriikka -näkökulma tulee esille esimerkiksi tietoisuutena

lehtikirjoitusten yleisöstä (Summa 1996, 67). Argumentaation avulla pyritään julkisessa asian esittämisessä hankkimaan tai vahvistamaan yleisön hyväksyntää ja kannatusta esitetyille väitteille. Esittäjän ja yleisön oletetaan kohtaavan (Perelman 1996, 16). Ammattilehden lukijakuntaa voidaan luonnehtia ennalta tiedetyksi erityisyleisöksi erotuksena määrittelemättömästä yleisöstä, jonka voidaan nähdä koostuvan kenestä tahansa arvostelukykyisestä ihmisestä (Summa 1996, 67). Ammattilehden lukijakunta on mahdollista saada selville, samoin on mahdollista tutustua niihin tarkoituksiin, joita lehden julkaisijalla on suhteessa lukijakuntaansa. Erityisyleisön voidaan Alasuutarin (1996, 27) termin katsoa kuuluvan osajulkisuuden piiriin, jolla on tiettyä kohderyhmää yhdistäviä vaikutuksia. Erityiseen yleisöön kohdistuva argumentointi voi olla suostuttelevaa, kun taas universaaliyleisölle suunnatun argumentaation on oltava järkeen vetoavaa ja vakuuttavaa (Summa 1996, 68). Voidaan olettaa, että projektikirjoituksen sisältöön vaikuttaa, ajatellaanko kuvitellun yleisön koostuvan pääasiassa asiakastyötä tekevistä sosiaalialan ammattilaisista, kuntien päättäjäistä ja luottamushenkilöistä, keskushallinnon virkamiehistä tai tutkijoista. Puhuja saattaa argumentoida ikään kuin näkymättömälle yleisölle ottaen jo ennakolta huomioon mahdollisesti esitettävän kritiikin (Jokinen & Juhila & Suoninen 1993, 33).

### 2.3.5 Tutkimusasetelman pohdintaa

Tutkimusongelman sisältö siis määrittää tutkimusmenetelmää ja aineiston valintaa. Tutkimusprosessini varhaisissa vaiheissa vaihtoehtona oli muun muassa narratiivinen tutkimusote, jota soveltaen olisin voinut saada selville projekteihin osallistuneiden ja niistä vastuuta kantaneiden työntekijöiden kokemuksia, heidän kertomuksiaan projektien tavoitteista ja niihin vaikuttavista reunaehdoista. Menetelmä olisi ollut hyödyllinen pyrittäessä tarkastelemaan esimerkiksi projektin julkitavoitteiden ja käyttötavoitteiden suhdetta toisiinsa. Myös eri rahoittajatahoille suunnattujen, virallisten projektihakemusten sisällöllinen analysoiminen ja peilaaminen projektityöntekijöiden kokemuksiin olisi ollut käyttökelpoinen tapa syventää ymmärrystä siitä, millä perusteilla projekteihin haettiin rahoitusta ja mitä projektissa käytännössä haluttiin tehdä. Tutkimusasetelmaa koskeviin ratkaisuihini vaikutti päätökseni käyttää *Sosiaaliturva* -lehden projektikirjoituksia tutkimusaineistona, sillä alustava tutustuminen niihin oli vahvistanut käsitystäni aineiston käyttökelpoisuudesta. Lehtikirjoitusaineiston luonne herätti minussa kuitenkin huolia. *Sosiaaliturva* -lehden projektikirjoitusten ongelmana pidin projektimainintojen ailahtelevaa esiintyvyyttä, esiin nostettujen seikkojen yhteismitattomuutta ja projektikuvausten alisteisuutta kirjoituksen kokonaisidealle. Kääriäinen (1994, 25) viittaa samaan ongelmaan tutkimuksessaan rikosurasta ja sosiaalisesta kontrollista. Hänen mukaansa rikostilastot ovat sinänsä luotettavia, mutta substantiaalisesti kapea-alaisia aineistolähteitä.

Harkitsin pitkään triangulaation eli monia aineistoja hyödyntävän tutkimusotteen käyttämistä. Triangulaatiota kohtaan tuntemaani kiinnostukseen vaikutti toisaalta viehtymys yhdistää tutkimuksessa erilaisia ja epätasaisia nä-

kökökulmia. Denzin ja Lincoln (2000, 4) luonnehtivat monia näkökulmia käyttävää tutkimusotetta monipuoliseksi, ennakkoluulottomaksi ja tehokkaaksi. Heidän mukaansa tutkimusongelmaan vastaamiseksi kaikki mahdollisuuksien rajoissa olevat tekniikat ovat sallittuja. Tarvittaessa on mahdollista kehittää uusia tai yhdistellä ennakkoluulottomasti olemassa olevia menetelmiä. Kun ammattilehtiaineistoon perehtyessäni tulin tuntemaan aineiston monipuolisuuden, aloin luottaa aineistoon enemmän ja suunnitelmat käyttää triangulaatiota tai ylipäättään useampia aineistoja jäivät taka-alalle. Objektiivista todellisuutta ja perustavaa laatua olevaa ymmärrystä tutkimuskohteesta ei voida saada täydellisesti haltuun triangulaatiosta huolimatta (Flick 2002). Triangulaation kolmiulotteisuus on itse asiassa laadulliselle tutkimukselle liian vähän. Richardson (2000, 934) vertaa laadullisen tutkimuksen validiteettia kristalliin, joka heijastaa muotojen ja sisältöjen moninaisuutta ja paljastaa ilmiön eri puolia katselukulmasta riippuen. Edellä kuvaamani lehtikirjoitusten piirteet ovat tutkimukseni "Akilleen kantapää", jossa toisaalta on kaikki mahdollisuudet Denzinin ja Lincolnin (2000, 4) visioimalle kaikkia tiedon murusia hyödyntävälle lähestymistavalle. Lehtikirjoitukset moninaisuudessaan antavat tutkijan käyttöön runsaasti epätasaisia aineksia, joista voidaan sekä rakentaa perusjäsenyksiä, että saada näkyviin variaatioiden kirjo, osan aineistosta jäädessä täysin käyttämättä. Osittain tutkimusmenetelmien suunniteltua kapeampaa käyttöön on syynä päätykseni käyttämään tutkimusmenetelmänä Grounded Theory (GT) -menetelmää. GT:n kuvaukseen liitetään usein työläs analyysiprosessi, jonka avulla on mahdollista toteuttaa laajan aineiston laadullinen käsittely. Useampaan aineistoon olisi vaikea, joskaan ei mahdotonta yhdistää GT -proseduuriin.

### 3 HYVINVOINTIVALTIOSTA PROJEKTIYHTEISKUNTAAN

Tutkimuksellisen ja hallinnollisen kiinnostuksen kohdistuminen ”sosiaalisen alueeseen” ja 1900 -luvun alussa tapahtunut sosiaalisen valtiollistuminen merkitsivät ihmisten arkielämän muodostumista organisoituneen toiminnan kohteeksi (Rose 1995, 23). Yksi tapa säädellä sosiaalisen aluetta modernissa yhteiskunnassa on hyvinvointivaltio (Julkunen 2001, 16). ”Hyvinvointivaltio -konstruktiota” voidaan Kettusen (2006, 248) mielestä pitää modernin yhteiskunnan keskeisenä ilmentymänä. Julkusta (2001, 29) siteeraten hyvinvointivaltio kehittyi 1960 -luvun Suomessa eräänlaiseen ”tyhjään tilaan” tuottamaan järjestystä sosiaalisen alueelle ja turvaamaan vakaata yhteiskuntakehitystä (ks. myös Julkunen 2006, 24; Möttönen & Niemelä 2005, 81; Saari 2004, 26-27).

Hyvinvointivaltiolliseksi kuvatun yhteiskunnallisen vaiheen arvioidaan saavuttaneen rajansa 1990- luvun alkuvuosina. Kun hyvinvointivaltion on yhteiskunnallisen kehityksen vaiheena todettu ”kypsyneen” tai ”tulleen tiensä päähän”, on siitä alettu puhua projektina (Kettunen 2006, 248). Brittiläinen hyvinvointivaltiotutkija John Clarke (2004, 147) väittää, että hyvinvointivaltion sisäisessä rakentumisessa on alettu yhä useammin nostaa esille poliittisuutta sekä kilpailun ja kiistelyn kohteena olleita elementtejä. Myös Pauli Kettunen (2006, 250) on havainnut, että suomalaisessa keskustelussa on alettu kiinnittää huomiota yhteensovittamista edellyttäneisiin erityisintresseihin ja -näkököhtiin. Eri ryhmien sitoutumista hyvinvointivaltion rakentamiseen ja ylläpitämiseen ei nähdä enää itsestään selvänä. Hyvinvointivaltion jälkeistä vaihetta on luonnehdittu muun muassa hyvinvointiyhteiskunnaksi, jälkiekspansioiviseksi hyvinvointivaltioksi (Julkunen 2001), sopimusyhteiskunnaksi, verkostoyhteiskunnaksi (Castells 1998), projektiyhteiskunnaksi (Rantala & Sulkunen 2006, 9) ja positiivisen hyvinvoinnin yhteiskunnaksi (Giddens 2007, 97). Uudelle vaiheelle annetut nimet tausteorioineen viittaavat ajattelumalleihin, joissa hyvinvointivaltion kokonaisvaltaisen rakenteen nähdään muotoutuvan uudelleen ja sen toimintojen ja valtasuhteiden nähdään ryhmittyvän aiemmasta poikkeavalla tavalla (Clarke 2004, 148). Yhteistä määrittelyille on, että ne eivät pyri tuottamaan yhteiskunnan rakenteesta kokonaisvaltaista kuvaa, vaan yhteiskuntaa määritetään yhä useammin osa-alueittain, esimerkiksi kulttuurisista ja hallin-

nonalakohtaisista lähtökohdista käsin (Haapala 2006, 101). Rantalan ja Sulkusen (2006, 9) mukaan projektiyhteiskunta -nimitys viittaa yhteiskunnallisen kehitysvaiheen pirstaleisuuteen ja kehitysprosessien epätasaisuuteen. Yhteiskunnallisten ongelmien käsittelemiseen ei hyvinvointivaltion tavoin muodosteta kokonaisvaltaista systeemiä, vaan yksittäisten kehittämiskohteiden hallintaan suunnataan määräaikaista kehittämisprosesseja, projekteja. Projektiyhteiskuntaa voidaan havainnollistaa listaamalla siihen uuden valtajärjestelmän piirteitä (Rantala & Sulkunen 2006, 9), mutta niitä on vaikea tarkastella yhtenäisen kokonaisuuden osina, eivätkä ne muodosta yhtenäistä yhteiskuntateoriaa. Myös pitkäjänteinen hyvinvointipolitiikka nähdään projektiyhteiskunnassa pirstoutuneena (Warpenius 2006, 144).

### 3.1 Uuteen hyvinvointipolitiikkaan

#### *Sosiaalisen legitimitetti*

Hyvinvointivaltion murros on 1990 -luvulta lähtien ollut jatkuvan analysoinnin kohteena tieteessä, politiikassa ja arkielämän keskusteluissa. Keskustelun ytimessä on käsitys valtion ja kansalaisten suhteesta, sosiaalista turvallisuutta ja jatkuvuutta takaavista oikeuksista, sopimuksista, vastuista ja velvollisuuksista. Keskustelu ”uudesta politiikasta” (Julkunen 2004, 171) kiteyttää hyvinvointivaltion murrosvaiheen perusdilemman, tasapainon löytämisen kasvavien tarpeiden ja niukkojen resurssien välissä. Uudessa hyvinvointipolitiikassa muotoillaan kantaa siihen, mikä oikeuttaa sosiaalisen yhteiskunnassa. Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa sosiaalipolitiikan tunnusmerkkinä on totuttu pitämään universalismia, tunnusmerkkeinään kaikki kansalaiset kattava perustoimeentuloturva ja kaikille tarkoitetut hyvinvointipalvelut (Anttonen & Sipilä 2000, 149). Richard M. Titmuss’ n alkuperäisen määritelmän mukaan hyvinvointivaltion universalistinen perusta merkitsee ihmisten tarpeiden tyydyttämistä tekemättä eroa kansalaisten välillä (Titmuss 1975, 31). On arvioitu, että hyvinvointivaltiota seuraavassa uudessa kansallisessa projektissa sosiaalinen saa legitimitettinsä kilpailukykyä edistävän infrastruktuurin muodostajana. Kettusen (2006, 252) mukaan pohjoismaisen mallin muodostaneita hyvinvointivaltiollisia instituutioita muokataan kansallisen kilpailukyky-yhteisön tarpeisiin. Kysymykseen, mikä on universalistisen hyvinvointivaltion rooli kilpailukyvyn edistämässä, ei ole helppo löytää yksiselitteistä vastausta. Kilpailukyvyn vaatimusten tiedetään kuitenkin kohdistuvan erityisesti tietoon, innovaatioon, kommunikaatio-taitoihin, työelämään sitoutumiseen sekä toimintakykyisyyteen (Julkunen 2006, 55). Kilpailukyvyn ohella sosiaalisen arvioidaan saavan legitimitettinsä myös yhteiskunnallisen integraation vahvistamisesta ja ihmisoikeuksien turvaamisesta kilpailukykyä korostavan yhteiskunnan ulkopuolella oleville ja osallistumaan kyvyttömille (Kettunen 2006, 255; Levitas 1998, 168). Integraatio merkitsee tavoitetta saattaa yhteiskunnan kaikki jäsenet yhteiskunnan lainalaisuuksiin yhteiseen (Lister 1998, 218-219).

*Hyvinvointivaltion rajoittaminen*

Uuteen politiikkaan liittyy myös keskustelu hyvinvointivaltion rajoittamisesta. Piersonin (2001a, 4) mukaan julkisia kustannuksia pyritään hillitsemään rajoittamalla sosiaaliturvan tasoa, kattavuutta, palveluiden laatua ja saatavuutta. Arvioidessaan universalismin toteutumista sosiaalipalveluissa, Anttonen ja Sipilä (2000, 176) toteavat pääsyn palveluiden käyttäjäksi vaikeutuneen samalla kun valikoiminen on lisääntynyt ja kohdentaminen tiukentunut. Palvelutarpeen arvioinnin perusteiden näkymättömyys on yksi palveluiden saatavuutta vaikeuttava tekijä. Anttonen ja Sipilän (2000, 175) esimerkissä ikääntyneen henkilön hoivan tarpeen arviointiin saattaa vaikuttaa se, minkälaisiksi arvioidaan hänen sosiaaliseen verkostoonsa kuuluvien mahdollisuudet hoivatahtävästä huolehtimiseen sen sijaan, että hoivan tarvetta arvioitaisiin yksilöllisen toimintakyvyn näkökulmasta. Tarkastellessaan hyvinvointireformien vaikutuksia sosiaaliin oikeuksiin muun muassa Belgiassa ja Tanskassa, Robert Henry Cox (1998, 5) totesi sosiaalisten oikeuksien harkinnanvaraisuuden toisaalta lisäävän positiivista yksilöllisyyttä, toisaalta vähentävän varmuutta niiden saatavuudesta. Hänen mukaansa tarpeita suhteutetaan muiden apua tarvitsevien ryhmien tarpeisiin ja väestöryhmät joutuvat taistelemaan sosiaalisista oikeuksistaan toisiaan vastaan. Palvelua tarvitsevan ihmisen tai ryhmän tehtäväksi muodostuu viranomaisten taivuttelemisen palvelun myöntämiseen. (Cox 1998, 10-11.) Kolikon toisella puolella on oikeudellistuminen ja kuluttajuusajattelu, kun taas toiselta puolelta löytyvät yksilön henkilökohtainen vastuu ja avustamiseen kytkeytyvät velvollisuudet. Titmuss'n mukaan (1987, 247; ks. Mäntysaari 2005, 401) kuluttajuusajattelun eteneminen sosiaalihuollossa on universalistista kehitystä uhkaava tekijä, samoin kuin viimesijaisen avun oikeudellistuminenkin. Palveluiden saatavuuden heikentymisestä kertoo Lehdon ja Blomsterin (2000, 58) havainto, että 1990-luvun laman aikana vanhustenhuollossa tapahtuneet supistukset ovat jääneen melko pysyviksi. Heidän mukaansa markkinamekanismeja lisättiin samalla kun kunnallista kotihoitoa vähennettiin. Myös Rajavaara (2007, 129) viittaa näkemyksiin talouslaman moraalisisista vaikutuksista, todeten sen jättäneen jälkeensä ajattelutavan, jonka mukaan jatkuvat poikkeustoimet ja tiukka moraalinen itsekuri ovat hyvinvointivaltion säilymisen edellytys.

Julkunen (2006, 13-14) kiteyttää Paul Piersonin hyvinvointivaltion rajoittamiseen kohdistunutta tutkimustyötä ajatukseen, jossa hyvinvointivaltion jyrkkä supistaminen ja uudelleen organisointi on vakavista muutospaineista huolimatta vaikeaa. Pierson (2001c, 456) arvioikin hyvinvointivaltion säilyvän, mutta muuttuvan laadullisesti. Hyvinvointivaltiota kehitetään hakemalla markkinalähtöisiä ratkaisuja yksilöiden ja perheiden ongelmatilanteisiin (Pierson 2001b, 96) ja korostamalla yksilön vastuuta ja kannustimien merkitystä (Pierson 2001c, 422). Hyvinvointivaltiollisten instituutioiden ja organisaatioiden kehittäminen sekä uusien sosiaalisten innovaatioiden aikaansaaminen nähdään tavoiteltavana.

### *Hyvinvoinnin ehdollisuus*

Kansakunnan tarpeiden, valtion roolin ja hyvinvoinnin tuottamisen keskinäisten suhteiden uudelleen muotoutumisen yhtenä suuntana nähdään hyvinvoinnin muuttuminen ehdolliseksi, valtion roolin muotoutuminen turvaavasta mahdollistavaksi sekä monikulttuurisuuden ja moniarvoisuuden lisääntyminen (Clarke 2004, 148). Erityisesti brittiläisen kolmannen tien sosiaalipolitiikan ja yhteiseurooppalaisen aktiivisen hyvinvointivaltion ideologian on nähty korostavan velvollisuuksien ja vastikkeiden liittämistä sosiaalisiin oikeuksiin ja etuuksiin (Julkunen 2006, 23; Kopperi 2001, 50). Sosiaaliturvan muuttaminen vastikkeelliseksi on ollut yleinen trendi niin Euroopassa kuin sen ulkopuolellakin (Julkunen 2006, 207). Julkunen (2006, 55) mukaan ajattelutavan muutos näkyy Suomessa mm. sosiaali- ja terveysministeriön strategisissa linjauksissa. Projektiyhdistykunnan piirteitä luonnostellessaan, Rantala ja Sulkunen (2006, 8-9) sisällyttävät siihen kansalaisten lisääntyvän vastuun elämänsä järjestelyistä ja työelämän joustot. Kolmannen tien sosiaalipolitiikan kehittäjänä ja visionäärinä tunnettu Anthony Giddens (1996, 230-231) painottaa elämänpolitiikkaa ja uutta luovaa politiikkaa. Hän lähestyy valtion ja kansalaisen uutta suhdetta myöhäismodernin yhteiskuntakehityksen viitekehystä. Suomalaisessa keskustelussa myös Pekka Sulkunen (2004, 70) tulkitsee hyvinvointivaltion murrosta modernin yhteiskunnan saturaatioprosessina. Myöhäismodernin yhteiskuntakehityksen kontekstissa Giddens (1996, 236) määrittelee hyvinvoinnin perustaksi kansalaisten aktiivisuuden, positiivisen hyvinvoinnin ja alhaalta ylöspäin rakentuvan toiminnan. Kymmenen vuotta myöhemmin julkaistussa teoksessaan Giddens (2007, 97) määrittelee valtion roolin hyvinvoinnin tuottamisessa olevan varmistava.

Aktiivisuutta voidaan pitää valtion ja kansalaisuuden uudelleenmuotoilun perusideologiana ja tunnuksena, joka yhdistetään erityisesti työllisyyspolitiikkaan (Saari 2001, 97-98). Julkunen (2006, 206) mukaan aktivointipolitiikassa sekoittuvat erilaiset ideologiat, kuten keskustelu sosiaaliriippuvuudesta, huoli kustannuksista, työllisyydestä sekä työttömien ammatillisista ja moraalisisista valmiuksista. Giddens (2007, 97) liittyy aktiivisuuden positiiviseen hyvinvoinnin määrittelyyn, jossa negatiiviset ilmaisut tulisi kääntää positiivisiksi. Tällöin puute ja tarpeet korvataan henkilökohtaisella autonomialla tai vapaudella, sairauden välttämisen tilalle tulee aktiivinen terveys ja tietämättömyyden tilalle elinikäinen oppiminen, köyhyyden sijasta puhutaan vauraudesta ja joutilaisuuden sijasta aloitteellisuudesta. Suomalaisessa hyvinvointivaltiokeskustelussa aktivointipolitiikka on nähty heijastumana muuttuneista argumentaatiooperusteista, jotka on vahvistettu esimerkiksi työnhakijoiden aktivointiin liittyvillä lakisääteisillä uudistuksilla (Kotiranta 2008, 162-163). Aktivoivan työllisyyspolitiikan tavoitteena nähdään työn merkityksen uusintaminen sosiaalisen järjestyksen takaajana ja itsekuriin kykenevän yksilön kasvattajana (Kettunen 2006, 255). Julkunen (2006, 209) mainitsee lukuisat ESR -rahoituksen turvin ylläpidetyt työllistämisen- ja aktivointiprojektit sekä nuorten työpajat aktivointipolitiikan perusteluina ja ilmentyminä.



### 3.2 Kolmas sektori hyvinvointipalveluiden kentällä

Pohdittaessa hyvinvointipalveluiden vaihtoehtoisia tuottamisen tapoja, suunnataan huomio markkinoihin ja ennen kaikkea yhteisöihin ja erilaisiin itse organisoituneisiin toimijoihin. Suhdetta yhteisöihin sävyttävät ideologisperäiset painotukset, jotka käyttöyhteyksissään jäävät usein epäselviksi. Puhuttaessa hyvinvointiyhteiskunnasta on tyypillistä nähdä erilaiset kansalaisryhmät osallisina, vastuullisina ja vaikuttavina hyvinvointia tuottavien rakenteiden muotoiluun. Keskustelussa on tunnistettavissa odotuksia kansalaisyhteiskunnan aktivoitumisesta, alhaalta ylöspäin tapahtuvasta vaikuttamisesta ja vaikuttamisyhteyksien huomioimisesta valtajärjestelmissä. Kansalaisten vastuullisuutta ja aktiivisuutta peräänkuulutetaan myös uuden hyvinvointipolitiikan malleissa, joissa vastuunotto ja aktiivisuus nähdään ehtona hyvinvointipalveluiden saamiselle (Julkunen 2006, 23; Kopperi 2001, 50). Julkishallinnon reformille ominaisissa hallinnan yrityksissä taas yhteisölliset toiminnot halutaan sisällyttää osaksi hallinnan koneistoa ja yhteisiä strategisia päämääriä (Clarke 2004, 115; Stoker 1998, 23).

Kolmas sektori -käsitteellä voidaan toisaalta tarkoittaa praktista ilmiökenttää ja toisaalta sitä voidaan käyttää toimintaa jäsentävänä kategoriana (Laamanen & Ala-Kauhaluoma & Nouko-Juvonen 2002, 23). Kolmanteen sektoriin liitetään toiminnan vapaaehtoisuus, voittoa tavoittelemattomuus ja riippumattomuus (Helander 1998, 54-55). Kolmannen sektorin ytimen muodostavat yhdistykset, säätiöt ja järjestöpohjaiset osuuskunnat, mutta siihen voidaan sisällyttää laaja joukko ns. välittävän tason toimijoita (Matthies 1996, 13). Järjestöjen rooli hyvinvointipalveluiden kentällä on vaihdellut eri aikakausina. Hyvinvointivaltiokehityksessä toimintakontekstissa kehittyi toimintatapa, jossa vapaaehtoisjärjestöt toivat kansalaisten tarpeita esille tavalla, joka soveltui hyvinvointivaltion rakenteisiin ja joka mahdollisti niihin kiinnittymisen (Ilmonen & Siisiäinen 1998, 25-26). Järjestökenttä teki kiinteää yhteistyötä valtion ja kuntien kanssa hankkeiden kehittämiseksi ja käynnistämiseksi (Anttonen & Sipilä 2000, 50-51). Tämä oli tarpeen, sillä hyvinvointivaltiossa kansalaisten tarpeet pyrittiin tyydyttämään makrotason ratkaisulla (Abrahamsson 1998, 156-157; Kinnunen 1998, 20-21), eikä kansalaistoiminnan merkitystä nähty keskeisenä hyvinvointivaltioajattelussa (Möttönen & Niemelä 2005, 15). Hyvinvointivaltion kehittyessä järjestösektorin perinteinen innovaatirooli säilyi, mutta irtaantui kansalaistoiminnan ideologiasta (Möttönen & Niemelä 2005, 16). Julkisen sektorin kiinnostus kolmanteen sektoria kohtaan 1990 -luvulla virisi osaltaan paikallisen hyvinvointimallin kehittämisen myötä, jossa rahoituskanavien moninaisuus ja rahoituksen saamisen ehdot alkoivat edellyttää verkostoitumista ja siten lähentää julkisen ja kolmannen sektorin tehtäviä (Möttönen & Niemelä 2005, 56). Toinen kolmanteen sektoriin kohdistuva odotus liittyi sen mekanismeihin ja kykyyn tuottaa yhteenkuuluvuutta, osallisuutta ja sosiaalista pääomaa, tuoda esille arjen tietoa ja vastatietoa (Matthies 2008, 68; Karjalainen 2000, 86-88).

Julkunen (2006, 119) näkee monien funktioiden yhdistyvän järjestöjen profiilissa. Esimerkkejä niistä ovat innovointi, asiantuntijuus, työllistäminen, oman

intressiryhmän asianajo, kampanjointi, tiedottaminen, varojen hankinta, palveluiden tuottaminen ammattityönä sekä vertaistuellinen toiminta.

*Kolmas sektori paikallisessa palvelutuotannossa*

Monen toimijatahon yhdessä tuottamaa hyvinvointimallia kutsutaan nimellä hyvinvointipluralismi (Julkunen 2006, 43), hyvinvoinnin monituottajamalli tai welfare mix. Näitä käsitteitä on totuttu käyttämään kansainvälisessä hyvinvointimallien vertailuissa. Suomalaisessa keskustelussa julkisten ja yksityisten palveluiden rinnalla nähdään yleisimmin pääosin järjestötoimijoista muodostunut kolmas sektori, kansainvälisissä vertailuissa kolmannen sektorin saattaa korvata perhe (Dahlberg 2005, 744). Keskusteltaessa kolmannen sektorin roolista hyvinvointipalveluiden tuottajana, se voidaan nähdä julkisia palveluita täydentävänä tai niitä korvaavana. Korvaavuusteorian mukaan palvelutuotannon lisääntyminen toisella sektorilla vähentää sitä toisella (Dahlberg 2005, 746). Dahlberg (2005) tutki ajanjaksona 1999-2002 julkisen ja kolmannen sektorin suhdetta palvelutuotannossa noin 80 ruotsalaisessa kunnassa tai kuntaa vastaavassa alueellisessa yksikössä. Hänen havaintonsa eivät tukeneet korvaavuusteoriaa. Piersonin (1998, 168) mukaan myöskään julkisen sektorin sisällä käytönotetut markkinatyypiset ratkaisut eivät ole korvanneet julkisia palveluita markkinoilla. Enemmän kannatusta saa täydentävyysteoria, jonka mukaan palvelun tuottajat tuottavat parhaimman osaamisensa ja omimman luonteensa mukaisia palveluita ja monituottajuus kehittyy työnjakona toimijoiden kesken (Dahlberg 2005, 746). Myös Heinosen (1999, 163) mukaan toimivan hyvinvointimallin perustana on kaikkien paikallisten toimijoiden osaamisen yhdistäminen. Kolmannen sektorin rooli täydentävä rooli saa kannatusta ensinnäkin siksi, että kolmas sektori on suunnannut toimiaan kohteisiin, joissa palvelutarpeita on ollut paljon ja julkisen vallan panostukset ovat olleet riittämättömiä (Julkunen 2006, 120). Toiseksi on ollut havaittavissa, että marginalisoituneiden ryhmien auttaminen on siirtynyt kolmannen sektorin tehtäväksi (Matthies 2008, 71; Laamanen & Ala-Kauhaluoma & Nouko-Juvonen 2002, 75). Syitä tähän voidaan hakea sekä järjestöjen kyvykkyydestä auttaa marginalisoituneita ryhmiä, että uusien rahoituslähteiden käyttömahdollisuuksista. Kolmanneksi toimintoja on suunnattu palveluiden rajapinnoille ja palveluaukkoihin. Edellä luetellut seikat kertovat siitä, että kolmas sektori on täydentänyt julkisen sektorin riittämätöntä tai joustamatonta palvelurakennetta.

Möttösen ja Niemelän (2005, 56) mukaan julkisen ja kolmannen sektorin tehtävät ovat kuitenkin alkaneet lähentyä toisiaan, osittain siitä syystä että projekti- ja hankerahoitus on mahdollistanut palvelutoiminnan. Tärkeimpiä rahoituslähteitä 1990-luvulla oli Raha-automaattiyhdistyksen kautta kanavoituva tuotto (Myllymäki 2003, 83) ja vuosikymmenen loppupuolella Euroopan Sosiaalirahaston omiin painopistealueisiinsa suuntaamat resurssit. Euroopan sosiaalisen toimintaohjelman 1995-1997 (Kohti sosiaalista Eurooppaa) painopistealueita olivat muun muassa sosiaalirahaston tehokkaampi käyttäminen työllisyyden edistämiseen, tasa-arvon periaatteen soveltaminen kaikilla sosiaalipolitiikan alueilla, köyhien, vammaisten ja vanhusten auttaminen ja yhteistyön tiivistämi-

nen kansalaisjärjestöjen kanssa. Samaan aikaan Raha-automaattiyhdistyksen avustuksia sai yli tuhat järjestöä ja niiden kokonaissumma oli noin 1500 miljoonaa markkaa (Raha-automaattiyhdistys 1997). Myllymäki (2003, 83) on tarkastellut RAY:n avustustoiminnan linjaa ja todennut avustuksia suunnatun järjestöjen tekemään vanhustyöhön, päihdeongelmaisten hoitoon, lastensuojelun tukemiseen ja mielenterveystyöhön. Raha-automaattiyhdistyksen toimintakertomus vuodelta 1997 (Raha-automaattiyhdistys 1997) vahvistaa nämä painopisteet:

*”Väestöryhmittäin huomioitiin edelleen ikääntyvä väestö, lapsiperheet, mielenterveys- ja päihdeongelmaiset sekä työttömät, erityisesti työttömät nuoret. Avustamisessa korostui myös edelleen palvelurakenteen muutos laitospalvasta palvelujärjestelmästä kevyempään, joustavampaan ja avopalvelupainotteisempaan suuntaan. Myös erilaisia välimuotoisia palveluita rahoitetaan.”*

Myös seurakuntien diakoniatyö siirsi 1990 -luvulla työmuotojensa painopistettä sielunhoidosta ja vanhustyöstä taloudelliseen avustamiseen ja ruokapankkitoimintaan (Pyykkö 2004, 132). Toiminnan kohteiden perusteella järjestöt ja niihin rinnastettavat toimijat suuntasivat avustustoimintaa samoihin kohteisiin mihin julkisenkin sektorin oletetaan suuntaavan panoksiaan. Kolmannen sektorin tuloa täydentämään julkisia peruspalveluita vahvistaa Dahlbergin (2005, 757) tutkimustulos, jonka mukaan valtakunnan tasolla ei ollut havaittavissa sopimuksia täydentävästä työnjaosta. Toisaalta paikallistasolla palvelun tuottajat harvoin tarjosivat päällekkäisiä palveluita, vaikka tarjosivatkin samoja palveluita. Palveluvalikoimaa kolmannen sektorin tuottamat palvelut eivät kuitenkaan lisänneet, sillä Dahlberg ei tehnyt havaintoja hyvinvointipluralismista siinä mielessä, että eri tahojen tuottamia vaihtoehtoisia palveluita olisi ollut tarjolla. (Dahlberg 2005, 757.)

Järjestöjen tulo paikalliseen palvelutuotantoon on herättänyt keskustelua palveluntuottajaroolin vaikutuksesta kolmannen sektorin luonteeseen. Giddens (2007, 102) peräänkuuluttaa kolmannelta sektorilta ja voittoa tuottamattomilta organisaatioilta valmiutta kohdata julkisen vastuullisuuden mittarit. Näihin sisältyy julkistetut tulokset, tehokas ja avoin hallinto ja valmius olla suorassa yhteydessä hallinnollisten ryhmien, voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden ja liike-elämän kanssa. Newman ja Mooney (2004, 50-55) arvelevat, että paine näyttää bisnesmäiseltä ja hyvin johdetulta organisaatiolta saattaa muodostua vastakkaiseksi vapaaehtoisuuden eetoksen kanssa, sillä organisaatioiden modernisoiminen ja managerialistiseen ohjaukseen sopeutuminen voivat olla hankalasti sovitettavissa vapaaehtoisuuteen. Sopimuskulttuuriin siirtymisen arvellaan painaneen taka-alalle järjestöille tyypillistä roolia asianajajana ja innovaattorina. Forssell ja Janssen (1996, 97) muistuttavat jäsenten yhteenkuuluvuuden ja yhteisten intressien olevan toiminnan oikeuttamisen takeita esimerkiksi yhdistystoiminnassa. Klausen ja Selle (1996, 108-109) nimeävätkin keskustasolle keskittymisen, kaupallistumisen ja yritysmäisyyden sekä ammattimaisuuden järjestötoiminnan haasteellisina kehitystrendeinä. Heidän mukaansa kolmannen sektorin kehitystä Skandinaviassa voidaan kuvata neljän keskeisen ominaisuuden kautta. Ensinnäkin sosiaalisten liikkeiden traditionaalinen or-

ganisatorinen muoto on muuttunut institutionalisoituneeksi, professionalisoituneeksi ja markkinasuuntautuneeksi. Toiseksi uudet ryhmät organisoituvat useisiin muotoihin, kuten yhdistyksiksi, voittoa tavoittelemattomiksi instituutioiksi ja yhteistyökumppaneiksi. Kolmanneksi julkiset ja julkista muistuttavat organisaatiot ovat alkaneet hyödyntämään vapaaehtoisuuden ideaa. Neljänneksi sekä vanhoilla että uusilla organisaatioilla on tendenssi kehittyä vähemmän ideologiseksi ja enemmän käytännölliseksi. (Klausen & Selle 1996, 109.) Kolmannen sektorin toimijat pohtivat vaihtoehtojaan muuttuvassa yhteiskunnassa (Pyykkö 2004, 133). Esimerkiksi kirkon diakonia- ja yhteiskuntatyön linjassa nähdään vaihtoehtoisia ratkaisuja. Sosiaalisen markkinatalouden suuntauksessa kirkko sopeutuu sosiaali- ja terveydenhuollon siirtymiseen yhä enemmän kansalaisjärjestöjen ja liiketaloudellisten yritysten varaan hyödyntäen omaa asiantuntemustaan siellä. Vastarintasuuntauksen mukaan kirkko suhtautuu yhteiskunnallisiin epäkohtiin kriittisesti ja suuntautuu kohti vaihtoehtoliikkeitä luoden vaihtoehtoisia yhteisöllisiä ja yhteiskunnallisia malleja. Sosiaalisen inklusion suuntauksessa kirkon tehtäväksi nähdään osallisuuden ja huolenpidon verkostojen vahvistaminen, jota esimerkiksi diakoniatyö toteuttaa. (Veikko-la 2003, 16-17.)

#### *Kolmas sektori sosiaalisen pääoman tuottajana*

Palveluntuottajaroolin lisäksi kolmanteen sektoriin suuntautuu odotuksia yhteiskuuluvuuden ja osallisuuden tuottamisesta. Yksi lähtökohta odotuksille on kokemus yhteiskunnan epäonnistumisesta vastata kansalaisten hyvinvoinnin tarpeisiin byrokraattisilla ja professionaalisilla välineillä. Nikolas Rose (1998, 6) näkee kolmannen sektorin herättävän kiinnostusta siksi, että se on politiikan ulkopuolinen, ihmissuhteita painottava alue. Kolmannella sektorilla nähdään olevan kyvykkyyttä käsitellä sosiaalisia ongelmia tavalla johon julkinen sektori ei pysty (Klausen & Selle 1996, 116). Julkisen sektorin rajoitusten nähdään liittyvän toisaalta soveltuvien mekanismien ja tiedon puutteeseen (Matthies 2008, 68; Karjalainen 2000, 86-88) ja toisaalta yhteiskunnan taloudellisten resurssien puutteeseen. 1990 -luvulla kolmatta sektoria alettiin tarkastella erityisesti työttömien osallisuuden ja työllistämismahdollisuuksien näkökulmasta (Heinonen 1999, 163; Katajamäki & Lindedahl 1998, 69). Heinosen (1999, 208) mukaan kolmas sektori voidaan jakaa järjestäytyneeseen vapaaehtoistyöhön ja sosiaalitalouteen, jolloin ensiksi mainittu toimii hyvinvointipalveluiden monipuolista-jana ja jälkimmäinen erityisesti syrjäytyneiden sijoittamisena kolmansille, tuetuille työmarkkinoille. Myös esimerkiksi mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivien auttamiseen ratkaisuja on haettu nimenomaan kolmannen sektorin vaihtoehtoisista toiminnoista. Hyvärin (2001, 222) mukaan normaalista elämästä ja ajattelusta otetaan etäisyyttä luomalla omintakeista kulttuuria ja yhteisyyden muotoja. Vaihtoehtoisten yhteisöjen vahvuutena nähdään kyky purkaa marginaaliin joutumisen johdosta sisäistettyä kielteistä roolia ja leimaa, rakentaa myönteistä roolikuvaa ja harjoittaa oman äänen tuottamista. (Hyväri 2001, 222.)

Julkusen (2006, 119) mukaan kolmannelta sektorilta on alettu odottaa suurempaa sosiaalipoliittista tehtävää, muun muassa vastuuta työllistamisestä, syrjäytyneiden osallistamisesta ja sosiaalisesta tuesta. Kolmannen sektorin voimistumisessa voidaan nähdä toisaalta piirteitä kansalaisyhteiskunnan aktivoitumisesta ja toisaalta vastuun työntämisestä kolmannen sektorin toimijoille. Sosiologi Ulrich Beck (1995, 38-40) liittää myöhäismoderniin yhteiskunnalliseen kehitykseen alapolitiikan aktivoitumisen. Hän tarkoittaa alapolitiikalla järjestelmän alapuolelle sijoittuvaa, alhaalta ylöspäin suuntautuvaa vaikuttamista. Kun institutionaaliset rakenteet löystyvät modernisaatioprosessin edetessä, myös kansalaisryhmien valtasuhteille avautuu mahdollisuus järjestyä uudelleen. Tällöin teknistymis- ja teollistumisprosesseista sivussa olleet ryhmät, kuten kansalaiset, liikkeet, asiantuntijaryhmät ja työpaikkojen työntekijät saavat enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa kehitykseen ja päästä ”vallan näyttämölle” (Julkunen 2004, 241; Beck 1995, 56). Julkunen (2004, 244) näkee kuitenkin ajatuksen pirstoutuneista pikkuryhmistä ja alhaalta päin tulevasta aloitteellisuudesta sopivan huonosti suomalaisen sosiaalipoliittikan toimintakulttuuriin. Clarke (2004, 124) kiinnittää huomiota siihen, että käytännössä aktiiviset kansalaiset eivät aina toimi hallinnon odottamalla tavalla. Kansalaisyhteiskunnan yhteisöt ovat vaihtuvia ja kilpailevia, mikä tuottaa johtajuuden ja edustavuuden ongelmia. Identiteetti ja positiot ovat yhtäältä eksklusion ja inklusion kohteita ja toisaalta liikkuvia ja vaihtuvia. Ne voivat ulottua pitkälle sen aseman ulkopuolelle, joka niille on kaavailtu hallinnan kokonaisuudessa. Silloinkin kun saavutetaan tuloksia, ne ovat alueellisia, väliaikaisia ja ehdollisia. (Clarke 2004, 125.)

### 3.3 Julkishallinnon reformi ja hyvinvointivaltion muutos

1990-luvulla toteutettiin monia lainsäädännöllisiä uudistuksia, jotka muokkasivat julkisen hallinnon puitteita uudistuspyrkimysten suuntaisiksi. Erilaiset hyvinvointivaltion murrokseen liittyvät keskustelut muodostavat julkishallinnon reformin kehiksen. Reformi konkretisoi joitakin hyvinvointivaltiokritiikin kohteita ja laittoi liikkeelle uudistusten toimeenpanon lainsäädännöllisiä muutoksia tekemällä. Reformin myötä valtajärjestelmien sisältö ja suhteet muokkautuivat uudelleen. Julkishallinnon reformi 1990-luvulla kiteytyy uuden julkisjohtamisen ajattelumallien käyttöönottoon ja niiden vaikutusten arvioimiseen. Julkishallinnon reformin aikaansaama hallinnollinen ympäristö on osa hyvinvointivaltion jälkeistä vaihetta, mutta se ei ole hyvinvointivaltion kaltainen kokonaisvaltainen luomus. Käsitettä projektiyhteiskunta käytetään kuvattaessa joitakin tuolle vaiheelle tyypillisiä piirteitä, kuten ohjelmapohjainen suunnittelu, turvautuminen puitelainsäädäntöön, ministeriöiden vallan kasvu, tulosjohtaminen, yksityisen ja julkisen sektorin uudenlainen yhteen kietoutuminen sekä byrokraattisten hierarkioiden korvautuminen verkostoilla (Rantala & Sulkunen 2006, 8-9). Miksi sitten julkishallinnon reformia on syytä tarkastella sosiaalialan projektitoiminnan viitekehiksenä. Voidaan sanoa, että 1990-luvulla julkishallinnon reformi loi aatteellisen ja hallinnollisen sfäärin, joka laittoi liikkeelle pro-

jekteiksi kanavoituvia muutospyrkimyksiä. Projektit toteutuivat julkishallinnon reformin luomissa reunaehdoissa ja loivat niihin suhdettaan.

### 3.3.1 Uusi julkisjohtaminen

Siirtyminen perinteisestä hallinnosta uuteen julkishallintoajatteluun alkoi konkreettisesti 1990-luvulla. Hallintoajattelun ytimenä on uusi julkisjohtaminen, johon liitetään kolme johtamisajattelun mallia, New Public Management (NPM), New Public Governance (NPG) ja New Public Service (NPS). New Public Management -johtamisajattelusta on tyypillistä käyttää käsitettä managerialismi, jolla tosin saatetaan viitata myös muihin NPM:ia lähellä oleviin johtamisoppeihin. NPM -johtamisajattelu sai alkunsa 1970-luvulla brittiläisestä ja pohjoisamerikkalaisesta hallintotieteellisestä teoriasta. Tämä ideologis-käytännöllinen teoria levisi 1980- ja -90-luvuilla laajasti läntisiin maihin OECD:n piirissä valmistellun julkisen hallinnon reformiohjelman siivittämänä. Reformiohjelma oli laadittu OECD:n erityisosaston PUMA:n (*Public Management Committee*) toimesta, jonka tehtävänä on erityisesti jäsenmaiden julkisen sektorin ongelmiin keskittyminen, kestävän talouskasvun edistäminen, tuottavuuden, tehokkuuden ja joustavuuden lisääminen sekä julkisten menojen seuranta ja ohjaus (Alasuutari & Lampinen 2006, 62). Armingeon (2004, 17-18) on todennut, että erityisesti korkeat virkamiehet pitävät OECD:n piirissä muodostettua tietoa ja ongelmanmäärittelyitä luotettavina ja arvostettuina. NPM:n tulo Suomeen on paikallistettu vuoteen 1988, jolloin uudistuksen tavoitteet ja periaatteet linjattiin valtion tulo- ja menoarvioesityksen liitteessä. Linjaus merkitsi OECD:n reformiohjelman jalkauttamista kansalliseen päätöksentekoon. Suomessa julkisen hallinnon uudistamiseen johtivat Vartolan (2004, 110) mukaan paitsi ulkomaiset esikuvat, myös poliittinen ideologia, kansantalouden ja julkisen talouden tila sekä hallituksen valintojen ja retoriikan uskottavuus. Uudet julkishallinnon ajattelumallit jalkautettiin hyvinvointivaltiollisten toimintojen kenttään julkishallinnon reformien muodossa.

Hallinnollisena ajatteluna New Public Managementin ytimenä on julkisen talouden tehostaminen yritysmäisen hallintoajattelun soveltaminen, liikelämän toimintatapojen käyttöönotto ja palveluiden ulkoistaminen valtion toiminta-alueita rajoittamalla (Clarke 2004, 117; Anttiroiko ym. 2003, 139). Pollit (2000, 183) listaa NPM:n piirteiksi asiakaslähtöisyyden, tulosohjauksen ja johtamisen sekä organisaatioiden hajauttamisen ja keventämisen. Juhani Lehto (2003, 37-38) on kiteyttänyt uuden julkisjohtamisen pääsuuntaukset tehokkuuslinjaksi, desentralisointi- ja tulosyksiköittämislinjaksi sekä huippuyksiköiden ja -yksilöiden tavoittelulinjaksi. New Public Management -ajattelun painotukset näkyvät selkeimmin tehokkuuslinjan toimintatavoissa. Tehokkuuslinja perustuu vanhan hallinnon tehostommuuden ja tuhlaavuuden kritisoimiseen ja painottaa tiukkoja tulosvaatimuksia, johdon keskeistä roolia, ulkoista arviointia ja professioiden itsesäätelyn vähentämistä. Suuntauksen taustalla vaikuttaa ns. julkisen valinnan teoria, joka lähtökohtaisesti ajattelee julkisten ja poliittisten valintojen ohjaavan resurssien käyttöä markkinavalintoja huonommin (Julkinen 2006, 78; Lähdesmäki 2000, 31). Suhteessa hyvinvointivaltion keskeisimpiin

piirteisiin, NPM näkee valtion roolin radikaalisti toisin ja asettaa poliittis-julkiset valinnat alisteisiksi markkinoille. Koskiahon (2008, 28) näkee NPM -ajattelussa sisäisiä ristiriitaisuuksia, joita ovat muun muassa alemman tason toimintavapaus, ylemmän tason asettamat tiukat vaateet ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien rajallisuus, vaikka johtamismallissa pyritään toimimaan toisin.

New Public Service (NPS) kumpuaa samasta perinteisen hallintoajattelun kritiikistä kuin NPM:kin, mutta korostaa jossain määrin eri asioita. Robert B. Denhardt ja Janet Vinzant Denhardt (2000, 549-557) nostavat NPS -johtamisajattelun tärkeimmiksi piirteiksi kansalaiskeskeisyyden ja yhteisöjen kunnioittamisen. Heidän mukaansa julkisjohtamisessa kansalaisuusnäkökulma tulisi nostaa asiakkuutta painottavan näkökulman edelle ja kansalaisia tulisi kannustaa tuomaan esille tarpeitaan. NPS:ssa yhteisen hyvän tavoittelu on itseisarvo, joka ilmenee yhteisinä ponnistuksina strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. NPS-johtamisajattelu lisää kyvykkyyttä toimia tilivelvollisuusarvioinnin, tuotavuuspaineiden ja ulkoistamispyrkimysten ristipaineissa. (Denhardt & Denhardt 2000, 549-557.) NPS:n voi todeta hakevan julkisjohtamisen legitimitettä kansalaisten tarpeista, luottaen samalla heidän sitoutumiseensa yhteisiä päämääriä tavoiteltaessa. Lehdon (2003, 37-38) mukaan uudistuvan julkispalvelun linja pyrkii korjaamaan yksityissektorin keinojen käyttöönoton synnyttämää kritiikkiä laatujohtamisen ja laadunvarmennuksen ohjelmilla sekä käyttäjiä kuuntelemalla. Viimeksi mainitussa linjauksessa on mukana New Public Service -ajattelun yksityistämistä kyseenalaistavia ja käyttäjälähtöisiä elementtejä. New Public Governance -ajattelu korostaa tarvetta koordinoida monia toimijoita yhteisten tavoitteiden alle (Julkunen 2006, 79; Anttiroiko ym. 2003, 137). Hallinnan näkökulmaa perustellaan ongelmien monimutkaistumisella. Julkisorganisaatioiden kohtaamat ongelmat koetaan yhä useammin mahdottomaksi määrittellä selkeästi, eikä niihin nähdä olevan lopullisia ratkaisuja. Hallinta painottaa paikallista ja organisaatiokeskeistä toimintaa valtiojohtoisen toimeenpanon sijasta. (Sjöblom 2006, 72.) Hallinnan käsite kiteytyy valtion roolin kaventamiseksi, tuloksellisuuteen ja tehokkuuteen pyrkimiseksi, toimintakokonaisuuksien hallinnaksi verkostomaisessa toimintaympäristössä, sekä asiakasnäkökulman korostamiseksi.

Managerialismin vaikutuksia on tarkasteltu Anu Kantolan (2002, 21, 264) väitöstutkimuksessa, jossa hän on luonnehtinut 1990-luvun yhteiskunnallista muutosvaihetta näkymättömänä välttämättömyyden politiikkana. Myös Marketta Rajavaaran (2007) vaikuttavuusyhteiskuntaa tarkastelevassa väitöskirjassa julkishallinnon muutostekijät ovat monipuolisesti läsnä. Raija Julkusen (2001, 2006) laajassa tuotannossa analysoidaan uuden julkisjohtamisen paikantumista hyvinvointivaltion murroksessa. Leena Eräsaaren (2006, 87) mukaan NPM:n vaikutuksia sosiaalipolitiikan tai sosiaalityön alueelle ei ole kuitenkaan riittävästi tarkasteltu. Stefan Sjöblom (2006, 75) on kiinnittänyt huomiota siihen, että kriittistä keskustelua uudistuspolitiikkaa koskien on ollut kaiken kaikkiaan vähän. Eräänä syynä managerialismin vierauteen voidaan pitää johtamisoppien hallinnolliskäytännöllistä lähtökohtaa ja niiden voimaantuloa suoraan käytän-

töön vaikuttavina uudistusohjelmina. Hyvinvointipalveluiden ja ammattityön näkökulmasta ne edustavat vierasta käsitejärjestelmää ja totutusta poikkeavaa jäsentämistapaa. Exworthy ja Halford (1999, 6) ovat kiinnittäneet huomiota uuden johtamisen mallien ilmaisemiseen käsitejärjestelmällä, joka "ei keskustele" vanhan järjestelmän kanssa. Käsitejärjestelmä antaa valtaapitäville kielen, tekniikan ja arvot ja niiden myötä todellista valtaa ja auktoriteettia muutokseen. Myös Leena Eräsaaren (2006, 89) mielestä hallinnon oma kieli, jota hän nimittää "managerialeseksi", on avain hallinnan luomiseen ja järjestyksen pitämiseen.

Ståhlberg (1998, 196, 220) arvioi NPM:n edustavan Pohjoismaissa omanlaistaan sovellutusta, jossa huomioidaan myös kunnan rooli demokratian toteuttajana, palvelujen tuottajana ja viranomaisvallan käyttäjänä. Esimerkiksi käyttäjädemokratia, kunnanosahallinto ja uusien palvelumallien hakeminen eivät ole "puhtaan NPM -mallin" mukaisia toimintoja (Lähdesmäki 2000, 35; Sjöblom 2006, 75). Niissä tosin voidaan havaita piirteitä New Public Service -hallintoajattelusta. Myöskään uudistuspolitiikan vaikutukset eivät ole osoittautuneet niin radikaaleiksi, kuin teoreettinen tutustuminen ajattelumalleihin antaa olettaa. Stefan Sjöblom (2006, 75) arvioi, että uudistuspolitiikka ei ole johtanut pohjoismaisen hallintomallin ideologisen perustan uudelleenarviointiin. Forma, Kuivalainen, Niemelä ja Saarinen (2007, 20) eivät tilastoihin perustuvasa vertailevassa tutkimuksessaan havainneet varsinaista julkisen sektorin alasajoa missään Pohjoismaassa. Virpi Kosunen (1997, 95) toteaa, että muutokset eivät ole olleet luonteeltaan radikaaleja ja järjestelmien tavoitteet ovat pysyneet suhteellisen muuttumattomina. Kuitenkin leikkaukset ovat muuttuneet yhä rakenteellisempaan suuntaan ja ansiotyöstä on tullut yhä tärkeämpi ehto etuusjärjestelmien piiriin pääsemiselle. Yhdistettynä ajatukseen hyvinvointivaltion rajoittamisen politiikasta (Julkunen 2006, 13-14; Pierson 2001a, 4), voidaan muutoksen merkkejä tunnistaa selkeämmin.

### 3.3.2 Hallinnan tavoittelu verkostoituvassa ympäristössä

Julkishallinnon reformissa ja uudessa julkisjohtamisessa valtion roolin yhteiskuntapoliittisten ja taloudellisten kysymysten hoidossa nähdään muuttuvan. Kaikissa uuden julkisjohtamisen malleissa on havaittavissa samanaikaisia hajauttavia ja sitouttavia piirteitä. Erityisesti New Public Governace -ajattelumalli painottaa pyrkimystä sitouttaa eri tahoja yhteisen tavoitteen saavuttamiseen (Julkunen 2006, 79; Anttiroiko ym. 2003, 137). New Public Service painottaa kansalaisten aktiivisuutta yhteisten tavoitteiden saavuttamisessa (Denhardt & Denhardt 2000, 549-557). New Public Management tähtää organisaatioiden hajauttamiseen (Pollit 2000, 183) ja valtion toiminta-alueen rajoittamiseen (Clarke 2004, 117). Hallintaa painottavissa lähestymistavoissa pidetään tärkeänä, että hajautettu systeemi hankkii uusia aktiivisia toimijoita prosesseihinsa. Se tarkoittaa käytännössä yksittäisiä vastuuta ottavia ihmisiä hyvinvointiorganisaatioissa ja aktiivisesti toimivia kansalaisia. (Clarke 2004, 124.) Kansalaisten parasta pyritään perustelemaan erilaisten ajattelutapojen argumenteilla, mutta argumenttien pitävyyden arvioiminen edellyttää taustalla olevan laajan yhteiskunnallisen muutoksen kontekstin ymmärrystä ja haltuunottoa.



Uuden julkisjohtamisen olemusta on kuvattu alaspäin delemoimisen ja ulospäin työntämisen metaforilla, jolloin dynaamisen liikkeen keskiössä nähdään valtio ja julkinen sektori (Stoker 1998, 21). Vastuu päätöksenteosta ja toimeenpanosta pyritään delemoimaan alaspäin läheisyysperiaatteen mukaisesti: kansainvälisestä kansalliseen ja alueellisesta kunnalliseen säätelyyn ja sieltä edelleen vapaaehtoisorganisaatioille, liikelaitoksille ja yksityisille henkilöille. Ulospäin työntämisen periaate tarkoittaa julkisten palveluiden sopimuksellista siirtämistä yksityisten yritysten tai vapaaehtoisorganisaatioiden toteutettavaksi ja julkisen vallan pidättäytymistä kannan ottamisesta tehtävien hoitoon (Sulkunen 2003, 61, 120).

Luonnostellessaan hyvinvointivaltion mallia myöhäismodernissa yhteiskunnassa, Anthony Giddens (2007, 96-97) näkee valtion sääntelevän roolin laajana mutta löyhänä. Valtion tehtävänä on hänen mukaansa ennen kaikkea edistää tehokkaan julkisen ilmapiirin luomista. Hän näkee perusteltuna puhua "varmistavasta valtiosta" (ensuring state), jolloin valtio pyrkii lähinnä vaikuttamaan julkisessa intressissä oleviin tuloksiin ja joskus myös takaamaan niiden toteutumisen. Tarkastellessaan uutta ideologiaa, Stoker (1998, 21) näkee valtion pyrkivän toimimaan ennemminkin mahdollistajana, katalysaattorina ja tilaajana kuin määrittelevänä ja vastuuta ottavana tahona. Luonnehdinta on lähellä Denhardt'n ja Denhardt'n (2000, 553) näkemystä, jossa julkisen hallinnon tehtävänä on ennen kaikkea "kutsua sopivimmat pelaajat pöytään". Clarken (2004, 115) mukaan käsitys siitä, että valtio "olisi yhtenä toimijana toisten joukossa", tai peräti syrjään vetäytyneenä keskeisiltä toiminta-alueilta, ei täysin pidä paikkaansa. Hän näkee valtion roolin kahdensuuntaisena ja uudella tavalla keskeisenä metahallinnollisena roolina. Tuodessaan esille hallinnan muuttuvia muotoja valtio myös asettuu sekä reformin kohteeksi että legitimitietin säätelijäksi (Clarke 2004, 115-118). Nikolas Rose (1999, 17-18) näkee viitteitä jopa valtion sääntelevän roolin laajentumisesta, sillä hallinnan välineiksi muodostuneet strategiat ja verkostoituneet toimijarakenteet sitovat kansalaisia ja yhteisöjä uudella tavalla osaksi valtajärjestelmää. Vaikka vastuuroolien muutosta on tyypillistä tarkastella valtion roolin muutoksena, on muistettava että sama tendenssi merkitsee muutoksia julkisen ja yksityisen suhteissa ja julkisen sektorin roolissa kansalaisten tarpeiden suhteen.

Hallinnan prosessissa julkiset palvelut määritellään vertikaalisesti ja horisontaalisesti uudelleen. Suhteet ulottuvat vertikaalisesti ylikansallisille tasoille ja niiden hierarkkinen rakenne vaihtelee muodollisista rakenteista suoriin yhteyksiin paikallisen tason ja yksittäisten kansalaisten kanssa. (Clarke 2004, 118.) Palveluiden toteuttamis- ja kehittämissvastuun delemoituminen merkitsee verkostoitumista ja sopimuksellisuutta yhteisillä kumppanuuden ja vaihdon areenoilla (Sulkunen 2006, 18, 29; Stoker 1998, 21-22). Sulkunen (2006, 18, 29) näkee hallinnollisen projektin ytimenä sopimuksellisuuden ja molemminpuolista sitoutumista todentavan kumppanuuden. Sopimista tapahtuu hallinnan prosessin kaikissa vaiheissa: parlamentaarisisessa päätöksenteossa, ohjelmien tavoitteenasettelussa, hankeasiakirjoissa, kumppaneiden kesken ja myös viranomais-ten ja kansalaisten kesken. Sopimus korostaa osapuolten toimijuutta ja itsenäi-

syöttä käskyvaltasuhteiden sijasta. (Sulkunen 2006, 18, 29.) Keskitettyyn, byrokraattiseen toimintatapaan verrattuna verkostoitunut toiminta on vakiintuneet sektorirajat ja toimintalinjat ylittävää. Yhteistyökoalitioita leimaa tapauskohtaisuus ja monialaisuus (Anttiroiko ym. 2003, 141). Yhteistyökumppanuuksia pyritään synnyttämään tehtäväkohtaisesti, projektimaisesti ja kyvykkyyttä korostaen. Tämä kyky ei perustu valtion ohjausvaltaan vaan uudenslaisiin, usein tiedollisiin hallinnan välineisiin. (Stoker 1998, 23.) Sopimuksellisuuden ja kumppanuuden korostamisen myötä sidoksisuus toimijoiden kesken säilyy, mutta kentän suhteita säätelevät valta- ja vastuusuhteet muuttuvat. Verkostoituvan yhteenliittymisen voidaan arvioida saavan toteutusmuotonsa juuri kehittämissuhteissa.

Sahlin-Andersson (2004, 23) kiinnittää huomiota julkisten palveluiden organisaatioluonteen korostumiseen hallinnan tavoittelun myötä. Managerialistis-markkinallisen kehityksen yleistyessä jokaista yksikköä aletaan kohdella enemmän tai vähemmän autonomisena ja suvereenina yksikkönä, jolla on oma identiteetti, hierarkia, aikaansaadut tulokset ja tulosityksikköluonne (Brunsson & Sahlin-Andersson 2000, 723-726). Tämän seurauksena organisaatiot ja toimijat, jotka aikaisemmin olivat hyvinvointivaltion byrokraattisen ohjauksen alaisina, alkavat itse etsiä omia ratkaisujaan (Warpenius 2006, 148). Clarken (2004, 118) mukaan hallinnallisten toimijoiden ja tapahtumapaikkojen määrä moninkertaistuu, kun uusia toimijoita ja olemassa olevia instituutiota fragmentoidaan erikoisiksi liiketoimijoiksi. Stokerin (1998, 23) mukaan uusilta hallinnallisilta yksiköiltä edellytetään kykyä muodostaa tavoitteita ja kykyä nähdä oma positionsa muiden organisaatioiden yhteydessä. Lisäksi niiden tulee osata neuvotella yhteisistä päämääristä, jakaa keskenään voimavaroja, sopia uusista pelinsäännöistä sekä rakentaa toiminta-areenoita, joissa neuvottelut yhteistoiminnasta tapahtuvat. (Stoker 1998, 23.) Sjöblomin (2006, 799) mukaan toimijoiden keskinäinen riippuvuus resursseista on yksi verkosto-organisaation tunnusmerkeistä. Voidaan ajatella, että hallinnan tavoittelun prosessissa hyvinvointivaltiolliset organisaatiot käyvät läpi omanlaistaan subjektivoitumisen prosessia, jota mm. Beck (1995, 29) kuvaa postmodernin yhteiskunnan yksilöiden kohdalla. Subjektivoituminen perustuu toisaalta vapaaseen päätökseen mutta myös pakkoon subjektivoitua, rakentaa omat sitoumuksensa ja verkostonsa. Clarken (2004, 115) mukaan hallinnallisissa projekteissa maailma pyritään saamaan sopeutumaan ja tuottamaan itseään sääteleviä subjekteja, systeemejä ja suhteita, sekä vakiinnuttamaan uudenslaisia olemassaolon tapoja. Rose (1999, 17-18) näkee organisoitumisvaatimuksen kohdistuvan myös omaehtoisesti organisoituneisiin verkostoihin ja toimijatahoihin, vaikka politiikalla ei olisi niissä suvereenia auktoriteettia. Tällöin mikrokokoiset verkostotoimijat kytetään laajoihin ja ehkä kaukaisiin toimintakokonaisuuksiin vedoten luottamukseen, vastavuoroisuuteen ja epävirallisiin velvollisuuksiin. Hallinta ilmenee tällöin monimutkaisten toimintojen kautta, joissa hyödynnetään positiivista tietoisuutta taloudellisesta, sosiaalisesta ja moraalisisesta järjestyksestä. Yksittäiset toimijatahot ryhtyvät suuntaamaan toimiaan omaehtoisesti valtakeskuksissa asetettujen tavoitteiden suuntaisesti,

ryhtyen vapaaehtoisesti vastuunkantajaksi ja toimijaroolin haltijaksi. (Rose 1999, 17-18.)

Hallinnan toteutumismahdollisuuksia on analysoitu toimijoiden ominaisuuksien, toimijoiden intressien ja potentiaalisten konfliktien näkökulmasta. Clarke (2004, 115, 123) näkee hallinnan tavoittelemisen ongelmana vakiintumattomat ja epätasaiset toimijasuhteet, jotka aiheuttavat epävakautta. Rose (1999, 18) viittaa samaan todetessaan poliittis-hallinnallista koneistoa ja uusia toimijoita yhdistävien linkkien olevan epävakaampia ja kestävämpiä, kuin mitä niiltä odotetaan. Yhteydet saattavat olla hataria, suunnanmuutokset odottamattomia ja toimijat saattavat osoittautua tietämykseltään ja teknisiltä valmiuksiltaan heterogeenisiksi. (Rose 1999, 18.) Myös osallistujien sitouttaminen yhteiseen hallinnan prosessiin saattaa olla haasteellista. Clarken (2004, 123) mukaan hallintaa joudutaan tavoittelemaan kilpailun, yhteistyön ja muuttuvien poliittisten tavoitteenasetteluiden kentässä. Osallistujien oletetaan olevan aktivoitavissa tähtäämään yhteiseen tavoitteeseen. Aktivoinnin tuloksena ihmiset mieltävät itsensä toimijoina ja he tuovat prosesseihin omia identiteettejään, yhteyksiään ja sidoksiaan. Holland ja Lave (2001,9) tähdentävät, että suhteet subjektien välillä ovat dialogisia, eivätkä yksisuuntaisesti koordinoivasta keskuksista käsin määräytyviä. Dialogisessa prosessissa osallistujat voivat vetää esille diskursseja, motiiveja ja poliittisia pyrkimyksiä, jotka tekevät prosessien tuloksista vaikeasti ennustettavia (Clarke 2004, 124). Toimijoiden epävakaus lisää konfliktialttiita kohtia verrattuna keskitettyyn hallintoon. Valtionhallinnon tai muun koordinoivan keskuksen edustajat saattavat olla haluttomia puuttumaan paikallisiin toiminnallisiin pulmiin, kun taas paikalliset toimijat vaativat yksittäiselle asialleen kansallista tai strategista huomiota. (Clarke 2004, 123.)

Suomessa kuntien palvelu- ja kehittäjärooli (Pyy 1998, 84) voidaan nähdä ilmentymänä uudesta hallintokulttuurista ja seurauksena hyvinvointivaltion hallintoreformeista. Vaatimukset kuntien itsehallinnon, omaehtoisuuden ja taloudellisen riippumattomuuden lisäämiseksi valtiosta voimistuivat 1980-luvulle tultaessa (Heuru 2002, 19). Julkisen sektorin reformin yksi keskeisimmistä välineistä 1990-luvun alkaessa oli vapaakuntakokeilu, jossa kunnilla oli omista lähtökohdistaan käsin mahdollisuus kokeilla paikallisten kehittämisen kohteiden nimeämistä eri sektoreilla. Kehittämisvastuun siirtyminen paikallistasolle koettiin toivottuna kehityksenä (ks. Forma ym. 2007, 20), mutta se toteutui taloudellisesti haastavissa olosuhteissa. Hanney (1997, 53) on tutkinut julkishallinnon reformia koulutusjärjestelmän näkökulmasta ja todennut sen ilmentävän tyypillistä pohjoismaista mallia, jossa sekä taloudellista valtaa että toiminnan sisällöstä päättämistä hajautetaan ja delegoidaan kuntiin. Suomessa reformi tapahtui olosuhteissa, joissa myös kustannusten leikkaukset kohdistuivat eniten juuri paikallis- ja aluetason toimintoihin. Väitöskirjassaan Riitta Haverinen (1999, 85-86) vetää yhteen 1990-luvun alun julkishallinnon kehittämisstrategioita ja toteaa kehittämisen tuoneen kunnille laajemmat toimintavapaudet. Haverisen (1999, 86) mukaan kunnilla on ollut oikeus paikallisten sosiaalipalveluratkaisujen tekemiseen aiempaa pienemmillä resursseilla, tilanteessa jossa työllisyyden ja työttömyyden vaihtelut, talouden muutokset ja moderni-

saation vaatimukset ovat samanaikaisesti läsnä. Julkusen (2006, 266) mukaan laajoja yhteiskuntapoliittisia uudistuksia on helpompi ajaa läpi ottamalla ne ensin käyttöön määräaikaisina, alueellisesti rajoitettuina kokeiluna.

### 3.3.3 Paikallisen kehittämisen ohjaaminen

#### *Uusi suunnitteluideologia*

Julkishallinnon toimijatahojen keskinäisten suhteiden ja toimivallan nähdään määrittävän ohjausjärjestelmässä, jonka avulla myös allokoidaan resursseja eri tehtäviin ja kehittämisen kohteisiin. Ohjausjärjestelmän muuttuessa instituutionaalinen valtajärjestelmä jäsenyyty uudelleen. Uuden julkisjohtamisen näkökulmia vastuurooleihin voidaan Denhardtin ja Denhardtin (2000, 554) kielikuvia käyttäen ilmaista verbeillä ”rowing”, ”steering” ja ”serving”. Tällöin New Public Management’n hallinnollista ajattelua verrattuna vanhaan hallintoon kuvataan iskulausella ”steering rather than rowing”. Vanha hallinto nähdään päätöksistä ja toimeenpanosta huolehtivana, kansalaisten puolesta toimivana ja päätävänä auktoriteettina. Vastapainoksi managerialistisen johtamisen nähdään yllyttävän poliittisten tavoitteiden saavuttamiseen markkinavoimien ja voittoa tavoittelemattoman sektorin keinorepertuaareja käyttäen. New Public Management’n ja New Public Servicen eroa taas kuvataan iskulausella ”serving rather than steering”, jolloin NPS tarkoittaa palvelevaa hallintoa, toisin sanoen intressien työstämistä yhdessä kansalaisten ja yhteisöjen kanssa ja tarpeita koskevan yhteisymmärryksen tavoittelemista eri toimijatahojen kesken. (Denhardt & Denhardt 2000, 554.) Kielikuvat ilmentävät toimintojen ohjautumisen monimuotoistumista ja irtautumista hallinnollisesta keskuksesta. Ne ilmentävät myös neuvottelevan ja sitouttavan prosessin ilmaantumista ohjaukselliseen järjestelmään. Kun yhdistetään management -ajattelun tuloksellisuusvaatimus (Lähdesmäki 2000, 34) ja palvelua (NPS) korostavan ajattelun yhteistoiminnallisuus, saadaan aikaiseksi tavoitteellisuutta, tuloksellisuutta ja yhteistoiminnallista sitoutumista yhdistävä ohjauksellinen malli. Lähdesmäen (2000, 34) mukaan managerialistisessa ajattelussa virkamiesten vastuuta toimintansa tuloksista halutaan lisätä. Toiminnan virheetömyys ja sääntöjenmukaisuus eivät ole enää hyveitä, sen sijaan kustannustehokkuus, päätöksenteon nopeus ja joustavuus ovat toivottuja virkamiesten suoritteita.

Sosiaali- ja terveystalitiikan päämäärien ilmentäjinä ja jatkuvuuden tuottamisen välineinä uudessa julkisjohtamisessa käytetään toimintaohjelmia ja niitä toteuttavia strategioita (Vartola 2004, 108). Alasoinin (2006, 35) mukaan ohjelmallisella kehittämisellä pyritään vahvistamaan päätöksenteon legitimitettä ympäristössä, joka edellyttää lisääntyvää tehokkuutta ja joustavuutta sekä keveämpiä hallinnollisia rakenteita. Ohjelmien tavoitteenasettelua pidetään yleisenä ja paikallisille painotuksille tilaa antavana (Sulkunen 2004, 62). Hallinnan prosessiin liittyen tavoitteisiin pyrkiminen saatetaan tuoda esille voimakkaana tahtotilana, ”kaikkien yhteisenä tavoitteena”. Ilmaisulla pyritään korostamaan tarvetta aktivoida eri tahoja tavoitteen saavuttamiseen. Yhteiseen tavoitteeseen

kanavoitavaa toimintaa voidaan kuvata osallistamisen käsitteellä, jolla Alasoini (2006, 38) tarkoittaa eri osapuolten roolin tietoista aktivoimista uuden tiedon ja osaamisen rakentamisessa. Alasoinin (2006, 36-37) mukaan osallistaminen edustaa vuorovaikutteista innovaatiomallia. Vuorovaikutteisuuden tavoittelussa voi nähdä heijastuksia New Public Service-ajattelumallista, jossa julkishallinnon edustajilta peräänkuulutetaan aktiivista roolia kansalaisareenoiden luomisessa ja yhteisten tavoitteiden ilmaisemisessa (Denhardt & Denhardt 2000, 554-555). Esimerkiksi Euroopan Sosiaalirahaston (ESR) keskeisillä käsitteillä, kuten valtaistamisella, osallisten nimeämisellä, verkostoitumisella ja ruohonjuuritason aktivoimisella (Kankare 2006, 127) voidaan nähdä yhteyksiä NPS-ajattelumallissa tavoiteltuun strategisten tavoitteiden kollektiiviseen edistämiseen. Denhardt'n ja Denhardt'n (2000, 555) toimintaperiaatteeksi muotoilema lause kuuluu "ajattele strategisesti, toimi demokraattisesti".

### *Informaatio-ohjauksen mekanismit*

Uudessa hallinnollisessa ajattelussa keskushallinnon asettamat toiminnan tavoitteet kuvaavat voimakasta tahtotilaa, mutta muodostavat väljät puitteet alueellisesti ja paikallisesti tarkoituksenmukaiselle tulkinnalle, soveltamiselle ja toimeenpanolle. Paikallistasolle delegoituun kehittämiseen ja kehittämisen ohjaamiseen yhdistetään paikallisten toimijoiden vapaus ratkaista vastuutahot, organisaatiot ja toteuttamistavat paikallisesti (Saari 2005, 48-49). Kankare (2006, 130) käyttää kielikuvaa tavoitteiden "kelluminen", tarkoittaessaan avointa, muuttuvien olosuhteiden ja neuvottelujen myötä tapahtuvaa priorisointia, johon esimerkiksi ESR:n kehittämisohjelmat perustuvat. Vastuu ohjelmien käytäntöön viemisestä siirtyy paikallisille päätöksentekijöille ja hyvinvoinnin ammattilaisille (Warpenius 2002, 19). Tällaisessa toimintojen ohjautumisessa myös paikallisia kehittämiskysymyksiä opitaan liittämään yhä useammin valtakunnallisten tai EU:n kehittämisohjelmien tavoitteisiin (Laitinen-Kuikka 2003, 279-280).

Informaatio-ohjaus nähdään ohjauksellisena mekanismina, joka toimii siltanä keskushallinnon ilmaisevan tahtotilan ja paikallisen strategisen suunnittelun välillä. Informaatio-ohjauksella tarkoitetaan kehittämisen yllykkeiden tuottamista toimintakenttään tietoa lisäävän, suositteluvan ja kannustavan aineksen muodossa (Oulasvirta & Ohtonen & Stenvall 2002, 27-29). Tällöin päätösvalta ja vastuu toimintojen toteuttamisesta siirtyvät paikallistason toimijoille, joiden informaatio-ohjauksen suosituksia seuraten odotetaan toimivan kehittyvällä ja ilmaistua tahtotilaa lähentyvällä tavalla. Informaatio-ohjauksessa kehittämisen kohde valikoituu usein projektimaisena tehtäväasetteluna, sillä projekteilla ohjaaminen voidaan nähdä uuden suunnitteluideologian ilmentymänä (Julkunen 2006, 266). Informaatio-ohjaukseen perustuvassa kehittämisessä ideat siirtyvät toimijalta toiselle "translokaalisesti". Siirtymisprosessista voidaan käyttää kääntämisen tai tulkitsemisen käsitettä (Johansson 2006, 30; Rose 1999, 48). Toimintojen keskuksessa sijaitsevat "kääntäjät" (Johansson 2006, 30) vastaanottavat, muuntavat ja siirtävät ideoita eteenpäin. Samantapaiseen rooliin viittaa Sahlin-Andersson (1996a, 83) "editors" -käsitteellä, viitaten toimipaikkoihin, joiden

keskeisenä tehtävänä on "toimittaa" ja kierrättää organisatorisia menestystarinoita. Kääntäjän rooli voi olla esimerkiksi virkamiehillä, tutkijoilla, ammattilaisilla, johtajilla, konsulteilla ja suunnittelijoilla (Sahlin-Andersson 1996a, 83). Meyer (1996, 244) erottaa toisistaan toimijat ("actors") ja muut vaikuttajat ("others"), joista jälkimmäisillä ei ole vastuuta organisaation käyttäytymisestä ja tuloksista. Kettusen (2006, 251) mukaan korkeiden virkamiesten tehtäväksi on muodostunut kompromissien rajojen osoittaminen ja niiden kääntäminen välttämättömyyksien kielelle. Hänen mukaansa he muokkaavat yhteisesti tunnustettua etujen ja tarpeiden aluetta siirtäen käsiteltäviä asioita etujen alueelta tarpeiden alueelle ja politiikan tasolta hallinnon tasolle.

### *Tuloksellisuuden kontrolli*

Uuden julkisjohtamisen ilmaistaan mahdollistavan autonomiaa ja toteuttamistapojen vapautta paikallisten hyvinvointipalveluiden toteuttajille. Alemman tason toimintavapaus nähdään kuitenkin ristiriitaisena ylemmän tason asettamien tiukkojen vaateiden kanssa (Koskiahho 2008, 28). Pollitt ja Bouckaert (2004, 90) kiinnittävät huomion uudenlaisiin ohjaamisen, rajoittamisen ja sanktioimisen muotoihin, jotka suuntautuvat toiminnan tuloksellisuuteen. Sahlin-Andersson (2004, 24) luonnehtii tuloksellisuuden kautta ohjautuvaa yhteiskuntaa "audit -yhteiskunnaksi" joka toisaalta tarkoittaa auditoivaa yhteiskuntaa, mutta myös yhteiskuntaa, jossa aktiviteetit muotoillaan auditoitavissa oleviksi. Auditoiva yhteiskunta arvioi yhteiskunnallisia toimia ja säätelee toimintojen legitimitettä (Clarke 2004, 115-118). Rajavaara (2007, 164) toteaa, ettei auditointi -sanalle ole hyvää suomenkielistä vastiketta. Lähimmäksi tulevat tilivelvollisuusarvioinnin tai vastuullisuusarvioinnin käsitteet (Rajavaara 2007, 164). Rajavaaran (2006, 74) mukaan hallinnolta ja työntekijöiltä edellytetty tilivelvollisuusarviointi poikkeaa kehittävästä arvioinnista ja arviointitutkimuksesta, joista jälkimmäiset tähtäävät ensisijaisesti työ- ja palveluprosessien kehittämiseen ja uuden tiedon tuottamiseen.

Arvioitavuuden ja valvonnallisuuden esille nostaminen ilmentää legitimoivien elementtien uudelleenrakentamista, jota muun muassa palvelutuottajien moninaistuminen edellyttää (Julkunen 2006, 260). Arvioinnin kohteena oleminen edistää toimintojen rakentamista siten, että ne ovat arvioitavissa ja mitattavissa. Sahlin-Anderssonin (2004, 27) mukaan ohjauksessa painotutaan luomaan proseduureja, aktiviteetteja ja tietojärjestelmiä, jotka ovat kuvattavissa ja mallinnettavissa. Toisaalta painotutaan tuloksellisuuden osoittimien eli mittareiden ja indikaattorien kehittämiseen. Lähdesmäen (2000, 35) mukaan New Public Management -ajattelutapaa on kritisoitu byrokratiaa lisäävästä "tulomittaritehtailusta". Sääntelyn välineiden todetaan laajentuneen eurooppalaisessa hallintokulttuurissa (Majone 1996, 10, 15, 23). Ne ovat myös entistä useammin säännöstelyn asiantuntijoiden toteuttamia, esimerkiksi erilaisten arviointiin erikoistuneiden ja legitimiin toimijaroolin saaneiden toimijoiden tietyillä kriteereillä suorittamia ulkoisia arviointeja. Ulkoinen arvioitsijataho auditoi tuloksia, joita auditoinnin kohteet ovat itsesätelyä hyödyntäen saaneet aikaiseksi. (Majone 1996, 10, 15, 23.) Standardit, linjaukset, toimintakriteerit ja koordinaation

menetelmät ovat yhä useammin ylikansallisia (Sahlin-Andersson 2004, 27). Uuteen suunnitteluideologiaan kuuluvat olennaisesti evaluaatiot, itsearviointit, skenaariot ja kansallisen innovaatiojärjestelmän rakentaminen (Kettunen 2006, 251).

### 3.4 Yhteenveto

Tässä pääkappaleessa olen tarkastellut hyvinvointivaltion murrosta siirtymäkautena uuteen politiikkaan, kiinnittäen erityisesti huomiota hyvinvointivaltion toimintaperiaatteiden muutokseen sekä kolmannen sektorin ja kansalaisten rooliin uudessa hyvinvointipolitiikassa. Hyvinvointivaltion murrokseen liittyvä keskustelu on paljon tätä laajempi, mutta edellä mainitut muutostrendit ovat lähimmin yhteydessä julkishallinnon reformin edustamiin yhteiskunnallisiin muutossuuntiin. Kappaleen pääasiallisen sisällön muodostaa julkishallinnon reformin ja uuden julkisjohtamisen edustaman ajattelutavan tarkasteleminen. Ajattelumallin kokonaisuutta hahmottaakseni olen nähnyt tarpeelliseksi kuvata melko yksityiskohtaisesti uuden julkisjohtamisen variaatioita ja sen näkökulmaa julkishallinnon eri osa-alueisiin. Uuden julkisjohtamisen piirteet nähdään usein irrallisina ilmiöinä. Esimerkiksi auditointiin perustuvia evaluaatiotapoja sovelletaan laaja-alaisesti, kuitenkin ehkä tunnistamatta niiden yhteyksiä uuteen hallinnolliseen ajattelumalliin. Uuden julkishallinnollisen kehityksen tunnistaminen on tarpeen siitäkin huolimatta, että sen kaikki piirteet eivät suomalaisessa yhteiskunnassa ole täysimittaisesti todentuneet. Tutkimukseni empiriaa ajatellen hyvinvointivaltion murroksen ja uuden julkisjohtamisen tarkasteleminen auttaa valottamaan muutoksen taustaa. Toiseksi se antaa välineitä tarkastella projektitoiminnaksi kanavoituvien muutospyrkimysten lähteitä, niin sosiaalialan projektien perusteluissa kuin tavoitteissakin. Yhteiskunnallisen muutoksen trendit ovat kuitenkin metatasoisia, eikä niillä ole suoraviivaista selittävää roolia yksittäisiin tutkimushavaintoihin nähden. Kolmanneksi uudelle hallinnolliselle mallille ominaiset mekanismit, kuten ohjaukselliset prosessit ja ideoiden siirtyminen toimijalta toiselle, antavat aineksia tarkastella projektitoiminnan mekanismeja ja toimintaympäristöä. Käsitteet uuden julkisjohtamisen kannalta optimaalisista ominaisuuksista, kuten organisoitumis-, verkostoitumis- ja arvioitavaksi asettumisen kyvystä, antavat käyttöön mittariston, jota vasten uudelleen muotoutuvien hyvinvointipalveluiden ominaisuuksia voidaan tarkastella. Hyvinvointivaltion murros, julkishallinnon reformi ja uusi julkisjohtaminen muodostavat sen kontekstin, johon tutkimuksessani suhteutan projektitoimintaa.

## 4 HYVINVOINTIVALTIO INSTITUUTIONA JA ORGANISAATIOYMPÄRISTÖNÄ

Hyvinvointivaltiolliset palvelut kuuluvat perinteisesti pääosin julkisen sektorin piiriin. Sahlin-Andersson ja Brunsson (2000, 722) kuvaavat julkisen sektorin organisaatioita organisaatio-ominaisuuksiltaan epätäydellisiksi. Hyvinvointivaltiolliset toiminnot on totuttu näkemään ennen kaikkea osana suurempaa kokonaisuutta, hyvinvointivaltiota, jolla on yhteinen sääntelevä systeemi, hierarkkisesti määritellyt toimijaroolit ja lainsäädäntöön perustuva legitiimi toimivalta. Yksittäisillä palvelupisteillä ei perinteisesti ole autonomiaa päättää tavoitteistaan ja toiminnoistaan. Sosiaalialan projektitoiminta voidaan nähdä organisoitumisena kohti tiettyä tavoitetta nimenomaan hyvinvointivaltiollisten toimintojen kokonaisuudessa. Hyvinvointivaltiollisten toimintojen organisaatioluonne, toimintoihin sisään rakentunut tapa kohdata muutos, rakenteisiin varastoituneet muutospyrkimykset sekä toimijoiden rooli muutoksessa, vaikuttavat omalla kontekstinaan projektitoiminnan perusteluihin, tavoitteisiin ja toimintatapoihin.

Organisatoriset rakenteet muodostavat eräänlaisen maaston, jossa muutospyrkimysten täytyy onnistua etenemään toteutuakseen. Organisatoristen rakenteiden maastosta on käytetty käsitettä organisaatiokenttä. Scott (2001, 83) tarkoittaa organisaatiokentällä palvelutuotantonsa tai muun tehtävänsä perusteella samalle alalle sijoittuvien organisaatioiden joukkoa täydennettyinä organisaatioilla, jotka vaikuttavat olennaisesti yhteistyökumppanuuksiin, kilpailijoihin, rahoituslähteisiin ja säännöksiin. DiMaggio ja Powell (1991, 64-65) pitävät organisaatioiden kentän tunnusomaisina piirteinä organisaatioiden vastuu- ta samankaltaisista palveluista ja osallisuutta yhteisissä muutosprosesseissa. Kenttää sitoo yhteen jaettujen kulttuuris-kognitiivisten tai normatiivisten seikkojen olemassaolo tai yhteinen säännöstelevä systeemi (Scott 2001, 83). Charniawska ja Joerges (1996, 38) lisäävät tähän runsaan vuorovaikutuksen, vakiintuneet valta-asetelmat ja liittoutumat, sekä yhteenkuuluvaisuuden tunteen, "kenttätietoisuuden". Organisaatioiden kentässä toimijan identiteetti määrittyy suhteessa toisiin (Sahlin-Andersson 1996a, 72). Identiteetti edustaa tällöin abstrahoitua kuvaa siitä, mitä pidetään pysyvyytenä ja jatkuvuutena henkilön, ryhmän tai organisaation toiminnoissa. Hyvinvointivaltiollisten organisaatioi-



den kokonaisuudessa voidaan nähdä edellä kuvattua sidoksisuutta. Sidoksisuus voi ilmetä keskinäisinä valvontasuhteina, täydentävyyksinä, resurssiriippuvuuksina, jaettuina mentaalina malleina ja riippuvuutena samoista ympäristöllisistä impulsseista (Levin 1996, 101). Organisaatioiden kentän sisällä toimintoja ohjaavat rakenteet ovat joiltakin osin hyvin vahvoja, vastuut erityisen velvoittavia ja kytkennät tavoitteen ja toiminnan välillä hyvin tiiviitä (Weick 2001, 42). Hyvinvointivaltiollisten organisaatioiden kentälle on ominaista keskinäisten suhteiden vakiintuminen institutionalisoitumisen myötä.

#### 4.1 Hyvinvointivaltion instituutio-ominaisuudet

Hyvinvointivaltion vakiintuminen voidaan nähdä laajamittaisena institutionalisoitumisen prosessina (Saari 2005, 27), jonka myötä on rakentunut tietoisuutta, rakenteita ja toimintaa kannattelevia mekanismeja. Institutionalisoitumisen teoriaa tutkineet Pamela S. Tolbert ja Lynne G. Zucker (2006, 184) nimeävät instituutionalisoinnin synonyymiksi organisoitumisen, tarkoittaen sillä rakenteiden luomista ja omaksumista. Yhdysvaltalainen organisaatiotutkija W. Richard Scott (2001, 52) on kuvannut instituutioita kannattelevia tukipilareita erottelemalla sääntelevän, normatiivisen ja kulttuuris-kognitiivisen tarkastelutavan. Ruotsalaiset Nils Brunsson ja Bengt Jacobsson (1998, 15) viittaavat samaan asiaan käyttämällä pääkäsitteenä sääntöjä, jotka he jaottelevat normeihin, direktiiveihin ja standardeihin. Näistä direktiivit viittaavat sääntelevään pilariin, normit normatiiviseen pilariin ja standardit jossakin määrin kulttuuris-kognitiiviseen pilariin.

TAULUKKO 1 Instituutioita ylläpitävät pilarit (Scott 2001, 52).

	<i>Sääntelevä pilari</i>	<i>Normatiivinen pilari</i>	<i>Kulttuuris-kognitiivinen pilari</i>
<i>Noudattamisen peruste</i>	Tarkoituksenmukaisuus	Sosiaalinen velvollisuus	Itsestäänselvyys Jaettu ymmärrys
<i>Järjestyksen peruste</i>	Ohjaavat säännöt	Yhteiset odotukset	Omaksuttu skeema
<i>Mekanismit</i>	Uhka, pelko	Normatiivisuus	Jäljittely
<i>Logiikka</i>	Välineellisyys	Soveltuvuus	Oikeaoppisuus
<i>Indikaattorit</i>	Säännöt, lait ja sanktiot	Hyväksytyt toimintatavat	Yhteiset uskomukset Jaettu toimintalogiikka
<i>Legitimiteetin perusta</i>	Lakiin perustuvat sanktiot	Moraalinen hallinta	Ymmärrettävyys Tunnistettavuus Kulttuurinen tuki

Seuraavassa tarkastelen hyvinvointivaltion vakiintuneita ja muutoksessa olevia rakenteita käyttäen Scott'n (2001) jäsenystä kolmesta instituutioita kannattelevasta pilarista. Tarkastelen erityisesti toimintojen välisiä sidoksia sekä toimijoihin

ja ympäristösuhteeseen liittyviä tekijöitä, vaikka institutionalisoituminen hyvinvointivaltiossa vaikuttaa hyvin moniin elämänalueisiin. 1990-luvun hyvinvointivaltiollisessa muutoksessa institutionaalinen muutos muodostuu byrokraattisen ja managerialistisen hallintoajattelun välille. Tarkasteltavaksi tulee myös muutoksen suhde ylhäältä käsin muodostettuun rationaalisuuspyrkimykseen.

### *Sääntelevät tekijät*

Hyvinvointivaltiota sääntelevät tekijät on ollut tyypillistä toteuttaa byrokraattisen mallin mukaan: hierarkkiseksi, muodollisista suhteista ja säännellyistä toimintatavoista koostuvaksi kokonaisuudeksi. Aaltosen (1999, 70) mukaan taylorismin ja tulosjohtamisen ohella bykratiamalli on sosiaalitoimen johtamisen lähihistoriassa yksi eniten korostuneista toimintaotteista. Bykratiamalli on myös yksi eniten kritisoiduista toimintamalleista. Vartola (2004, 27) muistuttaa, että byrokraattien lähtökohtaisesta soveltumattomuudesta palvelutoimintaan. Byrokraattis-rationaalinen organisaatioteoria ilmentää modernille aikakaudelle ominaista rationaalisuuspyrkimystä, edistysuskoa ja luottamusta siihen, että ympäristöä on mahdollista kontrolloida tieteen keinoin (Casey 2002, 63; Morgan 1996, 27). Byrokraattisen organisaatioparadigman väistyessä myös rationaalista päätöksentekoa on alettu kyseenalaistaa. Weick (2001, 35) kiinnittää huomiota siihen, että rationaalinen päätöksenteko on tarkoituksenmukaista ennen kaikkea valtaapitävien perspektiivistä ja hän väittää, että hallinnollisena menettelynä rationaalisella päätöksenteolla on fasadiluonne. Rose (1999, 27), Sahlin-Andersson (1996b, 122) ja Mäntysaari (1991, 256) viittaavat rationaalisuuden tarkoitushakuiseen ja retoriseen funktioon. Tällöin rationaalista päätöksentekoa käytetään jälkikäteen legitimoimaan äkilliseen ongelmatilanteeseen kehitetty käytännön ratkaisu. Kritiikistä huolimatta rationaalisen toimintamallin hallinta kytketään edelleenkin kyvykkyyteen selviytyä haasteesta (Weick 2001, 35). Casey (2002, 84-86) näkee rationaalisen määrittelyn olevan läheisessä yhteydessä strategisen suunnittelun ja uusrationaalisen strategisen johtamisen intressien kanssa. Røvik (1996, 160) on havainnut, että institutionalisoitumista purkavissa prosesseissa kielenkäyttö on läpikotaisin rationaalisen terminologian mukaista. Byrokraattisuuden ja rationaalisuuden erkaantumista toisistaan havainnollistaa näiden käsitteiden käyttö projektiorganisoinnin yhteydessä. Projektitoimintaa ei juuri koskaan kuvata byrokraattiseksi, mutta se on erittäin tyypillistä kuvata rationaaliseksi. Rationaalinen määrittely on tavanomaista varsinkin silloin kun projekti määritellään tavoite- tai suunnitteluorientoituneesti (Alasoini 2006, 39; Sahlin 1996, 241-244). Voidaan ajatella, että uudessa julkisjohtamisessa sääntelevä rakenne toimintoihin tuotetaan managerialistisen hallintoajattelun näkökulmasta. Byrokraattis-rationaalisen organisaatiomallin sijasta voidaan puhua managerialistis-rationaalista mallista.

Instituutioita sääntelyn kautta muotoileville rakenteille ovat tyypillisiä ylhäältä alaspäin suuntautuvien muutospyrkimysten, sääntöjen, direktiivien ja sanktioiden seurauksena ohjautuminen (Scott 2001, 52, 72; Brunsson & Jacobsson 1998, 15). Hyvinvointivaltion laajentumisvaihetta tarkasteltaessa on havaittu, että yksittäisten sääntelevien tekijöiden seurauksena on syntynyt sirpaleinen

ja monimutkaisista keskinäisistä kytkennöistä muodostunut etuuksien ja palveluiden kokonaisuus. Sääntelevien ominaisuuksien on todettu kerrostuneen ja vakiintuneen osaksi hyvinvointivaltiollisten toimintojen kenttää ja osaksi kansalaisten elämää (ks. Julkunen 2006, 265). Tutkiessaan hyvinvointivaltion rajoittamiseen liittyviä pyrkimyksiä, Paul Pierson (2001c, 426) havaitsi, että hyvinvointivaltion jyrkkä supistaminen ja uudelleen organisointi on muutospaineista huolimatta vaikeaa juuri institutionalisoituneen monimutkaisuuden takia. Kun tarkastellaan siirtymää managerialistiseen sääntelevään systeemiin, voidaan havaita, että ylhäältä alaspäin suuntautuva ohjauksellinen sääntely ei ole yksityiskohtaista, vaan se on ennemminkin väljää, sopimuksellista ja ”kelluvaa” (Julkunen 2006, 213; Kankare 2006, 130; Warpenius 2002, 19).

Karl E. Weick (2001, 43) kuvaa käsitteellä ”tiukka sidos” sääntelevän rakenteen vahvaa roolia organisaation alasysteemeissä ja organisaation jäsenten työsuorituksissa. Morganin (1996, 58) mukaan alasysteemejä ovat organisaation ympäristösuhteeseen liittyvä alasysteemi, tavoitteenasetteluun liittyvä strateginen alasysteemi ja työnjakoon liittyvä teknologinen alasysteemi. Byrokraattisessa sääntelevässä systeemissä korostuu organisaatiolle ja siinä työtä tekevälle annetun tehtävän määrämuotoinen suorittaminen (Casey 2002, 67; Gerth & Mills 1982, 229). Managerialistisesti sääntelevässä järjestelmässä painopiste on suorituksessa ja tuloksessa sääntelyn tapahtuessa uusien valvontamekanismien, kuten mittareiden, auditointien ja proseduurien tarkastelemisen kautta (Pollitt & Bouckaert 2004, 90; Sahlin-Andersson 2004, 24).

Morganin (1996, 58) mukaan säänteleviin suhteisiin perustuvassa byrokraattisessa organisaatiossa on erityisen vaikea kohdata ympäristöstä tulevia muutospaineita. Ympäristö oletetaan muuttumattomaksi, ennakoitavissa olevaksi ja organisaation ympäristösuhdetta leimaa jäykkyys ja reagoinnin niukkuus. Toimintatapojen säännönmukaisuus ja prosessien pelkistäminen ovat byrokraattiselle hallinnolle ominaisia pyrkimyksiä, jotka ilmentävät Weick'n ja Wesley'n (1996, 445) väitettä, että byrokraattinen hallinto pyrkii muuttamaan olemassa olevaa ja sillä on taipumus jättää variaatiot vähäiselle huomiolle. Vartolan (2004, 100) mielestä suorittavan tason päätösvallan puute ja keinovalikoiman riittämättömyys saattavat johtaa lyhytperspektiiviseen pragmatismiin, joka kiinnittää asioihin huomiota vain mikäli ne mahtuvat käytössä olevaan keinovalikoimaan. Byrokraatiaan perustuvan hallinnon on arvioitu riittävän vain niin kauan kuin julkinen sektori toimii vakaissa oloissa, massatuotannossa ja standardoitujen palveluiden toteuttamisessa. Managerialistisen hallintokulttuurin suhde ympäristöön on sen sijaan aktiivinen, sillä hallinnan ja kumppanuiden tavoittelun myötä toiminnan oletetaan tapahtuvan verkostoissa (Anttiroiko ym. 2003, 141; Stoker 1998, 22). Kokonaisvaltaiseksi rakennetun koneiston sijasta ympäristöä lähestytään strategioilla (Saari 2005, 48), joiden ympäristösuhde on avoin, mutta strategisten painopisteiden suunnassa valikoiva. Ylhäältä tai organisaatiosta käsin tapahtuvan sääntelyn suhde ympäristöön säilyy määrittämään pyrkivänä, mutta erilaisena.

Bahlen (2003, 7) mukaan säänteleviä rakenteita saavat aikaan tiettyjen ongelmien määrittäminen sosiaalisesti relevanteiksi, toimijoiden integroiminen

järjestelmään säännönmukaisten formaalien suhteiden muodossa, resurssien allokoiminen määritellyillä periaatteilla sekä mekanismien rakentaminen säädettyä kontrolloimaan ja legitimoimaan. Hyvinvointivaltioon vakiintunut palveluiden järjestäminen on omimmillaan keskimääräisiin, ennakoitavissa oleviin ongelmiin vastaamisessa. Käsitellessään hyvinvointipalveluiden verkostoituvaa kenttää, Vappu Karjalainen (1996, 207) havaitsi, että hyvinvointipalveluiden perustehtävistä huolehditaan tehokkaimmin ”raskaalla” ja vakiintuneella rakenteella julkisten palveluiden voimin. Raskas rakenne viittaa lakisääteiseen tehtävään, viimesijaiseen vastuuseen ja palvelun laaja-alaiseen kattavuuteen. Vaikka sosiaalialalla kohdattavat ongelmat ovat väestötasolla ennakoitavissa ja keskimääräisiä, ovat ne usein tapahtumiskontekstissaan ainutkertaisia ja vaikeasti valmistauduttavissa. Uusien sosiaalisten ongelmien ilmaantuessa ja ongelmien kietoutuessa yhteen projektitoiminta nähdään yhtenä tapana löytää ratkaisuja (Karjalainen 1996, 207). Byrokraattisessa organisaatiossa projektitoiminta nähdään myös tapana hoitaa organisaation ympäristösuhteita (Sahlin 1996, 18-19). Ympäristöstä organisaatioon kohdistuva ärsyke, esimerkiksi monen toimipisteen apua tarvitseva asiakasryhmä, otetaan projektissa erityistarkastelun kohteeksi ja avuntarve pyritään jäsentämään organisaatioiden toimintakulttuuriin soveltuvaksi. Myös edustuksellisessa työryhmätyöskentelyssä (Levin 1996, 91) perustoiminnasta erillisenä toimiva projektiryhmä keskittyy ulkoisen haasteen haltuunottoon.

Organisatorista muutosta tavoiteltaessa huomio kiinnittyy ennen kaikkea organisaation sisäisiin tekijöihin, kuten sääntöihin, rakenteisiin, organisaation jäsenten vuorovaikutussuhteisiin, sitoutumiseen ja ammatilliseen moraliin (Scott 1987, 22). Organisaation sisäisissä moniammatillisissa projektitiimeissä voidaan pyrkiä yhdistämään byrokraattisen organisaation funktionaalinen rakenne ja projektiryhmiä hyödyntävä tapauskohtainen rakenne (Morgan 1996, 50). On kuitenkin ongelmallista, mikäli projektiryhmä on liitetty tai jopa ”päälle liimattu” voimakkaan byrokraattiseen rakenteeseen ja mikäli työryhmän jäsenillä on kaksoislojaliteetin vaatimus (Morgan 1996, 54). Projektimaiset, tilapäiset ad hoc -organisaatiot tutkivat, luovat ja suuntautuvat muutokseen, mutta kyseenalaistavat samalla yhtenäisyyttä, identiteettiä ja perinnettä (Weick & Wesley 1996, 456). Røvikin (1996, 164) mukaan muutos saattaa jäädä näennäiseksi, sillä vanhentuneet toimintatavat varastoituvat institutionalisoituneisiin, byrokraattisiin rakenteisiin. Ne säilyvät erilaisissa rutiineissa ja prosesseissa, vaikka eivät enää kiinnittysikään keskeisimpään rakenteeseen. Kerstin Sahlin-Andersson (1996b, 122) on havainnut, että byrokraattisessa organisaatiossa projektien käynnistäminen sijoittuu siihen vaiheeseen, kun organisaatiossa pitkään kytenyt ongelma pystytään kytkemään sopivaan ratkaisuun. Byrokraattis-rationaalisessa organisaatiossa projektitoiminta saattaa olla kanava tuoda esille järjestelmään kuulumattomia tarpeita tai ajattelumalleja. Ratkaisemattomat kysymykset ajalehtivät muodollisten suhteiden ja määrämuotoisten toimintatapojen välimaastossa, kunnes syntyy mahdollisuus ottaa ne haltuun organisaatiossa legitimiiksi koetulla toimintatavalla, esimerkiksi kehittämisprojektin muodossa.

*Ammatilliset normit ja hyvinvointivaltion muutos*

Kun hyvinvointivaltion muutosta tarkastellaan normatiivisen pilarin näkökulmasta, kiinnitetään huomiota oletuksiin suotavasta käyttäytymisestä, velvollisuuksista ja moraalista. Scott'n (2001, 54-55) mukaan institutionalisoitumisen normatiivinen näkökulma tarkastelee arvoja ja normeja. Arvot voidaan määrittellä käsityksiksi ensisijaisesta tai toivottavasta, sekä rakenteiden luomiseksi olemassa olevan toiminnan peilaamista varten. Normit ilmaisevat legitiimejä keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. (Scott 2001, 54-55.) Brunssonin ja Jacobssonin (1998, 15) mukaan normien noudattaminen on sidottu enemmänkin sisäiseen kuin ulkoiseen pakkoon, eikä normeilla ole identifioitavissa olevaa toimeksiantajaa. Kun painotetaan normatiivista näkökulmaa, voidaan nostaa esille institutionalisoituneita odotuksia suhteessa hyvinvointivaltiossa toimimiseen, elämäntyylien säätelemiseen, ongelmien ja tarpeiden määrittelemiseen sekä niihin liittyvän vallan ja tiedon hallitsemiseen (Kettunen 2006, 249; Clarke 2004, 147; Sulkunen 2004,71). Normit ja arvot ilmentävät hyvinvointivaltion omaksumia ideologisia päämääriä ja toisaalta käytännön toiminnassa institutionalisoituneita tulkintoja niistä. Erityisen normatiivisuuden lähteen hyvinvointivaltiollisiin toimintoihin muodostaa professionaalinen toiminta, sillä yhteisten arvojen ja normien lisäksi professionaalilla toiminnalla on omia arvojaan ja normejaan. Professionaalisuudelle ominaiset arvot ja normit ovat usein vastakkaisia suhteessa byrokraattisiin hyvinvointivaltiollisiin toimintakäytäntöihin. Professionaalista toimintaa pidetään voimakkaimmin byrokraattiseen organisaatioon vaikuttavana ulkopuolisena voimana ja tärkeimpänä organisaation formaalisen rakenteen sisälle epävirallista rakennetta luovana tekijänä. Professionaaliseen toimintaan sisältyvät omat status- ja valtasuhteensa, kommunikatioverkostonsa, sosiometriset rakenteensa ja työjärjestelynsä. (Heffron 1989, 42; Scott 1987, 55.)

Hyvinvointivaltion kausi nähdään professioiden kehityksessä niiden synnytykauden jälkeen ylivoimaisesti tärkeimpänä ajanjaksona. Tällöin valtio ja kunnat loivat palveluiden markkinat ja organisoivat niitä antavan työvoiman koulutuksen. (Konttinen 1998, 39; Helander 1998, 55.) Valtion ja ammattilaisten välillä on keskinäinen riippuvuus, sillä valtio luovuttaa legitiimin toimijarooliin erityiset kvalifikaatiot täyttävälle ammattikunnalle ja valtuuttaa tämän siten toimimaan päätösten toimeenpanijana (Exworthy & Halford 1999, 10; Konttinen 1997, 50; Rothstein 1994, 129; Gerth & Mills 1982, 200-204). Sosiaalialan ammatteista pisimmälle professionalisoituneena pidetään sosiaalityöntekijän työtä. Lindqvist ja Nygren (2006, 102) näkevät myös sosiaalityön kehittyneen rationalisoitumisen ja bykratisoitumisen prosessina. Näiden prosessien ohella voidaan tehdä havaintoja ammatillisista normeista lähtöisin olevien toimintatapojen institutionalisoitumisesta. Amatilliset normit tuottavat omat suosituksensa ja tavoitteensa optimaalisiksi toimenpiteiksi. Scott (2001, 118) luonnehtii amatillistumista ammattiryhmän jäsenten kollektiiviseksi taisteluksi työolosuhteidensa ja työmenetelmiensä määrittelemiseksi.

Amatillinen byrokrania tunnetaan organisaatioteoreettisessa keskustelussa tapana sovittaa yhteen organisaation viralliset tavoitteet ja organisaation

toimijoista ohjautuvat tavoitteet (Casey 2002, 77; Simon 1976, 80-81, 123). Outi Cavénin (1999, 131) väitöstutkimuksen mukaan byrokraattiset toimintatavat näkyvät hyvinvointivaltion ammateissa "sujutuksena ja pyöryksenä". Tällä kielikuvalla Cavén viittaa monenlaisiin arkisiin ratkaisuihin, joiden avulla byrokraattista hallintokulttuuria ja ammattityön toimintamekanismeja pyritään sovittamaan yhteen. Lipskyn (1980, 40) käyttämä käsite "street-level bureaucrats" ilmentää lähellä asiakasta työskentelevän ammattilaisen ristipainetta byrokraattisten toimintaohjeiden, käytännön työtehtävien edellyttämien toimintatapojen ja ammatillisten normien välissä. Byrokraattisten sääntöjen ja rutiinien muodostama "tiukka sidos" velvoittaa ammattilaista hoitamaan hänelle määritellyt tehtävät, joiden suorittaminen on myös edellytyksenä legitimiin toimijaroolin säilyttämiselle. Omaan ammatilliseen arvioonsa nojautuen ammattilaisilla on mahdollisuus toimia "tiukkojen sidosten" määrittelemättömäksi jättämällä alueella. Toimiminen sekä professionaalisen statuksen, että byrokraattisen statuksen säilyttämiseksi on saanut aikaan ammatillisia institutionalisoituneita normeja. (Johansson 2006, 20; Cavén 1999, 142; Haverinen 1999, 198; Levin 1996, 102; Lipsky 1980, 19.)

Siirryttäessä managerialistiseen toimintakulttuuriin, myös professionaalisen toiminnan ja hyvinvointivaltion välistä sopimusta arvioidaan uudelleen. Kustannus-hyöty -ajattelun voimistuminen (Dominelli 1997, 118), uusliberalistiin käytäntöihin siirtyminen (Eräsaari 2006, 92) ja materiaalien työstäminen prosessien näkyväksi tekemiseksi (Dominelli 1997, 119) kasvattavat ristiriitaa ammatti-identiteetin ja virallisen ideologian välillä. Managerialismissa kohdistetaan kriittisiä huomioita sekä ammattityön professionaaliseen että ammattityön byrokraattiseen statukseen. Lehdon (2003, 35) mukaan managerialistisessa ajattelussa professionalismin nähdään johtavan asiakkaan näkemysten sivuuttamiseen ja asiantuntijuuden kapea-alaisuuteen suhteessa monimutkaisiin ongelmiin. Uudelle julkisjohtamiselle ominaisen byrokraatiakritiikin tapaan myös byrokraattian ammattilainen nähdään virkamiehenä, joka tavoittelee valtaa ja omaa etua. Sen sijaan ammatillisissa normeissa keskeiset tekijät, kuten ammattien asiantuntemus ja palvelemisen etiikka eivät saa osakseen erityistä arvostusta. (Lehto 2003, 35.) Rob Flynn (1999, 25) on verrannut managerialismin ja professionalismin ideaalityyppejä tarkastelemalla niiden suhdetta legitimitettiin, tavoitteisiin, kontrolliin, asiakkaisiin, viiteryhmään ja säätelyn perusteseen.

TAULUKKO 2 Managerialismin ja professionalismin erot (Flynn 1999, 24).

	<i>Managerialismi</i>	<i>Professionalismi</i>
<i>Legitimitietin lähde</i>	Hierarkkinen auktoriteetti	Asiantuntijuus
<i>Tavoitteet</i>	Tehokkuus, voiton maksimointi	Tehokkuus, tekninen kompetenssi
<i>Kontrollimuoto</i>	Säännöt, velvollisuus	Luottamus, riippuvuus
<i>Asiakkaat</i>	Korporaatiot	Yksilöt
<i>Viiteryhmä</i>	Byrokraattian esimiehet	Ammatillinen vertaisryhmä
<i>Säätely</i>	Hierarkkinen	Kollegiaalinen itsesäätely

Flynn'n (1999, 24) kuvaamassa managerialistisessa mallissa hierarkkinen auktoriteetti sekä säännöt ja velvollisuudet korostuvat legitimitetin lähteenä ja kontrollin muotona. Flynnin vertailun perusteella managerialismissa halutaan korvata sekä ammatillisuudesta nousevat normit, että byrokraattisen virkamiesroolin soveltamisesta nousevat toimintatavat. (Flynn 1999, 24.) Aikaisemmassa byrokratian ja ammatillisen byrokratian liittolaisuudessa toimintojen nähtiin ohjautuvan eri tavoin ylemmillä ja alemmilla hierarkiatasoilla (Johansson 2006, 20; Meyer & Rowan 1991, 57-58; Simon 1976, 217). Managerialismissa institutionalisoituneiden sidosten nähdään sulavan ja korvautuvan uusilla sidoksilla. Toisaalta voidaan todeta, että myös byrokraattisessa organisaatioissa professionaalisen toiminnan asema on ollut näkymätön ja Cavénin (1999, 143) mukaan professionaaliset toimijat löytyvät organisaatioissa hierarkioiden uumenista. Julkusen (2004, 173) mukaan professiot itse ovat puolustautuneet managerialistista kritiikkiä vastaan uusilla professionaalisilla ideologioilla, joita ovat muun muassa asiakasdemokratian korostaminen, asiakkaan vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja ammatinharjoittamisen refleksiivisyyden korostaminen. Nämä tendenssit voidaan nähdä pyrkimyksinä tuoda ammatillisia normeja esille muodossa, joka on ymmärrettävissä hallinnon näkökulmasta. Esimerkiksi asiakkaiden osallistuminen on sekä uutta julkisjohtamista (ks. Denhardt & Denhardt 2000, 549-557), että ammatillista sosiaalityötä yhdistävä arvo. Toisaalta on huomioitava, että yhteiset normit saavat perustelunsa erilaisista lähteistä.

Konttisen (1998, 45) mukaan professionaalisuuden kehitys näyttää johtavan siihen, että asiantuntijavaltuuksista päätetään entistä enemmän vedoten paikallisiin erityistarpeisiin ja globalisoitumiskehityksen seurauksena vakiintuneet professionaaliset instituutiot muokataan yhteensopiviksi muiden kansallisten instituutioiden kanssa. Flynn (1999, 31-32) näkee professionaalisella sosiaalityöllä deprofessionalisoitumisen, proletarisoitumisen ja uudelleen professionalisoitumisen visiot. Lena Dominellin (1997, 203) mukaan proletarisoituminen merkitsee rajoitettua professionaalista autonomiaa ja työtehtävien fragmentoitumista erillisiksi tehtäviksi. Flynnin (1999, 31-32) kuvaamassa uudessa professionaalisuudessa korostuu liittolaisuus managerialistisen hallinnon kanssa. Markkinasuuntautuneiden mallien oletetaan lisäävän professioiden välistä kilpailua. Flynn'n mukaan (1999, 31-32) professionaalisuuden purkamista kuvaavissa visioissa stigmatisoidut asiakkaat ja vähemmän kilpailukykyiset ammattilaiset saavat vähemmän resursseja ja sen seurauksena residuaaliset asiakkaat saavat huonompaa palvelua.

### *Muutos kulttuuris-kognitiivisten prosessien näkökulmasta*

Tarkasteltaessa kulttuuris-kognitiivista pilaria hyvinvointivaltiossa, kiinnitetään huomiota vallitsevien toimintatapojen mentaaliseen rakentumiseen ja niiden sisäistämiseen osaksi identiteettiä ja kulttuuria. Kulttuuris-kognitiivisen näkökulman taustalla on sosiologinen ja antropologinen organisaatioajattelu (Scott 2001, 57). Casey (2002, 120) ja Giddens (1997, 289) nimeävät Michel Foucault'n yhdeksi keskeisimmistä postmoderniin organisaatioteoriaan vaikuttaneista teoreetikoista. Foucault'n (1975, 294-295) mukaan sosiaaliset organisaati-

ot eivät todellisuudessa rakennu yhden keskeisen, valtaapitävän voiman vaaraan, eikä valta sijoitu määrättyihin elementteihin, kuten esimerkiksi valtiolliset elimet, muodolliset poliittiset rakenteet tai hallitseva luokka. Karl Weick (2001, 34) väittää että uudemmissa organisaatiomalleissa järjestys löytyy odottamattomista paikoista ja se koskee harvempia ihmisiä entistä lyhyempinä aikoina. Järjestys ei kuitenkaan puutu kokonaan, kuten esimerkiksi anarkistisissa organisaatioteorioissa ajatellaan. Organisaatioissa on tiukkoja sidoksia, mutta ne saattavat kehittyä uusiin paikkoihin. (Weick 2001, 34.) Esimerkiksi julkishallinnon reformin seurauksena organisaatioiden kenttä muuttuu ja toiminta saattaa tulla arvioiduksi uudessa yhteydessä. Samoin kuin näkemys toiminnan tavoitteista, toimintatavoista, legitimitetistä ja kontrollimekanismeista on rakentunut osaksi yhteisesti jaettua toimintakulttuuria, voi se myös muuttua toimijoiden mentaalisissa rakenteissa tapahtuvien muutosten seurauksena (Casey 2002, 15; Meyer 1996, 243). Institutionalisoituneet uskomukset läpäisevät tietoisuuden ja vakiintuneet toimintatavat mielletään tehokkaiksi, tarpeellisiksi ja itsestään selviksi (Tolbert & Zucker 2006, 179).

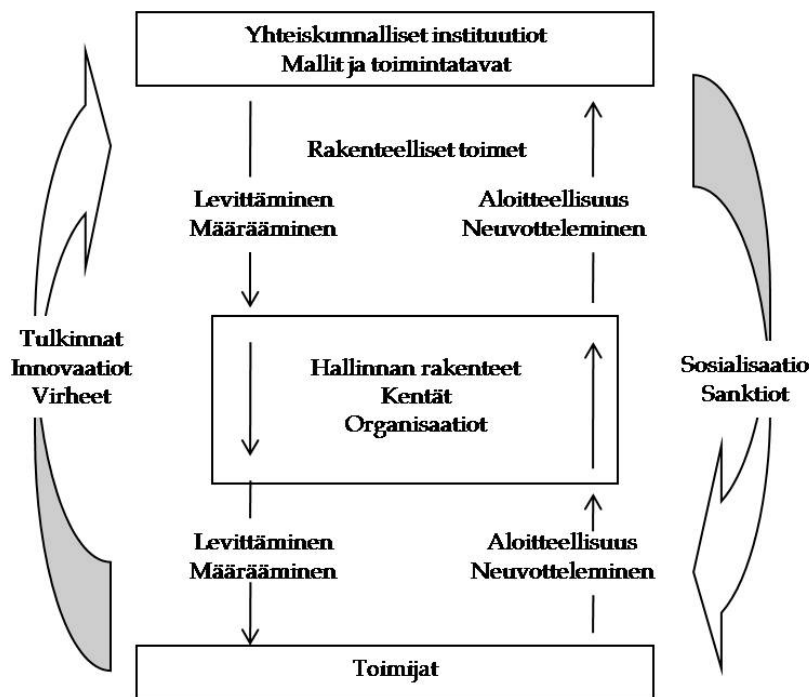
Kulttuuris-kognitiivinen näkemys nostaa esille yksittäisen toimijan merkityksen todellisuutta muokkaavana tekijänä. Weickin (2001, 11) mukaan organisaatiossa toimiva ihminen muokkaa todellisuuskäsitystään jatkuvassa prosessissa, jossa hän pyrkii selkiyttämään tilanteet itselleen ymmärrettäviksi ja rationaalisiksi. Organisaatioelämässä jatkuvasti virtaava muutos pyritään henkilökohtaisissa kognitiivisissa rakenteissa vakioimaan, vaikka vain hetkellisestikin. Oman toiminnan rationaalisuus pyritään ymmärtämään suorittamalla sosiaalista vertaailua, asettamalla etukäteisodotuksia ja hyödyntämällä kokemusta käytännön toiminnasta. Weick (2001, 53) korostaa toiminnan ja kognitiivisten rakenteiden ensisijaisuutta suhteessa ylätasoihin tavoitteisiin, sillä ne ovat perusmateriaalia ymmärryksen syntymiselle ja oppimiselle. Klassisessa teoksessaan *"Ambiguity and choice in organizations"* March ja Olsen (1976, 13) kiteyttävät näkemyksensä toimijan, ympäristön ja organisaation kehämäisestä yhteydestä. Sen mukaan ihmisen rationaaliseksi kokema todellisuus suuntaa hänen huomioitaan. Määrittelemättömässä tilanteessa hän on taipuvainen preferoimaan niitä seikkoja, jotka hän on kokenut todeksi aiemmassa toiminnassaan. (March & Olsen 1976, 13.) Toimintamalli kuvaa organisaation jäsenen toimintaa "löyhän sidoksen" alueella, jonka Weick (2001, 44) kuvaa organisaation alasysteemien välisen "tiukan sidoksen" vastapainona. Hänen mukaansa yksilön omista kognitiivisista rakenteista lähtevä rationaalinen toiminta löyhän sidoksen alueella tulisi nähdä sosiaalisena ja kognitiivisena ratkaisuna ympäristön jatkuvaan muutokseen, mahdottomuuteen tietää kaikki tilanteeseen vaikuttavat tekijät ja prosessoida kaikki mahdollinen tieto. (Weick 2001, 44.) Kuten March ja Olsen (1976, 13) toteavat, on todennäköistä, että organisaation jäsenet suuntaavat huomionsa kohteisiin, jotka ovat jo aiemmin muodostuneet merkityksellisiksi heidän ajattelurakenteissaan. Toisaalta taas organisaation vahvat rakenteet ja velvoitteet ovat jo iskostuneet henkilön kognitiivisiin rakenteisiin (Weick 2001, 42). Esimerkiksi velvollisuuksien ja sääntöjen noudattaminen saattaa heijastua toimintaan siinäkin tapauksessa, että tiukasti määrittäviä seikkoja ei tarvitsisi noudattaa.



Organisaatioympäristössä vaikuttavat myös toimijoiden kognitiivisiin rakenteisiin varastoituneet merkitykset, joiden esiin tulemiselle tiukat rakenteet eivät ole antaneet tilaa (Meeuwisse, 1996, 53). Tyypillisimmillään tällaisia ovat professionaaliset näkökulmat ja tavoitteenasettelut, erilaiset organisaation sisäiseen toimintakulttuuriin liittyvät odotukset sekä organisaatioiden välille institutionalisoituneet hierarkkiset asetelmat ja yhteistyösuhteet. Mikäli uusissa toimintamuodoissa on mahdollista luoda toimintaperiaatteet uudelleen, eri toimijat heijastavat tavoitteisiin täyttymättömiä odotuksiaan ja priorisoimiaan intressejä. Tilannetta voidaan verrata toiveiden tynnyrin tai roskakorin ("garbage can") avaamiseen, josta tilaisuuden tullen kaivetaan esille asiat, jotka ovat jääneet toteutumatta. (Sahlin 1996, 18-19; Scott 1987, 279-280; Cohen & March & Olsen 1976, 36.) Scott'n (2001, 192) mukaan edellä kuvattu käsitysten kerrostunut rakentuminen on tyypillistä instituutioiden uudelleen muotoutumisessa. Uusiin toimintamuotoihin siirretään järjestyksen, merkitysten ja legitimitietin muotoja aikaisemmista instituutioista ja sisäistetyistä hallinnallisesta kontrollista (Scott 2001, 192). Weick (2001, 387) varoittaa liian kategorisesta jaosta toimintakulttuurien välillä. Organisaation jäsenet tulkitsevat "löyhän sidoksen" omista lähtökohdistaan, eikä esimerkiksi ammattiryhmittäin, kuten ammatillisessa byrokratiassa oletetaan. Koska ihmisten käsitykset eroavat muun muassa probleeman määrittelyssä, ne eroavat myös sen ratkaisemisessa. Steinbrunnerin (1974, 125-126) mukaan organisaatioissa monet vakiintuneeksi nimetyt prosessit yksinkertaistavat mutkikkaita ilmiöitä kopiomaisesti käsiteltäviksi. Vaikka ongelmia typologisoivissa ja riisuvissa prosesseissa suuri osa varianssista jää huomioimatta, se ei tarkoita että havaittu varianssi olisi vaikuttamatta prosesseihin (Weick 2001, 387).

## 4.2 Instituutiot muutoksen kohteena

Tarkasteltaessa hyvinvointivaltiota instituutiona, siihen voidaan havaita kohdistuvan sekä laajoja globaaleja muutoksia että hienovaraisesti eteneviä siirtymiä, jotka koskevat erilaisia tapoja käsittää yhteiskuntaa. W. Richard Scott (2001, 195) on kuvannut instituutioiden muutosta ylhäältä alaspäin suuntautuvien prosessien (Top-Down) ja alhaalta ylöspäin suuntautuvien prosessien (Bottom-Up) seurauksena.



KUVIO 1 Ylhäältä alaspäin ja alhaalta ylöspäin suuntautuvat instituutioiden rakentamisen ja muuttamisen prosessit (Scott 2001, 195.)

Scott (2001, 196-197) kiinnittää huomiota eri tasoilla ja eri viitekehyksistä tapahtuvien institutionaalisten muutosten yhteensovittamiseen. Säätävät, normatiiviset ja kognitiiviset prosessit ovat hänen mukaansa yhdistettävissä. Säännöillä, ideoilla ja intresseillä on itsenäinen, mutta toisistaan riippuvainen rooli. Scott (2001, 188) vertaa instituutioiden muutosta vuorovesi-ilmiöön, jossa instituutioiden erilaiset sfäärit "huuhtoutuvat" toistensa yli ja luovat elintilaa uusille ilmiöille. Tolbert ja Zucker (1996, 175) sekä Johansson (2006, 24) kiinnittävät niin ikään huomiota institutionaalisen rakenteen toiminnallisiin ominaisuuksiin sekä toimijoiden, prosessien ja dynamiikan vaikutuksiin muutoksessa. Tilapäisenä ja väliaikaisena organisoitumisen muotona projektitoiminta yhdistelee useampien organisaatioiden kulttuureja ja osaamista, sekä myös ylikansallisten ohjelmien toteuttamisen mekanismeja. Sjöblom (2006, 75) näkeekin projektit sekä horisontaalisesti eri hallinnonaloja yhdistävinä, että vertikaalisesti eri hallinnontasojia yhdistävinä koordinaatiomekanismeina.

Heffron (1989, 57) nimeää yleiset sosiaaliset ja kulttuuriset arvot, poliittiset ja lakiperustaiset normit, sekä taloudelliset, demografiset ja teknologiset olosuhteet hyvinvointivaltion yhteiskunnalliseksi ympäristöksi. Näissä tekijöissä tapahtuvat muutokset vaikuttavat myös hyvinvointivaltion muuttamiseen instituutiona. Scott (2001, 187) kiinnittää huomiota esimerkiksi ulkopäin tulevaan teknologisen kehitykseen, jolla saattaa olla ainakin tilapäisesti osaamista halvaannuttava vaikutus. Myös hallinnolliset innovaatiot ja muutokset poliittisissa tavoitteenasetteluissa saattavat vaikuttaa toimintoihin äkillisesti. (Scott 2001,

187.) Tämän tutkimuksen aiemmissa kappaleissa on kiinnitetty huomiota hallinnollisten reformien seurauksiin hyvinvointivaltion kohdalla.

Instituutioiden muuttuminen alhaalta ylöspäin suuntautuvien prosessien seurauksena nostaa esille yksittäisten toimijoiden konstruoiman todellisuuden. Beckin (1995, 56) tekemä erottelu politiikan ja alapoliitiikan välillä pitää sisällään erottelun sääntösidonnaiseen ja sääntöjä muuttavaan politiikkaan. Sääntösidonnainen politiikka toimii pääasiallisesti kansallisvaltion sisäisen teollisuus- ja hyvinvointiyhteiskunnan sääntöjärjestelmän puitteissa, kun taas sääntöjä muuttava politiikka tähtää itse pelin sääntöjen muuttamiseen. (Beck 1995, 56.) Organisaatioiden kentässä postmoderni hämmennys heijastuu pelin sääntöjen erilaisina tulkintoina ja sääntöjen aktiivisena uudelleen muokkaamisena. Beck (1995, 57) viittaa myös pelin sääntöjen muuttumisen aiheuttamaan hämmennykseen. Hämmennys moninkertaistuu, kun samanaikaisesti ajetaan sääntöjen muuttamista jo muutetuilla säännöillä (Beck 1995, 57). Samaan ilmiöön voidaan viitata kilpailuyhteiskuntaa kuvaavalla metaforalla, jossa ”kilpailun säännöt kerrotaan vasta maalissa.” Risto Eräsaaren (1999, 147-148) mukaan alhaalta ylöspäin suuntautuvissa muutosprosesseissa toteutuu institutionaalisesti ehdollistava ohjausvaikutus. Esimerkiksi tietoisuus tulevasta toiminnan arvioinnista muuttaa toimijoiden ajattelua, minkä seurauksena toimijat muuttavat järjestelmiä ja organisaatioita. Arvioinnilla ikään kuin aktivoidaan ihmisiä suuntaamaan toimintaansa uusien olosuhteiden vaatimuksiin, tekemään näkyväksi mahdollisuuksiaan ja kirkastamaan ajattelutapojaan ja päättelyään. (Eräsaari 1999, 148.) Samankaltainen mekanismi on tunnistettavissa projektitoiminnan sisällä, silloin kun toimijoiden on kyettävä konstruoimaan tavoite ylätasoisien tavoitteenasettelun raameissa. Kokemus prosessista, jossa toiminta konstruoituu toimijoiden omista subjektiivisista käsityksistä ja havainnoista käsin, muodostuu merkittäväksi toimijan kognitiivisten prosessien kannalta ja tuottaa valmiutta sitoutua uudistettuun rakenteeseen. Johansson (2006, 28) muistuttaa, että organisaatioiden kenttä on kaikkea muuta kuin stabiili (ks. myös Sahlin-Andersson 1996a, 74). Scott (2001, 192) on havainnut, että monet niin sanotut uudet organisoitumisen muodot ovat itse asiassa aikaisempien institutionaalisten muotojen muunnelmia. Aikaisemmin vallalla olleiden institutionaalisten muotojen yksityiskohtia yhdistellään uusiin instituutioihin, jotka lainaavat järjestyksiä, merkityksiä ja legitimizeettiä aiemmilta instituutioilta.

### *Oppiminen muutosprosessina*

Organisaation oppimista painottavaa toimintatapaa on käytetty välineenä ympäristön muutoksen haltuunotossa byrokraattisen organisaation sisällä ja sen rajoissa (Seppänen-Järvelä 1999b, 98). Weick ja Wesley (1996, 445) määrittelevät oppimisen kollektiivisen toiminnan kautta tapahtuvaksi tiedusteluksi, ylläpitämiseksi ja muutokseksi, joka suuntautuu organisaation kulttuurisiin tuotteisiin ja niihin varastoituneisiin merkityksiin. Varastoituminen pitää sisällään näkymättömän ja itsestään selvänä pidetyn yhdistelmän informaatiota, tietämystä ja toimintatapoja (Weick & Wesley 1996, 446). Organisaatioiden institutionaalisuutta ylläpitävissä rakenteissa oppiva tutkiminen suuntautuu sääntö-

jen sijasta normatiivisiin ja kulttuuris-kognitiivisiin tekijöihin (Scott 2001, 52). Oppivassa organisaatiossa toimintaa pyritään korjaamaan suhteessa ennalta asetettuihin toimintatapoihin (single-loop learning) sekä seuraavassa vaiheessa arvioimaan, ovatko korvaavat toimintatavat oikeita (double-loop learning). Organisaation toiminnalle soveltuvien strategien suunta pyritään saamaan selville ennakoimalla laajemman toimintaympäristön muutos ja ottamalla selville merkittävät variaatiot. (Argyris & Schön 1996, 20-21; Morgan 1996, 88.) Seppänen-Järvelän (1999b, 94) mukaan organisaation toimintaympäristöä ja sen sisäistä toimintaa arvioivaa tietoa on tarpeellista käyttää materiaalina jatkuvan muutoksen hallinnassa. Organisaatioympäristöön suuntautuva tiedustelu muuttaa organisaatioiden institutionalisoituneita rakenteita toisiaan muistuttaviksi (DiMaggio & Powell 1991, 66). Weick ja Wesley (1996, 446) muistuttavat, että oppiminen ei välttämättä tähtää muutokseen ja parantamiseen, sillä se voi suuntautua myös esimerkiksi lisävahvistuksen saamiseen, aikaisempien toimintatapojen säilyttämiseen, monimutkaisempien toimintatapojen kehittämiseen, tehokkuuden lisäämiseen, autoritääristen suhteiden vahvistamiseen ja yhteisöllisyyttä tukevien elementtien tukemiseen.

#### *Tottuminen ja objektivoituminen ja sedimentoituminen muutosprosesseina*

Tolbert ja Zucker (1996, 181-182) erottavat institutionalisoitumisessa tottumisen, objektivoitumisen ja sedimentoitumisen vaiheet. Organisaatiossa toimivien vaikuttamismahdollisuudet ovat suurimmat varhaisimmassa tottumisen vaiheessa, jonka seurauksena rakenteellinen innovaatio leviää joihinkin samanlaisiin organisaatioihin (Tolbert & Zucker 1996, 181-182). Vaihetta voidaan kuvata tottumisena ajatukseen toisin tekemisestä ja muutokseen pyrkimisen hyväksymisestä osaksi omaa toimintaa. Objektivoituminen merkitsee siirtymistä kohti pysyvämpää tilaa, jossa monitoroidaan eri tietolähteiden suhtautumista uuteen toimintatapaan. Mitä laajemmin toimintatapa on omaksuttu, sitä todennäköisemmin se aletaan nähdä optimaalisena ratkaisuna riippumatta yksilön itsenäisestä arvioinnista. (Tolbert & Zucker 1996, 182-183.) Objektivoituminen voi tapahtua myös teoretisointia hyödyntävässä kilpailussa, jossa jokin taho onnistuu määrittelemään useiden organisaatioiden kokeman ongelman ja ratkaisun siihen joko loogisilla tai empiirisillä perusteilla. Czarniawska ja Joerges (1996, 32) väittävät, että helpoin tapa edistää objektivoitumista on ideoiden toistaminen määrättyssä muodossa, joko kielellisesti tai graafisesti (ks. myös Sahlin-Andersson 1996a, 82). Tolbert ja Zucker (1996, 183) näkevät mm. tiimipohjaisen tuotannon, laatupiirien ja sisäisen konsultoinnin edustavan tällaista institutionalisoitumisen muotoa. Sedimentoituminen on sisäistymistä, asioiden itsestään selvänä pitämistä, seurausta todellisuuden sosiaalisen rakentumisen prosessista (Røvik 1996, 154, 155).

#### *Samaistuminen ja erottautuminen muutosprosesseina*

Institutionalisoitumisessa voidaan tunnistaa prosesseja, joiden myötä samanlaisuutta ja erilaisuutta tuotetaan ja uusinnetaan (Sahlin-Andersson 1996a, 74). Sahlin-Anderssonin (1996a, 74) mukaan yksittäinen organisaatio vahvistaa tai

muuttaa identiteettiään vertautumalla, viittaamalla ja imitoitumalla toisiin organisaatioihin. Kun organisaatiota verrataan ja tai se samaistuu itse uuteen ryhmään, myös sen identiteetti muuttuu ja näkemys organisaatiolla olevista ongelmista muuttuu. DiMaggio ja Powell (1991, 66) nimeävät institutionaaliseksi isomorfismiksi tilanteen, jossa organisaatiot ovat pakotettuja muistuttamaan toisiaan ja mukautumaan vallalla olevaan normatiiviseen systeemiin. Markström (2006, 81-82) kuvaa samaan asiaa organisaatioiden toimintaulottuvuusiensa eli sfäärien näkökulmasta. Markströmin (2006, 81-82) mukaan epätasapainoisessa tilanteessa on todennäköistä mukautua vahvempien toimintatapoihin.

Røvik (1996, 159) kuvaa organisaatioiden olevan motiivien ristipaineessa, sillä niiden on sekä viestitettävä yhteenkuuluvuudesta että osoitettava kykyä erottautua ja herättää huomiota. Projekteiksi organisoidun toiminnan voidaan nähdä nousevan kasvualustasta, jossa toisaalta tavoitellaan omaleimaisia ja ensikertaisia innovaatioita ja toisaalta omaksutaan muualla kehitettyjä konsepteja. Myös hyvinvointivaltiollisten organisaatioiden kentässä voidaan tunnistaa erilaisia samaistumisen ja identiteetin muodostamisen kohteita. Tällaisia ovat muun muassa välttämättömyydet, vakiintuneet toimintatavat ja muutospaineet. Røvik (1996, 159) muistuttaa myös siitä, että toimintatavan "uutuus" tulee esille vain silloin kun olemassa oleva ja tyypillinen on määriteltävissä vanhaksi. Tästä näkökulmasta katsottuna sosiaalialan organisaatioiden vakiintuneet toimintamallit voidaan nähdä uutta tavoittelevien projektiorganisoinnin mallien peilauspintana. Ruotsalaiset uusinstitutionaaliset tutkijat tarkastelevat organisaatioiden kenttää sosiaalisina konteksteina, joiden puitteissa yksittäiset organisaatiot luovat identiteettiään. Kentän määrittelyt voivat muuttua, niiden rajat voivat siirtyä, uusia kenttiä voi ilmaantua ja vanhoja kadota. Tällöin myös yksittäiset organisaatiot voivat vaihtaa kenttää. (Johansson 2006, 28.)

Johansson (2006, 30-31) arvioi, että paikallistasolla informaatio-ohjauksen tavoitteiden huomioimista rajoittavat paitsi ympäristön odotukset ja oman organisatorisen identiteetin rajoitukset, myös translokaalisten ideoiden sisältö ja yksityiskohtaisuus. Paikallistasolla suhtautuminen ideoihin voi vaihdella niiden suoranaisesta kopioinnista lähes täydelliseen uudelleentulkintaan saakka. Myös kenttä itsessään omaksuu erilaisia toimintatapoja suhteessa muutokseen. Røvikin (1996, 155) mukaan organisaation menestymiseen liitetään edelläkävijyys ja osallistuminen uuden suunnan määrittelyyn, kun taas organisatoriseen heikkouteen liitetään reagoiminen jo tapahtuneeseen ja muiden määrittämään muutokseen. Samassa organisaatiossa saattaa olla vallalla useanlaisia institutionalisoituneita standardeja.

#### *Sopeutuvuus institutionaaliseen kenttään*

Kondra ja Hinings (1998, 754) tarkastelevat vaihtoehtoisten toimintojen institutionaalisen sopeutuvuuden astetta sekä suorituksen suhdetta odotuksiin. Heidän havaintojensa mukaan normaalisti suoriutuvat vaihtoehtoiset toimijat saavat legitiimin oikeuden toimia kentällä, mikäli ne eivät uhkaa suoranaisesti institutionaaliseen kenttään sopeutuvia organisaatioita. Tolbertin ja Zuckerin (1996, 181-182) sekä Markströmin (2006, 91) mielestä toiminnan täytyy riittä-

vässä määrin vastata organisaatioiden kentässä vallitsevia odotuksia ja normeja täyttääkseen institutionaalisen sopeutuvuuden vaatimuksia. Myös Sahlin-Anderssonin (1996a, 87) mukaan yleinen hyväksyttävyyys ja istuvuus sosiaalisiin genreihin, yhdistettynä uutuuteen herättää kiinnostusta organisaatioiden kentässä. Markströmin (2006, 91) havaintojen mukaan paikallistasolla saatetaan vaatia vakiintuneiden normien täyttämistä, siitä huolimatta että toimijat edustavat politiikkaohjelmissa ja rahoituslähteiden painopistealueissa peräänkuulutettua vaihtoehtoisuutta. Hyväksyntää heikentää, mikäli toimijoiden kontaktipinta osoittautuu kapeaksi, ammatillinen profiili vähäisesti arvostetuksi, johto toimii korostetun aatteellisella pohjalla ja hallinnollisissa rutiineissa ilmenee puutteita. (Markström 2006, 91.) Sahlin-Anderssonin (1996a, 87) mukaan heikosti suoriutuvia ja institutionaaliset odotukset alittavia organisaatioita uhkaa ulossulkeminen. Normatiiviseen systeemiin sopeutumattomalla, mutta suoriutuksellaan odotukset ylittävällä organisaatiolla on Kondran ja Hiningsin (1998, 758-759) mukaan suurin potentiaali muuttaa normeja tai olla aloitteellinen niiden suhteen (ks. Ineland 2006, 111). Ineland (2006, 111) esittää organisatorisen kentän muuttamisen kriteereiksi menetelmällisen innovatiivisuuden ja ideologisen uudelleenajattelun, etukäteen arvioituna mahdottomana pidetyn tavoitteen saavuttamisen, uusien normien aikaansaamisen sekä toiminnan suuren merkityksellisyyden osallistujille.

### 4.3 Yhteenveto

Olen käsitellyt pääluvussa neljä hyvinvointivaltiota instituutiona ja organisaationa. Toiminnan organisoimisen muotona projektille on ominaista rakentuminen rajatun kehittämiskohteen ympärille omassa organisaatiossaan. Tässä tutkimuksessa projektitoiminnalle ei ole osoitettavissa erityistä emoorganisaatiota, vaan sellaisen voidaan katsoa muodostuvan sosiaalialan toimintoista hyvinvointivaltiollisessa ympäristössä. Organisaatioympäristön näkökulmasta sosiaalialan käsite on epämääräinen ja tulkinnallinen. Kuitenkin se muodostaa projektitoiminnan lähtökohdan ja viitoittaa projektien kulkureittejä. Käsite organisaatioiden kenttä antaa välineen hahmottaa julkisen sektorin ja kolmannen sektorin eri laajuisia toimintoja toistensa yhteydessä. W. Richard Scott'n (2001) analyysi instituutioita kannattelevista pilareista antaa välineet tarkastella hyvinvointivaltiollisiin toimintoihin vakiintuneita sääntöjä, normeja ja kulttuurisia ajatusmalleja, sekä niiden mahdollista roolia projektitoimintaa käynnistävinä tekijöinä. Muutostarpeet voivat perustua vakiintuneiden toimintatapojen kielteisiksi ja toimimattomiksi vakiintuneisiin ominaisuuksiin. Institutionalisoitumista kannattelevat pilarit valottavat erilaisia tapoja tuottaa muutosta ja vakiintuneisuutta. Pilarien tarkasteleminen antaa välineitä analysoida hyvinvointivaltiollisen kentän muutostendenssejä esimerkiksi kentän toimintojen ohjaamiseen liittyen. Scott'n (2001) tapa tarkastella instituutioiden muutosta ylhäältä alaspäin ja alhaalta ylöspäin suuntautuvien prosessien seurauksena on tämän tutkimuksen kannalta keskeinen teoreettinen väline, sillä se antaa kehi-

kon tarkastella eri suunnista tulevia muutospyrkimyksiä toistensa yhteydessä. Instituutioita muotoilevat prosessit antavat peilauspintaa projektien toimintatavoille instituutioympäristössä. Institutionaalisessa organisaatiokentässä on tunnistettavissa muutoksen mekanismeja, joiden tunteminen antaa välineitä tarkastella myös projektitoiminnan toimintatapoja.

## 5 TUTKIMUSAINEISTON ANALYYSI JA ESITTELY

### 5.1 Aineiston analyysin kuvaus

Aineiston analysoiminen grounded theory -menetelmää noudattaen on yksityiskohtainen ja monivaiheinen prosessi. Aineiston analyysiprosessin eteneminen on kuvattu liitteessä 2, sillä tutkimusraportissa käsiteltäväksi se on liian raskas ja massiivinen. Analyysiprosessin kuvauksessa olen kertonut, millä tavalla sovelsin grounded theory -menetelmää tutkimusaineiston käsittelyssä. Analyysia dokumentoidessani olen edelleen jatkanut GT -menetelmän ominaispiirteiden tarkastelemista ja tuonut esille, millä tavalla olen soveltanut menetelmää tässä tutkimuksessa. Olen kiteyttänyt analyysiprosessin etenemisen taulukkoon 3.

TAULUKKO 3 Tutkimusprosessin eteneminen

<i>Tutkimusprosessin vaihe</i>	<i>Aineiston käsittelyn taso</i>	<i>Tulokset tutkimusprosessin vaiheesta</i>
<i>Kartoitus</i> Projektikirjoitusten edustavuuden ja luotettavuuden arviointi suhteessa tutkimustehtävään	Projektikirjoitusten valinta ja alustava tarkastelu <ul style="list-style-type: none"> <li>- projektikirjoitusten poimiminen</li> <li>- projektikirjoitusten kuvaileminen</li> </ul>	Projektikirjoitusten <ul style="list-style-type: none"> <li>- määrä</li> <li>- sijoittuminen sosiaalialalle</li> <li>- projektin vaihe</li> <li>- maantieteellinen sijoittuminen</li> <li>- kirjoitusten laatijat</li> <li>- yhteys kattoorganisaatioon</li> <li>- projektien nimeäminen</li> </ul>
<i>Analyysiyksiköiden dokumentoiminen, mikroanalyysi</i> Perustelua, tavoitetta ja toimintatapaa kuvaavien jäsenysten muodostaminen	Projektikirjoitusten lukeminen ja dokumentoiminen (3 luku-kertaa) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Koetaanko toiminnassa olevan epäkohta tai kehittämisen tarve?</li> <li>- Mitä tavoitteita projektilla kuvataan olevan?</li> <li>- Mitä tekemällä tavoite</li> </ul>	Projektikirjoitusten <ul style="list-style-type: none"> <li>- Perustelulauseet 1990, 1996, 2000</li> <li>- Tavoitelauseet 1990, 1996, 2000</li> <li>- Toimintatapalauseet 1990, 1996, 2000</li> </ul>

(jatkuu)



<i>Tutkimusprosessin vaihe</i>	<i>Aineiston käsittelyn taso</i>	<i>Tulokset tutkimusprosessin vaiheesta</i>
	pyritään saavuttamaan?	
<i>Avoim koodaus</i> Käsitteiden muodostamiseen tähtäävän analyysin tekeminen perusteluiden, tavoitteiden ja toimintatapojen suunnassa	Tekstikokonaisuuksien valikoiminen ja kategorioiden jäsentäminen <ul style="list-style-type: none"> <li>- perusteluita, tavoitteita ja toimintatapoja kuvaavien tekstikokonaisuuksien ja niitä yhdistävien käsitteiden etsiminen</li> <li>- paluu aineistoon, tarkentuva kategorialueiden hahmottelu, kategorioiden nimeäminen</li> </ul>	Tekstikokonaisuuksia yhdistävät <ul style="list-style-type: none"> <li>- Perustelukategoriat</li> <li>- Tavoitekategoriat</li> <li>- Toimintatapaan liittyvät kategoriat</li> <li>- Avoimen koodauksen yhteenveto</li> </ul>
<i>Perusteluita, tavoitteita ja toimintatapoja yhdistävän jäsennyksen luominen, aksiaalinen koodaus</i> Kategorioiden jäsentäminen keskeisten käsitteiden ympärille	Kategorioiden tarkasteleminen toistensa yhteydessä <ul style="list-style-type: none"> <li>- aineiston kiteyttäminen tutkimusongelmien suunnassa</li> <li>- aineiston ja teorian ohjaamien kysymysten tekeminen:</li> <li>- minkälaisia muutoksia projektitoiminnalla tavoitellaan?</li> <li>- miten projekteissa toimitaan muutosten aikaansaamiseksi?</li> <li>- miten muutoksia kuvataan projektkirjoituksissa?</li> <li>- kuka projekteja toteuttaa?</li> <li>- mitkä tahot toimivat projekteja liikkeellepaineivina voimina?</li> </ul>	Kategorioiden yhdistävät <ul style="list-style-type: none"> <li>- jäsennyksluonnokset</li> <li>- taulukot</li> <li>- ajatusrakennelmat</li> <li>- koosteet</li> <li>- muistiinpanot</li> <li>- näkökulmat tutkimuskysymykseen</li> <li>- alustavat ja intuitiiviset hypoteesit</li> </ul>
Kokonaisnäkemyksen muodostaminen tutkimuskohteesta "selektiivinen koodaus" Yksittäisten kategorioiden suhteuttaminen laajempaan teoreettiseen skeemaan	Kategorioiden tarkasteleminen suhteessa teoreettisiin lähtökohtiin <ul style="list-style-type: none"> <li>- käsitteellistämisestä ja kategorisoimisesta syntyneen kokonaisnäkemyksen kuvaaminen</li> <li>- ydinkategorioiden ja pääkategorioiden nimeäminen.</li> </ul>	Teoriaa ja kategorioiden yhdistävä <ul style="list-style-type: none"> <li>- ydinkategorian, pääkategorioiden ja alakategorioiden kokonaisuus</li> <li>- tulosten kokonaisuus aineistonäytteen</li> </ul>
Tulosten tarkasteleminen suhteessa teoriaan ja aikaisempaan tutkimukseen. Kojoava tulkinta.	Tutkimuskysymyksiin vastaaminen kokoavan analyysin pohjalta aineistolähtöisiä ja teorialähtöisiä havaintoja yhdistäen	Yhteenveto ja johtopäätökset tutkimustuloksista.

## 5.2 Poikkileikkaus projektikirjoittamisesta

Projektitoiminnan kirjaamista ja kokoamista eri lähteistä pidetään yleensä vaikeana. Osa projekteista dokumentoituu julkaisuina, arviointiraportteina ja projektisuunnitelmina, osa tulee mainituiksi organisaatioiden toimintasuunnitelmassa tai -kertomuksissa, osa ei kirjaudu mihinkään. Kaikkien tietynä ajankohdana toteutuvien projektien listaaminen vaikkapa vain yhden kaupungin tasolla saatetaan kokea vaikeana tehtävänä. Usein kuulee todettavan, että edes rajatun sektorin sisällä toimivat henkilöt eivät kykene hahmottamaan samaan aikaan toteutuvien projektien kokonaisuutta ja niiden yhteisvaikutuksia. Eräs tapa ymmärtää monimuotoista projektien kenttää, on tehdä läpileikkaus projektitoiminnasta rajaamalla tarkastelu tietyllä foorumilla, tässä tapauksessa laajalevikkisessä ammattilehdessä esille tuotuihin projekteihin. Seuraavissa kappaleissa 5.2.1-5.2.8 kuvailen Sosiaaliturva -lehdessä vuosina 1990, 1996 ja 2000 julkaistuja projektikirjoituksia. Projektikirjoitusten lähdetiedot löytyvät liitteestä 1.

### 5.2.1 Kirjoitusten määrä ja yhteys sosiaalialaan

Tutkimusaineiston muodostavat kaikki vuosina 1990, 1996 ja 2000 Sosiaaliturva -lehdessä julkaistut kirjoitukset, jotka käsittelivät tai joiden jossakin osassa käsiteltiin sosiaalialan projekteja.

TAULUKKO 4 Aineistoon sisältyvien kirjoitusten määrä

<i>Tarkasteluvuosi</i>	<i>Kirjoitusten lukumäärä</i>
1990	28
1996	51
2000	45
Yhteensä	124

Kirjoitusten määrä nousi noin puolella vuosikymmenen puoliväliin tultaessa ja vuosituhannen loppuun edettäessä se oli pysynyt vuosikymmenen puolivälin tasolla. Aineistoa kerätessäni hyväksyin kirjoituksen aineistooni, vaikka se esimerkiksi taustayhteisönsä tai toimintakenttänsä perusteella ei sijoittunutkaan perinteisiin sosiaalialan toimintoihin. Tämä on mielestäni perusteltua siksi, että monille projekteille on tyypillistä toimijarajat ylittävä yhteistyö. Myös rahoituksen edellytyksenä saattaa olla toiminnan organisoituminen julkisen sektorin ulkopuolelta. Myöskään projektityöntekijöiden nimikkeitä tai ammatillisia taustoja ei ole mahdollista luokitella vakiintuneisiin tehtäväkuviin tai ammatinimikkeisiin. Muutamia projekteista sijoittuivat sosiaalialan rinnakkaisalueille, kuten terveydenhuoltoon tai sosiaalialan näkökulmasta katsottuna reuna-alueelle, kuten kirkon toimintaan. Näissä tapauksissa projektit ulottuivat yhteistyötä painottavan toimintatapansa vuoksi sosiaalialan kysymyksiin tai projektilla saattoi olla selkeä sosiaalialaan liittyvä tavoite esim. syrjäytymisen ehkäisemisessä. Projekti -käsitteeseen tyypillisesti liitetty innovaation tavoittelu merkitsee usein juuri toiminnan viemistä uuteen ympäristöön. Projektien avulla

voidaan myös tavoitella jalansijaa ympäristössä, jossa toimijalla ei ennestään ole roolia. Tästä syystä näen perusteltuna pitää tarkastelussa mukana kaikki projekteja käsittelevät kirjoitukset.

### 5.2.2 Kirjoitusten sijoittuminen sosiaalialan sektoreille

Tarkastelemalla kirjoitusten sijoittumista sosiaalialan eri sektoreille, on mahdollista saada suuntaa-antava kuva aihepiirien yleisyydestä. Seuraavassa taulukossa olen jaotellut kirjoitukset pääsääntöisesti asiakkuuden tai palveluiden tarpeen mukaan. Kirjoitusten luokittelu edellä mainitulla tavalla on mahdollista vain ylimalkaisesti ja luokat ovat osittain päällekkäisiä. Esimerkiksi sosiaalityöhön liittyviä sisältöjä mainittiin useissa kirjoituksissa. Tällöin kuitenkin ammattityö oli kytketty tietyn asiakasryhmän kanssa työskentelemiseen.

TAULUKKO 5 Kirjoitusten sijoittuminen sosiaalialan sektorien mukaan

<i>Sisältöalue</i>	1990	1996	2000	<i>yhteensä</i>
Kriisiapu	-	4	2	5
Lastensuojelu	1	3	7	11
Lähiöt	1	5	2	8
Maahanmuuttajat	-	1	3	4
Mielenterveys	2	1	2	5
Päihitteet	1	2	5	8
Päivähoito	3	-	1	4
Rikollinen käyttäytyminen	-	4	3	7
Sosiaalihuolto, hallinto	5	3	4	12
Sosiaalityö	4	1	2	6
Toimeentulo	2	6	-	8
Henkilöstön työkyky, koulu-	-	4	-	4
tus				
Työttömyys	-	7	8	15
Vammaisuus	2	2	-	4
Vanhukset	6	9	6	21
<b>Yhteensä</b>	<b>27</b>	<b>52</b>	<b>45</b>	<b>124</b>

Aihealueiden esiintyvyyteen vaikuttaa Sosiaaliturva -lehden toimituspolitiikka, jonka yhtenä periaatteena ovat ns. tema-alueittainen käsittely ja säännöllisesti toistuvat teemanumerot. Suosituimmat aihealueet heijastavat tosin myös akuutteja projektitoiminnan kohteita kyseisenä ajanjaksona, esimerkiksi työttömyyteen liittyvät kysymykset olivat runsaasti projektikirjoitusten kohteena vuosikymmenen loppupuolella, mutta ei lainkaan vuoden 1990 -lehdissä. Vanhusten tarpeista tai vanhustenhuollon järjestämisestä kunnassa kirjoitettiin kaikkina vuosina tasaisen runsaasti.

### 5.2.3 Projektin vaihe kirjoitusajankohtana

Projektin perusteluiden, tavoitteiden ja toimintatapojen käsittelemistapaan voidaan olettaa vaikuttavan, missä vaiheessa projekti on ollut kirjoittamishetkellä. Alkamassa olevan projektin voidaan ajatella käsittelevän visioitua tavoitetilaa, kun taas päättymässä oleva projekti suuremmalla todennäköisyydellä tarkastelee asiaa jo toteutuneen toiminnan perspektiivistä.

TAULUKKO 6 Projektin vaihe kirjoitusajankohtana

	1990	1996	2000
Alkamassa	7	6	5
Käynnissä	11	24	13
Päättynyt, päättymässä	9	19	23
Ei tietoa	-	3	4
Yhteensä	27	52	45

Projektkirjoitukset painottuivat vaiheeseen, jolloin projektin toteuttamisesta oli jonkin verran kokemusta tai se oli päättymässä, useissa tapauksissa raportoitiin jo päättyneestä projektista. Tästä voidaan päätellä, että kirjoituksissa haluttiin välittää kokemuksia projekteista tai niiden yhteydessä syntyneitä aikaansaannoksia. Tulosten saattamista julkisuuteen voidaan pitää yhtenä informaatio-ohjauksen menetelmänä. Kentän muiden toimijoiden toivotaan tällöin ottavan käyttöön projektissa koeteltuja toimintatapoja. Euroopan Unionin projektiretoriikassa puhutaan valtavirtaistamisesta ja hyvien käytäntöjen ("best practices") jakamisesta. Tutkimusaiheen kannalta on pääteltävissä, että projektien toimintatapojen voidaan olettaa perustuvan toimijoiden konkreettisiin kokemuksiin projektitoiminnasta. Alkamassa tai käynnissä olevista projekteista kirjoitettaessa saatetaan keskittyä alkuvaiheen toimiin, joissa projektitoiminnalle rakennetaan puitteita.

### 5.2.4 Projektien maantieteellinen sijoittuminen

Projektkirjoitusten perusteella voidaan rakentaa kuvaa siitä, millä paikkakunnilla tapahtuneesta projektitoiminnasta kirjoitettiin. Aluejakona olen käyttänyt maakuntajakoa.

TAULUKKO 7 Projektien maantieteellinen sijoittuminen

<i>Maakunta</i>	1990	1996	2000
Etelä-Karjala	Lappeenranta	Lappeenranta 2	-
Etelä-Pohjanmaa	Ylistaro	-	-
Etelä-Savo	-	Mikkeli 3 Haukivuori	Etelä-Savo
Itä-Uusimaa	-	-	-
Kainuu	-	-	-
Kanta-Häme	-	Lammi, Tuulos, Häme	Hämeenlinna 4
Keski-Pohjanmaa	-	-	-
Keski-Suomi	Jyväskylä	Jyväskylä 4	Jyväskylä, Keski-Suomi 2
Kymenlaakso	Anjalankoski, Vehkalahti	-	-
Lappi	Kemijärvi, Kemi	-	Pelkosenniemi Itä-Lapin kunnat
Pirkanmaa	Nokia	Valkeakoski Tampere	Tampere, Lem- päälä, Pirkanmaa, Ikaalinen
Pohjanmaa	Vaasa	Pietarsaari	-

Pohjois-Karjala	Outokumpu	-	Pohjois-Karjala
Pohjois-Pohjanmaa	-	Utajärvi	-
Pohjois-Savo	Kuopio	-	Pohjois-Savo 2, Kuopio 2
Päijät-Häme	Orimattila	Lahti	Nastola
Satakunta	-	Rauma	Pori, Satakunta
Uusimaa	Helsinki 4, Vihti, Karkkila	Helsinki 3, Kirkkonummi, Kerava	Espoo, Helsinki 4, Järvenpää 2, Vantaa 2, Pääkaupunkiseu- tu
Varsinais-Suomi	Turku 2, Uusikaupunki	Naantali, Raisio 2, Turku 2	Salo, Salonseutu, Turku
Monia projektipaik- kakuntia	5	19	10
Paikkakunta ei käy ilmi	-	-	2

### 5.2.5 Kirjoitusten laatijat ja tyypilliset projektkirjoitukset

Sosiaaliturva -lehdessä julkaistaan lehden omien toimittajien, vakituisten avustajien ja yksittäisten henkilöiden kirjoittamia tekstejä. Kirjoittajan nimi on pääsääntöisesti mainittu kirjoituksen lopussa ja usein siinä yhteydessä mainitaan lyhyt taustatieto kirjoittajasta.

TAULUKKO 8 Kirjoitusten laatijat

	<i>Sosiaaliturvalehden toimittaja</i>	<i>Muu kirjoittaja</i>	<i>Kirjoittajaa ei mainita</i>	<i>Yhteensä</i>
1990	8	15	5	28
1996	21	19	11	51
2000	18	28	-	45
Yhteensä	47	72	16	124

Muita kirjoittajia kuin lehden toimittajia oli kaikkina tarkasteluvuosina runsaasti. Kirjoittajatietojen perusteella voi päätellä, että muu kirjoittaja on yleensä projektin vastuhenkilö tai muu projektiin osallistuva, kuten tutkija, keskushallinnon virkamies tai kunnallishallinnon virkamies. Projektin tuominen julkisuuteen saattaa kuulua projektityöntekijän toimenkuvaan tai hallinnollisen virkamiehen tiedottavaan rooliin. Kirjoittajaa ei mainittu esimerkiksi uutisenomaisissa tiivistyksissä tai lyhyissä tietoiskuissa.

Kirjoittajan positiolla voidaan olettaa olevan vaikutusta kirjoituksen rakenteeseen ja sisältöön. *Ammattitoimittajien* kirjoitukset muodostuivat useiden tietolähteiden käytöstä, esimerkiksi useiden asiantuntijoiden haastatteluista ja kirjallisen lähdemateriaalin referoinnista. Niille oli myös tyypillistä useita näkökulmia ja informaation kiteytyksiä sisältävä kollaasimaisuus. Tyypillinen ammattitoimittajan projektkirjoitus sisälsi asian taustoitusta, esimerkiksi viittauksia ajankohtaiseen lainsäädäntöön tai suosituksiin, sekä projektin varsinais-

ten toteuttajien tai paikallisten vaikuttajien näkemyksiin. *Tutkimuksen näkökulmasta* kirjoittavat henkilöt taustoittivat projektia teoreettisella osuudella. Tutkimustyyppiset kirjoitukset olivat laajoja, jopa kahden aukeaman kokonaisuuksia, joissa esiteltiin teoreettisia kiteytyksiä, tutkimusasetelmia ja tutkimustuloksia. Kirjoituksille oli tyypillistä lukijaa valistava sävy. Informoimiseen ja valistamiseen painottuivat myös *keskushallinnon virkamiesten* kirjoitukset. Niissä oli tyypillistä kuvata laajasti toimintapolitiikkaa tai sen muutosta, viestittää muutoksen tarvetta ja tuoda esille vaihtoehtoisia toimintatapoja. *Projektin toteuttajien* näkökulmasta laadituissa kirjoituksissa taustoittava osuus liittyi usein toteuttajatahon esittelyyn, olipa se kunta, järjestö tai jonkin tahon ylläpitämä palvelutoiminta. Esimerkiksi perustietoja kunnasta samoin kuin sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämistapoja kunnassa esiteltiin myönteisessä hengessä. Kun kysymyksessä olivat järjestöt, esiteltiin järjestön toimintaperiaatteita ja sen työtä kohderyhmän auttamiseksi yleisemminkin. *Projektityöntekijöiden* kirjoitukset olivat omakohtaisimpia ja konkreettisimpia. Niissä saatettiin kertoa myös tausesimerkkien tai asiakashaastatteluiden muodossa projektin toiminnasta.

### 5.2.6 Kattoprojektien yhteys paikalliseen kehittämiseen

Projektien taustalla oli monessa tapauksessa valtakunnallisen tahon asettama laaja kehittämisprojekti, jota voidaan nimittää "kattoprojektiksi" tai "sateenvarjoprojektiksi". Nimi kuvaa projektille yleisellä tasolla asetettuja tavoitteita, jotka pyrkivät olemaan muotoilultaan toimintaa suuntaavia, mutta paikallisten tavoitteiden kannalta riittävän yleisiä. Kehittämisprojektin koordinoivina tahoina olivat esimerkiksi ministeriöt, kunnalliset keskusjärjestöt, valtakunnalliset sosiaali- ja terveysalan keskusliitot ja -järjestöt, sosiaalihuolto ja sen seuraaja Stakes. Seuraavassa on kuvattu määrällisesti valtakunnallisiin kattoprojekteihin kytkeytyvien projektien osuutta ja paikallisten projektien osuutta projektikirjoitusten kokonaismäärästä.

TAULUKKO 9 Valtakunnallisesti ja paikallisesti organisoidut projektit

	1990	1996	2000	Yhteensä
Valtakunnallisesti organisoitu	16	33	26	75
Paikallisesti organisoitu	9	19	18	46
Ei tietoa	1	-	2	3
Yhteensä	26	52	46	124

### 5.2.7 Projektien nimeäminen projektikirjoituksissa

Kirjoituksia valikoidessani olen pitänyt kriteerinä kolmea käsitettä: projekti, kokeilu ja hanke. Kokeilu -sanaa voidaan pitää projektin lähikäsitteenä ja edeltäjänä. Projektin tavoin se on arkipäiväinen käsite, mutta se pitää sisällään mää-

räaikaisuuden ja vakiintuneesta poikkeavan toiminnan. Niin kokeiluun kuin projektiin liittyvä pyrkimys innovaatioon, uuden keksimiseen tai idean testaamiseen. Projektin synonyyminä käytetyn hanke -sanan etymologia viittaa hankkimiseen, elinkeinon tai hyödykkeen tavoittelemiseen. Euroopan Unionin rakennerahastojen toiminta keskittyy hankkeisiin, niiden rahoittamiseen, hankesuunnitelmiin ja hankkeiden arviointiin. Verrattuna arkipäiväistyneeseen projekti -käsitteeseen, hanketta voidaan luonnehtia hyötyä tavoittelevaksi, yrittäjämäiseksi toiminnoksi.

Projekti kirjoituksista noin puolessa käytettiin projekti -käsitettä, kahdeskymmenessä kirjoituksessa käytettiin kokeilu -käsitettä. Kokeilu -käsitettä käytettiin suhteellisesti eniten 1990 -vuoden kirjoituksissa. Hanke -sana oli yleisin 2000 -vuoden kirjoituksissa, kun aiemmin sitä käytettiin vain satunnaisesti. Muutamassa kirjoituksessa toimintaa kuvattiin ohjelmana, esimerkiksi *"Horizon-ohjelma"*, *"Seniори -ohjelma"*, *"Helios -ohjelma"*, jotka puolestaan saattoivat pitää sisällään kokeilutoimintaa tai osaprojekteja. Yleishavaintona on, että kokeilu -sanasta vähitellen luovuttiin 1990 -luvun kuluessa ja hanke -sanan käyttö kasvoi. Selityksistä ilmeisin on Euroopan Unioniin liittymisen vaikutus, jolloin varojen myöntämisen perusteena olivat hankkeistetut toiminnat. Myös EU:n virallinen käsitteistö vakiinnutti hanke -käsitettä. Toisena havaintona on valtakunnallisten kehittämistoimien muuttuminen kokeiluista hankkeiksi, esimerkiksi *"vapaakuntakokeilu"* (1990) ja *"verkostoituvat erityispalvelut -hanke"* (2000). Projekti -sanaa käytettiin kaiken tyyppisistä toiminnoista ja myös hyvin yleisessä mielessä, esimerkiksi *"jälleenrakennusprojekti"*, *"hyvinvointivaltion projekti"*. Viimeksi mainittuja projekti -sanan yleiskäyttöä sisältäviä kirjoituksia en valinnut mukaan aineistoon. Tutkimustulosten esittelyssä niin kokeiluihin, hankkeisiin kuin projekteihin viitataan projekti -sanalla.

Projekteille annetut nimet kuvastavat omalta osaltaan sitä tapaa, jolla projekti tuodaan ammattityön kenttään. Suurimmassa osassa kirjoituksista projektin virallinen nimi tuli esille jossain yhteydessä, joskin kirjoittajat saattoivat käyttää toiminnasta useitakin nimiä. Rinnakkaisten termien käytön voi olettaa ilmentävän lähinnä pyrkimystä löytää vaihtelevia ilmaisuja tekstiin ja välttää toistoa. Aineiston projektien nimiä tarkastelussa nousi esille kolme nimeämistapaa, jotka luokittelen 1) asiasisältöön ja organisaatioon kiinnittyväksi nimeämistavaksi, 2) tavoitteeseen, toimintatapaan tai ympäristöön kiinnittyväksi nimeämistavaksi sekä 3) organisaatiosta ja asiasisällöstä irrottautuvaksi nimeämistavaksi.

TAULUKKO 10 Projektien nimeämistavat

<i>Nimeämistapa</i>	<i>Esimerkkejä nimeämistavasta</i>
Asiasisältöön ja organisaatioon kiinnittyvä nimeämistapa	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Itsemurhien ehkäisyprojekti</li> <li>○ Sosiaalityön rationalisointiprojekti</li> <li>○ Helsingin kaupungin sosiaaliviraston vaikuttavuusprojekti</li> <li>○ Ehkäisevän sosiaalipolitiikan kuntaprojekti</li> <li>○ Huostaanottokriisin selvittelyprojekti</li> <li>○ Mielenterveyskuntoutujien oma-apuhanke</li> </ul>
Tavoitteeseen, toimintatapaan tai ympäristöön kiinnittyvä nimeämistapa	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Rakentajan työkuunto -projekti</li> <li>○ Mieli Töihin -hanke</li> <li>○ Hyvä työ -kokeilu</li> <li>○ Yhteistä vanhustyötä -projekti</li> <li>○ Kurjenmäkikotikokeilu,</li> <li>○ Rauman lähiöprojekti</li> <li>○ Maunula-projekti</li> </ul>
Organisaatiosta ja asiasisällöstä irrottautuva nimeämistapa	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ SoTeKeKo -projekti</li> <li>○ Laatuvanttu -projekti</li> <li>○ Alpo Järkkää</li> <li>○ Lemmikki -projekti</li> <li>○ Palmuke -hanke</li> <li>○ Rolle -projekti</li> <li>○ Umbrella -projekti</li> </ul>

Ensimmäisessä nimeämistavassa projektin nimeä leimaa asiallisuus ja yksityiskohtaisuus, täsmällisyys ja jopa monimutkaisuus. Vuoden 1990 lehtikirjoituksissa tämä tapa oli kaikkein yleisin, mutta myös 1996 ja 2000 lehtikirjoituksista noin puolet oli luokiteltavissa organisaatioon ja asiasisältöön kiinnittyvällä tavalla. Tähän luokkaan kuuluvia projekteja yhdistää sidonnaisuus perusorganisaatioon tai keskusjohtoiseen projektiin. Projekti ei varsinaisesti tarvitse omaa identiteettiä, eikä sen tarvitse houkuttaa mediaa. Projektin nimi pyrkii kertomaan mahdollisimman tarkasti, mistä siinä on kysymys. Tähän luokkaan sijoitetuissa projekteissa ei heijastu tarvetta vetää puoleensa uusia intressiryhmiä.

Toisessa nimeämistavassa projektille oli annettu oma nimi, joka selkeästi pyrki viestittämään jotakin projektin sisällöstä, tavoitteesta tai alueellisesta sijoittumisesta. Nimi oli yleensä ytimekäs, positiivisia mielikuvia herättävä ja iskulauseenomainen. Nimeen saattoi sisältyä monimerkityksellistä kekseliäisyyttä. Esimerkiksi "*Mieli Töihin*" voidaan lukea sekä mielekkäänä työntekona, että mielenterveysongelmaisiin kohdistuvana toimintana. Sahlin-Anderssonin (1996b, 140) mukaan projektin nimeäminen koetaan tärkeäksi, kun halutaan korostaa toiminnan uutuusarvoa ja erottautumista muista toiminnoista. Nimeämisen avulla voidaan antaa vihjeitä projektin rajoihin sopivasta informaatiosta ja sen tarjoamista vaihtoehdoista.

Aineistossa kolmatta nimeämistapaa edusti projektille annettu nimi, josta ei voi suoraan tehdä päätelmiä sisällöstä. Projektilla oli mahdollisesti pidempi nimi, jonka rinnalle oli otettu käyttöön yksilöllinen "kutsumanimi". Erilliset projektit yleistyivät 1990-luvun jälkimmäisellä puoliskolla, sillä sekä 1996 ja



2000 -aineistoissa niitä oli neljännes. Sen sijaan vuoden 1990 -aineistossa vain yksi projekti sijoittui tähän luokkaan. Suuntaus saattaa kertoa siitä, että yhteydet perusorganisaatioihin alkoivat olla epämääräisempiä. Vertailtavuus aikaisempaan toimintaan ei projektissa mahdollisesti ollut enää niin tärkeää, eikä aina mahdollistakaan. Erillisnimellä haluttiin erottautua ja herättää kiinnostusta. Erillisnimi saattoi olla projektille annettu ”lempinimi”, joka samalla vahvisti mukanaolevien yhteisyyden tunnetta. Tietynlainen mystiikka painottaa uutuusarvoa, eikä vertailua entiseen pyritäkään suoranaisesti edesauttamaan (Sahlin-Andersson 1996b, 140). Myös projektin nimeäminen hyvin yleisesti vetää puoleensa erilaisia intressejä ja kehityssuuntia.

### 5.2.8 Tavoitteiden ja toimintatapojen ilmaisutapa projektikirjoituksissa

Tavoitteiden ilmaisutapaa projektikirjoituksissa voidaan luonnehtia yleiseksi ja toimintaa väljästi viitoittavaksi. Tavoitteista ja toimintatavoista puhuttiin tyypillisesti yhtä aikaa ja toiminnan tavoite näytti viittaavan sekä päämäärään että prosessiin. Syitä ilmaisutavalle voidaan hakea sekä kirjoitusten esittämiskontekstista että sosiaalialan tavoitteellisen toiminnan ominaispiirteistä käsin. Kirjoitusten kontekstin näkökulmasta on huomioitava, että projektien tavoitteiden tai toimintatapojen esittely ei ole ollut kirjoitusten päämäärä. Pikemminkin voidaan olettaa, että tavoitteet ja toimintatavat on mainittu siinä laajuudessa ja roolissa, mikä on ollut tarkoituksenmukaista kirjoituksen päämäärä, rakenne ja laajuus huomioon ottaen. Ratkaisuun vaikuttavia seikkoja ovat todennäköisesti muun muassa numerolle valittu teema, taittosuunnitelma ja muiden aihetta käsittelevien kirjoitusten sisältö. Kirjoitusten muokkaaminen kiinnostavaksi ja lehden toimituspolitiikkaan sopivaksi vaikuttanee myös perusteluiden, tavoitteiden ja toimintatapojen esilletuomisen yksityiskohtaisuuteen. Aineistoksi valitut projektikirjoitukset eivät myöskään aina painottuneet projektin esittelyyn, vaan projekti saattoi olla kirjoituksen sivujuonne.

Perusteluiden, tavoitteiden ja toimintatapojen esittämistä on mahdollista tarkastella myös sosiaalialan tavoitteellisen toiminnan näkökulmasta. Tällöin taustalla saattaa olla tavoitteiden perspektiiviero. Ylätason symbolisen toiminnan ja käytännön työn välinen kuilu pyrittiin ylittämään toiminnasta käsin syntyvillä tavoitteilla, jotka kuvattiin konkreettisina operaatioina. Tavoitteena saatettiin kuvata hyvin konkreettinen toiminto, esimerkiksi palvelun käynnistäminen tai työmenetelmän kokeileminen, joilla voidaan ajatella olevan myös välinelunne pyrittäessä viimesijaisempiin päämääriin. Tavoitteita ja toimintatapoja oli tyypillistä yhdistää tai käyttää toisiaan korvaavina.

Projektikirjoitusten tavoitteiden kolmas tyypillinen piirre on viittaaminen päämäärän sijasta prosessiin. Tästä on kysymys erityisesti silloin kun projektin tavoitteeksi ilmaistiin halukkuus selvittää tilannetta, poistaa esteitä tavoiteltujen kehityskulkujen tieltä ja tukea eri osapuolten toimintaa. Tavoitteeksi kuvattiin esimerkiksi ”halu luoda edellytyksiä yhteistyölle yhteisellä kouluttautumisprojektilla” tai ”tunnustella toimintamahdollisuuksia tutkimuksellisen projektin muodossa”. Rationaalisesti mallinnetussa projektikonseptissa tutkimus- tai kartoitusvaihe on yksi prosessin vaiheista, jota suunnitteluun, toteutukseen

ja arviointiin liittyvät vaiheet seuraavat. Projektikirjoituksissa esiteltiin tutkimus- tai kartoitusvaihetta prosessin tavoitteena sinänsä, siinäkin tapauksessa, että kysymys ei ollut puhtaasta tutkimusprojektista. Prosessorientoitunut projektikonsepti näkee projektin osallistujiensa yhteistoiminnan ja yhteisen oppimisen kautta muotoutuvana, lopulliselta tavoitteeltaan avoimena prosessina. Prosessin kuluessa määrittyvä tavoite voidaan nähdä tarkoituksenmukaisena esimerkiksi silloin kun projektin yleistavoite osoittaa vain väljästi kehittämisen lähtökohtaa tai suuntaa. Myös tilanteissa, joissa päämääränä oleva toiminta edellyttää monien tahojen myötävaikutusta ja siihen liittyy erilaisia intressejä, saatetaan nähdä tarkoituksenmukaiseksi nostaa prosessi itsessään kehittämisen tavoitteeksi. Prosessin korostaminen saattaa heijastaa ymmärrystä projektin perimmäisestä luonteesta osallistujiensa muotoilemana tapahtumakulkuna, mutta se saattaa kertoa myös täsmällisten tavoitteiden asettamisen vaikeudesta sosiaalialan kehittämisessä.

## 6 PROJEKTITOIMINTA JA JULKISTEN HYVINVOINTIPALVELUIDEN KEHITTÄMINEN

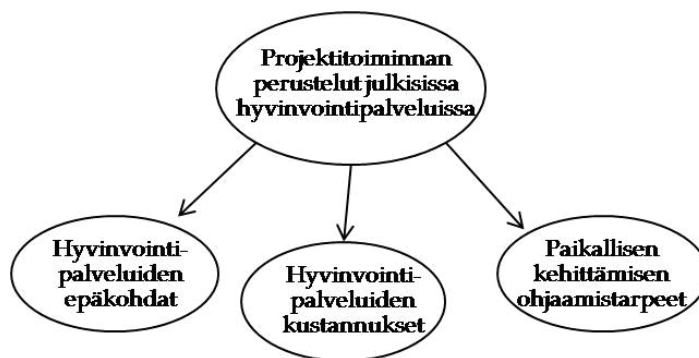
Tässä tulosluvussa tarkastelen projektitoiminnan perusteluita, tavoitteita ja toimintatapoja julkisten hyvinvointipalveluiden näkökulmasta. Käyttäessäni käsitettä julkiset hyvinvointipalvelut tarkoitan kunnan järjestämismvastuulla olevia palveluita. Julkiset hyvinvointipalvelut ovat vakiintuneet hyvinvointivaltion rakentumisen myötä, toiminnan legitimitettiin takeena on poliittinen päätöksentekoprosessi eri tasoillaan ja palveluiden toteuttamista määrittävät lainsäädäntö ja suositusluonteiset normit. Vakiintuneisuuden oletus ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei palveluun voisi kohdistua muutoksia tai rajoittamispäätöksiä tai ettei sitä voitaisi muutosprosesseissa ulkoistaa esimerkiksi markkinoiden tuotettavaksi. Vakiintuneisuus tarkoittaa ennen kaikkea palvelun yhdistettävyyttä hallinnolliseen järjestelmään ja sen kuulumista julkisten palveluiden "asialistalle". Projektkirjoituksissa yleisimmin mainittuja julkisia hyvinvointipalveluita olivat kunnalliset peruspalvelut, kuten lasten ja nuorten huolto, vanhustenhuolto sekä toimeentulotuen ja erilaisten sosiaaliturvaetuuksien muodossa järjestetty toimeentuloturva.

Tässä tulokappaleessa käytän käsitettä hyvinvointipalvelut viittaamaan niihin julkisen sektorin organisoimiin palveluihin, joilla pyritään parantamaan ihmisten hyvinvointia, toimintakykyä ja osallisuutta. Briitta Koskiahon (2008, 13) mukaan hyvinvointipalvelut-käsitettä alettiin käyttää valtionhallinnossa tarkoittamaan sosiaali- ja terveystalouden ohella myös koulutus-, kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluita. Hänen mukaansa 2000-luvulla käsite otettiin käyttöön myös kuntien organisaatioissa ja myös sosiaalipolitiikkaa alettiin tulkita laajalajaisena hyvinvointipolitiikkana. (Koskiahon 2008, 13.) Tutkimukseni käsittevalinta ei ole ongelmaton, mutta haluan tähdentää sillä ennen kaikkea sitä, että projektitoiminnassa lainsäädäntöön pohjautuvat sosiaalialan toiminnot verkostoituvat yhteistyöhön rinnakkaisalojen, kuten terveydenhuollon, koulutoimen ja nuorisotyön kanssa. Lainsäädännölliset käsitteet "sosiaalihuolto", "sosiaalipalvelut", "sosiaalitoimi" ja "sosiaalityö" muodostavat tässä tarkoitettujen hyvinvointipalveluiden ytimen, mutta niistä jokainen on liian kapea ja lainsäädäntösidonnainen määrittämään projekteiksi organisoidun kehittämistoiminnan alaa. Tutkimuksessani keskityn siis erityisesti sosiaalialan toimintoihin, joita

määrittää edellä mainittu toiminnan kohde sekä palvelutoiminnalle ominainen tapauskohtainen ja soveltava toimintatapa. Käytettäessä palvelu-käsitettä sosiaalialalla, on huomioitava, että palveluun saattaa sisältyä tahdonvastaisia elementtejä, joita esimerkiksi palveluiden piirissä olevat henkilöt eivät koe palveluiksi. Tällaisia ovat esimerkiksi lastensuojelun tahdonvastaiset toimenpiteet.

## 6.1 Projektitoiminnan perustelut

Tarkastelen Sosiaaliturva-lehden projektikirjoituksia ensimmäiseksi projektitoiminnan perusteluiden näkökulmasta: minkälaisiin epäkohtiin projektitoiminnalla haettiin muutosta ja minkälaiset asiat asetettiin kehittämisen kohteeksi. Kuviossa 2 esitän projektitoiminnan perusteluiden pääkategoriat, joita tarkastelen yksityiskohtaisemmin kappaleissa 6.1.1- 6.1.4.



KUVIO 2 Projektitoiminnan perustelut julkisissa hyvinvointipalveluissa

### 6.1.1 Hyvinvointipalveluiden epäkohdat projektitoiminnan perusteluna

Projektitoimintaa perusteltiin projektikirjoituksissa seikoilla, joilla voidaan nähdä yhteyksiä yleiseen hyvinvointivaltiokritiikkiin. Esille tuli tarve arvioida uudelleen hyvinvointivaltion toimintaperiaatteita, kuten toimintojen kohdentamista ja avustamisen automaattisuutta. Projekteja perusteltiin myös julkisen palvelujärjestelmän huonosti toimivilla ominaisuuksilla, kuten hierarkkisuudella ja byrokraattisuudella.

#### *Hyvinvointivaltion toimintaperiaatteet*

Hyvinvointivaltion toimintaperiaatteista kritiikin kohteeksi nousivat palveluiden holhoavuus ja passivoivat toimintatavat, sekä palveluiden vääränlainen kohdentuminen. "Vapaakuntakokeilun" tavoittelevässä projektikirjoituksessa [aineistonäyte 1] valtiovarainministeriön edustaja näkee epäkohtana vastuun siirtymisen virkamiehille ja julkiselle koneistolle.

*"Tämä meidän hyvinvointivaltiomme on rakennettu sen varaan, että viroilla ja lautakunnilla poistetaan ongelmat. Ihmiset ovat kuitenkin tulleet aktiivisemmaksi ja haluavat vaikuttaa lähiympäristössä tapahtuviin asioihin. Meillä on myös vielä yllättävän paljon perinteistä talkoohenkeä, jota hyvinvointivaltion viranomaiskeskeinen järjestelmä ei ihan ole onnistunut hävittämään."* 0390C

Projektikirjoituksessa haluttiin motivoida kuntia ja erityisesti kuntien sosiaali-toimen edustajia tarttumaan vapaakuntakokeilun mahdollisuuksiin. Hyvinvointivaltio asetetaan vastakkain kansalaisten aktiivisuuden ja luontaisen vaikuttamishalun kanssa. Viranomaisten toiminta puolestaan tuodaan esille ihmisten yhteenkuuluvaisuuden halua heikentävänä. Ajattelutapaan heijastuu erityisesti kritiikki, jota uuden julkisjohtamisen näkökulmasta on kohdistettu byrokrattiseen hallintokulttuuriin. Siinä viranomaisten rooli nähdään liian dominoivana (Lehto 2003, 37-38) ja virkamiesten motiivit kyseenalaisina (Flynn 1999, 19). Hyvinvointivaltion uusliberalistisissa purkamisvaatimuksissa (esim. Hautamäki 1993, 144-145) on tyypillistä viitata hyvinvointivaltion holhoaviin piirteisiin. Aineistonäytteessä käytetty passiivi-aikamuoto vahvistaa mielikuvaa "kasvottomasta syyllisestä" (ks. myös Piironen 2005, 87) ja muutoinkin valitseva järjestelmä tuodaan esille korostetun kriittisessä valossa. Muutoksen yhteydessä vakiintunut vanha toimintatapa saatetaan esittää jopa kärjistetyn kriittisessä valossa vaihtoehtoisen uuden toimintatavan vastapainona. Røvik (1996, 159) muistuttaa siitä, että toimintatavan uutuus vaatii olemassa olevan tavan määrittelyä vanhaksi.

Hyvinvointivaltiollisten toimintojen vääränlainen kohdentuminen tuotiin esille *"Ennaltaehkäisevän sosiaalipoliittikan kuntaprojektin"* perusteluissa [aineistonäyte 2]. Hyvinvointivaltiollisten toimintojen painopistettä haluttiin projektien muodossa muuttaa korjaavasta toiminnasta ennaltaehkäisyyn. Ennaltaehkäisevään toimintatapaan liitettiin pyrkimys keventää hyvinvointivaltiollisten toimintatapojen taloudellista raskautta.

*"Sosiaali- ja terveysministeriön strategisissa linjauksissa on korostettu ehkäisevää näkökulmaa. Sitä on perusteltu niin taloudellisin kuin sosiaalipoliittisinkin argumentein. Taloudelliset perustelut väittävät korjaavan toiminnan olevan liian kallista. Ehkäisevä politiikka on siis osa säästämispolitiikkaa. Sosiaalipoliittiselta kannalta keskittyminen vain korjaavaan toimintaan sitoo resurssit väärin sosiaalisten ongelmien jälkikäteiseen paikkailuun.(Vrt. Sosiaaliturvan strategiat - viisi vuotta 2000-luvulle)." 0396C*

Aineistonäytteen perusteella ennaltaehkäiseviin toimiin tarttuminen olisi keino suunnata sosiaalipoliittisten toimien linjaa uudella tavalla, mikä valtionhallinnon piirissä nähtäisiin suositeltavana. Uudessa linjassa taloudelliset perustelut ovat näkyvästi esillä, mutta niitä pehmenetään tuomalla rinnalle sosiaalipoliittisia perusteluita. Rauhala (1998, 28) on havainnut, että 1990 -luvun alun ehkäisevää sosiaalipoliittikkaa koskevassa reformipuheessa painotettiin hyvinvointitavoitteita, vaikka samaan aikaan monet muut sosiaalipoliittiset teot perusteltiin heikentyneellä taloudellisella tilanteella.

### *Hyvinvointivaltion toimivuusongelmat*

Projektien perusteluissa kritisoitiin hyvinvointipalveluiden toimivuutta. Byrokraattisuus ja joustamattomuus tuotiin esille ongelmina useiden perusteluiden yhteydessä. Kritiikin perusteluna tuotiin erityisesti esille asiakkaiden kokemia vaikeita tilanteita, joihin he olivat joutuneet esimerkiksi viranomaisten päätöksenteon hitauden, jäykkien toimintasääntöjen tai virkavaltaisen ”luukuttamisen” seurauksena. Edellä mainitut palveluiden organisaatio-ominaisuudet oli tyypillistä ilmaista järjestelmän yleisinä ominaisuuksina. Palveluiden byrokraattisuuteen ja joustamattomuuteen liittyvä tyytymättömyys kohdistettiin ”systemiin” ja kritiikki päätöksentekijöihin tai lainlaatijoihin, eikä esimerkiksi paikallisiin yhteistyökumppaneihin. Vartolan (2004, 29) mukaan byrokraattisuus on hyvinvointivaltion palvelutoiminnan huonosti toimiva ominaisuus ja tyypillinen kritiikin kohde. Kirjoituksissa esille tuodun kritiikin etäisen ja liturgisen sävyn perusteella voi päätellä, että byrokraattisuus oli muodostunut lähes itsestään selväksi kritiikin kohteeksi ja saanut jopa institutionaalisuonteisia ominaisuuksia.

Paikallistason toiminnoissa tyypillinen kriittisen arvioinnin kohde oli toimijoiden välinen yhteistyö. Kritiikin kärki suuntautui ennen muuta organisaatioiden eriytyneisiin toimintakäytäntöihin ja kohtaamisen puutteeseen. Yhteistyöongelmien monitasoisuus havainnollistuu projektissa ”*Voisiko jotain olla toisin päivähoitossa*” [aineistonäyte 3].

*”Puutteellinen yhteistyö nousi yhdeksi keskeiseksi ongelmaksi. Työyhteisön toiminta kangerteli, enemmän yhteistyötä kaivattiin eri hallintokuntien välille, samoin eri päivähoitomuotojen välille. Myös kotien kanssa tehtävä yhteistyö nousi keskeiseksi ongelmaksi, yhteydet vanhempiin koettiin liian vähäisiksi tai sisällöltään puutteellisiksi.” 1890C*

Aineistonäytteestä voi päätellä, että eriytyneet toiminnot aiheuttivat ongelmia työyhteisössä, hallinnossa ja palvelujärjestelmässä. Esimerkissä tulevat esille ne ongelmat, joita toimintojen vakiintuminen oman sisäisen kehityksensä seurauksena, ilman riittäviä yhteyksiä toiminnalliseen kokonaisuuteen, aiheuttaa. Hyvinvointivaltiokritiikin yhteydessä on kritisoitu palvelujärjestelmän tilkkutäkimäisyyttä ja sirpaleisuutta (Koskiahho 2008, 12). Paikallistasolle suunnattu palveluiden järjestämis- ja kehittämisvastuu nosti edellä mainituista tekijöistä johtuvat yhteistyöongelmat projektitoiminnan kehittämisen kohteeksi.

#### **6.1.2 Kustannussäästöjen aikaansaamiseen liittyvät perustelut**

Hyvinvointivaltion rahoituskriisiä ja taloudellista lamaa pidetään yhtenä laajimmin hyvinvointipalveluihin 1990-luvulla vaikuttaneista tekijöistä. Tämä lähtökohta huomioiden taloudellisiin seikkoihin viitattiin projektien pääasiallisena perusteluna yllättävän harvoin. Sitä vastoin kustannusten karsiminen saatettiin mainita muiden perusteluiden taustalla, esimerkiksi yhteistyöpyrkimyksissä, kansalaisten oman vastuun lisäämispyrkimyksissä ja ennaltaehkäisevän näkökulman painottamispyrkimyksissä. Kustannussäästöihin viitattiin sekä valtionhallinnosta käsin että paikallisesti organisoitujen projektien perusteluissa.

Kahta laajaa valtionhallinnosta johdettua projektia *"Vapaakuntakokeilua"* ja *"Ennaltaehkäisevän sosiaalipolitiikan kuntaprojektia"* käsiteltäessä kustannussäästöihin viitattiin suoraviivaisesti. *"Vapaakuntakokeilua"* kuvaavassa aineistonäytteessä [aineistonäyte 4] kustannusten säästäminen tuotiin esille ohittamattomana ja vaihtoehdottomana realiteettina.

*"Vapaakuntakokeilussa ovat tärkeitä kaikki sen tavoitteet. Kustannusten säästö on syy, jonka sekä luottamushenkilöt, viranhaltijat että kuntalaiset ymmärtävät, koska julkisen talouden kasvu on saavuttanut rajan, jota se ei voi enää ylittää. Verotuksen lisäämiseen ei ole enää poliittista tahtoa. Valtio ei voi luvata kunnille enää lisää rahaa eikä virkojakaan voi enää lisätä työvoiman niukkuuden vuoksi."* 0390C

Vapaakuntakokeilua pidetään keskeisenä kehittämishankkeena ohjattaessa kuntia uuteen johtamiskulttuuriin sekä valtion ja kunnan vastuuroolien muutokseen. Aineistonäyte on tulkittavissa viestiksi rajan asettamisesta julkisille menoille ja valtion vetäytymisestä hyvinvointivaltiota laajentavasta roolista. Siinä tehdään myös selväksi muutos valtion ja kunnan vastuurooleissa. Aineistonäytteessä kiteytyy 1990-luvun alun muutosvaihe, joka merkitsi samanaikaisesti kuntien laajempia toimintavapauksia ja velvollisuuksien kasvua (Haverinen 1999, 86).

*"Ennaltaehkäisevän sosiaalipolitiikan kuntaprojektissa"* [aineistonäyte 5] tuodaan esille ideologisempi näkökulma kustannusten rajoittamiseen. Aineistonäyte viittaa hyvinvointivaltion kypsymiseen ja tietyn rajan saavuttamiseen. Projektikirjoituksen mukaan muutoksen kynnyksellä hyvinvointivaltion peruskysymyksiä, muun muassa taloudellisen ja sosiaalisen suhdetta, on arvioitava uudelleen.

*"Tiedämme, että talous kasvaa edelleen, mutta julkisen talouden kasvu on kohdannut rajansa - yhteiskuntaruumis on väsynyt. Taantuma, uudelleenarviointi ja uudelleensuuntautuminen pakottavat sosiaalipoliittista pohdintaa takaisin juurilleen, peruskysymyksiin. Nyt nousevat esille vastuun problematiikka, oikeudenmukaisuuden kysymykset sekä talouden ja sosiaalisen suhteet."* 0396C

Molemmissa edellä kuvatuissa projekteissa (0390C ja 0396C) korostetaan, että kustannusten säästö on vain yksi perustelu monien perusteluiden joukossa. Muita perusteluita ovat toiminnan kohdentaminen paikallisten tarpeiden mukaan, paikallisten voimavarojen hyödyntäminen, yhteistyön tuottama synergia ja kansalaisten aktivoituminen. Perustelut ovat tyypillisiä julkishallinnon reformin ylikansallisille perusteluille. Sekä vapaakuntakokeilua että ehkäisevän sosiaalipolitiikan kuntaprojektia voidaan pitää hyvinvointipalveluiden kentässä hyvin keskeisinä, sillä ne edustivat toteuttamisajankohtanaan valtionhallinnon asettamia painopisteitä, kokosivat kehittämistoimintaa laaja-alaisesti ja synnyttivät lukuisia alaprojekteja. Voidaan siis olettaa, että edellä mainittujen kattoprojektien myötä kuntiin suuntautui voimakas viesti taloudellisten seikkojen huomioon ottamisesta ja toiminnan paikallisesta sopeuttamisesta. Kettunen (2006, 251) on kiinnittänyt huomiota siihen, että suomalaisessa suunnittelujärjestelmässä kompromissin rajojen osoittaminen ja niiden kääntäminen välttämättömyyden kielelle, on muodostunut korkeiden virkamiesten tehtäväksi.

Molempien kehittämishankkeiden laajojen perusteluiden esille tuomisen voi olettaa kuuluvan virkamiesten kompromissin rajoja osoittavaan tehtäväkenttään.

Samaan aikaan kun valtakunnallisten projektien perusteluissa viestitettiin laajasti sosiaalialan kentälle taloudellisten ehtojen muutosta, sovelsivat paikalliset kehittämisprojektit uusia toimintaperiaatteita käytäntöön. Paikallisten projektien perusteluissa kustannusten karsiminen tuotiin esille vallitsevien olosuhteiden realiteettina, käytännön pakkona. Talouden voimakasta yhtäkkistä länääoloa ei kuitenkaan kyseenalaistettu, vaan taloudellisiin reunaehtoihin suhtauduttiin toimeliaan käytännössä. Esimerkiksi ”Yhteistä vanhustyötä” -projektin perusteluissa [aineistonäyte 6] resurssien vähäisyys tuotiin esille haasteena, johon uskottiin voitavan vastata paikallista suunnittelua tehostamalla.

*”Vanhusten määrä kasvaa, mutta kunnat eivät voi taloudellisen tilanteen vuoksi lisätä resurssejaan vastaavasti. Tämä antaa haasteen kohdentaa käytettävissä olevat palvelut niin, että jokainen vanhus saa tarvitsemansa palvelut”. 0196C*

On kiinnostavaa, että projektin perustelussa ei esitetty epäilyksiä kyvystä järjestää palveluita resurssien niukkenemisestä huolimatta. Aineistonäytettä voidaan tulkita siten, että paikallisiin ratkaisuihin uskottiin. Kehittämisvastuun siirtyminen paikallistasolle koettiin toivottuna kehityksenä, kuten esimerkiksi Forma ym. (2007, 20) ovat todenneet. Toisaalta viittaus tarpeiden mukaisiin palveluihin voi tarkoittaa myös tarpeiden tiukempaa arviointia, josta muun muassa Cox (1998, 10-11) puhuu. Projektien perusteluissa oli tyypillistä pohtia olemassa olevien resurssien viisainta suuntaamistapaa, mutta hyvinvointivalttiollista toimemksiantoa järjestää palvelut kaikille kuuluvina niissä ei ainakaan avoimesti kyseenalaistettu.

### 6.1.3 Paikallisen kehittämisen ohjaaminen projektitoiminnan perusteluna

Muutokset ohjausjärjestelmässä ilmentävät valtion ja kuntien muuttunutta suhdetta. Uuden julkisjohtamisen on arvioitu siirtävän ohjauksen painopistettä tuloksellisuuden arviointiin ja informaatio-ohjaukseen. Julkishallinnon reformissa paikallistason toiminta mielletään ratkaisuksi, jolla on edellytykset tuottaa muutos hyvinvointivaltion rahoituksellisiin, toiminnallisiin ja kulttuurisiin ongelmiin. (Sjöblom 2006, 72-75; Haverinen 1999, 86.) Projektikirjoituksissa ei suoranaisesti nimetty ohjausjärjestelmässä tapahtuneita muutoksia, mutta eri tahojen ohjaavat pyrkimykset ja ohjauksen kohteet käyvät kirjoituksista ilmi. Se että keskeiset viranhaltijat kannustavat kokeiluihin ammattilehden palstoilla, voidaan jo sinänsä nähdä yhtenä informaatio-ohjauksen toteuttamisen muotona. Suhde ohjaavaan tahoon vaihtelee eri ajankohtina, mutta yhteistä on se, että paikallistason toimintaa halutaan ohjata ja ohjaus tapahtuu projektien muodossa.

Päätösvallan ja kehittämisvastuun delegoimista paikallistasolle sävytti 1990 -luvun alussa keskushallinnon epävarmuus ja huoli kehittämisen jatkumisesta ja sosiaalisen näkökulman säilymisestä. Esimerkiksi valtakunnallista ”Voisiko jotain olla toisin lasten päivähoitossa” -kokeiluprojektia (1890C) perusteltiin



tarpeella *"tutkia työntekijöiden kykyä kehittää omatoimisesti työtään"*, sekä tarpeella *"käynnistää joitakin pysyviä kehittämishankkeita, joita jatketaan omatoimisesti varsinaisen kokeilun päätyttyä."* Esimerkistä heijastuu tarve edistää paikallistason työntekijöiden kehittämiskykyä ja -motivaatiota, mutta myös epävarmuus niiden olemassa olost. Edellä mainitun projektin tuloksia arvioitaessa [aineistonäyte 7] päätelmä vahvistuu.

*"Kokeilun tulokset ylittivät tutkijoiden ja kokeilua rahoittaneen sosiaalihuollon johtoryhmän odotukset. Havaittiin, että kunnat kykenevät omaehtoiseen kehittämistyöhön, mutta koulutuksessa kunnat tarvitsevat kokeilun koordinaattoreiden - tässä tapauksessa tutkijoiden apua." 1890C*

Aineistonäytteessä on havaittavissa tehtävien delegointiin liittyvä epävarmuus. Paikallisten toimijoiden taidoista haluttiin antaa positiivista palautetta ja heitä haluttiin rohkaista paikalliseen kehittämiseen. Ylhäältä käsin annettu arviointi muistuttaa kuitenkin suunnittelun ja toimeenpanon eriytyneestä perinteestä. Valtionhallinnon ja sosiaalitoimen sisällöllistä kehittämissuhteita on totuttu pitämään erityisen tiiviinä (Niiranen 1995, 14; Oulasvirta & Ohtonen & Stenvall 2002, 18-19). Uudessa julkisjohtamisessa ja hallinnan tavoittelussa kehittämisen halutaan muodostuvan omaehtoiseksi ja paikallisten toimijoiden odotetaan subjektiivituvan kehittäjäroolissa (ks. Clarke 2004, 115).

Paikallisen sosiaalipolitiikan ohjaaminen sosiaali- ja terveysministeriöstä käsin ilmenee vuosina 1994-1996 toteutetussa *"Ehkäisevän sosiaalipolitiikan kuntaprojektissa"* (0396C). Paikallisen kehittämisen suuntaa pyrittiin uudelleen ohjaamaan keskitetysti 1990-luvun alun paikallista autonomiaa painottaneen vaiheen jälkeen. Sosiaali- ja terveysministeriön silloinen apulaisosastopäällikkö Reijo Väärälä luonnehti vaihetta *"eräänlaiseksi vanhan ohjausmallin ja sektoririippuvuuden uusintamiseksi suhteessa paikallisiin toimijoihin."* (0396C.) Projektia kuvaavassa aineistonäytteessä [8] tiivistetään kuntaprojektin tavoitteet paikallisen sosiaalipolitiikan tavoitteeksi.

*"Ehkäisevän sosiaalipolitiikan kuntaprojektin johtoryhmän ja projektiryhmän määrittämät tavoitteet ovat kunnianhimoisia pyrkimyksiä luoda uudenlaista paikallista sosiaalipolitiikkaa." (0396C)*

Paikallisen sosiaalipolitiikan kehittämisen keskitetyssä ohjauksessa voi nähdä paradoksaalisessa valossa. Ilmiöllä on kuitenkin yhtymäkohtia hallinnan tavoittelun edellyttämään koordinoinnin lisääntymiseen. Warpeniuksen (2006, 148) mukaan verkostoitumisesta ja litteästä hallinnosta huolimatta valtiolliset asiantuntijajärjestelmät eivät näivety. Projektityöskentelyn lisääntymisen on katsottu jopa edustavan eräänlaista suunnittelun ja koordinoinnin renessanssia, samoin kuin valtion ohjaustarpeen kasvua (Sjöblom 2006, 78-79; Warpenius 2006, 148). Tämän on arveltu johtuvan niin toimijoiden lukumäärän kasvamisesta ja vastuunjaon hämärtymisestä, kuin myös projekteissa karttuvan tiedon seulomisesta ja juurruttamisesta uusiin ympäristöihin. Hallinnon näennäisen hajauttamisen nähdään siis aiheuttavan myös hallinnon uudentyypistä keskittymistä. (Warpenius 2006, 148.) Tutkiessaan sosiaalipalveluiden kehitystä Englannissa,

Walesissa, Ranskassa ja Saksassa Thomas Bahle (2003, 14) havaitsi, että kaikissa maissa eri toimijoiden integroiminen järjestelmään on entisestään tiivistynyt ja sosiaalinen kontrolli on lisääntynyt, vaikka kehityskulut olivat maakohtaisesti erilaisia.

Yksi hallinnon keskittymisen uusista elementeistä on ohjaavien tahojen lisääntyminen. Valtionhallinnon toimijoilla, mutta myös suurilla valtakunnallisilla järjestöillä oli projektikirjoitusten perusteella halua ohjata paikallistason sosiaali- ja terveydenhuoltoa kehittämisprojektien muodossa. Projektien ohjausvaikutukset ulottuivat hyvin yksityiskohtaisiin ratkaisuihin ja ne suuntautuivat paikallistasoiseen perustyöhön, kuntien lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen. Suomen Kuntaliiton koordinoimassa *"LASSO -lastensuojelun laatuhankkeessa"* [aineistonäyte 9] tavoitteet asetettiin paikallistason yksiköiden toiminnan ja käytännön työn sujuvuutta ja laadukkuutta takaavien välineiden kehittämiseen.

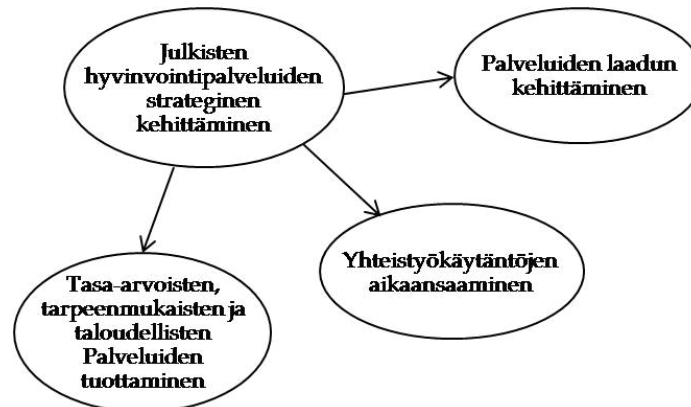
*"Tavoitteena oli luoda ja kehittää työkaluja palvelujen laadunhallintaan yhteistyössä hankkuntien kanssa. Lopullisena tavoitteena oli luoda kirjallinen toimintamalli tukemaan lasten ja nuorten sosiaalipalveluyksikköjen järjestelmällistä laadunhallintaa...Huolen jäsentämistävälineeksi työstimme huoliseulalomakkeen sekä muokkasimme lastensuojelulain 12. §:n sisällöstä asiakkaaksi valikoitumisperusteiden luettelon. ... Työstimme edellä mainittujen lisäksi muun muassa huolto- ja palvelusuunnitelmarungon, hyvän suunnitelmaneuvoittelun kriteeristön sekä vanhemmuuden roolikartan vanhemmuuden arviointiin." 1200C*

Aineistonäyte ilmentää, että kuntien kehittäjäkumppaneiksi oli tarjolla erilaisia asiantuntijatahoja. Esimerkiksi kolmannen sektorin organisaatiot ovat merkittäviä poliittisia toimijoita valtakunnallisella tasolla (Klausen & Selle 1996, 103) ja ne kykenevät tarjoamaan kehittäjäkumppanuutta. Aineistonäytteen projektissa tuotetut toimintamallit ja työvälineet voidaan nähdä eräänlaisena paluuna toimintoja ohjaaviin normeihin, joita 1990 -luvun alun kehittämishankkeissa pidettiin osoituksena toimintavapautta rajoittavasta ja kaavamaisesta toiminnasta. Sahlin-Andersson (2004, 27) näkee uudenlaisen ohjauksen kohdistuvan juuri perustyön prosesseihin ja toisaalta tietojärjestelmiin. Kehittämisprosesseissa käytännön perustyön toimintaproseduurit tulevat arvioinnin kohteeksi, sillä paikallisesti kehitetyt ratkaisut nostetaan kokonaiskehittämisen aineksiksi ja yleispäteviksi suositeltavia toimintamalleja ns. "parhaita käytäntöjä" seulotaan esille.

## 6.2 Projektitoiminnan tavoitteet

Projektitoiminnan tavoite julkisissa hyvinvointipalveluissa kiteytyi pyrkimykseen kehittää ja järjestää lakisääteisiä peruspalveluita suunnitelmallisesti paikalliset tarpeet huomioiden. Palvelujen suhteuttaminen asiakaskunnan tarpeisiin ja olemassa oleviin resursseihin nousi keskeisimmäksi kehittämisen kohteeksi, johon yhdistyivät muun muassa palvelutarpeisiin vastaaminen, yhteistyökäytäntöjen aikaansaaminen ja palveluiden laadukkuuden turvaaminen. Kehittämisprojektien toteuttajina olivat kunnat tai kuntien yhteenliittymät, jotka kehittämistoimia projektoimalla pyrkivät vastaamaan paikallisten hyvinvointipalve-

luiden toteuttamisesta, joskin monessa tapauksessa valtionhallinnon keskitetyssä ohjauksessa.



KUVIO 3 Projektitoiminnan tavoitteet julkisissa hyvinvointipalveluissa

### 6.2.1 Tasa-arvoiset, tarpeenmukaiset ja taloudellisesti tuotetut palvelut

Paikallisten palveluiden kehittämisen tavoitteet kohdistuivat projektikirjoituksissa erityisesti kuntalaisten palvelutarpeista huolehtimiseen. Resurssien optimaalinen käyttö pyrittiin yhdistämään todettuihin palvelutarpeisiin. Kuntalaisten palvelutarpeesta huolehtiminen ilmaistiin projektikirjoituksissa esimerkiksi viittaamalla palveluiden kohdentamistarpeeseen (0390B), alueen asukkaiden tarpeiden huomioimiseen (1890A), toimintasektorin asiakkaiden tarpeiden huomioimiseen (0196C, 0596A), paikallisen sosiaalipolitiikan tarpeeseen (0396C) ja sektorikohtaisten strategioiden tarpeeseen (0400C). Suomen Kuntaliiton ja Vanhustyön keskusliiton organisoimassa ”Yhteistä vanhustyötä” -projektissa [aineistonäyte 10] kiteytyy useiden projektikirjoitusten keskeinen viesti, joka voidaan ilmaista pyrkimyksenä sovittaa yhteen tarpeet ja voimavarat, samalla huolehtien kunnalle laissa säädetystä tehtävästä.

*”Yhteisen vanhustyön päätavoitteena on turvata vanhuksille heidän tarvitsemansa palvelut käytettävissä olevin voimavaroin. Yhteisen vanhustyön strategian tavoitteena on suunnitella ja organisoida palvelut vanhusten tarpeiden kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti.” 0196C*

Hyvinvointipalveluiden järjestämisvelvollisuus oli delegoitu kunnille ja jokaisella kunnalla oli itsemääräämisoikeutensa puitteissa velvollisuus ja oikeus toteuttaa palvelut haluamallaan tavalla. Tämän tehtäväalueen hoitamiseen haettiin välineitä projektitoiminnalla. Aineistonäytteen projektissa tavoiteltiin paikallistasoista vanhuspalveluiden hallintaa, jossa olemassa olevat resurssit onnistuttaisiin optimaalisesti yhdistämään todettuihin palvelutarpeisiin. Vanhuspalveluiden järjestämisessä tähdättiin suunnitelmallisuuteen. Projektin avulla kunnassa totuttauduttiin uuteen rooliin ja pyrittiin sopeutumaan uuteen hallintokulttuuriin. Valtakunnallinen projekti kertoo siitä, että kunnille haluttiin tarjota ohjauksellista apua uuteen tehtävään sopeutumisessa. Ohjaavat tahot pyrkivät tarjoamaan hallinnollisen asiantuntemuksen lisäksi sisällöllistä asiantuntemusta. Projektikirjoitus viestittää, että vanhusten tarpeet haluttiin tunnistaa

kokonaisvaltaisesti, mutta samalla viitattiin käytettävissä oleviin voimavaroihin, palveluiden tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudellisuuteen.

Tasapainon saavuttaminen lainsäädännön velvoitteen, universalistisen arvolähtökohdan, resurssien niukkuuden ja paikallisen järjestämisvastuun välillä näkyi projekteiksi organisoidun toiminnan tavoitteena myös 2000-luvun alkaessa. Yksittäisen kunnan rinnalla vastuutahoksi miellettiin myös useamman kunnan yhteenliittymä. Tavoitteena oli edelleen palveluiden järjestämisestä huolehtiminen, mutta painotuksena alkoi esiintyä palvelutarpeiden ennakointi. Ongelmien varhaiseen tunnistamiseen pyrittiin useamman kunnan yhteistyöllä. Sosiaali- ja terveysministeriön koordinoima ”Verkostoituvat erityispalvelut” -hanke pyrki edistämään riittävien perus- ja erityispalveluiden olemassaoloa alueellisesti. Tavoitekielelle on ominaista, että palveluiden järjestämishalukkuutta ei edelleenkään kyseenalaisteta, mutta niiden tuottamistavan kuvataan olevan kehittämislle avoimena. Suunnitelmallisuuden lisääminen kaikilla tasoilla nähdään tavoiteltavaksi. Aineistonäytteessä [11] VEP -hankkeen mahdollisuuksia kommentoidaan Keski-Suomen alueellisen projektin näkökulmasta.

*”VEP -hanke pyrkii turvaamaan kansalaisten tasa-arvoisuuden sosiaalihuollon erityispalveluiden käyttäjinä.....Kunnissa on varmistettava riittävän tasokkaat peruspalvelut. Perus- ja erityispalvelut ja niiden työnjako on määriteltävä selkeästi. Näin saadaan laadukkaita palvelukokonaisuuksia, jotka vastaavat muuttuviin palvelutarpeisiin yksilö- ja perhelähtöisesti. ... Kunnissa tarvitaan sektorikohtaisia strategioita erityisesti päihdehuollossa, lastensuojelussa ja mielenterveytyössä. Esimerkiksi lääninhallituksen johdolla kuntien strategioita voidaan sovittaa yhteen ja luoda maakuntien strategiat.” 0400C*

Yhteisen kehittämisen voimin pyrittiin ylläpitämään näkymiä hyvinvointivaltiolaisen palvelujärjestelmän säilymisestä ja kansalaisten tasa-arvoisuuden toteutumisesta palveluiden käyttäjinä. Laajaa valtakunnallista kehittämisprojektia toteuttamalla sosiaali- ja terveysministeriö ohjasi ja koordinoi sektorikohtaista kehittämistä, kuitenkin irtaantuneena välittömästä toimijaroolista (ks. Stoker 1998, 21). Aineistonäytteessä visioidaan verkostoitumista yhtä kuntaa laajemmalla alueella verkostoitunutta toimintamallia tavoittelemalla. Sektorirajojen ylittäminen ja horisontaalisten suhteiden uudelleen organisoituminen ovat tyypillisiä hallinnan tavoittelemisen tapoja (Clarke 2004, 118; Anttiroiko ym. 2003, 141). Hankkeessa tähdennetään kansalaisten yhdenvertaisuutta, jota esimerkiksi kuntien vaihtelevat panostukset hyvinvointipalveluihin voivat horjuttaa.

#### *Strateginen suunnittelu toimintatapana*

Strategioiden laatiminen on projektikirjoitusten perusteella keino lisätä paikallistasoista suunnitelmallisuutta hyvinvointipalveluissa. Strategian avulla tavoitteet, tarpeet ja resurssit pyritään kokoamaan yhteen eräänlaiseksi paikalliseksi toimintaohjelmaksi. Strategian aikaansaaminen paikallisten toimijatahojen kesken on tyypillistä kuvata niin projektin tavoitteeksi kuin toimintatavaksikin. Salon seudun ”Synergia -projektia” kuvaavassa aineistonäytteessä [12] käy ilmi strategiатыön mekanismi, joka muodostuu kehittämiskohteen haltuunotosta, yhteisen tavoitteenmuodostuksen prosessoinnista ja yhteisen tahtotilan kirjaamisesta eri tahojen toimintaa ohjaavaksi asiakirjaksi.

*"Aikaan on saatu kattava kartoitus ongelmista ja yhteinen näkemys, mitä ongelmille pitää tehdä, hallintojohtaja Marja-Liisa Helminen Varsinais-Suomen lastensuojelukuntayhtymästä kertoo. Hän on ollut yksi hankkeen voimahahmoista. 'Synergia -projektin lukuisat kehittämissuositukset ovat kuntien toiminnan ohjenuorana. Projektin loppuraportti on ikään kuin lastensuojelupoliittinen strategia tällä seudulla. Sen tavoitteisiin edetään pikku hiljaa.' Seudulla pyritään toimintamalliin, joka takaa lapsille tasa-arvoiset mahdollisuudet saada tarvitsemansa palvelut parantamalla peruspalveluissa työskentelevien osaamista ja turvaamalla erityis- palvelut jokaisessa pienessäkin kunnassa. Seudulle halutaan toimintamalli, joka ehkäisee ongelmia ja jolla ongelmiin puututaan varhain." 0400A*

Lasten tasa-arvoiset mahdollisuudet saada palveluita ja palveluiden turvaaminen kaikissa kunnissa ilmentävät ylätasosta, mutta välttää tavoitteen asettamista. Sitä kohti edetään kartoittamalla tarpeet ja voimavarat, sekä tulkitsemalla tavoitteet paikallisessa kontekstissa. Aineistonäytteen esimerkissä strategiaa voidaan pitää tehtäväkohtaisesti muodostuneen, kuntien ja sektorien rajat ylittävän yhteistyökoalition tuotoksena (ks. Anttiroiko ym. 2003, 141; Stoker 1998, 23). Aineistonäytteen perusteella projekti tuottaa suosituksia, joilla ei ole virallista sääntelevää luonnetta, mutta jotka vaikuttavat todennäköisesti palveluiden piirissä toimivien tiedollisiin ja asenteellisiin rakenteisiin. Pyrkimys toimintamalliin heijastaa toivetta vakiinnuttaa uusia ylisektorisia toimintatapoja. Ylisektorinen strategiatyö joutuu vakiintuneessa toimintaympäristössä kuitenkin sopeutumaan vallitseviin organisatorisiin rakenteisiin. Pyrkimystä vastata kunta-laisten tarpeisiin suunnitelmallisesti voidaan pitää kuntien perustehtävänä, mutta esimerkiksi "Synergia" -projektia käsittelevän projektikirjoituksen perusteella strategisen suunnittelutyön jatkuminen on mahdollista vain uuden alkan "Harava -hankkeen" myötä [aineistonäyte 13].

*"Helmisen mielestä Haravan kaltaista jatkoa tarvitaan: 'Jotta ehdotukset toteutuisivat on oltava työmyyriä, joka todella tekee työn. Ihmisten aika ei oman työn ohella riitä laajoihin uudistuksiin, vaikka tahtoa on.' " 0400A*

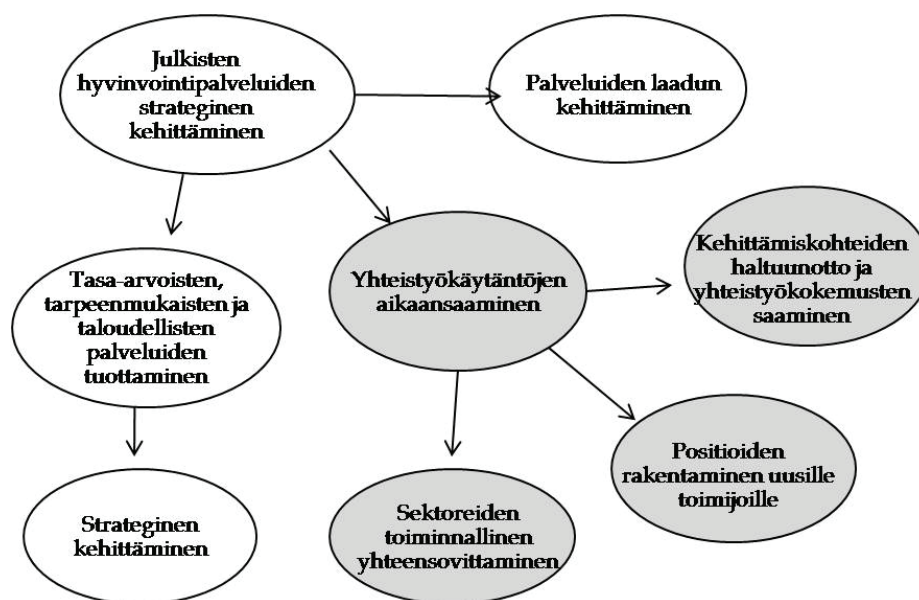
Projektikirjoituksessa hallintojohtaja Marja-Liisa Helminen pohtii uuden projektin tarpeellisuutta strategiatyön jatkamisessa ja laajentamisessa. Aineistonäytteen perusteella kehittämisen jatkaminen perustyössä projektin päättymisen jälkeen aiheuttaa vaikeuksia. Kysymyksessä saattaa olla perustyön ja uudistuksiin tähtäävän strategisen työn erilaiset organisatoriset sidokset ja kahden hallinnollisen kulttuurin samanaikainen läsnäolo. Perinteiset institutionaaliset sidokset omaava toiminta tiiviine lainsäädännöllisine kytkentöineen saattaa tällöin tulla ensisijaiseksi. Markströmin (2006, 81-82) mukaan epätasapainoisessa tilanteessa on todennäköistä mukautua vahvempiin toimintatapoihin. Kokeilun aikaiset kehittämissuhteudet saattavat myös siirtymävaiheessa olla hauraita ja toimijasuhteet vakiintumattomia (Clarke 2004, 115; Rose 1999, 18.). Aineistonäytteen perusteella kehittämisen operatiivinen tehtävä delegoituu ulkopuoliselle taholle, uuteen projektiin.

### 6.2.2 Yhteistyökäytännöt tavoitteena ja toimintatapana

Projektikirjoituksissa yleisenä tavoitteena ja yleisenä toimintatapana tuotiin esille yhteistyön kehittäminen. Yhteistyön kehittäminen tuotiin esille myös yle-

senä perusteluna: projektia tarvitaan, koska yhteistyötä ei ole riittävästi. Yhteistyötä tarkasteltaessa tavoitteita ja toimintatapoja on erityisen vaikea kuvata erillisinä. Esimerkiksi sektorit ylittävän palvelukokeilun aikaansaaminen nimetään projektin tavoitteeksi, mutta samanaikaisesti se on toimintatapa yhteistyön lisäämiseksi. Weick ja Westley (1996, 44) näkevät ”yhteistyö”- ja ”oppiminen” -verbeissä samankaltaisuutta, sillä molemmat viittaavat sekä prosessiin että tulokseen. Käsitteille on ominaista, että ne jättävät sekä prosessin dynamiikan että yksityiskohtaisen lopputuloksen paljastamatta (Weick ja Westley 1996, 44).

Yhteistyön mainitsemisen yleisyys projektikirjoituksissa liittyi läheisesti paikallisten palveluiden strategiseen kehittämiseen, jolloin haasteena oli yhteisen tavoitteen luominen toiminnalle ja toimintatapojen sovittaminen yhteen ilman valmiiksi annettuja suuntaviivoja. Julkishallinnon reformissa paikallistason toimijoilta odotetaan kykyä neuvotella ja sopia keskenään yhteisistä päämääristä, pelinsäännöistä ja voimavaroista (Stoker 1998, 23). Yhteistyön korostuminen tavoitteena saattaa kertoa myös ylempien tavoitteiden vaikeasta saavutettavuudesta (ks. Kankare 2006, 136).



KUVIO 4 Toimintatavat yhteistyökäytäntöjen aikaansaamiseksi

#### *Sektoreiden toiminnallinen yhteensovittaminen*

Julksen sektorin projekteissa oli tyypillistä tavoitella ja kokeilla sektoreiden välisiä yhteistyömuotoja. Julkishallinnon sisällä sektoreina hahmottuvat toisaalta eri hallintokunnat ja toisaalta saman hallintokunnan eriytyneet toiminta-alueet. Toisaalta julkiset palvelut nähtiin omana sektorinaan ja niiden rinnalla hahmotettiin erilaiset itse organisoituneet toiminnan muodot, jotka teoreettisessa jäsenyksessä voidaan nimetä kolmanneksi ja neljänneksi sektoriksi. Sektoreiden yhteensovittamisen tarpeen taustalla oli hallinnollisia, palvelujärjestelmän toimivuutta edistäviä ja asiakkaan palveluprosessin joustavuutta edistäviä vaikuttimia. Hallinnollisia kokeiluita liittyi muun muassa työvoiman yhteis-

käyttöön (0196C, 1696A), itseohjautuviin kotipalvelun työryhmiin (0390B) ja eri palvelukokonaisuuksien yhdistämiseen saman esimiehen alaisuuteen (1890C). Hallinnollisten kokeilujen puitteissa kokeiltiin kunnan sisäistä resurssien ohjausta ja paikallisiin tarpeisiin vastaamista olemassa olevilla voimavaroilla. Sektoreiden toimintaa yhteen sovittavissa kokeiluissa korostuivat toisaalta palvelujärjestelmää ja toisaalta organisaatioiden toimintaa uudelleen muotoilevat tavoitteet.

Sektoreiden toiminnallinen yhteensovittaminen merkitsi palvelutarpeisiin vastaamista paikalliset voimavarat yhdistämällä. Sektoreiden toimintatapoja pyrittiin sovittamaan yhteen asiakkaan tarpeista ja olosuhteista käsin, siten että toimintojen väliset raja-aidat eivät muodostaisi estettä palvelun järjestämiselle. Aineistonäytteessä [14] kasvaviin vanhuspalveluiden tarpeisiin haettiin vastausta ”vanhusten perhepäivähoitokokeilussa”.

*”Kristiina Piiralan [Utajärven sosiaali- ja terveysjohtaja, PR] mielestä perhepäivähoito on yksi uusi keino turvata vanhuksen kotihoito mahdollisimman pitkään. ’Ajattelumme on muuttunut niin, että kun luoksemme tulee palveluja tarvitseva vanhus, kartoitamme ensin hänen lähiympäristönsä, löytyisikö sieltä joitakin vaihtoehtoja ennen kuin tarjoamme perinteisiä kunnan palveluja. Pohdimme voisivatko omaiset tai naapurit auttaa tai olisiko alueella joku kunnan työntekijä. Vanhusten perhepäivähoito on edullinen ja joustava palvelumalli, joka mahdollistaa sukupolvien välisen kanssakäymisen. Mallissa korostuu asiakasnäkökulma, mikä on tärkeää. Se on sitä laatua!’” 1696A*

Aineistonäytteessä kuvataan konkreettisesti sektorirajat ylittävää paikallisten palveluiden järjestämisen ajattelumallia, jossa on tilapäisesti luotu uusi palvelumuoto yhdistämällä lasten päivähoidon ja vanhusten avohuollon tarpeet. Kuten monissa muissakin vakiintuneisiin julkisiin palveluihin liittyvissä projekteissa, kokeilussa pyrittiin yhdistämään asiakaslähtöisyys, joustavuus ja edullisuus. Aineistonäyte on luettavissa ilmentymänä sosiaalipalveluiden piiriin pääsemisen kriteerin muuttumisesta, josta muun muassa Anttonen ja Sipilä (2000, 175) sekä Cox (1998, 10-11) kirjoittavat. Vanhuksen palvelutarvetta arvioidaan mobilisoitavissa olevien tuen muotojen perusteella. Toisaalta niukentuneen julkisen talouden käänöpuolelta esille nostetut yhteisölliset ja kokonaisvaltaista kohtelua vahventavat elementit viestittävät pyrkimyksestä parantaa vanhuksen elämän laatua. Sektoreiden toiminnallinen yhteensovittaminen kokeiluluontoisesti muodostaa eräänlaisen määräaikaisen poikkeustilan, jonka aikana eri osapuolet saavat kokemusta erilaisesta toimintatavasta. Kokeilun aikana totuttautetaan ajatukseen toisin toimimisesta, ilman että siihen tarvitsisi lopullisesti sitoutua (ks. Tolbert & Zucker 1996, 182, 183).

Palveluita yhteen sovittavan yhteistyön mallintaminen kuntatasolla tuli yhteistyön toimintatavaksi erityisesti 2000 -luvulle tultaessa. Yksittäisiä toimintoja yhteen sovittavista ideoista ja kokeiluista tuli tarpeelliseksi saada aikaan hallittavissa oleva kokonaisuus. ”Lemmikki -projektissa” [aineistonäyte 15] sektoreiden erilaiset toimintatavat pyrittiin sijoittamaan paikallisen mallin yhteyteen.

*”Kunnissa eri toimijat ovat lapsen lähellä ja toimivaan yhteistyöhön on hyvät edellytykset. Paikallistasolla on tärkeää sovittaa eri tahoilla tehtävä työ yhteen järkeviksi toimintamalleiksi. Tähän projekti sopii hyvin.’ [Pirkko] Olanterä [Lemmikki -projektin projektityöntekijä/PR] sanoo.” 1200A*

Aineistonäyte kertoo siitä, että paikallistasolla on jo edetty tarpeiden kartoittamisessa, toimijatahojen aktivoimisessa ja voimavarojen yhdistämisessä. Kuvauksesta voi päätellä, että yhteistoiminnan edetessä haluttiin täsmentää toimijasuhdetta, asioiden käsittelyreittejä ja työntekijöiden tehtäväkuvia. Clarke (2004, 18) on viitannut edellä mainittuun tilanteeseen puhumalla hallinnan kentän tasapainovaikeuksista. Ne ovat hänen mielestään seurausta siitä että eri toimijat eivät ole tottuneet toimimaan yhdessä, kaikkien toimijoiden osallistuminen ei ole yhtä säännöllistä tai toimintaan osallistumisen motiivit ovat ristiriitaisia (Clarke 2004, 18). Pyrkimys mallinnettuun yhteistyöhön voidaan nähdä seurauksena paikallisesta hallinnan ja koordinoinnin pyrkimyksestä, jolla vastataan asetettuihin painopisteisiin. Aineistonäytteessä projektin todetaan soveltuvan yhteensovittamisen keinoksi. Tilanteessa, jossa palveluita yhteen sovittava hallinta on julkisten lakisääteisten palveluiden organisoimisen muoto, voidaan kysyä, onko projektimuotoisuus vakiintuneiden julkisten palveluiden organisoimisen muoto tulevaisuudessakin aina silloin kun tarvitaan kehittämishenkiä ylläpitävää, tavoitesuuntautunutta dynamiikkaa.

Organisaatioiden yhteistyökäytäntöjä pyrittiin kehittämään lähentämällä hallinnollisesti erillään olevia toimintoja keskenään. Toimeentulotukihakemusia käsittelevän virkailijan toimipaikan siirtäminen Kelan toimintojen yhteyteen (0890A) ja sosiaalityöntekijän palkkaaminen poliisilaitokselle (0200D) ovat esimerkkejä yhteistyökäytäntöjen kehittämisestä sektoreita toiminnallisesti yhteen sovittamalla. Tavoitteena on tehdä asioiden hoitamisesta sujuvampaa asiakkaiden ja rinnakkaisorganisaatiossa toimivien työntekijöiden kannalta. Aineistonäytteessä [16] poliisilaitoksella toimiva sosiaalityöntekijä toimii sosiaali- ja poliisitoimen sektoreita yhteen sovittavana linkkinä.

*"... on yksi sosiaalityöntekijä, joka pitää yhteyttä kuntien sosiaalitoimiin... Riitta Suokunnas [kokeiluun palkattu sosiaalityöntekijä, PR] ikään kuin pakottaa kuntien lastensuojelun ryhtymään toimiin, kun hän ottaa yhteyttä kuntaan tai tekee päätöksen kiireellisestä huostaanotosta...nuorten asioiden poliisille kuulumattoman jatkoselvittelyn voi siirtää hänelle." 0200D*

Aineistonäyte kertoo sosiaalitoimen ja poliisitoimen yhteisten asiakkaiden olemassa olosta ja rinnakkaisen sektorin toimivaltaa edellyttävien asioiden runsaudesta. Sektoreiden välille jää asioita, jotka byrokraattisessa tehtävärakenteessa ja toimialoja säätelevien ohjeiden puitteissa eivät kuulu kenenkään tehtäväkuvaan. Ratkaisuksi muodostui määräaikainen projekti, jossa yhteistyö määriteltiin poliisilaitoksella toimivan sosiaalityöntekijän tehtäväksi. Projektin muodossa pyrittiin vastaamaan toimintaympäristön asettamiin haasteisiin, pyrkien samalla säilyttämään sektoreiden sisäiset toimintatavat. Lipskyn (1980, 127) mukaan erityisyksiköiden ja erityisten toimintatapojen kehittäminen ongelmatilanteisiin on organisaatioiden tapa vapauttaa työntekijänsä epäsäännöllisten prosessointiongelmiin käsittelystä. Erityisyksiköt ja toimintatavat ovat Florence Heffronin (1987) sanoin "organisatorisia rajavartioasemia". Kokeilutoimintana alkaneista toimintatavoista voidaan muokata vakiintuneita palvelujärjestelmän osia, mikäli kokemukset ovat hyviä. Kyseessä on tyypillinen hy-



vinvointivaltion laajenemiskauden mekanismi, jossa uusiin tarpeisiin perustetaan uusia toimintatapoja, aikaisempien toimintatapojen jäädessä ennalleen.

Muita yleisiä sektoreiden yhteensovittamisen muotoja olivat rinnakkaisen sektorin edustajan nimeäminen projektiryhmään sekä uuden yhteisen työryhmän tai verkoston perustaminen. Myös näissä toimintamuodoissa työryhmäedustaja toimii eräänlaisena viestinvälittäjänä ja ympäristösuhteiden hoitajana ”ulkomaailmaan” huolehtien edustamansa sektorin näkemysten esille tulosta ja hankkien tietoa rinnakkaisorganisaatioiden toimintatavoista ja näkemyksistä. Levinin (1996, 90-91) mukaan edellä mainittu projektitoiminnan funktio on tyyppillinen byrokraattisessa hallintokulttuurissa. Linnossuo (2007, 118) viittaa julkisissa palveluissa yleisesti käytettyyn kehittämismuotoon ”kokoustelukultuurin” käsitteellä. Tällöin yhteen kokoontumalla pyritään puheen tasolla määrittelemään ongelmia ja löytämään ratkaisuja. Edellä kuvattu yhteistoiminta edesauttaa toimintasektoreiden liikkumista samaan suuntaan ja auttaa välttämään päällekkäisyyksiä ilman että yhteistoiminta on kokonaisvaltaista tai fuusioitunutta. Morganin (1996, 50) mukaan tapauskohtaisesti organisoitua yhteistyötä voi tuoda uuden tarkastelutavan muuten funktionaalisesti rakennettujen organisaatioiden toimintatapoihin.

#### *Positioiden rakentaminen uusille toimijoille*

Yhteistyön parantamiseen tähtäävien projektien yhtenä toimintatapana oli osallistumismahdollisuuksien luominen kehittämiseen. Julkiselta sektorilta käsin avattiin rajoja kohti kolmannen sektorin toimijoita, sekä sellaisia julkisen sektorin toimijoita, joilla ei perinteisesti ollut roolia hyvinvointipalveluiden kentällä. Uusia toimijoita kutsuttiin mukaan mahdollistamalla heidän osallistumisensa projektien valmisteluun ja etenemisen eri vaiheisiin. Yhteistyöhön kutsumisella pyrittiin näkemysten kuulemiseen, paikallisten voimavarojen kartoittamiseen ja uudistustyöhön sitouttamiseen. ”Yhteistä vanhustyötä” -projektissa [aineistonäyte 17] havainnollistuu erilaisissa tehtävissä toimivien osallistumisen järjestäminen.

*”Jokaiseen kuntaan perustettiin projektiryhmä, ydinryhmä ja yhteistyöryhmä. Projektiryhmä koottiin eri palveluntuottajien lähiesimiehistä. Ydinryhmä toimi projektiryhmän tukena. Siihen kuului kuntien johto- ja luottamushenkilöitä. Yhteistyöryhmään saivat osallistua kaikki vanhustyön palveluntuottajat ja vanhustyössä toimivat.” 0196C*

Aineistonäytteestä ilmenee, että yhteistyöhön kutsuttiin tahoja, jotka tarkastelevat vanhustyön kenttää eri näkökulmista. Erilaisia ryhmiä organisoimalla pyrittiin saamaan aikaan verkostoituvia rakenteita vanhustyön kehittämisen tukemiseksi. Aikaisemmin julkisen sektorin toimenpiteistä käsin määrätty tehtäväalue avattiin uusille intressiryhmille ja toimijatahoille. Monia paikallisia tahoja osallistamaan pyrkivä periaate on uuden suunnitteluideologian mukainen (Alasoini 2006, 38). Kolmas sektori -käsitteen käyttö oli projektikirjoituksissa harvinaista, vaikka se pystytäänkin hahmottamaan teoreettisesti (esim. Helander 1998, 22). Mahdollisiksi toimijoiksi miellettiin kaikki tahot, jotka paikallisesti saivat ihmisiä liikkeelle, esimerkiksi urheiluseurat ja kyläyhdistykset. Rosen

(1999, 17-18) luonnehdinta omaehtoisista toimijoista ”mikrokokoisina vallan keskittyminä” kuvastaa hyvin osallistumaan kutsuttujen heterogeenisyyttä.

Yhteistyön edistämisen toimintatapana oli roolin rakentaminen eri osallistujatahoille. Yhteistyöhön ryhtymisen myötä eri tahojen toimijaroolit tulivat todetuiksi jolloin niiden voi olettaa myös virallistuvan. Yhteistyössä pyrittiin siihen, että eri tahot hahmottaisivat oman roolinsa paikallisten palveluiden kokonaisuudessa ja ilmaisisivat onko heillä halukkuutta olla mukana palveluita tuottavassa verkostossa. Aineistonäytteessä [18] kuvataan, kuinka edellä mainitussa ”Yhteistä vanhustyötä” -projektissa rakennettiin roolia eri osallistujatahoille.

*”Yhteistyöryhmä piti projektin aikana neljä seminaaria. ... Ulla Lappalaisen[projektin päällikkö/PR] mukaan seminaarien tärkein merkitys oli koota yhteen kaikki paikkakunnan vanhustyöhön osallistuvat. Kun vanhustyötä tarkasteltiin yhdessä, jokainen hahmotti oman paikkansa siinä. Omaa toimintaa on helpompi suunnitella, kun tuntee kokonaisuuden ja tietää, mitä muut ovat tekemässä.” 0196C*

Osallistujaroolit virallistuvat strategiassa, joka ilmaisee vanhustyön kentällä toimivien pyrkimyksiä ja tahtoa. Strateginen kumppanuus saattaa johtaa julkisen ja kolmannen sektorin tarkoituksenmukaiseen paikalliseen kumppanuu-teen, jota Dahlbergin (2005, 757) tutkimustulokset ilmentävät. Kolmannen sektorin toimijoille oman position asemoiminen on askel toiminnan virallistumiseen. Myös julkisissa organisaatioissa oman tehtäväalueen tarkasteleminen suhteessa toisiin luo valmiutta ajatella omaa toimintayksikköä organisaationa. Brunssonin ja Sahlin-Anderssonin (2000, 723-726) mielestä organisoituminen antaa luvan autonomiseen toimintaan, mutta edellyttää arvioinnin kohteeksi asettumista. Rosen (1999, 17-18) näkemyksen mukaan taas kolmannen sektorin edustamalle omaehtoisesti organisoituneelle toiminnalle strategiset toimintakokonaisuudet saattavat hahmottua etäisesti. Yhteistyökumppanina olemisen paikallisessa palvelurakenteessa on vain yksi kolmannen sektorin toimintasuunnista (Klausen & Selle 1996, 109).

#### *Kehittämiskohteen haltuunotto ja omakohtaisen suhteen luominen muutokseen*

Julkisella sektorilla yhteistyön parantamista tavoittelevissa projekteissa toimintatapana oli yhteisesti tapahtuva tiedonhankinta ja koulutautuminen. Projekteissa nähtiin tärkeänä saada aikaan toimijoiden yhteinen näkemys ja ottaa kehittämiskohde haltuun. Yhteisesti tapahtuva tiedonhankinta ja koulutautuminen olivat projektikirjoitusten mukaan tapoja edistää yhteisen näkemyksen syntymistä kehittämiskohteesta. ”Huumeitta huomiseen” -projektissa [aineistonäyte 19] kehittämiskohde pyrittiin ottamaan haltuun tiedonkeruulla ja koulutuksella.

*”Projektin ensimmäisenä vuotena työryhmät keräsivät tietoa päihteistä, käytön tunnistamisesta, käyttökulttuurista, hoitomuodoista jne. Työryhmillä oli mm. kaksipäiväinen koulutustilaisuus. Tänä vuonna aiotaan saada kaikki kunnan opettajat koulutukseen. Lasten ja nuorten parissa työskenteleville järjestöille ja yhteisöille on järjestetty tilaisuus, jossa niille on kerrottu projektista ja kartoitettu, miten ne voisivat tulla mukaan projektiin. Kansalaisopiston kanssa järjestetään vapaaehtoisuustyöntekijöiden kurssi.” 0396B*

Huumeiden käytöstä ja käytön ehkäisystä pyrittiin luomaan paikallisesti täsmennetty ja monipuolinen kuva yhteisen opiskelun avulla. Tiedon tarve uuden ilmiön edessä asettaa toimijatahot keskenään tasa-arvoisempaan asemaan, kuin jos tietämyksen monopoli olisi pelkästään asiantuntijoilla. Weick'n ja Wesley'n (1996, 445) mukaan oppiminen on kollektiivisen toiminnan kautta tapahtuvaa tiedustelua, ylläpitämistä ja muutosta. Oppimista mahdollistavia rakenteita tarjoamalla projekteissa pyrittiin luomaan yhteistä tulkintaa kehittämiskohteesta. Yhteisen ymmärryksen tavoite saatettiin ilmaista esimerkiksi toteamuksella, että "puhutaan samasta asiasta".

Kokemuksesta oppiminen on kouluttautumisen ja tiedonhankinnan ohella projekteissa käytetty toimintatapa yhteistyön aikaansaamiseksi. Mikäli osallistujalle on syntynyt mielekäs kokemus yhteistyöstä, hänen voidaan olettaa nautuvan uusissakin tilanteissa tähän havaintoon (ks. Weick 2001, 11; March & Olsen 1976, 13). *"Toimiva vanhustenhuolto"* -projektissa [aineistonäyte 20] viitataan kokemuksen merkitykseen uuden toimintatavan synnyttämisessä.

*"Poikkihallinnollisen yhteistyön käynnistäminen on jännittävästi kokemusperäinen asia. Pitää kokea, mitä hyötyä siitä on, että asioita tehdään yhdessä. Näitä kokemuksia projektikunnat ovat saaneet, Sinikka Rokka [Toimiva vanhustenhuolto -projektin projektipäällikkö, PR] kertoo. Suurin ongelma poikkihallinnollisessa yhteistyössä on Rokan kokemusten mukaan ollut yhteisen tietämyksen puute. Kun on yhdessä käyty läpi vanhenemista ilmiönä ja vanhustenhuollon tavoitteita ja keskusteltu, mitä ne merkitsevät eri hallinnonaloilla, on myös löydetty yhteistyökuviot. Eri tahot lähtevät yhteistyöhön mukaan, kunhan joku järjestää koulutus- ja keskustelutilaisuuksia. Käytännöt eivät synny itsestään." 0890C*

Yhteisissä kohtaamisissa ja keskusteluissa syntyneillä kokemuksilla oli aineistonäytteen perusteella tärkeä rooli yhteisten merkitysten löytämisessä ja osallistujien tiedollisten rakenteiden uudelleen muotoutumisessa. Toistensa työn tuntemisen kuvattiin asettavan oman työn uuteen perspektiiviin. Toimintatavassa on nähtävissä oppivan organisaation periaatteita, joiden mukaan organisaatiossa tapahtuvan oppimisprosessin myötä kehitetään muutoksen kohtaamiskykyä (Morgan 1996, 88). Julkisella sektorilla, samoin kuin muussakin organisaatioelämässä, muutoskykyä edellyttävien määrittelemättömien tilanteiden arvioidaan lisääntyvän (Weick 2001, 11) ja vaatimuksen johtaa itseohjautuvasti omaa toimintaansa vastaavasti kasvavan (Rose 1999, 4). Vakiintuneen yhteistyön saavuttamista ei aineistonäytteessä esitetty itsestään selvänä ja helppona tavoitteena. Pelkästään kokemuksen saaminen yhteistyöstä kuvattiin tavoittelemisen arvoiseksi ja jopa projektitoiminnan saavutukseksi. Projekti nähtiin siis yhteistyön edellytyksiä luovana prosessina, joka vasta luo pohjaa toiminnan muutoksille. Tällöin yhteistä linjaa voidaan työstää ja eri tahojen tuottamia näkökohtia voidaan kääntää uuteen yhteiseen käsitejärjestelmään soveltuviksi (Johansson 2006, 30; Rose 1999, 49). Vaikka projekti ei johtaisikaan välittömään muutokseen, voidaan vaikutuksia ennakoida syntyvän pitkällä tähtäimellä, kun osallistujien valmiudet sopeutua muutokseen paranevat (Seppänen-Järvelä 1999, 94).

Yhteistyön aikaansaamiseen tähtäävissä projekteissa pyrittiin etsimään toimintatapoja muutosvastarinnan vähentämiseksi. Projekteissa pidettiin tärkeänä, että yhteistyövalmiuksia kehitetään nimenomaan käytännön työtehtävissä toimivien henkilöiden keskuudessa. Yhteisen opiskelun todettiin edesaut-

tavan muutokseen sopeutumista ja vähentävän muutosvastarintaa. ”Synergia -projektissa” [aineistonäyte 21] yhteisen kouluttautumisen arveltiin auttavan osallistujia luomaan omakohtaista suhdetta muutokseen ja yhteistyön kohteena olevaan toimintakenttään.

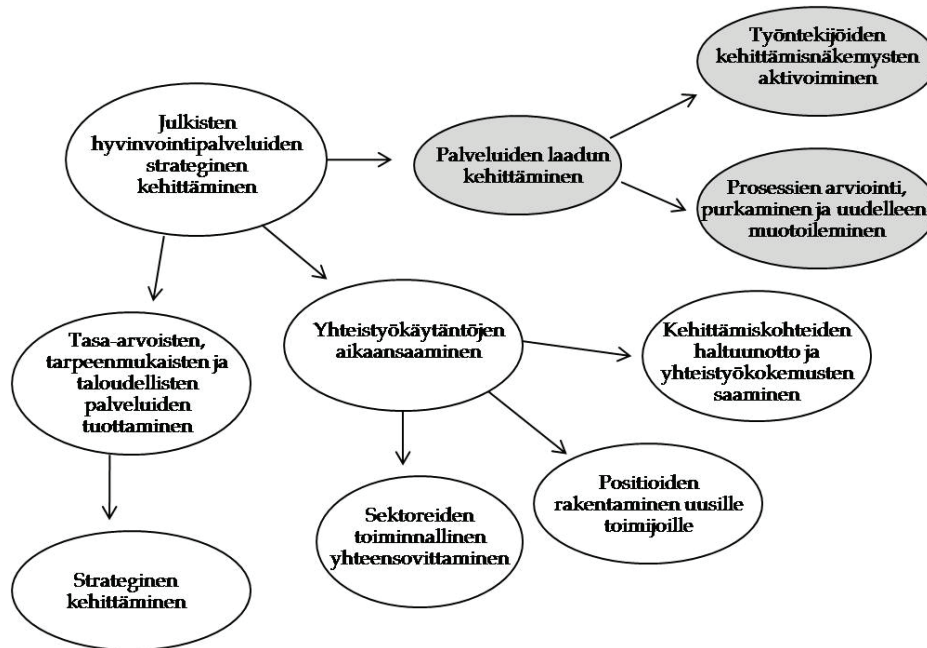
*”Koulutus on hyvä tapa rakentaa yhteistyötä ruohonjuuritasolla ylöspäin, Maria-Liisa Helminen [Varsinais-Suomen lastensuojelukuntayhtymän hallintojohtaja/ PR] sanoo. ”Yhteiset koulutukset hiovat eri kuntien ja ammattikuntien ihmisiä toimimaan yhdessä. Jos vain luodaan ylhäältä päin hallinnollisia yhteistyökuvioita, esimerkiksi kuntien välisillä sopimuksilla, siitä seuraa vain muutosvastarintaa.” 0400A*

Yhteisessä koulutuksessa osallistujat pääsevät tuomaan esille näkemyksiään kehittämiskohteesta ja samalla peilaamaan niitä muiden osallistujien näkemyksiin uuden tiedon tarjoamassa viitekehelyssä. Oppiminen ja kokemukset vaikuttavat osallistujien tiedollisia rakenteita muuttavasti. Weick (2001, 53) korostaa toiminnan ja kognitiivisten rakenteiden ensisijaisuutta muutoksessa, sillä hänen mukaansa ne ovat edellytyksiä ymmärryksen syntymiselle ja oppimiselle. Aineistonäytteen perusteella projektissa tiedostettiin, että ammattityössä toimintatavan omakohtainen sisäistäminen on tärkeää. Mikäli työntekijä ei ole sisäistänyt tavoitetta, se ei ala elämään toiminnassa ja tavoitteet jäävät näennäiseksi toiminnan raameiksi. Levin (1996, 102) väittää, että toimintaa sitovien byrokraattisten määräysten väistely voi muodostua jopa vakiintuneeksi normiksi silloin kun määräykset koetaan epämielekkäiksi ja ammattityötä haittaaviksi. Linnossuo (2007, 126) on samansuuntaisesti havainnut, että verkostoyhteistyön tulokset eivät välttämättä siirtyneet toiminnaksi, mikäli verkostoissa kehittämistä toteuttivat keskiportaan johtohenkilöt, eivätkä käytännön työntekijät. Käytettäessä koulutusta muutoksen välineenä, pyritään vaikuttamaan yksilöllisiin ajattelumalleihin kulttuuris-kognitiivisen ohjautumisen kautta, eikä vetoamalla auktoriteetteihin ja päätöksiin.

### 6.2.3 Palveluiden laadun kehittäminen tavoitteena ja toimintatapana

#### *Tavoitteena perustehtävän kirkastaminen*

Laatu -näkökulma on palveluiden sisältöön kohdistuva haaste, siinä missä palveluiden paikallinen toteuttaminen on palvelujärjestelmän laajuuteen ja palvelun tuottamiseen kohdistuva haaste. Vuosikerroissa 1996 ja 2000 useat projekti-kirjoitukset käsittelivät projekteja, joissa tähdätään laadun kehittämiseen (0596A, 1096B, 1696C, 1696D, 0500A ja 1200C). Osallistuminen laajoihin valtakunnallisiin projekteihin viittaa siihen, että kunnat halusivat saada tukea laatu-työn omaksumiseen, vaikka palveluiden laatua voidaan sinänsä pitää kuntien palvelutehtävän toteuttamisen, palveluiden johtamisen ja ammattityön olennaisena piirteenä. Laatuprojekteille on yhteistä, että niitä ei perusteltu negatiivisilla seikoilla, esimerkiksi huolella palveluiden huonosta laadusta, vaan laatu kuvattiin eräänlaisena uutena lähestymistapana palveluiden parantamiseen.



KUVIO 5 Laadun kehittäminen tavoitteena ja toimintatapana

Palveluiden laatua haluttiin kehittää omassa työssä. Esimerkiksi ”Valkeakosken laatuhankeessa” [aineistonäyte 22] laadun kehittäminen kuvattiin kehittämishalun ja edistyskellisuuden ilmentymänä oman arkityön puitteissa.

*”Valkeakoskella vanhustenhuoltoa kehitetään monimuotoiseksi ja paikallisiin tarpeisiin vastaavaksi. Vanhustenhuollon kehittämishalusta kertoo se, että kotipalvelu lähti ensimmäisten joukossa mukaan Valkeakosken laatuhankeeseen ja laatutyöskentelyä aloitetaan myös vanhainkodeissa. Vanhustenhuollosta vastaavan osastopäällikön, Annikki Raittilan mielestä laatutyö ei ole mitään uutta ja ihmeellistä vaan konkreettista oman työn kehittämistä asiakkaalle paremmaksi.” 0596A*

Aineistonäytteen perusteella voidaan olettaa, että laadunäkökulma tiedostettiin ennen kaikkea työyhteisöjen normatiivisena ohjenuorana. Normeiksi vakiintuneet tekijät saavat legitimitettinsä moraalista hallinnasta ja suotavan käyttäytymisen oletuksista enemmän kuin lakiin perustuvista sanktioista (Scott 2001, 52). Brunssonin ja Jacobssonin (1998, 15) mukaan normien noudattaminen on sidottu enemmänkin sisäiseen kuin ulkoiseen paktoon, eikä normeilla ole identifioitavissa olevaa toimeksiantajaa. Laadun kehittämisen tavoitteessa oli näkyvissä oman työn kehittämisen odotuksia, jotka Rajavaaran (2006, 30) mukaan on sosiaalialalla perinteisesti nähty tärkeinä.

Laadun tavoittelusta ei käytetty laatujohtamisen käsitettä, vaikka laatuprojektien runsaus ja ilmaantuminen projektikirjoituksiin 1990-luvun puolivälissä tukevat ajatusta, että johtamisoppien muutoksella olisi ollut siihen vaikutusta. Toisaalta kirjoituksissa viitattiin perustehtävän profiloimis- ja kirkastamistarpeeseen, joka toiminnan tavoitteena ilmentää priorisoimistavoitetta, erilaisten toimintakokonaisuuksien painoarvojen punnitsemistarvetta sekä toimintojen osuvuuden ja vaikuttavuuden arvioimistarvetta. Laadun kehittäminen projekteissa vastaa hyvin Viirkorven (2000, 8) määritelmää projektoidusta ke-

hittämisestä, jota luonnehtii muun muassa tietoisempi ote työntekoon, vahva tavoitetietoisuus, tärkeiden asioiden erottaminen vähemmän tärkeistä ja käytettävissä olevien resurssien tiedostaminen. Laatuprojektien painotukset viittaavat myös siihen, että uusi managerialistinen ja liiketaloudellisiin arvioihin perustuva johtamiskulttuuri tunnettiin. Kirjoituksissa käytetyt ilmaisut, kuten *"tarve korostaa asiakkaan subjektiivutta"* (0596A) tai *"taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteiden täydentäminen palveluiden käyttäjien näkökulmilla"* (1696A) ilmentävät tavoitetta tasapainottaa managerialistista toimintaotetta. Juhani Lehto (2003, 37-38) liittää erilaiset laatuohjelmat hallinnallisen ajattelun pääsuuntauksiin, ennen kaikkea uudistuvan julkis palvelun linjaan, jossa erilaisilla laatuohjelmilla ja käyttäjiä kuuntelemalla pyritään hillitsemään yksityissektorin toimintatapojen käyttöönoton synnyttämää kritiikkiä.

Laatutyöhön liittyvissä projektikirjoituksissa tuotiin esille tarve kehittää välineitä päätöksentekoon, palveluiden järjestämiseen ja niiden vaikuttavuuden arviointiin. Tällaisten normien aikaansaamiseen tähdättiin myös *"LASSO-projektissa"* [aineistonäyte 23].

*"Suomen Kuntaliiton LASSO -hanke käynnistyi syksyllä 1997. Siinä paneuduttiin vanhusten kotihoito- ja laitospalveluihin sekä lastensuojelutyöhön. Tavoitteena oli luoda ja kehittää työkaluja palvelujen laadunhallintaan yhteistyössä hankekuntien kanssa. Lopullisena tavoitteena oli luoda kirjallinen toimintamalli tukemaan vanhusten sekä lasten ja nuorten sosiaalipalveluyksikköjen järjestelmällistä laadunhallintaa." 1200C*

Suuri tarve kehittää laatutyökaluja kielii laadun osoittamisen vaatimuksesta ja arvioinnin välineiden puutteesta. Tämä konkreettinen kehittämistarve saattaa vaikuttaa siihen, että projektityyppinen kehittäminen oli suosittua laadun kehittämiseen pyrittäessä. Paikallisesti kehitetyt laatutyökalut olivat myös vastapainoa etäältä hallitsemiselle. Pollit ja Bouckaert (2004, 90) näkevät laatutyökalujen tyyppiset standardit uudenlaisina ohjaamisen välineinä, joiden perusteella saadaan aikaan myös mitattavuutta ja vertailtavuutta.

#### *Kehittämisenäkemyksen aktivoiminen toimintatapana*

Laatuprojektien toimintatapana oli kehittämisprosessien sijoittaminen hyvinvointipalveluiden piirissä työtä tekevien omaan työhön ja kehittämisen rakentaminen heidän näkemyksiään hyödyntäen. Projektikirjoituksissa ilmaisut, kuten *"arviointimenetelmien kehittäminen työryhmien omasta näkökulmasta"* (2190A), *"työntekijöiden oman työn kehittäminen"* (0596A), *"alhaalta ohjautuva laadun kehittäminen esim. asiakaslähtöisyyttä ja tiimityöskentelyä painottaen"* (1096B) ja *"itseohjautuvuus työtavan kehittämisessä"* (2196A) viittaavat organisaation jäsenten aktiiviseen rooliin kehittämisprojektissa. Riitta Seppänen-Järvelä (1999b, 174) käyttää käsitettä toimijalähtöinen prosessikehittäminen kuvatessaan paikallistason tarpeisiin perustuvaa kehittämistä, joka tapahtuu ylätasoisesti asetetun tavoitteen raameissa. Toimijoiden näkemyksiin nojautuminen on yleistä laatu työn projekteissa, mutta myös muissa kehittämishankkeissa, joissa toimintatapa rakennetaan osallistujan oppimiselle. Jatkuvasti käynnissä oleva oppimisprosessi on yhteydessä evaluatiiviseen eli omaan työhön tutkivasti ja kehittävästi suhtautuvaan työotteeseen (Seppänen-Järvelä 1999a, 94).

Kehitysvammaliiton organisoimassa ”*Tuloksellisuus ja laatu*” -projektissa [aineistonäyte 24] toteutettiin toimijälähtöistä toimintatapaa. Toimijälähtöisyys tuotiin esille johtamisen ideologisena valintana, jolla uskottiin päästävän tavoiteltuun lopputulokseen. Laadun kehittämisprojektiin osallistui koko henkilökunta, joten pyrkimyksenä oli pysyvä siirtyminen laatua painottavaan työskentelytapaan.

*”Päätimme lähteä liikkeelle hoitoa antavista yksiköistä ja niiden koko henkilökunnasta. Toinen vaihtoehto olisi lähteä johtajista ja ajatella, että laatu kehittyy ylhäältä alaspäin säteilemällä ja käskyttämällä. ...Alhaalta ohjautuvan laadun kehittämisen ideoita löytyi yllättävästi lähinnä yrity maailmasta: yrity maailman laatuajattelussa painottuvat esimerkiksi asiakaslähtöisyys ja tiimityöskentely.” 1096B*

Aineistonäytteen kuvaamassa projektissa kehittäminen pyrittiin delegeoimaan mahdollisimman lähelle työprosessia. Samoin kuin edellä yhteistyön lisäämiseen tähtäävissä projekteissa, myös tässä ruohonjuuritasolla toteutettava muu- tostyö nähdään tuloksellisimpana ja sitouttavimpana. Selkeisiin tavoitteisiin ja toimintaohjeisiin perustuva ylhäältä alaspäin suuntautuva johtaminen nähtiin vastakkaisena oppivan organisaation toimintatavalle. Morganin (1996, 95) mukaan oppivassa organisaatiossa määritellään käyttäytymistä ohjaavat visiot, arvot ja rajat, mutta taataan vastavuoroisesti vapaa tila, jossa oppiminen ja innovaatio voivat tapahtua. Aineistonäytteessä viitataan yrity maailman malleihin, joita 1990-luvulla olivat esimerkiksi japanilaisesta johtamiskulttuurista omaksuttu laatupiiri- ja tiimijajattelu (Morgan 1996, 97). Suomalaiseen hyvinvointipalveluiden toteuttamiseen haettiin niin ikään oppia yrity maailmasta. Edellä olevan aineistonäytteen lisäksi projektikirjoituksiin sisältyy kuvaus ”*Kurjenmäkikotikokeilusta*” (0590A), jossa toiminnan organisoimiseen, työryhmien toimintaan, vastuurooleihin ja palkkaukseen haettiin oppia paikallisesta metallialan yrityksestä. Toimintatavat voidaan nähdä haluna irtaantua byrokraattisesta johtamiskulttuurista. Halutaan myös välttää ylätasen ohjauksen ja ammattityön irtaantuminen toisistaan, niin kuin sosiaalialan lähityössä on totuttu tekemään (Haverinen 1999, 198; Johansson 2006, 20). Tällöin oppivan organisaation ajattelumalliin perustuva laatujohtaminen sitouttaa ja ohjaa työntekijöitä enemmän.

Toimijälähtöistä laadun kehittämistä toteutettiin mahdollistamalla työntekijöiden oman tehtäväalueen erityispiirteiden tuominen laadun kehittämiseen. ”*Sosiaalihuollon vaikuttavuusprojekti*” [aineistonäyte 25] Helsingin kaupungin sosiaalivirastossa kuvaa toimijälähtöistä, sisällöllistä kehittämistä organisaation ylätasolla asetetun raamin puitteissa. Projektissa työryhmillä oli mahdollisuus luoda sovellutuksia, jotka huomioivat tehtäväalueen erityispiirteitä, mutta työryhmien autonomiaa luonnehditaan suhteelliseksi.

*”Projektin työtappaa ja organisointia voidaan luonnehtia osallistuvalla strategialla ja suhteellisella autonomialla...Varsinainen sisällöllinen arviointikäytäntöjen kehittämistyö on tapahtunut eri tehtäväalueilla käytännön asiakas- ja palvelutyötä tekevien muodostamissa työryhmissä. ... Työryhmät ovat voineet kehittää arviointikäytäntöjä oman tehtävä- ja kohdealueensa kannalta. Autonomian periaate on koskenut pitkälle myös kehittämistyön aikataulua, mikä on merkinnyt sitä, että eri työryhmissä on edetty hyvinkin eri tahdissa.” 2190A*

Osallistava tapa painottaa yhteistoiminnallista prosessia ja antaa aikaa näkemysten muodostamiselle ja käsittelylle. Kehittämisprosessi mahdollistaa tällöin hitaiden siirtymien toteutumisen, jolloin työntekijät tottuvat ajatukseen toisin tekemisestä ja hyväksyvät muutoksen osaksi omaa toimintaansa (Tolbert & Zucker 1996, 181-182). Projektin muodossa puretaan tilapäisesti vakiintuneet sidokset, rutiinit ja arki raivaten samalla tilaa uusille näkökulmille ja näkemysten uudelleenarvioinnille. Risto Eräsaari (1999, 147-148) käyttää institutionaalisen ohjausvaikutuksen käsitettä kuvatessaan edellisen kaltaista prosessia, jossa ihmiset aktivoituvat omaehtoisesti suuntaamaan toimintaansa uusien olosuhteiden vaatimuksiin.

#### *Prosessien arviointi, purkaminen ja uudelleenmuotoileminen*

Laadun kehittämishankkeissa toimintoja ja niiden painopisteitä opeteltiin arvioimaan ja määrittelemään uudelleen. Laadun kehittämisessä toimintoja pyrittiin tarkastelemaan prosesseina, joissa yhteydet tavoitteiden, toimintojen ja jatkuvan arvioinnin välillä ovat kiinteät ja sujuvat. Tässä prosessissa palvelu yksilöitiin, nimettiin ja irrotettiin jäsentymättömästä palvelutapahtumisen virrasta. "Laatuvanttu" -hankkeen [aineistonäyte 26] yhtenä osana oli eri tahojen näkemysten kartoittaminen hyvästä laadusta.

*"Laatuvantussa kuntien projektiryhmät valitsivat ensiksi laadun kehittämisen kohteensa. ... Kun kohde oli valittu, projektiryhmät miettivät, mitä hyvää laatu on kyseisessä palvelussa ja mitä palvelulla pyritään saavuttamaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisen hyvän hoidon kuvauksen perusteella työstettiin kysymyksiä, joilla vanhuksilta ja heidän omaisiltaan kerättiin palautetta heidän palvelukokemuksistaan ja käsityksistään hyvästä laadusta." 1696C*

Erilaisia suosituksia ja mittareita käyttäen pyrittiin saamaan selville, tuottaako palvelu sille asetetun tarkoituksen. Laadun kehittämisen prosessissa työntekijät laativat itse normeja ja standardeja omalle toiminnalleen erilaisia aineistoja hyväksikäyttäen. Kehittämisprosessiin osallistumisen voi olettaa edistävän sitoutumista laatutyön standardeihin ja tuottavan samalla välineet seurannalle ja arvioinnille. Projektkirjoitusten perusteella tiedonkeruuvaiheelle oli tyypillistä, että käyttäjäkunnan tai työntekijöiden esille tuomia näkemyksiä ei hylätty epärealistisina. Kehittämisprosessin aikana byrokraattiset sidokset painettiin takalalle ja toimintaa tarkasteltiin puhtaalta pöydältä, tehtävän laadukkaan suorittamisen vaatimusten mukaan. Saadun palautetiedon perusteella joitakin palveluprosessin vaiheita vahvennettiin, kirkastettiin ja ennen kaikkea systematisoitiin. Tämän prosessin myötä laadun voi ajatella tulleen varmistetuksi valittujen ja nimettyjen prosessien kohdalla. Kehittämissuunnitelmien päättyessä haasteeksi tosin saattaa muodostua, miten asiakas- ja työntekijälähtöisesti tuotetut intressit huomioidaan toimintapäätöksiä tehtäessä. Tolbertin ja Zuckerin (1996, 181-182) mukaan organisaatiossa toimivien vaikuttamismahdollisuudet ovat suurimmat varhaisen tottumisen vaiheessa, mutta toimintojen vakiintumisvaiheessa niiden sopeutuvuus vakiintuneisiin rakenteisiin ei ole itsestäänselvyys. Toiminnan vakiinnuttamisvaiheessa muun muassa taloudelliset ja säädösperustaiset seikat



saattavat asettaa tiiviitä reunaehtoja ja kehittämisenäkemyksien variaatiota saateen joutua karsimaan (Weick & Wesley 1996, 447, 456).

Laadun parantamiseen tähtäävissä prosesseissa toiminnoista pyrittiin tekemään tasalaatuisia ja yhteismitallisia. Toiminnan läpinäkyvyyttä ja arvioitavuutta pyrittiin lisäämään. Tähän päämäärään pääsemiseksi palveluita purettiin osiin ja kuvattiin uudella tavalla. *"Helsingin kaupungin tietotekniikkaprojektissa"* [aineistonäyte 27] palveluista pyrittiin muotoilemaan yhteismitallisesti arvioidavissa olevia tuotteita.

*"Helsingin sosiaalivirastossa kuvataan ja tuotteistetaan kaikki sosiaalitoimen palvelut. Palvelujen kuvaamistyö on osa toiminnan kehittämistä. Mikäli halutaan yhteismitallista tietoa palvelujen tarpeesta, tarjonnasta, kustannuksista ja vaikuttavuudesta, on palvelut kuvattava ja tuotteistettava yhteismitallisesti. Jokaisesta palvelutuotteesta määritellään sen nimi, kohde-ryhmä, tavoite ja keskeiset toiminnot. Lisäksi kerrotaan palvelutuotteen hinta ja kustannukset, asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet, palvelun tuottaja ja saatavuus."* 1600A

Työkäytäntöjen pohjalta muodostetut kehittämisenäkemykset haluttiin sitoa täsmennettyihin säänteleviin välineisiin, kuten ohjekirjoihin ja standardeihin. Sahlin-Anderssonin (2004, 47) mukaan strategiselle ohjaukselle on tyypillistä painottua proseduureihin, aktiviteetteihin ja tietojärjestelmiin. Ideaalitulanteessa tuote on kuvattavissa, hinnoiteltavissa ja tarvittaessa vaihdettavissa. Kun palvelut on tuotteistettu, niiden toimittajina voivat olla esimerkiksi kolmannen sektorin toimijat ja yksityiset palveluiden tuottajat. Tuotteistaminen voidaan nähdä toimintatapoja sisältäpäin vakioivana prosessina. Samaan suuntaan toimivat myös laatutyön välineet. Prosesseja arvioimalla, niiden osia erittelemällä ja uudelleen muotoilemalla palveluita säädetään paikallisiin tarpeisiin ja toimintaympäristöihin. Tämän prosessin voi nähdä luovan edellytyksiä palvelun liittämiselle hallinnan kokonaisuuteen.

#### **6.2.4 Yhteenvedo julkisten hyvinvointipalveluiden kehittämisestä**

Julkisten hyvinvointipalveluiden yhteydessä toteutettua projektitoimintaa perusteltiin ensinnäkin hyvinvointipalveluiden epäkohdilla, joita olivat muun muassa holhoavuus, palveluiden painottuminen korjaavaan toimintaan, palveluiden byrokraattisuus ja joustamattomuus sekä yhteistyön puute. Toisena perusteluna oli kustannussäästöjen tarve, jossa nähtiin sekä periaatteellista uudelleenarvioimisen tarvetta että käytännöllistä kustannussäästöjen pakkoa. Kustannussäästöt tuotiin esille muiden perusteluiden yhteydessä ja niille toissijaisina. Kolmantena projektitoiminnan perusteluna oli tarve ohjata paikallistasolla tapahtuvaa kehittämistä. Aluksi ohjaamisen perusteluna nähtiin paikallistason toimijoiden ohjaaminen autonomiseen toimintaan, sittemmin valtionhallinnon ohjaava rooli vahvistui uudelleen ja ohjaavat tahot lisääntyivät, kun esimerkiksi järjestötoimijat tarjosivat ohjauksellista kumppanuutta kunnille.

Julkisiin hyvinvointipalveluihin kohdistuvaa projektitoimintaa yhdistävänä tavoitteena oli paikallisten hyvinvointipalveluiden strateginen kehittäminen. Tämä tavoite jakautui kolmeen osa-alueeseen, jotka olivat tasa-arvoisten, tarpeenmukaisten ja taloudellisesti tuotettujen palveluiden järjestäminen, yh-

teistyökäytäntöjen aikaansaaminen ja laadun kehittäminen. Palveluiden järjestämisen tavoitteeseen liittyi palvelutarpeista huolehtiminen ja palvelutarpeiden ennakoiminen. Toimintatapana oli strateginen suunnittelu. Yhteistyökäytäntöjen aikaansaamiseen liittyviä toimintatapoja olivat sektoreiden yhteensovittaminen, jonka yhteydessä toimintoja sovitettiin yhteen asiakaskohtaisesti, niitä mallinnettiin kokonaisuuksiksi ja hallinnollisesti lähekkäin olevia toimintoja yhdistettiin. Toinen toimintatapa yhteistyökäytäntöjen aikaansaamiseksi oli positioiden rakentaminen uusille toimijoille. Tällöin pyrittiin mahdollistamaan eri tahojen osallistuminen kehittämiseen, rakentamaan mielekkäitä osallistujaroleja, toteuttamaan tiedonhankintaa ja kouluttautumaan yhdessä, tarjoamaan kokemuksia yhteistoiminnasta sekä vähentämään muutosvastarintaa osallistumista aktivoimalla. Laadun kehittämisen tavoite liitettiin oman työn kehittämiseen ja laadun hallinnan välineiden kehittämiseen. Toimintatapoina olivat laadun kehittämisen prosessien sijoittaminen omaan työhön, joka ilmeni muun muassa toimijälähtöisyyden hyödyntämisenä ja oman tehtäväalueen erityispiirteiden tuomisena laadun kehittämiseen. Laadun hallinnan välineiden kehittäminen ilmeni toimintojen arvioimisen ja uudelleen määrittelyn prosesseissa sekä palveluiden yhteismitallisuuden kehittämisessä.

## **7 UUSIEN PALVELUIDEN JA TOIMINTAKÄYTÄNTÖJEN KEHITTÄMINEN PROJEKTEISSA**

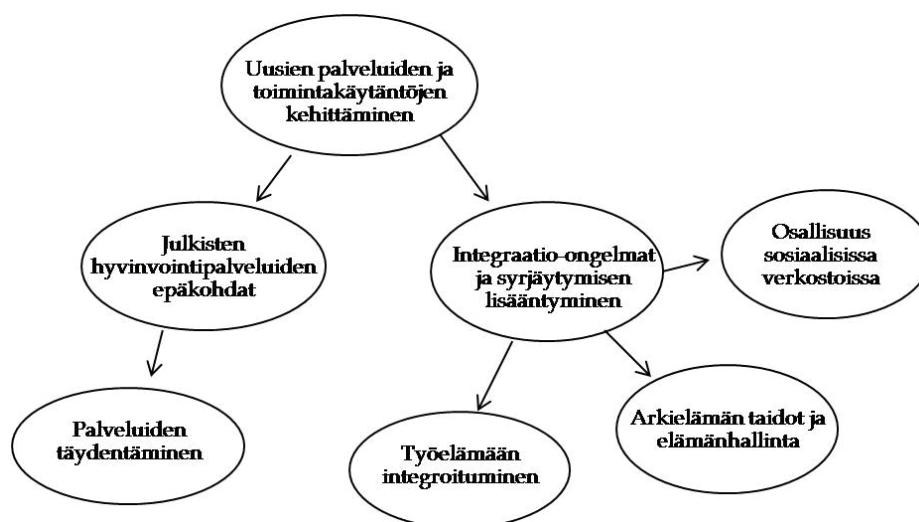
Tässä tulosluvussa tarkastelen projektitoiminnan perusteluita, tavoitteita ja toimintatapoja uusien palveluiden näkökulmasta. Uudet palvelut eroavat vakiintuneista julkisista hyvinvointipalveluista erityisesti siinä, että niillä ei ole vakiintunutta sijaa julkisessa palvelujärjestelmässä, niillä ei ole järjestämiseen velvoittavaa lainsäädännöllistä perustaa, eivätkä niiden rahoitusjärjestelyt ole vakiintuneita. Toteuttajatahoina, taustayhteisöinä ja yhteistyökumppaneina projekteissa olivat sekä julkisen että kolmannen sektorin organisaatiot, mutta projektien toteuttajat olivat useimmiten kolmanteen sektoriin kuuluvia järjestötoimijoita. Jossain projekteissa toiminnan taustalla oli julkisen sektorin muita kuin sosiaalialan toimijoita, esimerkiksi työhallinto ja opetustoimi. Uusiin palveluihin on tässä tutkimuksessa sisällytetty myös kunnallisen sosiaalitoimen aloitteesta syntyneet kokeilut, joissa tehtiin yhteistyötä sosiaalisten ongelmien ennaltaehkäisemiseksi esimerkiksi paikallisesti ja omaehtoisesti organisoituneiden yhdistysten kanssa. Tällaisia olivat muun muassa kaupunginosa- ja kyläyhdistykset.

Käytän käsitettä uudet palvelut puhuessani ihmisten sosiaalista hyvinvointia, toimintakykyä ja osallisuutta lisäävistä toiminnoista, joiden järjestäminen ei lainsäädännön kautta kuulu kunnan välittömään vastuuseen. En kuitenkaan käytä tässä yhteydessä käsitettä hyvinvointipalvelut, sillä käsitteen vakiintunut sisältö viittaa lainsäädännöllä määriteltyihin palveluihin.

### **7.1 Uusien palveluiden ja toimintakäytäntöjen perustelut ja tavoitteet**

Perusteltaessa uusien palveluiden ja toimintakäytäntöjen tarvetta, tuotiin projektikirjoituksissa esille asiakkaiden erityisiä tarpeita, asiakasryhmän kasvun aiheuttamia haasteita palvelujärjestelmälle ja uusien sosiaalisten ongelmien vaikutuksia palvelujärjestelmään ja työmenetelmiin. Perusteluissa oli nähtävissä

sä kaksi pääsuuntaa. Toisessa perustelutavassa lähdettiin liikkeelle tarpeesta hioa ja täsmentää olemassa olevaa palvelujärjestelmää vastaamaan paremmin käyttäjien tarpeisiin. Tällöin palveluita oli olemassa, mutta niiden joustavuuteen ja osuvuuteen ei oltu tyytyväisiä. Tätä tarkastelutapaa voidaan luonnehtia palvelujärjestelmälähtöiseksi. Toisessa perustelutavassa palvelutarpeita pyrittiin ottamaan haltuun ilmiölähtöisesti. Ilmiölähtöisyyden sisältöä kiteyttää käsitepari syrjäytyminen ja integraatio.



KUVIO 6 Projektitoiminnan perustelut ja uusien projektimuotoisten palveluiden ja toimintakäytäntöjen kehittäminen

### 7.1.1 Julkisten hyvinvointipalveluiden täydentäminen

*Perusteluna julkisten hyvinvointipalveluiden epäkohdat*

Palveluiden kehittämistarvetta todettiin olevan erityisesti tilanteissa, joissa asiakasryhmä oli ennestään julkisten hyvinvointipalveluiden piirissä, mutta palveluiden ei kaikilta osin koettu vastaavan asiakkaiden tarpeita. Kehittämisen tarvetta aiheutti ennen kaikkea palveluiden toimimattomuus, jolla tarkoitettiin palveluiden joustamattomuutta, niiden sitomista virka-aikaan ja asiakkaan eteenpäin ohjaamisen puutteellisia käytäntöjä. Aineistonäytteessä [28] valoteetaan "Kriisikeskus Turoapojun" käyttäjäläheistä toimintaperiaatetta. Ongelmaksi nähtiin virka-ajan ulkopuolisen akuutin kriisiavun saaminen.

*"Kriisikeskus tarjoaa palveluaan alueen koko väestölle ja toiminnassa pyritäänkin siihen, että kuka tahansa avuntarvitsija voisi milloin tahansa saada apua ilman byrokratiaa." 1390C*

"Turoapojun" toimintaperiaatteissa haluttiin korostaa matalan kynnyksen periaatetta ja pidättäytymistä avun tarvetta seulovasta arvioinnista. Perustelussa tulee esille uusien palveluiden kehittämisen tyypillinen piirre olla varsinaisesti kritisoimatta vakiintuneita palveluita esimerkiksi vaikeudesta saada apua tai asiakkaiden karsimisesta. Sen sijaan vakiintuneiden palveluiden epäkohdat projisoitiin uuden palvelun positiivisiksi ominaisuuksiksi, esimerkiksi aineistonäytteessä tuodaan esille toimipaikan helppo lähestyttävyyys. Perusteluissa ei

myöskään tullut esille tarvetta kritisoida hyvinvointivaltion ideologista perustaa, toisin kuin vakiintuneiden julkisten hyvinvointipalveluiden yhteydessä saattoi olla asianlaita. Uusia palveluita perusteltiin siis lähinnä hyvinvointivaltiollisten palveluiden puutteellisilla ominaisuuksilla, jotka johtuvat palveluiden byrokraattisesta toteuttamistavasta.

Toinen tapa perustella uusien palveluiden ja toimintatapojen kehittämistä olivat uusien asiakasryhmien tarpeet. Uusia tarpeita tuotiin esille silloin kun ongelma oli pystytty tarkemmin rajaamaan jo aikaisemmin tunnistetun ongelma-alueen sisällä. A-klinikkasäätiön ja Sininauhaliiton yhteisessä ”Peliprojektissa” [aineistonäyte 29] oli tunnistettu ongelmapelaamiseen liittyviä avuntarpeita.

*”Vuonna 1993 ilmestyi Lasse Murrin ja Jorma Niemelän haastattelututkimus 30 suomalaisesta ongelmapelaajasta. Tutkimuksessa todetaan, että Suomessa on kiistatta joukko ’pelaajia, joiden pelaaminen aiheuttaa heille itselleen ja heidän läheisilleen taloudellisia ja/tai sosiaalisia ja/tai terveydellisiä haittoja.’ .... Tutkimuksessa tuli esiin, että peliongelma koetaan sosiaali- ja terveydenhuollossa toisaalta tutuksi, toisaalta tuntemattomaksi. Peliautomaatit ja lottokupongit tuntee jokainen, mutta ongelmapelaajan auttaminen saa työntekijän epävarmaksi.”*  
0496A

Edellä olevassa aineistonäytteessä havaintoja palvelutarpeesta oli tuotettu tutkimuksen keinoin. Yksi kolmannen sektorin perinteisistä tehtävistä on jäsenkuntaa koskevan asiantuntemuksen lisääminen ja siitä tiedottaminen. Aineistonäytteessä projektia perustellaan tarpeella tuntea ongelmapelaamisen aiheuttamaa avuntarvetta paremmin. Yleisemminkin projektitoimintaa nähtiin perustelluksi kohdistaa ryhmiin, joita yhdistää poikkisektorinen avuntarve sekä eräänlainen marginaalisuus laajemman ilmiöalueen sisällä. Projektikirjoituksissa kiinnitettiin huomiota muun muassa rattijuoppojen, kuulo- ja näkövammaisten vanhusten, ikääntyneiden päihteidenkäyttäjien ja perheväkivaltaan syyllistyneiden miesten ongelmiin. Lähtökohtana olivat sekä palvelujärjestelmän sisällä että sen ulkopuolella tehdyt havainnot, joiden mukaan palvelujärjestelmä ei tavoita olemassa olevien asiakasryhmien avun tarvetta kaikilta osin. Kolmannen sektorin toimijat ovat perinteisestikin suunnanneet uusia toimintoja palveluiden rajapinnoille.

Projektitoimintaa perusteltiin myös sillä, että asiakasryhmän tarpeisiin vastataan riittämättömästi julkisen sektorin velvollisuuksista ja asiakasryhmän ilmeisestä avuntarpeesta huolimatta. Esimerkki tällaisesta asiakasryhmästä ovat maahanmuuttajat. ”Ikääntyvät maahanmuuttajat” -projektissa [aineistonäyte 30] sekä maahanmuuttajuus että ikääntyminen aiheuttivat avuntarvetta.

*”Toukokuun alusta astui voimaan uusi kotouttamislainsäädäntö .... Laki velvoittaa laatimaan kotoutumissuunnitelman vuonna 1997 ja sen jälkeen saapuneille maahanmuuttajille. Suunnitelma on laadittava myös 65 vuotta täyttäneelle maahanmuuttajalle silloin, kun hänelle tehdään toimeentulotukipäätös. ... Ikääntyneiden osuus maahanmuuttajista lisääntyy. Tilastokeskuksen mukaan 65 vuotta täyttäneiden maahanmuuttajien määrä kasvaa vuodesta 1990 vuoteen 2000 noin 170 prosenttia. ... Eristäytyminen ja syrjäytyminen ovat suuria uhkia ikääntyville kielitaidottomille maahanmuuttajille. Suomalaiseen kantaväestöön on lähes mahdotonta saada kontaktia ilman auttavaa suomen kielen taitoa.”*0300C

Tarvetta vastata ikääntyvien maahanmuuttajien tarpeisiin perusteltiin aineistonäytteessä tilastotiedoilla ja vedottiin valtakunnallisesti asetettujen tavoitteiden puutteelliseen soveltamiseen. Perusteluita leimaa voimakas normilähtöisyys ja tarve vakuuttaa sosiaalialan kentän toimijat tarpeesta huomioida kyseisen ryhmän olosuhteet. Viesti osoitettiin painotetusti sosiaalialan kentän toimijoille ja erityisesti päätöksiä tekeville, jotta asiaan kiinnitettäisiin huomiota muuallakin kuin projektikunnissa. Suositusluonteisten ohjeiden ohjaava vaikutus on kuntien toiminnassa osoittautunut vaihtelevaksi, sillä kunnat voivat autonomiansa puitteissa päättää palveluiden kohdentamisesta ja järjestämisen tavasta. Projektitoimintaa saatetaan tällöin perustella esimerkinomaisena pilottina, jonka toivotaan kiinnostavan päätöksentekijöiden huomiota marginaalisen väestöryhmän auttamiseen. Erityispalveluiden käynnistäminen muodostuu helposti valtakunnallisen järjestön tai valtionhallinnon tehtäväksi, sillä palvelutarpeilla voidaan todeta tietty esiintyvyys valtakunnan tasolla, mutta yksittäisen kunnan kohdalla ilmiö saattaa näyttäytyä marginaalisena.

#### *Tavoitteena palveluiden täydentäminen*

Uusien palveluiden tavoitteena oli täydentää julkisia palveluita. Palveluita pyrittiin ulottamaan tilanteisiin, joissa julkisen sektorin toimintamahdollisuudet ovat rajalliset joko toimintaperiaatteiden tai resurssien vuoksi. Toimintaperiaatteiden rajoitukset liittyivät usein virka-aikaan ja nopeaan reagoimiseen. Julkisia palveluita haluttiin täydentää järjestämällä apua akuutteihin tilanteisiin. Projektikirjoitus otsikoltaan *"Jalkautettu lama-ajan malli kriisityöhön"* kuvaa järjestön käynnistämää kriisikeskus -toimintaa [aineistonäyte 31].

*"Mikkelissä on hyövä virallinen auttamisverkosto. Virka-aikaan se pystyy vastaamaan ihmisten kriisitilanteisiin. Mutta akuutit kriisit eivät katso aikaa, niitä sattuu iltaisin ja viikonloppuisin. Autamme akuutissa tilanteessa. Kun tulee arki niin viranomainen jatkaa työtä. Me ikään kuin saatamme asiakkaan avun piiriin."* 0296D

Vastaaminen akuuttiin avuntarpeeseen on projektikirjoitusten perusteella tyyppillinen projektimuotoinen palvelu, jonka taustalla voi olla julkisen sektorin toiminnan kehittäminen, mutta myös järjestösektorin toiminta. Täydentävää roolia kuvaa se, että projektimuotoinen toiminta pyrkii ottamaan välittäjän tai tulkin roolin akuutin kriisin kokonaisvaltaisuuden ja toiminnoittain eriytyneen auttamisjärjestelmän välillä. Dahlberg (2005, 758) on kiinnittänyt huomiota kolmannen sektorin ja julkisen sektorin paikalliseen hyvään yhteen sovittautumiseen. Aineistonäytteen perusteella toiminta sijoitettiin huolellisesti vakiintuneen sääntöjärjestelmän puitteisiin, jonka olemassaoloa ja toimintatapoja kunnioitettiin. Kansalaisjärjestöjen toiminnassa voidaan Beck'n mukaan (1995, 56) erotella sääntösidonnainen ja sääntöjä muuttava politiikka. Aineistonäytteen perusteella uutta palvelua toteutettaessa pyrittiin ottamaan sääntösidonnaisuus huomioon huolellisesti.

Toinen motiivi täydentää palvelujärjestelmän aukkoja on julkisten resurssien riittämättömyys kehittämiseen. Rahoituskanavien moninaistuminen teki mahdolliseksi järjestöjen toteuttaman palvelutoiminnan (Möttönen & Niemelä

2005, 56). Valtakunnallinen "Mobile -projekti" pyrki kehittämään mielenterveys-työtä ja kriisiapua Raha-automaattiyhdistyksen tuella. Aineistonäytteet [32] ja [33] kuvaavat projektista käytyä keskustelua. Aineistonäytteessä [32] kritisoidaan kriisiavun toteuttamista järjestön toimesta ulkopuolisella rahoituksella. Projektin toteuttajien näkökulmasta muutamaa vuotta myöhemmin kirjoitettu teksti [33] näkee ulkopuolisen rahoituksen ainoana vaihtoehtona, jotta palveluita voidaan ylipäätään järjestää.

*"Kunta on tehnyt lyhytnäköisen ratkaisun RAY:n rahoilla kolmeksi vuodeksi. Mitä sen jälkeen? Häviääkö kuntalaisten avun tarve tänä aikana? Kuuluuko julkisen hallinnon vastuulle välttämättömien turvallisuuspalvelujen toteuttaminen ja rahoitus? Voiko vapaaehtoisjärjestö vastata kaikkiin ihmisten äkillisen avun tarpeisiin?" [aineistonäyte 32] 0296C*

*"... Sen sijaan kun laman aikana asiaa vietiin eteenpäin, se oli pakko tehdä raha-automaattiyhdistyksen varoilla ja järjestön voimin. Kunnilta ei olisi liennyt rahaa uuteen toimintaansa." [aineistonäyte 33] 0600B*

Aineistonäytteet kuvaavat julkisen ja kolmannen sektorin toimintojen uudelleen muotoutumisen haasteita. Aineistonäytteen [32] valossa tehtäväalueen hoitamiseen kolmannen sektorin voimin ei suhtauduta pelkästään positiivisena täydennyksenä, vaan periaatteellisempaan tehtäväkentän uudelleen jakamisena ja julkisten palveluiden korvautumisena (ks. Dahlberg 2005, 746). Aineistonäytteen [32] perusteella huolta herätti julkisen sektorin mahdollinen irtaantuminen palveluiden järjestämisvastuusta kokonaan. Samaan asiaan on kiinnitetty huomiota uuteen julkisjohtamiseen liittyvissä delegeoispyrkimyksissä. Aineistonäytteessä [33] viitataan palveluiden järjestämisen "pakkosaumaan". Ilman projektirahoitusta palveluita ei ehkä olisi järjestetty ollenkaan julkisen talouden ongelmien vuoksi.

Uusilla projektimuotoisilla palveluilla pyrittiin myös monipuolistamaan palveluvalikoimaa. Vanhustyön keskusliiton "kotipalveluprojektissa" [aineistonäyte 34] järjestö haluaa saada kokemusta palvelun tuottajan roolista muiden tavoitteiden ohella.

*"Vanhustyön keskusliiton viisivuotisessa kotipalveluprojektissa etsitään vastauksia mm. seuraaviin kysymyksiin: Miten ympärivuorokautisella kotipalvelulla turvataan vanhusten asuminen kotona mahdollisimman pitkään? Miten turvataan itsemääräämisoikeuden toteutuminen hoitopaikan ja palvelujen valinnassa? Miten tällainen toiminta soveltuu järjestön tehtäväksi?" 1290A*

Järjestön toimesta tarjottava kotipalvelu pyrki tarjoamaan vaihtoehtoisen palvelumuodon, mutta myös tuomaan lisäresurssia kasvavien vanhuspalveluiden kysyntään. Järjestön tuottaman palvelun periaatteina tuodaan esille ympärivuorokautinen apu, vanhuksen itsemääräämisoikeus ja valinnanvapaus. Ominaisuudet viittaavat järjestön erityisasiantuntemuksen käyttöön ja asiakaslähteisen palvelun tarjoamiseen. Aineistossa kokeilu edustaa varhaista versiota tuotteistetusta palvelusta, sillä toiminta perustui ostopalvelusopimukseen Helsingin kaupungin kanssa.

## 7.1.2 Syrjäytymisen estäminen ja integraation lisääminen

### *Perusteluna integraatio-ongelmat ja syrjäytymisen lisääntyminen*

Julkisten palveluiden täydentämisestä kumpuavien uusien palveluiden ohella on määriteltävissä toinen keskeinen uusien palveluiden käynnistämisen peruste, joka liittyy erilaisiin yksilön yhteiskuntasuhteen ongelmiin. Uusia palvelutarpeita oli projektikirjoituksissa tyypillistä kuvata syrjäytymisen ja integraatio-ongelmien näkökulmasta. Suomalaisessa keskustelussa syrjäytyminen ei ole uusi sosiaalinen ongelma vaan ennemminkin uudenlaisen ongelmanmäärittelytavan käyttöönotto palvelujärjestelmästä puhuttaessa (Raunio 2006, 10). Syrjäytymisen ja integraation käsitteet ovat tulkittavissa pyrkimykseksi löytää nimityksiä työn kohteelle toimintatavassa, joka ei ole järjestelmäkeskeinen. Karjalainen (2006, 251) viittaa vastaavaan asiaan puhuessaan ilmiö- ja tilannelähtöisestä tarkastelutavasta, jonka hän näkee tarpeelliseksi eriytyneen tiedon vastapainoksi.

Integraation ja syrjäytymisen käsitteitä, samoin kuin osallisuuden idean erilaisia ilmenemismuotoja tuotiin projektien perusteluina esille runsaasti, vaikka ne käsitteinä 1990-luvulla olivat vähemmän käytettyjä hyvinvointipalveluiden toteuttamisen arkipäivässä. Käsitteiden käytössä heijastuvat projektin rahoittajatahon asettamat painopisteet, sillä integraatio ja syrjäytyminen viittaavat erityisesti Euroopan Unionin rahoittamiin projekteihin. Tästä kertoo myös se, että Sosiaaliturva -lehden vuoden 1990 vuosikerrassa syrjäytyminen projektin perusteluna mainittiin yhden kerran. Sen sijaan vuosien 1996 ja 2000 vuosikerroissa, kun Suomi jo osallistui Euroopan Unionin ohjelmiin (Tiedon, työllisyyden, osaamisen, yrittäjyyden ja tasa-arvon eurooppalainen Suomi), pelkästään työyhteiskunnasta syrjäytymisellä perusteltuja projekteja oli kolmasosa kaikista kyseisten vuosikertojen projektikirjoituksista. Syrjäytyminen työyhteiskunnasta on oma erityinen ongelmansa, jossa palkkatyöhön osallistumattomuus nostettiin syrjäytymisuhan erityiseksi kriteeriksi. Tällöin syrjäytymisuhan alaisten ihmisten määrä laajeni esimerkiksi nuoriin, naisiin, vammaisiin, maahanmuuttajiin, ja mielenterveysongelmaisiiin. Raunio (2006, 11) on todennut, että yhteiskunnallisen järjestelmän näkökulmasta katsottuna syrjäytyminen määrittyy ennen kaikkea työstä syrjäytymiseksi.

Syrjäytymiseen kohdistuvien interventioiden jatkumossa projektitoimintaa perusteltiin sekä ennaltaehkäisevällä, että viimesijaisella puuttumisella. *”Petäsmäki -projektissa”* [aineistonäyte 35] toimintaa perustellaan tarpeella katkaista ongelmien kasautuminen alueellisesti. Toiminnan kohde määritellään alueellisena ilmiönä, johon kietoutuvat sekä rakenteelliset, palvelujärjestelmään liittyvät, että yksilölliset tekijät.

*”Raisiossa parannetaan hankalan lähiön maineessa olevan Petäsmäen oloja ja yritetään ehkäistä lasten ongelmia monipuolista tekemistä ja tukea tarjoavalla toimintakeskuksella. Petäsmäki oli muutama vuosi sitten Raision ongelmallisin lähiö: talonmies valitteli sosiaalitoimistoon lasten ilkivallasta ja alueen omistusasuntojen asukkaat häiriöistä aina kaupunginjohtajalle saakka. Asukkaat vaihtuivat tiiviiseen tahtiin; monikaan ei olisi halunnut jäädä Petäsmäkeen asumaan. Raision sosiaali- ja terveystoimen itäisen alueen vastaavan esimiehen, sosiaaliryöntekijä Helena Nurmilaakson mielestä Petäsmäen suurin ongelma on se, että asukkail-*



*ta puuttuvat sosiaaliset verkostot; moni on muuttanut alueelle muualta Suomesta ja paljon on yksinhuoltajia, joiden sukulaisia ei ole lähetyöillä.” (0396A)*

Ongelmia aiheuttavana nähtiin sosiaalisen verkoston löyhyys tai puuttuminen kokonaan. Ongelmaa voidaan pitää rakenteellisena, sillä ”ongelmalähiöitä” syntyi eri puolella Suomea 1970- ja 80-luvuilla vilkkaan maassamuuton myötä. Merkillepantavaa on, että esimerkiksi ongelmalähiössä syrjäytymisen ja ennaltaehkäisemisen suhde oli monikerroksinen. Kun lähiö oli jo ”syrjäytynyt” asuinalueena, pyrittiin asukkaiden syrjäytymistä ennaltaehkäisemään ja yhteiskuntaan integroitumista lisäämään projektimuotoisella toiminnalla. Syrjäytyminen -sanankäyttöön ja ongelmalähiö-käsitteen käyttämiseen liitetään usein leimaavia piirteitä. Saatetaan kokea, että nimeäminen kategorisoi ihmisen tai alueen ”toiseksi” suhteessa keskimääräiseen. Uusille projektimuotoisille palveluille ilmiölähtöinen nimeäminen on tyypillistä, sillä se nähdään vastapainona byrokraattiselle toimenpidekeskeisyydelle. Myös auttamistapojen nähdään otavan ihmisen huomioon kokonaisvaltaisesti. On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota käsitejärjestelmän sisään rakentuneisiin merkityksiin. Samaan tapaan kuin uusi julkisjohtaminen on tuonut palveluihin oman käsitejärjestelmänsä, tuo yksilön yhteiskuntasuhdetta jäsentävä retoriikka oman käsitejärjestelmänsä palveluiden määrittelyyn.

*”Silta -projektissa” [aineistonäyte 36] syrjäytymisen ongelma määriteltiin yksilö- ja ryhmätasoisena ilmiönä. Toimintaa perusteltiin tarpeella katkaista syrjäytymisen eteneminen yksittäisen ihmisen elämässä. Ongelmat näyttäytyivät syvenevänä noidankehänä, yhteen kietoutuneina ja kokonaisvaltaisina. Silta -projektin kohteena oli moniongelmainen asiakasryhmä, jonka voidaan sanoa syrjäytyneen kaikilta yhteiskunnan keskeisiltä areenoilta, myös palvelujärjestelmistä.*

*”Silta-projektin kaksitoista asiakasta ovat hyvin samankaltaisia. Keski-ikä on 40 vuotta, koulutus on jäänyt vähäiseksi, taustalla on huumeiden ja muiden päihdyttävien aineiden väärinkäyttöä, vankilatuomioita, laitoskierteitä ja sairastelua. Yhteinen nimittäjä on myös se, että luottamus läheisiin, muihin ihmisiin ja yhteiskuntaan on mennyt. Toinen yhteinen nimittäjä löytyy onnettomasta kotitaustasta, jossa on painottunut vanhempien alkoholin käyttö, turvattomuus sekä isän mallin ja arvoituksen puuttuminen. Asiakkaiden raha-asiat ovat kutakuinkin sekaisin. Tuloja ei juuri ole. Monet etuudet, joihin heillä on oikeus, ovat poikki, koska ovat hoitamatta. Yhteinen piirre on pitkä työkokemus, keskimäärin 13 vuotta. Omaisuutta ei ole kenelläkään ja velkoja on ulosotossa runsain mitoin. Myös epävirallisia ja siksi ongelmallisia velkoja on melkein kaikilla.” (1100A)*

Projektia kuvataan tarpeella virittää eräänlainen viimesijainen turvaverkko tilanteessa jossa moniongelmaisen asiakkaan elämäntilanteesta ei löytynyt enää tarttumapintaa virallisiin palvelujärjestelmiin. Projektia perusteltiin palvelujärjestelmän kyvyttömyydellä kohdata moniongelmaisuutta ja marginaalisuutta. Karjalainen (1996, 207) nimeää projektit tavaksi käsitellä asiakkaiden monia yhteen kietoutuneita ongelmia. Moniongelmaisuus saatetaan tällöin olettaa tilapäiseksi ilmiöksi, joka solmujen autettua hajautuu käsiteltäväksi toiminnoittain eriytyneessä palvelujärjestelmässä. Toisaalta on havaittu, että julkinen sektori on siirtänyt marginalisoituneiden ryhmien auttamisen kolmannelle sektorille (Matthies 2008, 71; Laamanen & Ala-Kauhahuoma & Nouko-Juvonen 2002, 75),

joka kohtaa ilmiön projektitoiminnan tai vapaaehtoistoiminnan kautta. Ilmiölähtöiseen määrittelyyn liittyvä kokonaisvaltaisuus ilmenee asiakkaan historian ja elämäntilanteen kokonaisuuden huomioimisena. Monimutkaisessa elämäntilanteessa elävän ihmisen syrjäytymiskierteen katkaisemisesta tulee tällöin määrääkaisen, tavoitesuuntautuneen projektin sisältö. Projekteissa nostettiin esille tarve ottaa yhteiskuntaan liittymisen tukeminen palvelun kriteeriksi. Voidaan myös todeta, että uusia palveluita luonnehti asiakasryhmään kohdistuva valikoivuus ja toiminnan pistemäisyys. Uudesta näkökulmasta jäsentyvät palvelut pyrkivät tulemaan vakiintuneiden hyvinvointipalveluiden organisatoriselle kentälle suuntautuen osittain samoihin kohteisiin, mutta toimien myös suurelta osin niistä riippumatta omaa logiikkaansa noudattaen.

#### *Tavoitteena työelämään integroituminen*

Työllisyysprojekteissa pyrittiin kehittämään tukirakenteita sekä laajojen ryhmien työllistymisen edistämiseen, erityisryhmien työllistymiskysymyksiin että edelleen hyvin vaikeasti työllistyvien problematiikkaan. Työllistymisen tavoittelemisen itsenäisen elämän osa-alueena näkyi esimerkiksi vaikeavammaisten kohdalla. Vaikeavammaisten työmarkkinoita ei nähty erillisinä, vaan tavoitteena oli nimenomaan yleisille työmarkkinoille työllistyminen inklusio-periaatteen mukaisesti. *"Antinkoti -projektissa"* [aineistonäyte 37] oli tavoitteena työyhteiskunnan edellyttämiin taitoihin valmentautuminen.

*"Pienkodeista ja vanhempiensa luota eri puolilta Suomea Antinkotiin muuttaneita vaikeavammaisia nuoria tuetaan itsenäisiksi ja omatoimisiksi, ottamaan oma elämä hallintaansa. Heidä tuetaan myös yhteisöllisyyteen ja heidän kommunikointitaitojaan kehitetään. Itsenäisen elämän huipennukseksi Antinkodin asukkaille etsitään palkkatyötä yleisillä työmarkkinoilla. Jotta työ tulisi hoidettua, nuorten tukena on työpaikoilla joko Arla-instituutin kouluttaja tai työssäkäyntiavustaja. Työssäkäyntiavustajat ovat itsekin kuuroja."* 2296AA

Palkkatyö yleisillä työmarkkinoilla tuotiin esille projektin korkeimpana tavoitteena, mutta se sisälsi myös monia muita itsenäisen elämän kannalta keskeisiä asioita. Projektin muodossa nähtiin mahdollisuus parantaa kohderyhmään kuuluvien yhteiskunnallista asemaa ja heidän elämänlaatuaan. Työelämän vaatimuksista selviytyminen nähtiin työmarkkinoille pääsyn ehtona, joka ilman ulkopuolista avustajaa saattaisi osoittautua vaikeavammaiselle mahdottomaksi. Ruth Levitas (1998, 187-188) muistuttaa, että inklusio merkitsee yhteiskuntaan liittymistä nimenomaan yhteiskunnan ehdoilla. Myös aineistonäytteessä työsuorituksen onnistumista varmentavien tukipalvelujen lisääminen kertoo pyrkimyksestä vastata työelämän vaatimuksiin mahdollisimman hyvin ja yksilöllisesti. Työelämään integroitumista tavoittelevissa projekteissa nähtiin yleisemminkin muutostyön kohteena yhteiskunnan auttamisjärjestelmä. Palveluilta edellytettiin joustavuutta ja räätälöinnin kaltaista yksilöllisyyttä. Kuntoutujan tarpeista lähtevän yksilöllisen ja intensiivisen tukemisen nähtiin olevan mahdollista lähinnä projektien turvin. Työllistymisen tuki oli 1990 -luvulla organisoitu pääsääntöisesti makrotason ratkaisuilla kohdattavaksi (Abrahamsson 1998, 156-157; Kinnunen 1998, 20-21). Verrattuna normaalipalveluihin projektit

olivat yksilöllisesti kohdennettuja ja ne ilmensivät tehostettua työskentelyä valikoitujen asiakasryhmien parissa.

Työllistymisen myötä tavoitteena oli yksilön liittäminen yhteiskuntaan. ”Silta -projektissa” [aineistonäyte 38] työllistyminen tulee esille integroitumisen toivottuna lopputuloksena, välttämättömänä etappina kohti normaalia elämäntapaa.

*”Toinen tekijä tehostetun sosiaalityön mallissa on integrointi eli ’takaisin liittäminen’. Asia on käsitteenä yhtä monitahoinen ja arkielämässä vaikeasti todennettava seikka kuin ’syrjäytyminen’. On mietittävä, mikä on se jokin, johon osallisten halutaan integroituvan. Tehostetun työn mallissa lähtökohtana on ollut laitostieteiden katkaiseminen, päihteiden käytön vähentäminen ja sitä kautta pysyvämmän asumisen järjestäminen sekä lopulta paluu työmarkkinoille. Osallisia on pyritty myös integroimaan kansalaisuuteen eli siihen, että he voisivat elää yhteiskunnassa myös sen pelinsäännöillä.” 1100A*

Kun integraation sisältö projektissa konkretisoitiin, se määriteltiin polkuna kohti yhteiskunnassa normaalina pidettyä elämänjärjestelyä, johon kuuluu päihteiden käytön kontrolli, pysyvä asuminen sekä työmarkkinoille osallistuminen (ks. Raunio 2006, 13). Integroituminen nähdään epätoivottavan käyttäytymisen karsimisena, takaisin liittämisenä yhteiskuntaan, josta on ajautettu sivuraiteelle. Yhteiskunnan pelinsääntöjen omaksuminen merkitsee yhteiskunnan palkkio- ja sanktiojärjestelmien läpäisemistä. Levitas’n (1998, 187) mukaan integraation kohteena olevien ryhmien ja integraation ehtojen taustalla tulee nähdä kysymys, mihin ihmisiä ollaan integroimassa. Aineistonäytteessä viitataan tarpeeseen arvioida liittymisen kohteena olevan yhteiskunnan ominaisuuksia, sen enempää kuitenkaan tuomatta esille yhteiskunnan olosuhteita päihdeongelman näkökulmasta. Yksilön ja yhteiskunnan suhdetta on Raunio (2006, 10) mukaan nykypäivänä tyypillistä tarkastella nimenomaan yhteiskunnan intressien kannalta. Pyrkimys ilmentää työn merkityksen korostumista sosiaalisen järjestyksen takaajana valtion ja kansalaisen suhdetta uudistavassa ideologiassa (Kettunen 2006, 255; Saari 2001). Työn ensisijaisuutta integraation tavoitteena korostetaan erityisen paljon aktivointipolitiikan ideologiassa (Julkunen 2006, 206). Välimaan (2008, 246) havaintojen mukaan pitkäaikaistyöttömien projekteihin osallistuminen saattoi perustua myös sosiaalitoimiston tai työvoimatoimiston määräykseen. Raunio (2006, 88) tosin muistuttaa, että oletetun työkurin ja -moraalin ylläpitämisen vastapainona aktivoivat toimenpiteet parantavat työttömien taitoja ja itseluottamusta, mitä voidaan pitää heidän etujensa mukaisena.

#### *Tavoitteena arkielämän taidot ja elämänhallinta*

Syrjäytymisen ehkäisemiseen ja integraation tukemiseen tähtäävien projektien yhtenä kohdealueena oli arkielämän taitojen vahvistaminen. Tavoite liittyi erityisesti tilanteisiin, joissa asiakkaan omatoimisuudessa ja identiteetissä, arkielämän tilanteista selviytymisessä ja subjektiivisessa toimijaroolissa oli koettu olevan ulkopuolisen avun tarvetta. Projekteissa ei kyseenalaistettu puuttumista ihmisen sosiaaliseen, arkiseen elämänalueeseen tai hänen identiteettiingelmiinsa.

Arkielämän taitoihin tähdättäessä pyrittiin vahvistamaan asiakkaan identiteettiä. *"Hakunilan naiset"* -projektin ydinajatuksena oli pitkäaikaistyöttömien naisten identiteettityö [aineistonäyte 39].

*"Projektin ydinajatuksena oli, että itsensä ilmaisemista kehittämällä ja omaa luovuutta vahvistamalla eli aktiivisesti oman persoonan parissa työskentelemällä saa välineitä myös arjen ja työelämän hallintaan. Esimerkiksi Vantaan tanssiopiston Ilmaisun sulatusuuni -kurssilla naiset voivat kokeilla erilaisia ilmaisutapoja teatterin, tanssin ja kuvataiteen maailmassa. Näin he saivat kokemuksia ja elämyksiä ja näkivät itsensä uudessa valossa."* 0700C

Aineistonäytteessä korostuu oman persoonan parissa työskenteleminen. Giddensin (2007, 99) mukaan elämänhallinnan näkökulmasta henkilökohtaisen autonomian ja itsetunnon voidaan nähdä määrittävän hyvinvointia. Niiden puutteen hän näkee vastaavasti olevan yhteydessä sosiaalisiin ongelmiin. Aineistonäytteen perusteella identiteettityössä omaa minäkuvaa pyrittiin uudistamaan. Hyväri (2001, 222) on samansuuntaisesti todennut, että itsensä uudessa valossa näkeminen voi purkaa syrjäytymisen tai sen uhan seurauksena sisäistynyttä kielteistä leimaa. Roivaisen (2008, 36) mukaan on kuitenkin huomioitava, että puhe elämänpolitiikasta ja yksilökohtaisesta voimavaraistamisesta on tullut sosiaalisten rakenteiden muuttamisen tilalle yhteisöjä koskevassa työssä.

Toinen arkielämän taitoihin liittyvä tavoite oli mahdollisimman omatoiminen selviytyminen yhteiskunnassa ja palvelujärjestelmässä. Arkielämän taidot olivat saattaneet heikentyä esimerkiksi lastensuojelulaitoksessa, vankilassa tai hoitolaitoksessa vietetyn ajanjakson kuluessa. Laitosolosuhteista palaaville ryhmille suunnattiin yhteiskuntaan sopeutumista tukevia projektimuotoisia palveluita sekä tehostettuja menetelmiä. Projektimuotoinen apu toimi tällöin yhteiskuntaan saattajana, kuten esimerkiksi *"nuorisorangaistukokeilussa"* kaavailaan [aineistonäyte 40].

*"Jotta nuoren uusintarikollisuutta ja syrjäytymiskehitystä voidaan ehkäistä, nuoren on tärkeää harjoitella arkielämässä tarvittavia sosiaalisia taitoja, saada tietoa yhteiskunnasta, rakentaa omaa identiteettiään, pohtia rikoksia ja päihteidenkäyttöä sekä kartoittaa sosiaalista verkostoa."* 0200C

Projektin muodossa kehitettiin sosiaalistavia välineitä, jotka eivät tavallisesti ole käytettävissä vakiintuneissa viranomais-toiminnoissa. Aineistonäytteen perusteella nuorten rikoksentekeijöiden tilanteessa oli tärkeää edistää yhteiskunnan pelinsäätöjen omaksumista ja vahvistaa asiakasryhmän sosiaalisia taitoja. Aineistonäytteessä mainittu sosiaalisten verkostojen kartoittaminen pyrki edesauttamaan epävirallisten tukimuotojen aktivoitumista asiakkaan tueksi kun hän uudelleen liittyy yhteisöön ja yhteiskuntaan. Projektin kohteena olevat asiakasryhmät kärsivät arkielämän sujumista ja työhön pääsyä edesauttavien verkostojen puutteesta, jota Levitas (1998, 168) nimittää verkostoköyhyydeksi (network poverty).

*Tavoitteena osallisuus sosiaalisissa verkostoissa*

Uusissa syrjäytymistä ehkäisevissä ja integroitumista tukevissa palveluissa haluttiin kehittää sekä yksittäisten ihmisten henkilökohtaisiin sosiaalisiin suhteisiin perustuvia epävirallisia tukiverkostoja että yhteisöllisyyttä edistäviä toimintoja ja foorumeita. Molempien etuna pidettiin sitä, että ne mahdollistavat epävirallisen sosiaalisen tuen syntymisen. Suhde yhteiskuntaan ilmeni lähinnä sosiaalista inklusiota vahvistavana (ks. Levitas 1998, 168; Veikkola 2003), jolloin projekteissa toimivien tehtäväksi nähtiin osallisuuden ja keskinäisen huolenpidon verkostojen vahvistaminen.

Sosiaalisia verkostoja pyrittiin vahvistamaan tukiverkostoja rakentamalla. Esimerkiksi *"Meidän perhe"* -projektissa [aineistonäyte 41] tavoite määriteltiin *"omiin oloihin vetäytymisen vastustamiseksi"*, mikä ilmentää projektin toteuttajien luottamusta yhteisöllisyyden hyvinvointia edistävään voimaan.

*"Meidän perhe -hankkeen kohderyhmänä ovat erityisesti maahanmuuttajat, mutta myös muut sosiaalisessa ja kulttuurisessa murroksessa elävät. Tavoitteena on vastustaa ihmisten vetäytymistä omiin oloihinsa. Asiakkaille rakennetaan yhteistoimintaverkosta ja kehitetään yhteisöllisiä tuki- ja toimintamuotoja, jotta vuorovaikutus lisääntyisi ja he selviytyisivät entistä paremmin."* 1800A

Sosiaalisten verkostojen tukeminen merkitsi organisoituneen tuen laajentumista uusille alueille asiakkaan elämänpiirissä. Tähän työhön ei vakiintuneessa palvelujärjestelmässä ole ollut välineitä, eikä Rosen (1998, 6) mukaan myöskään kykyä eikä varoja. Kolmannen sektorin kykyyn tuottaa yhteenkuuluvuutta ja osallisuutta sen sijaan uskotaan erityisesti syrjäytyneiden osallisuuden parantamisessa (Julkunen 2006, 119; Klausen & Selle 1996, 116). Yhteisöillä toivotaan olevan vaihtoehtoyhteisöjen tapaisia, myönteistä roolikuvaa rakentavia vaikutuksia (Hyväri 2001, 222). Levitas (1998, 168) näkee sosiaaliset verkostot yhteiskunnan kannalta tavoiteltavina, sillä monien arkipäivän ongelmien voidaan olettaa tulevan hoidetuiksi verkostoissa. Yhteisyys ja keskinäinen tuki sitovat murroksessa elävät normaaleina pidettyihin yhteiskunnallisiin käytäntöihin ja ne toimivat ennaltaehkäisevinä suodattajina.

Sosiaalisia verkostoja rakentamista tukemalla pyrittiin lisäämään yhteisöllisyyttä niin lähiöissä kuin kylissäkin. Projektkirjoitusten perusteella lähiöissä tapahtuva yhteisöllinen toiminta oli vilkkaimmillaan 1990-luvun puolivälin jälkeen. *"Rauman lähiöprojektissa"* [aineistonäyte 42] pyrittiin asukkaiden aktivoitumiseen yhteisen asuinalueen parantamiseksi.

*"Rauman lähiöprojekti aktivoi kahden lähiön, Sinisaaren ja Merirauman, kiinteistöjen omistajat korjaamaan rakennuksia, parantamaan ympäristöä ja yrittää saada alueiden asukkaita toimimaan. Sosiaalitoimen ylläpitämät asukastuvat ovat lähiöasukkaiden yhteisen puuhan tukikohtia, kokoontumis- ja harrastamispaikkoja."* 1296C

Sosiaalitoimen ja muiden hallintokuntien yhteisvoimin pyrittiin parantamaan asuinympäristöä ja aikaansaamaan sinne viihtyvyyden kannalta tärkeää *"sosiaalista kittiä"* asukastupien muodossa. Aineistonäytteen perusteella asukkaita haluttiin aktivoida yhteiseen puuhaan ja harrastuksiin, *"moraalisiin valmiuksiin"* (Julkunen 2006, 206) vastapainona mahdollisesti normien vastaiselle toi-

minnalle. Lähiössä asuvien välille oletettiin yhteenkuuluvuutta ja myös lähiön asukkaita kohdeltiin omana ryhmänään, johon kohdistuivat rohkaisemisen ja velvoittamisen yhteen kietoutuneet prosessit. *"Rauman lähiöprojekti"* suunnattiin lähiöön, jossa oli potentiaalista sosiaalitoimen asiakaskuntaa. Alueella olevan tukikohdan avulla pyrittiin ennaltaehkäisemään sosiaalisten ongelmien syvenemistä [aineistonäyte 43].

*"Alueella oleva tukikohta auttaa sosiaalityöntekijöitä puuttumaan entistä varhaisemmin lasten ja nuorten ongelmiin. Perheiden on luontevampaa ottaa Meritupaan yhteyttä kuin sosiaalitoimistoon. Lastensuojelun asiakkaaksi päädytään vasta ongelman kärjistyessä. Sosiaalityöntekijä on tuvalla tavattavissa yhtenä päivänä viikossa. Asukastupa helpottaa saamaan ilkiövaltaa kuriin. Ilkivalta tulee helpommin alueelle jalkautuneen työntekijän tietoon ja hän on myös sopinut nuorten kanssa sotkujen siivouksesta."* 1296C

Projektin yhteydessä sosiaalitoimi pyrki vastaamaan ympäristön haasteisiin muuntamalla toimintamuotojaan. Alueelle jalkautettu tukikohta voidaan tulkita myös pääorganisaation etäpisteeksi, joka ottaa vastaan viranomaiskäytäntöihin vaikeasti sijoitettavat alueelliset ongelmat. Toimintamuoto nostaa esille tuen ja kontrollin samanaikaisuuden uudessa työmuodossa. Outi Linnossuo (2007, 102) on tehnyt samansuuntaisia havaintoja tutkiessaan turkulaisia nuorisotyön projekteja. Hänen mukaansa työssä ilmeni palveluiden tuottamisen ohella lasten ja perheiden tilanteisiin liittyviä kontrollitarpeita, pyrkimyksiä ohjata lapsia ja nuoria "oikeaan suuntaan." Lähiyhteisö muodostaa ympäristön, jossa harjaanutaan yhteiskunnan vaatimuksiin. Samalla yhteisössä toimimisen voi ajatella tuottavan sellaisia identiteettiä tukevia ja liittyvyyttä lisääviä kokemuksia, jotka ehkäisevät sosiaalisten ongelmien kärjistymistä yksilötasolla. Närhin (2003, 68) mukaan aluesosiaalityöntekijät arvioivat, että ruohonjuuritason osallistuminen ja vuorovaikutteinen yhteistyö voivat auttaa luomaan ekososiaalista kestävyyttä asuinalueilla. Toisaalta aktivointipolitiikan periaatteiden mukaan työsuoritusten voidaan nähdä ilmentävän velvollisuutta tai vastikkeellisuutta avustamisen kohteena olosta (Julkunen 2006, 207). Matthies'n (2008, 63) mukaan yhteisöllisyys- ja osallisuusretoriikka ovat sovitettavissa myös managerialismiin siinä mielessä, että NPM tavoittelee monituottajuutta ja kaikkien kansalaisten aktiivista osallistumista.

Sosiaalisia verkostoja vahvistamalla pyrittiin myös luomaan rakenteita palveluiden yhteisölliselle tuottamiselle. Jotkut kylä- tai kaupunginosaprojekteista suuntautuivat alueille, joissa asukasidentiteetti oli vahva, mutta asuinalueen kuihtuminen tai uhka palveluiden supistumisesta aiheutti huolta. *"Yhteisöllisten sosiaalipalveluiden kehittäminen maaseutukylissä"* -projektissa [aineistonäyte 44] työn kohteena oli kyläyhteisön epävirallisen verkoston ja asukkaiden välisen yhteistoiminnan vahvistaminen.

*"Mikkelin läänissä on kamppailtu projektin avulla maaseudun autioitumista vastaan. ...Kyläyhteisöjen toiminnan monipuolistaminen ja vahvistaminen, sosiaalisten verkostojen muodostaminen, naapuriavun ja vapaaehtoistyön edistäminen sekä ammattilaisten ja ei-ammattilaisten toiminnan yhteensovittaminen olivat keskeisiä ajatuksia projektisuunnittelun käynnistyessä."* 1296B

Maaseudun autioitumisen leviämistä pyrittiin hillitsemään projektitoiminnan keinoin, jolloin yhtenä keskeisenä välineenä olivat sosiaalisen turvallisuuden tuottamisen järjestelyt ja sosiaalisten verkostojen aktivoiminen. Projektissa pyrittiin vaikuttamaan rakenteelliseen ongelmaan kyläkohtaisella paikallisella aktiivisuudella. Kylän eloonjäämisen tavoittelussa hyvinvointipalvelut asetettiin elinkeinopoliittiseen yhteyteen ja niiden odotettiin esimerkiksi tarjoavan liitännäiselinkeinoja kuntakeskusten ulkopuolella asuville. Toimintatavassa on piirteitä yhteisöllisen toiminnan markkinataloudellisesta suuntauksesta (Veikkola 2003), sillä palveluiden tuottamisen uusilla järjestelyillä pyrittiin turvaamaan palvelut kyläyhteisöjen ikääntyvälle väestölle julkisten resurssien pienentyessä.

## **7.2 Toimintatavat uusien palveluiden ja toimintakäytäntöjen kehittämisessä**

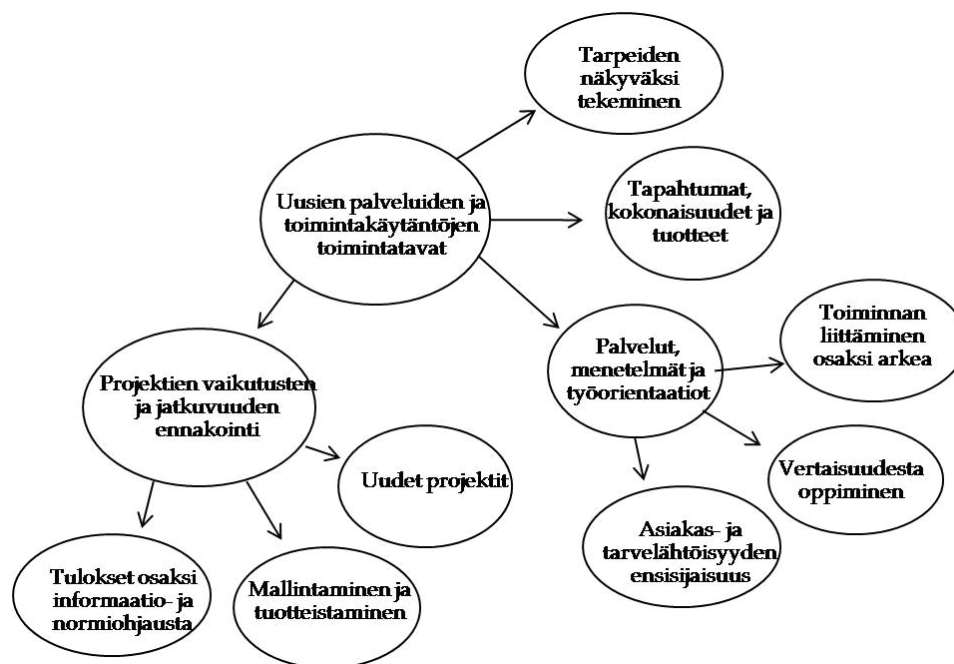
Tässä tulokappaleessa käsittelem uusia palveluiden ja toimintakäytäntöjen toimintatapoja. Käytän käsitettä toimintatapa tarkoittaessani projektin keinoja, välineitä tai menetelmiä. Uusien palveluiden toteuttamiseen ja toimintakäytäntöjen kehittämiseen tähtäävissä projekteissa toiminnan toteuttamiseksi perustetaan usein erillinen projektiorganisaatio. Projektiorganisaatiot voivat toimia itsenäisinä tai toisen organisaation yhteydessä. Tässä kappaleessa tarkastelemani projektit toimivat joko toisen organisaation yhteydessä tai itsenäisenä organisaationa, mutta projekti oli joka tapauksessa irrotettu omaksi toiminnalliseksi kokonaisuudekseen ja toiminnan toteuttamiseksi oli järjestetty erillisiä resursseja. Toimintatavat muodostuivat niistä toimista, joita projektiorganisaatioissa toteutettiin tavoitteen saavuttamiseksi.

Toimintatapojen tarkastelemisessa on kysymys toimintojen organisoimisesta suhteessa projektin tavoitteeseen ja mahdollisesti myös suhteessa perusorganisaatioon. Projektitoimintaa ei perinteisesti pidetä byrokraattisesti rakentuneena, joten siltä puuttuvat byrokraattiselle organisaatiolle ominaiset kiinteät kytkennät säänteleviin rakenteisiin. Projektilla ei näin ollen ole myöskään vakiintuneen toiminnan kaltaisia resursointirakenteita, asiakkaaksi rekrytoitumisen mekanismeja, eikä koeteltuja yhteistyösuhteita. Vakiintuneiden hyvinvointipalveluiden kentässä edellä mainitut toiminnan rakenteet ovat muodostuneet laajasti tunnistettaviksi (Julkunen 2006, 265; Sulkunen 2004, 71; Clarke 2004, 147; Kettunen 2006, 249).

Tutkimusaineiston perusteella uusien palveluiden ja toimintakäytäntöjen kehittämisen toimintatavat voidaan jakaa tarpeiden näkyväksi tekemiseen, palveluiden, menetelmien ja työorientaatioiden toteuttamiseen, tapahtumakokonaisuuksien ja tuotteiden valmistamiseen sekä projektin vaikutusten ja jatkuvuuden ennakointiin. Vaikka nämä kolme toimintatapojen osa-aluetta esiintyvät projekti- ja kirjotuksissa itsenäisinä, niin joissakin projekteissa ne myös seuraavat toisiaan ajallisesti. Uusien projektimuotoisten palveluiden ja toimintakäytäntöjen toimintatavat on kuvattu kuviossa 7.

## 7.2.1 Tarpeiden näkyväksi tekeminen

Projektin lähtökohtana saattaa olla havainto, idea tai konstruktio, joka kiteyttää kehittämiskohteen totutusta poikkeavalla tavalla. Tarpeiden näkyväksi tekeminen liittyy tapaan perustella projektitoimintaa. Uusien palveluiden ja toimintakäytäntöjen perusteluita käsittelevässä 7.1.1-kappaleessa jo todettiin, että projekteja perusteltiin muun muassa tutkimustiedolla ja informaatio-ohjauksen suosituksilla.



KUVIO 7 Uusien projektimuotoisten palveluiden ja toimintakäytäntöjen toimintatavat

Uusien palveluiden ja toimintakäytäntöjen kehittämistarpeita tehtiin näkyväksi nostamalla asia keskustelun kohteeksi, järjestämällä koulutusta ja hankkimalla kehittämiskohteesta tietoa tutkimuksen avulla. Keskustelun herättäminen oli joissain tapauksissa projektin pääasiallinen tavoite, joissakin tapauksissa se oli keino saada toimijarooli kentällä. Evankelisluterilaisen kirkon käynnistämässä "Hyvä työ" -hankkeessa [aineistonäyte 45] työelämän kysymykset nostettiin keskustelun kohteeksi ja aihepiiriä pyrittiin pitämään suunnitelmallisesti esillä eri foorumeilla.

*"Hyvä työ -hanke tähtää keskustelun herättämiseen mahdollisimman laajasti työn laadusta ja työttömyydestä. Ensiarvoisen tärkeää on myös saada aikaan ja tukea paikallista toimintaa."*  
0100A

Projektin tavoite ja keino oli kirjoituksen perusteella keskustelun aikaansaaminen ja ilmiöön liittyvien erilaisten näkökohtien esille nostaminen. Järjestöt ja niihin rinnastettavat toimijat ovat perinteisesti pyrkineet tuomaan esille intresiryhmäänsä liittyvää asiantuntemusta (Klausen & Selle 1998, 116). Aineistonäytteen projektissa kirkko merkittävänä yhteiskunnallisena instituutiona avasi



keskustelun ajankohtaisesta sosiaalisesta kysymyksestä, jonka ei ehkä perinteisesti katsota kuuluvan kirkon keskeisimpään toimialueeseen. Voidaan olettaa, että ilmiön näyttävä esille nostaminen luo kanavan tuoda esille erilaisia näkökohtia ja tekee ilmiön julkisen käsittelemisen hyväksytyksi ja suotavaksi. Ilmiön rikastaminen julkisessa keskustelussa luo kosketuspintaa eri intressipiirien asiaa koskeville käsityksille ja edesauttaa ilmiön rakentumista osaksi yksilöllistä ja yhteisöllistä, kulttuuris-kognitiivista arvomaailmaa. Keskustelun herättäminen vahvistaa tällöin kansalaisyhteiskunnan näkemyksien esille tuloa.

*"Mobile -projektissa"* [aineistonäyte 46] toimintatapana tuodaan esille koulutus eli osaamisen ja ammattitaidon vahvistaminen.

*"'Mobile -hankkeen ensimmäinen tavoite oli herättää keskustelua henkisen auttamisen tarpeellisuudesta. Keskustelu saatiin liikkeelle ja se elää edelleen', projektinjohtaja Riitta Huber sanoo. ... Hankkeen tavoitteena oli myös työllistää väliaikaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia, jotta heidän ammattitaitonsa saataisiin päivitettyä ja he saisivat uutta henkisen auttamisen osaamista....Kolmas tavoite oli henkisen auttamisen malli." 0600B*

Aineistonäytteen projektissa tarpeisiin vastaamisen ajankohtaisuus ja osaamisvaateet saatiin esille koulutuksen keinoin. Suuntaamalla katseet kohti ammattitaitoa ja osaamista, viestin vastaanottaja asetettiin kohtaamaan omat näkemyksensä osaamisen ja haasteiden vastaavuudesta. Tämän seurauksena kehittämisen tarvetila saattoi aktivoitua vastaanottajan tiedollisissa rakenteissa (ks. Weick 2001, 11). Aineistonäytteessä kuvatun projektin voidaan nähdä rakentavan paikkaansa hakemalla legitimizeettiä monen vaikuttamiskeinon kautta. Vaiheittaisella toimintamallilla on yhtymäkohtia Möttösen ja Niemelän (2005, 58) kuvaukseen järjestöjen syntymisestä, jossa tarpeen esille tuomista seuraa ongelman legitimointi, jolloin se saa muodon ja oikeutuksen yhteiskunnassa (ks. myös Bahle 2003, 7).

Tutkimuksellinen tiedonhankinta oli kolmas projektin tarvetta näkyväksi tekevä toimintamuoto. Tutkimusten, selvitysten ja kartoitusten avulla pyrittiin saamaan tietoa niistä epäkohdista, joihin joko vakiintuneella toiminnalla tai projektitoiminnalla nähtiin tarpeelliseksi vastata. Mielenterveyskuntoutujien asunnonkorjaushanke [aineistonäyte 47] aloitettiin kysymällä kuntapäätäjien tietämystä mielenterveyskuntoutujien asumisen tilasta.

*"Vuonna 1999 selvitettiin Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon ja Etelä-Savon 68 kunnan tietämystä mielenterveyskuntoutujien asuinoloista alueellaan....Yllättäen kunnissa ei ollut tietoa eikä edes käsitystä itsenäisesti asuvien mielenterveyskuntoutujien tarkasta määrästä. Kunnilla oli myös todellisuutta myönteisempi kuva mielenterveyskuntoutujien asumistasosta." 0800C*

Kartoituksen avulla pyrittiin saamaan selville projektin tarve, mutta myös kiinnittämään huomiota ongelmaan. Tutkimuksen avulla luotiin informaatio-ohjauksellista painetta paikallisten päätöksentekijöiden suuntaan. Informaatio ei kohdistunut päätöksentekijöihin perinteiseen tapaan valtionhallinnon suunnasta (ks. Oulasvirta ym. 1998, 28), vaan kehittämiskohteen asiakseen ottaneilta muilta intressitahoilta. Argumentointi on erityisen tärkeää tilanteessa, jossa projektin toteuttamiseksi tarvitaan julkisen sektorin myötävaikutusta esimer-

kiksi resurssien suuntaamisessa tai projektin aihealueen huomioimisessa vakiintuneiden palveluiden toimintasuunnitelmissa.

Toiminnan tarpeita pyrittiin saamaan selville myös uuden toiminnan potentiaalisilta käyttäjiltä. Heidän huomiotaan pyrittiin kiinnittämään projekti-ideaan ennen konkreettisten toimintamuotojen käynnistämistä. *"Mikkelin kyläprojektissa"* suhdetta projektin potentiaaliin osallistujiin pohjustettiin kotitalouksia aktivoivalla tiedonhankinnalla [aineistonäyte 48].

*"Marras-joulukuussa opiskelijat [Otaavan sosiaalialan oppilaitoksen kodinhoitaja- ja sosiaaliohjaajaopiskelijat/PR] tekivät kylillä haastattelut jokaisessa taloudessa. Kyläläisiltä kyseltiin palvelujen tarpeista ja toiveista, yrittäjyyshalukkuudesta, koulutustoiveista sekä mahdollisuuksista osallistua erilaiseen vapaaehtois- ja naapuriaputoimintaan omalla kylällä. Kyläläiset järjestivät talkootyönä opiskelijoiden kuljetukset talosta taloon. Suuri osa haastatteluista yöpyi haastattelujen aikana kylillä."* 1296B

Henkilökohtaiset haastattelut loivat mielikuvaa asukkaiden kuulemisesta varsinaisen toiminnankin yhteydessä. Osallistuminen haastattelujen mahdollistamiseen sitoutti omalta osaltaan potentiaalista kohderyhmää tulevaan toimintaan. Kartoituksissa saatuja tuloksia voidaan tarvittaessa käyttää perusteltaessa asiakaskunnalle projektitoiminnan tarvetta. Edellä mainitut seikat synnyttävät potentiaaliselle kohderyhmään kuuluvalle henkilölle kokemustietoa, jonka hän on mahdollisesti myöhemmin valmis huomioimaan, jos kokemus on ollut myönteinen (March & Olsen 1976, 13). Kaikenlainen valmistautuminen uuteen tilanteeseen toimii kehittämistyön perusprosessina ja totuttautumisena kehittämisen ajatukseen (Tolbert & Zucker 1996, 181-182).

## 7.2.2 Tapahtumakokonaisuuksien toteuttaminen ja tuotteiden kehittäminen

Tapahtumakokonaisuuksiksi projektkirjoituksissa määriteltiin yksittäiset tapahtumat tai tapahtumien sarjat, jotka usein sisälsivät yhteisöllisen työn ja ryhmämuotoisten toimintojen piirteitä. Projektkirjoituksissa tapahtumakokonaisuudet olivat leirejä, kuntoutusjaksoja, teemaviikkoja tai pistemäisten teemapäivien kokonaisuuksia. Verrattuna uusiin projektimuotoisiin palveluihin ja menetelmiin, tapahtumakokonaisuudet ja tuotteet eivät ole yhtä intensiivisiä tai kokonaisvaltaisia. Niitä voidaan luonnehtia kevytrakenteisiksi toiminnoiksi, jotka ovat tarvittaessa otettavissa käyttöön vakiintuneiden palveluiden yhteydessä. Toimintojen käyttäminen ei myöskään välttämättä edellytä asiakkuutta palvelujärjestelmissä.

Kuurojen Palvelusäätiön koordinoiman *"Seniори -ohjelman"* [aineistonäyte 48] yhtenä toteutustapana olivat yhteistyössä paikallisten toimijoiden kanssa toteutetut senioripäivät.

*"Kuulo-näkövammaisten selviytyksen innoittamina päätimme kokeilla senioripäiviä....Noin kolmen viikon välein pidettävien senioripäivien ohjelmaan kuuluu keskustelun lisäksi aamupala, lounas, kahvi, lehden lukeminen ja jumppa. Mukana oli myös asiantuntijoita, kuten Saarijärven seudun kuulonhuoltoliiton puheenjohtaja Birger Kokkinen."* 1400A

Senioripäiviä voi luonnehtia ikääntyneiden kuulo-näkövammaisten virike- ja päivätoiminnan kevytrakenteiseksi (ks. Karjalainen 1996, 207) muodoksi, jonka avulla paitsi ehkäistiin yksinäisyyttä, myös pystyttiin seuraamaan asiakasryhmän palveluiden tarvetta ja kanavoimaan eri tahojen panosta asiakasryhmän huomioimiseen. Tapahtumakokonaisuudet olivat liitettävissä vakiintuneiden palveluiden kokonaisuuteen sitä täydentävinä. On myös todennäköistä, ettei niiden päätyminen aiheuta välittömiä muutospaineita palvelurakenteeseen. On tosin mahdollista, että projektin aikana myös muiden kuin kohderyhmään kuuluvien palvelutarpeita kanavoituu projektin muodossa hoidettavaksi ja resurssit vastaavasti vähenevät vakiintuneista toimintamuodoista.

Tapahtumakokonaisuudella oli tutkimusaineiston perusteella usein tempauksen luonne, jolloin kohderyhmän kannalta tärkeitä asioita tuotiin esille intensiivisesti tietyn ajanjakson kuluessa. Tällaisesta toiminnasta on tyypillinen esimerkki ”Maahanmuuttaja -projektin” ”suvaitsevaisuusviikko” [aineistonäyte 49], jonka lisäksi projektissa järjestettiin muitakin yksittäisiä tapahtumia, kuten ulkomaalaisuutta koskeva koulutuspaketti Tampereen kaupungin työntekijöille.

*”Suvaitsevaisuusviikon ohjelma, konsertit, tanssi- ja teatteriesitykset, etniset ruokapisteet, pakolaisen polku ja monet muut tapahtumat olivat suuri menestys....”Tampereelaisille maahanmuuttajille suvaitsevaisuusviikon järjestely merkitsi todella paljon. Tunne, että osaa ulkomaalaisena järjestää ja tehdä jotakin suomalaisia kiinnostavaa oli hieno. Samalla ulkomaalaiset tutustuivat toisiinsa. Tampereella suunnitellaan jo täyttää päätä ensi vuoden suvaitsevaisuusviikon tapahtumia’, Matikainen [projektisihteeri Johanna Matikainen/PR] kertoo.”*

Yksittäisten tapahtumien avulla kiinnitettiin kaupunkilaisten ja hyvinvointipalveluiden työntekijöiden huomiota maahanmuuttajien olemassaoloon, olosuhteisiin ja arkeen. Aineistonäytteen perusteella voi myös päätellä, että maahanmuuttajien olemassaoloa ja tarpeita ei ollut tätä ennen omaksuttu osaksi kaupunkikuvaa ja hyvinvointipalveluiden asiakkuutta, joten projektia tarvittiin rakentamaan integroitumista. Maahanmuuttajille tapahtumajärjestämisen nähtiin tuottavan tunnetta osallisuudesta ja oman paikan lunastamisesta kaupunkiyhteisössä. Projektitoiminnan muotona tapahtumakokonaisuudet sitovat eri toimijatahoja yhteiseen päämäärään ja niitä voidaan pitää luontevina ja konkreettisina yhteistoiminnan näyttöinä. Toistuessaan niille saattaa muodostua yhteisöllisyyttä ja yhteistyötä lujittava merkitys, joka ei kuitenkaan vaadi rakennemuutoksia perusorganisaatioihin tai mittavaa resurssipanostusta.

Muutamissa projekteissa pyrittiin valmistamaan tuotteita tai hyödykkeitä asiakaskunnan tai ammattihenkilöiden käyttöön. Niiden avulla voitiin pysyvästi jakaa tietoa, niitä voitiin käyttää asiakasryhmän hyvinvoinnin parantamiseen tai elämänlaadun kohentamiseen. Projektin tuotoksena syntyneet hyödykkeet voitiin niin ikään jalostaa tuotteiksi, jotka olivat markkinoitavissa muille tahoille. Seuraavassa aineistonäytteessä [50] konkretisoidaan viriketoimintaprojektin yhteydessä syntyneitä tuotteita.

*”Sopimusvuorisäätiön viriketoimintaprojektin tuotoksena on syntynyt kaksi multimediaohjelmaa, joita iäkkäät dementia-potilaat osaavat käyttää ja josta he ovat kiinnostuneita. ...Kuvagramofoni on eräänlainen karaoke -jukeboksi, jolla voi kuunnella kuuden eri solistin tai orkesterin kappaleita CD-audiolevyltä, joka on CD-ROM -asemassa....Toinen ohjelma on*

*äänitehostein varustettu aivojumppapeli "Sanaristikot", jossa valittu kirjain siirtyy animaationa paikoilleen.... Projekti on tuottanut myös Meidän kodin jumppahetki -oppaan ja videon....Opassarjassa ilmestyy seuraavaksi Meidän kodin muisteluhetki." 0996C*

Tietotekniikka sovelluksineen monipuolistaa palvelupisteissä käytettyjä menetelmiä, eikä se sinänsä pyri olemaan vaihtoehto palvelulle. Tuote -ominaisuus helpottaa projektin tuloksen käyttöä ja liikkuvuutta markkinoilla.

Projektiorganisaatioiden väliaikainen luonne sekä tapahtuma- ja tilansidonnaisuus korostuu tapahtumakokonaisuuksien toteuttamisessa ja tuotteiden kehittämisessä. Tapahtumakokonaisuudet ja tuotteet poikkeavat jossain määrin muista projektimuotoisista palveluista, sillä ne ovat pistemäisempiä tai tuotemaisempia kuin pitkäkestoiset asiakastyön tyyppiset toimintatavat. Ne ovat selkeimmin liitettävissä vakiintuneiden julkisten hyvinvointipalveluiden kokonaisuuteen.

### 7.2.3 Palveluiden, menetelmien ja työorientaatioiden kehittäminen

Tutkimusaineistossa palvelut, menetelmät ja työorientaatiot kytkeytyivät yhteen. Projektimuodossa toteutettiin palveluita, joiden tavoitteena oli samanaikaisesti sekä vastata palvelutarpeeseen määrättyä ajanjaksona että kehittää siihen liittyviä toimintakäytäntöjä. Tämän seurauksena valittiin työorientaatioita, työmenetelmiä ja toimintatapoja, joiden arvioitiin palvelevan molempia tavoitteita. Palvellulla, menetelmällä tai työorientaatiolla oli joissakin tapauksissa tavoitteellisuudella luonne, sillä esimerkiksi tarve käyttää tiettyä työmenetelmää saattoi määräytyä projektin keston mukaan, projektin toiminta-ajatuksen perusteella tai projektin organisatorisen aseman perusteella. Myös menetelmän kehittäminen oli joissakin tapauksissa tavoite itsessäänkin, sillä projektin tavoitteena saattoi olla uusien työmenetelmien kehittäminen tai työmenetelmien mallintaminen kokeilukauden aikana. Kiteytetysti voidaan sanoa, että uusissa projektimuotoisissa palveluissa toteutettiin vakiintunutta palvelujärjestelmää monipuolistavia ja täydentäviä palveluita tai sille vaihtoehtoisia palveluita uudennlaisilla työmenetelmillä ja -orientaatioilla. Tutkimusaineiston perusteella palvelut, menetelmät ja työorientaatiot kohdistuivat yksittäisiin asiakkaisiin, nimettyihin ryhmiin tai yhteisöihin ja asuinalueisiin.

#### *Osallistujien ja vapaaehtoisten rekrytoiminen*

Osallistujien kuuleminen ja toiminnan järjestäminen heidän tuottamiensa ideoiden pohjalta oli osallistujien rekrytoimisessa käytetty toimintatapa. Uusiin projektimuotoisiin palveluihin ei lähtökohtaisesti ollut olemassa asiakkuutta synnyttäviä tai sitä ylläpitäviä kanavia. Esimerkiksi asuinalueille kohdistetuissa yhteisöllisissä toiminnoissa osallistuminen perustui vapaaehtoisuudelle ja osallistumisen kanavien organisoimiselle. Osallistujan sitoutumisen edellytyksenä voidaan pitää hänen kokemustaan toiminnan tarpeellisuudesta. *"Maunula-projektissa"* [aineistonäyte 50] toimintaa pyrittiin rakentamaan kaupunginosan asukkaiden esittämille toiveille.

*"Pitkin syksyä asiasta innostuneet tahot tulivat kertomaan tarpeistaan ja ideoimaan tulevaa toimintaa. Uusien hankkeiden liikkeelle saamiseksi kokosimme voimamme ja tapasimme asukasta Suvinnurkassa marraskuussa. Keskustelun pohjalta muodostimme kolme teema-alueita: ympäristö ja turvallisuus, tuki- ja ystävöityminen sekä kulttuuri ja harrastukset. Teemojen sisällä jatkamme työtä muuttamalla toiminnaksi niitä lennokkaita ideoita, joita ajoittain tuntui suorastaan tulovan. Yhdistävinä periaatteina pidämme eri-ikäisten ihmisten yhteistoimintaa ja tiedottamista."* 1396C

Asukkaiden kuulemisen merkitys nousi merkittäväksi projektiin sitoutumisen kannalta. Ilman asukkaiden tuottamia sisältöjä projekti ei eläisi, sillä eri tahojen innostuneisuus on merkinä toiminnan tarpeellisuudesta ja rohkaisee projektista vastuullisia henkilöitä jatkamaan. Asukkaiden toiveiden kannustaminen ja kanavoiminen toimii "bottom up" -tyyppisenä alapolitiikan aktivoimisena, joka kuuluu niin ESR -hankkeiden keskeiseen käsitteistöön (Kankare 2006, 127), kuin pohjoismaisen kuntahallinnon käyttäjädemokratiaan (Sjöblom 2006, 75). Alasoinin (2006, 38) mukaan osallisuuden edistämiseksi pyritään tietoisesti aktivoimaan eri osapuolten rooleja uuden tiedon ja osaamisen muodostamisessa. Osallisuuden edistämällä on roolinsa myös kansalaisten aktiivisuutta peräänkuuluttavan hyvinvointiyhteiskunnan konseptissa. *"Maunula - projektissa"* osanottajat saivat mahdollisuuden kohdistaa projektiin asuinalueella elämiseen kohdistamia toiveita. Projektin vastuuhenkilöt jäsensivät toiveita teemoiksi ja tulkitsivat niitä paikallisessa toimintaympäristössä toteutettaviksi tavoitealueiksi. Organisoituneena toimintana projekti suuntautui tiedonhankinnassaan ja toiminnassaan ympäristöön työstäen ympäristön impulsseja projektiorganisaation tavoitteiksi.

Toinen toimintatapa osallisuuden synnyttämiseksi oli oman roolin löytäminen vapaaehtoisille toimijoille, projektiin aktiivisesti osallistuville käyttäjille ja ammattityön ulkopuolelta rekrytoituille vastuuhenkilöille. Projektikirjoitusten perusteella osallistujia pyrittiin sitomaan mahdollisimman nopeasti yhteisöllisiin vastuurooleihin. *"Meidän perhe"* -projektissa [aineistonäyte 51] tulee esille toiminnan rakentaminen osallistujien vastuurooleille.

*"Loppukesästä 1999 hankkeeseen otettiin työharjoittelijoiksi alueella asuvia maahanmuuttajia, jotka yhdessä muiden asukkaiden kanssa kunnostivat kerhohuoneen hankkeen tukikohtaksi. Syksyllä aloitettiin monenlaista toimintaa asukkaiden toiveiden ja työharjoittelijan osaamisen pohjalta: kurssien opetusta, joogaa, tanssikursseja, maahanmuuttajateatteria ja niin edelleen...."* 1800A

Aineistonäytteen projektissa pyrittiin täyttämään ympäristön toimintaan kohdistuvia odotuksia, muotoilemaan toiminnan sisältö ympäristöstä tulevien impulssien mukaan ja hyödyntämään ympäristön resurssit monipuolisesti. Aineistonäytteen projektissa asiakkaalle määritetty yhteisöllisyyttä edistävä asiantuntijan rooli kiteyttää sosiaalisen pääoman kertymisen odotuksia yksilötasolla (Julkunen 2006, 119; Levitas 1998, 168). Voidaan myös olettaa, että projektin kohderyhmän omasta keskuudesta nousseet vastuuhenkilöt viestittivät toiminnan luotettavuutta ja edistivät sen näkemistä legitimiinä. Lisäksi vastuuhenkilöt ovat liitettävissä työllistämisyhteistyöhön, jotka sekä integroivat henkilöä työyhteiskuntaan (Kettunen 2006, 255), että lisäävät projektitoiminnan resursseja. Voidaan arvioida, että projektin toteutumisen aikana se myös pyöri taloudellis-

ten mekanismien varassa, jotka nähdään tyypillisiksi ”kovan talouden” ulkopuolella toimivalle sosiaalitaloudelle (Heinonen 1999, 208; Katajamäki & Lindedahl 1998, 69).

Helpon lähestyttävyyden aikaansaaminen oli kolmas toimintatapa, jolla pyrittiin lisäämään osallistumisaktiivisuutta. Suhteessa käyttäjiin pyrittiin löytämään kosketuspintaa ja siten lisäämään toiminnan hyväksyntää ja resursseja, jotka osittain perustuivat vapaaehtoisuuteen. Rasion Petäsmäen -lähiöön perustetussa toimintakeskuksessa ”oikean henkilön” löytyminen oli projektille ensiarvoisen tärkeä asia [aineistonäyte 52].

*”Keskuksen toiminta lepää vankasti Hilka Marttilan harteilla. Häneen otetaan yhteyttä lähes kaikkina vuorokauden aikoina eikä sovitun työajan - 85 prosenttia normaalista työajasta - noudattamisesta ole puhuttakaan. Hilka Marttila ei käännytä pois ihmistä, joka tulee hänen kanssaan vaikeistakin asioista keskustelemaan. Ihmisestä voi tuntua juuri silloin niin pahalta, ettei hän jaksa lähteä kauemmaksi apua hakemaan. Joitakuuta mielenterveysongelmaisia tapaan säännöllisesti. Mielestäni ’maallikkoterapeutteja’ pitäisi olla enemmänkin. Kynnys haakeammattilaiselta apua on niin korkea.” 0396A*

Vailla virallista organisaatorakennetta oleva toiminta tarvitsee tunnistettavat kasvot. ”Petäsmäki -projektissa” yksittäinen projektiin palkattu henkilö toimi kokonaisvaltaisena vastuunottajana, olematta kuitenkaan ammattilainen. Ann Boklund (1996, 164) luonnehtii edellä kuvattua roolia välittäjäpositioksi (mellanposition), joka ei ole viranomaisroolissa toimiva ammattilainen, mutta ei myöskään tavallinen naapuri, jota ei haluta vaivata tai johon ei luoteta. Vapaaehtoisuuden ja ammattilaisuuden välimaastossa toimiessaan vastuuhenkilön on oltava uskottava suodattaja ja yhdyslinkki vakiintuneen palvelujärjestelmän suuntaan. Yksittäisten toimijoiden rekrytoiminen vapaaehtoisiksi vastuunkantajiksi kuvastaa epävirallisen, maallikkomaisen hoivan tuloa sosiaalipolitiikan ja suunnittelun kohteeksi (Matthies 2008, 64; Rose 1999, 17-18). Tämä lisää painetta vakiinnuttaa joitakin toimintoja organisoitumalla. Aineistonäytteestä ei käy ilmi, haluttiinko professionaalista toimintaa välttää vai eikö sitä muista syistä nähty tarpeellisena tai mahdollisena. Aineistonäytteessä vapaaehtoisten rooli nähtiin ensikäden avun lähteenä ja kynnyksen madaltajana suhteessa ammatilliseen toimintaan. Eräs toimintaan vaikuttava seikka on projektimuotoisen palvelun riippuvuus tilapäisistä rahoitusjärjestelyistä ja monen rahoituslähteen yhtensovittamisesta (ks. Sjöblom 2006, 79), jota aineistonäyte myös ilmentää.

#### *Asiakas- ja tarvelähtöisyyden ensisijaisuus*

Uusien projektimuotoisten palveluiden, toimintakäytäntöjen ja työorientaatioiden keskeisimpiä toimintatapoja oli asiakkaan tarpeiden ja roolin korostaminen eri muodoissaan. Toimintoja kehitettäessä haluttiin valita vakiintuneen palvelujärjestelmän piirteistä poikkeavia toimintatapoja ainakin siltä osin kuin ne koettiin ei-asiakaslähtöisinä ja joustamattomina. Tätä tukee Markströmin (2006, 85) havainto, jonka mukaan vaihtoehtoisuuden vastapoolina nähdään nimenomaan tavanomainen, sääntöihin sidottu, julkinen toiminta.

Kokonaisvaltainen perehtyminen asiakkaan elämäntilanteeseen oli projektitoiminnan tapa, jolla haettiin vastapainoa byrokraattisen organisaation tiivisiin reunaehtoihin. Tällaisiksi mainitaan muun muassa rajoitettu vastaanottoaika, toiminnoittain eriytyneet tehtäväkuvat ja ongelmien käsittely vain siltä osin kuin se kuuluu palvelupisteen tehtäviin (Vartola 2004, 100). *”Kierrepoikki – projektissa”* [aineistonäyte 53] työntekijällä oli mahdollisuus käyttää tarvitsemansa määrä aikaa asiakkaana olevan nuoren elämään tutustuakseen.

*”Projektissa asiakkaan asioiden selvittämiseen ja asiakkaaseen tutustumiseen käytettiin kokonainen päivä tai jopa useita päiviä. Työntekijöiden mukaan tämä tuottaa vaikeuksia tavanomaisessa työssä. Ulla Salomäen mukaan tämä ei estä toimimasta asiakaslähtöisesti ja katso-  
masta asioita nuorten kannalta. On vain kehitettävä uusi tapa kohdata asiakas.”* 0696A

Kokonaisvaltaisen auttamisen rakennuspuita etsittiin asiakkaan yksilöllisestä elämäntilanteesta ja kokemuksesta. Linnossuo (2007, 100) on samansuuntaisesti havainnut, että yksilölliseen palveluohjaukseen perustuvissa projekteissa ja verkostohankkeissa yksilöllinen tavoitteenasettaminen on tyypillistä. Tavanomaiset organisatoriset välineet edustivat projektin näkökulmasta karkeaa ja tehotonta keinovalikoimaa. Kokonaisvaltainen, kanssakulkeva työote arvotettiin ainoaksi todella tehokkaaksi auttamismuodoksi, jossa on mahdollisuus autenttiseen kohtaamiseen (ks. Johansson 2006, 164). Näkemys on etäällä byrokraattisesti säädellystä sosiaalityöstä, mutta myös erityisen kaukana managerialistisessa johtamisessa tavoiteltavasta työotteesta (Flynn 1999, 24). Monessa tapauksessa projektin asiakkaiden ongelmallisiin elämäntilanteisiin kohdistuvaa työtä luonnehti yksilöllisyys ja intensiivisyys. Projekteissa pyrittiin puuttumaan tehostetusti asiakasryhmien ongelmiin, jotka olivat mahdollisesti valikoituneet erityisten toimenpiteiden kohteeksi jo vakiintuneessakin palvelujärjestelmässä. Voidaan olettaa, että palvelujärjestelmälliseen marginaaliin joutuminen ja ongelmien monimutkaistuminen johdattivat asiakkaita projektimuotoisen tehostetun avun piiriin.

Luottamuksellisen suhteen aikaansaaminen oli yksi asiakaslähtöisyyttä edistävästä toimintatavoista. Asiakkaan tarpeista lähtevän toiminnan ehdoton ensisijaisuus oli projektitoiminnan periaate, joka nähtiin vastapainona resurssipaineiden ja professionaalisuusodotusten kanssa painivalle asiakastyölle. Projektitoiminnassa pyrittiin keskittymään asiakkaaseen ja panostamaan luottamuksellisen vuorovaikutussuhteen mahdollistumiseen. Luottamuksen saavuttaminen nähtiin sitoutumisen edellytyksenä esimerkiksi *”Yhteistyöllä elämä hallintaan projektissa”* [aineistonäyte 54].

*”Keskustelimme Sofian kanssa pitkään. Kerroin hänelle projektin tarjoamista 15–20 hengen suljetuista Pilke -ryhmistä työttömille, jotka haluavat ottaa vastaan uusia eväitä elämänsä reppuun. Sofia oli kiinnostunut tarjouksestani, mutta äärimmäisen epävarma omista kyvyistään ja mahdollisuuksistaan selviytyä viikon ajan isossa ryhmässä, oudossa ympäristössä. Minun oli herätettävä Sofian luottamus minuun, häneen itseensä ja siihen, että mukaan lähteminen olisi riittävän turvallista.”* 0700B

Aineistonäytteestä ilmenee toimintaotteen henkilökohtainen ja suostutteleva sävy. Osallistuminen projektiin oli vapaaehtoista ja osallistujan oli saatava var-

muus niistä ehdoista, joilla hän lähtee toimintaan mukaan. Osallistuminen liitettiin asiakkaan motivoituneeseen identiteettiin, haluan ottaa vastaan "uusia eväitä". Projektin vetäjä asettui luottamuksen ja turvallisuuden takaajaksi sitoutuen samalla huomioimaan osallistujan yksilölliset tarpeet. Boklundin (1996, 164) mukaan intensiivisissä asiakasprojekteissa käytettävissä olemista ja henkilökohtaista työskentelytapaa ilmennettiin myös fyysisen läheisyyden osoittamisella, esimerkiksi halaamisella tai kädestä pitämisellä. Aineistonäytteen projektissa työntekijä lunasti asiakkaan luottamuksen olemalla intensiivisesti asiakkaan käytössä ja mahdollistamalla hänelle sellaista yksilöllistä apua, joka ei tavallisesti kuulu työntekijän keinovalikoimaan. Toimintatapa irrottautuu byrokrattis-professionaalista ammattityöstä, jossa ammatillisuutta edustaa riittävä etäisyys asiakkaaseen ja jossa on tärkeää noudattaa yhtäläisiä toimintaperiaatteita suhteessa eri asiakkaisiin.

Palvelun perustaminen asiakkaan täydelliselle autonomialle on asiakas- ja tarvelähtöisyyden pitkälle viety muoto. Tällaisena palveluna voidaan pitää "Mielenterveyskuntoutujien klubitalohanketta" [aineistonäyte 54], jonka erona vakiintuneeseen järjestelmään oli muun muassa täydellinen itsenäisyys suhteessa muihin auttamisjärjestelmiin.

*"Työntekijöillä ei ole tietoja jäsenten sairauksista eivätkä he niitä haluakaan. Klubitalo ei ota hoitovastuuta. Hoidostaan jokainen huolehtii itse. Klubilta ei myöskään anneta hoitojärjestelmälle tietoja siitä, miten jonkin jäsenen elämä klubitalossa sujuu....." 0296A*

Aineistonäytettä voidaan pitää esimerkkinä sääntöjä muuttamaan pyrkivästä politiikasta (ks. Beck 1995, 56), jossa aloite vakiintuneen palvelujärjestelmän sääntöjen muuttamiseksi tulee asiakaskunnasta käsin. Aineistonäytteessä tehdään selväksi jäsenten autonomia toiminnasta päättämisessä. Tämä poikkeaa kansalaisten velvoittamisesta omatoimisuuteen, jota esimerkiksi Julkunen (2006, 23) on tuonut esille hyvinvointivaltiota rajoittamaan pyrkivien ajattelumallien piirteenä. Myös Helnen (2002, 92) kuvaamaa pakkointegraatiota haluttiin aineistonäytteen perusteella kaikin keinoin välttää. Uusi toiminta oli erityisesti niiden tuen tarvitsijoiden saavutettavissa, jotka kokevat jakavansa toimintaideologian ja olevansa kykeneväisiä sitoutumaan toimintaperiaatteisiin. Hyvärin (2001, 172) mukaan uudet hoidolliset yhteisöt ja avoimet yhteisöllisyyden muodot synnyttävät vastayhteisöjä, joissa ollaan kriittisessä suhteessa olemassa oleviin hoitokäytäntöihin ja vastustetaan niitä. "Mielenterveyskuntoutujien Klubitalo-projektissa" osallisten voimavarat olivat positiivisen nosteen ja arvostuksen kohteena. Vastuuroolien siirtäminen vapaaehtoisille viestitti, että tietoa nähtiin olevan myös muilla kuin viranomaisjärjestelmän ammattilaisilla. Mielenterveyskuntoutujien klubitalon käynnistämisessä [aineistonäyte 55] työntekijän rooli suljettiin miltei kategorisesti pois.

*"Klubitalolla ei vain sanota, että toimintaa rakennetaan kuntoutujien voimavarojen pohjalta vaan toiminta perustuu siihen, että klubin jäsenillä on voimavaroja luoda toiminta. Henkilökunnan voimavarojen toimintaa ei synny lainkaan. Ratkaiseva ero muihin mielenterveysongelmista kärsivien tukimuotoihin on se, että katsantokanta jäsenten tarpeista lähtien ja heidän voimiinsa luottaen toimimisesta viedään tinkimättä todellisuuteen." 0296A*



Osallisten voimavaroille rakentaminen nähtiin luottamuksen ja arvostuksen osoituksena. Sitä verrattiin muihin tukimuotoihin, joiden aineistonäytteen perusteella arvioitiin jäävän kateettomiksi tarvelähtöisyyden soveltamisessa. Rosen (1998, 6) mukaan kiinnostus kolmanteen sektoriin on seurausta juuri yhteiskunnan epäonnistumisesta byrokraattisten ja professionaalisten välineiden käytössä. Samassa yhteydessä voidaan havaita, että osallisia sitouttamalla luodaan vertaistuen varaan rakentuvia avoimuollollisia toimintamuotoja, jotka manipuloistavat hyvinvointipalveluita (Heinonen 1999, 208) ja jotka eivät aiheuta suuria kustannuksia, sillä ne eivät välttämättä sido ammattimaista, palkattua työvoimaa.

### *Vertaisuudesta oppiminen*

Uusiin palveluihin sisältyvissä ryhmätoiminnoissa hyödynnettiin vertaisuuden kokemusta. Vertaisuuden nähtiin edesauttavan ongelmallisten asioiden työstämistä ja vertaisten ryhmää pidettiin otollisena ympäristönsä harjoitella arkielämässä ja erityisesti työelämässä vaadittavia sosiaalisia taitoja. ”*Mieli työhön*” projektissa [aineistonäyte 56] pyrittiin harjoittelemaan työelämän edellyttämiä ryhmätyövalmiuksia ja poistamaan sosiaalisen toimintakyvyn tiellä olevia esteitä tekemällä yhteisiä työtehtäviä.

*”Ryhmätyötaitojen harjoittelu lähtee siitä, että kurssipaikkaan tulee 10 enemmän tai vähemmän ujoa ja arkaa kuntoutujaa, jotka alkavat erilaisissa työtehtävissä tutustua toisiinsa ja samalla kohdata sosiaalisten tilanteiden pelkojaan.” 0800B*

Ryhmän toiminta nähtiin prosessina, jonka edetessä ryhmästä oletettiin kehittyvän osallistujille turvallinen yhteisö omien ongelmien työstämiseen. Ryhmään osallistuminen edellytti motivaatiota ja kykyä työstää omia rajoituksia. Ryhmästä pyrittiin muodostamaan eräänlainen valmentautumispaikka todellista työelämää ajatellen. Luonnollisissa ympäristöissä korostui vertaisuus sekä osallistujien kesken että vastuuhenkilöiden ja osallistujien kesken. Myös ammattilaiset toimivat osallistujien arkisissa toimintaympäristöissä ja irtaantuvat byrokraattisesta työroolistaan. Linnossuo (2007, 70) nimittää epämuodollisia, vertaisuuteen perustuvia ryhmätilanteita auttamisen ”semiorganisoituneeksi kentäksi”.

Toiminnallisia ryhmätilanteita käytettiin harjaannuttamaan asiakkaan omien voimavarojen tuntemista. Esimerkiksi syrjäytymisvaarassa olevien nuorten työttömien elämyspedagogisessa projektissa [aineistonäyte 57] ryhmätoiminta nähtiin itsetuntemusta edistävänä menetelmänä.

*”Elämyspedagogiikan tavoitteet vastaavat kurssilaisten tavoitteita kasvusta ja kehityksestä. Opetus on mielestäni onnistunutta, kun se sisältää yllätyksellisyyttä ja herättää hämmennystä ja nämä tekijät sisältyvät elämyspedagogiikkaan. Turvalliseksi kokemassaan ryhmässä nuoret ovat testanneet omia rajojaan, jopa ylittäneet niitä. Tämä on luonut onnistumisen kokemuksia, mikä on tärkeää motivoitaessa nuoria ottamaan vastuuta itsestään ja omaa elämäänsä koskevista päätöksistä.” 1196D*

Nuorelta nähtiin puuttuvan taitoja, jotka liittyvät omien rajojen tunnistamiseen. Ryhmämuotoisessa toiminnassa nuorelle haluttiin luoda mahdollisuus uudelleen elää läpi kasvun kannalta keskeisiä vaiheita ja siten luoda tilanteita, joissa aiemmin omaksuttuja toimintamalleja on mahdollista arvioida uudelleen. Ryhmän kautta muodostettiin uusi yhteisö ja elämyspedagogiikan kautta luotiin uudet haasteet, jotka ryhmätoiminnassa oli mahdollista ylittää. Myös Linnossuon (2007, 109) tutkimuksen kohteena olleissa projekteissa sosiaaliset siteet, ihmissuhteet ja yhdessä tekeminen muodostivat tilan, jossa lapsella tai nuorella oli mahdollisuus luoda identiteettiään kokemuksellisesti, elämyksellisesti ja vuorovaikutuksen avulla. Verrattuna todellisen elämän tilanteisiin, ryhmämuotoisessa toiminnassa tuotetut tilanteet ovat hallittavissa ja ne muodostavat eräänlaiset koe-olosuhteet onnistumisen elämysten saamiseksi. Kysymyksessä on samantyyppinen uuteen totuttautumisen vaihe, jota Tolbert ja Zucker (1996, 181-182) kuvaavat toiminnan vakiintumisen vaiheita hahmotellessaan.

Ryhmämuotoisen toiminnan suosiota projektitoiminnan toteuttamismuotona saattaa selittää ryhmien määräaikainen kesto. Ryhmätoimintaan ei liity jatkuvuuden odotusta ja se on helposti liitettävissä vakiintuneen palvelutoiminnan kokonaisuuteen. Korkiamäki, Nylund, Raitakari ja Roivainen (2008, 16) ovat havainneet että erityisesti ”ongelmallisten yksilöiden” ympärille rakennetut yhteisöt on helppo tuotteistaa ja sisällyttää alueelliseen palvelujärjestelmään. Ryhmämuotoisissa toiminnoissa osallistujan ja projektin vetäjän välinen suhde muodostuu niin ikään määräaikaiseksi ja siten molemmat voivat toimia väljemmin määritetyssä roolissa. Toiminnalla ei ole sanktioivia välineitä, eikä vuorovaikutussuhteessa tarvitse toteuttaa suoranaista kontrollia.

#### *Toiminnan liittäminen osaksi arkea*

Projektikirjoitusten perusteella uudet projektimuotoiset palvelut ja menetelmät pyrittiin sijoittamaan ympäristöihin, jotka olivat lähellä osallistujia ja kansalaisia. Itseorganisoituneen toiminnan yhteydessä on puhuttu organisoitumisen paineesta ja odotuksista, että esimerkiksi kolmannen sektorin toimijat ottaisivat entistä vastuullisemman roolin organisaatioiden joukossa (Giddens 2007, 102; Rose 1999, 17-18). Toisaalta Klausen ja Selle (1996, 109) toteavat julkisten ja julkista muistuttavien organisaatioiden alkaneen hyödyntämään vapaaehtoisuuden ideaa. Edellä mainitut ilmiöt ovat havaittavissa uusissa projektimuotoisissa toiminnoissa, jotka pyritään rakentamaan mahdollisimman lähelle ihmisten arkea.

Ryhmien kokoontuminen viranomaistyön näkökulmasta epätyypillisissä ja epämuodollisissa ympäristöissä oli yksi parisuhdeväkivaltaa ehkäisevän ”Jussi -projektin” [aineistonäyte 58] toimintamuodoista. Projektissa käytettiin monimuotoisia menetelmiä, muun muassa yhdessä saunomista.

*”Yksilötapaamisten lisäksi on järjestetty paritapaamisia. Turussa ja Vantaalla toimivat myös miesten ryhmät: Turussa miehet käyvät yhdessä punttisalilla ja saunomassa ja pohtivat samalla elämäänsä. Vantaan ryhmä toimii yhteistyössä A-klinikan kanssa. Turussa alkoi tämän vuoden alussa parisuhdekoulu, jossa Jussi-työntekijä ja turvakodin sosiaalityöntekijä yhdessä tapaavat pareja vaihtuvien teemojen merkeissä.” 1396D*

Toiminta pyrittiin viemään pois toimistosta ja sopeuttamaan se osallistujien luonnolliseen ympäristöön. Osallistujien tarttumapinta toimintaan pyrittiin järjestämään monien kiinnityskohtien kautta ja sosiaalista kanssakäymistä edistämällä. Toiminnot pyrittiin ikään kuin kääntämään käyttäjien kielelle ja toimintatapoihin. Toimintatavoilla voidaan nähdä yhtymäkohtia niin psykososiaaliseen, vuorovaikutukselle rakentuvaan sosiaalityöhön, kuin vertaistuen keinoja vahvistavaan itseorganisoituneeseen ja vaihtoehtoisia yhteisöjä luovaan omaapuunkin (ks. Hyväri 2001, 222).

Asuinalueille perustetut avointen ovien talot ja matalan kynnyksen toimipaikat edustavat ihmistä arkipäivän elämässä tukevaa toimintamuotoa. Toimipaikat asettuivat osaksi alueella asuvien sosiaalista verkostoa luoden edellytyksiä asukkaiden kohtaamiselle. Porissa Pihlavan lähiössä toimivassa *”Perhekeskus Eemelissä”* [aineistonäyte 59] pyrittiin rakentamaan toimintaa alueella asuvien ihmisten tarpeiden mukaan.

*”Kaanaan koulu saatiin asukastupakäyttöön. Viikko-ohjelmassa on ruokailupäivä ja lastenhoitopäivä sekä kerhoja, pajatoimintaa ja muuta verstastouhua. Yhteistyö alueen muiden asukastupien kanssa on vireää. Tällaiselle talolle on selvästi tarvetta: harrastekerhoissa ja kursseilla on ollut väkeä yllin kyllin. Uusia ryhmiä käy kysymässä tiloja koko ajan. Myönteistä on, että ideoita tulee kyläläisiltä.” 1200E*

Aila-Leena Matthies'n (2008, 74) mukaan *”Perhekeskus Eemelin”* kaltaiset avointen ovien talot ovat klassinen yhteisöllisen työn toimintatapa, jonka on todettu vaikuttaneen positiivisesti kohderyhmien subjektivoitumiseen omaehtoisen toiminnan seurauksena. Parhaimmillaan kansalaiskeskus on helposti lähestyttävä paikka, jonka aktiviteetit myötäilevät joustavasti kävijöiden tarpeita ja jotka tarjoavat aitoja osallistujarooleja. (Matthies 2008, 74.) Toimipaikat tarjosivat käytännön neuvoja arkipäivän kysymyksiin, kuten *”Petäsmäki -projektia”* [aineistonäyte 60] kuvaavassa aineistonäytteessä kerrotaan.

*”Aamupalaveri pidetään kaksi kertaa viikossa. Siellä tarjoillaan aamiainen ja samalla Hilikka Marttila kertoo kotitalouteen tai ylipäättään elämään liittyviä niksejä, selviytymisvinkkejä.” 0396A*

Verrattuna esimerkiksi vapaan sivistystyön tai järjestöjen vakiintuneisiin toimintoihin, olivat projektien yhteisölliset toiminnot epämuodollisia ja spontaaneja. Samoin kuin ryhmämuotoisissa toiminnoissa, myös yhteisöllisessä toiminnassa projektilta puuttuvat viralliset asiakkaan sitoutumista vahventavat palkkio- ja sanktorakenteet. Kiinnostus toimintaan synnytettiin houkuttelevalla matalan kynnyksen yhteistoiminnalla. Uusien yhteisöjen tapaan (Hyväri 2001, 221), myös projektien yhteisöllinen toiminta on jatkuvassa liikkeessä. Toimintamalleja hiotaan herkästi osallisten näkemyksiä kuulostellen. Esimerkiksi *”Petäsmäki-projektissa”* asukkaan toiveen ja toiminnan käynnistämisen välinen välimatka pyrittiin lyhentämään minimiin. Tarkasteltaessa toimintaa organisaationäkökulmasta, voidaan havaita, että ympäristöstä tulevaa palautetta hyödynnetään viipymättä. Toimintoja kokeillaan helposti ja yhtä helposti niistä myös luovutaan. Asiakaslähtöinen spontaanisuus on toisaalta vapaaehtoistoiminnan vahvuus ja toisaalta sen Akilleen kantapää, sillä toiminnot toteutuvat

usein vain osanottajien panoksen varassa ja ne myös säilyvät niin kauan kuin osallistumiseen ja vastuunkantamiseen riittää kiinnostusta. Hyvistä kokemuksista huolimatta Aila-Leena Matthies (2008, 72) kritisoi ratkaisujen tilapäisyyttä ja etääntymistä hyvinvointipalveluiden perinteisestä sääntelystä. Arkipäivän aktiviteetteja käynnistettäessä syvällisten rakenteellisten ongelmien ratkaisupyrkimykset ovat Matthiesin (2008, 72) mukaan jääneet taka-alalle. Hän arvioi, että yhteisöllisissä hankkeissa on nähtävissä palvelutoiminnan sumentuminen. Sumentumista ilmentävät sekarahoitus, vapaaehtoiset toimijat ja määräaikaisten projektit. (Matthies 2008, 71-72.)

## 7.2.4 Projektin vaikutusten ja jatkuvuuden ennakointi

Projektimuotoisen toiminnan olennainen piirre on määräaikaisuus (Morgan 1996, 52; Viirkorpi 2000, 8). Määritelmien mukaan projektin olemassaolo on kytköksissä sille asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Hyvinvointipalveluissa tavoite on harvoin yksilöitävissä saavutettavissa olevaksi, esimerkiksi palvelun tarve ei toiminnan myötä katoa. Erityisenä piirteenä osassa uusiin palveluihin liittyvissä projekteissa oli niiden käyttäminen avoimuollollisia palveluita korvaavina tai täydentävinä, jolloin projektin päättymisen merkitys myös palvelun päättymistä ainakin toteutetussa muodossa. Seuraavassa kuvataan niitä toimintatapoja, joilla projekteissa pyrittiin ennakoimaan projektin päättymisen aiheuttamaa tilannetta.

### *Tulosten suosittelu osaksi informaatio-ohjausta*

Yhtenä kokeiluiden etukäteissuunnitelmana oli pyrkimyksen juurruttaa tulokselliseksi osoittautunut toiminta vakiintuneen palvelujärjestelmän rakenteisiin, olipa kysymys lisääntyneestä tietämyksestä, uudesta toimintamallista tai kokonaan uudesta palvelusta. Kokeilutoiminnalla haettiin sekä perusteluita toiminnan tarpeellisuudesta, että hyödynnettävissä olevia kokemuksia. Toiminnan vakiinnuttaminen kokeiluiden kautta muodostui erääksi kehittämisen mekanismiksi hyvinvointipalveluiden laajentumisen aikakaudella (Anttonen & Sipilä 2000, 50-51; Klausen & Selle 1998, 116). Tällaisin odotuksin toteutettiin myös projektikirjoituksiin sisältyneitä kokeiluita. "Rakentajan työkunto" -projektissa [aineostonäyte 61] kokeilun tulokset pyrittiin pukemaan suosituksiksi, jotka osoitettiin selkeästi vakiintuneen palvelujärjestelmän toimijataholle.

*"Rakentajan työkunto" -projektin tulosten ja kokemusten perusteella voidaan suositella, että työvoimatoimistoissa perinteisesti tehdyn 'raskaan', vajaakuntoisiin yksilöihin kohdistuneen kuntoutustyön rinnalle olisi kehitettävä myös ei-vajaakuntoisille tarkoitettua, kevyesti organisoitua ryhmämuotoista toimintaa. Näin palveluja voitaisiin järjestää kohtuullisella taloudellisella panoksella suhteellisen suurelle joukolla niiden tarpeessa olevia työnhakijoita."*  
0296B

Kyseisessä projektissa kokeilutoimintaa tuettiin perusteellisella tutkimuksella, jonka tuloksiin toiminnan vakiinnuttamisvaatimuksissa voitiin vedota. Aineistonäytteen perusteella projekti oli saavuttanut tavoitteensa pystyessään perustelemaan toimintasuosituksen. Paineita jatkaa kokeilua toteutetussa muodossa

ei ollut, vaan suositusten huomioimisvastuu siirtyi palvelujärjestelmän toimijoille, vakiintuneen järjestelmän toimintatapaa työstäville ”kääntäjille” (ks. Johansson 2006, 30; Kettunen 2006, 251). Uusien normien käyttöönottoaminen on yksi tapa saada aikaan pysyviä muutoksia organisaatioiden kentässä (Ineland 2006, 111).

Projektimuotoisen kokeilutoiminnan tulokset pyrittiin saamaan huomioon otetuksi valtakunnallisten sektorikohtaisten ohjelmien painopisteissä ja paikallisissa strategiaprosesseissa. ”Maahanmuuttaja -projektin” [aineistonäyte 62] tulokset haluttiin vakiinnuttaa valmisteilla olevassa ulkomaalais- ja pakolaispoliittisessa ohjelmassa.

*”Sisäasianministeriön toimikunta laatii parhaillaan Suomelle ulkomaalais- ja pakolaispoliittista ohjelmaa. Sen pitäisi valmistua tämän vuoden aikana. ...Jo Maahanmuuttaja -projektin aikana Tampereella ja Lahdessa aloitettiin oman ulkomaalais- ja integraatiosuunnitelman laatiminen,” Johanna Matikainen kertoo. ”Myös maahanmuuttajien kanssa työtä tekevät saavat työlleen raamit ja tuen. Kärjistetyksi voi sanoa, että tähän asti jokainen maahanmuuttajan kanssa työtä tehnyt on laatinut oman politiikkansa.” 1096A*

Projektin tavoitteena oli kiinnittää huomio ilmiöön, perustella sen tarve, saada toiminnalle virallinen hyväksyntä ja toimintaa ohjaavat linjaukset, jolloin se voitaisiin ottaa huomioon tulevissa ratkaisuissa. Valtakunnallisten ja paikallisten suunnitelmien tekeminen antaa takeet siitä, että projektin lähtökohtana olevan ilmiön merkitys on ainakin tiedostettu ja se ollaan valmiita ottamaan toimintaa ohjaavien tahojen asialistalle. Projekti on omalta osaltaan onnistunut tuomaan esille asian tärkeyttä. Tulosten hyödyntäminen jää kuitenkin paikallistason suunnittelun ja päätöksenteon varaan, eivätkä valtionhallinnon toimijat välttämättä ole halukkaita paikalliseen puuttumiseen (ks. Clarke 2004, 123). Aineistonäytteestä heijastuu projektimuodossa työtä tekevien kokema irrallisuus palvelujärjestelmästä ja kokemus toiminnan lepäämisestä toteuttajien omilla harteilla. Toiminnan virallistamisen toivottiin tuovan tähän muutosta. Projektirahoituksen päätyttyä toiminnalle oli löydettävä uusia rahoituslähteitä, mikäli toimintaa haluttiin edelleen jatkaa ja se oli osoittautunut tarpeelliseksi. Myös rahoituksen osalta projekti voi toimia päänavaajana, kuten ”Maahanmuuttaja -projektin” arvioinnissa todetaan [aineistonäyte 63].

*”Projektiin varattiin pieni budjetti, joka käytettiin lähinnä projektisihteerin palkkaamiseen. Johanna Matikaisen [Maahanmuuttaja -projektin projektisihteerin/PR] mielestä oli hyöväkin, että projektiin liittyvän toiminnan rahoitus etsittiin kunnista. Samalla käytiin keskustelua maahanmuuttajien tarpeista ja haettiin pysyviä rahoituskanavia heidän toimintansa tukemiseksi.” 1096A*

Projekteihin liittyvien omarahoitusosuuksien muodossa kunnat ylittivät kynnysbudjetoida rahaa toimintaan ja tottuivat siten ajatukseen jatkossakin ottaa osa toiminnasta vastatakseen. Valtakunnallisesti organisoitu projekti pyrki juurruttamaan tässä muodossa asiakasryhmän asioiden hoidon kuntien tehtäväksi.

### *Mallintaminen ja tuotteistaminen*

Määräaikaisen projektitoiminnan tulosten mallintaminen oli yksi tapa saattaa projektin kokemukset yleisempään tietoon ja kiinnostuneiden käyttöön. Mallintaminen on informaatio-ohjauksellisen projektikehittämisen mekanismi, jossa tavoitteen suunta ilmaistaan yleisellä tasolla ja soveltuvia konkreettisempia toimintakäytäntöjä haetaan paikallisten kokeilujen muodossa. Näistä tuloks-kaimmiksi ja käyttökelpoisimmiksi osoittautuneet nimetään hyviksi käytän-nöiksi ja niiden tulokset pyritään saattamaan laajan toimijakentän käyttöön, palvelujärjestelmän saataville (Kankare 2006, 127). Alasoini (2006, 45) määritte-lee tuotteistettavuuden yhdeksi tuloksellisen kehittämisen kriteeriksi.

Jakelukanavan löytäminen projektin aikana kertyneelle kokemukselle oli yksi toiminnan mallintamisen ongelmista. Päihdeongelmaisten miesten syrjäy-tymistä lieventämään pyrkivässä ”*Silta -projektissa*” [aineistonäyte 64] kuvataan projektin tulosten ”myymiseen” liittyvää problematiikka.

*”Työ vaatii menetelmien jatkokehittämistä etenkin erilaisiin ryhmiin sovellettuna. Erityisen tärkeä on löytää parhaiden käytäntöjen soveltamisesta kiinnostuneita tahoja: sosiaalityön yk-siköitä ja sosiaalityön kehittämisestä kiinnostuneita oppilaitoksia. Yksi tulos on, että menee melko kauan, ennen kuin uusi toimija saavuttaa luottamuksen ja muodostuu osaksi toimivaa verkostoa. Toisaalta projektin tehtävä on kehittää uusia malleja ja toimeenpanevan emo-organisaation vastuulle jää näiden mallien vakiinnuttamisesta huolehtiminen.” 1100A*

Aineistonäytteen perusteella projektin päättyessä haasteena oli löytää toimin-nan soveltamisesta ja hyödyntämisestä kiinnostuneita tahoja, esimerkiksi kon-sultteja sekä tutkimus- ja oppilaitoksia ja muita sidosryhmiä. Haasteellisuutta lisäsi se, että projektitoiminnan saatettiin odottaa vastaavan asiakasryhmien palvelutarpeisiin päättymisen jälkeenkin. Tällaiset odotukset syntyvät avohtmlollisen toiminnan niukoista resursseista ja julkisen sektorin mahdollisesta ali-budjetoinnista. Projektin päätösvaiheessa tilanne saattaa muodostua paradok-saaliseksi, sillä yhtäältä projektin on onnistuttava ottamaan paikkansa yhteis-työkumppanina vakiintuneiden palveluiden rinnalla ja toisaalta sen on onnis-tuttava kiteyttämään käytetty toimintamalli tuotteeksi, jonka ottamista palvelu-valikoimaansa vakiintuneet organisaatiot voivat puntaroida. Projektitoimintaa voidaan luonnehtia tällöin mallinnuslaboratorioksi, jonka on määräaikaisen toimintansa aikana sitoutettava toimijat, kehitettävä malli ja herätettävä tarve toiminnan pysyvällä hyödyntämiselle. Uuden toiminnan on siis tultava hyväk-sytyksi institutionalisoituneita piirteitä omaavassa organisaatioiden kentässä managerialistisesti määräytyvillä toimintaehdoilla (Tolbert & Zucker 1996, 181-182).

Projektin tulisi myös ratkaista paikallisen omaleimaisuuden ja toisiin ym-päristöihin siirrettävyyden yhtälö. Projektin idealta edellytettiin siirrettävyyttä ja käännettävyyttä (Johansson 2006, 30; Rose 1999, 48). ”*Sampo -projektissa*” [ai-neistonäyte 65] projektin tavoitteena oli sekä löytää paikallinen ratkaisu että muualle siirrettävissä oleva toimintamalli joillakin sosiaalisen kuntoutuksen toiminta-alueilla.

*"Jokisen [Hämeenlinnan perusturvakeskukseen toimistopäällikkö Risto Jokinen/PR] mukaan hankkeen yhtenä tavoitteena on määritellä, mitä sosiaalinen kuntoutus on Hämeenlinnassa. Hänestä siihen kuuluvat muun muassa päihdehuolto, mielenterveyspalvelut, velka- ja talousneuvonta, toimeentuloturva, kuntouttava työllistäminen ja koulutus. Tarkoituksena on luoda käytännön malli, jota voitaisiin toteuttaa myös muualla. Sampo on avannut väylän vapaaehtoistyöstä työelämään sekä uuden julkisen ja yksityisen koti- ja hoivapalveluiden palveluväilyksen", Jokinen toteaa." 1800B*

Paikallisesta näkökulmasta katsottuna projektissa pyrittiin löytämään paikallinen määrittely sosiaalisen kuntoutuksen käsitteelle ja sovellus käytännön järjestelyille, jotka todennäköisesti nojaavat paikallisten toimijoiden sitoutumiseen ja voimavaroihin. Hyvien käytäntöjen näkökulmasta pyrittiin kiteyttämään niitä toisin toimimisen elementtejä, jotka on mahdollista huomioida toisissa toimintaympäristöissä. Nämä ovat Alasoinin (2006, 42) mukaan ns. toisen asteen tuloksia, joista oletetaan olevan hyötyä myös muille organisaatioille ja sidosryhmille. Yksittäisen, määräaikaisen projektin tavoitteenasetteluna tehtävä näyttää vaativalta. Johanssonin (2006, 30-31) mukaan ympäristön odotukset, oman organisatorisen identiteetin rajoitukset sekä siirrettäviksi aiottujen ideoiden sisältö ja yksityiskohtaisuus rajoittavat uusien toimintamallien suoranaista siirtämistä. Yksittäisen projektin rooliksi muotoutuukin esimerkkinä oleminen ja näkymien tuottaminen erilaisista määrittämisistä ja toimintatavoista.

Mallintamisen mahdollisuudet kiteytyivät tuotteistamisessa, sillä mallit pyrittiin kuvaamaan itsenäisinä ja vaiheistettuina kokonaisuuksina, jotka voitaisiin ottaa käyttöön vakiintuneen palvelujärjestelmän suunnitelmallisessa kehittämisessä. Varsinaisina tuotteina voidaan pitää vaihtotalouteen liittyviä palveluita, jotka kokeilun jälkeen olivat liitettävissä palveluvalikoimaan esimerkiksi ostopalvelusopimusten kautta. Esimerkki tällaisesta sisältyy *"Mielenterveyskuntoutujien klubitalo"* tuotteistamistavoitteeseen [aineistonäyte 82].

*"Pääprojektissa kehitetään suojatyökeskuksesta yksittäisen asiakkaan ehdoista lähtevä ja laaja-alaisesti elämänhallintaan kuntouttava....Projektin palveluja voivat käyttää myös muiden kuntien kuin Naantalien ja Raision asukkaat. Palvelut tuotteistetaan ja kunnat sekä Kela ja työvoimaviranomaiset voivat ostaa palvelupaketteja." 0296A*

Projektissa pyrittiin palvelutoiminnan ohella kehittämään tuotteita, jotka olisivat myöhemmin tarjottavissa palvelumarkkinoille. Tuotteiden syntyminen palveluee myös uuden julkisjohtamisen periaatteita, sillä osa julkisista palveluista voidaan siirtää sopimuksenvaraisesti ostettaviksi (ks. Sulkunen 2004, 61). Tuotteistamisen kautta uudet toimijatahot voivat pyrkiä taloudellisesti kannattavaan toimintaan ja resurssien omatoimiseen hankkimiseen. Asiakaslähtöisyyteen kategorisesti nojaavan projektin joidenkin osa-alueiden kiteyttäminen tehokkuusnäkökulmasta perustelluiksi tuotteiksi on kuitenkin suuri haaste projekteissa, jotka ovat tulleet näkyväksi nimenomaan asiakkaiden tarpeiden herkkävaistoisella kuuntelulla. Tuotteistamisepaine ilmentää tendenssiä pyrkiä muistuttamaan vahvimpia toimijoita (DiMaggio ja Powell 1991, 74) ja yhdenmukaisia standardeja julkisen sektorin palveluntuottajien kanssa (Helander 1998, 130). Newman ja Mooney (2004, 52-53) ennakoivat ristiriitoja vapaaehtoisuuden eettöksen ja managerialistiseen ohjaukseen sopeutumisen välille. Klausen ja Selle

(1996, 109) muistuttavat toisaalta, että uudet järjestötoimijat organisoivat toimintansa soveltumaan useisiin eri tarkoituksiin.

#### *Toiminnan jatkuminen uusien projektien muodossa*

Toiminnan jatkumistavoitteet näkyivät projekti-idean ketjuttamisena. Määräaikaisuus projektissa ei välttämättä merkinnyt toiminnan päättymistä tai sen tulosten luovuttamista vakiintuneen palvelujärjestelmän hyödynnettäväksi. Toiminta jatkui mahdollisesti myös uusien projektien tavoitteiden sisällä. Tällöin edellisessä projektissa tarpeelliseksi havaittu toimintatapa muodosti uuden projektin ytimen ja projektin muita tavoitteita suunnattiin vastaamaan prosessin myötä havaittuihin kehittämiskohteisiin. Projekti-idean ketjuttamisessa innovoitiin uusia projekteja, kuten *"Meidän perhe"* -projektissakin tapahtui [aineistonäyte 66].

*"Vaikka Meidän perhe -projektin raha-automaattivastus päättyy ensi vuoden lopussa, Mäkinen [Hämeenlinnan Setlementti ry:n toiminnanjohtaja Sirpa Mäkinen/PR] suhtautuu luottavaisesti työn jatkumiseen. 'Jalostamme paikallisista tarpeista käsin jatkoprojekteja; esimerkiksi lapsi- ja nuorisotyöhön ja yhteisötyöhön on tarvetta. Olemme kiinnostuneet myös kehittämään uudenlaista vapaaehtoistoimintaa.'" 1800A*

Aineistonäytteestä voi päätellä että projektin toteuttajataho pyrki jatkamaan toimintaansa projektiorganisaationa ja oli siten halukas vastaamaan kohderyhmän palvelutarpeisiin vastaisuudessakin. Karjalainen ja Lahti (2001, 39-40) näkevät pitkittyneiden projektien syynä liittymisvaikeudet perustoimintaan. Toisaalta projektimainen toiminta voi vahvistaa toimijatahojen liiketoimijaluonnetta (Clarke 2004, 118). Projektien ketjuttamisessa toteuttajataho alkaa vakiinnuttaa paikkaansa palveluiden tuottajana. Tarpeelliseksi koettu projekti raivaa samalla jalansijaa uudelle toimijalle, jonka on luontevaa tarttua projektien muodossa myös uusiin palvelutarpeisiin. Kondra ja Hinings (1998, 754) ovat havainneet, että vaihtoehtoiset toimijat saavat legitiimin toimijarooliin, mikäli ne suoriutuvat normaalisti, eivätkä suoranaisesti uhkaa organisaatioiden kentän vakiintuneita organisaatioita. Linnossuo (2007, 121) on havainnut samansuuntaisesti, että toiminnassaan ja julkisessa esiintymisessään muita palveluita kyseenalaistava projekti kohtaa vaikeuksia pyrkiessään verkostoyhteistyöhön.

Projektimuotoisten palveluiden jatkuminen ja vakiintuminen palvelujärjestelmän osaksi merkitsi vaihtoehtoisella tavalla organisoituvien palveluiden tuloa palvelurakenteisiin. Turkulaisessa lastensuojelun kentässä projektien koettiin osoittaneen tarpeellisuutensa toiminnan kehittämisessä ja niiden työmuodot haluttiin vakinaistaa osaksi lasten ja nuorten palveluiden kokonaisuutta [aineistonäyte 67].

*"Projektikeskeisestä työstä ollaan siirtymässä projektien sekä peruspalveluiden ja erityispalveluiden työntekijöiden jatkuvaan yhteisen työn kehittämiseen. Projekteille tämä merkitsee pysyvän aseman saamista lasten ja nuorten palveluissa ja poikkihallinnollisten työmuotojen tuloa kaupungin palvelurakenteisiin." 1196B*



Turkulaisiin lasten ja nuorten huollon projekteihin liittyvä aineistonäyte ilmentää tilannetta, jossa toiminta rakentui sekä hallinnonalakohtaisesti, että poikkihallinnollisesti. Peruspalvelut ja erityispalvelut täydentyivät projektipalveluilla. Organisaation toivottiin tällöin kehittyvän matriisiorganisaation suuntaan (Morgan 1996, 50). Projektitoiminnan vakiinnuttamisen yhteydessä on havaittu tarve muuttaa hallinnollisia rakenteita ja vähentää niiden päällekkäisyyttä. Vakiinnuttamisvaiheen ratkaisuna voi olla toiminnan jatkuminen projektimuotoisena. Vakiintuneella palvelujärjestelmällä ei ehkä ole halukkuutta ottaa hoitaakseen kokeilukautena tarpeensa osoittanutta toimintaa tai sitä ei haluta jatkaa kokeilussa muodossa. Julkisen sektorin voi nähdä myös hakevan omaa rooliaan palvelutuotannossa ja siirtävän tehtäviä yksityisen ja kolmannen sektorin hoidettavaksi (Sulkunen 2004, 61).

### 7.2.5 Yhteenvedo uusien palveluiden ja toimintakäytäntöjen kehittämistä

Uusien palveluiden ja toimintakäytäntöjen projektiorganisoidun kehittämisen perusteluna olivat toisaalta palvelujärjestelmälähtöiset ja toisaalta ilmiölähtöiset perustelut. Uusien palveluiden ja toimintakäytäntöjen toteuttamisesta päävastuullisina olivat usein kolmannen sektorin toimijat ja rahoituskanavina toimivat ESR:n, RAY:n ja ministeriöiden rahoituslähteet. Palvelujärjestelmälähtöisissä perusteluissa tuotiin esille olemassa olevien palveluiden toimimattomuus asiakkaiden kannalta, uusien asiakasryhmien tarpeet ja palveluiden riittämätön järjestäminen julkisen sektorin tehtävään nähden. Palvelujärjestelmälähtöisesti perusteltujen projektien tavoitteeksi ilmaistiin julkisen palvelujärjestelmän täydentäminen lähinnä akuutteja, virka-ajan ulkopuolelle sijoituvia tukimuotoja järjestämällä, sekä palveluvalikoiman monipuolistaminen lähinnä asiakaslähtöisiä palveluita tarjoamalla. Ilmiölähtöisissä perusteluissa keskityttiin syrjäytymisen ehkäisemiseen ja integraatio-ongelmiin. Projekteissa nähtiin tarpeelliseksi puuttua ongelmien kasautumiseen alueellisesti ja yksittäisten, usein marginaaliin joutuneiden ihmisten elämässä. Tavoitteena ilmiölähtöisissä projekteissa olivat yksilön ja yhteiskunnan välistä suhdetta vahvistavat toimet, kuten työllistymisen edistämisen tukeminen, arkielämän taitojen ja elämänhallinnan vahvistaminen ja ihmisten osallisuuden tukeminen sosiaalisissa verkostoissa. Tavoitteiden sisällä oli havaittavissa painotuksia, joissa asiakkaan tai kansalaisen identiteetin vahvistaminen, omatoiminen selviytyminen yhteiskunnassa ja aktivoituminen yhteisöissä toimimiseen nähtiin tavoiteltavana.

Projektien toimintatapoina olivat kehittämistarpeiden näkyväksi tekeminen, tapahtumakokonaisuuksien ja tuotteiden valmistaminen, palveluiden, menetelmien ja työorientaatioiden toteuttaminen sekä projektin vaikutusten ja jatkuvuuden ennakointi. Kehittämistarpeita pyrittiin tekemään näkyväksi saattamalla ilmiö keskustelun kohteeksi, järjestämällä sen tiimoilta koulutustilaisuuksia tai kohdistamalla tarvekartoituksia ja tutkimuksellista tiedonhankintaa potentiaaliin osallistujiin tai päätöksentekijöihin. Tapahtumakokonaisuudet ja tuotteet pitivät sisällään erilaisia kertaluonteisia ja pistemäisiä toimia, kuten kevytrakenteisia täydentäviä palveluita, tempauksia ja tiedottamista. Palveluiden, menetelmien ja työorientaatioiden kehittäminen oli laaja kategoria, johon

sisältyi runsaasti erilaisia vaihtoehtoisia toimintatapoja. Osallistujien ja vapaaehtoisten rekrytoiminen tarkoitti toimintatapana osallistujien kuulemista toiminnan järjestämisessä, osallistujien sitouttamista vastuullisiin rooleihin ja helpon lähestyttävyyden aikaansaamista. Asiakas- ja tarvelähtöisyyden ensisijaisuus tarkoitti toimintatapana kokonaisvaltaista perehtymistä asiakkaan elämäntilanteeseen, luottamukselle perustuvan vuorovaikutussuhteen aikaansaamista ja toiminnan perustamista asiakkaan autonomialle. Vertaisuudesta oppiminen toimintatapana tarkoitti vastuuroolien siirtämistä vapaaehtoisille, arkielämän taitojen harjoittamista ryhmässä ja osallistujan omien voimavarojen tuntemuksen vahvistamista. Toiminnan liittäminen osaksi arkea tarkoitti toimintojen toteuttamista epätyypillisissä ja epämuodollisissa ympäristöissä, niiden viemistä osaksi ihmisten sosiaalista verkostoa ja käytännön neuvojen tarjoamista arkipäivän kysymyksiin. Projektin vaikutusten ja jatkuvuuden ennakointi tarkoitti toimintatapana pyrkimyksiä juurruttaa projektissa kehitetty toiminta vakiintuneen järjestelmän rakenteisiin tai valtakunnallisten suositusten painopisteisiin, tulosten mallintamista ja tuotteistamista sekä projekti-idean ketjuttamista.

## 8 SOSIAALIALAN AMMATTITYÖN KEHITTÄMINEN PROJEKTITOIMINNASSA

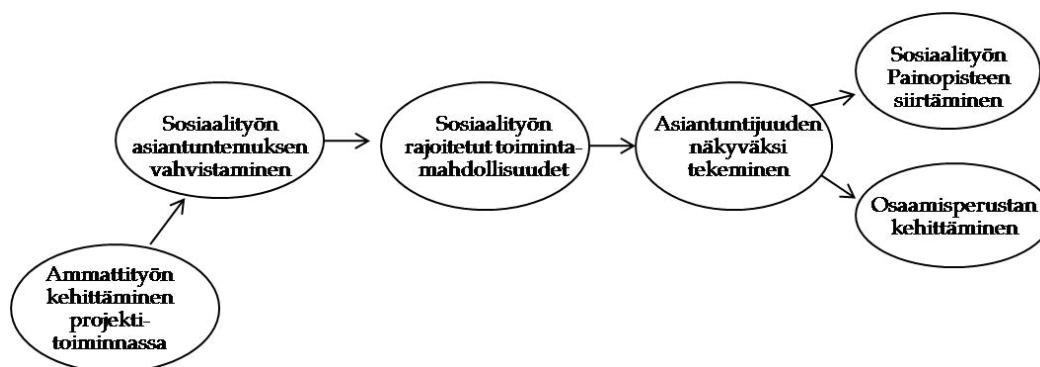
Sosiaalialan ammattityö muodostaa kolmannen tarkastelunäkökulman sosiaalialan projektitoimintaan Sosiaaliturva -lehden projektikirjoituksissa. Ammattityön kehittämistarpeet tuovat sekä vakiintuneisiin julkisiin hyvinvointipalveluihin, että uusiin projektimuotoisiin palveluihin ja toimintakäytäntöjen kehittämiseen professionaalisen näkökulman. Ammattityön kehittämiseen liittyvät projektit nousivat aineistosta esille yhtenäisimpänä ja selkeärajaisimpana kokonaisuutena. Projektien kohdealueissa oli havaittavissa professionaalinen määrittely- ja vakiinnuttamispyrkimys (ks. Henriksson & Wrede 2004, 10-13). Pohjoismaisessa sosiaalityön perinteessä on tunnistettavissa perinne kehittää ammattityötä kokeiluprojektien kautta. Piironen (2005, 68) mukaan myös 1990-luvulla pyrittiin avaamaan keskustelua sosiaalityön uusista mahdollisuuksista projektien muodossa. Ammatillisen osaamisen kehittämissä erottui selkeästi sosiaalityöntekijän ammatti ja sen sisällä erityisesti sosiaalitoimiston sosiaalityö. Ammattityön kenttä laajeni sosiaalialan ja lähialojen kasvatus, ohjaus- ja hoitopainotteisiin tehtäviin, kun tarkastellaan projektikirjoituksia, joissa ammattityön kehittäminen on vain yksi tavoitealue muiden joukossa.

Tarkastelen tässä tulosluvussa sosiaalialan ammattityön kehittämiseen tähtäävän projektitoiminnan perusteluita, tavoitteita ja toimintatapoja kolmen kehittämiskohteen kautta. Ne ovat ammattityön asiantuntemuksen vahvistaminen, ammattityön suuntaaminen palvelujärjestelmän muutoksessa ja ammattityön menetelmällisen profiilin nostaminen. Aiemmista tulokappaleista poiketen, käsittelen kuhunkin kehittämiskohteeseen liittyvät perustelut, tavoitteet ja toimintatavat yhtenäisenä kokonaisuutena. Tämänkin aihealueen käsittelyssä perustelut, tavoitteet ja toimintatavat ovat osittain vaikeasti erotettavissa toisistaan ja myös kehittämiskohteet ovat päällekkäisiä toistensa kanssa.

Tutkimusaineiston perusteella ammattityön kehittämiseen tähtäävä projektitoiminta tapahtui yleisimmin laajan valtakunnallisen kokeilun tai kehittämishankkeen yhteydessä. Kokeilut olivat kuitenkin paikallisesti suunniteltuja ja ne liittyivät esimerkiksi paikallisen sosiaalipolitiikan kehittämiseen, palveluiden paikalliseen uudelleen organisoimiseen tai palvelujärjestelmien yhteistyön ja tehtäväjakojen kehittämiskokeiluihin valtakunnallisesti.

## 8.1 Ammattityön asiantuntemuksen vahvistaminen

Ammattityön asiantuntemuksen vahvistamiseen liittyvät perustelut, tavoitteet ja toimintatavat on esitetty kuviossa 8.



KUVIO 8 Ammattityön asiantuntemuksen vahvistaminen

### *Perusteluna sosiaalityön rajoitetut toimintamahdollisuudet*

Projekteja perusteltiin huolella, että yhteiskunnassa ja muilla hallinnonaloilla ei riittävästi tunnusteta eikä osata arvostaa sosiaalityöntekijöiden tuottamaa asiantuntemusta. Epäkohdaksi koettiin myös, ettei ammattityön kehittämiseen ole resursseja. Resurssien ja arvostuksen puutteen nähtiin olevan seurausta rajoitetuista toimintamahdollisuuksista. Sosiaaliturva -lehden mielipide -palstalla kommentoitiin pessimistiseen sävyyn osallistumismahdollisuuksia projekteihin [aineistonäyte 68].

*"...haaveet niiden [resurssien/PR] liikenemisestä toimintojen laadulliseen kehittämiseen tai verkkaaisesti pohtivoaan työotteeseen on siirrettävä tulevaisuuteen... Ulkoiset olosuhteet eivät helli sosiaalityöntekijää ja kaikki luovusresurssit on todella otettava käyttöön etsittäessä keinoja päivittäisistä tehtävistä suoriutumiseen." 1290D*

Aineistonäytettä ei voi lukea perusteluna projektin tarpeesta, mutta se kiteyttää kirjoituksista laajemminkin välittyvän kokemuksen sosiaalityön tilasta. Organisaation ylätasolla määritellyillä tavoiteloilla ja arkityön realiteeteilla ei nähty olevan riittävästi kosketuspintaa. Vaikka kehittämisen tarve koettiin suureksi, nähtiin arkityön ja kehittämisen sfäärien olevan kaukana toisistaan. Aineistonäytteen perusteella sosiaalityön arjessa oli suuntauduttava tehtävän käytännölliseen suorittamiseen byrokraattisessa systeemissä määräytyneiden normien ja odotusten mukaan. Ylätasoisessa tavoitteenasettelussa kuvattu työskentelyorientaatio kuvataan kaukaisena ja utopistisena.

Sosiaalityön projekteja perusteltiin puutteellisella ammatillisella määrittelyvallalla ja tarpeella nostaa ammatillisen autonomian vahventaminen neuvottelun kohteeksi. Konttinen (1998, 40) pitää määrittelyvallan vahventamispyrkimyksiä modernin kauden professionäkemyksen tuntomerkinä. *"Vaihtoehdoisen sosiaalityön kokeilussa"* [aineistonäyte 69] kapinoitiin hallinnon määräävää roolia

vastaan ja tuotiin esille halukkuutta osallistua toiminnan reunaehtojen määrittelyyn sekä vastatiedon tuottamiseen hallinnolle. Kokeilu toteutettiin Helsingin kaupungin sosiaalitoimessa vuonna 1990.

*"Kaikki alkoi siitä, että Koillisessa sosiaalitoimistossa etsimme sellaisia esimerkiksi asiakastyön vaihtoehtoisia sosiaalityön malleja, jotka säästäisivät sosiaalityöntekijää loppuun palamisilmioista. Mitä ne mallit olisivat hallinnolle ja mitä hallinto voi antaa sosiaalityöntekijälle...Tällainen toimintamalli voi vahvistaa sosiaalityöntekijöiden omaa työkuultuuria ja tuottaa vastatietoa hallinnollisen keskustelun oheen, nostaa asioita alhaalta ylöspäin."* 1690A

Ammattityön ja hallinnon edustajien koettiin tavoittelevan erilaista työn teon mallia. Sosiaalityöntekijät näkivät ammattikäytännöstään lähtöisin olevat toimintatavat vakiintuneita käytäntöjä rikastuttavina. Samaan seikkaan viittaavat Kuusisto-Niemi ja Kääriäinen (2005, 457) todetessaan sosiaalityöntekijöiden pitävän työn kehittämistä aitona vain silloin, kun se tapahtuu sosiaalityön omista periaatteista ja lähtökohdista käsin. Myös tieteelliseen ymmärrykseen perustuvassa ammattikäytännössä (Raunio 2004, 36) toiminnan nähdään määrittävän ammattilaisten itsensä toimesta. Erityisesti sosiaalitoimistojen sosiaalityössä ristiriitoja aiheuttavana on tyypillistä nähdä järjestelmäkeskeinen juridishallinnollinen työote, jossa toimeentulotukityön tehtäväkenttä on hallitsevassa asemassa (ks. Raunio 2004, 33).

Projektin perusteluna tuotiin esille sosiaalityöntekijän liian kapea toiminta-alue. Professionaalisen toiminnan ja byrokratian suhdetta on kuvattu ns. löyhän sidoksen tilaksi (Weick 2001, 42; Levin 1990). Tällöin ammattilaisille annetaan tiettyjen raamien sisällä valta toteuttaa työtä valitsemallaan tavalla, kunhan myös byrokratian asettamat velvoitteet tulevat hoidetuiksi (Cavén 1999, 142). Projektkirjoitusten perusteella ammattityön sijoittuminen byrokraattisten rakenteiden väliin jääviin määrittelemättömiin tiloihin oli lähes itsestään selvyytenä pidetty asia. Edellä kuvattuun *"Vaihtoehtoisen sosiaalityön kokeiluun"* liittyvässä toisessa aineistonäytteestä [70] ilmenee, että ammattityön toteuttamisen tila koettiin liian pieneksi ja vallitsevien olosuhteiden koettiin vaikuttavan työntekijöiden työkykyyn vakavalla tavalla.

*"Sosiaalityöntekijä puolestaan on yhteiskunnan auttamisjärjestelmän uhri, jonka on toteuttava sen hänelle asettamia ohjeita ja ehtoja. Hän [produktiossa kuvattu sosiaalityöntekijä] oli ajautunut sellaiseen sosiaalityöntekijän työrooliin, 'sokean toteuttajan rooliin', joka poltti häntä loppuun. Olisiko hän voinut valita toisin, olla asiakkaansa kuuntelija, inhimillinen ihminen."* 1690A

Sosiaalityöntekijä kuvattiin auttamisjärjestelmän uhriksi ja hänen kuvattiin olevan alisteisessa asemassa suhteessa hallintoon. Aineistonäytteessä [70] kuvataan projektina toteutettua draamallista produktiota, jolloin sosiaalityöntekijöiden kokemus ammatillisen määritysvallan puutteesta saattoi kärjistyä entisestään. Sosiaalityöntekijän kokemuksesta voidaan kuitenkin pitää esimerkkinä byrokraattisen organisaation jäseniltään odottamasta toimeenpanoroolista (Vartola 2004, 99). Samalla sen voi nähdä ilmentävän sosiaalityöntekijän kokemaa alisteisuutta institutionaalisissa rakenteissa ja rajoitettua mahdollisuutta päättää työkäytännöistään ja työoloistaan (ks. Flynn 1999, 22). Mielenkiintoista on se,

että luonnehdinnassa otetaan etäisyyttä paitsi byrokraattiseen toimeenpanorooliin, myös ammatillista asiantuntijuutta painottavaan työntekijärooliin (ks. Konttinen 1998, 40-41). "Sokean toteuttajan" vastakohtaksi nimetään inhimillinen kuuntelija.

*Tavoitteena asiantuntijuuden näkyväksi tekeminen*

Sosiaalityön uudelleenmäärittelyyn liittyi tavoite tulla tunnustetuksi sosiaalisen asiantuntijana paikallisessa päätöksenteossa. Tavoite konkretisoitui työn organisoimista sivuavien paikallishallinnollisten kokeilujen yhteydessä. Sosiaalisen näkökulman esille tuominen yhdistettiin sosiaalityöntekijän työhön. Sosiaalityön professionaaliin lähtökohtiin (Konttinen 1998, 40) liittyy pyrkimys käyttää ammatillista asiantuntemusta laajempaan sosiaalipoliittiseen vaikuttamiseen. Raunio (2006, 142) nimittää tätä sosiaalityön hyvinvointipoliittiseksi näkökulmaksi. Sosiaalityön autonomisen määrittelyvallan lisääminen oli projektitoiminnan tavoitteena. "Sosiaalityön rationalisointiprojektissa" [aineistonäyte 71] sosiaalityö haluttiin määritellä välittömiä sosiaalitoimiston asiakastehtäviä laajemmin, irrallaan palvelujärjestelmästä ja lainsäädäntöön sidotun toimeenpanon yksityiskohdista, esimerkiksi hyvinvoinnin yleisenä edistämisenä tai sosiaalisten vaikutusten arviointina.

*"Outokumpu oli yksi Pohjois-Karjalan rationalisointiprojektin viidestä kunnasta. Siellä projektin tavoitteena oli sosiaalitoimiston henkilökunnan työnjaon kehittäminen sosiaalityöntekijöiden ja kanslistien välillä ja työn mielekkyyteen liittyvien kysymysten tarkasteleminen. ... Sosiaalityön pitäisi olla tiedustelua ja tiedottamista, oman työn jatkuvaa seuraamista, mahdollisten tehtävien erottamista mahdollisista. Sen pitäisi olla kuntalaisten elinolojen seuraamista ja niihin reagoimista ja ehkä parhaina hetkinä niihin vaikuttamista." 2090A*

Aineistonäytteen perusteella projektissa pyrittiin vahventamaan ammattityön näkyvyyttä yhteiskunnallisten olosuhteiden tutkijana ja dokumentoijana. Pyrkimys voidaan tulkita haluksi nimetä sosiaaliseen kohdistuva asiantuntijuusalue julkishallinnon rakenteisiin ammattityön lähtökohtiin soveltuvalla tavalla. Flynn'n (1999, 24) mukaan professionaalinen toiminta perustuu kollegiaaliseen itsesäätelyyn. Tätä lähtökohtaa projektitoiminta pyrki vahvistamaan ja tukeutumaan vahvistamisessa erityisesti ammattityön normatiivisiin tekijöihin. Eri-laiset tiukoilla säädöksillä määritellyt tehtävät pyrittiin rajaamaan kokeilun aikana sosiaalityöntekijän tehtäväkentän ulkopuolelle. Piironen (2005, 68, 84) mukaan projektit tarjosivat sosiaalityöntekijöille mahdollisuuksia muuttaa vallitsevia työkäytäntöjä, mutta työn itsesäätelyn pysyvemmän vahvistamisen voi olettaa edellyttävän muutoksia työn organisoinnissa ja työnjaossa.

Sosiaalityön projektien tavoitteena oli työn hallittavuuden parantaminen. Tarve ratkaista suuren työmäärän aiheuttama kaaos oli muodossa tai toisessa sisällytetty useimpien projektien tavoitteisiin. Tutkiessaan ruotsalaisia sosiaalitoimistoprojekteja Anna Meeuwisse (1996, 39) havaitsi, että sosiaalityön kehittämispyrkimykset on tyypillistä piilottaa julkitaavoitteiden sisään. Hänen mukaansa projektiin osallistuminen ilmentää sosiaalityön henkiinjäämisstrategiaa tai sosiaalityön piilotavoitteita sisältävää taivutellustrategiaa (Meeuwisse 1996,

39). Tässä aineistossa työn kuormittavuuden ratkaisemispyrkimystä on nähtävissä eräänlaisena henkiinjäämisstrategian ilmentymänä. Työn kuormittavuutta aiheuttavia tekijöitä voidaan pitää sosiaalityön projektien "garbage can" -ilmiönä. "Garbage can" -ilmiöllä tarkoitetaan toimijoiden täyttymättömien toiveiden ja toteutumattomien odotusten nostamista ratkaistavaksi sopivan tilaisuuden tullen (Sahlin 1996, 18-19; Meeuwisse 1996, 53). Työn kuormittavuudesta puhuttiin toisaalta myös suoraan. Esimerkiksi nastolalaisessa "Oppiva laatuorganisaatio -hankkeessa" [aineistonäyte 72] haluttiin parantaa työ hallittavuutta.

*"Sosiaalityön kehittämisajatuksemme kiteytyvät työn hallintaan. Olemme halunneet tehdä jotakin sille, että asioita tulvii eteemme hoidettavaksi puolen tunnin välein." 1000B*

Ammattityön ehtoihin vaikuttaminen oli yksi ammattityön kehittämiseen tähtävään projektitoiminnan tavoitteista. Ammattityön ehtojen sisällyttämisen sosiaaliturvajärjestelmän uudistusten valmisteluun voidaan tulkita ammattityön tarpeita esille tuovaksi taivuttelustrategiaksi. Kansaneläkelaitoksen ja sosiaalitoimiston toimeentulotuen maksamiskäytäntöjen uudistamispyrkimysten (ns. Kela -kokeilun) ensimmäistä vaihetta kritisoitiin ammattityön kehittämisenäkökulman puuttumisesta. Uuden Kela -kokeilun yhteyteen liitettiin "Sosiaalityön tutkimus- ja kehittämisprojekti" [aineistonäyte 73], jolla pyrittiin sosiaalityön tietoiseen ja aktiiviseen kehittämiseen.

*"Projektissa arvioidaan, millaisia edellytyksiä toimeentulokitehtävöiden siirto osittain Kelan hoidettavaksi tarjoaa kuntien sosiaalitoimistojen työn sisältöjen, laadun ja työmenetelmien uudistamiselle. Lisäksi selvitetään, mitä esteitä ja ongelmia työkäytäntöjen uudistamiseen ja muuttamiseen liittyy." 1396B*

Mittavassa sosiaaliturvajärjestelmän uudistuksessa nähtiin ammattityön kannalta sekä mahdollisuuksia että uhkia. Työkäytäntöjen uudistaminen nähtiin tavoiteltavana, mutta samalla haluttiin asettaa ammatillisia ehtoja muutoksen toteuttamiselle. Organisaation hallinnollisten rakenteiden ja professionaalisen autonomian suhde tiedetään konfliktiherkäksi (Cavén 1999, 142; Haverinen 1999, 198) ja muutostilanteessa tuon suhteen aktivoituminen herättää epävarmuutta. Aineistonäyte ilmentää ajattelua, jossa tehtävien siirron ehtona oli kuntien sosiaalitoimistojen työn uudistaminen. Työn uudistamisen ehtona puolestaan oli vakuuksien saaminen uudistamisen esteiden ja ongelmien raivaamisesta. Näiltä osin projektitoiminnassa pyrittiin aktiivisesti vaikuttamaan sääntöihin, jotka määrittävät sosiaalityön asemaa. Pyrkimyksellä voidaan nähdä olevan yhteys ns. sääntöjä muuttavaan politiikkaan (vrt. Beck 1995, 56-57), joka voi saada kimmokkeita myös alhaalta ylöspäin suuntautuvista muutospyrkimyksistä. Uudistusten kynnyksellä ammattityö oli vedenjakajalla siinä mielessä, että työn legitimiteetti muodostui uudelleenarvioinnin kohteeksi. Lipskyn (1980, 19) mukaan ammatillisessa byrokratiassa työntekijät pyrkivät säilyttämään sekä byrokraattisen että professionaalisen statuksen samanaikaisesti. Kun organisaatio muuttaa toimintaansa ympäristön paineiden seurauksena, juuri muodolliset toimintatavat auttavat säilyttämään toiminnan legitimiteetin.

### *Toimintatapana ammattityön painopisteen siirtäminen*

Sosiaalityön asiantuntemusta pyrittiin tekemään näkyväksi toteuttamalla asiantuntemuksen laajempaa käyttämistä mahdollistavia kokeiluita. Sosiaalityön painopisteen muuttaminen oli yksi toimintatavoista. *”Ekososiaalinen näkökulma sosiaalityössä”* -projektissa [aineistonäyte 74] työn painopistettä siirrettiin rakenteellisen sosiaalityön suuntaan.

*”Sosiaalityön asiakastilanteessa kertyy runsaasti tietoa siitä, miltä asukkaista tuntuu elää asuinalueellaan. Tieto jää usein kirjaamatta ja hyödyntämättä. Halusimme selvittää tarkemmin, onko ympäristöllä vaikutusta ihmisen hyvinvointiin. Kehitimme SVA -kriteeristön pohjalta haastattelurungon sosiaalityön käyttöön. Haastattelurungon tarkoituksena on auttaa sosiaalityöntekijää ja asiakasta yhdessä pohtimaan ja etsimään voimavaroja, jotka edistävät asiakkaan hyvinvointia. Haastatteluissa kartoitetaan asiakkaiden kokemuksia alueestaan ja hyödynnetään heidän asiantuntemustaan alueen kehittämiseksi.” 1500A*

Projektin toteuttamistavassa ilmenee pyrkimys laajentaa ymmärrystä asiakaskunnan elinolosuhteista ja vahvistaa ammattityön paikkaa sosiaalisen asiantuntijana. Sosiaalityöntekijät pyrkivät luomaan itselleen paikallisen toimijan ja vaikuttajan imagoa, joka Närhin (2003, 70) havaintojen mukaan määrittyy sosiaalityöntekijän kyvystä ottaa itselleen kyseinen rooli vallitsevien reunaehtojen puitteissa. Bergmanin ja Lundströmin (2006) mukaan byrokraattisen ja rutiiniluontoisen osa-alueen erottaminen huollollisemmista pyrkimyksistä on yksi tapa edistää erikoistumista. Erikoistuminen sinänsä on yksi professionaalisen pidentyn toiminnan ominaisuuksista. Aineistonäytteen projektissa sosiaalityön erityistä ammatillista aluetta haettiin asukkaiden elinolojen tuntemuksesta ja niiden esilletuomisesta. Työn uudelleen kohdentamisen myötä siirryttiin toiminta-alueelle, johon toimintaa legitimoivaa tukea ei ole sisään rakennettu. Karvisen (1999, 278) mukaan refleksiivisessä ammatillisuudessa professionaalisten toimijoiden on kyettävä kiinnittämään huomio toiminnan tärkeyteen muilla kuin byrokraattisilla keinoilla, esimerkiksi julkisuuden tai asiakaskunnan suoman legitimitetin kautta. Valtuuksien hankkiminen työn käytännössä, paikallisissa ja alueellisissa toimintaympäristöissä on edellytys asiantuntija-aseman saavuttamiselle (Lohi ja Niiranen 2005, 27; Konttinen 1998, 45). Asiakastyössä syntyntä tietoa pyrittiin systematisoimaan ja saattamaan se tiedoksi muille hallintokunnille. Julkusen (2004, 173) mukaan asiakasdemokratian ja asiakkaan vaikuttamismahdollisuuksien korostaminen ovat professioiden keinoja tuottaa vasta-argumentteja muun muassa managerialistiselle kritiikille. Toisaalta systemaattisen tiedontuotannon voi olettaa palvelevan myös hallintoa ja siten rakentavan legitimitettä uudelta pohjalta.

### *Toimintatapana osaamisperustan kehittäminen*

Projektikirjoitusten perusteella sosiaalityön kehittämishankkeissa ammattityön osaamisperustaa pyrittiin kehittämään ammattityön sisäisissä prosesseissa, jotka olivat tutkimuksellisia, oppimiseen tähtäviä ja työnohjauksellisia. *”Käytännön sosiaalityö tiedontuottajana”* -hankkeessa [aineistonäyte 75] nähtiin tärkeänä vahventaa tutkimuksen avulla sosiaalityöntekijän omaa roolia tiedontuottajana.



*"Alun perin oltiin kiinnostuneita siitä, minkälaista tietoa käytännön sosiaalityö voi tuottaa sosiaalihuollon asiakkaiden elämästä ja sosiaalihuollon vaikutuksista siihen, sekä siitä, miten tätä tietoa voitaisiin hyödyntää sosiaalihuollon hallinnossa, sosiaalityön työkäytäntöjen arvioinnissa ja teorian kehittämisessä. ... Päädyttiin siihen, ettei projekti yritä tuottaa ensisijaisesti tietoa hallinnolle ja suunnittelulle, vaan enemmänkin sosiaalityöntekijöille itselleen työn arvioinnin perustaksi. ... Tutkimushankkeella haluttiin selvittää, voisiko sosiaalityö itse olla tietoa tuottavaa. Tarkoituksena oli nostaa esiin sosiaalityöntekijöiden merkitys työnsä analysoijina ja tutkijoina." 0690A*

Aineistonäytteestä käy ilmi, että sosiaalityöntekijöiden tuottamaa tietoa haluttiin tarkastella erityisesti ammattikunnan omista tarpeista käsin. Projektissa haluttiin nostaa tarkasteluun ammattityön osa-alue, joka on tutkiva ja analysoiva, eikä säädöksiä toimeenpaneva ja niitä kyseenalaistamaton, kuten byrokratian virkamiehen kärjistetyksi oletetaan toimivan. Projektissa oli nähtävissä pyrkimys kehittää teoriaa, joka nousee käytännön työstä. Rajavaara (2006, 30) on arvioinut kehittämistä 1990-luvun alkupuolella ja todennut sen pyrkineen työntekijälähtöiseen ja yhteisölliseen kehittämiseen. Kun tiedonmuodostuksen prosessi ja työn analyysivälineet saadaan määrittää ammattikunnan itsensä toimesta, toimii kollegiaalinen itsesäätely merkitystä säätelevänä mekanismina (Flynn 1999, 24). Kehittyneemmällä teoreettisella hallinnalla voidaan olettaa olevan yhteys ammattikunnan aseman parantamiseen ja sen painoarvon lisäämiseen.

Oman työn tutkimisen ja oppimisen kautta tapahtuva tiedonmuodostuksen kehittäminen ilmenee myös lahtelaisessa *"LIIKE -projektissa"* [aineistonäyte 76] jossa Liipolan lähiön perusparannushankkeen rinnalla pohdittiin alueen sosiaalityötä. Toimintaan suuntauduttiin tutkivalla otteella, pyrkien ammatillisen tietoperustan jäsentämiseen ja tietoiseen kehittämiseen. Projektissa toimintatavan käyttöönottoa edelsi kokeilu ja kouluttautuminen.

*"Emme pyri LIIKE -projektissa kertaheitolla uusimaan sosiaalityötä vaan oman työmme pohdinnalla löytämään uusia näkökulmia työhön. Uskomme, että ryhmätyöllä on lähivuosina sijaa yhtenä sosiaalityön menetelmistä. Olemme perehtyneet ryhmien käyttöön ja kokeilleet niitä pienimuotoisesti. Nyt rakennamme vuosille 1997–1998 toimintamallia, jonka avulla kokeilemme perusteellisemmin ryhmätyön käyttöä sosiaalityössä. Projektin kuluessa keräämme kokemuksistamme tietoja ja analysoimme niitä." 1196A*

Ammatillisen tiedonmuodostuksen kehittämiseen tähtäävät projektit ilmentävät työntekijöiden omien kognitiivisten rakenteiden tietoista kehittämistä ja soveltautumista oppimisen kautta meneillään olevaan muutokseen. Erilaisissa oppivan organisaation teorioissa muutospaineisiin reagoidaan arvioivan ja oppivan prosessin myötä (Argyris & Schön 1996, 20-21). Weick'n (2001, 11) mukaan yksi tapa saada selkoa muutoksen virrasta on oman todellisuuskäsityksen työstäminen. Aineistonäytteen perusteella tähän tarkoitukseen käytettiin kollektiivista oppivaa prosessia. Aineistonäytteessä kehittämistyö tuli esille itseohjautuvana, mutta myös jossain määrin sisäänpäin kääntyneenä. Lohi ja Niiranen (2005, 30) määrittelevät oppimisen oman osaamisen kehittämiseksi ensisijaisesti oman työn kontekstissa. Myös *"LIIKE -projektissa"* ammatilliset välineet pyrittiin ensiksi ottamaan haltuun ammattikunnan sisäisissä prosesseissa, jonka jälkeen oli tarkoitus arvioida niiden toimintaedellytyksiä julkisessa palvelujärjestelmässä.

Kolmantena ammattityön perustaa kehittävänä toimintatapana tulivat esille työnohjaus ja muut kokemukselliset tavat laajentaa ymmärrystä työprosessin osa-alueista. Tiedon hankkimisessa ja ilmiöiden ymmärtämisessä erityistä oli elämyksellisten ja kulttuuristen välineiden käyttäminen, kuten ”Kierre-poikki” -projektin [aineistonäyte 77] työnohjausryhmästä kertova aineistonäyte tuo esille.

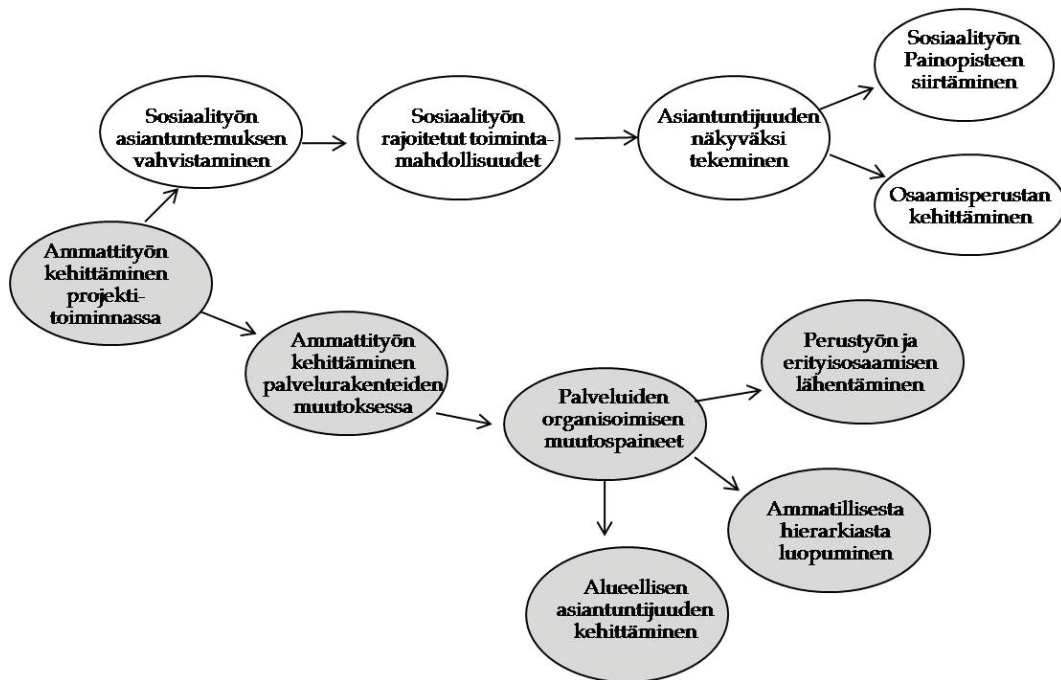
*”Projektin asiakkaiden kanssa työskenteleville järjestettiin työnohjausryhmä, joka kokoontui psykologi, psykodraamaohjaaja Natalia Novitskyn johdolla kerran kuukaudessa. Ryhmässä työntekijät asettuivat asiakkaiden asemaan esittämällä heidän roolejaan. Empatia asiakkaita kohtaan kasvoi, kun työntekijät katsoivat asiakkaan tilannetta asiakkaan näkökulmasta. ... Työnohjauksessa huomattiin, että vaikka yksittäisillä työntekijöillä on luovuutta ja ammattitaitoa, voivat taidot jäädä käyttämättä esimerkiksi työn byrokraattisuuden takia tai työyhteisöjen sisäisten asioiden viedessä energiaa. Sekä sosiaalityöntekijöiden että kriminaalihuollon työntekijöiden ongelmana on, ettei asiakastyölle jää aikaa, kun työaika täyttyy pakollisista peritöistä.” 0696A*

Tietoperustaa haluttiin kehittää kohti asiakkaan elämän kokonaisvaltaista ymmärrystä, jonka koettiin jäävän taka-alalle organisaatioiden perustyössä. Työntekijä kaipasi inhimillistä yhteyttä asiakkaaseen ja mahdollisuutta kokonaistaa käsitystään monisyisissä tilanteissa. Yhteyttä haetaan myös sosiaalityön ideaaliin, jossa lähtökohtana on professionaalinen harkinta. Tätä yhteyttä pyrittiin demonstroimaan muun muassa työnohjaustilanteissa, joissa omaan työhön pyrittiin luomaan uutta, ei-organisaatiolähtöistä kosketuspintaa käyttäen välineenä muun muassa elämyksellisyyttä tuottavia harjoituksia ja draamaa. Ammattityön ja hallinnon välisen suhteen jännitteisyys nousi tarkastelun keskiöön myös työnohjaustilanteissa.

## 8.2 Ammattityön kehittäminen palvelurakenteiden muutoksessa

*Perusteluna palveluiden organisoimisen muutospaineet*

Julkishallinnon reformin vaikutukset heijastuivat sosiaalialan ammattityöhön paikallisten palvelurakenneratkaisujen myötä. Työntekijät alettiin entistä enemmän nähdä yhtenä resurssitekijänä organisaatioissa. Projektikirjoitusten perusteella voidaan havaita, että hallinnon ja ammattityön välinen kamppailu määrittelyvallan dominanssista kulminoitui organisatoristen muutosten kynnyksellä. Seuraavassa tarkastelen ammattityön toimintakäytäntöjen muutospyrkimyksiä kolmella alueella: hyvinvointipalveluiden alueellistamisessa, työyhteisöjen työnjakorakenteiden muuttamispyrkimyksissä, sekä perustyön ja erityisosaamisen lähentämispyrkimyksissä. Näillä kaikilla alueilla projektikehittämisen haasteet kohdistuivat ammattityön uudenlaiseen organisoimiseen.



KUVIO 9 Ammattityön kehittäminen palvelurakenteiden muutoksessa

#### *Alueellisen asiantuntijuuden kehittäminen*

Alueellistaminen oli seurausta päätöksenteon delegoitumisesta paikallistasolle. Alueellisessa toimintamallissa työntekijän tehtäväkuva ei määräytynyt sektori-kohtaisesti, vaan työ suuntautui asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen tietyllä maantieteellisellä alueella. Sosiaalityön tarpeisiin pyrittiin vastaamaan kokonaisvaltaisesti ja yhdessä muiden ammattikuntien kanssa. Alueellistaminen nähtiin projektien perusteluissa pääosin myönteisessä valossa. Alueellistamiskokeilujen yhteydessä pyrittiin toteuttamaan myös sosiaalityön tutkimus- ja kehittämiskokeiluita, joista useat liittyivät tiedon tuottamiseen alueella asuvien kuntalaisten elämästä ja palveluihin kohdistuvista toiveista (0790A, 0896A, 1196A).

Valtakunnallisen Kela -kokeilun yhteydessä toteutetussa ”Sosiaalityön tutkimus- ja kehittämisprojektissa” [aineistonäyte 77] kartoitettiin sosiaalityöntekijöiden mielipiteitä sosiaalityön uudesta suunnasta, mikäli toimeentulotuen jakaminen siirtyisi pois sosiaalityöntekijöiden tehtäväkuvasta. Alueellinen työote nousi tällöin esille toivottuna kehittämissuuntana.

*”Kun sosiaalityön ulkoiset kehittämiss ehdot ovat olemassa eli kun toimeentulotuen laskennallinen osuus ei nykyisessä määrin hallitse sosiaalityöntekijän työtä, haastatellut tekisivät mielellään alueellisesti yhdennettyä työtä yhdessä muiden ammattikuntien kanssa. Suurin osa sosiaalityöntekijöistä piti mielialueenaan lastensuojelua ja nuorten parissa tehtävää työtä. Alueella liikkumista ja alueen asukkaiden tarpeiden tuntemista pidettiin tärkeänä ja alueella liikkumiseen tulisikin tulevaisuudessa suuntautua yhä enemmän. Kotikäyntejä pidettiin yhtenä hyvänä sosiaalityön työmuotona ja työtä tulisi suunnata yhä enemmän asiakkaan kohtaamiseen ja tukemiseen kodeissa. Sosiaalityöntekijät kartoittaisivat mielellään myös alueensa asukkaiden tarpeita tekemällä erilaisia asiakaskyselyjä ja käynnistäisivät tarpeen mukaan erilaisia ryhmiä, kuten äiti-lapsi -ryhmiä tai ryhmiä yksinhuoltajäideille.”1396B*

Ammatillisen osaamisen nähtiin liittyvän monipuolisiin, työntekijän harkinnassa oleviin toimintamuotoihin, joissa yhdistyisivät moniammatillinen työ, avoimuus toimintatapojen kehittäminen ja tarvekartoituksiin pohjautuvat yhteisö- ja ryhmätyön muodot. Alueellinen toiminnan organisoimisen muoto tuotiin esille kehittämissimpulssit sallivana, institutionaalista sidoksista vapaampana, jopa neitseellisenä alueena, jossa kehittämiselle oli enemmän tilaa kuin perinteisissä organisaatioissa (ks. Karjalainen 1998, 49). Myös Närhi (2003, 68) havaitsi, että kehittämishankkeissa mukana olevat aluesosiaalityöntekijät kokivat roolinsa neuvotteluihin osallistuvina, yhteistä osallistumista ja osallistamista edistävinä yhteistyöntekijöinä. Organisatorisen muutoksen yhteydessä haluttiin saada aikaan ratkaisuja, jotka vahvistaisivat mahdollisuuksia päättää työn tarkoituksenmukaisesta kohdentamisesta. Byrokraattiselle organisoimistavalle ominainen toimenpidekohtaisuus ja hierarkkiset sekä eriytyneet toimintakäytännöt haluttiin jättää taustalle ja määritellä työn kohde kokonaisvaltaisesti.

#### *Ammatillisesta hierarkiasta luopuminen*

Työyhteisöjen sisällä ammattityön organisoimisen uutta suuntaa haettiin työn organisoimisesta moniammatillisena yhteistyönä ja tehtäväkeskeisyydestä luopumisesta. Tietyssä työyhteisössä toimivat henkilöt nähtiin yhteisvastuullisina asiakaskunnan tarpeisiin vastaamisesta samaan tapaan kuin työntekijät alueellisesti yhdennetyssä työssä nähtiin vastuullisina alueen asukkaiden tarpeisiin vastaamisesta. Toimintatapaa sovellettiin laitostyyppisissä organisaatioissa kuten vanhainkodeissa ja päiväkodeissa. *”Kurjenmäkikotikokeilussa”* [aineistonäyte 78] pyrittiin luopumaan henkilöstön tehtäväkeskeisyydestä. Sosiaalialan ammattityötä kokeilu sivusi kodinhoitajan työn osalta, muut ammatillaiset tulivat terveydenhuollon piiristä.

*”Lokari Laineen [paikallinen metallialan yritys] oppeja vastaavasti vanhusten hoidosta vastaa Kurjenmäkikodissa ryhmä, jossa ei ole hierarkista rakennetta. Erikoissairaanhoitaja ei välttämättä ole johtaja, vaan ryhmän jäsenet ovat tasavertaisia. Perinteinen ryhmätyömalli on ollut sairaanhoitajajohtoinen ja hyvin hierarkkinen. Se on korostanut ammattiryhmien välisiä eroja. Uudenlaisella ryhmätyöllä pyritään pois tehtäväkeskeisyydestä potilaskeskeiseen hoitoon. Korostetaan potilaan yksilöllisyyttä, kokonaisvaltaisuutta ja inhimillisyyttä. Kun sama hoitaja hoitaa potilasta kokonaisvaltaisesti, esimerkiksi myös siivoaa tämän huoneen ja samalla keskustelee tämän kanssa, päästään todella sisälle vanhuksen asioihin.”* 0590A

Henkilöstön asiantuntemusta haluttiin kohdentaa tehokkaasti ja asiakaslähtöisesti Kurjenmäkikodissa, joka oli perustettu kokeiluluontoiseksi yksiköksi vanhustenhuollon laitosten ja avohuollon välimaastoon. Asiantuntijuuden käyttöä pyrittiin aineistonäytteen projektissa määrittämään organisaation asettamista tavoitteista käsin, eikä ammattiryhmien itselleen määrittämästä tehtäväalueesta käsin. Ammattiryhmien eroja korostava työnjakomalli nähtiin sektoroituneeseen byrokraattiseen rakenteeseen verrannollisena epäkohtana (ks. Lehto 2003, 35). Aineistonäytteessä hierarkiasta luopumista perusteltiin erityisesti asiakkaan kokonaisvaltaisella kohtelulla. Työn tekemisen esikuvana mainittiin yrityselämässä tuloksekkaaksi osoittautunut toimintatapa, joka korostaa kollektiivista sitoutumista ja vastuuta. Kokeilu ilmentää kehitystrendiä, jossa työtä ruo-

honjuuritasolla tekevien oletettiin ottavan työn kohde haltuunsa, sekä suunnittelevan ja toteuttavan työnsä itseohjautuvasti olemassa olevilla resursseilla. Toimintatapa edellytti hyvää tietämystä toimipaikan perustehtävästä, työntekijän omasta osaamisesta ja muiden ammattiryhmien osaamisesta. Karjalainen (2006, 261) painottaa kunkin ammattilaisen kykyä reflektoida omaa asiantuntemustaan moniammatillisessa työskentelyssä.

#### *Perustyön ja erityisosaamisen lähentäminen*

Asiantuntemuksen uudelleenorganisoinnin tarvetta aiheutti myös avohuollon lisääntyminen palvelurakenteissa ja pyrkimys ratkaista erityisasiantuntemusta edellyttäviä tehtäviä peruspalveluiden keinoin. Hyvinvointipalveluiden pirstaleisen kehityksen myötä palvelupisteiden on todettu eriytyneen ja palveluiden saavuttamisen tulleen vaikeaksi. On myös väitetty, että eriytyneet palvelut eivät kohtaa asiakkaan tilannetta kokonaisvaltaisesti ja että ne keskittävät toimensa rajatulle asiantuntijuusalueelle. Asiakaan kokonaisvaltainen elämäntilanne ja avuntarve monisäikeisyydessään tulevat tällöin kohdattavaksi peruspalveluiden erikoistumattoman henkilöstön voimin, joiden valmiudet auttamiseen koetaan usein vähäisimmiksi. *”Rolle -projektissa”* [aineistonäyte 79] päihdehuollon erityisosaaminen haluttiin saada käyttöön peruspalveluissa ja sitä haluttiin jalkauttaa erityispalvelupisteistä kentälle.

*”Rollen juuret ovat kotipalvelutyöntekijöiden avunpyynnössä. He kysyivät A-klinikalta apua, koska olivat neuvottomia alkoholisoituneiden ikäihmisten kanssa. Salon A-klinikan terveydenhoitaja Viroe Yrttiranta aloittikin vuonna 1993 kotikäynnit kuuden alkoholisoituneen kotipalveluasiakkaan luona. Vuonna 1996 toiminta laajeni Rolle -projektiksi, kun Viroe Yrttiranta siirtyi kokopäiväiseen kotikäyntityöhön. 0400B*

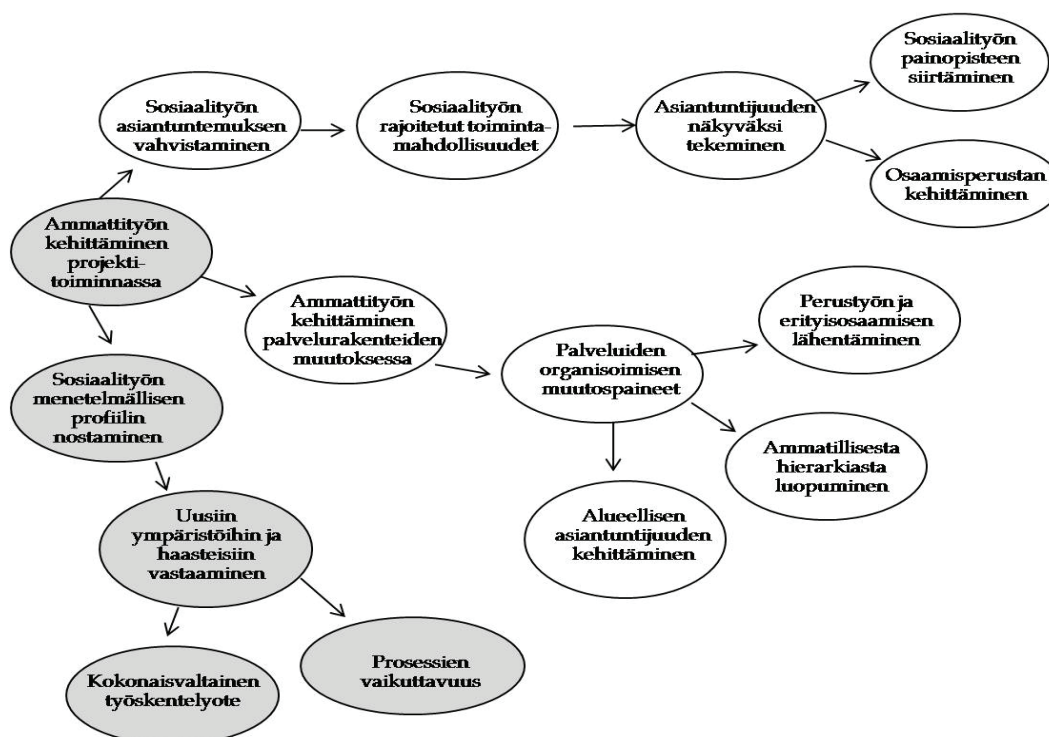
Erikoistuneen työntekijän toimenkuva muutettiin projektissa kotikäyntityöksi. Toimintaa suunnattiin kentältä tulevien tarpeiden mukaan ja sitä pyrittiin toteuttamaan tavalla, joka pyrki vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin eriytyneitä palveluita paremmin. Karjalaisen (2006, 252) mukaan monimutkaistuvat ilmiöt edellyttävät erilaisia yhteisten palvelurakenteiden kehitelmiä. Aineistonäyte todentaa ammattityön kiinteää yhteyttä toiminnan organisoimisen tapaan ja toisaalta tarpeeseen muotoilla uudelleen vakiintuneita asiantuntijuusrakenteita.

### **8.3 Ammattityön menetelmällisen profiilin nostaminen**

Sosiaalityön menetelmien yksiselitteinen ja yleisesti hyväksytty määrittely on vaikeaa (Bergmark & Lundström 2006, 167). Konttisen (1998, 40) mukaan professionaalinen ekspertti on erikoistuneen intellektuaalisen tekniikan haltija. Tämä tarkoittaa professionaalisten toimijoiden käyttämien menetelmien eristämistä ja nimeämistä heidän käyttöönsä. Menetelmällisyys ymmärretään sosiaalityössä perinteisestä professionaalisuudesta poikkeavalla tavalla. Sosiaalityön perusoletuksena on, että työntekijä valitsee menetelmänsä ja toimintatapansa kontekstisidonnaisesti, ainutkertaisen tilanteen ehtojen mukaan vuorovaiku-

tuksessa asiakkaan kanssa. Menetelmiä ei perinteisesti ole nähty standardisoi-  
tuina, eikä ammattityön ole haluttu leimautuvan mekaanisiksi operaatioiksi  
(Bergmark & Lundström 2006, 171). Menetelmien valikoimista tilanteen mu-  
kaan on kuitenkin rajoittanut juridis-hallinnollisen ympäristön tiivis sidos lain-  
säädännöllisiin ja toimintaympäristön asettamiin reunaehtoihin.

Sosiaalialan projektien perusteluissa oli havaittavissa ammattityön mene-  
telmälliseen kehittämiseen liittyviä tarpeita. Menetelmien kehittämisen tarvetta  
aiheuttivat ammattityön ympäristössä, asiakasryhmissä ja palveluiden raken-  
teessa tapahtuneet muutokset. Kehittämistarpeet eivät kuitenkaan ole yksiselit-  
teisesti liitettävissä menetelmiin. Menetelmistä kirjoitettiin epätäsmällisesti ja  
joissakin projektikirjoituksissa menetelmä samaistettiin palvelun tai toimipis-  
teen olemassaoloon.



KUVIO 10 Ammattityön menetelmällisen profiilin nostaminen

#### *Perusteluna uusiin ympäristöihin ja haasteisiin vastaaminen*

Menetelmällistä kehittämistarvetta aiheuttivat 1990-luvulla palvelurakenteen  
muutos ja asiakaskuntaan liittyvät haastavat ilmiöt. Palvelurakenteen muutos  
nosti esille uuden palvelujärjestelmäympäristön, avohuollon. Avohuollon kehit-  
tämiseen kannustivat sekä palveluideologiassa että resurssiperustassa tapahtu-  
neet muutokset. Avohuolto tuli projektikirjoitusten perusteluissa esille mene-  
telmällisesti arvioituna lähes "kirjoittamattomana lehtenä". Mielenterveyskun-  
toutujien Klubitalohankkeeseen liittyvässä "Teko -projektissa" [aineistonäyte 80]  
viitattiin sosiaalityön avohuollollisten menetelmien vähäisyyteen.

*"Sosiaalityöhön tarvitaan kipeästi uusia menetelmiä ja palveluja muun muassa avohuollossa oleville psykiatrisille potilaille. ...Marjatta Satokari arvelee, että klubitalojen myöhäinen maahantulo johtuu siitä, että meillä on vasta muutamana vuoden ajan vähennetty runsasta psykiatrista laitoshoittoa ja sitä mukaa alettu kaivata avohuoltoon uusia menetelmiä." 0296A*

Menetelmällisyyden tarve liittyy aineistonäytteessä palvelumuodon purkamisen aiheuttamaan uuteen tilanteeseen. Aineistonäytteen voi nähdä viittaavan siihen, että työmenetelmät ovat muotoutuneet olemassa olevaa palvelujärjestelmää myötäileviksi. Heino (2008, 20-21) on todennut, kuinka laitoshuoltoa purettaessa oli tyypillistä ensin siirtää laitostyössä kehitettyjä menetelmiä avohuoltoon. Hänen mukaansa psykososiaaliseen lähityöhön soveltuvia menetelmiä alettiin systemaattisemmin ottaa käyttöön vasta 1990-luvun loppupuolella esimerkiksi perhetyön muodossa. Karjalaisen (2006, 251) mukaan avohuolto merkitsi uudenlaista näkökulmaa ja usein verkostoituvaa työtettä suhteessa pirstoutuneeseen palvelukokonaisuuteen. Avohuollon kehitystä on tarkasteltu monissa yhteyksissä palvelurakenteen ja palveluiden kustannusten kannalta, mutta avopalveluihin liittyvää ammattityön menetelmällistä profiilia on käsitelty niukemmin (Heikkilä & Lahti 2007; Kalland 1996; Viialainen & Lehto 1996). Projektikirjoituksistakin oli monessa tapauksessa vaikea erottaa, kohdistuivatko toiveet palveluihin, menetelmiin vai molempiin. Voidaan sanoa, että avohuollossa oli nähtävissä menetelmällisen profiilin vaatimattomuus, johon myös Bergmark ja Lundström (2006, 171) kirjoituksissaan viittaavat. Hieman kärjistäen voidaan todeta, että pelkän palvelun nimeämisen saatettiin ajatella jo sinänsä sisältävän ammatillisen, tavoitteellisen ja innovatiivisen työn.

Menetelmien kehittämisen tarvetta aiheutti yhteistyön lisääntyminen verkostoissa. Toimintojen kehittäminen verkostomaisessa yhteistyössä eri tahojen kanssa haastoi tekemään myös menetelmällisiä rajanylityksiä ammatillisessa ja organisatorisessa ympäristössä. Turkulaisessa *"Ehkäisevän nuorisotyön projektissa"* [aineistonäyte 81] lasten ongelmiin pureuduttiin nuorisotyön keinoin, joka perinteisesti on liitetty harrastus- ja vapaa-ajan toimintaan.

*"Myrskylyhty syttyi vuonna 1993. Projektin tavoitteeksi kirjattiin uusien työmuotojen ja toimintamallien kehittäminen ehkäisevään nuorisotyöhön. ... Projekti koostui kolmesta eri alueella toteutetusta ryhmäohjelmasta. Ne vaihtelivat niin lasten ongelmien, sisältöjen kuin ajallisen kestonkin osalta." 1196C*

Projektissa nuorisotyön toimintamuotoja ulotettiin kouluun, jota 1990-luvulla oli totuttu pitämään kognitiiviseen oppimiseen keskittyvänä instituutiona. Koikeilussa koulu ja nuorisotyö liitettiin osaksi moniammatillista ennaltaehkäisevää toimintaa (ks. Lohi & Niiranen 2005, 53). Uusi ympäristö, uudet kumppanit ja työn kohteen uudennainen määrittely nostivat esille menetelmällisyyden tarpeen, sillä verkoston varassa ja vailla kiinteitä organisatorisia sidoksia olevaa toimintaa ei voitu perustella lainsäädännöllä tai toimipisteen olemassaololla. Rajojen ylityksen myötä toiminta laajeni perinteisen sosiaalihuollon ulkopuolelle, myös muiden kuin sosiaalialan ammattilaisten työksi. Karjalainen (2006, 252) puhuu palveluparadigman muutoksesta, joka tarkoittaa monitoimijaisen verkostomaisen palvelun kehittymistä sektoroituneen palvelun rinnalle. Projekteja voidaan pitää pioneereina edellä kuvatun toimintaotteen kehittämisessä. Hy-

vinvointipalveluiden kentän uudelleen muotoutuminen ja toimijakentän laajeneminen heijastuivat ammattityössä edellytettäviin valmiuksiin.

Menetelmällisen kehittämisen tarvetta aiheuttivat uudet ongelmat, niiden vaikeutuminen ja muodon muuttuminen. Uusien tarpeiden tunnistaminen sai aikaan tarvetta kehittää uusia menetelmiä, siinä missä uusia palveluitakin. Aineistonäytteessä [82] turvakodin lasten tarpeiden erityisyys sai aikaan kokemuksen ammatillisten välineiden riittämättömyydestä.

*"On hämmästyttävää, että lapsen kohtaaminen vaatii erityistä rohkeutta ja uskallusta ammattilaisilta, joilla perinteisen ymmärryksen mukaan on lapsen kohtaamisen asiantuntijuus voimavaranaan. Toisaalta työntekijät ovat uudenlaisen haasteen edessä: lasten kanssa tehtävälle väkivalta-auttamiselle ei ole juurikaan esikuvia Suomessa. ... Forsbergin [tutkija Hannele Forsberg/PR] mielestä hankkeessa kaikkea lasten kanssa tehtävää työtä - piirittämistä, leikittämistä, puhuttamista - yhdistää ulkoistaminen: työntekijä auttaa lasta purkamaan sisäisen vaikeutensa ulos ja etäännyttämään siitä. Tätä lapsikeskeistä työtettä juurrutetaan muuhun turvakotityöhön muun muassa uudella lapsen alkuhaastattelulomakkeella, johon on jäsennetty valmis runko puheenaiheista lapsen kanssa." 1200D*

Turvakotityössä haluttiin kehittää menetelmällistä osaamista haastaviin tilanteisiin. Aineistonäyte todentaa myös eräänlaista menetelmällisen osaamisen harhaa, jossa menetelmien oletettiin olevan hallinnassa, mutta tarpeen tullen niistä ei ollutkaan hyötyä. Ammatillisen osaamisessa saattoi olla aukkoja tai osaaminen saattoi olla luonteeltaan teoreettista. Menetelmällisen kehittämisen perusteluissa heijastui tarve sovelluksiin ja ammattityötä tukeviin välineisiin. Aineistonäytteessä [82] lapsen kohtaamiseen kehitettiin apuvälinettä, alkuhaastattelulomaketta. Menetelmällisyys saa tällöin teknisvälineellisen luonteen, joka herättää kysymyksiä ammattityön vahvistuvasta trendistä kiinnittyä muodollisiin toimintatapoihin. Haverisen (1999, 82) mukaan auttamistyön ytimen standardoiminen on kuitenkin vaikeaa, eikä ihmisen kohtaamiseen voi luoda standardia.

#### *Kokonaisvaltainen työskentelyote tavoitteena ja toimintatapana*

Ammattityön menetelmälliseen osaamiseen liittyvissä kehittämiskohteissa tavoiteltiin toisaalta kokonaisvaltaisen työskentelyotteen kehittämistä ja toteuttamista, toisaalta prosessien täsmällistä hallintaa ja vaikuttavaksi osoitettavissa olevaa toimintaa.

Asiakkaan yksilöllisen huomioimisen tavoite ilmensi kokonaisvaltaista työtettä. Kriminaalihuoltoon sijoittuvassa *"Yksilökohtaisen palveluohjauksen kokeiluprojektissa"* [aineistonäyte 83] kehitettiin yksilöllistä ja kokonaisvaltaista työmenetelmää juridis-hallinnollisessa toimintaympäristössä.

*"Sillä [Yksilökohtaisen palveluohjauksen kokeiluprojektilla/PR] yritetään ehkäistä rikoksiin syyllistyneiden uusintarikollisuutta ja syrjäytymistä tukemalla heitä tarpeiden mukaisen ja yksilöllisen palveluohjauksen avulla. ... Yksilökohtainen palveluohjaus on sosiaalisen menetelmä, jossa tarkoituksena on määritellä asiakkaan yksilölliset palvelutarpeet ja löytää niihin parhaiten sopivat palvelut. Yksilökohtaisen palveluohjauksen viisivaiheinen työskentelyprosessi sisältää seuraavat osat: asiakkaiden valikointi, palvelutarpeiden arviointi, palvelujen ja tuen järjestäminen, tavoitteiden toteutumisen seuranta ja tavoittaessa palvelukokonaisuuden korjaaminen." 0200A*



Aineistonäytteen perusteella kokeilussa tavoiteltiin muutosta, joka kohdentui asiakkaan yksilöllisempään huomioimiseen ja palveluiden sovittamiseen hänen tarpeisiinsa. Palvelut nähtiin välineinä ja niiden muokkaaminen mahdollisena. Palveluohjausmenetelmän kehittämisessä on nähtävissä tarve siirtyä palvelujärjestelmälähtöisestä toimintatavasta asiakaslähtöiseen tapaan. Räättälöity työote edustaa siirtymää massakohtelusta pieniin ja nopeasti muutettavissa oleviin työsarjoihin, ”juuri oikeaan tarpeeseen” -ajattelumalliin (Kovalainen 2004, 192). Asiakkaan yksilöllinen huomioiminen ja tavoitteellinen työskentelyprosessi ovat sinänsä tyypillisiä sosiaalityön toimintatapoja. Niiden kehittäminen juuri projektissa sai perustelunsa siitä, että yksilöllinen työote, palveluiden räätälöiminen ja pitkäjänteinen prosessin seuraaminen oli juridis-hallinnollisessa toimintaympäristössä mahdollista vain harvalukuisten asiakkaiden kohdalla. Kokeilussa ei siis varsinaisesti ollut kysymyksessä uuden menetelmällisen innovaation käyttöönotto, vaan pikemminkin palvelujärjestelmän sidoksista vapaampi asiakaslähtöisen työn sovellus.

Kokonaisvaltaisessa asiakastyössä ilmeni työntekijä halu olla läsnä persoonana ja sitoutua asiakkaan prosessiin vakiintunutta virkatehtävää laajemmin. ”Hakunilan naiset” -projektissa kuvattiin kokonaisvaltaisen työtöteen etuja ja tuotiin esille mahdollisuutta tehdä sosiaalityötä toisin [aineistonäyte 84].

*”Projektityö antoi sosiaalityöntekijälle mahdollisuuden kokeilla uusia työtapoja. Pitkäkestoinen, syvälle menevä ja tiivis kontakti asiakkaaseen syntyi ja kehittyi monenlaisissa yhteyksissä. Se auttoi näkemään asiakkaan kokonaisena persoonana voimavaroineen ja tarpeineen. Projektityöntekijät tekivät tiivistä parityötä. Vapaassa, luovassa keskustelussa syntyi uusia ajatuksia, jotka jalostuivat toiminnaksi. Vaikeissa asiakastilanteissa parityö antoi monipuolisempia näkökulmia ja vähensi työn kuormittavuutta.” 0700C*

”Hakunilan naiset” -projektissa projektiaika tuli esille autonomisena, kollegiaalista tukea tarjoavana ja vaihtoehtoisia ratkaisuja ruokkivana ajanjaksona. Kokeiluajan voi nähdä antavan mahdollisuuden kehittää ammattityön näkökulmasta perusteltuja ratkaisuja ja saada vahvennusta sosiaalityöntekijän kognitiivisista rakenteista nousevaan työskentelytapaan. Asiakasnäkökulman tärkeys painottui sosiaalityöntekijän omaan osaamiseen kohdistuvana kehittämistarpeena. Lohin ja Niirasen (2005, 54) havaintojen mukaan sosiaalityön perustehävä ymmärretään ennen kaikkea asiakastyön kautta. Toisessa ”Hakunilan naiset” -projektiin [aineistonäyte 85] liittyvässä aineistonäytteessä tuodaan esille työntekijän rooli asiakkaan käytettävissä olevana resurssihenkilönä ja rinnalla kulkijana.

*”Kahden sosiaalityöntekijän työpanos ja pieni kohderyhmä mahdollistivat tiiviin ja syvällisen työskentelytavan. Osallistujat työskentelivät paljon ryhmässä ja myös työharjoittelua tuettiin pienryhmätapaamisilla. Tarvittaessa voitiin järjestää lyhyessä ajassa yksilöllisiä tapaamisia. Toisin kuin perinteinen sosiaalityö projektityö oli osallistujan rinnalla kulkemista yhdeksän kuukauden kehitysprosessin ajan.” 0700C*

Projektikirjoituksen perusteella asiakaslähtöinen näkökulma vietiin äärimmäisyyksiin, sillä työntekijän ajankäytön kuvattiin osittain määrittyvän asiakkaan tarpeista. Projektissa avautui samalla kerralla mahdollisuus ylittää sekä profes-

sionaalisten että organisatoristen rakenteiden tiukkoja sidoksia ja niiden vuorovaikutukseen tuomaa etäisyyttä. Tehostetun työn elementtinä näyttäytyi lähimmäisyys, sosiaalisen vuorovaikutuksen osapuolena oleminen. Rose (1999,4) on pohtinut julkisen vallan ulottumista sellaisille elämänalueille, jotka aikaisemmin kuuluivat ihmisen yksityisyyteen. Aineistonäytteen [85] perusteella työntekijästä tulee osa asiakkaan elämää samalla kun asiakkaan arki ohjelmoituu erilaisista tukitoimenpiteistä. Roivaisen (2008, 32) keräämässä haastatteluaineistossa kuvataan kuinka yhdyskuntatyötä tekevät sosiaalityöntekijät joutuvat purkamaan rooliaan ja omaksumaan maallikkoasenteen saadakseen uskottavan toimijaroolin alueilla. Aineistonäytteestä [85] käy ilmi, että spontaanille vuorovaikutukselle ei koettu arkiuuttamisessa olevan aikaresurssien eikä toimintakäytäntöjen luomia edellytyksiä. Asiakaslähtöisyyden voimakkaan korostamisen voidaan tätä taustaa vasten nähdä heijastavan myös professionaalista pyrkimystä puolustautua managerialistista kritiikkiä vastaan (Julkunen 2004, 173).

Kokonaisvaltaisen auttamisen voidaan todeta mahdollistavan ammattityön taitojen monipuolista käyttöä ja avaavan näkymiä pysyvän vaikuttavuuden saavuttamiseen. Projektiolosuhteet antavat Markströmin (2006, 88) mukaan mahdollisuuden ammatillisen kunnianhimon tyydyttämiseen. Projektin ajaksi on mahdollista turvata erityisolosuhteet verrattuna tavanomaiseen työhön. Tällaisia erityisolosuhteita ovat muun muassa tarkoin harkittu osaaminen, täsmälliset johtamisstrategiat, hallinnolliset rutiinit, kehittyneet yhteistyösuhteet, sekä loppuun asti mietitty henkilöstön tuki, esimerkiksi työnohjauksen muodossa (Markström 2006, 88.) Paitsi työntekijälle, myös asiakkaalle projekti oli poikkeuksellinen ajanjakso, jonka aikana työntekijä omistautui asiakkaan tarpeille ja hänellä oli etuoikeus palveluiden käyttöön.

#### *Prosessien vaikuttavuus tavoitteena ja toimintatapana*

Toinen pyrkimys ja toimintatapa vastata menetelmällisen kehittämisen tarpeeseen oli prosessien mallintamisessa ja vaikuttavuuden osoittamisessa kehittyminen. Sosiaalialan ammattityöhön kohdistui 1990-luvun loppupuolelle tultaessa yhä useammin hankkeita, joissa tarkoituksena oli ammattityön prosessin erittelyminen ja prosessin yleispätevien elementtien esille nostaminen. Tällöin ammattityön prosessista pyrittiin osoittamaan mallinnettuja kulkukaavioita ja syy-seuraus ketjuja. Stakesin organisoimassa ”*Palmuke -hankkeessa*” mallintaminen pyrittiin tuottamaan tutkijoiden ja kentän toimijoiden yhteistyönä [aineistonäyte 86].

*”Stakesin kehittämispäällikkö Tom Erik Arnkil ja erikoissuunnittelijat Esa Eriksson ja Marie Rautava sekä iso joukko lasten ja nuorten parissa työskenteleviä ovat miettineet yhteisessä Palmuke -hankkeessaan (Paloelurakenteen muutos ja henkilöstön kehittäminen) miten lievittää tehokkaimmin suurta ja miten pientä huolta. He ovat määritelleet seitsemän huolen vyöhykettä ja rakentaneet kullekin huolen vyöhykkeelle soveltuvia uusia työmenetelmiä.” 1200B*

Huoli on hyvä esimerkki sosiaalialan ammattityön kohteena olevasta ilmiöstä, joka on vaikeasti käsitteellistettävissä ja jonka käsittelyyn liittyy paljon hiljaista

tietoa (Jalava 2001, 61). Kyseisessä projektissa haluttiin rakentaa siltaa arkikäytännön ja työn teoreettisen hallinnan välille. Arkinen tunnetila, huoli, pyrittiin kehittämishankkeessa erittelemään tavoitteellisen ammattityön kohteeksi. Huolen vyöhykkeillä haettiin kosketuspintaa työntekijän välittömään tunnetilaan, kun taas menetelmien nimeämisellä standardoitiin menettelytapoja näiden tunnetilojen jäsentämiseen. Työmenetelmiä laadittiin yhteistoiminnallisesti, jolloin toimivimmiksi osoittautuneet sovellukset, ns. ”parhaat käytännöt” seuloutuivat ja tulivat testatuiksi kehittämisprosessissa. Malli muodostaa tällöin myös professionaalisisessa hallinnassa olevan ohjelman, jonka käyttöoikeus edellyttää positiota vakiintuneessa palvelujärjestelmässä.

Prosessien mallintaminen painottaa suunnitelmallisuutta ja tavoitteellisuutta ammattityön menetelmien kehittämisessä. Kansainvälisessä Umbrella -lastensuojeluhankkeessa [aineistonäyte 87] kehitettiin projektikirjoituksen mukaan uutta, suunnitelmallisuutta ja järjestelmällisyyttä painottavaa näkökulmaa kasvatus- ja hoitotyöhön.

*”Umbrella -hankkeessa on kehitetty itsenäistymisen tukemiseen Umbrella -menetelmä, joka sisältää konkreettisia välineitä tähän työhön. Uudenlainen näkökulma työntekijän työhön tulee siitä, että kasvatus- ja hoitotyössä (vrt. throughcare) painotetaan entistä konkreettisemmin ja yksilöllisemmin lapsen ja nuoren suunnitelmallista ja järjestelmällistä tukemista ja ohjaamista tiellä kohti aikuisuutta.” 1500B*

Suunnitelmallisuus ja järjestelmällisyys ovat lähtökohtaisesti sosiaalialan ammattityön perusasioita, joiden kuitenkin kerrottiin vaativan erityistä kehittämistä. Projektissa suunnitelmallisen työprosessin toteuttamista sovellettiin erityisiin työolosuhteisiin ja kohderyhmän yksilöllisiin tarpeisiin. Toisaalta menetelmien rekisteröiminen ja toteuttamisformaattien hiominen mahdollisti niiden tuotteistamisen ja sijoittamisen uusiin toimintaympäristöihin. Sosiaalialan ammattityön tarkasteluissa menetelmällisyys todetaan usein vähäiseksi, eikä menetelmällisyyttä haluta korostaa välineellisessä merkityksessä. Menetelmien esille nostaminen tekee eroa toimipisteen ja auttamismenetelmän välillä. Tunnetun menetelmän liittäminen toimipisteen toimintamuotoihin nostaa toimipisteen profiilia ja välittää viestiä laadukkaasta ja kehityksessä mukana olevasta toiminnasta.

Mallintamisen ja ammattityön ohjelmoimisen yksi tavoite voidaan nähdä pyrkimyksessä osoittaa työn vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta, muun muassa tietotekniikkaa soveltamalla. ”SLPT -projektissa” [aineistonäyte 88] sosiaalityön vaikuttavuuden osoittamista pyrittiin parantamaan tietotekniikan avulla.

*”Ohjelman kehittäminen aloitettiin lapsiperheiden kanssa tehtävään sosiaalityön tarpeista. Sosiaalityöntekijät pohtivat, miten saisivat vaivattomasti kirjattua huolto- ja muut asiakaskohtaiset suunnitelmat. Minne voisi selkeästi koota asiakaskertomusta, asiakkaan elämään liittyviä ilmoituksia ja yhteistyöneuvottelujen sisältöjä? Miten voisi seurata, tuottaako yhteistyö asiakkaan kanssa toivottuja tuloksia? Miten sosiaalityöntekijä voisi järjestelmällisesti seurata huoltaan asiakasperheen lasten hyvinvoinnista ja turvallisuudesta? Miten hän voisi vaivattomasti valaista eri osapuolille työnsä sisältöä ja vaikuttavuutta? Miten saisi näppärästi tuotettua perustilastoja asiakaskunnasta? Sosiaalityön vaikuttavuus -osio luotiin palvelemaan kaikissa näissä tarpeissa.” 1000A*

Ohjelman kehittäminen ilmensi pyrkimystä osoittaa sosiaalityön näkyvyyttä ja vaikuttavuutta sekä edistää toimintatapojen läpinäkyvyyttä, vastaamista tili-velvollisuusarvioinnin vaateisiin. Työntekijöiden sanaton, informaalinen tieto haluttiin muodostaa formaaliseksi, systemaattiseksi tiedoksi (ks. Jalava 2001, 61-62; Lohi & Niiranen 2005, 29). palvelun läpinäkyvyys eri osapuolille yhdistettiin laadukkaaseen toimintaan. Projektikirjoituksesta voidaan päätellä, että sosiaalityöntekijä koki työssään painetta kyetä numeerisesti ja konkreettisilla operaatioilla osoittamaan työnsä sisältöä, sekä samalla hallitsemaan suuren asiakasmäärän tuottamaa tietomassaa. Samassa kirjoituksessa [aineistonäyte 89] siteerataan kahden tietokoneohjelmaa käyttävän asiakastyöntekijän kokemusta uudesta välineestä.

*”Leena Koposen ja Pertti Hartikaisen mielestä ohjelma on jäsentänyt työskentelyä, helpottanut asiakkaan tilanteen arviointia sekä tarkentanut tavoitteiden asettelua ja työn vaikuttavuuden seurantaa. Asiakkaiden kanssa on tullut helpommaksi ottaa vaikeitakin asioita puheeksi. ... Kun asiakkaan tilanne on arvioitu tietyin kriteerein ja numeroin, on helppo saada siitä nopeasti kokonaiskuva.” 1000A*

Asiakastyön prosessiin pyrittiin tuomaan objektiivisuutta ja määrämuotoisuutta. Kriteereiden ja tunnuslukujen käyttämisen nähtiin varmentavan asiakkaan tilanteen yhdenmukaista ja monipuolista käsittelyä. Ohjelma oli eräänlainen asiakassuhteen ulkopuolelta tuleva määrittäjä, joka esitti vaateensa asian käsittelylle. Ohjelman muodossa asiakastyön prosessille esitettiin normeja, mutta lainsäädännöllisistä normeista poiketen, ne olivat ainakin osittain sosiaalityön sisältä asetettuja ja professionaalista prosessia tukevia. Läpinäkyvyyttä peräänkuuluttavan ohjelmoidun sosiaalityön voidaan nähdä vastaavan managerialistisen hallintoajattelun vaatimukseen, asiantuntemuksen näkyväksi tekemiseen managerialistisessa ympäristössä. Flynn’n (1999, 33) mukaan ammattilaisen taitojen systematisoimisessa voidaan edetä, mutta sitä ei voida täysin ohjelmoida, eikä ammatillista harkintaa voida korvata (ks. myös Eräsaari 2006, 92). Kun 1990 -vuoden projektikirjoituksissa sosiaalityön asiantuntijuutta pyrittiin tekemään näkyväksi sosiaalisen näkökulmaa esille tuomalla, esitetään se 2000 -vuoden projektikirjoituksissa asiakastilanteen käsittelyn prosessin monipuolisuutena ja vaikuttavuutena.

### **8.3.1 Yhteenveto ammattityön kehittämiseen tähtäävästä projektitoiminnasta**

Sosiaalialan ammattityön kehittämiseen tähtäävä projektitoiminta keskittyi suurimmaksi osaksi sosiaalityöntekijän työhön. Kehittämisessä oli kolme osaluuetta: ammattityön asiantuntemuksen vahvistaminen, ammattityön suuntaaminen palvelujärjestelmän muutoksessa ja ammattityön menetelmällisen profiilin nostaminen. Ammattityön asiantuntemuksen vahvistamisen osa-alueella projektitoiminnan perusteluna olivat sosiaalityön rajoitetut toimintamahdollisuudet byrokraattisessa palvelujärjestelmässä. Sosiaalityön asiantuntemus koettiin vähäisesti tunnistetuksi ja arvostetuksi, ammatillinen määrittelyvalta koettiin vähäiseksi ja toiminta-alue liian kapeaksi. Projektien tavoite oli asiantuntijuuden näkyväksi tekeminen. Tavoiteltiin sitä, että sosiaalityö tulisi tunnuste-

tuksi sosiaalisen asiantuntijuuden haltijana, ammattityötä haluttiin määritellä autonomisemmin ja työn hallittavuutta haluttiin parantaa. Suuri työmäärä ja työn raskaus tulivat tavalla tai toisella esille osana monia muita tavoitteita. Ammattityön tekemisen ehtoihin haluttiin vaikuttaa erityisesti suurten palvelujärjestelmämuutosten kynnyksellä. Ammattityötä pyrittiin tekemään näkyväksi siirtämällä sosiaalityön painotusta toimintatapoihin, joissa sosiaalisen asiantuntijuutta olisi mahdollista hyödyntää sekä kehittämällä sosiaalityön tietoperustaa tutkimuksen, koulutuksen ja työnohjauksen muodossa.

Ammattityön suuntaamista palvelujärjestelmän muutoksessa perusteltiin tarpeella organisoida palveluita uudelleen. Palveluiden uudelleenorganisoinnilla oli heijastuksia sosiaalialan ammattityöhön, mutta nämä kokeilut olivat projektikirjoitusten perustella harvalukuisia. Sosiaalityön asiantuntijuuden muokkaaminen kohti alueellisen asiantuntijan roolia nähtiin sosiaalityön piirissä positiivisena mahdollisuutena. Tehtäväkeskeisyydestä ja ammatillisesta hierarkiasta pyrittiin luopumaan laitospuolisissa työympäristöissä. Kolmas tehtävärakenteita muuttamaan pyrkivä kokeilu liittyi erityisosaamisen ja perustyön lähentämiseen. Kaikissa näissä kokeiluissa pyrittiin vähentämään sektorituneista ammattikuvista ja työtehtävistä johtuvaa eriytyneisyyttä.

Sosiaalialan ammattityön menetelmällisen profiilin nostamista perusteltiin uusissa ympäristöissä toimimisella ja ongelmien vaikeutumisella. Tällöin epäkohtana koettiin avohuoltoon soveltuvien menetelmien vähäisyys, verkostomaisissa ympäristöissä toimimisen aiheuttama tarve tuoda osaamista esille menetelmällisenä prosessina ja työssä kohdattavien ongelmien vaikeutuminen. Menetelmällisen profiilin nostamisessa oli havaittavissa kaksi suuntaa. Ensimmäiseksi työn tavoitteena oli kokonaisvaltainen työskentelyote, jossa pyrittiin toteuttamaan sekä suunnitelmallisempia ja yksilöllisempiä toimintatapoja juridis-hallinnollisissa ympäristöissä että kokeilemaan työtapoja, joissa asiakassuhteet olivat tiiviitä ja kokoaikaisia ja joissa etäännyttiin niin professionaalisista, byrokraattisista kuin managerialistisistäkin sidoksista. Toiseksi työn tavoitteena oli sosiaalityön prosessia mallintava ja standardoiva työote, jossa ammattityön hiljaista ja arkisiin yhteyksiin kiinnittyvää tietoa pyrittiin tekemään näkyviksi ja sabluunanomaisiksi toimintatavoiksi.

## 9 MUUTOKSEN MATKALLE PROJEKTIKEHITTÄMISEN KEINOIN

### 9.1 Projektitoiminnaksi kanavoituvat muutospyrkimykset

Sosiaalialan projektitoiminta on hyvinvointipalveluiden kentässä tapahtuvaa monimuotoista liikehdintää, joka muokkaa kentän institutionalisoituneita rakenteita. Hyvinvointivaltioinstituutio muuttuu, kun vakiintuneisiin rakenteisiin kohdistuu muutospyrkimyksiä joko ylhäältä tai alhaalta käsin (Scott 2001, 182; Eräsaari 1999, 147-148; Beck 1995, 56). Tutkimusaineiston perusteella 1990-luvulla hyvinvointivaltiollisiin rakenteisiin kohdistui muutospyrkimyksiä molemmista suunnista ja rakenteita pyrittiin arvioimaan uudelleen. Projektitoiminta oli yksi tapa toteuttaa muutoksia ja saattaa eri suunnista tulevia intressejä yhteen.

#### *Monensuuntaiset muutospyrkimykset*

Voidaan sanoa, että murrosvaiheessa hyvinvointivaltiota ylläpitävä sääntelevä pilari joutui kokonaisuudessaan muutoksen kohteeksi. Tutkimustulosten perusteella projektitoiminnan taustalla on nähtävissä valtionhallinnon suunnasta esille tuodut hyvinvointivaltion uudelleenarvioimisen tarpeet. Hallinnollis-ideologinen päätös palveluiden järjestämisvastuun siirtämisestä paikallistasolle, suositukset toimintojen painopisteen siirtämisestä ongelmien ennaltaehkäisyyn ja rahoituskanavien avaaminen kolmannen sektorin ja ESR -rahoituksen suuntaan, ovat tunnistettavissa projektitoimintaa liikkeellepanevina tekijöinä. Päätöksenteossa ja sitä toimeenpanevissa ohjauksellisissa toimissa on havaittavissa julkishallinnon reformin ja uuteen julkisjohtamiseen siirtymisen vaikutuksia, joita suomalaisessa ja muiden länsimaisten yhteiskuntien kontekstissa ovat kuvanneet muun muassa Alasuutari ja Lampinen (2006, 57), Clarke (2004, 11), Vartola (2004, 110), Lehto (2003, 37-38), Haverinen (1999, 86) ja Hanney (1997, 53). Valtion ja kuntien suhteita uudelleen määrittävä lainsäädäntö (valtionosuuslait, kuntalaki, vapaakuntakokeilu), liikelaitoistamiskehitys ja tuloksellisuusoppien täytäntöönpano (Vartola 2004, 107; Anttiroiko ym. 2003; Julkunen

2003, 85) muodostivat muutoksen säädöksellisen perustan. Kun otetaan huomioon 1990-luvun alkuvuosille sijoittuneen taloudellisen laman vaikutukset kuntatalouteen (Koskiahho 2008, 13-14), voidaan todeta, että hyvinvointivaltion institutionaalisiin rakenteisiin kohdistui useita samanaikaisia ylhäältä alaspäin suuntautuvia muutoksia. Muutoksessa myös tähdättiin uuteen hallinnolliseen malliin, joka pitää sisällään uudenlaisia näkemyksiä valtion, kansalaisen ja paikallistason toimijoiden roolista.

Eurooppalaisen hallinnollisen järjestelmän tulo kansallisen järjestelmän rinnalle ja erityisesti sen mukanaan tuoma käsitteellinen maailma voidaan nähdä yhtenä hyvinvointivaltion muutokseen vaikuttavana tekijänä. Projektitoiminnan taustalla on tunnistettavissa Euroopan Unioniin liittymisen vaikutus ja sen mukanaan tuoman julkishallinnollisen koneiston toimintatapojen ja käsitteiden vaikutukset kansalliseen politiikkaan. Vaikka puuttumisen jäsenmaiden sosiaalipolitiikkaan ei ainakaan alkuvaiheessa nähty olevan EU -politiikan keskeisimmässä intresseissä (Kari & Saari 2005, 9), voidaan havaita, että EU:n työllisyyttä ja liikkuvuutta tukevalla elinkeinopolitiikalla ja sosiaalipolitiikalla on yhteyksiä (Julkunen 2006, 55). Sosiaalialan projektimaailmassa Euroopan Unionin vaikutus on havaittavissa ilmiölähtöisen jäsentämistavan tulona palvelujärjestelmälähtöisen jäsentämistavan rinnalle sekä syrjäytymisen ja integraation nousemisena uusien palveluiden perustelemisen keskiöön. Uudet käsitteet merkitsevät muutoksen reitin rakentumista myös kulttuuris-kognitiivisiin rakenteisiin. Exworthy ja Halford (1999) väittävät, että uuden julkisjohtamisen mallit antavat johtajille uuden kielen, uuden tekniikan ja uudet arvot, joiden myötä valta ja auktoriteetti muutokseen todentuvat. Vartola (2004, 97) ja Julkunen (2001, 107) puhuvat vanhan käsitteistön korvaamisesta uuden hallinnon kielellä, jonka myötä totuttaudutaan käyttämään uusia käsitteitä ja samalla niiden edustamaa ajattelutapaa. Sosiaalialan toiminnoissa vieraaseen ohjaavaan käsitteistöön luotiin suhdetta antamalla käsitteille sisältöjä omasta aiemmasta kokemusmaailmasta käsin (ks. Weick 2001, 53). Esimerkiksi syrjäytymisestä ja integraatiosta löytyy kosketuspintaa muun muassa kansalaisjärjestöjen pyrkimykseen kohentaa jäsenkuntansa yhteiskunnallista asemaa ja vaikuttamismahdollisuuksia, ammattilaisten pyrkimyksiin edistää asiakkaidensa osallisuutta ja pohjoismaisen julkisen sektorin perusarvoon ylläpitää paikallisdemokratian perinnettä.

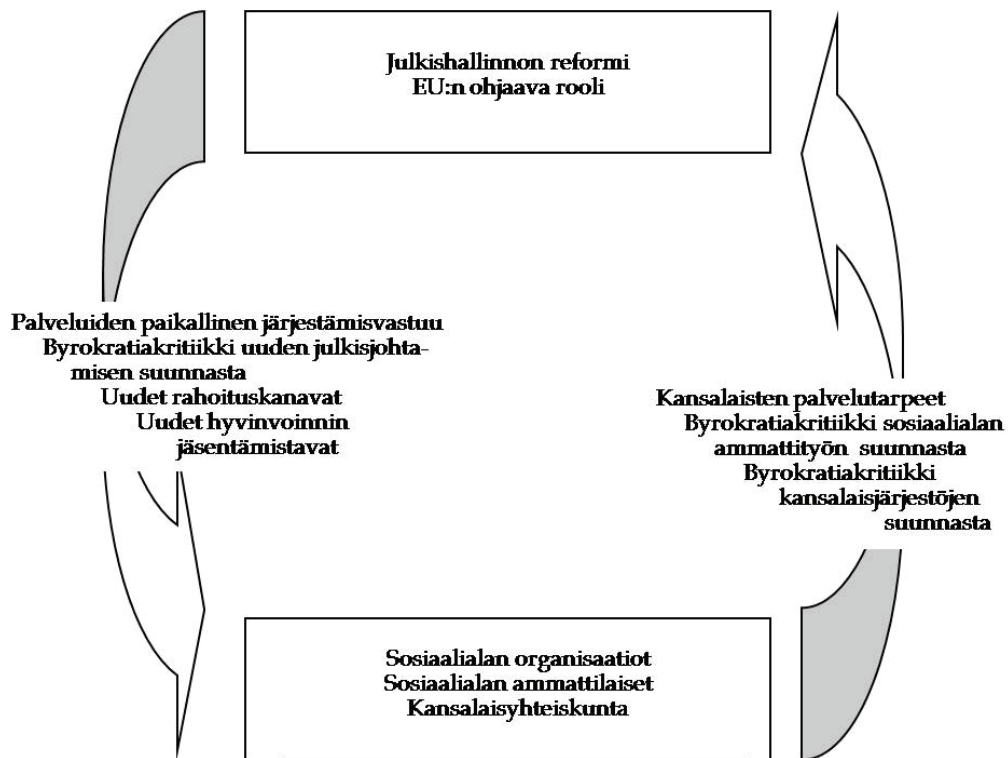
Uuteen julkisjohtamiseen tähtäävässä ylhäältä alaspäin suuntautuvassa muutostyössä kritiikki kohdistettiin byrokraattisuuteen, joka tällöin nähtiin koordinaatiota vaikeuttavana sektoroitumisena ja yhteistyön puutteena. Ammattilaisten ja järjestöjen byrokraatiakritiikki puolestaan pyrki vaikuttamaan alhaalta ylöspäin ja kriittisten huomioiden siivittämänä pyrittiin neuvottelemaan uusia toimintatapoja olemassa oleviin byrokraattisiin rakenteisiin. Hyvinvointivaltioon kohdistunut byrokraatiakritiikki suuntasi muutostarpeen hyvinvointivaltiollisten rakenteiden systeemiominaisuuksiin, toimintojen organisoitumisen tapaan sekä riittämättömään ja kankeaan ympäristösuhteeseen. Byrokraattisen organisaation ympäristösuhteita ovat analysoineet muun muassa Vartola (2004, 100), Morgan (1996, 58), Sahlin (1996, 18-19), Weick ja Wesley

(1996, 445) ja Scott (1987, 22). Projekteja perusteltiin ammattilaisten havainnoilla, jotka liittyivät kansalaisten riittämättömään avunsaantiin ja virkavaltaiseen kohteluun. Organisaatioiden sisältä kumpusi myös sosiaalityöhön patoutunut byrokratiakritiikki. Sosiaalityön alisteisuutta byrokraattisissa rakenteissa ovat analysoineet muun muassa Cavén (1999, 142), Dominelli (1997, 118) ja Lipsky (1980, 19). Byrokraattisuuteen viittaisivat myös kansalaisyhteiskuntaa edustavat järjestöt. Toiminnan organisoitumiseen kohdistuvassa kritiikissä ei haluttu kritisoida hyvinvointivaltiollisen toiminnan tavoitteita tai periaatteita sinänsä. Pikemminkin palveluita haluttiin parantaa lisäämällä aikataulullista joustavuutta, yksilöllistä osuvuutta ja kokonaisvaltaista jatkuvuutta.

Kansalaisten tarpeita esille tuomalla kolmannen sektorin toimijat pyrkivät vaikuttamaan sekä perinteisiin hyvinvointivaltiollisiin rakenteisiin että uuteen hallinnolliseen kulttuuriin. Julkunen (2006, 119) sekä Möttönen ja Niemelä (2005) ovat havainneet, että järjestöissä projektitoiminta on tulkittu mahdollisuudeksi vaikuttaa yhteiskunnan pelinsääntöihin siten, että jäsenistön erityispiirteet ja erityiset olosuhteet tulevat tunnistetuiksi. Tutkimustulosten mukaan kansalaisten tarpeita tuotiin esille hyvinvointivaltiossa vakiintuneen kehittämissyhteyden mukaisesti siten, että ne soveltuvat olemassa olevien palveluiden toimintalogiikkaan (ks. Anttonen & Sipilä 2000, 50-51; Ilmonen & Siisiäinen 1998, 25-26). Toisaalta havaituille tarpeille etsittiin uusia toteutumismahdollisuuksia, yhteistyökumppaneita ja ongelmanmäärittelyitä.

Sosiaalialan ammattityön kehittämiseen tähtäävissä projekteja ensisijaisesti perustelevana elementtinä oli ammatillisesti jaettu ymmärrys sosiaalityön alisteisesta asemasta byrokraattisessa hallinnossa. Cavénin (1999, 143) mukaan professionaaliset toimijat löytyvät organisaatioiden uumenista. Johansson (2006, 20), Levin (1996, 102) ja Lipsky (1980, 40) kuvaavat professionaalisen toiminnan hyödyntävän julkisen sektorin institutionalisoituneiden organisaatioiden määrittelemättömiä, ns. löyhän sidoksen alueita. Levin'n (1996, 102) mukaan säännöistä ja rutiineista selviytyminen ja joustavuuteen pyrkiminen muodostaa professionaaliseen toimintaan lähes institutionalisoituneen normin. Tutkimustulosten perusteella ammattityön kehittämiseen tähtäävien projektien perusteluissa oli tunnistettavissa kollektiivisesti jaettu ymmärrys ammattityön olosuhteista. Ammattityössä oli valmiina eräänlainen institutionaalisen muutoksen paine, jonka taustalla olevaa hallinnollisen ja professionaalisen näkökulman ristiriitaa muun muassa Cavén (1999, 142) ja Haverinen (1999, 198) kuvaavat. Sosiaalityön alapoliittinen asema byrokraattisissa organisaatioissa ja tarve toimia sisäistetyn ammatillisen normiston mukaisesti olivat tutkimustulosten perusteella jännitteisessä suhteessa. Sosiaalityön sidokset näyttävät toisaalta monensuuntaisilta, sillä valtionhallinnon suunnasta haluttiin selkiyttää sosiaalityön roolia ja kohdistettiin sosiaalityöhön odotuksia. Pyrkimys muuttaa organisaatioiden byrokraattisia toimintakäytäntöjä alhaalta ylöspäin suuntautuvassa prosessissa oli kuitenkin selkeästi nähtävissä. Kuviossa 11 on kuvattu projektitoiminnaksi kanavoituvat muutospyrkimykset tutkimustulosten perusteella.





KUVIO 11 Projektitoiminnaksi kanavoituvat muutospyrkimykset

### *Muutoksen velvoittavuus*

Julkisen sektorin projekteille leimaa-antavaa on kiinnittyminen valtakunnallisiin kehittämissuunnitelmiin. Projektikirjoituksista on luettavissa vakiintuneen kehittämissuhteyden jatkuminen valtion ja kuntien välillä, mutta myös kuuliaisuus ylemmän tahon suorittamalle määrittelylle. Etäisyys, virallisuus ja ”koskemattomuus” sävyttivät projektitoiminnan perusteluita erityisesti julkisissa palveluissa. Selittävinä tekijänä saattaa olla pidättäytyminen kirjoittamisessa ”viralliseen totuuteen” tai tottuminen ylätasolla asetettujen tavoitteiden abstraktiuteen (Heffron 1989, 89). Selitystä voidaan hakea myös hyvinvointivaltioon vakiintuneiden toimijasuhteiden hierarkkisesta historiasta. Riitta Haverinen (1999, 208) kiinnittää väitöstutkimuksessaan huomiota sosiaalitoimen tekniseksi muuttuneeseen rooliin ja retoriikan sisällyksettömyyteen. Sosiaalialan projektien kohdalla voidaan myös pohtia, missä määrin toimintakulttuuriin sisäänrakennettu byrokraattinen kuuliaisuus ja lojaliteetti vaikuttivat julkishallinnon reformin toimeenpanoon paikallistasolla. Projektikirjoituksista ilmeni praktinen suhtautuminen palveluiden järjestämisvelvollisuuteen. Se oli tyypillistä nähdä tehtävänä joka on annettu hoidettavaksi ja joka pyritään hoitamaan hyvin (ks. Rose 1999, 16). Risto Eräsaari (1999, 159) puhuu uskosta ”hallinnan järjen” ylivertauuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen, jonka seurauksena ongelmien, kehysten ja sääntöjen muutoksista ja käännekohdista ei keskustella. Voidaan myös kysyä, oletettiinko muuttuneesta vastuuroolista huolimatta paikallistasolla edelleen niin, että valtio kantaa päävastuu siitä, että hyvinvointivaltiollinen

kokonaisuus toimii. Nikolas Rose (1998, 15) käyttää kaksoisliikkeen käsitettä tarkoittaessaan samanaikaista itsenäistämistä ja vastuuttamista. Hänen mukaansa organisaatiot ja ylipäätään kaikki toimijat, jotka olivat sidoksissa sosiaalivaltion byrokraattiseen verkostoon, vapautettiin julkishallinnon reformin myötä ”löytämään oma kohtalonsa”. Samaan aikaan niistä kuitenkin tehtiin uudella tavalla vastuullisia omasta ja yhteiskunnan kohtalosta (Haverinen 1999, 85-86; Rose 1998, 15).

Palveluiden järjestämistä vastuun delegoitumisen paikallistasolle 1990-luvun alussa on todettu tapahtuneen haastavissa olosuhteissa (Koskiaho 2008, 13; Forma ym. 2007, 20; Möttönen & Niemelä 2005, 39; Haverinen 1999, 86; Hanney 1997, 57). Projektien näkökulmasta muutos kiteytyy eräänlaiseen paikallisten palveluiden järjestämisen pakkosaumaan, jolloin verkostojen mobilisoimiselle ja toimintakäytäntöjen muuttamiselle ei ollut näkyvissä vaihtoehtoja. Uusien projektimuotoisten palveluiden syntymiseen vaikuttivat julkisen sektorin intressit saada aikaan palveluita tarpeisiin, joihin julkisen sektorin taloudelliset resurssit eivät riittäneet. Sjöblomin (2006, 79) mukaan erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa on havaittu alibudjetoinnista johtuvaa projektiorganisaatioiden kasvua. Euroopan Unionin sosiaalirahaston projektivarat, samoin kuin Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen käyttäminen palvelutuotantoon muodostuivat elintärkeiksi rahoituslähteiksi. Julkishallinnon reformin vaatimusten ja niukan kuntatalouden voidaan nähdä luoneen uusien palveluiden kysynnän, johon järjestötoimijat ja muut kansalaisyhteiskunnan ryhmät pyrkivät vastaamaan. Kansalaisten tarpeista nousevan projektitoiminnan aktivoituminen voidaan siis nähdä reaktiona jo tapahtuneeseen julkishallinnolliseen ja globalisointumista ilmentävään muutokseen. Georg Henrik Wreden (2006, 99) mielestä projektiin ryhtymisessä on järjestöjen kannalta monia vaikeasti ylitettäviä ongelmakohtia, joita rahoittajien ”alhaalta ylös” -ideologia ei näytä tukevan. Järjestöjen näkökulmasta projektit voidaan nähdä varainhankintana, yhdistyksen perustuksen mahdollistajana tai perustehtävästä irtoavana kehittämistyönä. (Wrede 2006, 99.) Aatteellisissa yhdistyksissä motiivit projektien käynnistämistä kohtaan ovat ristiriitaisia.

## **9.2 Projektien tavoitteet - hallinnan haasteita, kehittämiskumppanuutta ja ammattityön vahvistamista**

Projektitoiminnan tavoitteet sijoittuivat tämän tutkimuksen perusteella vakiintuneiden julkisten hyvinvointipalveluiden, uusien palveluiden ja sosiaalialan ammattityön kehittämisen alueille. Murrokselle on ominaista, että monenlaiset muutossuunnat ovat samanaikaisesti läsnä. Ulrich Beck (1995, 56) puhuu sääntösidonnaisesta ja sääntöjä muuttavasta politiikasta tarkastellessaan kansakuntien liikkeitä murroksessa. Murroksessa on kysymys sääntöjärjestelmän vaihtamisesta ja sääntöjärjestelmän luomisesta. Vaikka Beckin analyysi koskettaa metatasoista murrosta modernista postmoderniin, on hänen mukaansa sama

ilmiö nähtävissä ihmisten organisoidussa yhteistoiminnassa yleensä (Beck 1995, 56-57).

Voidaan arvioida, että myös hyvinvointivaltion murroksessa toimijatahot päivittävät ja uudistavat suhdettaan hyvinvointivaltiollisen toiminnan reunaeh-  
toihin, jotka samanaikaisesti ovat sekä perinteisiä, uudistuneita että muuttuvia. Sosiaalialan projekteihin perehtyminen osoittaa hyvinvointivaltiollisten sidosten olevan liikkeessä. Myös tavoitteenasettelussa on nähtävissä kiinnittymistä perinteeseen, ideologiaan, käytäntöön ja muutokseen.

Projektin perusmuotoa kuvattaessa (Morgan 1996, 52; Viirkorpi 2000, 8; Weick 2001, 216) on tyypillistä olettaa, että projekti on määräaikainen toimintamuoto, jonka päätyttyä sen tuloksia arvioidaan ja perusorganisaatiossa tehdään päätöksiä tulosten soveltamisesta. Tämän tutkimuksen perusteella projektitoiminta näyttäytyi toisenlaiseen toimintakulttuuriin ja palvelurakenteeseen siirtymisen välivaiheena. Projekteissa ilmaistiin tavoiteltavan muutosta, jonka vaihtoehtona ei kuvattu paluuta entiseen toimintatapaan, mutta jonka lopullista päämääräkään ei tuotu esille. Voidaan arvioida, että paluun entiseen ei oletetakaan olevan realistinen vaihtoehto, sillä julkishallinnon reformin seurauksena hyvinvointivaltiollisten palveluiden kenttää kannattelivat uudet säännöt. Poikkeuksen muodostivat ammattityön kehittämiseen tähtäävät projektit. Niissä tavoitteet liittyivät osaksi pitkäjänteistä ammattityön vahvistamisen projektia, eivätkä ne olleet välittömän uudelleen muotoilun kohteena. Seuraavassa tarkastelen projektitoiminnan tavoitteita ja niiden kiinnittymistä toisaalta julkishallinnon reformin ja uuden julkisjohtamisen tavoitteisiin ja toisaalta toimintojen perinteestä ja sisäisestä logiikasta kumpuaviin kehittämispyrkimyksiin. Projekti-  
toiminnan tavoitteet on kuvattu taulukossa 11.

#### *Universalistinen toimeksianto managerialistisessä ympäristössä*

Sosiaalihuollon ja sosiaalipalveluiden järjestämisvelvollisuus kuntalaisille ohjasi tutkimustulosten perusteella voimakkaasti julkisen sektorin projektitoimintaa. Projekteilla pyrittiin kehittämään perustoiminnan ydinprosesseja, kuten palveluiden olemassaoloa, palvelurakenteita ja yhteistyömuotoja. Kunnan vahventunut palveluvastuu oli tuonut esille tarpeen kokonaisvaltaisesta kehittämisestä ja kehittämisen projektoimisesta. Projektoidun kehittämisen voi nähdä luovan edellytyksiä organisaatiokohtaiselle keittämistietoisuudelle ja sen myötä paikallisen hallinnan vahvistumiselle. Seppänen-Järvelä (2003, 3) kiinnittää huomiota siihen, että myös ulkopuoliset rahoitusmekanismit houkuttelevat perustyön projektoimiseen.

TAULUKKO 11 Projektitoiminnan tavoitealueet suhteessa toimijatahojen toimintalogiikkaan ja julkishallinnon reformiin

	<i>Toimijatahon toimintalogiikkaan kiinnitetyt tavoitteet</i>	<i>Julkishallinnon reformiin kiinnitetyt tavoitteet</i>
<i>Julkiset hyvinvointipalvelut</i>	Kuntalaisten palvelutarpeisiin vastaaminen  Laatutyö korkealaatuisena palveluna ja työntekijöiden omaehtoisesti tuottamina normeina	Hallinta -roolin hakeminen Toimintakentän haltuunotto Toimijoiden valmentaminen uuteen hallintoajatteluun Yhteistoiminnan kehittäminen Kentän avaaminen uusille toimijoille Laatutyö perustehtävän kirkastamisena
<i>Uudet palvelut</i>	Kansalaisten ja asiakkaiden äänen esilletuominen palveluiden kehittämisessä Olemassa olevien palveluiden täydentäminen ja laaja-alaistaminen Kansalaisten matala kynnyks lähestyä viranomaisia Sosiaalisen tuen monipuolinen saatavuus	Palvelukumppanuuden osapuolena toimiminen Marginaaliryhmien palvelutarpeista huolehtiminen  Viranomaisten pehmeä interventio asiakkaiden elämään Itseorganisoituneen toiminnan sitominen viranomaisvelvoitteisiin Ihmisten valmentaminen kohtaamaan arkielämän ja työyhteiskunnan haasteita
<i>Sosiaalialan ammattityö</i>	Ammatillisista lähtökohdista tapahtuva työn määrittely Ammattityön hallinnollisten sidosten vähentäminen Kokonaisvaltaisen asiakaslähtöisen työtteen kehittäminen	Legitimiteetin säilyttäminen suhteessa hallintoon  Työprosessien mallintaminen, standardoiminen ja näkyväksi tekeminen

Julkisen sektorin projektitoiminta on tutkimustulosten perusteella nähtävissä hallintaan liittyvän toimintatavan hakemisena, jota uusi rooli ja uusien suoritustodotusten kohteena oleminen edellyttivät. Rooli hallinnan keskuksena pyrittiin sovittamaan yhteen hyvinvointivaltiossa vakiintuneen universalistisen periaatteen kanssa. Tarkastellessaan universalismin käsitettä sosiaalipoliittisessa keskustelussa ja tutkimuksessa, Anttonen ja Sipilä (2000, 162) näkevät sen viittaavan kaikille tietyn valtion kansalaisille tarkoitettuun sosiaalipoliittiseen järjestelmään, johon kaikilla samanlaisessa tilanteessa olevilla on yhtäläinen pää-

sy. Hyvinvointivaltiota muuttavien poliittisten ratkaisujen on havaittu murta-  
van universalismin periaatetta. Myös kuntakohtaisen hyvinvointipolitiikan ja  
normitetun yhdenmukaisuuden on todettu perustuvan erilaisiin lähtökohtiin  
(Kananoja & Niiranen & Jokiranta 2008, 17). Tutkimustulosten perusteella pro-  
jekteissa ei kyseenalaistettu kuntien pyrkimystä ja kykyä vastata kuntalaisten  
tarpeisiin ja järjestää palvelut tasa-arvoisesti. Pikemminkin haluttiin tuoda esil-  
le, kuinka projekteissa pyritään ututterasti löytämään ratkaisuja kuntalaisten  
palvelutarpeisiin. Viittauksia palveluiden supistamiseen tai joidenkin ryhmien  
rajaamiseen niiden ulkopuolelle ei tuotu esille. Voidaan sanoa, että päätöksen-  
tekoa paikallistasolle delegoivassa ”toimeksiannossa” odotukset universalismin  
jatkumisesta siirtyivät paikallistasolle, sillä vaihtoehtoja nähtiin liittyvän vain  
palveluiden tuottamisen tapaan. Toisaalta julkisen sektorin projekteille tyypilli-  
nen tavoite yhdistää tarpeet, voimavarat ja vastuut optimaalisesti ja paikallisesti  
tarkoituksenmukaisella tavalla, pitää sisällään myös supistamista mahdollista-  
via lähtökohtia. Niukkoihin taloudellisiin resursseihin suhtauduttiin käytännön  
realiteettina, ”*raha ei vain yksinkertaisesti enää riitä kaikkeen.*” Haverisen (1999, 85)  
mukaan kuntien paineita uudessa kehittäjäroolissa leimasi valinnan vapauden  
ja valinnan pakon yhtäaikaisuus. Kuntien oli tasapainoiltava eri väestöryhmien  
tarpeiden välillä, jotta legitimizeetti palveluiden tuottajana tulisi turvatuksi.  
Kuntien oli myös valittava oma politiikkansa ristiriitaisten uudistamisstrategi-  
oiden välillä. Lähdesmäki (2000, 35) on todennut, että kuntien julkisjohtamises-  
sa ei sovellettu ”puhdasta New Public Management -mallia”, vaikka julkishal-  
linnon reformilla oli managerialistisia lähtökohtia. Kehittämispolitiikalla pyrit-  
tiin pikemminkin optimointiin kuin maksimointiin.

Paikallisiin julkisiin hyvinvointipalveluihin liittyvien projektien välittö-  
mimmät tavoitteet kohdistuivat toimintakentän haltuunottoon ja toimijoiden  
valmentamiseen uuteen hallintoajatteluun. Tavoite kiteytyy tavoitteeseen saada  
aikaan paikallisia sosiaali- ja hyvinvointipoliittisia suunnitelmia eli strategioita.  
Sjöblom (2006, 72-73) on todennut projektimaisen työtöteen jäntevöittävästä stra-  
tegiasta johtamista ja kehittämistä. Säuntelevän systeemin ja hallinnallisen kes-  
kuksen rakentaminen paikallistasolle edellytti julkisen sektorin toimintojen tar-  
kastelemista organisaatio-ominaisuuksien näkökulmasta. Sahlin-Andersson ja  
Brunsson (2000, 722) näkevät tämän olevan monien julkisen sektorin reformien  
pyrkimyksenä. Organisaationäkökulmasta huomio kiinnittyy organisaation  
rakenteisiin, alasysteemeihin, jotka aletaan nähdä muotoiltavissa ja vaikutetta-  
vissa olevina (Morgan 1996, 58). Tutkimustulosten perusteella projektien muo-  
dossa pyrittiin kehittämään ennen kaikkea yhteistoimintaa sosiaalitoimen sisäl-  
lä, eri hallintokuntien välillä sekä julkisen ja kolmannen sektorin välillä. Eri  
osapuolet pyrittiin liittämään strategiseen kumppanuuteen ja osallistumaan  
tavoitteiden priorisoimiseen, näkemystensä ja voimavarojensa esille tuomiseen  
sekä resurssien optimaalisen käytön linjaamiseen. Kananoja, Niiranen ja Joki-  
ranta (2008, 137-138) puhuvat voimavaroihin kohdistuvista strategisista lähes-  
tymistavoista, joita ovat muun muassa organisaation sisäänrakennettuja voi-  
mavaroja liikkeelle paneva ja sitä kautta vahvistava lähestymistapa sekä sosiaa-  
litoimen ja muun kunnallisen organisaation ulkopuolisia voimavaroja etsivä ja

yhdistävä lähestymistapa. Erityisesti tutkimustuloksissa tuli esille pyrkimys strategiseen kumppanuuteen kunnassa toimivien järjestötoimijoiden ja muiden kolmannen sektorin edustajien kanssa. Tämä merkitsee myös julkisen sektorin koordinoivan roolin vahvistumista, jota hallinnan teoreettisessa tarkastelussa on tuonut esille muun muassa Stoker (1998, 21) ja uuden julkisjohtamisen NPS-lähestymistavassa Denhardt ja Denhardt (2000, 553). Paikallistasolla haaste on siis sekä paikallisen päätösvallan ja hallinnollisen roolin ottaminen, että kokonaisvaltaisesta vastuusta vetäytyminen avaamalla toimintakenttää uusille kumppaneille. Julkisella sektorilla kehittämisen kohteeksi tuli hallinnan koneiston hiominen ja hallinnan haasteisiin vastaaminen. Tutkimustulosten perusteella voidaan päätellä, että julkisen sektorin projekteissa otettiin askeleita byrokraattisesta, hierarkkisesti johdetusta toimintakulttuurista kohti avoimempaa, ympäristön impulssit huomioivaa toimintatapaa (Quinn ym. 1996, 11; Morgan 1996, 58) ja itsenäisenä organisaationa kehittymistä (Brunsson & Sahlin-Andersson 2000, 722).

#### *Laatutyö – perustehtävän kirkastamista ja asiakaslähtöisyyttä*

Samoin kuin palveluiden järjestäminen kuntalaisten tarpeita vastaaviksi, on myös laadun kehittäminen kiinteässä yhteydessä julkisen sektorin perustoimintaan. Laadun kehittämällä on yhtymäkohtia toisaalta julkishallinnon reformiin liittyvään johtamisajatteluun ja toisaalta hyvinvointivaltion rakenteissa toimivien henkilöiden omaehtoisiin kehittämisajatuksiin. Johtamisajatteluna laadun kehittäminen nähdään täydennyksenä tai erityisenä korostuksena suhteessa uuden julkisjohtamisen taloudellisuus- ja tuloksellisuustavoitteisiin (Lehto 2003, 37-38; Haverinen 1999, 202). Koskiahon (2008, 27) mukaan laatujohtamiseksi voidaan nimittää hallinnollisia käytäntöjä, joissa palvelut syntyvät ratkaisuna käytännössä esille tulleisiin tarpeisiin asiakaslähtöisesti, eivätkä funktionaalisesti ylhäältä alas määräten.

Tutkimustulosten perusteella laadun kehittämisen tavoitteissa päällimmäiseksi nousi pyrkimys asiakaslähtöisempien ja monipuolisempien palveluiden aikaansaamiseen. Tätä tavoitetta voidaan tarkastella sekä hallinnon, että asiakastyön näkökulmista. Laadun kehittämistä hallinnollisesta näkökulmasta tarkasteltaessa, projekteissa pyrittiin nostamaan esille toimintojen ydin ja kirkastamaan käsitystä perustehtävästä. Palveluista pyrittiin saamaan esille optimaalinen perusformaatti, joka on vallitsevien reunaehtojen puitteissa mahdollinen ja johon työntekijät ja toimijatahot voivat sitoutua. Kun laatutyössä perustehtävä kirkastetaan, saadaan ainekset myös toimintojen priorisoimiseen ja työnjakoon, jotka myös ovat uuden johtamiskulttuurin osia. Tutkimusaineistossa ei kuitenkaan puhuttu laatujohtamisesta, vaan niissä korostui ennen kaikkea organisaatioissa toimivien oman työn kehittäminen ja halu vastata asiakkaiden tarpeisiin monipuolisesti ja joustavasti. Laatu rinnastettiin adjektiivisiin korkealaatuinen, jolloin tuotiin esille pyrkimys tähdätä tasokkaampaan ja tarkemmin suunniteltuun toimintaan. Laadun kehittämisen yhteydessä ilmaistiin, että byrokraattisperäiset toimintatavat ovat ainakin osittain korvattavissa työntekijöiden itsensä tuottamalla toimintatavoilla. Laadun kehittämässä toimijat voivat

itse tuottaa standardeja, joita Brunssonin ja Jacobssonin (1998, 15) mukaan luonnehtii vapaaehtoisuus ja toimijan oma arvio niiden hyödyllisyydestä.

Asiakaslähtöisyyteen pyrkiminen laatutyön tavoitteena osuu hyvinvointivaltion murrosvaiheeseen, jolloin laatutyötä kehittävä projekti tasapainoilee kahden "maailman" välillä. On tyypillistä, että osallistujat hahmottavat vakiintuneet, totutut hyvinvointivaltiolliset toimintatavat laadun kehittämisen lähtökohtana - niin etuineen kuin haittoineenkin. Tämän seurauksena laatutyöhön mukaan kutsutuilla on lupa odottaa, että myös laatua kehittävä projektin tuloksia sovelletaan aikaisempiin käytäntöihin. Tällöin voidaan ikään kuin säilyttää vanhat, jo toimivat ominaisuudet ja lisätä niihin uusia, vielä paremmin toimivia ominaisuuksia. Kehittämisen tavoitteeseen liittyy kuitenkin haasteellinen ja vaikeasti yhteen sovitettava ristiriita, sillä palvelujen laadun parantamisesta ja valinnan mahdollisuuksien lisäämisestä ei haluta aiheutuvan julkiselle sektorille lisää kustannuksia, pikemminkin päinvastoin (Lähdesmäki 2000, 32). Asiakas- ja työntekijälähtöisen laatutyön tulosten soveltamisessa haasteeksi muodostuvat hyvinvointipalveluiden reunaehdot, joita 1990-luvulla olivat ennen kaikkea niukkeneva talous, monipuolistuva palveluiden tuottajien kenttä ja voimistuva asiakkaan kuluttajarooli (Koskiahho 2008, 28-31; Lähdesmäki 2000, 31).

#### *Täydentäviä palveluita ja uusia palvelurakenteita*

Projektimuotoiset uudet palvelut lähestyvät hyvinvointivaltiollisten organisaatioiden kenttää kahdesta suunnasta: sekä pyrkimällä täydentämään jo olemassa olevia palveluita että pyrkimällä käynnistämään täysin uudella logiikalla jäsen-tyviä palveluita. Mikäli uusien palveluiden kehittämisen ajatus nojautui totuttuihin hyvinvointivaltiollisiin sitoumuksiin, pyrittiin toiminnan tavoitteet muotoilemaan institutionaalisen kentän odotuksia ja normeja vastaaviksi. Kolmannen sektorin ja hyvinvointivaltion keskinäistä täydentävyyttä ovat analysoineet muun muassa Möttönen ja Niemelä (2005, 16), Abrahamsson (1998, 156-157), Ilmonen ja Siisiäinen (1998, 25-26) sekä Kondra ja Hinings (1998, 754). Toinen tapa kehittää palveluita oli sijoittaa ne organisaatioiden kenttään itsenäisinä ja omalla toimintalogiikallaan toimivina. Kun palvelun lähtökohtana ei ollut vakiintuneen toimintatavan täydentäminen, työn kohde määriteltiin kokonaisuksi ilmiönä ilman palvelujärjestelmän lokerointia. Ilmiölähtöisessä tarkastelutavassa työn kohde kuvattiin suhteessa asiakkaaseen, kuntalaiseen, alueeseen tai yhteisöön.

Projektimuotoiset uudet palvelut eivät tutkimustulosten perusteella syntyneet vakiintuneiden julkisten palvelujen tilalle tai sisälle, vaan niiden rajapinoille ja palveluista tyhjille alueille, esimerkiksi avohuoltoon. Myös uusia tarpeita ja sosiaalisia ongelmia pyrittiin määrittelemään sosiaalisesti relevanteiksi (ks. Saari 2005, 27; Bahle 2003, 7). Palvelukentän täydentäminen merkitsi wellfare mix -tyyppisen hyvinvoinnin monituottajamallin konkretisoitumista ja kolmannen sektorin aktiivista osuutta siinä (Julkunen 2006, 43; Bahle 2003, 6). Palveluratkaisut sektoreiden kesken näyttäisivät tapahtuneen paikallisesti omaleimaisilla tavoilla, kuten myös Dahlbergin (2005, 757) tutkimus ruotsalaiskun-

nista osoittaa. Olemassa olevaa järjestelmää täydentämään pyrkivässä logiikassa on tutkimustulosten perusteella erotettavissa sekä palvelujärjestelmästä että kansalaisten ja asiakkaiden tarpeista lähtöisin olevat tavoitteet. Asiakasryhmien ja kansalaisten tarpeista nousevat tavoitteet suuntautuivat laajasti palvelujärjestelmän toimintoihin, niin lakisääteisten peruspalveluiden toimivuuteen kuin eri asiakasryhmien tarvitsemiin erityispalveluihinkin. Tavoite on palvelutarpeiden esille nostaminen tavalla, jossa kansalaisryhmien asiantuntemus ja kokemukset tulisivat kuulluiksi. Matthies (2008, 73) ja Beck (1995, 56) ovat tuoneet esille, että toimijakentän laajentaminen kolmannen sektorin suuntaan vahvistaa kansalaisyhteiskunnan merkitystä, sillä kansalaisia edustavat ryhmät pääsevät tuomaan näkemyksensä paikallisia hyvinvointipalveluita koskeviin kysymyksiin. Asiakasryhmien ja kansalaisten tarpeista lähtevät tavoitteet edellyttävät kolmannelta sektorilta erityisesti innovoinnin, asiantuntijuuden, oman intressiryhmän asianajon, kampanjoinnin ja tiedottamisen rooleja (ks. Julkunen 2006, 119).

Palvelujärjestelmästä lähtöisin olevassa ajattelutavassa tavoitteeksi asetettiin, että palvelut täydentäisivät niukkojen resurssien varassa toimivia julkisia palveluita. Tavoitteena nähtiin palvelukumppanuus kolmannen sektorin ja muiden uusien toimijoiden kanssa. Erityisesti tavoitteeksi asetettiin, että uusien palveluiden muodossa pystyttäisiin vastaamaan palvelujärjestelmän marginaaliin ajautuneiden henkilöiden avun tarpeisiin. Palvelujärjestelmää tutkittaessa on havaittu, että julkinen sektori on siirtänyt vaikeimmin autettavien auttamisen kolmannelle sektorille (Julkunen 2006, 120; Myllymäki 2003, 83; Laamanen ym. 2002, 75). Varsinaisten palveluiden vaihtoehtona tai niiden lisäksi tavoitteena oli, että marginalisoituneet ryhmät löytäisivät työllistäviä ratkaisuja, sosiaalista pääomaa ja mielekkäitä yhteyksiä yhteiskuntaan kolmannelta sektorilta. Nikolas Rosen (1998, 6) mukaan yhteisöjen ja kolmannen sektorin korostaminen nousi tarpeesta organisoida byrokraattisia ja professionaalisesti tuotettuja palveluita uudelleen. Tehtävälueittain tai toiminnoittain eriytyneet palvelut eivät useinkaan pysty käsittelemään useiden yhteen kietoutuneiden ongelmien aiheuttamaa kokonaisvaltaisuutta.

Uusissa projektimuotoisissa palveluissa pyrittiin luomaan organisoitunutta toimintaa sellaisille alueille, jotka eivät ennestään olleet organisoituneita tai niitä ei ollut liitetty viranomaistoiminnan yhteyteen. Tällaisia ovat muun muassa kansalaisjärjestöjen paikallisyhdistykset ja muut itseorganisoituneet tahot. Rosen (1999, 17-18) mukaan edellä kuvatun kaltaisia "mikrotasoisia vallan keskittymiä" pyritään entistä enemmän kytkemään osaksi hallinnan strategioita. Toiminnan tavoitteissa voidaan nähdä kahdensuuntaisia pyrkimyksiä: yhteisöllisestä kentästä palvelujärjestelmään suuntautuvia ja vastaavasti palvelujärjestelmästä yhteisölliseen kenttään suuntautuvia pyrkimyksiä. Ennaltaehkäiseviksi tarkoitetuissa yhteisöllisissä toiminnoissa korostuivat sekä viranomaisten pehmeä interventio asiakkaiden ja kansalaisten elämään, että kansalaisten matala kynnyksellä lähestyminen viranomaisia. Kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta monipuoliset tavat olla yhteyksissä viranomaistoimijoiden kanssa lisäävät kansalaisten mahdollisuuksia saada elämänolosuhteitaan ymmärretyiksi. Vakiintuneiden julkisten palveluiden jalkautuminen alueille ja epävirallisiin, maallikko-



auttamista hyödyntäviin toimintamuotoihin tuo sosiaalista tukea monipuolisemmin ja arjenläheisemmin saataville. Toisaalta intervention kohdistuminen arkielämään ja sosiaalisiin suhteisiin avaa viranomaisille laajemman pääsyn kansalaisten yksityisille elämänalueille (ks. Rose 1999, 17-18). Samalla se lisää sosiaalista kontrollia ja sitoo itseorganisoitunutta toimintaa viranomaistavoitteisiin. Kolmannen sektorin toimijoiden rooliin voidaan olettaa kohdistuvan ristiriitaisia odotuksia, joissa kohtaavat toisaalta kansalaisten osallisuuden edistäminen ja toisaalta vastuunottaminen syrjäytymisuhan alla olevien sosiaalisesta tukemisesta.

Uusien palveluiden tavoitteissa olivat erityisen usein esillä aktivoimisen, yhteiskuntaan integroitumisen, yhteisöllisyyden ja elämönhallinnan teemat. Yksilön yhteiskuntasuhteen tukeminen sekä sosiaalisen aikaansaaminen ja ylläpitäminen muodostuivat ydinsisällöksi. Sosiaalinen voi kuitenkin saada legitimizeettinsä monista näkökulmista, ne voivat sisältää erilaisia painotuksia käyttöyhteydestä ja määrittelijätahosta riippuen. Sosiaalisen erilaisia painotuksia hyvinvointivaltion murroksessa ovat analysoineet muun muassa Julkunen (2006, 55) ja Kettunen (2006, 255). Yksilötasolla integroivaa tavoitetta ilmensi ihmisten vahvistaminen kohtaamaan arkielämässä, yhteisössä ja erityisesti työyhteiskunnassa toimimisen haasteita. Listerin (1998, 216) mukaan hyvinvointipolitiikassa ollaan siirtymässä mahdollisuuksien tasa-arvoon. Tällöin sosiaalinen integrointi ja sen sisällä esimerkiksi aktivointi koulutukseen ja työhön nähdään uutena sosiaalisena oikeutena. Aktivoivassa ja kuntouttavassa työllistymisen tukemisessa tavoitteet kohdistuivat yksilökeskeisesti, yksilön työelämäkompetenssien vahvistamiseen, identiteetin tukemiseen ja merkityksellisyyden kokemusten aikaansaamiseen. Auttamisen yksilöllisyys oli tyypillistä tuoda esille vaihtoehtoisena toimintana, joka ei ole byrokraattisuuden tai standardiratkaisujen leimaamaa. Yhteiskunnan näkökulmasta työelämävalmiuksien vahvistaminen ehkäisee työttömyyttä ja työyhteiskunnan ulkopuolelle jäämistä, mutta myös vähentää sosiaaliturvan kustannuksia ja tuo markkinoille osaavaa ja motivoitunutta työvoimaa (Haverinen 1999, 203; ks. Heikkilä 1999, 10). Tutkimustulosten perusteella projektien tavoitteissa korostettiin ennen kaikkea niitä hyötyjä, joita toiminnasta aiheutuu yksilön osallisuudelle. Tällöin työllistyminen nähdään yhteiskuntaan integroitumisen avainsisältönä, joka tuo mukanaan sosiaalisen vahvistumisen ja osallisuuden.

#### *Ammatilliset tavoitteet hyvinvointipalveluiden kentällä*

Ulla Mutkan (1998, 12) mukaan sosiaalityön toimijat "joutuvat konstruoimaan työnsä uudelleen muuttuvista lähtökohdista ja uudenlaisista toimintaehdoista käsin". Tämä havainto kuvaa sosiaalialan ammattityön ja erityisesti sosiaalityön kehittämiseen tähtäävien projektien lähtökohtaa. Tavoitteissa heijastuu sosiaalityön jatkuva refleктоiminen suhteessa olemassa oleviin ja muuttuviin yhteiskunnan rakenteisiin. Sosiaalityön liittolaisuus ja toisaalta kriittinen suhde yhteiskunnan valtajärjestelmään luo ristiriidan, jota projekteissa työstetään. Sosiaalityön suhdetta yhteiskuntapolitiikkaan ovat kuvanneet muun muassa Rautio (2006, 11), Henriksson ja Wrede (2004, 10-13), Mutka (1998, 10) ja Rothstein

(1994, 129.) Raunion (2006, 11) mukaan sosiaalityön ei tule toimia yksinomaan yhteiskuntakeskeisestä lähtökohdasta käsin, vaan ammattityön orientaatiosta käsin on voitava harjoittaa myös sosiaalipolitiikan tavoitteiden ja toimintatapojen kriittistä arvioimista. Sosiaalityön kehittämiseen tähtäävien projektien tavoitteellinen jatkumo muodostuu ammattityön normatiivisten toimintatapojen ja palvelujärjestelmien hallinnollisten rakenteiden välille. Sosiaalityön kehittämiseen tähtäävissä projekteissa asiantuntijuuden alue määrittäytyi "sosiaalisen" asiantuntijuudeksi ja sen käyttämiselle pyrittiin löytämään kanavia kuntaa ja aluetta koskevissa ratkaisuissa. Närhin (2003, 70) mukaan juuri asiantuntijaroolin ottaminen olemassa olevien reunaehtojen puitteissa määrittää sosiaalityöntekijöiden mielikuvia itsestään paikallisina toimijoina ja vaikuttajina. Hallinnon intressit suunnata ammattityötä toisin liittyivät lähinnä paikallisten palveluiden uudelleenjärjestelyyn.

Sosiaalityön kehittämiseen tähtäävissä projekteissa sosiaalityöntekijät reagoivat yhteiskunnan ja palvelujärjestelmän muutokseen ensisijaisesti ammatillisesta orientaatiosta käsin. Kehittämisessä haluttiin nostaa tarkasteluun työprosessien solmukohtia ja prosesseissa tehtyjen ratkaisujen seurauksia (esim. Arnkil 1991). Tutkimustulosten perusteella projekteissa tavoiteltiin ammatillisista lähtökohdista tapahtuvaa työn määrittelyvaltaa. Lipskyn (1980, 19) mukaan autonomian ylläpitäminen ja laajentaminen ovat olennaisia aspekteja "katutasoon" byrokraattien rooli-odotuksissa. Henrikssonin ja Wreden (2004, 10-13) mukaan ammattikunnat voidaan nähdä ammatillista projektia toteuttavina intressiryhminä, jotka pyrkivät kollektiivisesti vahvistamaan ja ylläpitämään asemaansa. Suhde hallinnolliseen valtaan muodostuu tällöin erityisen tarkastelun kohteeksi ja mahdollisten konfliktitilanteiden aiheuttajaksi (Haverinen 1999, 198).

Tutkimusaineiston projekteissa tavoiteltiin sosiaalityön tiiviin sidoksen väljentämistä suhteessa organisaation formaaliseen rakenteeseen. Normi- ja tehtäväsidonnaisesta ympäristöstä etääntyminen nähtiin välttämättömänä ja positiivisesti haastavana, mutta myös legitimitetin ohentumisen takia epävarmuutta aiheuttavana. Lipskyn (1980, 19) mukaan ammatilliselle byrokratialle on ominaista pyrkimys säilyttää sekä professionaalinen että byrokraattinen status samanaikaisesti. Tämä oli havaittavissa muun muassa alueellistamiskokeiluissa, Kela-kokeilussa ja ennaltaehkäisevän sosiaalipolitiikan kuntaprojektissa, joissa organisatoristen muutosten kynnyksellä haluttiin käynnistää neuvotteluita byrokraattisen statuksen ja ammatillisen määrittelyvallan tulkinnasta. Cavén (1999, 115) on havainnut, että sosiaalityössä byrokraatia koetaan kielteisenä, mutta myös työtapojen aktiivinen kehittäminen "puhtaalta pöydältä" nähdään työläänä. Vallitsevien käytäntöjen muuttamiseen haluttiin suostua asteittain, sillä kokeilujen tuloksia haluttiin ammattityön piirissä ensin analysoida ja vasta sen jälkeen päättää muutoksiin suostumisen ehdoista ammattikunnan sisällä. Tutkimustuloksia tukee Kati Närhin (2003, 66) havainto, jonka mukaan sosiaalityöntekijät pyrkivät olemassa olevien rakenteiden muuttamiseen kehittämällä omia työtapoja, pyrkimällä muuttamaan muiden toimijoiden ajatuksia sekä vaikuttamalla systeemien välisiin rakenteisiin. Muutokseen pyrkimisen tavat

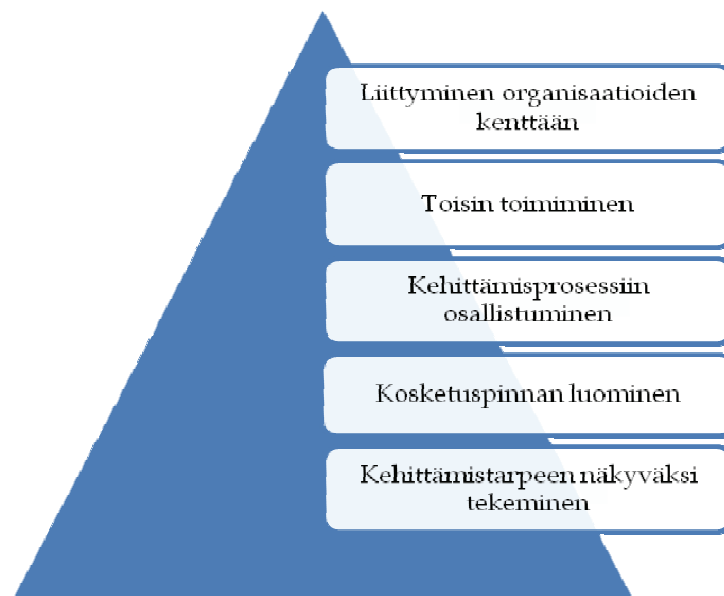
voidaan tulkita vähittäisiksi, mutta onnistuessaan pitkäjänteisiksi prosesseiksi, joilla voidaan muuttaa toimintatapojen systeemiominaisuuksia (Närhi 2003, 66).

Sosiaalityön asiantuntijuus pyrittiin tekemään näkyväksi menetelmällisenä ja vaikuttavana prosessina. Menetelmäkehittämisen tavoitteet polarisoituivat kahteen suuntaan. Ensimmäinen suunta oli ammattityön menetelmien kehittäminen intensiivisissä asiakassuhteissa, jolloin asiakastyön prosessi oli kokonaan sosiaalityöntekijän hallinnassa. Työmenetelmä etääntyi perinteisestä professionaalisuuskäsityksestä, jossa työntekijän yksityisyyden ja ammattityön erottaminen toisistaan on selkeämpää. Toinen suunta menetelmäkehittämisessä oli menetelmien mallintaminen, johon sisältyi työprosessin vaiheiden standardisointi. Kehittäminen liittyi joissain tapauksissa organisaatioiden laatutyöhön, prosessien läpinäkyvyyteen ja arvioitavuuteen. Ammattityön näkökulmaa mallintamisen voi olettaa palvelevan siltä osin, että ohjelma on konkreettinen ammattilaisen hallussa oleva väline. Toisaalta sen voi arvioida rakentavan työn tekemisen normeja ja standardeja ammattityön sisältä managerialistisessa hallintokäytännössä sovellettavalla tavalla. Flynn (1999, 33) ja Haverinen (1999, 182) viittaavat auttamistyön standardoimisen ja systematisoimisen vaikeuteen. Standardoinnin teknisyys ja auttamistyön luonne perustuvat erilaisiin rationaliteetteihin. Esimerkiksi ihmisen kohtaamiseen on mahdotonta luoda standardia, kun taas palvelun saamiseen määrääjässä se on mahdollista. Kuusisto-Niemen ja Kääriäisen (2005, 456) mukaan mittareiden ja erilaisten dokumentointitapojen kehittäminen merkitsee tietämisen välineiden pyydystämistä ja työn systematisoimista. Mitä enemmän sosiaalityöntekijöiden tiedosta ja tietämisestä ollaan kiinnostuneita, sitä kiivaammin kehitetään sitä osoittavia välineitä, esimerkiksi itsearviointimalleja, sosiaalista raportointia, asiakkaan tilanteen arviointimalleja ja mittaristoja erilaisten asiakasryhmien kohtaamiseen. Tendenssi voidaan nähdä pyrkimyksenä sisällyttää toimintaan managerialistisessä ympäristössä rationalisoituneita elementtejä, jotka Meyerin ja Rowanin (1999, 53) mukaan auttavat maksimoimaan legitimitettä ja selviytymiskapasiteettia.

### **9.3 Projektien toimintatavat – yhteistä oppimista ja muutokseen sovittautumista**

Projektien toimintatavat muodostuvat suhteessa hyvinvointivaltiollisten organisaatioiden kentän vakiintuneisiin ja muutoksessa oleviin sidoksiin.

Seuraavassa olen kiteyttänyt niitä toimintatapoja, joilla projekteissa toimitiin pyrittäessä toteuttamaan tavoitteena olevia pyrkimyksiä.



KUVIO 12 Projektien toimintatavat

#### *Kehittämistarpeen näkyväksi tekeminen*

Hyvinvointivaltiollisten organisaatioiden kentässä toimintatapoja ja niiden välisiä sidoksia pidetään usein vakiintuneina ja jopa urautuneina (Kettunen 2006, 249; Saari 2005, 27; Clarke 2004, 147). Myös ammattityön paikka palvelurakenteessa on ainakin tunnistetuimmilta osiltaan vakiintunut ja legitimoitu (Konttinen 1998, 39). Sosiaalialan palvelutoiminnan ja toimintakäytäntöjen muutosta tavoittelevissa projekteissa muutosprosessin liikkeelle saaminen edellytti tulevan toiminnan konstruointia tavoittelemisen arvoiseksi, suotavaksi ja tärkeäksi osallistujien ja kentän muiden toimijoiden silmissä. Myös ammattityön kehittämiseen tähtäävissä projekteissa toimintaympäristö haluttiin haastaa näkemään ammattityö toisin, kokonaisvaltaisesti ja rakenteellisesti uusiutuneena. Projektimuotoisten uusien palveluiden valmistelemissa pyrittiin vetoamaan ja vaikuttamaan erilaisiin sidosryhmiin: rahoittajiin, yhteistyökumppaneihin, oman taustaryhmän edustajiin ja muihin osallisiin, mahdollisiin asiakkaisiin sekä suureen yleisöön. Julkisissa hyvinvointipalveluissa projektin merkitys oli tarpeellista kyetä perustelemaan toisaalta päätöksentekijöille, toisaalta henkilöstölle. Julkisella sektorilla projektien käynnistäminen tosin tuli selkeimmin esille osana toimintasektorin pitkäjänteistä kehittämistä tietyn kehittämiskohteen haluttuunottona. Kehittämisprojektin käynnistäminen on tällöin osa paikallishallinnollista, organisaatiokeskeistä toimintaa (Sjöblom 2006, 72; Flynn 1999, 28). Siitä huolimatta henkilöstön aidon sitoutumisen aikaansaamiseksi oli tärkeää vaikuttaa heitä muutoksen tarpeesta.

Pohtiessaan julkishallinnon muutosta Johansson (2006, 30) kuvaa kehittämisen edistämistä ja ideoiden siirtymistä kääntämisen ja tulkitsemisen käsitteillä. Kääntäjän rooli liitetään usein avainhenkilön, valtakeskuksessa sijaitsevan vaikuttajan rooliin (Johansson 2006, 30; Kettunen 2006, 251). Informaatio-

ohjauksessa kääntämistä voidaan pitää keskeisenä mekanismina, kun toiminnan yllykkeitä ja projekteissa kehitettyjä hyviä käytäntöjä kuljetetaan ylä- ja alatasen välisissä prosesseissa. Projektin tarpeen näkyväksi tekeminen myös paikallistason toiminnoissa voidaan liittää kääntämisen metaforaan. Tällöin toimijat muokkaavat havaintonsa tai asiantuntemuksensa ilmiöstä tavoitteellisen toiminnan kohteeksi, projektiksi. Kettusen (2006, 251) kuvaus kääntämisprosesseista, joissa muokataan yhteisesti tunnistettua etujen ja tarpeiden aluetta siirtämällä asioita etujen alueelta tarpeiden alueelle ja välttämättömyyksien kielelle, sopii myös paikallistason kehittämisprojektien synnyttämiseen. Valtakunnan tasolla on vakiintunut mekanismeja, joilla innovaatioita saatetaan valtakunnallisten päättäjien tietoon (Möttönen & Niemelä 2005, 58), mutta paikallistasolla keskustelumekanismit on luotava tapauskohtaisesti. Paikallistason toimijoiden edellytyksiä toimia palveluita synnyttävässä roolissa ovat pohtineet mm. Sahlin-Andersson 2004, 23 ja Rose (1999, 18). Uusissa palveluissa kiinnostusta projektin edustamaa yhteiskunnallista ilmiötä kohtaan pyrittiin kasvattamaan asettamalla ilmiö keskustelun, tutkimuksen ja kehittämis ehdotusten kohteeksi. Varsinaisen palvelutoiminnan aloittaminen merkitsee idean ”myymistä”, neuvotteluja vakiintuneiden institutionaalisten toimijoiden kanssa ja liiketoiminnallisuuden konkreettista ilmenemistä (Clarke 2004, 118; Newman & Mooney 2004, 53; Kondra & Hinings 1998, 754). Ammattityön kehittämiseen tähtäävissä projekteissa haastettiin joko hallinto tai vastavuoroisesti sosiaalialan ammattilaiset näkemään ammattityön mahdollisuudet uudessa valossa. Projekteja on verrattu organisatorisiin roskapöytäihin tai toiveiden tynnyreihin (Sahlin 1996, 18-19; Scott 1987, 279-280; Cohen & March & Olsen 1976, 26), joihin voidaan sijoittaa niin henkilökohtaisia odotuksia (Meeuwisse 1996, 53) kuin rationaalisesti organisoidun toimintakulttuurin ongelmiakin (Mäntysaari 1991, 256; Sahlin-Andersson 1996, 122). Byrokraattisissa rakenteissa toimivien kohdalla oli havaittavissa viitteitä ns. ”garbage can” -ilmiöstä (ks. Cohen & March & Olsen 1976, 36), jossa organisaation toiminnassa ratkaisemattomiksi koetut ongelmat pyrittiin sisällyttämään projektin tavoitteisiin ns. piilotavoitteina tai ne tuotiin toimintatavoissa esille, vaikkei niitä olisi tavoitteeksi asetettukaan. Kerstin Sahlin-Andersson (1996, 122) on havainnut, että byrokraattisessa organisaatiossa projektin käynnistyminen sijoittuu siihen vaiheeseen, kun organisaatiossa pitkään kytenyt ongelma pystytään kytkemään sopivaan ratkaisuun. Julkisen sektorin paikallisten toimijoiden kiinnittymisen valtakunnallisiin kattoprojekteihin voidaan osaltaan nähdä ilmentävän edellä kuvattua havaintoa. Tarve löytää paikallisia ratkaisuja palveluiden järjestämiseen, palveluiden laadun kehittämiseen tai ammattityön byrokratiaongelmiin kanavoitui projektikehittämiseen.

### *Kosketuspinnan luominen*

Projektimuotoisissa toiminnoissa toimintatapoja ei useinkaan ennestään ole olemassa tai vanhat toimintatavat halutaan nimenomaan uudistaa tai työntää taka-alalle. Koska projekteja perusteltiin byrokraattisten toimintatapojen epäkohdilla, on luonnollista, että juuri projektien tavoissa toimia pyrittiin muutokseen. Tutkimustulosten perusteella aineksia uusiin toimintatapoihin haettiin

osallistujien kokemuksista, olivatpa osallistujat hyvinvointivaltiollisten organisaatioiden viranhaltijoita, vapaaehtoistoimijoita tai asiakkaita. Toimijat pyrittiin saamaan kosketukseen kehittämiskohteena olevan asian kanssa ja sillä tavalla herättämään heidän motivaatiotaan ja sitouttamaan heitä toimintaan. Toimintatapa perustuu konstruktivistiseen käsitykseen ihmisen oppimisesta ja toiminnan motiiveista. Konstruktivistisessa käsityksessä kyky omaksua uutta, motivoitua toimintaan ja kokea se mielekkäänä syntyy aktivoimalla olemassa olevia kognitiivisia rakenteita ja ottamalla ne toiminnan lähtökohdaksi (Weick 2001, 11; Cohen & March & Olsen 1976, 13). Toiminta ei synny käskysuhteiden kautta, vaan aktivoimalla osallistujalla jo olevaa muutospotentiaalia. Tällöin muutokseen voi olettaa syntyvän omakohtaisuutta, joka aiheuttaa pitkäkestoista sitoutuvuutta. Riitta Seppänen-Järvelän (1999b, 174) väitöstutkimuksessaan luonnosteleva toimijalähtöisen prosessikehittämisen malli on samansuuntainen. Kehittämistyötä ohjaavan asiantuntijan rooli on vuorovaikutuksellinen, toimijoiden omaa ajattelua ja ratkaisuja tukeva. Kääntämisen ja tulkitsemisen mekanismi (Johansson 2006, 30; Rose 1999, 49) rakennetaan tässä tapauksessa projektin tavoitteen ja osallistujan kokemuksen välille. Toimintatapaa voidaan kuvata silloittamisena tai sanoittamisena, jolloin osallistujaa autetaan löytämään omasta kokemuksestaan yhteys projektitoiminnan päämäärään. Laura Yliruka (2006, 36) on kehittänyt reflektiivisiä menetelmiä hiljaisen tiedon esille tuomiseksi. Myös projektin osanottajien liittämässä projektiin on kysymys osanottajan intention kirkastamisesta ja sen sijoittamisesta laajemman tavoitekokonaisuuden yhteyteen. Kehittämisaikajatuksia pidäkkeettömästi esille houkutteleva ja kosketuspintaa luova vaihe on tärkeä, jotta sitoutumista kehittämiseen saadaan synnytettyä.

Toimintatapana kosketuspinnan luominen on läheinen myös osallistumisen ja osallistamisen ideoille. Osallistuvassa demokratiassa kansalaisille halutaan antaa mahdollisuuksia osallistua heitä itseään koskevaan päätöksentekoon (Niiranen 2002, 71). Tässä tutkimuksessa osallistumisen ilmentymänä voidaan nähdä esimerkiksi paikallistasolla toimivien kansalaisjärjestöjen kuuleminen ja toimijaposition järjestäminen palvelurakenteiden kehittämiseen. Myös julkishallinnon sisällä toteutettiin osallistumisen ideoita, sillä eri tahoja ja työntekijäryhmiä kutsuttiin mukaan kehittämiseen vetoamalla heidän kokemuksiinsa ja tietämykseensä, sekä rakentamalla heidän mielipiteilleen avoin esilletuloväylä. Osallistaminen pitää niin ikään sisällään subjektiivista korostavan, sitouttavan ja vastuuttavan tavoitteen (Niiranen 2002, 74). Käsitteeseen liittyy osallistumista useammin kohteistava sävy, johon Raunio (2006, 11) viittaa puhuessaan osallistamisen funktionaalisesta merkityksestä. Hänen mukaansa osallistaminen saattaa ilmetä yksipuolisena sitouttamisena yhteiskunnan valtavirtaan. Tutkimustulosten perusteella osallistujien mielipiteille pyrittiin rakentamaan kanavia ja heidät pyrittiin sitouttamaan nopeasti toimintaan rakentamalla positioita toimintaa kannatteleviin, vastuullisiin tehtäviin. Osallistaminen kohteistavassa merkityksessä on myös syytä pitää mielessä, sillä osallistavan toimintatavan tärkeys korostui marginaaliryhmiin suuntautuvissa projekteissa. Tällöin voidaan ajatella, että osallistamisella pyrittiin vaikuttamaan elämänhallinnallisiin

taitoihin siten, että integroituminen valtavirtaan tulisi mahdolliseksi. Projektien toimintatapana voimakkaasti esille tulevaa yhteisöllisyyttä on myös mielekkäämpää rakentaa positiivisen osallisuuden varaan. Välimaan (2008, 260) mukaan yhteiskunnan määrittelemän negatiivisen leiman varaan rakentaminen voi huonoimmillaan vahvistaa negatiivisia leimoja ja toimia institutionaalisen valan välineenä.

Ammattityön kehittämiseen tähtäävissä projekteissa kosketuspinta kehittämiseen syntyi oman reflektiivisen harkinnan kautta ainakin silloin kun kehittämisprosessit kohdistuivat omaan työhön, omaan oppimiseen ja ammatilliseen kehittymiseen. Konttinen (1997, 51) on todennut, että jatkuva koulutus koetaan tärkeänä professionaaliossessa työssä. Ammattityön kehittäminen tulikin esille henkilökohtaisena asiana, jolloin osallistuminen, oppiminen ja kokeilu nähtiin eräänlaisena itsestäänselvyytenä. Konttinen (1997, 51) on havainnut, että kehittämiseen osallistuminen nähdään professionaaliossessa toiminnassa ammatillisen samaistumisen kohteena. Ammattityön "toiveiden tynnyriin" sijoitettiin arki­työn ylittäviä toimintatapoja, uusien menetelmien opiskelua ja itsensä toteuttamista. "Roskakoriin" puolestaan haluttiin heittää ahtaat, hallinnolliset velvoitteet.

#### *Kehittämisprosessiin osallistuminen*

Projektikehittäminen voidaan toimintaorientaationsa perusteella jakaa muun muassa muutosprosessia korostavaan ja tavoitesuuntautuneisuutta korostavaan orientaatioon (Sahlin 1996, 241-244). Julkisissa hyvinvointipalveluissa toimintatapa oli selkeästi prosessikehittämisen suuntainen, sillä kehittämisen kohteen prosessimainen työstäminen ja oman toiminnan tarkastelu prosessin yhteydessä tuotiin esille lähes itsestään selvänä kehittämisen vaiheena. Seppänen-Järvelän (1999b, 204) mukaan prosessikehittäminen toteutuu avoimen, tilanteenmukaisen prosessin varassa. Julkisissa hyvinvointipalveluissa tämä tarkoitti sektorirajat ylittävää koulutautumista, yhteistä tiedonhankintaa ja yhteistä ilmiön määrittelyä. Kehittämisprosesseihin kutsuttiin laajasti eri toimijatahoja ja ne saattoivat kohdistua suuriin henkilökuntamääriin. Seppänen-Järvelään (1999a, 92) viitaten voidaan todeta, että pyrkimyksenä on korostaa ihmisten väliseen vuorovaikutukseen perustuvaa toimintaa ja yhteistä ongelmanratkaisua. Prosessiin osallistumisella on edellisessä kappaleessa kuvatun kaltaisia sitouttavia ja vastuuttavia tehtäviä. Erityisesti julkisen sektorin tehtäväkuviin on rakentunut epävirallisia normeja, jotka antavat luvan olla sitoutumatta ylätasoisiin tavoitteisiin, mikäli ne eivät ole käytännön työn näkökulmasta mielekkäitä (ks. Linnossuo 2007, 126; Levin, 1996, 102). Omakohtainen prosessiin osallistuminen edistää sitoutumista valmisteluvaiheesta alkaen.

Tutkimustulosten perusteella prosessin rooli oli niin keskeinen, että prosessiin osallistuminen ja siitä kokemuksen saaminen nähtiin jopa projektin pääasiallisina tavoitteina. Kehittämisen tavoitteena näytti olevan ennen kaikkea muutoksen mahdollistavien liikausten aikaansaaminen osallistujien kognitiivisissa rakenteissa, eikä niinkään suoraviivaisten kehittämispäätösten lukitseminen projektin tulosten myötä. Oppivan organisaation ideassa toimintaa pyri-

tään korjaamaan suhteessa ennalta asetettuihin toimintatapoihin (Argyris ja Schön 1996, 20-21). Tutkimustulosten perusteella toimintaympäristössä tapahtunut muutos ja uudet haasteet tuotiin esille tavalla, joka edellytti kollektiivista toimintatapojen muuttamista. Prosessiin osallistuminen keskeinen rooli saattaa johtua siitä, että osallistujia haluttiin saada hyväksymään muutos. Tolbert ja Zucker (1996, 181-182) kuvaavat kehittämisen ensimmäistä vaihetta institutionalisoituneessa ympäristössä tottumisiksi ajatukseen toisin tekemisestä ja muutokseen pyrkimisen hyväksymisestä osaksi omaa toimintaa. Kokemukset uusista toimintatavoista ja tottuminen ajatukseen toisin tekemisestä ja uusista vuorovaikutussuhteista antavat aineksia kognitiivisten rakenteiden vähittäiselle muuttumiselle, sillä Weick'n (2001, 53) mukaan toiminnan antama kokemus on välttämätöntä raaka-ainetta tilanteen ymmärrettäväksi tulemiselle. Kokemus muutosprosessista luo edellytyksiä uusien muutosprosessien kohtaamiselle. Ilkka Kankare (2006, 132) viittaa prosessikokemusten tärkeyteen pohtiessaan oppimista dynaamisessa, jatkuvasti muuttuvassa projektiverkostossa. Hänen mukaansa oppiminen on ymmärrettävä väljästi eräänlaisena yhteiskunnallisen osaamis- ja aktiivisuusresurssin kehittymisenä. Oppimiskokemusten hyödyt näkyvät yhteiskunnan sopeutuessa muuttuviin olosuhteisiin, esimerkiksi työmarkkinoiden rakenteellisiin muutoksiin. (Kankare 2006, 132.) Prosessikokemuksilla voi näin ollen olettaa olevan myös muutokseen valmentava rooli. Prosessikokemusten keskeiseksi sisällöksi julkisella sektorilla muodostui toistensa tunnistaminen, uusien yhteistyökumppaneiden työn lähtökohtiin perehtyminen, sekä tietämyksen hankkiminen ilmiöalueesta uuden yhteisen toimintaorientaation lähtökohdaksi. Weick'n ja Westleyn (2006, 448) näkemyksen mukaan edellä kuvatulla tavalla voidaan pyrkiä ylläpitämään omaa organisaatioidentiteettiä sitouduttaessa uuteen tilanteeseen. Yhteinen opiskelu, tutkiva tiedonmuodostus, sekä reflektiivinen ja arvioiva suhtautuminen omaan kokemukseen ovat myös ammattityötä kehittävien projektien keskeistä ainesta.

#### *Toisin toimiminen organisaatioiden kentässä*

Toiminnan määräaikaisuus, suhde vakiintuneisiin palveluihin ja vastaaminen kohderyhmän tarpeisiin muodostivat uusia palveluita ja toimintakäytäntöjä tavoittelevien projektien reunaehdot. Projektin keskimäärin kolmivuotisen toimintaperiodin aikana pyrittiin toteuttamaan konkreettisia toimintamuotoja, jotka oli mahdollista lisätä vakiintuneiden julkisten palveluiden rinnalle toimintakaudeksi, joiden toteuttamisesta ehdittiin saada kokemusta ja joiden relevanttiutta ehdittiin arvioida. Projektin tuli siis herättää huomiota että osoittaa luotettavuutta ja sopeutuvuutta. Instituutioiden muutosta tarkastelevissa teorioissa ajatellaan, että uusi toiminta ei saa olla vakiintuneen toiminnan näkökulmasta liian uhkaava tai odotusten vastainen (Markström 2006, 91; Kondra & Hinings 1998, 754; Tolbert & Zucker 1996, 181-182). Tutkimustulosten perusteella uutta toimintaa käynnistettäessä pidettiin tärkeänä asiakkaiden ja toimintaan osallisten luottamuksen saavuttamista, legitiimin toimijaroolin rakentamista, sekä asiakkuutta ja toimijapositiona kannattelevien rakenteiden väliaikaista pystyttämistä. Samaistumispintaa haettiin siis enemmän asiakkaista ja kansalaisista,



kuin muista organisaatioista. Tämä edellytti samanaikaisesti sekä taitavaa erottautumista vakiintuneen järjestelmän normeista ja toimintatavoista, että riittävän hyväksytyjä toimintatapoja, jotta ne tulevat huomioiduiksi organisaatioiden kentässä. Kondran ja Hiningsin (1998,758-759) sekä Inelandin (2006, 111) mukaan toiminta, joka ylittää odotukset tai kykenee innovatiivisuuteen ja ideologiseen uudelleenajatteluun, omaa kuitenkin parhaat mahdollisuudet muuttaa totuttuja normeja. Tutkimustulosten perusteella voidaan arvioida, että erityisesti uusissa palveluissa haettiin projektin aikana totutut normit ylittävää toimintatapaa, sillä esimerkiksi kohderyhmään kuuluvien tulkinnat osallisuudesta, asiakkuudesta, yksityisyydestä, palvelun toimintaperiaatteista ja tavoitteista olivat toiminnassa korostetusti läsnä ja suuntasivat sitä. Kolmannen sektorin kyvykkyyden nimenomaan marginaaliryhmien auttamisessa katsotaan perustuvan toimintatapoihin, jotka painottavat ihmissuhteita, eivätkä ole byrokraattisia (Rose 1998, 6; Klausen & Selle 1996, 116). Julkisen sektorin vakiintuneesta organisaatiokentästä ei kohdistunut yhdenmukaistavia paineita vaihtoehtoihin organisaatioihin, ainakaan projektin kestäessä. Pikemminkin toimintaa tuettiin järjestämällä toimitiloja, osallistumalla taustaryhmiin, kohdistamalla viranhaltijan työpanosta projektin käyttöön ja mahdollisesti jopa mahdollistamalla erityisjärjestelyitä projektien asiakkaille. Selittäväenä tekijänä saattaa olla halu delegoida tehtäväalueita kolmannen sektorin hoidettavaksi ja myös se, ettei julkisen sektorin toiminnoilla välttämättä ollut vakiintuneita perinteitä uusien palveluiden alueella. Vaihtoehtoisia toimintamuotoja ei tällöin yleensä koettu institutionaalisesti uhkaavina. Selittäväenä tekijänä saattaa myös olla julkisen ja kolmannen sektorin pitkä keskinäisen täydentävyyden perinne. Mahdollisesti myös haluttiin vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa tietäen, että julkinen sektori ei voi vastata odotuksiin yhteenkuuluvuudesta ja osallisuudesta (Matthies 2008, 68). Osallistujien omaehtoisesti syntyvät tavoitteet ja osallistujien omien ponnistusten varaan rakentuva toiminta valmistivat siten maaperää toiminnan jatkamiselle projektin päätyttyä.

Ammattityön kokeilut olivat tyypillisesti rajanylityksiä ammatillisessa ja organisatorisessa ympäristössä. Kokeilun toteuttamistapoja olivat muun muassa organisatorinen etäännyttäminen, asiakaskunnan rajaaminen ja ammatillisten välineiden kehittäminen. Toisin toimiminen tapahtui suhteessa vakiintuneisiin sidoksiin organisaatioissa. Ammattityön määritettävissä olevaa aluetta haluttiin laajentaa ammatillisista normeista käsin perustelluilla tavoilla. Sosiaalityöntekijöiden uskollisuutta kehittämisen ammatillisille lähtökohdille ovat tarkastelleet muun muassa Kuusisto-Niemi ja Kääriäinen (2005, 457) ja Flynn (1999, 24). Organisatorisessa etäännyttämisessä ammattityön hallintoperäiset tiiviit sidokset pyrittiin ylittämään ja tekemään ammattityötä ongelma- tai ilmiölähtöisestä jäsenystavasta käsin. Projekti saattoi todentua tällöin lisäresurssina, esimerkiksi ajan antamisena perusteellisempaan työhön tai tutkimukseen, paikan osoittamisena autonomisesti määrittyvään toimintaan tai kouluttautumisen uudensuuntaamiseen työskentelytapoihin. Markström (2006, 88) näkee projektiolosuhteiden antavan mahdollisuuden ammatillisen kunnianhimon tyydyttämiseen, sillä projektin ajaksi on mahdollista turvata erityisolosuhteet

verrattuna tavanomaiseen työhön. Asiakaskunnan rajaaminen merkitsi myös työn kokonaisvaltaistumista asiakaskohtaisesti tai aluekohtaisesti. Tällöin sosiaalisuudessa päästään vaikuttamaan syvemmin yksin, yhteisön ja yhteiskunnan välisiin suhteisiin, joka on muun muassa Närhin (2003, 68) mielestä sosiaalisuudessa tavoiteltu näkökulma. Ammatillisten välineiden kehittäminen vastaa tarpeeseen tuottaa sosiaalisuudesta käsin ammattityön vaikuttavuutta ilmentäviä normeja, joita muun muassa hallinto peräänkuuluttaa.

Julkisten palveluiden kokeiluissa toisin tekemistä tarkkailtiin erityisesti suhteessa vakiintuneisiin toimintatapoihin. Byrokraattisperäinen organisaatiokulttuuri ja projektitoiminta muodostavat lähes toistensa ääripäät, mitä tulee esimerkiksi toiminnan hierarkkisuuuteen ja ympäristösuhteen avoimuuteen (Morgan 1996, 58). Vakiintuneen toiminnan yhteydessä toteutettavan projektimaisen muutostyön haasteena on kamppailu muutosvastarinnan kanssa ja projektiin motivoitumisen ylläpitäminen. Jotkut projektit perustetaan ”rajavartio-aseiksi” (Sahlin 1996, 18-19) vakiintuneen perustoiminnan reuna-alueelle ottamaan vastaan ympäristöstä organisaatioon kohdistuvat muutospaineet. Hallinnon näkökulmasta tärkein tarkkailun kohde on kuitenkin toimintojen hallinnollinen yhteensopivuus ja toimintakokonaisuuden arviointi paikallisten palveluiden järjestämisen näkökulmasta. Yksittäiset toiminnot saavat vahvistusta, mikäli ne soveltuvat uuteen palveluiden järjestämisen systeemiin. DiMaggio ja Powell (1991b, 74-75) näkevät muun muassa organisaatioiden riippuvuuden toisistaan ja keskeisistä tuen lähteistä yhdenmukaistavan organisaatioita. Kokeiluvaiheessa mukana olleet yhteistyökumppanit ja esimerkiksi kolmannen sektorin toimijat tulevat arvioiduiksi toimintakokonaisuuteen soveltuvuutensa osalta. Yhteensopivien toimintojen osalta saatetaan tehdä sopimuksia luotettavasta toiminnasta, työnjaosta ja strategisista pyrkimyksistä. Kokeilun aikana pyritään saamaan selville myös asiakkaan ja hänen lähiverkostonsa potentiaalit palvelukokonaisuudessa.

#### *Liittyminen organisaatioiden kenttään*

Projektinaikaisen toiminnan ja projektin päättyessä esille nostettavan vaikutuksen välillä oli havaittavissa epäsuhtaa ja pelkistymistä. Selitystä tähän voidaan hakea organisatorisen kentän lainalaisuuksista ja projekteihin kohdistuvista ristiriitaisista odotuksista. Päätösvaiheessa projekteissa työstetty kehittäminen tulee poliittisen päätöksentekoprosessin kohteeksi, jonka tuloksia on vaikea etukäteen ennakoita ja johon vaikuttamista ei yleensä koeta helpoksi. Toiminnan päättyessä toimintojen kirjosta on tarpeellista nostaa esille näkökulma, jolla on mahdollisuuksia vakiintua, objektivoitua ja lopulta institutionalisoitua. Organisaatioiden kenttään samaistumisen ehtoja on tarkasteltu jossain määrin jo edellisessä kappaleessa. Projektin päättyessä joudutaan kohtaamaan lainsäädännön, normien ja resurssien tiukat sidokset ja vakiintuneet institutionaaliset käytännöt. Projektin päätyttyä tulee ratkaistavaksi, miltä osin projektissa toteutettu toiminta otetaan käyttöön ja mitkä toimintakäytännöt on tuolloin nimettävä muuttuneiksi. Perustoiminnan ja projektitoiminnan suhde ei vakiintuneissa julkisissa palveluissa ole ongelmaton. Osa toiminnoista jatkuu edelleen aikai-

semman toimintatavan mukaisina, osa taas on projektityyppisessä kokeilutoiminnassa jäsentynyt uudelleen edellyttäen vakiintuessaan esimerkiksi poikkihallinnollisia rakenteita. Perustehtävää kehittävän projektin jälkeen on löydettävä ratkaisu kysymykseen, miten perustyötä jatkossa johdetaan. Vastauksena saattaa olla uusi projekti tai Viirkorven (2000, 5) vision mukaan koko organisaation työn projektoiminen. Røvik (1996) on todennut, että saman organisaation sisällä voi esiintyä erilaisia institutionalisoituneita standardeja suhteessa kehittämiseen ja että eräänlainen ”multistandardisuus” leimaa yhä useampia organisaatioita. Kehittämiseen on alunperinkin saatettu suhtautua vaihtelevasti. Esimerkiksi Niiranen (1995, 14) havaitsi vapaakuntakokeilua tutkiessaan, että kunnan eri tehtävälalueilla kokeilutoiminnan luonne ymmärrettiin eri tavoin.

Työyhteisöissä projekteissa tulosten hyödyntäminen voidaan tiettyyn rajaan saakka ratkaista organisaation sisällä. Tällöin resurssikysymykset ja yhteistyökäytäntöjä tukevien rakenteiden puute saattavat tyypistää projektin tuloksia. Mikäli tulokset eivät kaikilta osin ole käyttöönotettavissa, projektiin osallistuvat saattavat kokea turhautumista ja kehittämiseen turtumista (Arnkil & Eriksson & Arnkil 2000, 40). Erityinen merkitys hallinnon kannalta on sillä, että osallistujat ovat omalta osaltaan olleet työstämässä siirtymää kohti uutta hallinnollista mallia. Osanottajat ovat mentaalisesti valmentautuneet muutokseen, vaikkei se projektinaikaisissa mittasuhteissa toteutuisikaan. Ilkka Kankare (2006, 132) puhuu osaamis- ja aktiivisuusresurssin kehittymisestä ja Seppänen-Järvelä (1999a, 94) jatkuvan muutoksen edellyttämästä katkeamattomasta oppimisen prosessista. Vakiintuneiden julkisten hyvinvointipalveluiden tavoite onkin usein yhteistoiminnallisessa prosessissa ja yhteisessä strategiassa, jonka päätöksentekijöiden toivotaan ottavan omakseen. Paikallinen, useiden tahojen yhdessä toteuttama tarvearviointi legitimoii paikallisia painopistevalintoja, olipa sitten kysymys palvelurakenteen strategisesta kehittämisestä tai palveluiden laadun arvioimisesta.

Uusissa palveluissa projektin idean pelkistymisen taustalla voidaan myös tunnistaa tarve laajentaa toiminnan legitimitettä tai jopa muuttaa sen etsimisen suuntaa. Projektin ideaa alkuvaiheessa rikastuttaneet ja legitimitettä tuottaneet tekijät, eivät välttämättä näyttäytyä samanlaisina kun toimintaa pyritään vakiinnuttamaan. Tällöin astuu esille yhteensopivuus vallitsevaan systeemiin ja tarve muotoilla toimintakulttuuria siihen nähden kommunikoiduksi. Väliaikaisen projektivaiheen päättyessä projektia hallinnoivien tahojen tulisi löytää organisatorinen ”käyttöliittymä” organisaatioiden kenttään. Toiminta on perusteltava ja sijoitettava ympäristöön tavalla, jonka hyvinvointivaltiollisten organisaatioiden kenttä tunnistaa ja hyväksyy, mutta jonka myös projektin kohdeyhmä hyväksyy. Uusien palveluiden projektimuotoista kehittämistä 1990-luvulla sävyttivät monet samanaikaiset pilotoivat roolit. Selitystä voidaan hakea kehittämistarpeen ja palveluntuottamistarpeen samanaikaisuudesta. Alasoinin (2006, 42) mukaan myös ohjausjärjestelmä rohkaisee tavoittelemaan pilotoinnin kautta syntyneiden kokemusten hyödynnettävyyttä. Monien samanaikaisten tavoitteiden asettamiseen saattaa myös vaikuttaa sosiaalisen sektorin kokemattomuus vastata tarveperustaisiin toimeksiantoihin ilman institutionaa-

lista kehystä. Unohtaa ei voida myöskään rahoituksen edellytyksenä olevien painopisteiden ohjaavaa vaikutusta, sillä rahoittajatahot saattoivat edellyttää niin palvelun tuottamisen, menetelmän kehittämisen ja toiminnan juurruttamisen tavoittelemista yhtä aikaa. Paikallistasolla projektitoimijoiden paineita saattoivat lisätä organisatorinen kokemattomuus ja vastuunkantajien vähäisyys. Yhteisöllisille toimijoille säilytettyjä vastuullisia rooleja on analysoinut muun muassa Rose (1999, 18). Markströmin (2006, 87) mukaan vaihtoehtoprojektien menestykseen vaikuttaa suuresti ryhtyvätkö ne toimintaan ”kylmiltään” vai aikaisempaan kokemukseen pohjautuen.

Projektin päättyessä joudutaan arvioimaan toimintatapojen käyttöönotettavuutta vakiintuneessa organisaatioiden kentässä. Toimintaympäristön jatkuva muutos vaikuttaa kuitenkin projektin tulosten sovellettavuuteen. Perinteinen tapa liittää uudet palvelut ja toimintakäytännöt osaksi vakiintunutta organisaatioiden kenttää on informaatio-ohjaus, jonka seurauksena hyvät käytännöt leviävät ja ne otetaan käyttöön. Uudet pilotoivat palvelut joutuvat tavoitteenasetelussaan kohtaamaan hyvinvointipalveluiden murroksen, joka etenee projektin kestäessä. Kokeilun aikana hyvinvointivaltion kehysten uudelleenmuotoilu on aktiivisesti käynnissä ja projektin päättyessä saatetaan todeta lainalaisuuksien muuttuneen. Voidaan kysyä, missä määrin jo olemassa olevilla palveluilla on mahdollisuuksia ja halukkuutta huomioida toiminnassaan pilotoidun kokeilutoiminnan tulokset. Toimijoiden liittäminen yhteiseen institutionaaliseen kehukseen tapahtuu yhä useammin markkinoiden tai tarjouskilpailun mekanismeilla. Hyvärin (2001, 221) mukaan vapaaehtoisuus, järjestelmäkriittisyys ja ehdoton asiakaslähtöisyys eivät kuitenkaan ole tuotteistettavissa, sillä ihmisten vapaaehtoisille yhteenliittymille tuotteistamisen ideologia on vieras. Arvokkaaksi ja mielekkääksi katsottu toiminta on sitä vain niin kauan kuin sitä ei tarvitse ”markkinoida” jäsenistölle tai ”myydä” ulkopuolisille. Kehittämisen prosessin aikana näkemyksiä puntaroidaan mielessä vanhan järjestelmän toimintatavat, mutta kehittämisen tuloksia arvioidaan muuttuneen järjestelmän kriteereillä. Kehityskulku muistuttaa Ulrich Beckin kuvaamaa tilannetta, jossa toimintaa muutetaan jo muuttuneilla säännöillä kohti jo muutettua kehystä (Beck 1995, 57).

#### **9.4 Minkälaista muutosta sosiaalialan projekteilla tavoiteltiin?**

Mitä haluttiin muuttaa ja haluttiinko muuttaa? Ajatus siitä, että muutosta olisi ohjannut kokonaisvaltainen näky tavoiteltavasta uudesta, on epärealistinen. Toteamus että hyvinvointivaltion jälkeinen hyvinvointipalveluiden tuottamisen malli on pirstaleinen, epäyhtenäinen ja epälooginen ”projektiyhteiskunta” sai konkreettiset kasvot tutkimusprosessin myötä. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan sanoa, että projektitoiminnan avulla pyrittiin reagoimaan muutokseen. Muutostarpeen teki akuutiksi julkishallinnon reformin seurauksena kunnille siirtynyt palveluiden järjestämisvastuu. Projekteihin kanavoitui muutospyrkimyksiä eri tahoilta, mutta ne kohtasivat vain osittain. Muutosta lähdettiin ha-

kemaan erilaisista todellisuuksista käsin ja niissä suuntauduttiin kohti tulevaa, jonka pelinsäännöistä ei tiedetty.

Sosiaalialan projektitoimintaa kuvataan tässä tutkimuksessa kolmella alueella: julkisissa hyvinvointipalveluissa, uusissa palveluissa ja toimintakäytännöissä sekä sosiaalialan ammattityössä. Näiden tahojen perustelut projektitoiminnalle ja projektitoiminnan tavoitteet erosivat toisistaan. Julkisissa hyvinvointipalveluissa pyrittiin vastaamaan kuntalaisten palvelutarpeisiin ja palveluiden laatuun strategisella suunnittelulla, johon pyrittiin saamaan mukaan monia yhteistyötahoja sektorirajat ylittäen. Kuntien haasteena oli vastuun ottamisen ja sen ulospäin delegoimisen samanaikaisuus yhdistettynä pyrkimykseen huolehtia palvelutarpeista kattavasti.

Uusilla palveluilla ja toimintakäytännöillä haluttiin täydentää julkisia hyvinvointipalveluita ja reagoida julkishallinnon reformin ja muuttuvan toimintaympäristön vaatimuksiin. Toteuttajatahoina olivat suurimmaksi osaksi kolmannen sektorin toimijat yhteistyötä muiden tahojen kanssa tehden. Uusien palveluiden ja toimintakäytäntöjen kehittämisessä pyrittiin tuomaan kansalaisten tarpeita esille ja madaltamaan heidän kynnystään palveluiden saamiseen. Kansalaisten lähelle ja yhteisöllisyyden eri muotojen ympärille kietoutuvaan syrjäytymisen ehkäisemisen ja integraation tukemisen aaltoon yhdistyi tavoitteita monista suunnista. Toiminnoissa kohtasivat sekä kansalaisyhteiskunnan että eurooppalaisen aktivointipolitiikan tavoitteet eri vivahteineen.

Sosiaalialan ammattityössä tavoitteet liittyivät ammattityön näkyväksi tekemiseen, ammattityön suuntaamiseen palvelujärjestelmän muutoksessa sekä ammattityön menetelmällisen profiilin nostamiseen. Sosiaalialan ammattityön kehittämiseen tähtäävissä projekteissa pyrittiin löytämään ratkaisuja ammattityöhön kohdistuvien odotusten, ammatillisten normien ja hallinnollisten rakenteiden väliseen ristiriitaan. Julkishallinnon reformin vaikutus näkyi pyrkimyksissä tuoda esille työn vaikuttavuutta. Projektitoiminnan tavoitteissa on havaittavissa, että toiminnan suuntaa haettiin monilta tahoilta. Osa tavoitteista pyrki vastaamaan uuteen tiiviiseen sidokseen hyvinvointipalveluiden kentässä, toisin sanoen julkishallinnon reformin seurauksena managerialisoituvaan hallintoon. Osa tavoitteista suuntautui toimijatahon perinteisen toimintalogiikan määrittämiin kohteisiin.

Yhtä paljon kuin projekteilla tavoiteltavaan muutokseen, on kiinnitettävä huomiota prosessiin. Organisaatioteorioissa suosittua pelikenttävertausta käyttäen voidaan todeta, että hyvinvointipalveluiden kentän toimijat pyrkivät löytämään oman paikkansa pelikentällä, opetellen samalla käyttämään uutta pelivälinettä, projektia. Tämän tutkimuksen perusteella projektitoiminnan toteuttaminen institutionaalisista sidoksista koostuvalla hyvinvointipalveluiden kentällä edellytti ja mahdollisti tiettyjä toimintatapoja. Kehittämistarpeen näkyväksi tekeminen, kosketuspinnan aikaansaaminen, prosessiin osallistuminen, toisin toimiminen ja liittyminen organisaatioiden kenttään olivat tapoja toteuttaa projektitoimintaa ja viedä kehittämistä eteenpäin. Yhteisenä piirteenä on havaittavissa muutokseen liittyminen ja liitetyksi tuleminen omien havaintojen, oman sitoutumisen ja omaehtoisen toiminnan kautta, jota voidaan nimittää kulttuu-

ris-kognitiiviseksi ohjautumiseksi. Vaikka uudet sidokset tulivat esille velvoittavina, pyrittiin prosessit toteuttamaan siten, että osallistujat rakentavat oman reittinsä kohti asetettua tavoitetta. Projektitoiminnan muodossa pyrittiin ohjaamaan muutosta ja kanavoimaan sosiaalialan kentällä toimivien viranhaltijoiden ja vapaaehtoisten voimavarat muutosprosesseihin, sitouttamaan ja sopeuttamaan heitä murroksen myötä esille tuleviin olosuhteisiin.

## 9.5 Lopuksi

On aika palata tutkimusprosessini lähtökohtakysymykseen, ”Minkälaista muutosta sosiaalialan projekteilla tavoiteltiin hyvinvointivaltion murroksessa?” Kysymys näyttää pitkän ja monivaiheisen tutkimusprosessin jälkeen yksinkertaisesti asetellulta ja maailmaa syleilevältä. Huomaan lähteneeni tavoittelemaan jonkinlaista selkeää vastausta, ehkä idealististakin kuvaa siitä, minkälaisia sosiaalialan käytäntöjen haluttaisiin olevan, jos muutoksen mahdollisuudet olisivat avoinna. Tutkimusprosessini päättyessä huomaan tuon vastauksen olevan monella tavalla kerrostunut ja edellyttävän monenlaisia oletuksia hyvinvointivaltion suunnista, instituutioiden muutosprosesseista, sosiaalialan ja sen piirissä tehtävän ammattityön yhteiskunnallisista ja organisatorisista lähtökohdista. Olen tarvinnut monenlaisia teoreettisia välineitä pystyäkseen sijoittamaan sosiaalialan projektitoiminnasta muodostamani havainnot yhteiskunnallisen murroksen kontekstiin. Olen hyvin tietoinen siitä, että valitsemalla tuekseni toisenlaisia teoreettisia näkökulmia, kuva sosiaalialan projektitoiminnasta 1990-luvulla olisi muodostunut erilaiseksi. Sosiaalialan projektitoiminnan tarkasteleminen hyvinvointivaltiollisen, organisaatioteoreettisen ja instituutioiden muutokseen liittyvän käsitteistön varassa antaa kuitenkin toivoakseni mahdollisuuden liittää projektitoiminta yhteiskunnalliseen kehitykseen ja ennen kaikkea hyvinvointivaltion murrokseen.

Hyvinvointivaltion murroksen teoretisointi ja projektikirjoituksissa kuvattu toisin tekemisen konkretia on vaikea sijoittaa saman otsikon alle tai samaan lauseeseen. Aineistolähtöinen analyysiprosessi tuotti mikrotasoisia havaintoja runsain mitoin. Pyrkimys niiden kategorisointiin ja liittämiseen metatasoisiin yhteiskunnallisiin prosesseihin oli haasteellista ja välillä melkein mahdotonta. Olen kuitenkin halunnut tarkastella teorioita ja aineistoa yhdessä, sijoittaen projekti-havaintoja juuri hyvinvointivaltio- ja organisaatioteorioiden viitekehykseen. Oman haasteensa toi tinkimätön aineistolähtöisyys, johon analyysivaiheessa uppouduin perinpohjaisesti. Aineistonäytteet ovatkin tutkimusraportissa suuressa roolissa. Toivon aineiston runsaan esille tuomisen antavan lukijalle mahdollisuuden analyysiprosessin jäljille pääsemiseen, sillä mikrotasoisen ilmiön kytke-misessä makrotasoihin kehityskaariin pitää sisällään vaaran tulkita aineistoa pittemmälle kuin mitä se on. Tiukempi teoreettinen pelkistäminen olisi syventänyt analyysia, mutta myös häivyttänyt aineistosta käsin syntyneitä havaintoja. Lopputuloksesta on luettavissa enemmän kuvailevia, kuin tiukan analyyttisiä elementtejä.

Lehtikirjoitusten käyttäminen aineistona on edellyttänyt kriittistä otetta ja teoria-avusteista tulkintaa. Kun kirjoituksessa kuvataan esimerkiksi asiakkaiden innostusta, lämmintä välittämistä läheisistä tai työntekijöiden itsensä unohtavaa sitoutumista, olen tutkijana joutunut pohtimaan, katsonko asioita liiankin kriittisestä näkökulmasta. Uutta toimintaa esittelevän projektikirjoituksen lajityyppi on ihmisläheinen ja innostava. Samaa tyyppiä edustavat useat tiedotusvälineiden projektireportaasit, samoin kuin monet projektiraportit. Teenkö oikeutta projektitoiminnalle lähtemällä tulkitsemaan sitä osana laajempia kehityskaaria, jotka eivät millään muotoa ole yksiselitteisesti havaittavissa, vaan vaativat runsain mitoin tulkintaa. Entä tulkitseanko toimintaa ”oikein” vai teenkö tulkinnallani vääryyttä uutterille ponnistuksille. Vastausta voidaan hakea laadullisen tutkimuksen orientaatiosta. Tutkimusprosessissa ei voida saavuttaa totuutta, se syventää ilmiötä vain yhden näkökulman kautta tutkijan subjektiivisen ymmärryksen avustamana. Tutkimukseni pyrkii siis olemaan yksi tulkinta 1990-luvulla projekteiksi organisoidun toiminnan perusteluista, tavoitteista ja toimintatavoista.

## SUMMARY

### **Toward change. Motives, objectives and practices in social welfare projects according to writings in the professional journal *Sosiaaliturva* in 1990's**

Key words: projects, welfare state, new public management, public sector reform, third sector, social work, grounded theory

Changes in the Finnish society, during the 1990's, caused widely stretching influences on social welfare services and professional social work. Several analyses of welfare state have given the result that in the 1990's, welfare state met its limits and the expanding of the welfare state ended. After the transition period, welfare state has gotten many descriptions, e.g. post-expanding welfare state and ensuring welfare state. One of the given names for the new society is project society, which means that society is not presumed to develop as a whole. Instead, it is presumed to develop through different programs, which concentrate on singular topics. Project society follows the definition of project as an effective, step by step proceeding method, which focuses on strictly defined objectives. In this study, the former goal-oriented description about project is recognized, but projects are also viewed as concentrating on process and learning.

This study focuses in analyzing the desired changes in the social welfare area in the context of the transition of the welfare state, and especially in the context of public sector reform. More precisely, the aim is to find out the reasons for the projects, what their objectives were and how they were carried out in the organizational field. The method of the study is Grounded Theory, which is a qualitative method striving to produce theory out of the data. The data consists of 124 writings, which were published in the Finnish professional journal *Sosiaaliturva* in the volumes of 1990, 1996 and 2000.

Welfare state can be described as an institutionalized entity. American sociologist W. Richard Scott has described institutional processes as interactive top-down and bottom-up processes. He claims that the new institutional phenomena are mixtures of influences, which come from both directions. In this study the period of transition of the welfare state is seen as a period of institutional change. It was found out, that the change of the welfare state started both top-down and bottom-up efforts, striving to influence the contents and organizing of welfare services and professional social work. There were three main top-down reasons for the projects: firstly, the public sector reform, which transferred the responsibility to organize services from the state to the local authorities, secondly, the new perspectives to welfare, introduced by the European Union, and thirdly, the critics of bureaucracy, which were expressed by the representatives of the New Public Management. Civil society, consisting mostly of voluntary organizations, was considered as a bottom-up actor and so were the professionals of welfare state organizations. Bureaucracy was also criticized by them. The actors of the third sector also brought the new welfare needs of the



citizens to the agenda. On their behalf, the professional actors wanted to express their professionally motivated reasons, e.g. their narrow autonomy in the tight structures of bureaucratic organization and the ignorance concerning social work expertise.

In the study, it was pointed out that the actors set objectives to the projects, which on the one hand attached to the traditional objectives and procedures, and on the other hand tried to reach the requirements of public sector reform and New Public Management. While setting the traditional objectives, the actors followed the formerly constructed structures of behavior, which they had learnt to regard as logical and legitimate. In public welfare services this means efforts to develop systems, which guarantee parallel and good quality services to all citizens. In new services it means aims to strengthen the citizens' influence and to make the services easier to achieve. In professional social work it means efforts to loosen the bound to governance structures and trying to achieve more professional influence. The public sector reform, being the target of objectives, means an effort to make advantage of strategic planning and to ask the local third sector actors to take some responsibility over the services and the producing of services in companionship with the public sector. Raising the active citizenship, which can be integrated to the society in the terms of competitive society, was also a suitable objective to the idea on public sector reform. In projects concerning professional social work, the reform meant attempts to make social work more visible on the terms of New Public Management.

It was found out, that the projects were carried out in an institutional field of social welfare organizations. In the studies of institutional change, mechanisms have been analyzed. These mechanisms indicate how the institutional change proceeds. In this study it was found out that in the process, it was typical to make the need of development visible, to create common ground to the actors and to arrange companionship in the process. It was also typical to act in the project by combining innovation and integration and finally to success in finding the way to become accepted in the organizational field. The importance of participating in the process appeared to be significant. In the world of projects, the actors' choices were guided rather by cognitive processes than by regulations.

## KIRJALLISUUS

- Aaltonen, E. 1999. Sosiaalitoimen johtaminen - byrokratiaa vai tulosjohtamista. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja 38.
- Abrahamsson, P. 1998. The Scandinavian social service state in comparison. In J. Sipilä (ed.) 1998. Social care services. The key to the Scandinavian welfare model. Aldershot: Avebury, 156-177.
- Alasoini, T. 1996. Työelämän tutkimusavusteinen kehittäminen oppivassa yhteiskunnassa. Näkökulmia uuteen työpoliittiseen ajatteluun. Työministeriö. Työpapereita 1.
- Alasoini, T. 2006. Osallistava ohjelmallinen kehittäminen tietoyhteiskunnassa. Teoksessa R. Seppänen-Järvelä & V. Karjalainen (toim.) Kehittämistyön risteyskohtia. Helsinki: Stakes, 35-52.
- Alasuutari, P. 1999. Laadullinen tutkimus. (3. uud. painos) Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, P. 1996. Toinen tasavalta. Suomi 1946-1994. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, P. & Lampinen, M. 2006. OECD ja suomalaisen projektiyhteiskunnan synty. Teoksessa K. Rantala & P. Sulkunen (toim.) Projektiyhteiskunnan käänköpuolia. Helsinki: Gaudeamus, 56-68.
- Anttiroiko, A.V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) 2003. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos.
- Anttonen, A. & Sipilä, J. 2000. Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.
- Argyris, C. & Schön, D. A. 1996. Organizational learning II. Theory, method, and practice. Reading (Mass.): Addison-Wesley.
- Armingeon, K. 2004. The organisation for economic co-operation and development. Another actor in designing social policy? In J. Marjanen, H. Stenius & J. Vauhkonen (eds.) Research on the study of the Nordic Welfare State. Papers from the August 2003 Conference in Helsinki. Renvall Institute publications 16, 9-19.
- Arnkil, E. 1991. Peilejä. Hypoteeseja sosiaalityön ristiriidoista ja kehitysvyöhykkeistä. Helsinki: Sosiaali- ja terveyshallitus. Tutkimuksia 5.
- Arnkil, R. 2006. Hyvien käytäntöjen levittäminen EU:n kehittämisstrategiana. Teoksessa R. Seppänen-Järvelä & V. Karjalainen (toim.) Kehittämistyön risteyskohtia. Helsinki: Stakes, 54-72.
- Arnkil, T. E., Eriksson, E. & Arnkil, R. 2000. Palveluiden dialoginen kehittäminen kunnissa. Sektorikeskeisyydestä ja projektien kaaoksesta joustavaan verkostointiin. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämissentrum. Raportteja 253.
- Asetus sosiaalihuoltoasetuksen muuttamisesta 803/1992.
- Bahle, T. 2003. The changing institutionalization of social services in England and Wales, France and Germany. Is the welfare state on the retreat? Journal of European Social Policy 13 (1), 5-20.

- Beck, U. 1995. Poliitiikan uudelleen keksiminen. Kohti refleksiivisen modernisaation teoriaa. Teoksessa U. Beck, A. Giddens & S. Lash *Nykyajan jäljillä. Refleksiivinen modernisaatio*. Suomentaja Leevi Lehto. Tampere: Vastapaino, 7-82.
- Bergmark, Å. & Lundström, T. 2006. Metoder i socialt arbete – vad är det? I A. Meeuwisse, S. Sunesson & H. Swärd (red.) *Socialt arbete. En grundbok*. (2. utg.) Stockholm: Natur och kultur, 166-182.
- Brunsson, N. & Jacobsson, B. 1998. Den viktiga standardiseringen. I N. Brunsson & B. Jacobsson (red.) 1998. *Standardisering*. Stockholm: Nerenius & Santérus, 11-31.
- Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. 2000. Constructing organizations. The example of public sector reform. *Organization Studies* 21 (4), 721-746.
- Casey, C. 2002. *Critical analysis of organizations. Theory, practice, revitalization*. London: Sage.
- Castells, M. 1998. *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell.
- Cavén, O. 1999. *Sujutusta ja pyöritystä. Tutkimus byrokratian merkityksistä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastyössä*. Tampereen yliopisto. Väitöskirja. Omakustanne.
- Charmaz, K. 2000. Grounded theory. Objectivist and constructivist methods. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (eds.) *Handbook of qualitative research*. (2. ed.) Thousand Oaks: Sage, 509-535.
- Charniawska, B. & Joerges, B. 1996. Travels of ideas. In B. Czarniawska & G. Sevón (eds.) *Translating organizational change*. Berlin: Walter de Gruyter, 13-48.
- Clarke, J. 2004. *Changing welfare changing states. New directions in social policy*. London: Sage.
- Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P. 1976. People, problems, solutions and ambiguity of relevance. In J. March & J. P. Olsen *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget, 24-37.
- Cox, R. H. 1998. The consequences of welfare reform. How conceptions of social rights are changing. *Journal of Social Policy* 27 (1), 1-16.
- Dahlberg, L. 2005. Interaction between voluntary and statutory social service provision in Sweden. A matter of welfare pluralism, substitution and complementarity? *Social Policy & Administration* 39 (7), 740-763.
- Denhardt, R. B. & Denhardt J. V. 2000. The new public service. Serving rather than steering. *Public Administration Review* 60 (6), 549-559.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. 1991a. Introduction. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (eds.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1-38.
- DiMaggio P. J. & Powell, W. W. 1991b. The iron cage revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (eds.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 63-82.
- Dominelli, L. 1997. *Sociology for social work*. Houndmills: Macmillan.

- Eronen, A., Hokkanen, L., Kinnunen, P., Lehto-Pusa, P., Rönning, L. & Särkelä, R. 1995. Hyvinvoinnin verkostoja näkyvissä. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto. Hyvinvoinnin tukiverkostot julkaisuja 1.
- Eräsaari, L. 1995. Kohtaamisia byrokraattisilla näyttämöillä. Helsinki: Gaudeamus.
- Eräsaari, L. 2006. New public management on julkisen sektorin vääryyksien isä. Teoksessa T. Helne & M. Laatu (toim.) 2006. Vääryyskirja. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 87-102.
- Eräsaari, R. 2001. Menestysuniversumia merkitsemässä. Teoksessa R. Eräsaari, T. Lindqvist, M. Mäntysaari & M. Rajavaara (toim.) Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki: Gaudeamus, 145-168.
- Exforth, M. & Halford, S. 1999. Professionals and managers in a changing public sector. Conflict, compromise and collaboration? In M. Exforth & S. Halford (eds.) Professionals and the new managerialism in public sector. Buckingham: Open University Press, 1-17.
- Fisker, J. 1994. Kokeilustrategia muutosvoimana - kokemuksia SUM -ohjelmasta. Teoksessa T. Lindqvist & M. Rajavaara (toim.) Kehittämistyö itseanalyysiin. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja 147, 32-44.
- Flick, U. 2002. An introduction to qualitative research. (2. ed.) London: Sage.
- Flynn, R. 1999. Managerialism, professionalism and quasi-markets. In M. Exforth & S. Halford (eds.) Professionals and the new managerialism in public sector. Buckingham: Open University Press, 19-36.
- Forma, P., Kuivalainen, S., Niemelä, M. & Saarinen, A. 2007. Kuinka hyvinvointivaltio kesytetään? Julkisen sektorin uudistaminen ja hyvinvointipalvelujen muutos Pohjoismaissa. Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen julkaisuja B 32.
- Foucault, M. 2000. Tarkkailla ja rangaista. Suomentaja Eevi Nivanka. Helsinki: Otava.
- Gerholm, L. 1985. Kulturprojekt och projektkultur. En fallstudie av en kulturpolitisk försöksverksamhet. Malmö: Liber.
- Gerth, H.H. & Mills, C. W. (eds.) 1982. From Max Weber. Essays in sociology. London: Routledge.
- Giddens A. 1995. Elämää jälkitraditionaalisessa yhteiskunnassa. Teoksessa U. Beck, A. Giddens & S. Lash Nykyajan jäljillä. Refleksiivinen modernisaatio. Suomentaja Leevi Lehto. Tampere: Vastapaino, 83-152.
- Giddens, A. 1996. In defence of sociology. Essays, interpretations and rejoinders. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. 1997. Sociology. (3. ed.) Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. 2007. Europe in the global age. Cambridge: Polity Press.
- Haapala, P. 2006. Suomalainen rakennemuutos. Teoksessa J. Saari (toim.) Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen. Helsinki: Gaudeamus, 91-124.
- Hanney, S. 1997. Major public services. The education case study. A comparison of the school systems in Finland and England. In C. Pollit & S. Hanney

- Public management reforms. Three Anglo-Finnish case studies. Helsinki: Ministry of Finance.
- Hautamäki, A. 1993. Spontaaniin yhteiskuntaan – hyvinvointia ilman valtiota. Teoksessa J.-O. Andesson, A. Hautamäki, R. Jallinoja, I. Niiniluoto & H. Uusitalo Hyvinvointivaltio ristiaallokossa. Arvot ja tosiasiat. Porvoo: WSOY, 133-246.
- Haverinen, R. 1999. Palvelusitoumukset ja hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän käänne. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Tutkimuksia 106.
- Heffron, F. 1989. Organization theory and public organizations. The political connection. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
- Heikkilä, M., Kaakinen J. & Korpelainen N. 2003. Kansallinen sosiaalialan kehittämissuunnitelma. Selvityshenkilöiden loppuraportti. Työryhmämuistioita 2003:11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Heikkilä, M. & Puhakka, A. 1985. Todellisuus on toinen juttu. Sosiaalihuolto-uudistusten seuranta- ja tutkimusprojektin sosiaalihuolto- ja palvelu- ja tukien raporttisarja 2/1985.
- Heikkilä, M. 1997. Kuinka perustella sosiaalipoliittisia supistuksia. Teoksessa M. Heikkilä & H. Uusitalo (toim.) Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990 -luvun Suomessa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja 208, 19-32.
- Heikkilä, M. & Lahti, T. (toim.) 2007. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2007. Helsinki: Stakes.
- Heino, T. 2008. Lastensuojelun avohuolto ja perhetyö. Kehitys, nykytila, haasteet ja kehittämisehdotukset. Selvitys lastensuojelun kehittämissuunnitelmaa varten. Helsinki: Stakes. Työpapereita 9/2008.
- Heinonen, J. 1999. Hyvinvointimalli murroksessa. Aikamme sosiaalinen kysymys ja sen ratkaisuvaihtoehdot. Helsinki: TA-tieto.
- Helander, V. 1998. Julkisvalta ja professiot. Teoksessa J. Mykkänen & I. Koskinen (toim.) 1998. Asiantuntemuksen politiikka. Professiot ja julkisvalta Suomessa. Helsinki: Yliopistopaino, 48-64.
- Helander, V. 1998. Kolmas sektori. Käsitteistöä, ulottuvuuksista ja tulkinnoista. Helsinki: Gaudeamus.
- Helne, T. 2004. Syrjäytymisen yhteiskunta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Tutkimuksia 123.
- Henriksson, L. & Wrede, S. 2004. Hyvinvointityön ammattien tutkimus. Teoksessa L. Henriksson & S. Wrede (toim.) Hyvinvointityön ammatit. Helsinki: Gaudeamus, 9-17.
- Holland, D. & Lave, J. 2001. History in person. An introduction. In D. Holland & J. Lave (eds.) History in person. Enduring struggles, contentious practice, intimate identities. Santa Fe, N.M.: School of American Research Press, 3-33.

- Hyväri, S. 2001. Vallattomuudesta vastuuseen. Kokemuksen politiikan sankaritainoita. Helsinki: Tietosanoma. Vankeinhoidon koulutuskeskuksen julkaisuja 3/2001.
- Häkkinen, K. 2004. Nykysuomen etymologinen sanakirja. Helsinki: WSOY.
- Ilmonen, K. & Siisiäinen, M. (toim.) 1998. Uudet ja vanhat liikkeet. Tampere: Vastapaino.
- Ineland, J. 2006. Konst, funktionshinder och frågan om legitimitet. Om nya domänanspråk på handikappfältet. I O. Grape, B. Blom & R. Johansson (red.) Organisation och omvärld. Nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer. Lund: Studentlitteratur, 97-118.
- Jalava, U. & Virtanen, P. 1995. Moniammatillinen projektitoiminta. Avain hyvinvointipalveluiden tulevaisuuteen. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Jalava, U. & Virtanen, P. 1996. Laatu, innovaatio ja projekti. Hyvinvointipalvelujen kehittämisen ydinkysymyksiä. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Jalava, U. & Virtanen, P. 1998. Tietoa luova projekti. Polku oppivaan organisaatioon. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Johansson, R. 2006. Nyinstitutionell organisationsteori. Från sociologi i USA till socialt arbete i Sverige. I O. Grape, B. Blom & R. Johansson (red.) Organisation och omvärld. Nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer. Lund: Studentlitteratur, 17-45.
- Johansson, T. 2006. Mötets många ansikten. När professionella möter klienter. I A. Meeuwisse, S. Sunesson & H. Swärd (red.) Socialt arbete. En grundbok. (2. utg.) Stockholm: Natur och kultur, 149-165.
- Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. 1993. Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, R. 2001. Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, R. 2004. Hyvinvointipalvelujen uusi politiikka. Teoksessa L. Henriks-son & S. Wrede (toim.) Hyvinvointityön ammatit. Helsinki: Gaudeamus, 168-186.
- Julkunen, R. 2005. Vastamyrkkyä pelon kulttuurille. Ulrich Beck ja riskiyhteiskunnan diagnoosi. Teoksessa J. Saari (toim.) Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa. (2. korj. painos) Helsinki: Yliopistopaino, 228-254.
- Julkunen, R. 2006. Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.
- Kaasalainen, M. 1991. Yhteistyön monta todellisuutta. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö kuntatasolla. Kokeiluprojektin loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön kehittämisosaston selvityksiä 5/1991.
- Kaasalainen, M. 1994. Projektien mahdollisuudet toiminnan kehittäjinä ja muuttajina. Teoksessa T. Lindqvist & M. Rajavaara (toim.) Kehittämistyö itseanalyyysiin. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja 147, 57-69.
- Kakkuri-Knuuttila Marja-Liisa 1999. Retoriikka. Teoksessa: Kakkuri-Knuuttila Marja-Liisa (toim.) Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja va-kuuttamisen taidot. Helsinki: Gaudeamus, 233-272.

- Kakkuri-Knuuttila, M.-L. & Ylikoski, P. 1999. Merkitys ja tulkinta. Teoksessa M.-L. Kakkuri-Knuuttila (toim.) *Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot*. Helsinki: Gaudeamus, 24-33.
- Kalland, M. 1996. Hyvin leikattu - huonosti ommeltu. Erityisryhmien palveluihin kohdistuneet säästöt valtionosuusuudistuksen jälkeen. Julk. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY. r.y. Helsinki: Edita.
- Kalimo, R., Leskinen, J. & Toppinen, S. 1994. Innovaatioprojektin johtaminen teollisuudessa. Ryhmän vaiheet ja stressin hallinta. Helsinki: Työterveyslaitos. Työ ja ihminen. Tutkimusraportti 1.
- Kananoja, A., Niiranen, V. & Jokiranta, H. 2008. Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Kantola, A. 2002. Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990 -luvun talouskriisissä. Helsingin yliopisto, viestinnän laitos. Viestinnän julkaisuja 6.
- Karjalainen, J. 2000. Perusturvan tuolla puolen. Teoksessa M. Heikkilä & J. Karjalainen (toim.) *Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros*. Helsinki: Gaudeamus, 86-102.
- Karjalainen, V. 1996. Verkoston lupaus. Tutkimus aikuisasiakkaan palveluverkoston rakentumisesta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Tutkimuksia 68.
- Karjalainen, V. 1998. "Avattais sitä ovea täältä meiltäpäin..." Työntekijöiden avauksia psykososiaalisen tuen kentässä. Teoksessa R. Haverinen, L. Simonen & I. Kiiikkala (toim.) *Kohtaamisia sosiaali- ja terveysalan areenoilla*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja 221, 39-51.
- Karjalainen, V. & Lahti, T. 2001. Kokeilusta käytännöksi. Miten edistää pitkäaikaistyöttömien aktiivikäytäntöjen yleistymistä? Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja 264.
- Karjalainen, V. 2006. Verkostokehittäminen. Palveluparadigman muutosvoima. Teoksessa R. Seppänen-Järvelä & V. Karjalainen (toim.) *Kehittämistyön risteyksiä*. Helsinki: Stakes, 251-268.
- Karvinen, S. 1999. The methodological tensions in Finnish social work research. In S. Karvinen, T. Pösö & M. Satka (eds.) *Reconstructing social work research. Finnish methodological adaptations*. Jyväskylä: University of Jyväskylä. SoPhi 38, 277-303.
- Katajamäki, H. & Lindedahl, C. 1998. Yrittävä kolmas sektori. Vaasan yliopiston tutkimuslaitos. Julkaisuja 73.
- Kettunen, P. 2006. Pohjoismainen hyvinvointivaltio yhteiskunnan käsittämisen historiana. Teoksessa J. Saari (toim.) *Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen*. Helsinki: Gaudeamus, 217-256.
- Kinnunen, P. 1996. Projektomaanikon sairauskertomus. *Sosiaaliturva* 84 (9).
- Kinnunen, P. 1998. Hyvinvoinnin ruletti. Tutkimus sosiaalisen tuen verkostojen jäsentymisestä 1990-luvun lopun Suomessa. Helsinki: Sosiaali- ja terveys- turvan keskusliitto.

- Klausen, K. K. & Selle, P. 1996. The third sector in Scandinavia. *Voluntas* 7 (2), 99-122.
- Kohti sosiaalista Eurooppaa. [http://ec.europa.eu/publications/archives/booklets/move/04/txt\\_fi.htm#ch9](http://ec.europa.eu/publications/archives/booklets/move/04/txt_fi.htm#ch9)
- Kondra, A. Z. & Hinings, C. R. 1998. Organizational diversity and change in institutional theory. *Organization Studies* 19 (5), 743-767.
- Konttinen, E. 1997. Professionaalinen asiantuntijatyö ja sen haasteet myöhäismodernissa. Teoksessa J. Kirjonen, P. Remes & A. Eteläpelto (toim.) *Muutuva asiantuntijuus*. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos, 48-61.
- Konttinen, E. 1998. Profioiden aikakausi? Teoksessa J. Mykkänen & I. Koskinen (toim.) *Asiantuntemuksen politiikka*. *Professiot ja julkisvalta Suomessa*. Helsinki: Yliopistopaino, 29-47.
- Kopperi, M. 2001. Economic globalization and human welfare. In K. Nevalainen (ed.) *Justice, charity and the welfare state. Moral and social dimensions*. Helsinki: Philosophical Society of Finland. *Acta Philosophica Fennica*. 68, 47-61.
- Korkiamäki, R., Nylund, M., Raitakari, S. & Roivainen, I. 2008. Yhteisö- ja sosiaalityö kansalaisyhteiskunnan ja asiakastyön rajapinnassa. Teoksessa I. Roivainen, M. Nylund, R. Korkiamäki & S. Raitakari (toim.) *Yhteisöt ja sosiaalityö. Kansalaisen vai asiakkaan asialla?* Jyväskylä: PS-kustannus, 9-20.
- Koskiahon, B. 2008. Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. *Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Kosunen, V. 1997. Lama ja sosiaaliturvan muutokset 1990 -luvulla. Teoksessa M. Heikkilä & H. Uusitalo (toim.) *Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja 208, 45-101.
- Kotiranta, T. 2008. Aktivoinnin paradoksit. *Jyväskylä studies in education, psychology and social research* 343.
- Kovalainen, A. 2004. Hyvinvointipalvelujen markkinoistuminen ja sukupuolisopimuksen muutos. Teoksessa L. Henriksson & S. Wrede (toim.) *Hyvinvointityön ammatit*. Helsinki: Gaudeamus, 187-209.
- Kuoppala, K. 2001. Organisaatiotutkimuksen näkökulma institutionalisoitumiseen. Teoksessa S. Riukulehto (toim.) *Järkäleitä ja kulmakiviä. Instituutit yhteiskunnassa*. Vaasan Yliopisto, Lévon -instituutti. *Julkaisuja* 96, 29-65.
- Kuusisto-Niemi, S. & Kääriäinen, A. 2005. Hiljaisen tiedon vallasta näkyvän tiedon valtaan. Puheenvuoro tiedon näkyväksi tekemisen puolesta. *Janus* 13 (4), 452-460.
- Kyngäs, H. & Vanhanen, L. 1999. Sisällön analyysi. *Hoitotiede* 11 (1), 3-12.
- Kääriäinen, J. 1994. Seikkailijasta pummiksi. *Tutkimus rikosurasta ja sosiaalisesta kontrollista*. Helsinki: Painatuskeskus. Vankeinhoidon koulutuskeskuksen julkaisuja 1/1994.
- Laamanen, E., Ala-Kauhaluom, M. & Nouko-Juvonen, S. 2002. Kuntien ja kolmannen sektorin projektiyhteistyö sosiaali- ja terveydenhuollossa. *Kokeimuksia ja kehittämisajatuksia*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. *Acta* 143.



- Laine, P. 2001. Kehittämishankkeiden jäljillä. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen toteuttamien kuntoutustoiminnan projektien arviointi. Espoo: Raha-automaattiyhdistys.
- Laitinen-Kuikka, S. 2003. Euroopan unioni ja sosiaalipolitiikka. Teoksessa T. Helne, R. Julkunen, J. Kajanoja, S. Laitinen-Kuikka, T. Silvasti & J. Simpura Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY, 269-300.
- Lehto, J. 2003. Uusi julkissektorin hallinta ja kilpailuttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa E. Ollila, M. Ilva & M. Koivusalo (toim.) Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja 276, 35-41.
- Lehtonen, H., Heinonen, J. & Rissanen, P. 1986. Syrjäytymiskäsitteen käytön ongelmia. Sosiaalihuollon toimeentulotukiprojekti. Sosiaalihuollon julkaisuja 12/1986.
- Leiwo, M. & Pietikäinen, S. 1996. Kieli vuorovaikutuksen ja vallan välineenä. Teoksessa K. Palonen & H. Summa (toim.) 1996. Pelkkää retoriikkaa. Tutkimuksen ja politiikan retoriikat. Tampere: Vastapaino, 85-108.
- Levin, C. 1996. Misslyckade projekt och framgångsrika organisationer. I I. Sahlin (red.) Projektets paradoxer. Lund: Studentlitteratur, 85-112.
- Levitas, R. 1998. The inclusive society? Social exclusion and the New Labour. Basingstoke: Macmillan.
- Lindqvist, R. & Nygren, L. 2006. Social teori och socialt arbete. I A. Meeuwisse, S. Sunesson & H. Swärd (red.) Socialt arbete. En grundbok. (2. utg.) Stockholm: Natur och kultur, 94-109.
- Lin, K. 2004. On the controversy between theories and policy analysis. A theoretical analysis of the Scandinavian studies for the Scandinavian social policy model. In J. Marjanen, H. Stenius & J. Vauhkonen (eds.) Research on the study of the Nordic Welfare State. Papers from the August 2003 Conference in Helsinki. Renvall Institute publications 16, 82-108.
- Linnosuo, O. 2007. Projektiorganisoitu kehittäminen riskilasten ja -nuorten palveluissa Turussa 1993-2003. Turun ammattikorkeakoulun tutkimuksia 25.
- Lipsky, M. 1980. Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation.
- Lister, R. 1998. From equality to social inclusion. New Labour and the welfare state. Critical Social Policy 18 (2), 215-225.
- Lohi, S. & Niiranen, V. 2005. "Yksin tätä työtä ei voi tehdä". Sosiaalityöntekijöiden osaamisen tuki ja osaamisen jakaminen lastensuojelutyössä. Kuopion yliopisto. Osaatko-Kartuke -hankkeen julkaisuja 6.
- Lundström, T. & Sunesson, S. 2006. Socialt arbete utförs i organisationer. I A. Meeuwisse, S. Sunesson & H. Swärd (red.) Socialt arbete. En grundbok. (2. utg.) Stockholm: Natur och kultur, 183-194.
- Lähdesmäki, K. 2000. New Public Management julkisjohtamisen uudistajana. Paikallisen elinkeinopolitiikan johtamiskysymykset NPM:n näkökulmasta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 28 (1), 30-43.
- Majone, G. 1996. Regulating Europe. London: Routledge.

- March, J. G. & Olsen, J. P. 1976. Organizational choice under ambiguity. In J. G. March & J. P. Olsen *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget, 10-23.
- Markström, U. 2006. Professionalisering av det ideella. Alternativa utförare på det socialpsykiatriska verksamhetsfältet. I O. Grape, B. Blom & R. Johansson (red.) *Organisation och omvärld. Nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur, 17-45.
- Matthies, A.-L. 1994. Kehittämistyön dynamiikka. Mikä suuntaa katseen ja kuka rajaa kuulon. Teoksessa T. Lindqvist & M. Rajavaara (toim.) *Kehittämistyö itseanalyysiin*. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja 147, 25-30.
- Matthies, A.-L. 1996. Hyvinvoinnin sekatalous ja suomalaiset välittävät organisaatiot. Teoksessa A.-L. Matthies, U. Kotakari & M. Nylund (toim.) *Välittävät verkostot*. Tampere: Vastapaino, 11-29.
- Matthies, A.-L., Kotakari, U. & Nylund, M. 1996. Yksittäisilmiöt yhteisanalyysissä. Teoksessa A.-L. Matthies, U. Kotakari & M. Nylund (toim.) *Välittävät verkostot*. Tampere: Vastapaino, 243-253.
- Matthies, A.-L. 2008. Kansalaisosallistuminen ja yhteisöllisyys eurooppalaisen hyvinvointipolitiikan murroksessa. Teoksessa I. Roivainen, M. Nylund, R. Korkiamäki & S. Raitakari (toim.) *Yhteisöt ja sosiaalityö. Kansalaisen vai asiakkaan asialla?* Jyväskylä: PS -kustannus, 61-79.
- Meeuwisse, A. 1996. Projektets dolda funktioner. I I. Sahlin (red.) *Projektets paradoxer*. Lund: Studentlitteratur, 35-56.
- Meyer, J. W. 1996. Ideas in the modern organizational environment. In B. Czarniawska & G. Sevón (eds.) *Translating organizational change*. Berlin: Walter de Gruyter, 241-252.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. 1991. Institutionalized organizations. Formal structure as myth and ceremony. In Powell, W. W. & DiMaggio, P. J. (eds.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 41-62.
- Morgan, G. 1997. *Images of organization*. Thousand Oaks: Sage.
- Mutka, U. 1998. Sosiaalityön neljäs käänne. Asiantuntijuuden mahdollisuudet vahvan hyvinvointivaltion jälkeen. Jyväskylän yliopisto. SoPhi 27.
- Myllymäki, A. 2003. Kansalaisjärjestöt palvelujen tuottajina ja Raha-automaattiyhdistyksen tuki. Teoksessa E. Ollila, M. Ilva & M. Koivusalo (toim.) *Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystieteiden näkökulmasta*. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja 276, 80-86.
- Mäntysaari, M. 1991. Sosiaalibyrokraatia asiakkaiden valvojana. Byrokratiatyö, sosiaalinen kontrolli ja tarpeiden sääntely sosiaalitoimistoissa. Tampere: Vastapaino. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 51.
- Mäntysaari, M. 2005. Hyvinvointivaltiota kehittämässä. Richard Titmuss ja sosiaalihuolto. Teoksessa J. Saari (toim.) *Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa*. (2. korj. painos) Helsinki: Yliopistopaino, 388-405.

- Mäntysaari, M. 2006. Tarkentuva tieto sosiaalityössä. Teoksessa P. Kuusela & V. Niiranen (toim.) Realismin haaste sosiaalityöissä. Kuopio: Unipress, 137-162.
- Mäntysaari, M. & Haaki, R. 2007. Suomalainen sosiaalityön väitöskirjatutkimus vuosina 1982-2006. *Janus* 15 (4), 357-375.
- Möttönen, S. & Niemelä, J. 2005. Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Newman, J. & Mooney, G. 2004. Managing personal lives. Doing 'Welfare Work'. In G. Mooney (ed.) *Work. Personal lives and social policy*. Bristol: Policy Press, 39-72.
- Niiranen, V. 1995. Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.
- Niiranen, V. 2002. Asiakkaan osallistuminen tukee kansalaisuutta sosiaalityössäkin. Teoksessa K. Juhila, H. Forsberg & I. Roivainen (toim.) *Marginaalit ja sosiaalityö*. Jyväskylä: Kopijyvä, 63-80.
- Niiranen, V. 2006. Johtamisen kausaaliset voimat ja mekanismit. Teoksessa P. Kuusela & V. Niiranen (toim.) *Realismin haaste sosiaalityöissä*. Kuopio: Unipress, 193-218.
- Närhi, K. 2003. Sosiaalityöntekijät paikallisen tason vaikuttajina. Teoksessa M. Satka, A. Pohjola & M. Rajavaara (toim.) *Sosiaalityö ja vaikuttaminen*. Jyväskylä: Minerva, 57-81.
- Oulasvirta, L., Ohtonen, J. & Stenvall, J. 2002. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 19/2002.
- Pajakoski, M. 2000. Mitä ehkäistiin. Projektit ja ohjelmat paikallisen ehkäisevän sosiaalipolitiikan kehittämisvälineinä. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2/2000.
- Perelman, C. 1996. Retoriikan valtakunta. Suomentaja Leevi Lehto. Tampere: Vastapaino.
- Pierson, C. 1998. *Beyond the welfare state? The new political economy of welfare*. (2. ed.) Cambridge: Polity Press.
- Pierson, P. 2001a. Investigating the welfare state at century's end. In P. Pearson (ed.) *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 1-14.
- Pierson, P. 2001b. Post-industrial pressures on the mature welfare states. In Pearson, P. (ed.) *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 80-104.
- Pierson, P. 2001c. Coping with permanent austerity. Welfare state restructuring in affluent democracies. In Pearson, P. (ed.) *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 410-456.
- Pietilä, K. & Sondermann, K. 1987. Luonnoksia joukkoviestinnän sosiologisen tutkimuksen metodeiksi. Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Sarja B 50.

- Piiroinen, H. 2005. Epävarmuus, muutos ja ammatilliset jännitteet. Suomalainen sosiaalityö 1990 -luvulla sosiaalityöntekijöiden tulkinnoissa. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 264.
- Pohjola, A. & Hokkanen, L. 1998. Projektit paikallisena jatkuvuutena. Hyvinvointipalveluprojekti. Osaraportti 7. Lapin yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja 56.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. 2004. Public management reform. A comparative analysis. (2. ed.) Oxford: Oxford University Press.
- Projektinhallinnan opas RAY. [http://www.lapsitieto.fi/prodo/files/1787/2002projektinhallinnan\\_opas.pdf](http://www.lapsitieto.fi/prodo/files/1787/2002projektinhallinnan_opas.pdf)
- Pyy, I. 1998. Paikallisvaltion loppu? Hyvinvointivaltion murros syrjäisessä kunnassa. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja 36.
- Pyykkö, R. 2004. Valtion ja kirkon välissä. Ammatillisen seurakuntadiakonian muotoutuminen. Teoksessa L. Henriksson & S. Wrede (toim.) Hyvinvointityön ammatit. Helsinki: Gaudeamus, 110-143.
- Quinn, R., Faerman, S., Thompson, M. P. & McGrath, M. R. 1996. Becoming a master manager. A competency framework. (2. ed.) New York: Wiley.
- Rajavaara, M. 1994. Kaikenlaisia kehittäjiä ja kehittämisajatteluita. Teoksessa T. Lindqvist & M. Rajavaara (toim.) Kehittämistyö itseanalyysiin. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja 147, 45-56.
- Rajavaara, M. 2006. Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin. Helsinki: Kelan tutkimusosasto. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 69.
- Rajavaara, M. 2007. Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84.
- Rauhala, P.-L. 1998. Mistä ehkäisevässä sosiaalipolitiikassa on kysymys? Käsitteellistä ja historiallista tarkastelua. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus. Tutkimuksia 90.
- Raunio, K. 2004. Olennainen sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus.
- Raunio, K. 2006. Syrjäytyminen. Sosiaalityötä kiinnostavia näkökulmia. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Roivainen, I. 1999. Sokeripala metsän keskellä. Lähiö sanomalehtien konstruktiona. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2/1999.
- Roivainen, I. 2008. Onko yhdyskuntatyö katoamassa suomalaisesta sosiaalityöstä? Teoksessa I. Roivainen, M. Nylund, R. Korkiamäki & S. Raitakari (toim.) Yhteisöt ja sosiaalityö. Kansalaisen vai asiakkaan asialla? Jyväskylä: PS-kustannus, 25-42.
- Rose, N. 1995. Eriarvoisuus ja valta hyvinvointivaltion jälkeen. Teoksessa R. Eräsaari & K. Rahkonen (toim.) Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta. Helsinki: Gaudeamus, 19-56.
- Rose, N. 1998. Vallan ja vapauden välissä. Hyveen hallinta vapaassa yhteiskunnassa. Janus 6 (1), 1-33.
- Rose, N. 1999. Powers of freedom. Reframing political thought. Cambridge: Cambridge University Press.

- Rothstein, B. 1994. Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik. Stockholm: SNS.
- Røvik, K. A. 1996. Deinstitutionalization and the logic of fashion. In B. Czarniawska & G. Sevón (ed.) *Translating organizational change*. Berlin: Walter de Gruyter, 139-172.
- Ruuskanen, U., Kokkila, T., Kyllönen, K., Paappanen, J. & Rosblom, O. 1998. Etsivää työtä nuorten parissa keskustan kaduilla. Luotsi -projekti 1993-1997. Helsingin kaupunki. Nuorisoasiainkeskus.
- Saari, J. 2001. Reformismi. Sosiaalipolitiikan perusteet 2000 -luvun alussa. Helsinki: Gaudeamus. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 57.
- Saari, J. 2005. Hyvinvointivaltio ja sosiaalipolitiikka. Teoksessa J. Saari (toim.) *Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa*. (2. korj. painos) Helsinki: Yliopistopaino, 13-64.
- Saari, J. (toim.) 2006. Sadan vuoden sosiaalipolitiikka. Muutoksen jaksottaminen Suomessa. Teoksessa J. Saari (toim.) *Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen*. Helsinki: Gaudeamus, 257-288.
- Sahlin, I. 1996. Vad är ett projekt? I I. Sahlin (red.) *Projektets paradoxer*. Lund: Studentlitteratur, 238-258.
- Sahlin-Andersson, K. 1996a. Imitating by editing success. The construction of organizational fields. In B. Czarniawska & G. Sevón (eds.) *Translating organizational change*. Berlin: Walter de Gruyter, 69-92.
- Sahlin-Andersson, K. 1996b. I styrbarhetens utmarker. I I. Sahlin (red.) *Projektets paradoxer*. Lund: Studentlitteratur, 118-143.
- Sahlin-Andersson, K. 2004. What are the consequences of the changing mix of public and private? Some reflections on recent public service reforms. In J. Marjanen, H. Stenius & J. Vauhkonen (eds.) *Research on the study of the Nordic Welfare State. Papers from the August 2003 Conference in Helsinki*. Renvall Institute publications 16, 20-31.
- Sandlund, M. & Markström, U. 2003. Ideelt - professionellt. En utvärdering av Allmänna arvsfondens satsning på alternativa stöd och boendeformer för psykiskt funktionshindrade. Stockholm: Allmänna arvsfonden.
- Satka, M., Pohjola, A. & Rajavaara, M. 2003. Vaikuttamisen vaihtuvat tulkinnat. Teoksessa M. Satka, A. Pohjola & M. Rajavaara (toim.) *Sosiaalityö ja vaikuttaminen*. Jyväskylä: Minerva, 7-30.
- Scott, W.R. 1987. *Organizations. Rational, natural and open systems*. (2. ed.) Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Scott, W. R. 2001. *Institutions and organizations*. (2. ed.) Thousand Oaks: Sage.
- Seppänen-Järvelä, R. 1999a. Kehittämistyö ja arviointi. Teoksessa R. Eräsaari, T. Linqvist, M. Mäntysaari & M. Rajavaara (toim.) *Arviointi ja asiantuntijuus*. Helsinki: Gaudeamus, 90-105.
- Seppänen-Järvelä, R. 1999b. Luottamus prosessiin. Kehittämistyön luonne sosiaali- ja terveysalalla. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Tutkimuksia 104.
- Seppänen-Järvelä, R. 2003. Prosessiarviointi kehittämissuorituksissa. Opas käytäntöihin. Helsinki: Stakes. FinSoc työpapereita 1/2003.

- Silfverberg, P. 1996. Ideasta projektiksi. Projektisuunnittelun käsikirja. Julk. Hallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: Edita.
- Simon, H. A. 1976. Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organization. (3. ed.) New York: The Free Press.
- Sjöblom, S. 2006. Kohti projektoitunutta julkishallintoa. Teoksessa K. Rantala & P. Sulkunen (toim.) Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus, 71-86.
- Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon perustamishankejärjestelmän uudistamista valmistelleen työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen työryhmämuistioita 40/ 2001.
- Sosiaalitoimiston kehittäminen. Sosiaalityötä ja sosiaalitoimiston työn organisoimista selvittäneen työryhmän muistio. Sosiaalihuoltolain julkaisuja 1/1981.
- Steinbrunner, J. D. 1974. The cybernetic theory of decision. New dimensions of political analysis. Princeton: Princeton University Press.
- Stern, P. N. 1994. Eroding grounded theory. In J. M. Morse (ed). Critical issues in qualitative research methods. Thousand Oaks: Sage, 212-223.
- Stoker, G. 1998. Governance as theory, five propositions. International Social Science Journal 50 (155), 17-29.
- Strauss, A. & Corbin, J. 1998. Basics of qualitative research. Techniques and procedures for developing grounded theory. (2. ed.) Thousand Oaks: Sage.
- Ståhlberg, K. 1998. Decentralisering eller recentralisering. Ett nordiskt dilemma. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 26 (3), 195-202.
- Sulkunen, P. 2003. Onko arviointitutkimus asiantuntijavaltaa vai sen puutetta? Sosiologia 40 (2), 115-121.
- Sulkunen, P. 2004. The welfare state of knowledge. The Finnish case. In J. Marjanen, H. Stenius & J. Vauhkonen (eds.) Research on the study of the Nordic Welfare State. Papers from the August 2003 Conference in Helsinki. Renvall Institute publications 16, 58-74.
- Sulkunen, P. 2006. Projektityhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa K. Rantala & P. Sulkunen (toim.) Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus, 17-38.
- Summa, H. 1996. Kolme näkökulmaa uuteen retoriikkaan. Burke, Perelman, Toulmin ja retoriikan kunnianpalautus. Teoksessa K. Palonen & H. Summa (toim.) Pelkkää retoriikkaa. Tutkimuksen ja politiikan retoriikat. Tampere: Vastapaino, 51-84.
- Suoninen-Erhiö, L. 2003. Huoltaja-säätiö sosiaalihuollon edistäjänä ja tukijana 50 vuotta. Helsinki: Huoltaja-säätiö.
- Särkelä, R. & Tiippana, P. (toim.) 2005. Hyve-projektista pysyvään kehittämiskumppanuuteen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Hyvinvoinnin tukiverkostot julkaisuja 3.
- Tesch, R. 1990. Qualitative research. Analysis types and software tools. Basingstoke: Falmer Press.
- Titmuss, R. M. 1975. Social policy. An introduction. New York: Pantheon Books.

- Tolbert, P. S. & Zucker, L. G. 1996. The institutionalization of institutional theory. In S. L. Clegg, C. Hardy & W. R. Nord (eds.) *Handbook of organization studies*. London: Sage, 175-190.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Tiedon, työllisyyden, osaamisen, yrittäjyyden ja tasa-arvon eurooppalainen Suomi, [http://www.esr.fi/esr/fi/\\_yleiset/YleisFIscreen.pdf](http://www.esr.fi/esr/fi/_yleiset/YleisFIscreen.pdf)
- Töttö, P. 2000. *Pirullisen positivismin paluu. Laadullisen ja määrällisen tarkastelua*. Tampere: Vastapaino.
- Uusikylä, P., Virtanen, P. & Kuoppala, M. 2000. *Kohti tiedon, työllisyyden, osaamisen, yrittäjyyden ja tasa-arvon eurooppalaista Suomea?* Helsinki: Työministeriö. ESR-julkaisut 59.
- Vartola, J. 2004. *Näkökulmia byrokratiaan*. Tampereen yliopisto. Johtamistieteiden laitos.
- Veikkola, J. (toim.) 2003. *Vastuun ja osallisuuden yhteisö. Diakonia- ja yhteiskuntatyön linja 2010*. Helsinki: Kirkkohallitus. Suomen ev.lut. kirkon keskushallinto. Sarja C 9/2003.
- Viialainen, R. & Lehto, J. (toim.) 1996. *Sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistus. Laitoshoidon vähentämisestä avopalvelujen kehittämiseen*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja 192.
- Viirikorpi, P. 2000. *Onnistunut projekti. Opas kunta-alan projektityöskentelyyn*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Virkki, P. & Somermeri, A. 1993. *Projektityö. Kehittämisen moottori*. (2. painos) Helsinki: VAPK-kustannus.
- Virtanen, P. 1994. *Homo Civilis? Tutkimus sosiaalityöntekijöiden ja sosiaalityön habituksesta*. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C 108.
- Virtanen, P. 2000. *Projektityö*. Helsinki: WSOY.
- Välimaa, O. 2008. *Oikeutetusti työtön? Neuvottelu pitkäaikaistyöttömien ryhmän leimatusta jäsenyydestä*. Teoksessa I. Roivainen, M. Nylund, R. Korhiamäki & S. Raitakari (toim.) *Yhteisöt ja sosiaalityö. Kansalaisen vai asiakkaan asialla?* Jyväskylä: PS-kustannus, 245-260.
- Warpenius, K. 2002. *Kuka ottaisi vastuun? Ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilöverkostojen perustamisen arviointi*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja 270.
- Warpenius, K. 2006. *Näkymätön näyttö. Vaikuttavuusarvioinnin pulmat paikallisprojekteissa*. Teoksessa K. Rantala & P. Sulkunen (toim.) *Projektityhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus, 143-160.
- Weick, K. E. & Westley, F. 1996. *Organizational learning. Affirming an Oxymoron*. In S. L. Clegg, C. Hardy & W. R. Nord (eds.) *Handbook of organization studies*. London: Sage, 440-458.
- Weick, K. E. 2001. *Making sense of organizations*. Oxford: Blackwell.
- Yliruka, L. 2006. *Kuvastin. Reflektiivinen itse- ja vertaisarviointimenetelmä sosiaalityössä*. Työpapereita 15/2006. Helsinki:Stakes.

## LIITE 1 AINEISTOLÄHTEET

Tässä liitteessä on luettelo niistä Sosiaaliturva-lehden kirjoituksista, joita olen käyttänyt tutkimusaineistoni. Ennen kirjoituksen nimeä olen merkinnyt koodin, jonka olen merkinnyt kunkin aineistonäytteen jälkeen. Koodi muodostuu siten, että kaksi ensimmäistä merkkiä ilmaisevat lehden numeron, kaksi seuraavaa merkkiä lehden vuosikerran ja viimeinen merkki projektikirjoituksen järjestyksen kyseisessä numerossa.

### **Vuosikerta 1990:**

- 0390B Laitinen Ritva 1990. Vapaakuntakokeilu Anjalankosken sosiaalitoimessa. Sosiaaliturva 3/1990.
- 0390C Moilanen Merja 1990. Vapaakunta. Sosiaalitoimen uhka vai mahdollisuus? Sosiaaliturva 3/1990.
- 0590A Saarinen Erja 1990. Turun Kurjenmäkikotikokeiluun on saatu henkilökuntaa työvoimapulasta huolimatta. Sosiaaliturva 5/1990.
- 0690A Saarinen Erja 1990. Käytännön sosiaalityö tiedon tuottajana. Sosiaaliturva 6/1990.
- 0790A Juutinen Sirpa 1990. Neulamäki -projekti rakenteellisen ja alueellisen sosiaalityön tutkimusareenana. Sosiaaliturva 7/1990.
- 0890A Moilanen Merja 1990. Kelalla ja Lappeenrannan sosiaali- ja terveysvirastolla yhteisen palvelupisteen kokeilu. Sosiaaliturva 8/1990.
- 0890B Saarinen Erja 1990. Ylistarossa kehitetään toimivaa vanhustenhuoltoa. Sosiaaliturva 8/1990.
- 0990A Salonen Jari 1990. Ensimmäinen vuosi tuettua asumista. Sosiaaliturva 9/1990.
- 0990B Suoninen Lea 1990. Huono-osaiset heikoilla hyvinvointivaltion palvelujärjestelmässä. Sosiaaliturva 9/1990.
- 1090A Holanti Pirjo 1990. Vehkalahdella kokeillaan sosiaalista isännöintiä vammaisten asumisessa. Sosiaaliturva 10/1990.
- 1090B Viitapohja Kari 1990. Tietokone kehitysvammaisen apuvälineenä. Sosiaaliturva 10/1990.
- 1290A Raitanen Anitta 1990. Ympäri vuorokautinen kotipalvelu vanhuksen omatoimisuuden tuki ja itsemääräämisoikeuden takaaja. Sosiaaliturva 12/1990.
- 1290B Kyllönen Jyrki 1990. Jyväskylässä kehitetään dementoituneiden vanhuksen hoitoa. Sosiaaliturva 12/1990.
- 1290C Korhonen Liisa 1990. Vanhusten kaltoinkohtelua selvitetään pohjoismaisena yhteistyönä. Sosiaaliturva 12/1990.
- 1290D Ahonen Hanna 1990. Rakenteellinen sosiaalityö – rajat ja realiteetit. Sosiaaliturva 12/1990.
- 1390A Hoitoa rattijuopille. Sosiaaliturva 13/1990.



- 1390B Itsemurhia pyritään vähentämään viidenneksellä vuoteen 1995 mennessä. Sosiaaliturva 13/1990.
- 1390B Gerkman Kristiina 1990. Kriisikeskus Turvapoiju aloitti Kemissä. Sosiaaliturva 13/1990.
- 1690A Hjorth Ritva & Jalonen Irma 1990. Kerro, kerro kuvastin. Sosiaaliturva 16/1990.
- 1890A Moilanen Merja 1990. Vapaasti vastuullisesti. Sosiaaliturva 18/1990.
- 1890B Väisänen Marja-Leena 1990. Vapaasti vastuullisesti Vaasassa. Sosiaaliturva 18/1990.
- 1890C Rusanen Erja 1990. Päivähoito etsii uusia toimintatapoja. Sosiaaliturva 18/1990.
- 2090A Moilanen Merja 1990. Synkät näkymät Pohjois-Karjalassa. Sosiaaliturva 20/1990.
- 2190A Paananen Ilkka-Tapani 1990. Palvelukyvyyn, muutoksen ja vaikuttavuuden kuvaus osana asiakaspalvelutyötä. Poimintoja helsinkiläisestä projektipäiväkirjasta. Sosiaaliturva 21/1990.
- 2390A Salmela Tuula 1990. Katko luo puitteita kunnallishallintoon tietotekniikan kehittämiseksi. Sosiaaliturva 23/1990.
- 2490A Keinonen Minna 1990. Sosiaalipalveluista tietoa kirjastosta. Kokeilu alkoi Sospasta. Sosiaaliturva 24/1990.

### **Vuosikerta 1996:**

- 0196A Sosiaalirahasto tukee nuorten työpajoja. Sosiaaliturva 1/1996.
- 0196C Moilanen Merja 1996. Vanhusten palveluiden varmistamisessa tarvitaan eri palveluntuottajien yhteistyötä. Sosiaaliturva 1/1996.
- 0196D Järvinen-Leino Sinikka 1996. Palvelu- ja hoitosuunnitelman avulla parempaan yhteistyöhön. Sosiaaliturva 1/1996.
- 0296A Saarinen Erja 1996. Mielenterveyskuntoutujien klubitalo. Sosiaaliturva 2/1996.
- 0296B Nygård Clas-Håkan & Saloniemi Antti & Virtanen Pekka 1996. Työtöntäkin työvoimaa täytyy huoltaa. Sosiaaliturva 2/1996.
- 0296C Rousu-Kurttila Sirkka 1996. Sosiaalipalveluja saatava myös hätätilanteissa. Sosiaaliturva 2/1996.
- 0296CC Lankinen Vesa. 1996. Jyväskylän kokeilu osoitti: Sosiaalipäivystystä tarvitaan. Sosiaaliturva 2/1996.
- 0296D Moilanen Merja 1996. Mikkelin kriisikeskus. Jalkautettu lama-ajan malli kriisityöhön. Sosiaaliturva 2/1996.
- 0296E 112- Hätäkeskuskokeilu. Sosiaaliturva 2/1996.
- 0396A Saarinen Erja 1996. Raison Petäsmäessä ratkaistaan lasten ongelmia harrastuksilla ja turvallisen aikuisen tuella. Sosiaaliturva 3/1996.
- 0396B Etholén-Rönneberg Merja 1996. HuHu -projekti ehkäisee nuorten huumeidenkäyttöä Kirkkonummella. Sosiaaliturva 3/1996.
- 0396C Väärälä Reijo 1996. Kunnat ja ehkäisevä sosiaalipolitiikka. Sosiaaliturva 3/1996.

- 0496A Poteri Riitta & Tourunen Jouni 1996. Kokemuksia peliongelman hoidosta. Sosiaaliturva 4/1996.
- 0596A Saarinen Erja 1996. Valkeakosken vanhustenhuollossa laatutyö on konkrettista oman työn kehittämistä. Sosiaaliturva 5/1996.
- 0596B Saarinen Erja 1996. Räätelöityjä palveluja syrjäkylille ja keskustaan. Sosiaaliturva 5/1996.
- 0696A Moilanen Merja 1996. Kierrepoikki - projekti etsi ratkaisuja nuorten rikoskierteen katkaisemiseksi. Sosiaaliturva 6/1996.
- 0796A Moilanen Merja 1996. Koulutusta ja työelämää on kehitettävä yhdessä. Sosiaaliturva 7/1996.
- 0896A Helios -kilvassa kuusi vammaisprojektia Suomesta. Sosiaaliturva 8/1996.
- 0896B Jyväskylässä arvioidaan sosiaalisia vaikutuksia sosiaalityön näkökulmasta. Sosiaaliturva 8/1996.
- 0996C Multimediaohjelmia iäkkäille dementiapotilaille. Sosiaaliturva 9/1996.
- 1096A Jaakkola Helena 1996. Maahanmuuttajat hallitsemaan omaa elämäänsä. Sosiaaliturva 10/1996.
- 1096B Suoninen Lea 1996. Kehitysvammaliiton projektissa kehitettiin laatumittarit palveluyksiköiden arvioimiseksi. Sosiaaliturva 10/1996.
- 1196A Seppänen Marjaana & Kuusela Raija & Pesonen Jaana & Rautio Liisa & Syrjälahti Virpi 1996. Osallistamalla toimintakykyiseksi. Ryhmät alueellisen sosiaalityön muotona. Sosiaaliturva 11/1996.
- 1196B Hyppönen Merja ja Linnossuo Outi 1996. Tulevaisuuden haaveena toimintakeskuksia lapsille. Sosiaaliturva 11/1996.
- 1196D Antikainen Eija 1996. Elämyspedagogiikassa haasteellisella toiminnalla omakohtaiseen kasvuun. Sosiaaliturva 11/1996.
- 1296A Moilanen Merja 1996. Päättäjät mukaan ehkäisevään työhön. Sosiaaliturva 12/1996.
- 1296B Lehtonen Anja 1996. Vireyttä ja palveluja Mikkelin läänin maaseutukyliin. Sosiaaliturva 12/1996.
- 1296C Saarinen Erja 1996. Rauman lähiöprojekti vauhdittaa asukastoimintaa. Sosiaaliturva 12/1996.
- 1396A Moilanen Merja 1996. Mitä kuuluu toimeentulotuen Kela -kokeilulle. Sosiaaliturva 13/1996.
- 1396B Rautiainen Leena 1996. Toimeentulotukikokeilu on antanut alkuja sosiaalityön kehittämiseksi. Sosiaaliturva 13/1996.
- 1396C Kallio Kirsi 1996. Maunulassa vahvistetaan yhteisösuhteita sukupolvien väliseen vuorovaikutukseen vaikuttamalla. Sosiaaliturva 13/1996.
- 1396D Saarinen Erja 1996. Mies puhuu miehelle perheväkivallasta. Sosiaaliturva 13/1996.
- 1596A Hakulinen Anu 1996. Helsingin Itäkeskuksessa puututaan välittömästi näpistelystä kiinni jääneiden nuorten elämäntilanteeseen. Sosiaaliturva 15/1996.
- 1696A Saarinen Erja 1996. Veera selviää kotonaan Utajärven sivukylällä perhepäivähoidon turvin. Sosiaaliturva 16/1996.

- 1696B Saarinen Erja 1996. Perhepäivähoito on yksilöllistä ja joustavaa huolenpitoa vanhuksille. Sosiaaliturva 16/1996.
- 1696C Suoninen Lea 1996. Mistä on laadukas vanhustyö tehty? Sosiaaliturva 16/1996.
- 1696D Suoninen Lea 1996. Lammilla ja Tuuloksessa tiedetään vanhuksen onnistuneen kotiutumisen avainasiat. Sosiaaliturva 16/1996.
- 1796A Niinioja Eeva-Liisa 1996. Miten kelalaiset kokevat työnsä toimeentulotuen parissa. Sosiaaliturva 17/1996.
- 1896A Granqvist Hannele 1996. Perheleiri vahvisti yksinhuoltajaäitien sosiaalisia verkostoja. Sosiaaliturva 18/1996.
- 1996A Saarinen Erja 1996. Jyväskylä työllistämään toimeentulotukivarjoilla. Työllistäminen on erinomainen tapa tehdä sosiaalityötä. Sosiaaliturva 19/1996.
- 1996AA Lappeenranta työllistää toimeentulotukivarjoilla opiskelijoita ja pitkäaikaisia asiakkaita. Sosiaaliturva 19/1996.
- 2196A Suoninen Lea 1996. Työkykyä ylläpitävällä toiminnalla lisäpotkua työhön. Sosiaaliturva 21/1996.
- 2196BB Työelämän kehittämiseen avustuksia työministeriöltä. Sosiaaliturva 21/1996.
- 2296A Saarinen Erja 1996. Rakennerahastojen tuella työllistetään vammaisia. Sosiaaliturva 22/1996.
- 2296AA Antinkodin vaikeavammaisille asukkaille etsitään työtä avoimilta työmarkkinoilta. Sosiaaliturva 22/1996.
- 2296C Uusosuuskutien tueksi valtakunnallinen projekti. Sosiaaliturva 22/1996.
- 2296D Sosiaalipolitiikkapalkinto Hyve-projektille. Sosiaaliturva 22/1996.
- 2296F Työllisyysprojektilla töitä kuurosokeille. Sosiaaliturva 22/1996.

### **Vuosikerta 2000:**

- 0100A Lappalainen Lea 2000. Hyvää työtä etsimässä. Sosiaaliturva 1/2000.
- 0200A Valokivi Heli 2000. Palveluohjauksella on luotu rikoksiin syyllistyneille yksilöllisiä palvelukokonaisuuksia. Sosiaaliturva 2/2000.
- 0200C Virolainen Sanna 2000. Kiinnipitämällä muutoksen alkuun? Sosiaaliturva 2/2000.
- 0200D Moilanen Merja 2000. Poliisilaitoksen sosiaalityöntekijä voi puuttua perheiden kriiseihin. Sosiaaliturva 2/2000.
- 0300A Moilanen Merja 2000. Ikäihmisten kuntosalilla saadaan jalka nousemaan. Sosiaaliturva 2/2000.
- 0300B Päivärinta Eeva 2000. Iäkkäiden kuntoutus sosiaali- ja terveyspalvelujen rakennemuutoksessa. Sosiaaliturva 3/2000.
- 0300C Raitanen Anitta 2000. Ikääntyville maahanmuuttajille tukea pian maahanmuuton jälkeen. Sosiaaliturva 3/2000.
- 0400A Saarinen Erja 2000. Parempia palveluja kuntarajat ylittävällä yhteistyöllä. Sosiaaliturva 4/2000.
- 0400B Saarinen Erja 2000. Rolle vie päihdepalveluita ikäihmisten koteihin. Sosiaaliturva 4/2000.

- 0400C Saarinen Erja 2000. Keski-Suomen Vep tukee kuntia yksin sinnittelemisestä yhteistyöhön. Sosiaaliturva 4/2000.
- 0500A Ahonen Tuula-Maria 2000. Hyvä vuorovaikutus kirkastaa sijaishuollon perustehtävän. Sosiaaliturva 5/2000.
- 0500B Suoninen Lea 2000. Menneisyysmatkailulla kadonnutta aikaa etsimässä. Sosiaaliturva 5/2000.
- 0500C Koisti-Auer Anna-Liisa 2000. "Kun on joku, jota rakastaa ja pitää huolta". Sosiaaliturva 5/2000.
- 0600A Saarinen Erja 2000. Hätäkeskuskokeilu on jäsentänyt sosiaalitoimen päivystystä. Sosiaaliturva 6/2000.
- 0600B Saarinen Erja 2000. Kriisiapua tarvitaan ympäri vuorokauden. Sosiaaliturva 6/2000.
- 0700A Laine Sari 2000. Taidekehystäjä-artesaaniksi. Sosiaaliturva 7/2000.
- 0700B Kellosalo Anne 2000. Sofia sai elämänsä hallintaan. Sosiaaliturva 7/2000.
- 0700C Joutsenlahti Ritva & Pekkala-Turunen Susanna 2000. Motivointi tärkeintä pitkäaikaistyöttömien työllistämässä. Sosiaaliturva 7/2000.
- 0800A Muurinaho Jyrki 2000. Vertaistukea oma-apuryhmistä. "En olekaan ainoa...". Sosiaaliturva 8/2000.
- 0800B Kyröläinen Risto 2000. Omaa polkua takaisin työhön. Sosiaaliturva 8/2000.
- 0800C Niemelä Pauli 2000. Mielenterveyskuntoutujien asunnonkorjaushanke arvioitavana. Korjatussa kodissa mieli voi paremmin. Sosiaaliturva 8/2000.
- 1000C Saarinen Erja 2000. Huomisbarometri tuo huolet ja voimavarat näkyviin. Sosiaaliturva 10/2000.
- 1000A Kauppila Tarja 2000. Sosiaalityöntekijät: Tietokone selkeyttämään tavoitteita ja arviointia. Sosiaaliturva 10/2000.
- 1000B Lehtonen Hannu 2000. Laatuhanke toi järjestystä sosiaalityön sekamelskaan. Sosiaaliturva 10/2000.
- 1100A Karjalainen Pekka 2000. Sosiaalityötä yhteiskunnan reunoilla. Sosiaaliturva 11/2000.
- 1100B Kauppi Timo & Eklund Sirpa 2000. Päihdetyön malleja peruspalveluihin. Sosiaaliturva 11/2000.
- 1100C Karjalainen Anna-Liisa 2000. Syyttämättä jättäminen auttaa aloittelevaa huumeiden käyttäjää. Sosiaaliturva 11/2000.
- 1200A Saarinen Erja 2000. Apua oppimisvaikeuksiin päiväkodista ja koulusta. Sosiaaliturva 12/2000.
- 1200B Marjomäki Arto 2000. Palmuke -hankkeen "yllättävä" tulos: Asiakkaat haluavat puhua huolistaan ammattilaisille. Sosiaaliturva 12/2000.
- 1200C Holma Tupu & Rousu Sirkka 2000. Laadunhallinta parantaa lastensuojelua. Sosiaaliturva 12/2000.
- 1200D Marjomäki Arto 2000. Turvakotilasten piirroksiset puhuvat. Kuvailmaisuus auttaa lasta ajamaan pahan olonsa ulos. Sosiaaliturva 12/2000.
- 1200E Laaksonen Hannele 2000. Pihlavalaiset vauvasta vaariin yhtä mieltä: Perhekeskus Eemeli tuli tosi tarpeeseen. Sosiaaliturva 12/2000.

- 1300A Happonen Elisa & Tuovinen Hannele 2000. Ammatillista kasvua projektityöstä. Sosiaaliturva 13/2000.
- 1400A Leppäaho Kirsti 2000. Karstulan kuulo-näkövammaisten seniorikerho antaa mahdollisuuden kuulla ja tulla kuulluksi. Sosiaaliturva 14/2000.
- 1400B Mäkelä Ritva 2000. Geriatrinen kuntoutuskokeilu tukee ikäihmisten kotona selviytymistä. Sosiaaliturva 14/2000.
- 1500A Kojo Outi & Lummukka Maija & Määttä Mervi & Soininen Ritva 2000. Näyttämönä Lutakko. Sosiaalityöntekijät mukana asuinalueen suunnittelussa. Sosiaaliturva 15/2000.
- 1500B Kivinen Outi & Timonen-Kallio Eeva 2000. Umbrellasta nuorelle arjen taitoja. Sosiaaliturva 15/2000.
- 1600A Moilanen Merja 2000. Helsingissä kehitetään asiakastyön tietojärjestelmiä. Sosiaalitoimen uusi tietojärjestelmä tukee asiakastyötä ja selkeyttää sosiaalipalvelujen vaikutusten arviointia. Sosiaaliturva 16/2000.
- 1600B Komminaho Alpo 2000. Makropilotti uudistaa toimintamalleja tietoteknologiaan hyödyntämällä. Sosiaaliturva 16/2000.
- 1700A Saarinen Erja 2000. Hyvää elämää syrjäkylillä? Sosiaaliturva 17/2000.
- 1700C Saarinen Erja 2000. Taidetta Pyhätunturin kainalossa. Sosiaaliturva 17/2000.
- 1800A Marjomäki Arto 2000. Setlementti auttaa maahanmuuttajaa ottamaan osaamisensa käyttöön. Sosiaaliturva 18/2000.
- 1800B Peltomaa Seija 2000. Vaikuttavaa toimintaa yhden oven takana. Sosiaaliturva 18/2000.
- 1800C Konsti Paula 2000. Parityöllä, ideariihellä, opinsaunalla. Mutkattomampaan rinnakkaiseloon. Uudella parityömallilla on saatu aikaan maahanmuuttajille omakielinen asumisopas. Sosiaaliturva 18/2000.

## LIITE 2 KATEGORIOIDEN MUODOSTAMINEN ANALYYSIPROSESSISSA

### AINEISTON ANALYYSI

#### *Aineiston käsittelymahdollisuuksista*

Grounded theory -lähestymistavassa on mahdollista käyttää koodauksen ja kategorioiden rakentamisen välineenä tietokone -ohjelmaa, joista suomalaisissa tutkimuksissa on käytetty esimerkiksi Atlas/ti -analyysiohjelmaa. (ks. Seppänen-Järvelä 1999, 45; Cavén 1999, 38). Charmaz (2000, 520) mainitsee myös ohjelmat NUD\*IST ja Ethnograph. Monet atk -ohjelmat tukevat erityisesti juuri GT:n mukaista aineiston analyysin proseduuria (Charmaz 2000, 520; Syrjälä, Ahonen, Syrjäläinen & Saari (1996, 166) tai nojautuvat siihen (Moilanen & Roponen 1994). Atlas/ti -ohjelma auttaa aineistolähtöisen koodisysteemin ja käsittejärjestelmän luomisessa, koodien välisten suhteiden tarkastelussa, sekä analyysiprosessin ja laajan aineiston systemaattisessa hallitsemisessa. Atk -ohjelmien yhteydessä korostetaan niiden välineellistä luonnetta, ne eivät ajattele tutkijan puolesta (Syrjälä ym. 1996, 162). Töttö (2000, 123) arvioi, että laadullisessa analyysissä kynnys käyttää tietokoneohjelmaa on ilmeisen korkea, koska kvalitatiivisten ohjelmien operaatioiden perustana ei ole siinä määrin vaativaa metodologista teoriaa, jonka yksityiskohtien hallinta olisi syytä jättää ohjelmistojen tekijöille (Töttö 2000, 123).

Tunnistin ohjelman mahdollisuudet laajan aineiston järjestelyssä ja hallinnassa, mutta en nähnyt tarkoituksenmukaiseksi ottaa sitä käyttöön. Enemmän kuin aversiosta tietokoneen käyttöä kohtaan, ratkaisu kertoo tarpeesta pysyä tulkinnassa lähellä koodattujen käsitteiden esittämysyhteyttä ja esittämysympäristöä. Tähän viittaa myös Kathy Charmaz (2000, 521) todeten, että yksittäiset fragmentit voivat alkaa elämään omaa elämäänsä, irrotettuna kontekstuaalisesta alkuperästään, tutkijan konstruktioista ja tulkinnoista. Lehtikirjoitusaineiston epätasaisuus ja projektimainintojen tiiviiden vaihtelut olisivat edellyttäneet laajan kategoriajärjestelmän luomista, jonka tietokoneohjelma olisi epäilemättä pystynyt hallitsemaan, mutta josta en todennäköisesti tutkijana olisi saanut työmäärää vastaavaa hyötyä. Työskentely lähellä aineistoa alkoi sen sijaan nostaa esille tiheämpiä projektikirjoituksia ja kirjoituksia toisiinsa peilaamalla sain vahvistusta alustaville kategorioille. Syrjälän ym. (1996, 172) mukaan "käsivaraisesti" työskenneltäessä joudutaan myös käymään prosessin eri vaiheet konkreettisesti läpi. Tutustuessani aineistoon noudatin Straussin suosittamaa tapaa tehdä merkintöjä marginaaliin (Syrjälä ym. 1996, 167) ja erottaa analysoinnin kohteeksi tuleva aines aluksi erilaisilla alleviivaus- ja korostustekniikoilla, sittemmin tekstinkäsittelyohjelman perustoimintoja hyödyntäen. Koin perusteluksi soveltaa GT:n analyysiprosessia pääpiirteissään, mikä on useiden tutkijoiden noudattama, mutta joidenkin GT:n teoreetikoiden paheksuma tapa (ks. esim. Stern (1994, 219). Toisaalta Kathy Charmaz (2000, 510) peräänkuuluttaa

mahdollista käyttää GT:n metodeja joustavana, heuristisena strategiana enemmän kuin muodollisena proseduurina.

### *Projektikirjoitusten valitseminen*

Aloitin aineistoon perehtymisen *projektikirjoitusten valitsemisella*. Lähtökohtani oli, että valitsen mukaan kirjoituksen, jos siinä kokonaisuudessaan tai kirjoituksen jossakin osassa sivuttiin projektimuotoista toimintaa. Päätös kerätä aineistoa tällä tavalla juontui pyrkimyksestäni kontekstoida sosiaalialan projektit yhteiskunnalliseen murrokseen, johon lehtikirjoituksen muunkin kuin projektitoimintaa koskevan sisällön arvelin tuovan näkökulmaa. Selkeämpi tapa olisi ollut pelkästään niiden kirjoitusten tarkastelu, joiden pääsisältönä on projektin esittely ja joiden kirjoittajajoukko olisi mahdollisesti rajautunut projektityöntekijöihin. Esimerkiksi Piironen (2005) ammattilehtiaineistoon nojautuvassa tutkimuksessa sosiaalityön epävarmuudesta, muutoksesta ja ammatillisista jännitteistä tämän tyyppinen tutkimusaineiston rajaaminen on saanut esille sosiaalityöntekijöiden omat tulkinnat. Halusin kuitenkin vähentää niitä ongelmia, joita saattaisi liittyä yksittäistä projektia esille tuovaan julkisuuteen, joten valikoin aineistoon sekä eri kirjoittajien, että erilaisista sisällöllisistä lähtökohdista kirjoitettuja tekstejä.

Edellä kuvaamani toimintatapa tuli tarkoittamaan kirjoitusten monipuolisuutta ja kirjavuutta, olipa kyse kirjoitusten aihealueista, sisällöllisistä painopisteistä tai kirjoitustyyleistä. Kirjoituksen otsikko ei esimerkiksi välttämättä viitannut projektiin ja kirjoitus saattoi käsitellä aihealuetta pääasiassa muusta kuin projektin näkökulmasta. Tällöin projektia käsittelevä kirjoittaminen saattoi kietyä johonkin kirjoituksen osaan, varsinaisesta kirjoituksesta erotettuun alioon tai informatiiviseen tiivistysosioon. Yksi kirjoituksista oli lyhyitä määrällisiä faktoja sisältävä tiivistys, yksi oli mielipidekirjoitus. Jätin valitsematta yhden pakinamuotoisen kirjoituksen, kaksi projektia käsittelevää kirja-arviointia, yhden EU-projektien arviointia käsittelevän kirjoituksen sekä yhden hyvinvointivaltiota projektina käsittelevän kirjoituksen. Analyysin edetessä jätin myös kaksi ulkomaisista projekteista kertovaa kirjoitusta aineiston ulkopuolelle. Ensimmäisessä vaiheessa kopioin kirjoitukset helposti käsiteltäviksi paperiversioiksi, myöhemmin skannasin ne tekstitiedostoiksi ja sähköisesti käytettäviksi. Muodostin jokaiselle tiedostolle koodinimen, joka muodostui numero- ja kirjainsarjasta siten, että ensimmäiset kaksi numeroa ilmaisivat lehden numeron julkaisemisvuotena (esim. 03, 10, 24), seuraavat kaksi numeroa ilmaisivat julkaisemisvuoden (90, 96 tai 00) ja viimeiseksi merkittiin kirjain erottelemaan samassa julkaisussa olevia kirjoituksia (A,B,C,D jne.) Esimerkiksi 1290B kertoo, että teksti on julkaistu vuosikerran 1990 numerossa 12 ja tarkastelun kohteena on toinen (B) kyseisen numeron projektikirjoituksista. Kirjaimet noudattivat pääasiassa kirjoitusten järjestystä kyseisessä lehdessä, mutta aineiston tarkemman analyysin seurauksena kirjoitusten valikointi jossain määrin tarkentui, päätin jättää jonkin kirjoituksista pois, jonkin päätin sisällyttää aineistoon, jonkin kirjoituksen sisältä löytyi kaksi projektia. Näistä syistä kirjainten logiikka ei täysin ole

johdonmukainen, mutta sillä ei tulosten luotettavuuden kannalta ole merkitystä. Koodien yhteydet kirjoituksiin käyvät yksityiskohtaisesti esille liitteestä 1.

### *Analyysiyksiköiden dokumentoiminen*

Kuvasin aikaisemmin, kuinka alkuvaiheessa pidin tärkeänä tutustua lehtikirjoituksiin kokonaisuuksina, vaikka varsinaista projektia koskeva tekstialue olisi ollut kokonaisuutta huomattavasti suppeampi ja teksti kokonaisuudessaan olisi edustanut tutkimusaiheen kannalta triviaalimpaa sisältöä. Seuraavassa vaiheessa nostin kirjoituksista esille tutkimusaiheen näkökulmasta keskeiset kohdat, jolloin irrotin projekteja koskevan aineksen muusta lehtikirjoituksen sisällöstä. Pysin pitämään huolta siitä, että projektin konteksti säilyy, erityisesti tämä oli tarpeellista projektin perusteluiden dokumentoimisessa, sillä juuri perustelut näyttivät viittaavan selkeimmin yhteiskunnalliseen kontekstiin. Irrottamisessa oli lähinnä kysymys täysin projektiin kuulumattomien toimintojen esittelyiden poissulkeminen. Projektiaineksen seulominen oli aikaa vievä kolmivaiheinen prosessi, jossa esitin kaikille valitsemilleni projektikirjoituksille kysymykset:

- *Koetaanko toiminnassa olevan epäkohta tai erityinen kehittämisen tarve, johon projektilla haluttiin vastata? Jos on, niin mikä? Miten tämä epäkohta tai kehittämisen kohde on kuvattu projektikirjoituksessa?*
- *Mitä tavoitteita projektilla kuvataan olevan? Miten tämä tavoite on kuvattu projektikirjoituksessa?*
- *Mitä tekemällä (millä toimintatavoilla) tavoite pyritään saavuttamaan? Miten nämä toimintatavat on kuvattu projektikirjoituksissa?*

Kysymysten esittäminen eteni siten, että ensimmäiseksi merkitsin muistiin kaikkien kirjoitusten epäkohtaa tai kehittämisen tarvetta kuvaavat lauseet. Tämän vaiheen jälkeen merkitsin muistiin samanaikaisesti tavoitetta ja toimintatapaa kuvaavat lauseet, joissa kuitenkin tein selkeän eron tavoitetta (T) ja toimintatapaa (To) kuvaavien lauseiden välillä. Strauss ja Corbin (1998, 57) kuvaavat vaihetta mikroanalyysiksi, jonka he määrittelevät yksityiskohtaiseksi ”riviltä riville” (line-by-line) -analyysiksi, joka on tarpeen tehdä ensimmäisen ja alustavan kategorisoinnin vaiheessa. Tässä vaiheessa aineistolle esitetään yleisiä, yksityiskohtaisia, abstrakteja ja teoreettisia kysymyksiä (emt. 1998, 65). Käyttämäni perusteluihin, tavoitteisiin ja toimintatapoihin kohdistuvaa kysymyksenasettelua voi pitää melko neutraalina ja konkreettisena. Aineistoon kohdistettuja kysymyksiä pidetään GT:ssä analyyttisena apuvälineenä, jota käytetään avaamaan tiedonhankinnan linja ja suuntaamaan teoreettista kokoamista. Kysymyksiä voidaan muotoilla kirjallisuuden avulla ennen tutkimuksen aloittamista. (Strauss & Corbin 1998, 51, 73.) Itse pyysin pitämään kysymykset mahdollisimman väljinä, joskin projektitoiminnan etenemisen kaavaan olennaisesti kuuluvat projektin lähtökohta, projektin tavoitteet ja keinot (Viirakorpi 2000) antoivat näille kysymyksille vaikutteita.

Vältin tässä vaiheessa analyysiä ja ”ihmettelyä”, merkitsin muistiin ne lauseet ja sanat, joita lehtikirjoituksessa oli mainittu kysymyksiin liitettyinä.



Strauss ja Corbin (1998, 65) edellyttävät mikroanalyysin vaiheelta äärimmäistä keskittyneisyyttä ja kannan ottamisen välttämistä. Muistiin merkitsemisen vaiheessa ”kuunnellaan mitä sanotaan ja miten sanotaan, otetaan huomioon tiedonlähteen tulkinnat.” Mikroanalyysi toimii eräänlaisena aineiston paloittelamisen, ”murtamisen” (‘fracturing the data’) menetelmänä, jota Glaser ja Strauss alkuperäisteoksessaan [1967] puolustavat muun muassa sillä, että se välttää juuttumisen toisaalta tarinoiden ja anekdoottien yksityiskohtiin, toisaalta useimmiten volyymiltaan suureksi muodostuvan aineiston uumeniin. Sen voi myös nähdä antavan tutkijalle menetelmän jolla aineistoa pystytään tulkitsemaan ja organisoimaan (Charmaz 2000, 521). Myös Strauss ja Corbin (1998, 66) korostavat aineiston ensisijaisuutta suhteessa tarinoihin, henkilöihin ja tapauksiin. Analyysin edetessä avoimeen ja aksiaaliseen koodaukseen käsitteiden ja kategorioiden mukaan eteneminen on edelleen tärkeä menetelmä, joka Straussin ja Corbinin (1998, 66) mielestä auttaa pitämään analyyttistä välimatkaa aineistoon. Charmaz (2000, 521) näkee aineiston paloittelun ja uudelleen kokoamisen prosessissa sijaa kritiikille, sillä sen myötä voidaan kadottaa yhteys tutkittavien maailmaan ja nojautua liiaksi tutkijan eksperttiasemaan. Omassa tutkimuksessani pidän tätä vaihetta kuitenkin välttämättömänä sillä tutkimusta teoreettisesti ohjaavaa näkökulmaa, hyvinvointivaltion murroksen ilmenemistä projektimuotoisessa toiminnassa, olisi ollut vaikea tarkastella projektimainintoja sisältävien lehtikirjoitusten kokonaisvaltaisista konteksteista käsin. Analyysi ei olisi ollut mahdollista, sillä tarkastelu olisi hajonnut liian moniin aihepiireihin ja kirjoittamista motivoiviin näkökohtiin.

Mikroanalyysivaihe tuotti aineistomassan, joka koottiin kuudeksi yksityiskohtaiseksi taulukkolakanaksi. Jokaista Sosiaaliturva -lehden vuosikertaa (1990, 1996, 2000) kohti oli kaksi taulukkoa. Toiseen sisältyivät projektikirjoituskohdaisesti kaikki kirjoituksessa mainitut ”perustelulauseet”, toiseen niin ikään projektikirjoituskohdaisesti kaikki kirjoituksessa mainitut ”tavoite- ja toimintatapalauseet”. Analyysiyksikön voivat muodostaa esimerkiksi rivit (”line-by-line”), sanat, lauseet tai kappaleet (Strauss & Corbin 1998, 57). Omassa tutkimuksessani analyysiyksiköiksi muodostuivat pääasiassa yksittäiset lauseet ja useamman lauseen yhdistelmät. Toimintatapojen kohdalla analyysiyksiköt saattoivat olla myös yksittäisiä sanoja, sillä ne saatiin kuvata paikoitellen lyhyesti ja konkreettisesti ja ne saattoivat olla osana tavoitetta kuvaavaa lausetta tai lauseiden yhdistelmää.

### *Kategorioiden muodostaminen*

Lehtikirjoituksista tarkasteltavaksi dokumentoitua tekstiä, tutkimuksen analyysiyksiköitä, ryhdyin seuraavaksi tarkastelemaan yksittäisten kysymysten näkökulmasta: ensiksi projektien perusteluita ja kehittämisen kohteita, sitten tavoitteita ja lopuksi toimintatapoja. Tätä vaihetta kuvataan GT -metodissa avoimeksi koodaukseksi, jonka keskeisin tekijä on käsitteiden muodostamiseen tähtäävä analyysiprosessi (Strauss & Corbin 1998, 101). Avoimessa koodauksessa teksti avataan esimerkiksi sisältönsä, merkityksiensä ja tyyppillisten piir-

teidensä osalta ja niille pyritään löytämään kuvaavia ja yhdistäviä käsitteitä (emt., 102). Kääriäisen (1994, 29) sanoin: "GT:ssa tutkijan keräämä raakamateriaali sisältää indikaattoreita, joita täytyy koodaustyössä käsitteellistää." Analyysin perusprosessina oli useita lukukertoja vaatinut perusteellinen perehtyminen aineistoon, tarkentuva kategoria-alueiden hahmottelu ja lopulta kategorioiden nimeäminen. Teemojen nimeämistä ja asettamista kategorioiden alaisuuteen kutsutaan koodaukseksi (Seppänen-Järvelä 1999, 47).

Analyysiprosessin edetessä irrottaudutaan yhä enemmän alkuperäisen tekstin kontekstista ja kategorioiden alle koodatut käsitteet jäivät havainnollistamaan tutkimuksen kohdetta. Syrjälä ym. (1996, 167) muistuttaa, että tutkijan tulisi alkuvaiheessa tyytyä riittävän yksinkertaisiin tulkintoihin ja lisätä käsitteellisyttä vähitellen. Kategoriat edustavat ilmiötä, jotka puolestaan ovat aineistosta nousevia merkittäviä analyttisiä ideoita. Ilmiöt ovat vastauksia kysymykseen: mitä tämä on? mistä tässä on kysymys? (Strauss & Corbin 1998, 114). Kategorioita muodostaessani havaitsin, että niiden tarkoituksenmukainen muoto vaihteli jonkin verran tarkastelunäkökulmasta riippuen. Koodatessani projektin perusteluita ja kehittämisen kohteita koin tarkoituksenmukaiseksi säilyttää koodeissa lausemuotoja, joiden avulla pystyin paremmin palauttamaan mieleen koodin alkuperäisen yhteyden. Päinvastainen tilanne oli toimintatapojen koodauksessa, jossa tekstiyhteyteen viittaavien kokonaisten lauseiden sisällyttämistä koodiin ei tarvittu. Niissä yksittäisiksi sanoiksi pelkistetyt koodit tuntuivat säilyttävän selitysvoimansa. Straussin ja Corbinin (1998, 114) mielestä kategorian nimi olisi valittava siten, että se olisi mahdollisimman looginen kuvaus sille, mistä kategoriassa on kysymys. Heidän näkemyksensä mukaan kategoriat voidaan nimetä eri tavoin, riippuen analyysin näkökulmasta, tutkimuksen kohteesta ja tutkimuksen kontekstista. Erilaiset näkökulmat projekti-toimintaan tuottivat siis analyysissä erilaisia kategorioiden nimeämisen tapoja. Projektien perustelut ja kehittämisen kohteet viittasivat monisyisiin yhteiskunnallisiin prosesseihin ja monille eri aihealueille, kun taas toimintatavat joiltain osin olivat konkreettisia, operaatioluonteisia toimia, joita oli mahdollista nimetä lyhyillä yleiskäsitteillä.

Kategorioiden nimeämisen vaihe sijoittui melko pitkälle aikavälille. Tästä syystä jouduin joitakin kertoja palaamaan aikaisemmin käsittelemääni aineistoon ja tarkistamaan koodauksen perusteita. Aktiivista työstämistä ja johdonmukaista ajattelua vaativan vaiheen pitkittyminen voi heikentää tutkimuksen luotettavuutta ja herättää epäilyksiä logiikan johdonmukaisuudesta. Toisaalta aineistoon palaamisen ja joidenkin osioiden tarkistusluontoisen uudelleenkoodaamisen seurauksena sain vahvistusta koodausperusteen relevanttiudesta. Aineiston läpi käyminen useampia kertoja ja rinnakkaiskoodaajan käyttäminen ovat GT -metodissa käytettyjä tapoja (Cavén 1999, 39; Seppänen-Järvelä 1999, 48), joita en systemaattisesti toteuttanut. Koodausprosessille sinänsä oli tyypillistä jatkuva tarkistaminen suhteessa koko aineistoon ja myös alkuperäisiin lehtikirjoituksiin. Seuraavassa tuon esille joitakin yksityiskohtia ja esimerkkejä koodaus- ja kategorisointi prosesseista.

### *Perustelukategoriat*

Projektin perusteluita koskevan avoimen koodauksen lähtökohtana oli alustavassa analyysivaiheessa (mikroanalyysivaiheessa) muodostuneet aineistotaulukot, joihin oli kirjattu kysymykseen: *Koetaanko toiminnassa olevan epäkohta tai erityinen kehittämisen tarve, johon projektilla haluttiin vastata? Jos on, niin mikä? Miten tämä epäkohta tai kehittämisen kohde on kuvattu projektikirjoituksessa?* vastaavat analyysiyksiköt. Avoimessa koodauksessa olen noudattanut edellä yleisellä tasolla kuvaamaani analyysitapaa.

Tässä vaiheessa oli ratkaistava, pyrkisinkö pitämään teemat erillään kirjoituskohteisesti vai käsitteisin kirjoituksia yhtenä kokonaisuutena. Ratkaisin asian niin, että käsitelin kirjoitusten joukkoa yhtenä tekstimassana, enkä ryhtynyt käyttämään mitään taustatekijää (esimerkiksi julkaisuvuotta) kategorisointia ankkuroivana. Kiteytin tekstisegmenttejä lauseiksi saadakseni niiden ytimenä olevan idean esille. Ryhmittelin lauseita yhteen ja pyrin löytämään niitä kuvaavan yhteisen otsikon. Ryhmittelyn pohjalta muodostin kategorialuette-  
lon, joka on kuvattu seuraavassa.

Perustelukategoria A: Ammattityön sisällöllisiin seikkoihin liittyvät epäkohdat tai kehittämisen kohteet

- *Professionaalisen paikan määrittäminen ja puolustaminen*
- *Ammatillisten välineiden riittämättömyys*
- *Työnjako ja erilaiset yhteistyökysymykset ammattityössä*

Perustelukategoria B: Resurssien niukkuuteen tai resurssien kohdentamiseen liittyvät epäkohdat tai kehittämisen kohteet

- *Paikallisesti organisoidun toiminnan taloudellisuus ja tehokkuus*
- *Tulovastuuden toiminnan edistäminen*
- *Palvelurakenteen kalleus, avoimuuden edullisuus*
- *Asiakasryhmän ennakoitu kasvu yhdistyneenä pieneneviin taloudellisiin resursseihin*

Perustelukategoria C: Palveluiden hallinnoinnin, sujumisen ja koordinoinnin tarpeisiin liittyvät epäkohdat tai kehittämisen kohteet

- *Palveluiden epätyytyväisyys käyttäjien kannalta*
- *Tarve kehittää paikallisia hyvinvointipalveluita ja niiden yhteistoimintaa*
- *Tarve kehittää hyvinvointipalveluiden johtamisen osa-alueita*

Perustelukategoria D: Asiakkaan tarpeisiin, asiakasryhmän kasvuun ja uusien sosiaalisten ongelmien huomioimiseen liittyvät epäkohdat tai kehittämisen kohteet

- *Palvelurakenne ei vastaa asiakasryhmän tarpeita*
- *Uuden sosiaalisen ongelman määrittäminen ja haltuunotto*
- *Huoli asiakasryhmän syrjäytymisestä ja eriarvoisesta asemasta*

Kategorioiden muodostaminen tapahtui aineistosta käsin siten, että pyrin luomaan aineistoa kuvaavan jäsenyyksen (perustelukategoriat), joka alakohtineen

kattaa analyysiyksiköiden variaation. Käsitteellistämässä hain intuitiivisesti melko kokonaisvaltaisia kategorioita, mikä joihinkin GT -metodin yksityiskohdaisiin ohjeistuksiin suhteuttaen saattaa olla liian suoraviivaista. Luokittelun aineistolähtöisyys ja luokittelun peilaaminen takaisin alkuperäistekstiin varmensivat kuitenkin tätä analyysiprosessin kohtaa. Havaitsin tämän palattuani perustelukategoriat määriteltynäni takaisin sanatarkasti dokumentoituihin perustelulauseisiin tarkistaakseni nyt kategorioista käsin, kuinka hyvin raakamateriaali on sijoitettavissa niihin. Kunkin kirjoituksen yhteyteen merkittiin kategorioita kuvaavat koodit (A,B,C,D) alakoodineen (A1, A2,A3,A4). Liitin samaan tekstisegmenttiin useampia koodeja siinä tapauksessa, että kirjoituksessa oli useampia epäkohtia tai kehittämisen kohteita.

Kuvaan seuraavassa esimerkissä perustelukategorian C: *'Palveluiden hallinnon, sujumisen ja koordinoinnin tarpeisiin liittyvät epäkohdat tai kehittämisen kohteet'* sijoittumista tekstiin. Aineistonäytteessä tulevat esille alakategoriat C1: *Palveluiden epätyydyttävyyys käyttäjien kannalta* ja C2: *Tarve kehittää paikallisia hyvinvointipalveluita ja niiden yhteistoimintaa*.

*Esimerkki 1. projektikirjoitus, 0196D Palho -hanke:*

"Palhon kehittäminen Uudessakaupungissa alkoi koulutusprojektin kehittämisaluetöskentelynä vuonna 1989 vanhustenhuollon yhteistyön parantamiseksi. Palhoa kehitettiin laajana yhteistyönä. [C2:]*Hanke perustui olettamukseen, että yhteistyö vanhustenhuollossa on vähäistä* ja [C1:] *hoidon jatkuvuudessa on puutteita vanhuksen siirtyessä hoitopaikasta toiseen ja varsinkin kotiutuessa*. Oletamus varmistettiin kyselytutkimuksella, jossa myös kerättiin henkilöstöltä ideoita yhteistyöhön." (0196D.)

#### *Tavoitekategoriat*

Projektin tavoitteita koskevan avoimen koodauksen lähtökohtana oli alustavassa analyysivaiheessa (mikroanalyysivaiheessa) muodostuneet aineistotaulukot, joihin oli kirjattu kysymykseen: *Mitä tavoitteita projektilla kuvataan olevan? Miten tämä tavoite on kuvattu projektikirjoituksessa?* vastaavat analyysiyksiköt, samaan tapaan kuin perustelukategorioitakin muodostaessani. Tyypillisesti projektikirjoituksessa mainittiin monia tavoitteiksi luonnehdittavia ilmaisuja, enimmillään yhdeksän tavoitetta. Tällöin ne eriteltiin käyttämällä juoksevaa numerointia: T1, T2, T3 jne. Tavoitteiden erottelu tekstistä oli perusteluita selkeämpää, sillä yleensä tavoitteeseen viitattiin lehtikirjoituksessa selkeästi 'tavoite' -sanalla tai tavoite oli pääteltävissä ilmaisuista: "päämääränä on..", "projektissa tähdätään.." tai muu vastaava ilmaisu.

*Esimerkki 2. projektikirjoitus, 1690A vaihtoehtoisen sosiaalityön kokeilu:*

T1: "etsitään vaihtoehtoisen sosiaalityön malleja, jotka säästävät sosiaalityöntekijää loppuun palamiselta"

T2: "mitä vaihtoehtoja hallinnolla on, mitä hallinto voi antaa sosiaalityölle"

T3: "löytää yhteistyöllä toimiva aluetöihin painottuva malli, joka olisi joustava ja elävä"

*Esimerkki 3. projektikirjoitus, 0600B Mobile -projekti:*

T1: "herättää keskustelua henkisen auttamisen tarpeellisuudesta"

T2: "hankkeen tavoitteena oli myös työllistää väliaikaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia, päivittää heidän ammattitaitonsa, uutta henkisen auttamisen osaamista"

T3: "kehittää henkisen auttamisen malli"

Tavoitteiden erittelemisen jälkeen tein koonnin, jossa yhdistin perustelukategoriat ja tavoitelauseet. Sijoitin kunkin kategorian alle kaikki siihen sisältyvien projektikirjoitusten tavoitetta kuvaavat lauseet ja kiteytin tekstistä perustelua ja tavoitetta kuvaavan yhteyden. Tämän halusin tehdä siitä syystä, että tavoitelauseissa kuvattu tila saattoi olla ympäröivästä ilmaistu tai tavoitelause ei näyttänyt yhteydestään irrotettuna ilmaisevan tavoitteen ja perustelun yhteyttä. Tämän koodausvaiheen tulosten hyödyntäminen ei osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi analyysin eteenpäin työstämisessä, vaan se osoittautui lähinnä näkemysten tarkistamisen apuvälineeksi.

Varsinainen tavoitekategorioiden luominen oli kolmivaiheinen prosessi. Työstämisen välineenä olivat perustelukategorioiden mukaisesti jäsenneetyt taulukot, jossa kaikki projektikirjoitusten tavoitelauseet oli eriteltyinä ja auki purettuina. Raakamateriaaliin sisältyi satoja tavoitelauseita, joita ryhdyin ryhmittelemään ja etsimään niille kuvaavia yläotsikoita. Perustelukategorian näkökulma todennäköisesti vaikutti jossain määrin kategorian fokusoitumiseen, sillä koin mielekkäänä kategorioita muodostaessani tarkistaa myös perustelu- ja tavoitekategorioiden loogista yhteyttä. Ensimmäisen vaiheen kategorisoinnin jälkeen tavoitekategorioiden oli 48. Yksi niistä oli *'Syrjäytymiskehityksen katkaiseminen, yhteiskuntaan integroitumisen vahvistaminen'*, johon sisältyviä yksittäisiä tavoitelauseita on lueteltu seuraavassa esimerkissä.

*Esimerkki 4. Tavoitekategoriaan "Syrjäytymiskehityksen katkaiseminen, yhteiskuntaan integroitumisen vahvistaminen" sisältyivät tavoitelauseet:*

- rikos- ja vankilakierteen katkaiseminen
- uusintarikollisuuden ja syrjäytymisen ehkäiseminen
- nuorten syrjäytymisen ehkäiseminen
- nuorelle vastuu oman elämänsä suunnittelusta
- asiakkaiden aktivoiminen
- osallistumismahdollisuuksien parantaminen
- oma-aputoiminnan ja itsehoidon tukeminen
- kuntoutumisen tukeminen
- valmiudet arkielämän taitoihin ja työllistymiseen
- tuetaan kiinnittymään yhteiskuntaan ja rakentamaan identiteettiään
- työnhakukoulutuksen järjestäminen päihdeongelmallisille.

Toisessa vaiheessa tiivistin edelleen kategorisointia ja pyrin muodostamaan jo nimeämilleni kategorioille yhdistäviä yläkategorioita. Tässä vaiheessa oli luonnollista hakea yläkategorioita esimerkiksi samaan toiminnan osa-alueeseen liittyvistä kategorioista. Jatkaessani edellä esimerkkinä olleen tavoitekategorian

*"Syrjäytymiskehityksen katkaiseminen, yhteiskuntaan integroitumisen vahvistaminen"* tarkastelua, voin todeta sen kategorisoinnin toisessa vaiheessa sisältyvän kategoriaan *"Osallisuuden ja integraation lisääminen"*, johon sisältyvät alakategoriat on kuvattu seuraavassa esimerkissä.

Esimerkki 5. Tavoitekategoriaan *"Osallisuuden ja integraation lisääminen"* sisältyvät alakategoriat.

- osallistuminen ja paikallisuus
- asiakkaiden aktivointi ja yhteistoiminta
- kuntalaisten oman vastuun lisääminen
- kansalaisuuden korostaminen
- tarve saada välineitä yhteiskunnalliseen integraatioon
- osallisuus ja integraatio yhteiskuntaan ja työelämään
- yhteisöllisyyden ja verkostojen aikaansaaminen
- *syrjäytymiskehityksen katkaiseminen, yhteiskunnallisen integraation vahvistaminen*
- yhteistyö omaisten kanssa
- vajaakuntoisten työllistäminen ja kuntouttaminen

Kategorian *"Osallisuuden ja integraation lisääminen"* sijoittumista alkuperäiseen projektitekstiin voidaan tarkastella seuraavan esimerkin avulla, jossa kuvataan Kierrepoikki -projektin (0696A) tavoitteita.

*Esimerkki 6. projektikirjoitus ,Kierrepoikki -projekti:*

*"Kierrepoikki -projekti tähtäsi nimensä mukaan nuorten rikos- ja vankilakierteen katkaisemiseen. Projektin ideana oli antaa nuorille vastuuta oman elämänsä suunnittelusta. Nuoria tuettiin myös pääsemään irti rikollisen identiteetistä ja täyttämään elämänsä muilla asioilla kuin rikoksilla. Nuorten kanssa tekemisissä olevien viranomaisten yhteistyötä parannettiin verkostotyön koulutuksella ja työnohjauksella. Projektiin liittyi myös vanhempien ryhmä ja tukihenkilökoulutus. ... Tavoitteena oli, että viranomaisverkosto vähitellen korvautuu nuoren omalla luonnollisella verkostolla, perheellä, ystävillä ja opiskelu- ja harrastus- ja työtovereilla. Viranomaisten tehtävänä on tukea nuorta luomaan itselleen näitä verkostoja, esimerkiksi auttaa korjaamaan katkerneita suhteita perheeseen."*

Esimerkki havainnollistaa yhden tavoitteisiin liittyvän kategorisoinnin haasteista viittaamalla projektin "ideaan". Tavoitelauseita tarkastellessani jouduin pohtimaan, pitäisikö "idea" tulkita projektin perusteluksi, tavoitteeksi vai toimintatavaksi. Käsitteenä "idea" tuntuu kiteyttävän projektin "toisin tekemisen" tapaa, jossa on mukana sekä etäisyyden ottoa entiseen, että alustavaa näkyä tavoittelusta, jota myös pyritään kokeilemaan käytännön toimintana. Pohdinta osoittautui ajankohtaiseksi avoimen koodauksen vaiheessa, jossa ote oli myöhempiä koodausvaiheita teknisempi. Kun kysymystä lähestytään kokonaisvaltaisemmin pohtien, "mistä projektissa on kysymys", mitä sillä haetaan pystytään huolehtimaan siitä että projektin kantava idea säilyy analyysin etenemisessä mukana.

Edellisessä esimerkissä kuvattu kategoria ”*Osallisuuden ja integraation lisääminen*” on yksi lopullisista tavoitekategorioiden joukosta, joita edellä kuvattua menetelytapaa käyttäen muodostui yhteensä kahdeksan. Projektikirjoitusten tavoitteiden yläkategorioiden kokonaisuus on kuvattu seuraavassa luettelossa.

#### Luettelo 1. Projektikirjoitusten tavoitekategoriat

- A. Käyttää ja kehittää ammatillista osaamista
- B. Johtaa ja kehittää toimivia palveluita strategisesti suunnitellen
- C. Kustannustietoisuus ja -tehokkuus
- D. Palveluiden ja menetelmien kehittäminen
- E. Ongelmien ennaltaehkäiseminen
- F. Osallisuuden ja integraation lisääminen
- G. Yhteistyökäytäntöjen aikaansaaminen
- H. Asiakaslähtöinen toiminta

Tavoitekategorioiden muodostaminen laajasta aineistosta osoittautui mittavaksi prosessiksi, jossa sadat yksittäiset tavoitteet vaiheittain johdettiin kahdeksan tavoitekategorian alle. Joillakin tavoitekategorioiden joukosta osoittautui olevan selkeä yhteys tiettyyn perustelukategoriaan, jotkut kategoriat puolestaan osoittautuivat yleiskategorioiden joukosta, joiden voi olettaa olevan kaikkiin perusteluihin liittyviä. Tavoitekategorioiden joukosta voi lukea myös toimintatapoihin viittaavia merkityksiä. Tässä vaiheessa en kuitenkaan ryhtynyt työstämään tavoitekategorioita pitemmälle, vaan siirsin kategorioiden jatkotarkastelun perustelu-, tavoite- ja toimintatapakategorioita yhdistävään vaiheeseen.

#### *Toimintatapoihin liittyvät kategoriat*

Projektikirjoituksissa projektien toimintatavoilla voidaan ymmärtää niitä valittuja keinoja, joilla projektin tavoitteeseen pyritään. Synonyyminä tekniseen työprosessiin useimmiten liitettävälle keino -sanalle voidaan pitää toimintatapoja, menettelytapoja, menetelmiä ja käytännön toimia. Sosiaalialan kontekstissa keinot ovat harvemmin teknisiä operaatioita ja useammin prosesseja ja toimintakokonaisuuksia. Tässä tutkimuksessa käytän käsitettä toimintatapa kuvaamaan projektin tavoitteiden saavuttamiseksi valittuja käytännön operaatioita.

Projektin toimintatapoja koskevan avoimen koodauksen lähtökohtana oli alustavassa analyysivaiheessa (mikroanalyysivaiheessa) muodostuneet aineistotaulukot, joihin oli kirjattu kysymykseen: *Mitä tekemällä (millä toimintatavoilla) tavoitte pyritään saavuttamaan? Miten nämä toimintatavat on kuvattu projektikirjoituksessa?* vastaavat analyysiyksiköt, samaan tapaan kuin perustelu- ja tavoitekategorioidenkin kohdalla. Tyypillisesti projektikirjoituksessa mainittiin monia toimintatapoja ja ne oli useimmiten ilmaistu konkreettisiin toimiin viitaten. Toimintatavat oli jo raakamateriaalin dokumentointivaiheessa kirjattu projektikirjoituskohtaisesti tavoitekategorian yhteyteen siten, että tavoitelauseeseen viitattava toimintatapa oli kirjattu välittömästi sen jälkeen.

*Esimerkki 7. projektikirjoitus 1290A, Kotipalveluprojekti*

*Tavoite 1: Tavoitteena on selvittää, miten ympärivuorokautisella kotipalvelulla turvataan vanhusten asuminen kotona mahdollisimman pitkään?*

Toimintatapa: Turvapalvelu-, ilt-, yö- ja viikonlopputoiminnan kehittäminen.

Toimintatapa: Avun saaminen kotiin ympärivuorokautisesti käyttäen apuna erilaisia teknisiä hälytysjärjestelmiä, turvapalvelu on vanhukselle maksullinen

Toimintatapa: Iltapartio suorittaa monipuolisia henkilökohtaisia avustamis- ja huolenpitotehtäviä

Toimintatapa: Selvitettiin, kuinka vanhukset kokivat erilaisten tarpeidensa tulle vanhuksena tyydytyksi asuessaan kotona ja saadessaan ulkopuolista kotipalvelua.

Ensimmäisessä vaiheessa toimintatapoja määritettiin yleisemmällä, mutta edelleen konkreettisilla otsikoilla, esimerkiksi *"palveluiden lisääminen"*, *"kokemus palvelusta ja asiakkuudesta"* jne. Tämän vaiheen seurauksena oli muodostunut 84 toimintatapaa kuvaavaa alustavaa kategoriaa. Seuraavana vaiheena oli yläkategorioiden muodostaminen menettelytapoja kuvaavista alakategorioista.

Esimerkki 8. *"Yhteistyö toimijoiden välillä"* -yläkatgoria sisältämät alakategoriat:

- yhteistyön lisääminen
- sektorirajojen ylittäminen
- yhteistyön menetelmien kehittäminen
- yhteistyöryhmät
- yhteistyöverkostojen luominen
- yhteistyö asiakkaiden kanssa
- monituottajuus
- hallinnollinen yhteistyö
- kuntayhteistyö.

Yläkategorioiksi yhdistämisen seurauksena syntyi yhdeksän toimintatapojen pääkategoriaa, jotka on kokonaisuudessaan kuvattu seuraavassa.

Luettelo 2. Projektikirjoitusten toimintatapojen kategoriat

1. Yhteistyö toimijoiden välillä
2. Uusien toimintamuotojen käyttöönotto
3. Työn ja asiantuntijuuden organisoiminen
4. Hallinnointi
5. Työn kohteen uudelleen määrittely
6. Työmenetelmien kehittäminen
7. Asiakaslähtöisyys
8. Koulutus
9. Tutkimus

Esimerkki 9. Kategorian *"Yhteistyö toimijoiden välillä"* sijoittuminen *"Myrskylyhty -projektiä"* käsittelevään projektikirjoitukseen (1196C).



*”Kevään 1995 kuluessa Jäkärän alueen yhteistoimintaan olivat tulleet mukaan sosiaalitoimen Lokki-toiminta, alueen ala-aste, terveydenhuolto, liikuntatoimen Liike 2000 -projekti, Kaarinan sosiaalialan oppilaitos, Suomen Punaisen Ristin turvatalo ja Elämäntapayhdistys ry. Alueelle oli perustettu useita erilaisia lasten ja nuorten toiminnallisia ryhmiä. Nuorisotalon ja seurakunnan henkilökunta järjestää nuorille avoimia, kerhotyyppejä ryhmiä. Myrskylyhty -projektin Ulla Salminen ja Lokki-toiminnan Jaana Lindbergin yhteistyö sen sijaan rakentuu ketjuohjelmamallin mukaan. Ketjuohjelmassa ryhmä on suljettu ja se toimii yhdessä sovitun määräajan. Ryhmän lapset valitaan yhteistyössä koulun ja perheiden kanssa. Perhetyötä tehdään tarpeen mukaan. Ryhmien toimintaan osallistuu myös tukihenkilöitä Kaarinan sosiaalialan oppilaitoksesta ja SPR:n turvatalosta.”*

#### *Avoimen koodauksen yhteenveto*

Myös avoin koodaus osoittautui aikaa vieväksi tutkimusprosessin vaiheeksi. Sen avulla onnistuin jäsentämään tutkimusaineiston käsiteltävissä olevaan muotoon jatkoanalyysia ajatellen. Mielestäni avoimen koodauksen vaihe toteutui aineistolähtöisenä. Projektin perusteluihin, tavoitteisiin ja toimintatapoihin liittyvien konkreettisten peruskysymysten lisäksi en käyttänyt mitään etukäteen asetettua kategorisoivaa jäsenystä. Sisällöllisesti aineistosta muodostuneet kategoriat olivat minulle uutta tietoa, joka koko tutkimuksenkin kokonaisuudessa välittää kuvailevaa tietoa siitä, mitä sosiaalialan projektien perusteluita, tavoitteita ja toimintatapoja Sosiaaliturva -lehden kirjoituksissa kuvattiin. Tutkimuksen kysymyksenasettelun tarpeisiin tämä tieto on kuitenkin vain lähtökohta. Myös ne havainnot, joita tein projektien perustelujen, tavoitteiden ja toimintatapojen esittämisen muodosta, osoittautuivat jatkotyöstämisen kannalta tärkeäksi. Aikaisemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta minulla oli aiheita olettaa, että teknisesti esitetty projektin etenemisen kaavio erillisine tavoitteineen ja keinoineen ei välttämättä todennu projektitoiminnan, eikä varsinkaan sosiaalialan projektitoiminnan todellisuudessa. Tutkimusaineiston avoimessa koodauksessa sain konkreettisen kokemuksen perusteluiden, tavoitteiden ja toimintatapojen erittelemisen vaikeudesta ja aineistolle esittämieni kysymysten päällekkäisyydestä.

Valintani erotella avoimen koodauksen vaiheessa perustelut, tavoitteet ja toimintatavat perustui paitsi yleisesti tunnettuun rationaalisen projektin kaavaan, myös siihen, että tutkimuskirjallisuudessa on tuotu esille katkosten yleisyys prosessin osa-alueiden välillä. On esitetty, että toiminta projektissa saa kimmokkeensa muualta kuin projektin virallisista tavoitteista ja että projektin lähtökohdat muodostuvat toimijoiden intressien yhteen niputtamisen seurauksena. Halusin analyysiprosessin jatkovaiheita varten kategorisoida nämä prosessin osa-alueet erillisinä. Havaintoni avoimen koodauksen prosessissa antoivat minulle aiheita pohtia kysymysten asettamista ja analyysin perusteita myös uudella tavalla.

Perustelukategoriat koostuivat projektikirjoituksissa esille tuoduista kehittämisen tarpeesta ja epäkohdista. Havaittiin, että osassa projektikirjoituksista ei varsinaista kehittämisen tarvetta tai epäkohtaa lainkaan tuotu esille tai ne olivat

hyvin lähellä tavoitelauseiden ilmauksia. Esimerkiksi ”paikallisen toiminnan taloudellisuus ja tehokkuus”, ”professionaalisen paikan määrittäminen ja puolustaminen” tai ”uuden sosiaalisen ongelman määrittäminen ja haltuunotto” antoivat ymmärtää, että projekti mielletään kehittämisen välineeksi tarpeeseen, johon on jo sisälle kirjoitettu tavoite ja toivottu lopputulos.

*Perusteluita, tavoitteita ja toimintatapoja yhdistävien kategorioiden työstäminen*

Avoimen koodauksen seurauksena muodostamieni kategorioiden pohjalta ryhdyin pohtimaan jatkoanalyysin strategiaa. Olin avannut erillisiksi tekstitiedostoiksi niin perusteluihin, tavoitteisiin kuin toimintatapoihinkin liittyvät kategoriat ja todentanut niitä aineistonäytteillä. Nämä vaiheet perehdyttivät minut perusteellisesti aineistoon, mutta osoittautuivat liian hajanaisiksi toimiakseen omista jäsennyksistään käsin jatkoanalyysin lähtökohtana. Seuraavana vaiheena oli kategorioita yhdistävän jäsennyksen muodostaminen. GT -lähestymistavassa vaihetta nimitetään aksiaaliseksi koodaukseksi (axial coding), jolla Strauss ja Corbin (1998, 123) tarkoittavat pääkategorioiden suhteuttamista alakategorioihin. Tulkitsen aksiaalisen koodauksen tarkoittavan alakategorioiden paikantumista kategorian ydinkäsitteiden (”keskusakselin”) ympärille. Tällöin kategorialuokkien keskinäinen ja sisäinen järjestely jatkuu, kategorioiden asemaa, keskinäisiä suhteita ja nimeämistä tarkastellaan uudelleen. Kategoria edustaa ilmiötä, joka voi laajuudeltaan olla mittava tai kapea, mutta jolla kuitenkin on kyky selittää, mistä kategoriassa on kysymys. Alakategoriat sen sijaan selittävät ilmiön ominaisuuksia, vastaten kysymyksiin kuten milloin, missä, miksi, kuka, kuinka ja millä seurauksilla. (Strauss ja Corbin 1998, 124-125.)

Aineiston jäsentävänä analyttisenä välineenä voidaan käyttää paradigmaa, joka yksinkertaisimmillaan voidaan määritellä aineistoon kohdistetuksi näkökulmaksi. Paradigma muodostuu edellytyksistä (‘conditions’) ja toiminnoista (‘actions’), joista ensiksi mainitut muodostavat rakenteen tai olosuhteiden kokonaisuuden, johon ilmiö sijoittuu. Toiminnot sen sijaan ovat rutiinimaisia tai strategisia reaktioita ilmiöihin. (Strauss ja Corbin 1998, 128.) Aksiaalissa koodauksessa siirrytään käsitteelliselle tasolle ja otetaan askeleita kohti aineistolähtöistä teorianmuodostusta. GT -lähestymistapaan kuuluvassa selektiivisen koodauksen vaiheessa (”selective coding”) teorian integroimisen ja jalostamisen prosessi jatkuu ja kategorioita jäsennetään ja järjestellään edelleen keskeisten käsitteiden ympärille. (Strauss ja Corbin 1998, 143.) Niin avoimen, aksiaalisen kuin selektiivisenkin koodauksen yhteydessä korostetaan koodauksen prosessinomaista luonnetta, mikä tarkoittaa liikkumista koodausprosessin ja kategorioiden muodostamisen aikana eri vaiheiden välillä. Aineiston analyysissä edetessäni ja avoimen koodauksen aikana syntyneiden kategorioiden yhteyksiä etsiessäni, voin todeta yhdistäneeni sekä aksiaalisen, että selektiivisen koodauksen vaiheita.

*Aineistolähtöisyyden ja teoriaohjautuvuuden välimaastossa*

Strauss'n ja Corbin'n (1998, 136-137) mukaan analyysiprosessin edetessä aksiaaliseen koodaukseen ja pyrittäessä käsitteelliselle tasolle, myös induktiivisen ja deduktiivisen päättelyn vuorovaikutus kasvaa. Deduktiivinen päättely tapahtuu aineiston perusteella, mutta myös tutkijan omiin käsityksiin, kirjallisuuteen ja tiedeyhteisössä käytyyn keskusteluun nojautuen. Aksiaaliseen koodaukseen siirtymisen vaiheessa koin tarpeelliseksi asettaa aineistolle kysymyksiä teoreettisen näkökulman ohjaamana, niin sanottua koodausparadigmaa hyödyntäen. Avoimen koodauksen vaiheessa oli ollut mahdollista kategorisoida aineistossa esitetty materiaali. Koska tutkimusaineistoni ei ollut syntynyt minkään vuorovaikutteisen menetelmän, esimerkiksi haastattelun tai haastattelujen sarjan kautta, minulla ei ollut mahdollisuutta ryhtyä tekemään tarkentavia kysymyksiä, jossa olisin voinut käyttää tiedon lähteen omia luonnehdintoja vastaamaan uusiin, abstraktimpiin kysymyksiin tai jossa olisin voinut tarkistaa tiedon lähteeltä tekemäni tulkinnan oikeellisuutta. GT -lähestymistavassa pidetään tärkeänä huolehtia siitä, että teorialla on mahdollisuus tulla omanlaisenaan esille aineistosta, eikä teorian pakottamana. Tutkimusaineistona käyttämiäni lehtikirjoituksia ei kuitenkaan ollut kirjoitettu tutkimuskysymyksen näkökulmasta, vaikka minulle tutkijana ne kertoivat myös siitä. Jotta näkökulma oli mahdollista saada tarkasteltavaksi, aineistolta oli pakko kysyä uusia, teorian ohjaamia kysymyksiä.

Ryhdyin tarkastelemaan aineistoa mielessäni kysymys: *Minkälaisia sosiaalialan toimintakäytäntöihin ja sosiaalialan organisaatioiden kenttään liittyviä muutoksia projektitoiminnalla tavoitellaan? Miten projekteissa toimitaan näiden muutosten aikaansaamiseksi? Miten näitä seikkoja kuvataan Sosiaaliturva -lehden projektikirjoituksissa?* Uusien kysymysten fokus sijoittui hyvin lähelle avoimen koodauksen vaiheessa aineistolle esitettyjä kysymyksiä. Viittaukset toimintakäytäntöihin ja sosiaalialan organisaatioiden kenttään pitivät sen sijaan sisällään suuren määrän erilaisia teoreettisia selitysmalleja, joille tällä rajauksella ikään kuin annoin luvan tulla vaikuttamaan kategorioiden jäsentämiseen. Avoin koodaus oli lisäksi herättänyt aivan uuden kysymyksen, joka liittyi projektien organisoiviin tahoihin: *Mitkä tahot toimivat projekteja liikkeelle panevina toimijoina?* Tätä kysymystä ei sisällynyt avoimen koodauksen vaiheeseen lainkaan. Näkökulma nousi kuitenkin selkeästi esille aineistoa analysoidessani ja tämä havainto ohjasi minua perehtymään myös teoreettisesti sosiaalialan ohjausjärjestelmän piirteisiin ja siinä tapahtuneisiin muutoksiin. Kysymyksellä koin olevan yhteyttä projektien perusteluihin, joita olin aikaisemmassa vaiheessa selvittänyt.

*Jäsennysten luonnostelua*

Pohtiessani tapaa vastata tarkentuneeseen kysymyksenasetteluun ja yhdistää perustelu-, tavoite- ja toimintatapojen kategorioita, tein lukuisia taulukoiden yhdistelmiä, joissa kokeilin erilaisia tapoja löytää kategorioita jäsentäviä käsitteitä. Toistensa yhteyteen kuuluvat kategoriat alkoivat ryhmittyä muutaman laajemman kategorian alle, joiden suhde projektimuotoiseen toimintaan ja sosiaalialan organisaatioiden kenttään muodostuu eri lähtökohdista. Havainto

vahvistaa sosiaalialan projektitoiminnan yhteyttä laajaan hyvinvointivaltiollisten toimintojen 1990 -luvulla toteutuneeseen murrokseen, ja erilaisista organisatorisista lähtökohdista käsin toimivien tahojen reunaehtoihin, mutta ennen havaintojen tarkastelemista tässä laajassa kehyksessä koin tarvittavan monia analyysin vaiheita. GT -lähestymistavassa kategorisoinnin apuvälineenä suositellaan käytettäväksi muistiinpanojen systemaattista kirjoittamista ja näin syntyneiden "memojen" hyödyntämistä kategorioiden täsmentämisessä. Omassa tutkimustyössäni muistioiden tilalla olivat kategorioiden jäsentämistapoja kokeilevat taulukot, luettelot ja "pamfletinomaiset" ajatusrakennelmat joiden avulla lähinnä selkiytin omaa ajattelua.

*Esimerkki 10. Jäsennys 'Mihin sosiaalialan projekteilla pyritään? Lämpäiseviä huomioita (päivämäärä).*

- 1) Tavoitteen moniselitteisyys ja erilaiset painotukset, esim. yksilöllinen palvelu ja kustannussäästöt, asiakaslähtöisyys ja omatoimisuus, projektissa käsitteelle muodostuu oma sisältönsä, esim. integraatio yhteiskuntaan.
- 2) Projekti olemassa olevan esille nostajana ja uusintajana
  - peruspalveluita voidaan toteuttaa vain projektin myötävaikutuksella, esim. projektirahat menevät perustoiminnan ylläpitämiseen
  - kehittämistyön jatkuvuutta pidetään yllä projektien avulla, esim. erilaiset laatu- ja kehittämissuunnitelmat, näitä nostavat esille niin peruspalveluiden hallinnolliset toimijat kuin kolmannen sektorin toimijatkin (onko kysymyksessä keskusjohtoisen ohjauksen seuraja, kehittäminen organisoituu projekteina keskuhallinnon myötävaikutuksella, osallistujien intressit liittyvät resursseihin ja henkiseen kehittämistukeen?)
  - sosiaalialan peruslähtökohtia pidetään esillä projektien avulla, esim. perustehtävän selkiyttäminen, terästyminen (eikö pitäisi olla kaiken perustoiminnan keskeinen asia, miksi ei ole? perustehtävä on hukassa, miksi? voimavarat suuntautuvat liikaa perustehtävän kannalta toissijaisiin tehtäviin, ehkä institutionaalisiin rakenteisiin, byrokraatiaan? onko tuloksen aikaansaaminen perustehtävässä liian vaikeaa?)
  - ammatillista profiilia ja osaamista nostetaan esille projektin yhteydessä, pidetään yllä keskustelua oikeasta sosiaalityöstä, erityisesti tutkimuksellisissa projekteissa saadaan tietoa sosiaalityön toimintaedellytyksistä, sosiaalityön asiantuntemuksesta
- 3) Projekti uuden esille nostajana ja tien avaajana
  - projektirahoitus on starttiraha, jolla etsitään keinoja tarpeelliseksi koetun toiminnan juurruttamiseksi paikallistasolla, pyritään osoittamaan tarpeellisuus ja löytämään sitoutuneita kumppaneita, pehmentävät kunnille uusista palvelutarpeista syntyviä taloudellisia rasitteita
  - osallisuus laajassa projektissa on kehittämismyönteisyyden osoitus ja antaa mahdollisuuden tunnustella uusien toimintatapojen käyttökelpoisuutta
  - projekteilla viedään läpi sosiaali- ja yhteiskuntapolitiikan ajankohtaisia virtauksia, esim. managerialismi, monituottajamalli, tuotteistaminen
- 4) Projekti yhteisen ymmärryksen jäsentäjänä, yhteisen näkemyksen työstäjänä

- sisällöltään epämääräiselle käsitteelle muodostetaan sisältö projektitoiminnan kautta, käsite saattaa tulla ulkoapäin, se on kuvattu abstraktilla tasolla ja perusteltu ideologisesti ympäröivillä argemneteilla
  - sisällöltään epämääräiselle tavoitteelle muodostetaan sisältö projektitoiminnan kautta, tavoite keskushallinnon (kansallinen tai EU) ilmaisema, antaa tilaa paikallisesti erilaisille painotuksille ja tulkinnoille, paikallistason toimijoiden kautta luodaan näkemys ongelmasta ja sen ratkaisemisen mahdollisuuksista ja voimavaroista
- 5) Projekti syrjäytyneiden tehostettuna tukemisena
- tehostetun, intensiivisen ja kokonaisvaltaisen työskentelyn toteuttaminen valikoitujen asiakkaiden kanssa projektin aikana, ammattiroolin ja palvelujärjestelmän ylitykset
  - asiakaslähtöisyys, yhteiskuntaan integroituminen ja sosiaalityön menetelmien kehittäminen yhdistyvät, myös kustannustietoisuus

Edellä oleva on esimerkki muistiinpanoista, joissa toisaalta koin tavoittaneeni jotakin merkityksellistä aineiston kertomaa, mutta tämä 'jokin' näyttäytyi intuitiivisina välähdyksinä, jotka syttyivät hajanaisista näkökulmista. Cavén (1999, 178) viittaa intuitiivisuuden haastavuuteen ja pakkoon tilanteessa, jossa konkreettisia löydöksiä on paljon, mutta ne näyttävät johtavan eri suuntiin. Tekemäni havainnot kuitenkin ohjasivat sekä aineiston lukemistani, että teoriaan perehtymistäni, jota olin alkanut analyysiprosessin aikana tekemään tarkennettummin. Havaintoja voidaan pitää alustavana ja osin intuitiivisena hypoteesiryppäänä, joita jatkoanalyysissä pyrin asettamaan toistensa yhteyteen tai hylkäämään kokonaan tälle tutkimukselle epärelevanttina näkökulmana.

#### *Ydinkategoria, pääkategoriat ja alakategoriat*

GT -menetelmässä kutsutaan selektiiviseksi koodaukseksi vaihetta, jonka tarkoituksena on kokonaisnäkemysten muodostaminen tutkimuskohteesta. Se on teorian integroimisen ja jalostamisen prosessi. (Strauss ja Corbin 1998, 143.) Tärkeää, on, että yksittäiset kategoriat ovat suhteessa laajempaan teoreettiseen skeemaan, mutta niiden sisältö voidaan esittää kertomuksenomaisesti ja kuvailtavasti, yksityiskohtaisina hypoteeseina ja ehdotuksina tai jopa selittävinä väittäminä kirjoittajan tyylistä, teoreettisen perspektiivin ja tieteenalan vaatimuksista riippuen. (Strauss ja Corbin 1998, 145.) Teorian muodostaminen koetaan usein liian vaativana tavoitteena. Oman tutkimukseni tavoitetta voin tässä vaiheessa kuvailla sosiaalialan projektitoiminnan tavoitteiden käsitteellistämiseksi ja kategorisoimiseksi, jotka parhaassa tapauksessa voivat antaa teorian kehittämiseksi ajatuksellisia ja käsitteellisiä asetelmia.

Pääkategorioiden nimeämistä vaikeutti projektitoiminnan perustelu-, tavoite- ja toimintatapakategorioiden päällekkäisyys, jota ilmeni toisaalta perusteluiden ja tavoitteiden, toisaalta tavoitteiden ja toimintatapojen välillä. Pääkategorioiden nimeämisen myötä pyrin saamaan esille keskeisimmät ideat, joissa eri kategorioiden ainekset voivat yhdistyä. Useammalle kategorialle yhteiset

toimintatavat, esimerkiksi "osallistujalähtöisyys" saavat erilaisia merkityksiä erilaisten pääkategorioiden yhteydessä. Pääkategoriat vastaavat kysymykseen: *Minkälaisia sosiaalialan toimintakäytäntöihin ja sosiaalialan organisaatioiden kenttään liittyviä muutoksia projektitoiminnalla tavoitellaan? Miten projekteissa toimitaan näiden muutosten aikaansaamiseksi? Miten näitä seikkoja kuvataan Sosiaaliturva -lehden projektikirjoituksissa?*

Muodostin kolme pääkategoriaa, joiden kautta koin olevan mahdollista kuvata projektikirjoitusten perustelut, tavoitteet ja toimintatavat. "Pääkategoria" nimitys kuvaa kategorioiden keskeisyyttä, mutta toisaalta erottaa ne GT -menetelmän tavoitteena olevan ydinkategoria -käsitteen nimeämisestä. Pääkategoriat ja alakategoriat ovat hierarkisessa suhteessa siten, että pääkategoria kiteyttää projektikirjoitusten tavoitetta, pyrkimystä tai ideaa ja alakategoriat ovat näiden pyrkimysten projekteissa operationalisoituneita ilmenemismuotoja tai toteuttamistapoja. Sekä pääkategorioille, että alakategorioille on ominaista perusteluiden, tavoitteiden ja toimintatapojen sekoittuneisuus ja päällekkäisyys. Pääkategoriassa sekoittuvat erityisesti perustelut ja tavoitteet, alakategorioissa taas tavoitteet ja toimintatavat. Pääkategoriat voidaan johtaa ydinkategorian alle, jonka tulisi edustaa tutkimuksen pääteemaa, selittää "mistä tutkimuksessa on kysymys". (Strauss & Corbin 1998, 146.)

Strauss ja Corbin (1998, 146) pitävät ydinkategorian nimeämistä teorian luomisen ensimmäisenä askeleena. He asettavat ydinkategorialle seuraavat kriteerit: kaikkien pääkategorioiden on oltava suhteessa siihen, sen täytyy esiintyä säännöllisesti aineistossa, kategoriat toisiinsa suhteuttava selitys on looginen ja johdonmukainen, kategoriaa kuvaava nimi on riittävän abstrakti, jolloin se voi johtaa yleisemmän teorian kehittämiseen, käsite on johdettu analyttisesti integroiden ja kykenee selittämään variaatiota yhtä lailla kuin aineiston pääasioita. (Strauss & Corbin 1998, 147.) Ydinkategoria ei sellaisenaan esiintynyt kategorian nimenä ja sitä voidaan enemmänkin pitää kattokäsitteenä pääkategorioiden näkökulmalle. Ydinkategoria juontuu aineistosta, mutta se on abstraktion tuotetta (Strauss & Corbin 1998, 146).