

Sosiaali- ja terveyspalveluiden uusi neuvoteltu järjestys

Esimerkki kuntien ja kristillisten päihdejärjestöjen välisestä yhteistyöstä suomalaisissa kunnissa

RIIKKA PERÄLÄ

Johdanto

Järjestöjen ottaminen mukaan osaksi hyvinvointipalvelujen tuottamista on ollut yksi nykyisen vastuun hajauttamista tavoittelevan hallintomallin keskeisimmistä agendoista. Keskustelu järjestöjen uudeltaisesta roolista virisi Suomessa 1990-luvulla uuden julkishallinnon oppien ja Isosta-Britanniasta tänne rantautuneen, yhteiskunnan eri sektoreiden keskinäistä yhteistyötä ja kumppanuutta korostavan ”kolmannen tien” politiikan myötä. Tuolloin järjestöistä ryhdyttiin etsimään ratkaisuja niin hyvinvointipalvelujen tuotantoa vaivaaviin rahoitusongelmiin kuin demokratiaa ja yhteiselämää vaivaaviin kansalaisosallistumisen vajeisiin. Kolmannen sektorin vahvistamisen katsottiin olevan myös hyvä tapa ehkäistä syrjäytymistä ja sosiaalisia ongelmia (keskustelusta esim. Koskiahho 2008; Pyykkönen 2008; Julkunen 2006; Hänninen & al. 2003; STM 2003). Tästä lähtien tavoitteita on kirjattu ylös säännöllisesti erilaisiin kansalaisyhteiskuntaa ja järjestötoimintaa käsitteleviin strategioihin ja periaatepäätöksiin. Vuonna 2001 ilmestyneessä ”Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2010”-asiakirjassa korostetaan julkisen sektorin ja kolmannen sektorin välistä vahvaa kumppanuutta etenkin sosiaali- ja terveysalalla: ”Tavoitetilassa vuonna 2010 Suomi olisi sosiaalisesti elinvoimainen, taloudellisesti kestävä, toimintoiltaan tehokas ja dynaaminen yhteiskunta. Sosiaaliturvajärjestelmän perustana olisi kattava yhteisvastuu”.

Tässä artikkelissa tarkastelen järjestöille uudes-

sa hallintomallissa muotoutunutta roolia kristillisen päihdetyön organisointia koskevan tapausesimerkin avulla ja kysyn, miten uuteen hallintomalliin ja asetetut odotukset ja lupaukset toteutuvat tällä hetkellä käytännön yhteistyön tasolla suomalaisissa kunnissa. Päihteidenkäyttäjille suunnattujen hoito- ja tukipalveluiden ympärillä käydyt neuvottelut kuntien virkamiesten ja kristillistä päihdetyötä tekevien yhdistysten välillä muodostavat artikkelissa ikkunan politiikan ja palvelujen tuottamisen saralla tapahtuneisiin muutoksiin ja niiden seurauksiin. Aineistona on kahdeksasta eri kunnasta kerätyt kuntien ja järjestöjen edustajille tehdyt teemahaastattelut (N=20), joissa on käsitelty järjestöjen ja kuntien väliseen yhteistyöhön ja päihdepalveluiden järjestämiseen liittyviä kysymyksiä.

Ajatus julkisen ja kolmannen sektorin välisestä yhteistyöstä sisälsi alun perin ajatuksen uusien käytäntöjen ja ajattelumallien luomisesta hyvinvointipolitiikkaan ja palvelukenttään. Risto Heiskala (2006) kutsuu 1980–1990-luvuilla alkunsa saanutta kehityskulkua ”saranakohdaksi”, jonka myötä suomalaisen yhteiskunnan toimintaperiaatteet siirtyivät kokonaan uudelle kehityspolulle ja yksityisen, julkisen ja kansalaisyhteiskunnan väliset rajat määriteltiin uudelleen. Järjestöille asetettiin odotuksia etenkin erilaisten sosiaalisten innovaatioiden tuottajina (Möttönen & Niemelä 2008; ks. myös Hänninen 2003). Kati Rantala ja Pekka Sulkunen (2006) kuvaavat kehitystä siirtymänä projektiyhteiskuntaan, joka perustui lupaukselle yhteiskunnallisten toi-

mijoiden uudenaikaisesta autonomiasta ja heidän luovuutensa ja ”toimijuutensa” vahvistamisesta. Kansalaisjärjestöjen osalta projektiyhteiskunnassa oli tarkoitus siirtää julkisen vallan ja järjestöjen välille solmittuun kumppanuuteen, jossa sopimus ja sen kautta tapahtuva sitoutuminen yhteisesti sovittuihin päämääriin korvasi vanhaan hallintoon kuuluneen yksisuuntaisen valvonnan ja ohjauksen (ks. myös Julkunen 2001). Nyt näyttäisi Sulkusen ja Rantalalan mukaan kuitenkin siltä, että nykytilanteessa on päädytty uudenaikaiseen kontrolliin ja kasvaviin pettymyksiin ja turhautumiseen tunteisiin: uutta luovien projektien maailma onkin merkinnyt myös mittaamista, kontrollia ja valtakeskittymiä liittyen rahoituslähteisiin ja niiden toimintaan (mts. 13; ks. myös Lähteenmaa 2006).

Yhteistyöhön liittyvät ongelmat ovat nousseet esille muissakin tutkimuksissa. Eeva Luhtakallion paikallisdemokratiaa käsittelevässä tutkimuksessa kansalaisjärjestöjen edustajat ilmaisivat tyytymättömyyttään rooliinsa päätöksenteko- ja palvelurakenteissa ja olivat jopa loukkaantuneita siitä näennäisosallisuudesta, jota heille erilaisen hankkeiden yhteydessä tarjottiin. Päätäjät puolestaan suhtautuivat järjestelmään uudistamiseen innottomasti ja näkivät muutosten tuovan mukanaan lähinnä ongelmia (Luhtakallio 2007). Miikka Pyykkösen (2010, 124–125) mukaan näyttää siltä, että kun kolmannesta sektorista etsittiin aiemmin vastapainoa markkinaistumiselle ja valtiojohtoisuudelle, niin nykytilanteessa sektorin toimijoiden on nimenomaan odotettu omaksuvan liikkeenjohdosta lainattuja toimintatapoja (ks. myös Pättiniemi 2004). Tämä on Pyykkösen mukaan puolestaan kaventanut sektorin toimijoiden itsenäisyyttä ja johtanut myös työ- ja johtamiskulttuurin muutokseen.

Hajautetun hallinnon ideologian kotimaassa Isossa-Britanniassa järjestöjen ja julkisen vallan kumppanuuksien on nähty johtaneen uudenaikaisiin, suurten järjestöjen ja julkisen vallan välisiin valtakeskittymiin (Phelan & Norris 2008; Davies 2008). Sama ilmiö on ollut käynnissä Euroopan unionin tasolla, jossa julkisen vallan kumppaneiksi on kelpuutettu lähinnä suuria järjestöjä (Daly 2004). Tom Lingin (2000) mukaan ajatus julkisen ja kolmannen sektorin välisestä kumppanuudesta on merkinnyt nykymallissa lähinnä edellisen uudenaikaisista tapaa ulottaa valtaansa yksityisen alueelle (ks. myös Powell 2007).

Kristillinen päihdetyö saattaa kuulostaa ensi kuulemalta melko spesifiltä esimerkiksi kuntien ja järjestöjen välisen yhteistyön kuvaamiseen. Kristillisten päihdejärjestöjen tekemää työtä voi pitää kuitenkin monella tapaa valaisevana esimerkkinä. Kristilliset järjestöt ja yhdistykset ovat olleet ensinnäkin jo useita vuosikymmeniä keskeisiä päihdehuollon toimijoita Suomessa ja toimineet aktiivisina päihdepolitiikan vaikuttajina sekä paikallisella että kansallisella tasolla (historiasta ks. esim. Niemelä 1999). Tällä hetkellä järjestöjen toiminta kattaa koko maan. Vuonna 2009 kristillisten päihdejärjestöjen keskusjärjestön Sininauhaliiton piirissä toimi 91 järjestöä yhteensä 72 kunnan alueella (Sininauhaliitto 2010). Kirkon ja kristillisten yhdistysten roolin on katsottu voimistuneen hyvinvointipolitiikassa viime vuosina yleisemminkin, ja osa niistä on osallistunut näkyvästi hyvinvointivaltion ja hyvinvointipalvelujen tulevaisuudesta käytyihin keskusteluihin (keskustelusta esim. Hänninen & al. 2008; Mäkelä 2002).

Toiseksi kristillisen päihdetyön kautta on mahdollista tarkastella, minkälaisia haasteita ainakin ensi kuulemalta vahvasti aatteellinen toiminta kohtaa nykyisessä hallintokulttuurissa. Anne Birgitta Pessin ja Juho Saaren (2009) mukaan 1990-luvun lama avasi kirkolle ja muillekin kristillisille toimijoille ”markkinaraon” heikompiensaisten puolustajana. Laman jälkeiset vuodet olivat heidän mukaansa muutenkin suosiollisia kirkon edustamille arvoille ja aatteille. Toisaalta erilaisissa kansalaisyhteiskuntaa koskevissa puheenvuoroissa on nostettu esille nykytilanteen mukanaan tuoma aatteellisen toiminnan hiipumisen uhka. Martti Siisiäinen (2000) on tarkastellut kolmannen sektorin roolia Pierre Bourdieun kentän käsitteen avulla. Hänen mukaansa keskeinen nykymallia koskeva kysymys on, sopeutuvatko kolmannen sektorin toimijat palvelutuotannon ja hyvinvointipolitiikan kenttää hallitsevien ryhmien heille asettamiin raameihin, vai pyrkivätkö he pikemminkin rikkomaan kentällä vallitsevia sääntöjä ja luomaan uudenaikaisia ajattelu- ja käsitystapoja omista lähtökohdistaan ja aatteistaan käsin (ks. myös Lewis 2005).

Kristilliset päihdetyötä tekevät järjestöt suomalaisissa kunnissa

Artikkelin aineistona on vuoden 2008 syksyllä tehdyt 20 kunnan virkamiesten ja kuntien kanssa yhteistyötä tekevien järjestöjen/yhdistysten edustajan teemahaastattelua. Haastattelujen lähtökohtana oli kartoittaa kuntien ja järjestöjen edustajien käsityksiä heidän keskinäisestä yhteistyöstään yleisellä tasolla ja erityisesti päihdepalveluiden järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä. Aineisto on kerätty osana Sininauhaliiton koordinoimaa ja Raha-automaattiyhdistyksen rahoittamaa kristillisen päihdetyön tutkimushanketta, joka alkoi vuonna 2008 ja päättyi vuoden 2010 elokuussa (ks. myös Perälä & al. 2009).

Teemahaastattelut tehtiin kahdeksassa eri puolella Suomea sijaitsevassa asukasluvultaan erisuuruisessa kunnassa. Viisi kunnista oli asukasluvultaan suuria (yli 100 000 asukasta) ja kolme keskisuuria (17 000–40 000 asukasta). Kuntien valikointiperusteena oli, että kaikissa niissä toimi kristillinen yhdistys, joka teki parhaillaan yhteistyötä kunnan kanssa. Myös kunnan koolla ajateltiin olevan merkitystä kuntien ja järjestöjen välille muotoutuvan yhteistyön luonteeseen, minkä vuoksi otokseen haluttiin erisuuruisia kuntia. Otokseen ei otettu yhtään hyvin pientä kuntaa, sillä niissä kristillisten toimijoiden tekemä työ oli hyvin pienimuotoista. Käsillä olevan aineiston avulla onkin mahdollista tarkastella erityisesti sitä, minkälaiseksi yhteistyö kristillisten yhdistysten ja kuntien välillä muodostuu kunnissa, joissa on monia eri palveluntuottajia ja joissa kristilliset yhdistykset joutuvat kilpailemaan muiden toimijoiden kanssa näkyvyydestä kuntiin nähden.

Aloitin haastattelujen tekemisen järjestöistä. Tein haastatteluja kaiken kaikkiaan 12 toimipaikassa. Valikoin haastateltaviksi järjestön arkipäivän toiminnasta vastaavia henkilöitä tai henkilöitä, jotka vastasivat tutkimuskysymyksieni kannalta merkittävistä toiminta-alueista. Aineistooni valikoituneet järjestöt edustavat kukin hieman erityyppistä palvelutoimintaa. Yksi järjestöistä ylläpiti ns. täyden palvelun taloa, jonka piirissä oli hyvin monimuotoista toimintaa asiakkaille: päiväkeskus, työpajatoimintaa tukityöllistetyille, velkaneuvontaa ja asumistoimintaa. Yksi keskittyi pääasiassa hoitotoimintaan, mutta järjestön tiloissa toimi myös kaikille avoin päiväkeskus. Yksi ylläpiti vain naisille suunnattua tuki- ja kriisitoimintaa. Neljä järjestöä uudentyyp-

pistä asumis- ja päiväkeskustoimintaa yhdistävää palvelumallia. Neljä ylläpiti vain arkipäivisin auki olevaa päiväkeskusta, jonka yhteydessä oli myös asiakkaiden keskinäistä vertaistoimintaa. Yksi järjestöistä oli vasta aloittelemassa toimintaansa tarkoituksenaan keskittyä asunnottomien ja vankilasta vapautuvien palveluiden kehittämiseen paikkakunnalla. Yhdistäviä piirteitä olivat toiminnan kristillinen lähtökohta, toiminta kristillisten päihdetyöjärjestöjen keskusliiton Sininauhaliiton jäsenjärjestönä ja se, että kaikki myyvät palveluja kunnille.

Kaikki paikat olivat lähtökohdiltaan yhteiskristillisiä. Suuressa osassa painottuivat Suomen evankelis-luterilaisen kirkon teologiset painotukset ja yhdessä tai kahdessa paikassa vapaiden suuntien painotukset.

Järjestökierroksen jälkeen haastattelin kunnan virkamiehet. Halusin haastateltaviksi virkamiehiä, jotka olivat parhaillaan työnsä puolesta tekemisessä järjestöjen kanssa: esimerkiksi kilpailuttamassa tai koordinoimassa palveluja tai kehittämässä kuntien ja järjestöjen välistä yhteistyötä. Useimmassa tapauksessa haastateltavana oli johdava sosiaalitoimintakäyttäjä tai sosiaali/perusturvajohdaja. Kolme haastateltavista edusti kunnissa käynnissä olevaa kehittämisprojektia, johon kuului keskeisenä osana yhteistyötä järjestöjen kanssa.

Kaikki haastattelut nauhoitettiin. Haastattelukierroksen jälkeen haastattelut litteroitiin sananmukaisesti tutkimusavustajan toimesta. Tutkimuseettisistä syistä en mainitse analyysissäni, millä paikkakunnilla ja minkä järjestöjen piirissä haastattelut tehtiin. Lainatessani haastateltavia analyysissäni mainitsen tunnistetietoina heidän asemansa edustamassaan organisaatiossa, minkä tyyppinen organisaatio on kyseessä ja kaupungin koon.

Seuraavaksi siirryn aineiston analyysiin. Olen analysoinut haastateltavien puhetta ensisijaisesti heidän antaminaan tosiasiallisina tietoina kuntien ja järjestöjen väliseen yhteistyöhön liittyvistä kysymyksistä: miten asiat eri kunnissa tällä hetkellä ovat ja minkälaiseksi yhteistyö koetaan (vrt. Holli & al. 2007). Artikkelini pohdintaosuudessa otan kuitenkin myös etäisyyttä haastateltavien kuvauksiin tulkitsemalla niitä aikaisemman kirjallisuuden avulla. Analyysini täydentää aikaisemmissa tutkimuksissa esille tullutta kuvaa järjestöjen tuottamien hyvinvointi- ja päihdepalveluiden nykytilanteesta. Kristillinen päihdetyö on yhtäältä riittävän samanlainen esimerkki tuot-

taakseen uutta, vertailukelpoista tietoa tilanteesta. Samalla kristillistä päihdetyötä voi pitää erityisenä esimerkkinä, joka tekee mahdolliseksi erityisesti kuntien ja järjestöjen väliseen yhteistyöhön liittyvien erilaisten aatteellisten ristiriitojen tutkimuksen. Tämänhetkinen tutkimus on käsitellyt näitä kysymyksiä vielä hyvin niukasti. Jatkossa käsillä oleva aineisto muodostaakin mielenkiintoisen vertailukohdan muiden aatteellisten organisaatioiden parissa mahdollisesti tehtävälle tutkimukselle.

Miksi ovet ei aukene meille? Kunnat järjestöjen toimintaa määrittelevänä toimintaympäristönä

Eeva Luhtakallion (2007) mukaan uudelle hallintokulttuurille on ominaista ristiriita julkisen vallan järjestöjen toimintaan kohdistaman periaatteellisen myötämielisyyden ja käytännön skeptisismien välillä. Luhtakallion tutkimuksessa lähtökohta johti usein järjestöjen ”näennäisocialistumiseen” päätöksenteossa, kuten jo edelläkin kuvasin. Luhtakallio viittaa artikkelissaan myös Helena Leinon (2006) tekemään tutkimukseen kaupunkisuunnittelusta Tampereen Hervannassa. Leinon tutkimuksessa virkamiehillä oli tapana ottaa suunnitteluprosessi haltuunsa ja määrätä ”pelin säännöt”. Tämä turhautti kansalaistoimijoita ja tuotti myös huijatuksi tuleminen tunteita.

Hyvin voimakas turhautuminen on läsnä A-klinikkasäätiön entisen toimitusjohtajan Lasse Murrin artikkelissa ”Ilkeät ongelmat haaste hyvinvointipalveluille” (Murto 2006), jossa Murto kuvaa kunnan ja edustamansa järjestön välisiä suhteita seuraavasti:

”Palveluita kuntalaisille ostavat kunnat siis määräävät A-klinikkasäätiön toiminnan reunaehdot. Kun 1990-luvulla käyttöön otettu vaihtoehdoton säästämisajattelu vaikuttaa yhä hyvinvointipalveluihin (ja erityisesti kaikkein huono-osaisimmille suunnattuihin palveluihin), tästä on seurannut, että suurinta paneutumista edellyttävien asiakkaiden elämäntilanteiden räätälöity käsittely on tullut entistä vaikeammaksi”.

Myös kaikilla haastattelemillani järjestötyöntekijöillä oli tunne, että erilaisesta strategiatasolla viljellystä kumppanuusretoriikasta huolimatta kunnan virkamiehet pitkälti määrittelivät, mitä halusivat järjestöiltä, ja järjestöjen oli vastattava heidän toiveisiinsa, mikäli toivoivat yhteistyötä. Asetelmaa kuvastavat hyvin seuraavanlai-

set, haastateltavien ehkä hieman puolihuolimattomastikin esittämät lausahdukset: ”niiden lauluja lauletaan, kenen leipää syödään” tai ”ei olla tasavertaisia kumppaneita, eikä ikinä varmaan tulla olemaankaan”.

Vaikeudet näyttäytyivät erilaisina yhteistyön vaiheesta riippuen. Hyvin tyyppillinen alkuvaiheen ongelma oli, että järjestö haki yhteistyötä ajatuksenaan perustaa uusia palveluja, mutta kunta suhtautui asiaan nihkeästi. Syinä olivat haastateltavien mukaan useimmiten ajan- ja rursussien puute, jonka myötä uusille avauksille ei ollut tilaa. ”Nyt ei ole aikaa”, kuten eräs haastateltavista kiteytti kuntien asenteen. Isoimmassa kunnissa järjestöjen oli myös vaikea saada jalkaansa oven väliin systeemin byrokraattisuudesta johtuen. Virkakoneiston eri tasot eivät esimerkiksi välttämättä kommunikoinet keskenään tai nähneet asiaa samalla tavalla. Lupaavasti alkanut yhteistyö saattoi kariutua siinä vaiheessa kun ”keskusviraston ylin taho” tuli mukaan kuvioon. Jotkut kunnista olivat haastateltavien mukaan hyvin riitaisia ja yhteistä näkemystä palvelujen kehittämiseen liittyen ei välttämättä ollut.

Pienemmissä kunnissa jo yhden virkamiehen asenteilla saattoi olla ratkaiseva merkitys. Kristillisyyksi oli haastateltavien mukaan joillekin virkamiehille ”punainen vaate”, joka saattoi johtaa yhteistyön vaikeutumiseen. Kuten eräs haastateltavista kiteytti asetelman esitellessään minulle edustamansa järjestön tukityöllistämisyksikön toimintaa: ”jos on täysateisti, eronnut kirkosta, ei välttämättä lähetä (RP asiakkaita) meille”. Seuraavassa otteessa matalan kynnyksen päiväkeskuksen toiminnasta vastaava haastateltava nostaa esille kunnan historian poliittiselta värikartaltaan ”punaisena” yhteistyöhön jännitteitä mukanaan tuovana tekijänä, etenkin kun yhteistyötä hakee erilaisia arvoja edustava kristillinen taho.

Osalla kunnalla ei päästy ilmeisesti yhteisymmärrykseen, että kunta ois lähtenyt kolmannen sektorin toimijoiden kanssa ja vielä kristillisten toimijoiden kanssa yhteistyömin tekee työtä (...) että tälläessä kuitenkin näin pienessä tehdaskaupungissa, joka on hyvin poliittisesti sillä tavalla, vois sanoa oman leimansa tuonu tähän, että on ollu hyvin paljon sellasta vasemmistobenkistä, joskus aikanaan vaadittu punanen kirja, et on päässy kaupungille töihin. Nii jotenki tuntuu, et me ollaan kuitenkin ehkä sieltä toiselta laidalta sitte näitten kristillisten arvojemme kanssa.

Toisaalta tilanne vaihteli, ja jotkut haastelluista kertoivat tekevänsä työtään avoimesti kristilliseltä pohjalta ja tämän olevan selvää myös kun-

nille. Vanhasta ”leimasta” oli päästy esimerkiksi avoimen kommunikaation avulla ja vakuuttamalla, että kristillisyydestä ei muodostuisi asiakkaita poissulkevaa tekijää. Erään asunnottomien asumisyksikön toiminnasta vastaavan haastateltavan mukaan kristillisuus oli herättänyt pikemminkin luottamusta kuntien ihmisten keskuudessa: he, kuten haastateltava kuvaili kuntien asennetta edustamaansa järjestöä kohtaan, ”pitivät huolta kaikista” ja ”kohtasivat asiakkaita paremmin kuin siivousfirma”.

Kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että heidän äänensä ei kuulunut tarpeeksi palveluita suunniteltaessa. Kriittikää herätti myös palveluille asetetut liian tiukat tulostavoitteet ja suppeat arviointikriteerit. Järjestöjen heikkoa asemaa kuntien kanssa tehtävässä yhteistyössä kuvasti hyvin haastatteluissa tässä yhteydessä viljelty välttämättömyysretoriikka: ”meidän on pystyttävä tarjoamaan se” (kunnan ehdottamia palveluita) tai ”jos rahaa ei tule, niin ovet kiinni”. Onnistuneen yhteistyön edellytyksiä olivat haastateltavien mukaan yhteistyön tiivys ja sekä molempien tahojen tahto työskennellä yhdessä. Pienten kuntien toimijat olivat tyytyväisempiä yhteistyöhön kuin isompien kuntien. Toimintatapojen eroja kuvastaa hyvin seuraava, haastateltavan esittämä luonnehdinta pienten ja isojen kuntien toimintakulttuurien eroista tukityöllistämiseen liittyvässä asiakkaiden seurannassa: ”tääl pitää lähetittää 15 kirjekuorta yhdestä (ihmisestä), kun siellä kunnan ihminen tuli paikalle ja yhtään kirjakuorta ei lähetetty”.

Toimivan yhteistyön edellytyksiä lisäsi vielä se, että järjestö oli onnistunut löytämään toiminnalleen ns. markkinaraon ja kehittämään tähän liittyvän toimivan palvelukokonaisuuden ja erityisosaamisen. Tämä oli vaatinut usein vuosien työskentelyn, jonka aikana järjestö oli pystynyt luomaan itselleen ”maineen” luotettavana ja hyvänä yhteistyökumppanina. Myös sama ”kulttuur”, joka joissain kunnissa saattoi vaikeuttaa järjestöjen ja kuntien välistä yhteistyötä, saattoi joissain kääntyä myös yhteistyötä edistäväksi tekijäksi, kuten seuraava haastateltava kuvaa:

”Tää on nyt löytänyt ehkä paikkansa täällä mitä me tehdään, et ku tää on vuosia kehittynyt ni nyt meil on tässä ne toimimuodot. Meil on hyvin vakiintunu asema kukaan muu ei tätä tee näissä asioissa ja ei osaa tätä yhtä hyvin kun me osataan. Et yhteistyössä kaupungin kanssa hyvin paljon pohditaan ja muitten toimijoiden kanssa, et ei me yksin lähetä keksii jotaki. Yhteistyö, et se on niin tiivistä. Että ihan niin ku sosiaalijohtajalle voi soit-

taa vaan jos on asiaa, että, et niin ku ei mitään ongelmaa (...). Että jos X:ään (viereinen kunta) verrataan. Siellä tehdään saatetaan sanoo, et tehdään yhteistyötä, mut ei siällä ne johtajat ja vastaavat niin ku tapaa toisiansa (nainen 35-vuotias, monialajärjestön toiminnanjohtaja, keski-suuri kunta).

Kaiken kaikkiaan yhteistyöhön hakeutuminen ja sen ylläpitäminen oli aineiston perusteella kuitenkin lähinnä järjestöjen vastuulla: heidän piti ”näkyä ja kuulua”, ”vikitellä” virkamiehiä ja olla ”ajan hermolla”. Erilaisiin verkostoihin osallistuminen nähtiin toiminnan ennakohehdoksi: ”yksin ei enää pärjännyt”. Sama ilmiö on tullut myös muissa tutkimuksissa: järjestöjen on otettava ”kaikki keinot käyttöön” lähestyessään julkista valtaa (Luhtakallio 2010).

Järjestömaailman ”villi länsi”

Kuntien edustajille tehdyissä haastatteluissa kuntien valta-asema järjestöihin nähden joutui kuitenkin hieman toisenlaiseen valoon. Myös he kokivat yhteistyön järjestöjen kanssa kuormittavaksi ja vaikeaksi. Erään haastateltavan mukaan järjestömaailma oli ”villi länsi”, josta yksittäisen sosiaalityöntekijän oli lähes mahdotonta saada selvyyttä: minkälaisia toimijoita kentällä oli ja minkälaisia palveluita he olivat tarjoamassa. Eräs suuren kunnan sosiaalityöntekijä listasi kaikki ulkoiset palveluntuottajat, joiden valvonta oli tällä hetkellä hänen kontollaan seuraavasti: ”tuetun asumisen osalta neljältä palveluntuottajalta ja siten palveluasumisen osalta muistaakseni 12 palveluntuottajalta ja tehostettua palveluasumista 18 palveluntuottajalta”. Hän, kuten muutkin haastatellut virkamiehet, koki tekevänsä työtä liian pienillä resursseilla.

Paineita työhön tuotti myös epävarmuus siitä, minkälaisen palvelun piiriin kunnan työntekijä oli vastuullaan olevia asiakkaita lähettämässä. Palvelujen seurannalle ei taas ollut riittävästi aikaa. Kuten edellä siteerattu sosiaalityöntekijä jatkoi myöhemmin: ”Ei vuosiraportit ja kirjat kerro välttämättä missä mennään Joissakin näissä palveluissa ei ole tarpeeksi koulutettua henkilökuntaa ja työntekijöillä ei ole aikaa käsitellä hankalia asiakkaita”. Virkamiesten työ määrää lisäsivät vielä kunnassa käynnissä olevat muut hankkeet ja uudistukset, joissa oli ”täysi piteleminen”.

Moni haastateltava korosti kunnan vastuuta palveluiden järjestämisessä ja sen huolehtimisessa, että asiakkaille löytyisi mahdollisimman tar-

koituksenmukainen palvelu.

Haastatteluista tulikin hyvin esille lähes kaikissa otoskunnissa käynnissä oleva tendenssi tiukentaa otetta ulkoisista palveluntuottajista kilpailutamalla, perustamalla uusia vakansseja tai kunnallistamalla aikaisemmin järjestöjen kontolla olevia palveluita. Varsinkin kilpailuttaminen koettiin hyväksi keinoksi valvoa palveluiden laatua etukäteen ja vähentää virkamiesten työmäärää rajaamalla palveluntuottajiksi vain tietyt tuottajat.

Haastattelujen valossa kyse oli nimenomaan kuntien työvälineestä saada palvelutuotannon kenttää hallintaan: he järjestivät kilpailun ja solmivat haluamansa sopimukset tuottajien kanssa. Järjestöjen roolina oli taas omaksua kilpailutuksen säännöt.

Nää on ihan ensimmäisiä asiakirjoja. Me ollaan puoli vuotta työstetty niitä asiakirjoja nyt ne on meidän lakimiehellä, että hän kattoo juridiset kohat niistä, että onko ne oikein ja sen jälkeen pistetään sitten...

K: Eli noissa sitten on siis tämä tarjous?

V: Juu tarjouspyyntö ja sitte kaikki ne kriteerit mitä me vaaditaan ja sitte on sopimusluonnos mikä me tullaan tekemään. Et osalla (järjestöistä) oli jonkun verran tietoa, mut osa oli aivan ja tuskanhiki osalla, että kun tämmösiä tarjouskilpailuja alkaa tulla, että mitä he tekee, että he ei heil ei oo osaamista eikä he pysty vastaan tommosiin ja siihen mä sanoin, että sitten teijän kannattaa hakea apua siihen, et niihän ei voi tehdä, että jos kaupunki kilpailuttaa, että minä neuvoin heitä (perusturvajohdaja, keskisuuri kaupunki).

Kilpailuttaminen kohtasi kuitenkin myös kritiikkiä haastateltujen virkamiesten keskuudessa. Prosessi koettiin raskaaksi ja pahimmillaan se saattoi johtaa kiistoihin oikeudessa ja julkisuudessa, kuten eräässä otoskunnassa oli tapahtunut aikaisempien kilpailutusprosessien yhteydessä. Lisäksi samalla kun kilpailutuksen mahdollistama ”raamittaminen” antoi kunnille mahdollisuuden kontrolloida palveluiden tuottajien toimintaa etukäteen, niin samalla liian ahtaat kilpailukriteerit saattoivat pudottaa virkamiestenkin hyväksi kokemia perinteisiä palveluntuottajia pois.

”Tos on se lista ketkä jää. Se oli harmi, koska mä näen sen sillä tavalla, että esimerkiksi joisakin näissä laitoksissa missä meillä asiakkaat on ollut sijoitettuna, ne on saanut tosi hyvän tuen ja avun sille päihdeettömälle elämälle ja asiakkaat, jotka on nähin kristillisiin laitoksiin sijoittu niin he on ollu hyvin tietosia mihin he on menossa ja ite jopa toivoneet sitä. Et siihen tarpeeseen jää varmaan yks aukko nyt, koska niitä putoa aika paljon pois (päihdepalvelukoordinaattori, suuri kaupunki).

Toisaalta virkamiehet eivät kokeneet tässä kohtaa voivansa tehdä muuta kuin harmitella tapah-

tunutta. Kun kilpailutukseen oli kerran lähdetty, niin sen tulosten mukaan oli eletävä. Kuten edellinen haastateltava jatkoi myöhemmin haastattelussa:

”Ja se valinta voi sen valinnan voi tehdä vain ja ainoastaan sitte näitten asiakirjojen perusteella, että jos siellä on joku olennainen virhe ni sitä ei voi enää sitte siinä valintavaiheessa muuttaa.”

Säästöt vs. kohtaaminen

Päihdepalvelujen kehittämiseen ja järjestämiseen liittyvät kehityskulut toistivat aineistossa aikaisemmissa artikkeleissa ja julkisessa keskustelussa esille tuotuja tilanteita, jossa päihdepalveluiden tuotantoa kehystävät nykytilanteessa lähinnä kuntien säästötavoitteet ja palvelujen karsinta. Vaikka kunnat ja järjestöt tarkastelivat tilannetta eri näkökulmista, heidän kuvauksensa tilanteesta olivat erittäin samankaltaiset:

”Mut sehän on selvää, että kyl se kustannustietoisuus pitää olla siellä ku me tehdään päätöksiä” (johtava sosiaalityöntekijä, suuri kaupunki)

”Raha ratkasee, se voittaa, joka tuottaa edullisimmin. Käytäntö pelaa markkinayhteiskunnan logiikan mukaan kilpailuttamistilanteessa” (naisten turvakotitoiminnasta vastaava työntekijä, keskisuuri paikkakunta).

Kunnissa säästötavoitteet merkitsivät aikaisempaa ”kevyempien” palveluvaihtoehtojen etsimistä: avopalvelujen kehittämistä, satsaamista ennaltaehkäisyyn ja laitoshoidon karsimista. Palveluiden kehittämistä ohjaava keskeinen tekijä olikin kaikissa otoskunnissa hinta, johon nähden laatu oli selkeästi alisteisessa asemassa. Tämän lisäksi molemmat suureet, sekä palveluiden kustannukset että laatu, oli oltava mitattavissa objektiivisten ”pisteytysten” avulla.

Et kummin valitsee, jos on hinnaltaan halvin niin silloin ei merkitse mikään muu ku se hinta. Sitte kokonaistaloudellisesti edullisin, siin on sekä laatu, että hinta ja sit se laatu pitää pilkkoa, että mitä tarkoittaa, mitä pisteytystä. Ett laatuun kuuluu esimerkiksi, tää on karrikoitu, että silitetäänkö asiakkaan päätä seitsemän kertaa vuorokaudessa vai kuus kertaa ja mikä on se hinta ja eli se pitää olla hyvin tarkasti (perusturvajohdaja, keskisuuri kaupunki).

Käytännössä laatu tarkoitti esimerkiksi Päihdepalveluiden laatusuosituksissa esitettyjen periaatteiden huomioimista. Haastattelujen perusteella kuntien tavoitteena oli täyttää lähinnä ”vähimmäisvaatimukset”, kuten seurata, että henkilö-

kunnan määrää ja ammatillisuus oli palveluntuotajiksi pyrkivillä oikeassa suhteessa. Myös tilojen oli oltava tarkoituksenmukaiset.

Toisena päihdepalveluja koskevia ratkaisuja ohjaavana periaatteena nousikin haastatteluissa esille ”tarkoituksenmukaisuus”: ei ollut esimerkiksi ”tarkoituksenmukaista” pitää asiakkaita hoitokodeissa, kuten eräs haastateltavista määritteli kunnan tekemiä linjauksia päihdehuollossa. Toisaalta samanaikaisesti virkamiesten puheesta kävi ilmi, että heillä ei ollut juurikaan käsitystä nykyisten ratkaisujen seurauksista asiakkaiden kannalta.

Se jää nähtäväksi miten nää, se jää kyllä nähtäväks. Mä uskon vahvasti siihen kyllä, että kaikki asiakkaat saa tarpeenmukasta hoitoa, et ulkopuolelle hoidon ei voi jättää, kyl se on tavoitteellista vieläki, mut et katsotaan nyt mitä siinä sitte käypi (johtava sosiaalityöntekijä, suuri kaupunki).

Tulevaisuuden haasteina kuntahaastateltavat nostivat esille ikääntyvät, kroonisista alkoholiongelmista ja muistakin kroonisista sairauksista kärsivät asiakkaat, jotka eivät enää kyenneet itsenäiseen toimintaan. Tällaisia henkilöitä tavattiin palvelujen piirissä yhä useammin. ”Probleemaks” oli muodostunut, että samanaikaisesti kun laitoshoidon oltiin vähentämässä, niin pikku hiljaa olikin alkanut ”putkاهدella” asiakasryhmä, joka ei tullut toimeen ilman tällaista hoitoa. Aineisto vahvistaakin aikaisemmin esille tuotuja havaintoja siitä, että kustannustehokkuuden myötä tapahtuva palvelujen karsinta on vaarassa jättää juuri haasteellisimpia asiakkaita vaille tarkoituksenmukaista hoitoa (Toiviainen 2008; Murto 2004).

Että nää tämmöset, ei vanhusasiakkaat vaan ikääntyvät, sanotaan nyt tosta 40:stä tai 50:stä 65:een sillä välillä olevat, niin se on semmonen asiakasryhmä, joka nyt on tässä putkاهدellu pikkubiljaa varsinkin viimisten kuukausien aikana. Sairaalaista esimerkiksi tosi buonokuntoisia päihdetaustaisia asiakkaita yritetään saada laitostuntoutukseen. Asiakas on siinä tilassa jo, että ei ole enää mitään kognitiivisia taitoja työskennellä päihdeproblematiikkansa suhteen.. Saattaa olla niin dementoitunu tai sitten jotain muuta semmosta aivotoiminnassa neurista vammaa. Ja nyt probleema on siinä, että meillä ei ole olemassa yhtään ainutta laitostuntoutuspaikkaa, joka voi vastata tämmösen asiakkaan tarpeeseen (johtava sosiaalityöntekijä, keskisuuri kunta).

Järjestöjen edustajat määrittivät palvelujen tarkoituksenmukaisuutta kunnista poikkeavalla tavalla: turvallisuuden lisäämisen, yhteisöön kuu-

lumisen sekä tätä kautta mahdollisesti tapahtuvan raitistumisen kautta. Kuntien asettamat arviointikriteerit koettiin niiden piirissä liian tiukoiksi ja yksipuolisiksi, kuten tuli ilmi jo aiemmin. Esimerkiksi sellaiset vaikeasti mitattavat seikat kuin ”kohtaaminen” eivät saaneet haastateltavien mukaan riittävästi painoarvoa, ja kuntien ihmisillä ei ollut aina muutenkaan käsitystä päihdeongelmaisten kanssa työskentelyn arkipäivästä: kunnat ”halusivat ihan kaikkea”, mutta eivät olleet valmiita maksamaan tästä riittävästi. Järjestötoimijat kokivatkin palveluidensa olevan alimitoitettuja henkilöstöresursseiltaan.

Toisaalta monien haastateltavien mielestä heidän palveluilleen oli selvästi tarvetta kunnissa ja kunnatkin tiedostivat tämän. Järjestöille oli muodostunut omien sanojensa mukaan asema etenkin kaikkein vaikeimmassa asemassa olevista päihdeidenkäyttäjistä huolehtijoina.

Kaupunkiki on viestittäny, että tää on ihan tosi tervetullutta ja he tietää, että tää tuki on tarpeen näille ihmisille ja heidän kädet ei riitä. Me tehdään ehkä niin ku eri portailla tätä työtä, tarvitaan sitä virkamiestasoo, mutta tarvitaan tätä ruohonjuuritason työntekijöitä me kohdataan nää ihmiset täällä arjen keskellä. Ollaan kohtauksissa niitä, jotka ei enää ehkä saavuta sitä, jotka ei enää lähde täst ehkä A-klinikalle tai eikää välttämättä sosiaalitoimeenkaan (päiväkeskus, toiminnasta vastaava, keskisuuri kaupunki).

Yhteistyö toi toisaalta mukanaan myös ristiriitaisia piirteitä ja vaateita järjestöjen toimintaan. Esimerkiksi päihdeidenkäyttäjien tukityöllistäjinä järjestöjen tuli raportoida asiakkaistaan kunnille viikoittain ja liiallisista poissaoloista saattoi seurata asiakkaalle sanktioita. Tämänkaltainen valvojan rooli koettiin ajoittain hankalaksi järjestötoimijoiden keskuudessa. Toisaalta toiminta nähtiin myös oikeudenmukaisena, koska haastateltavien mukaan asiakkaatkin tiesivät, että kyseessä oli ”raaka reilu peli”. Valvonnan koettiin olevan hyväksi myös asiakkaalle, kuten esimerkiksi tapauksessa, jossa järjestö otti kunnan toimeksiannosta korvaushoidossa olevilta työllistetyiltä huumesuloja.

Jotkut järjestöjen edustajista olivat toisaalta myös lähteneet vastustamaan avoimesti kuntien tekemiä ratkaisuja. Eräessä tapauksessa yksikön vetäjä oli puhunut toimintansa puolesta aktiivisesti erilaisissa tilaisuuksissa, jossa oli mukana kunnan päättäjät, ja kehottanut myös asiakkaita kirjoittamaan vetoamuksia ja aloitteita päihdepalvelujen kehittämiseksi alueella. Toises-

sa tapauksessa järjestö oli pystynyt neuvottelemaan kunnan kanssa ”realistisemmat” standardit tukityöllistämistyölle: esimerkiksi työllistävien myöhästymisistä ei kannattanut tehdä ongelmaa, vaan pikemminkin iloita, kun tukityöllistetty tuli ajoissa paikalle. Kuten haastateltava kuvaili: kuntakin ”oli vihdoon tajunnut tämän”. Tällaiset esimerkit olivat kuitenkin aineistossa poikkeuksia. Kuten eräs haastateltavista kuvaili toimintatapaan suhteessa kuntaan: ”*saa olla bienovaranen, ei loukata ketään, se sulkee tääl sit helposti oven*”.

Lopuksi aineisto toi esille ristiriitoja myös päihdepalveluiden kehittämiseen liittyvien managerialististen paineiden ja aatteellisten lähtökohtien välillä (vrt. Pyykkönen 2008). Esimerkiksi kaikissa otosjärjestöissä hyvin keskeisessä asemassa toimintaa oli ”rahoituskanavien” turvaaminen ja uusien etsintä. Rahoittajien kanssa pyrittiin myös mahdollisimman ammattimaiseen toimintatapaan. Kuten eräs haastateltava kiteytti: pyrkimyksenä oli ”*ett vois esittää koko homman (kunnille) yhdellä aa nelosella*”. Vaikka managerialistisen puhutavan rinnalla esiintyikin aineistossa myös aatteellista puhetta, kuten puhetta heikomman puolella olemisesta ja julkisen vallan vastapainona toimimisesta, vaarana oli selvästi, että palvelujen tuottamiseen ja järjestön toiminnan rahoittamiseen liittyvät paineet saattaisivat pikku hiljaa viedä voiton palvelutuotannon arkipäivässä. Kuten eräs haastateltavista kuvasi: ”*ennen tehtiin enemmän sydämellä*”.

Kehityskulut eivät kuitenkaan esiintyneet aineistossani suoraviivaisina, vaan kuten sanottua järjestöt pyrkivät myös vastustamaan managerialismiin liittyviä paineita sekä nostamaan esille omaa agendaansa. Keskeisessä asemassa tässä oli eri järjestöjen tekemä ruohonjuuritason yhteistyö, jota ei ole ollut mahdollista käsitellä tässä artikkelissa, mutta josta oli kuitenkin esimerkkejä aineistossani. Haastateltavat kertoivat esimerkiksi järjestäneensä yhteistyössä muiden järjestöjen kanssa erilaisia ”*tempauksia*”, joissa puhuttiin päihdeongelmaisten palvelujen kehittämisen puolesta ja vaadittiin lisää rahaa palveluille. Toiminnassa oli ranskalaisen politiikan tutkijan Pierre Rosanvallonin (2006) kuvaaman vastademokratian elementtejä: ”pidetään *niinko vähän ääntä*”.

Pohdintaa

Analyysini lähtökohtana oli tarkastella kuntien ja järjestöjen edustajien näkemyksiä keskinäisestä yhteistyöstään: mitkä tekijät heidän mielestään luonnehtivat tätä yhteistyötä, mikä yhteistyössä on vaikeaa ja miten kunnat ja järjestöt ovat pyrkineet omalta osaltaan vastaamaan yhteistyön haasteisiin. Motiivini oli selvittää, minkälaiseksi järjestöjen ja kuntien välinen yhteistyö on muodostunut kunnissa nykyisessä hallintomallissa, jonka lähtökohtia olivat hieman yli vuosikymmen sitten esitetyissä visioissa vallan ja vastuun hajauttaminen, kumppanuus ja yhteistyö sekä ajatukset uusien ajattelu- ja toimintatapojen (innovaatioiden) tuottamisesta palvelujärjestelmään. Tarkasteluni kontekstina olivat päihdepalvelut, joiden kehittäminen on ollut kuntien ja järjestöjen yhteistä aluetta Suomessa ja muissakin Pohjoismaissa jo usean vuosikymmenen ajan.

Aineistoni vahvistaa aikaisemmissa tutkimuksissa esille tuotua havaintoja nykyisen hallintomalliin sisällytettyjen lupauksen ja todellisuuden välisestä ristiriidasta. Toin jo alussa esille Luchtakallion ja Pyykkösen tutkimukset, jossa järjestöjen ja kuntien välinen yhteistyö oli johtanut lähinnä ”näennäisosallisuuteen” ja uudensijain hallinnan muotoihin ja jossa kunnat odottivat, eivät vain itseltään, vaan myös yhteistyökumppaneiltaan järjestöiltä aikaisempaa managerialistisempien toimintatapojen noudattamista (Luchtakallio 2007; Pyykkönen 2010). Omassakin aineistossani yhteistyön, avoimuuden ja osallisuuden sijasta järjestöjen ja kuntien välinen yhteistyö näyttää usein vaikeana ja sitä määrittelee pikemmin lisääntynyt kontrolli kuin kumppanuus. Myös suhteen managerialisoituminen on nähtävissä: yhteistyötä tehdään lähinnä liiketaloudesta lainattujen mallien, harvemmin kumppanuusmallien mukaisesti. Etenkin järjestöjen edustajat olivat turhautuneita ja kokivat, ettei niiden edustamilla näkemyksillä ole riittävästi valtaa päätöksistä tehtäessä. Samalla myös järjestötoiminnan omaleimaisuus oli vaarassa joutua uhanalaiseksi: ”*niiden lauluja lauletaan, keiden leipää syödään*”.

Toisaalta tilanne koetaan aineistoni valossa vaikeaksi myös kunnissa. Sen sijaan, että virkamiehet hallitsisivat järjestöjä, järjestömaailma näyttää heille vaikeasti hallittavana ”villinä läntenä”. Vastauksena kaaokseen on lisääntynyt kontrolli ja erityisesti kilpailutus näyttää nousevan standardiratkaisuksi. Järjestöjen edut palvelun-

tuottajina kyllä tunnustetaan ja tunnustetaan, mutta toisaalta yhteistyölle ei ole riittävästi aikaa ja sitä paitsi kilpailutilanne ei joustaa: se voittaa, jolla on parhaat pisteet, oli kyseessä sitten järjestö tai yritys. Samalla vallan ja vastuun kysymykset jäävät kunnissa avoimiksi ja palveluita kehittämisen tapahtuu ”summittaisesti”, ilman selkeää visiota tai päämäärää (vrt. Saari 2007, 225–226).

Esimerkiksi haastattelemillani kuntien virkamiehillä ei ollut aina tietoa päätöstensä seurauksista. Tulevaisuus näyttäytyi epämääräisenä: ”*katotaan sitte miten käypi*”. Summittaisuudesta kieli myös se, että ”säästölän” ja kilpailutuksen puitteissa tehdyt linjaukset ja päätökset olivat osoittautumassa vääriksi jo heti päätösten asetuttua voimaan: laitoshoidon karsinta kunnassa oli jättämässä asiakkaita tarkoituksenmukaisten palvelujen ulkopuolelle ja hyväksi koettuja palveluntuottajia tippuu pois kilpailutuksen asettamien sääntöjen takia. Markku Laatu (2009) on kuvannut tilaaja-tuottaja-mallia elänehoidon moderniksi vastineeksi. Kummassakaan mallissa asiakas ei voi vaikuttaa saamansa palvelun sisältöön ja kustannustietoisuus ajaa molemmissa malleissa laatutietoisuuden edelle palveluja kehitettäessä. Tai kuten Laatu rinnastaa hieman kärjistäen: aivan kuten elänehoidossa, myös tilaaja-tuottaja-mallissa asiakkaat ovat huutolaisen roolissa, joiden hoitotehtävä annetaan niille, jotka suostuvat ottamaan vaivaist hoiviinsa pienintä mahdollista maksua vastaan.

Briitta Koskiahon (2008) mukaan leimaavaa Suomessa tapahtuneille kehityskuluille on ollut se, että uudistuksia ei ole toteutettu ohjelmallisesti politiikan tasolla, kuten esimerkiksi Iossa-Britanniassa, vaan erilaisina teknisinä uudistuksina. Leena Eräsaari (2006) on kutsunut prosessia ”väkivaltaiseksi”, jossa julkishallinnon muutokset on pantu käyntiin hallitsemattomilla, jopa epälegitiimeillä tavoilla: vailla keskustelua, ”yhden miehen komiteoissa”. Omassa aineistossani nykyhallinto näyttäytyi rakenteena, jossa kaksi sen avaintoimijaa, tilauksia kunnissa tekevät työntekijät ja palveluja tarjoavat tuottajat eivät kummatkaan kokeneet kykenevänsä vaikuttamaan systeemiin riittävästi.

Erityisen ongelmallisena nykytilannetta voi pitää uuteen hallintomalliin sisällytettävien osallisuus- ja kumppanuusihanteiden toteutumisen kannalta. Esimerkiksi kilpailutusprosessi on aineiston perusteella tällä hetkellä yksinomaan kuntien hallussa, ja ne päättävät kilpailutuksista ja niiden kriteereistä. ”Projektityhteiskuntaan”

sisällytetty lupaus autonomiasta ja luovuudesta törmäsiikin aineistossa todellisuuteen, jossa toiminnan piti olla pisteytettävissä ja esitettävissä ”aa nelosella”. Voikin pohtia, millaiseksi toiminnan sisältö esimerkiksi päihdehuollossa lopulta muodostuu, jos sen on oltava kuvattavissa mahdollisimman ekonomisesti ja yksiselitteisillä tavoilla. Myös järjestöjen potentiaali rooli innovaatioiden tuottajina jää torsoksi, jos tavoitteena on vain vastata kunnan odotuksiin. Tämä on erityisen mielenkiintoinen kehityskulku päihdehuollossa, jota on perinteisesti määritellyt järjestöjen ja kuntien jakama käsitys ”yhteisestä vastuusta” ja järjestöjen tekemät avaukset (Edman & Stenius 2007; Murto 2002).

Sakari Möttösen ja Jorma Niemelän (2008) mukaan julkisen vallan ja yksityisten toimijoiden uudenlainen verkottuminen vahvistaa parhaimmillaan kansalaisyhteiskuntaa ja tekee palveluista paremmin kansalaisten tarpeita vastaavia. Lisääntyvä yhteistyö pakottaa niin kunnat kuin järjestötkin tarkastelemaan toimintaansa uudesta näkökulmasta, joka puolestaan mahdollistaa suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan uudistumisen. Käsillä olevan aineiston perusteella tällainen kuva ei vastaa tämän hetkistä todellisuutta, vaikka esimerkkejä onnistuneesta yhteistyöstäkin oli. Pierre Rosanvallonin (2008) ajatuksia mukaillen uutta hallintokulttuuria on kehitetty lähinnä negaation kautta, mitä se ei ole tai sen ei tulisi olla, sen sijaan, että sitä olisi ryhdytty kehittämään mieltimällä aidosti uudenlaisia tapoja toimia.

Lisätutkimusta siitä, mitkä tekijät suomalaisissa kunnissa vaikeuttavat osallisuutta ja kumppanuutta eteenpäin vievien ajattelu- ja toimintatapojen viemistä kaivataankin. Myös tutkimusta siitä, miten järjestöt käsittelevät toimintansa ristiriitaisia ulottuvuuksia arkipäivän työn tasolla ja millä tavalla esimerkiksi hyvien suhteiden ylläpitämisen vaade suhteessa julkiseen valtaan saattaa kahlita järjestöjen toimintaa, tarvitaan. Omassa aineistossani ristiriita oli esillä ja jonkin verran oli viitteitä myös siitä, että ”sydän” oli jäämässä toiseksi ”rahoituskanavien” turvaamisen viedessä suurimman osan järjestötyöntekijöiden ajasta. Toisaalta kehityskulut eivät olleet yksiviivaisia ja kuntien toimintaa pyrittiin myös kritisoiimaan. Rahoitusongelmat eivät myöskään välttämättä vaikuttaneet työskentelyyn asiakkaiden kanssa, joita pyrittiin edelleen ”kohtaamaan” omista kristillisistä ihanteista ja lähtökohdista käsin (ks. myös Tedre & Perälä tulossa).

KIRJALLISUUS

- Daly, Siobhan: *The European Union and the Third Sector' in European Foundations and Grant making NGOs*. Lontoo: Europa, 2004
- Davies, Steve: Contracting out employment services to the third and private sectors: A critique. *Critical Social Policy*. 28 (2008): 2, 136–164
- Edman, Johan & Stenius, Kerstin: *From Sanatoriums to Public Injection Rooms. Actors, Ideas and Institutions in Nordic Treatment Systems*. Publication No. 50. Helsinki: NAD, 2007
- Eräsaari, Leena: *New Public Management on kaikkien julkisen sektorin vääryksien isä*. Teoksessa: Helne, Tuula & Laatu, Markku (toim.): *Vääryyskirja*. Helsinki: Kela, 2006
- Heiskala, Risto: *Sosiaaliset innovaatiot ja hegemonisten mallien muutokset: kuinka tulkita Suomen 1990-luvun murrosta?* Teoksessa: Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.): *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Tampere: Gaudeamus, 2006
- Holli, Anna-Maria & Luhtakallio, Eeva & Raevaara, Eeva: *Sukupuolten valta/kunta. Poliittikka, muutos ja vastarinta suomalaisissa kunnissa*. Tampere: Vastapaino, 2007
- Hänninen, Sakari & Kangas, Anita & Siisiäinen, Martti: *Mitä yhdistykset välittävät? Tutkimuskohteena kolmas sektori*. Jyväskylä: Atena, 2003
- Hänninen, Sakari: *Yhdistykset uuden aloittajina*. Teoksessa: Hänninen, Sakari & Kangas, Anita & Siisiäinen, Martti: *Mitä yhdistykset välittävät? Tutkimuskohteena kolmas sektori*. Jyväskylä: Atena, 2003
- Hänninen, Sakari: *Yhdistykset uuden aloittajina*. Teoksessa: Hänninen, Sakari & Kangas, Anita & Siisiäinen, Martti: *Mitä yhdistykset välittävät? Tutkimuskohteena kolmas sektori*. Jyväskylä: Atena, 2003
- Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Lehtelä, Kirsi-Marja & Silvasti, Tiina: *Toisten pankki. Ruoka-apu hyvinvointivaltiossa*. Helsinki: Stakes, 2008
- Julkunen, Raija: *Hyvinvointiyhteiskunta – mikä se on ja mihin se kannustaa? Kansantaloudellinen aikakauskirja 97 (2001)*
- Julkunen, Raija: *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: Stakes, 2006
- Koskiahho, Briitta: *Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa: palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa*. Tampere: Vastapaino, 2008
- Laatu, Markku: *Missä kulkevat sosiaalipalveluiden kaupallistamisen riskirajat? Yhteiskuntapolitiikka 74 (2009):1, 80–83*
- Leino, Helena: *Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka*. Tutkimus Tampereen Vuoreksesta. Tampere: Tampere University Press, 2006
- Lewis, Jane: *New Labour's Approach to Voluntary Sector: Independence and the Meaning of Partnership*. *Social Policy and the Society* 4 (2005): 2, 121–131
- Ling, Tom: *Unpacking partnership*. Teoksessa: Clarke, John & Gewirtz, Sharon & McLaughlin, Eugene (toim.): *New Managerialism, New Welfare?* Lontoo: Sage, 2000
- Luhtakallio, Eeva: *Kansalaistoiminnan ulottuvuudet*. Teoksessa: Holli, Anne Maria & Luhtakallio, Eeva & Raevaara, Eeva (toim.): *Sukupuolten valta/kunta. Poliittikka, muutos ja vastarinta suomalaisissa kunnissa*. Tampere: Vastapaino, 2007
- Lähteenmaa, Jaana: *2000-luvun nuorisotyön kompastuskiviä*. Teoksessa: Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.): *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus, 2006
- Murto, Lasse: *Sosiaali- ja terveysjärjestöt hyvinvointipalveluiden tuottajina*. Teoksessa: Niemelä, Jorma & Dufva, Virpi (toim.): *Hyvinvoinnin arjen asi- antuntijat. Sosiaali- ja terveysjärjestöt uudella vuosituhannella*. Jyväskylä: PS-kustannus, 2004
- Murto, Lasse: *Päihdehuollon suomalainen malli kansainvälistyvässä ympäristössä*. Teoksessa: Kaukonen, Olavi & Hakkarainen, Pekka (toim.): *Huumeidenkäyttäjät hyvinvointivaltiossa*. Helsinki: Gaudeamus, 2002
- Murto, Lasse: *Ilkeät ongelmat haaste hyvinvointipalveluille*. Teoksessa: Helne, Tuula & Laatu, Markku (toim.): *Vääryyskirja*. Helsinki: Kela, 2006
- Mäkelä, Virpi: *Lasaruksesta leipäjonoihin*. Teoksessa: Mäkinen, Virpi (toim.): *Lasaruksesta leipäjonoihin. Köyhyys kirkon kysymyksenä*. Jyväskylä: Atena, 2002
- Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma: *Kunnan ja kolmannen sektorin innovatiivinen yhteistyö – esimerkkinä sosiaalinen säätiö*. Teoksessa: Saari, Juho (toim.): *Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry., 2008
- Niemelä, Jorma: *Usko, hoito ja toipuminen: tutkimus kääntymyksestä ja kristillisestä päihdehoidosta*. Helsinki, Stakes: 1999
- Perälä, Riikka & Tedre, Silva & Kanerva, Eva: *Kennelle, mitä ja miten? Järjestöt palvelujärjestelmän muutoksissa*. *Yhteiskuntapolitiikka 74 (2009): 2, 214–217*
- Phelan, Elaine & Norris, Michelle: *Neo-corporatist governance of homeless services in Dublin: Reconceptualization, incorporation and exclusion*. *Critical Social Policy* 28 (2008): 1, 51–73
- Pessi, Anne-Birgitta & Saari, Juho: *Kollektiiviset muis- tot ja hyvinvointipolitiikan tulevaisuus –hyvinvointipolitiikan ja diakoniatyön muuttuvat suhteet ja tulkinnat*. *Diakonian tutkimus 2/2009*
- Powell, Fredrick: *The Politics of Civil Society. Neoliberalism or Social Left?* Bristol: Policy Press, 2007
- Pyykkönen, Miikka: *Kolmannen sektorin uusi yritys? Sosiaalinen yritys ja muuttuva kolmas sektori*. Teoksessa: Huotari, Tiina & Pyykkönen, Miikka & Pättiniemi, Pekka: *Sosiaalisen ja taloudellisen välimaastossa*. Tutkimusnäkökulmia suomalaisen sosiaaliseen yritykseen. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. 2008
- Pyykkönen, Miikka: *Yhteisöistä yrityksiksi? Sosiaalinen yritys ja muuttuva kolmas sektori*. Teoksessa: Kaisto, Jani & Pyykkönen, Miikka (toim.): *Hal-*

- lintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus University Press, 2010
- Pättiniemi, Pekka: Mitä on yhteisötalous. Teoksessa: Grönberg, Ville (toim.): Yhteisötalous ja sosiaalinen yrittäjyys. Helsinki: Stakes, 2004
- Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka: Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus, 2006
- Rosanvallan, Pierre: Vastademokratia. Poliittikka epäluulon aikakaudella. Tampere: Vastapaino, 2008
- Tedre, Silva & Perälä, Riikka: Työllistetyt – uudet hoivatyön näkymättömät? Työelämän tutkimus. Kat-sauksia. Tulossa
- Toiviainen, Riitta: Palvelujärjestelmä sulkee ovensa päihderiippuvaisilta. Teoksessa: Hirvilampi, Tuuli & Laatu, Markku (toim.): Toinen vääryyskirja. Helsinki: Kela, 2008
- Saari, Milja: Naiset NPM:n strategisten reseptien to-teuttajina kuntatyön arjessa. Teoksessa: Holli, Anne Maria & Luhtakallio, Eeva & Raevaara, Eeva (toim.): Sukupuolten valta/kunta. Poliittikka, muutos ja vastarinta suomalaisissa kunnissa. Tam-pere: Vastapaino, 2007
- Siisiäinen, Martti: Social Capital, Power and the Third Sector. Teoksessa: Siisiäinen, Martti & Kinnunen, Petri & Hietanen, Elina (toim.): The Third Sec-tor in Finland. Helsinki: The Finnish Federation for Social Welfare and Health, 2000
- Sininauhaliitto: Sininauhaliiton vuosikirja 2009. http://www.sininauhaliitto.fi/data/liitteet/sininauhaliiton_vuosikirja_2010.pdf
- STM: Järjestöt sosiaali- ja terveystoimijoi-na. Kansalaisjärjestötoiminnan strategia. Sosiaali- ja terveystoimintamateriaali 2003:4. Helsinki: Sosiaali- ja terveystoimintamateriaali, 2003.

ENGLISH SUMMARY

Riikka Perälä: New negotiated order for social and health services. Collaboration between municipalities and Christian substance abuse organizations as a case in point (Sosiaali- ja terveyspalveluiden uusi neuvoteltu järjestys. Esimerkki kuntien ja kristillisten päihdejärjestöjen välisestä yhteistyöstä suomalaisissa kunnissa)

One of the objectives on the agenda of the current administrative model aimed at decentralization has been to involve non-governmental organizations in the provision of welfare services. This article explores the role that these voluntary organizations have assumed in this model by discussing the case of Christian substance abuse treatment. Specifically, it asks how the promises and expectations attached to the new administrative model are met in the reality of everyday cooperation in Finnish municipalities. The data consist of in-depth interviews with 20 (=n) representatives of local government bodies and voluntary organizations in eight different municipalities. The interviews focused on questions around the cooperation between voluntary organizations and the local government sector as well as the provision and organization of substance abuse services. The results lend support to earlier observations that there is a discrepancy between the promises incorporated in the current administrative model and everyday reality. Instead of cooperation, openness and involvement, collaboration between voluntary organizations and municipalities

is marked by an obvious degree of difficulty, and it is characterized not so much by partnership as by increased control. Cooperation is primarily based on concepts borrowed from the business world rather than genuine partnership models. People in the voluntary sector in particular are frustrated by the current situation, feeling that the views they represent do not have enough influence on decision-making. On the other hand there is also a definite sense of unease on the local government side. Local government officials feel that they have no real control over voluntary organizations, but that the whole field is cowboy territory. Questions of power and responsibility often remain unresolved when services are designed, and development efforts lack a clear goal and vision. Indeed the impression gained from the dataset is that within the current administrative system, neither the local government employees who are commissioning services nor the service providers feel they have adequate control over that system. The situation is particularly problematic in view of the participation and partnership ideals incorporated in the new administrative model. For instance, the potential role of organizations as sources of new innovations is at risk of remaining truncated if the aim is simply to meet the municipality's expectations.

KEYWORDS

social and health services, substance abuse care, partnership, purchaser-provider model